

**UNSAM**

UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE  
SAN MARTÍN

**Universidad Nacional de General San Martín  
Escuela de Humanidades**

***LA CONSTRUCCIÓN DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR AL INTERIOR DE  
LOS ESTADOS: LOS CASOS DE ARGENTINA Y BRASIL***

**Trabajo de Tesis presentado para la Maestría en Cooperación Internacional**

**Alumna: María Florencia Menzio  
Directora de Tesis: Dra. Alejandra Kern**

**Febrero 2016**

## **RESUMEN**

Esta tesis tiene como objetivo analizar en perspectiva comparada la arquitectura organizativa de la Cooperación Sur-Sur (CSS), tratando de entender de qué forma se articulan y se organizan los organismos gubernamentales para su gestión en Argentina y Brasil, en el período 2003-2012.

Se buscará conocer las lógicas organizativas prevalecientes en cada Estado en el proceso de construcción de esta modalidad de cooperación, intentando inferir sus implicancias en el desarrollo de las acciones de CSS.

¿Cómo se concibe la CSS en cada Estado y qué lugar ocupa en sus agendas? ¿Cómo es la estructura organizativa alrededor de la CSS? ¿Qué actores la llevan adelante? ¿Cómo interactúan o se organizan dichos jugadores? ¿Cómo es el proceso de toma de decisión y gobernanza alrededor de la CSS? ¿Qué mecanismos o instrumentos se utilizan en la gestión? ¿Los diseños institucionales tienen implicancias en el desarrollo de la CSS? Estos son los principales interrogantes que conducirán el trabajo y sobre los cuales se intentará dar respuesta.

Para ello, se abordará la CSS desde un plano institucional y operativo, asociado principalmente a su gestión a nivel gubernamental, identificando aquellos factores o variables que incidan en su configuración y que brinden una aproximación sobre el diseño institucional u organizativo con el que cada país cuenta para llevar a cabo esta cooperación.

Para el desarrollo del trabajo se plantearon tres dimensiones: político-diplomática, técnica-sectorial, y operativa. Se propone abordar la gestión de la CSS desde dos ámbitos de intervención, aquel que responda a la política exterior, y aquel que se ajuste a una política sectorial, en este caso la agropecuaria, intentando conocer como es la coordinación entre ambas políticas desde un nivel operativo.

## **ABSTRACT**

The purpose of this thesis is to analyze in comparative perspective the organizational architecture of South-South Cooperation (SSC), trying to understand how government agencies organize and articulate themselves for its management in Argentina and Brazil during the period of the years 2003-2012.

This thesis will seek to comprehend the organizational logic prevailing in each state in the process of building this type of cooperation, trying to infer its implications in SSC actions.

How is SSC conceived in each country and what place does it hold within their agendas? How is the organizational architecture around SSC built? Who are the actors involved in carrying it out? How do they interact and organize themselves? How is the decision making process and governance regarding the SSC conceived? Which management mechanisms or instruments are used? Do the institutional designs affect the development of SSC? These are the main questions that will lead this thesis and will attempt to be answered.

In this way, SSC will be approached from an institutional and operational level, mainly associated with its management by government institutions, identifying those factors or variables that affect its formulation and that shed light on the institutional design that each country has to carry out such cooperation.

For the development of this thesis, three dimensions were considered: a political-diplomatic, a technical-sectoral, and an operational one. The management of SCC will be address from two spheres of intervention, one that responds to foreign policy, and one related to a domestic policy, in this case the agricultural sector, trying to learn how coordination is achieved between the two policies from an operational level.

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco la colaboración y acompañamiento de quienes hicieron posible y facilitaron la realización de este trabajo:

A la Dra. Alejandra Kern, quien me ha orientado con su experiencia y conocimientos, siendo su apoyo de gran valor para la concreción del trabajo, agradeciéndole muy especialmente por su dedicación y tiempo concedidos a esta tesis.

Al cuerpo académico y administrativo que conforma la Maestría en Cooperación Internacional de la UNSAM.

Al Programa de Formación y Capacitación para el Sector Educación (PROFOR) del Ministerio de Educación de la Nación, que me ha beneficiado con una Beca para la realización de la Maestría, haciendo posible mi formación en la mencionada casa de estudios.

A mis compañeras de Maestría, con quienes he recorrido gran parte de este camino.

A mis compañeros y equipo de trabajo del INTA, con quienes he compartido opiniones, debates y horas de trabajo alrededor de la cooperación internacional.

Finalmente a mi marido, familia y amigos, que me han acompañado con cariño y paciencia en estos años de estudio y dedicación a la Maestría.

## ÍNDICE GENERAL

<b><u>Índice de Figuras</u></b> .....	8
<b><u>Acrónimos</u></b> .....	9
<b><u>Introducción: Estructura del trabajo y metodología</u></b> .....	13
<b><u>I. Capítulo I: Estado del arte de la Cooperación Sur-Sur</u></b> .....	17
I.1. Antecedentes, orígenes y configuración de la Cooperación Sur-Sur.....	17
I.2. Conceptos claves de la Cooperación Sur-Sur.....	22
I.3. La Cooperación Sur-Sur en el contexto actual. Debates vigentes.....	27
I.4. Desafíos de la Cooperación Sur-Sur. La gestión de países del Sur.....	31
<b><u>II. Capítulo II: Marco conceptual</u></b> .....	39
II.1. Cooperación Sur- Sur y relaciones internacionales.....	39
II.2. La Cooperación Sur- Sur como intersección entre políticas.....	40
II.3. Los actores de la Cooperación Sur-Sur.....	47
II.4. Coherencia y coordinación de las políticas.....	51
II.5. Enfoque conceptual y metodológico.....	53
<b><u>III. Capítulo III: La Cooperación Sur-Sur argentina</u></b> .....	71
III.1. Dimensión Político-Diplomática.....	71
III.1.1. La Cooperación Sur-Sur en la política exterior argentina.....	71
III.1.1.a. Antecedentes de la Cooperación Sur-Sur argentina.....	71
III.1.1.b. Ideas, intereses, objetivos y estrategias de la política exterior argentina (2003-2012).....	73
III.1.1.c. Conceptualización, principios y orientación estratégica de la CSS argentina.....	75
III.2. Dimensión Técnica-Sectorial.....	82
III.2.1. Ideas, intereses, objetivos y estrategias del INTA.....	82
III.2.2. El INTA y la Cooperación Sur-Sur.....	83
III.3. Dimensión Operativa.....	90

III.3.1. Cooperación interna y coordinación de políticas.....	90
III.3.1.a. Posición: ubicación y recursos de las unidades intervinientes en la Cooperación Sur-Sur.....	90
III.3.1.b. Estructura: actores, sus competencias, funciones e interrelación, y la existencia de escenarios institucionalizados para la implementación de la Cooperación Sur-Sur.....	95
III.3.1.c. Estabilidad.....	110
III.3.2. Perfil de gestión.....	111
III.3.2.a. Descentralización vs centralización.....	111
III.3.2.b. Top down vs bottom up.....	114
III.3.2.c. Gestión reactiva vs proactiva.....	115
III.4. Síntesis Capítulo III.....	116
<b>IV. <u>Capítulo IV: La Cooperación Sur-Sur brasilera</u>.....</b>	<b>121</b>
IV.1. Dimensión Político-Diplomática.....	121
IV.1.1. La Cooperación Sur-Sur en la política exterior brasilera.....	121
IV.1.1.a. Antecedentes de la Cooperación Sur-Sur brasilera.....	121
IV.1.1.b. Ideas, intereses, objetivos y estrategias de la política exterior brasilera (2003-2012).....	122
IV.1.1.c. Conceptualización, principios y orientación estratégica de la Cooperación Sur-Sur brasilera.....	127
IV.2. Dimensión Técnica-Sectorial.....	133
IV.2.1. Ideas, intereses, objetivos y estrategias de EMBRAPA.....	133
IV.2.2. EMBRAPA y la Cooperación Sur-Sur.....	134
IV.3. Dimensión Operativa.....	139
IV.3.1. Cooperación interna y coordinación de políticas .....	139
IV.3.1.a. Posición: ubicación y recursos de las unidades intervinientes en la Cooperación Sur-Sur.....	139
IV.3.1.b. Estructura: actores, sus competencias, funciones e interrelación, y la existencia de escenarios institucionalizados para la implementación de la Cooperación Sur-Sur.....	144

IV.3.1.c. Estabilidad.....	166
IV.3.2. Perfil de gestión.....	168
IV.3.2.a. Descentralización vs centralización.....	168
IV.3.2.b. Top down vs bottom up.....	173
IV.3.2.c. Gestión reactiva vs proactiva.....	175
IV.4. Síntesis Capítulo IV.....	177
<b>V. <u>Capítulo V: Conclusiones</u></b> .....	181
<b><u>Bibliografía</u></b> .....	199
<b><u>Anexos</u></b> .....	228

## ÍNDICE DE FIGURAS

<b>Figura 1:</b> Síntesis de algunos desafíos operativos de la CSS.....	36
<b>Figura 2:</b> Dimensiones político-diplomática y técnica-sectorial.....	54
<b>Figura 3:</b> Dimensión operativa.....	55
<b>Figura 4:</b> Mecanismos de coordinación de CI en algunos países del Sur.....	59
<b>Figura 5:</b> Argumentos a favor de esquemas de gestión centralizados y descentralizados.....	63
<b>Figura 6:</b> Ejemplos de diseños institucionales de CI.....	65
<b>Figura 7:</b> Dimensión operativa: ejes y categorías de análisis.....	69
<b>Figura 8:</b> Arquitectura organizativa para el proceso de construcción de la CSS.....	70
<b>Figura 9:</b> Cooperación vía FO.AR. Cantidad de proyectos y acciones por país (2003-2012).....	80
<b>Figura 10:</b> Organigrama DGCIN-MREC.....	91
<b>Figura 11:</b> Organigrama INTA.....	94
<b>Figura 12:</b> CSS por área temática (%) (2003-2012).....	132
<b>Figura 13:</b> Organigrama ABC.....	139
<b>Figura 14:</b> Evolución presupuestaria de la CSS.....	141
<b>Figura 15:</b> Organigrama EMBRAPA-SRI.....	142
<b>Figura 16:</b> Propuesta de reestructuración de la ABC.....	151
<b>Figura 17:</b> Estrategia de acción conjunta entre ABC y otros organismos nacionales brasileros...	157
<b>Figura 18:</b> Esquema de coordinación vinculado a la CI en Brasil (John de Sousa).....	163
<b>Figura 19:</b> Esquema de coordinación vinculado a la CI en Brasil (Costa Vaz, Aoki Inue).....	165

## ACRÓNIMOS

AACREA- Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola  
ABC- Agencia Brasileira de Cooperación  
ACDI- Agencia de Cooperación Canadiense  
ACP- Grupo de África, Caribe y Pacífico  
AECID- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo  
ALBA- Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América  
ALC- América Latina y Caribe  
AMEXCID- Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo Programa de  
AOD- Ayuda Oficial al Desarrollo  
ASEAN- Asociación de Naciones del Sudeste Asiático  
AUCI- Agencia Uruguay de Cooperación Internacional  
AUDEAS- Asociación Universitaria de Educación Superior Agropecuaria  
BICSAA- Comisión Binacional Argentino-Sudafricana  
BID- Banco Interamericano de Desarrollo  
BNDES- Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social  
BRICS- Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica  
CAD- Comité de Ayuda al Desarrollo  
CAFMA- Cámara Argentina de Fabricantes de Máquinas Agrícolas  
CAN- Comunidad Andina  
CAPES- Coordinación para el Desarrollo de recursos Humanos graduados  
CARICOM- Comunidad del Caribe  
CEPAL- Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
CEPD- Cooperación Económica entre Países en Desarrollo  
CGPD- Coordinación General de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo  
CI- Cooperación Internacional  
CID- Cooperación Internacional al Desarrollo  
CIDETER- Centro de Investigación y Desarrollo Regional  
CNAT- Comisión Nacional de Asistencia Técnica  
CNS- Cooperación Norte-Sur  
CONADEV- Consejo Nacional de Decanos de Ciencias Veterinarias  
CONINAGRO- Confederación Intercooperativa Agropecuaria  
CONTAP- Consejo de Cooperación Técnica de la Alianza para el Progreso  
CRA- Confederaciones Rurales Argentinas

CSS- Cooperación Sur-Sur  
CT- Cooperación Triangular  
CTI- Cooperación Técnica Internacional  
CTPD- Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo  
DGCIN- Dirección General de Cooperación Internacional  
DNA- Dirección Nacional Asistente  
DNARI- Dirección Nacional Asistente de Relaciones Institucionales  
DNRAI- Dirección Nacional de Relaciones Agroalimentarias Internacionales  
EEUU- Estados Unidos  
EMBRAPA-Empresa Brasileira de Investigación Agropecuaria  
FAA- Federación Agraria Argentina  
FAO- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura  
FECOAGRO- Federación de Cooperativas Agropecuarias de San Juan  
FIDA- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola  
FINEP-Agencia Brasileira de Innovación  
FIOCRUZ- Fundación Osvaldo Cruz  
FO.AR- Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular  
FOCEM- Fondo para la Convergencia Estructural  
FUNAG- Fundación Alexandre de Gusmão  
G77- Grupo de los 77  
GEF-Fondo Mundial para el Medio Ambiente  
GMCTI- Gerencia de Misiones de Cooperación Técnica Internacional  
GRI- Gerencia de Relaciones Internacionales  
GTCSSC- Grupo de Trabajo para la CSS  
IBSA- Foro Trilateral India, Brasil, Sudáfrica.  
IICA- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura  
INASE- Instituto Nacional de Semillas  
INIAS- Institutos Nacionales de Investigación Agropecuaria  
INIDEP- Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero  
INTA- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria  
INTEA- Innovaciones Tecnológicas Agropecuarias Sociedad Anónima  
INTI- Instituto Nacional de Tecnología Industrial  
INV- Instituto Nacional de Vitivinicultura  
IPEA-Instituto de Investigación Económica Aplicada  
JICA- Agencia Japonesa de Cooperación Internacional

LABEX- Laboratorio Virtual

LABINTEX- Laboratorio en el exterior

MAGA- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento

MDS- Ministerio de Desarrollo Social

MERCOSUR- Mercado Común del Sur

MREC- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

MINAGRI- Ministerio de Agroindustria (ex Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca)

NEPAD- Unión Africana, el New Partnership for Africa's Development

NOAL- Movimiento de Países no Alineados

OCDE- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ODM - Objetivos de Desarrollo del Milenio

OEA- Organización de Estados Americanos

OIM-Organización Mundial para las Migraciones

ONG- Organización no Gubernamental

ONU- Organización de Naciones Unidas

PABA- Plan de Acción para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo

PALOP- Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa

PBI- Producto Bruto Interno

PEI- Plan Estratégico Institucional

PMP-Plan de Mediano Plazo

PNUD- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PNUMA- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

PRM- País de Renta Media

PROCID- Cooperación Internacional para el Desarrollo

PROCISUR- Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur

PROCISUR- Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur

RACI- Red Argentina de Cooperación Internacional

SA- Sistema Agropecuario, Agroalimentario y Agorindustrial

SAARC-Asociación del Sudeste Asiático para la cooperación Regional

SEBRAE-Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas

SEGIB- Secretaría General Iberoamericana

SELA-Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe

SENAI- Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial

SENASA- Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria

SICA- Sistema de la Integración Centroamericana

SIGEC- Sistema Integrado de Gestión de Convenios

SRA-Sociedad Rural Argentina

SRI- Secretaria de Relaciones Internacionales

UE- Unión Europea

UNASUR- Unión de Naciones Sudamericanas

UNCTAD- Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo

UNESCO- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

USAID- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

## **INTRODUCCIÓN: ESTRUCTURA DEL TRABAJO Y METODOLOGÍA**

Las relaciones internacionales atienden los acontecimientos y vínculos que se generan más allá de las fronteras nacionales. Cuando se habla de la cooperación internacional (CI), usualmente se suele hacer referencia a la relación colaborativa entre Estados u organismos internacionales cuyo fin es alcanzar algún objetivo común o satisfacer determinados intereses. Sin embargo, para que los gobiernos se vinculen con actores externos, hay también ciertas articulaciones a nivel doméstico necesarias de garantizar para el desarrollo de dichos lazos cooperativos.

La CSS podría servir de ejemplo para observar la vinculación interna que se genera en un gobierno, teniendo en cuenta aspectos políticos, y aquellos técnicos, que dan sustento y direccionan el tipo de colaboración. Así la gestión de la CSS, permite entrever la importancia de las cuestiones internas a la hora de “hacer” cooperación, en donde varios jugadores domésticos se ven en la necesidad de coordinar u organizar sus acciones para dicho fin.

Tomando los aportes de Bruno Ayllón Pino (2011: 112), en la CSS están presentes dos dimensiones, una política, que refiere al interés de los países en fortalecer sus vínculos bilaterales, y regionales que permitan, por ejemplo, una mayor coalición para ganar poder de negociación a nivel multilateral, y por otro lado, una dimensión técnica, en donde los países adquieren capacidades tecnológicas y “know how” (saber cómo o saber hacer).

Al respecto, es de interés en este trabajo, analizar la forma en la que articulan y se organizan los organismos gubernamentales dentro de los Estados para desarrollar la CSS, teniendo en cuenta el accionar desde la política exterior y la política sectorial, optando en este caso por la agropecuaria, que a través de sus aportes técnicos, da contenido a esta modalidad de cooperación.

Se abordará la construcción de la cooperación en torno a la modalidad sur-sur bilateral y técnica, considerando como casos de estudio a dos países latinoamericanos relevantes por su activo rol en el desarrollo de acciones de CSS<sup>1</sup> en la región, a saber, Brasil y Argentina. Ambos Estados destacan

---

<sup>1</sup> De acuerdo a los informes de la SEGIB (2013, 2012, 2011, 2008, 2007), ambos países han venido demostrado una gran performance como oferentes de CSS bilateral: en 2012 Brasil y Argentina fueron de los 5 países que ejecutaron el 90% de la CSS bilateral en Iberoamérica; en 2011 del 70% de las acciones, Brasil fue el 1° oferente con el 36% y Argentina el 2° con el 20,5%; en 2010, del 96% de las acciones ofrecidas, Brasil junto con Cuba representaron el 60%, y Argentina y México el 27%; en 2009 Argentina y Brasil nuevamente estuvieron dentro de los 5 países que ofertaron el 96,5% de la CSS bilateral; en 2008, del 80% de la CSS bilateral, Argentina ofertó el 60% y Brasil el 50%. Asimismo, su intervención en el campo agropecuario es destacado.

su accionar en proyectos y actividades en el campo económico, particularmente en el sector productivo, siendo la temática agropecuaria el área de trabajo resaltada.

Analizar entonces desde una perspectiva comparada cómo es la arquitectura organizativa de la CSS y de qué forma se organizan los organismos gubernamentales o del sector público para desarrollarla en el período 2003-2012, es el objetivo principal del trabajo.

Como objetivos específicos se buscará caracterizar en cada país (i) la política de CSS, para conocer su concepción y alcance a nivel nacional; y (ii) los marcos institucionales y/o diseños organizativos en los que se desarrolla o tiene lugar el proceso de gobernanza en torno a la gestión de la CSS. Se identificarán para este caso, algunos factores que a nivel nacional incidan en la configuración de la CSS y permitan indagar sobre el funcionamiento de las dinámicas organizativas y/o vínculos interinstitucionales, y sus posibles implicancias en el desarrollo de la CSS (Ver Anexo I).

Para ello, se analizará por un lado, la CSS desde una **dimensión político-diplomática**<sup>2</sup>, a partir de su conceptualización y lugar dentro de la política exterior, y de la identificación de las unidades gubernamentales a cargo de su planificación, formulación y ejecución. Para este último caso, se estudiarán los aspectos organizativos, operativos, y normativos vinculados con la Agencia Brasileira de Cooperación (ABC) y la Dirección General de Cooperación Internacional (DGCIN), como dependencias de las Cancillerías brasileras y argentinas respectivamente, a cargo de la CI.

Por otro lado, se analizará la CSS desde una **dimensión técnica-sectorial**<sup>3</sup>, considerando el rol que tienen en su gestión, subunidades de gobierno del sector agropecuario, particularmente la Empresa Brasileira de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA) y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) de la Argentina.

Finalmente, se vinculará a las dimensiones político-diplomática y técnica-sectorial a través de una **dimensión operativa**, a partir de la identificación de algunos ejes o categorías de análisis que ayuden a dar cuenta de la coordinación y articulación entre la política externa e interna para la gestión de la CSS.

---

<sup>2</sup> Coincide con una de las tres dimensiones que toma Lechini (2006) de Russell, para realizar un análisis de la política exterior argentina y brasileras. En este caso se tomará como una de las formas de abordaje de la CSS, desde las Cancillerías.

<sup>3</sup> Si bien tanto INTA como EMBRAPA orientan sus acciones desde políticas macro y sectoriales, y por lo tanto también tienen un componente político, se las incluye en esta dimensión para hacer hincapié en su rol como organismos de ciencia y técnica, y por lo tanto como referentes “técnicos” en el marco de la CSS, para diferenciarlos de aquellas unidades específicas de CI vinculadas a las Cancillerías.

Para llevar a cabo dicho estudio, se han identificado dos variables de incidencia mutua: *la articulación institucional*, y el *desarrollo de la cooperación sur-sur*. Sin ser necesariamente una dependiente de la otra, las mismas pretenden reflejar como es la articulación entre instituciones de gobierno involucradas en la gestión de la CSS y si su forma de coordinación y gestión tiene algún tipo de implicancia en el desarrollo de esta modalidad de cooperación.

Cabe mencionar que el enfoque metodológico de esta investigación tuvo en cuenta un abordaje comparativo y descriptivo considerando el análisis de documentación oficial, fuentes secundarias, académicas y la observación participante en reuniones de trabajo, seminarios, o talleres<sup>4</sup>. Para este estudio de casos descriptivo se identificaron, articularon y triangularon distintos conceptos que ayudaran a consolidar un marco conceptual que guiara el relato, y del cual surgieran factores o categorías de análisis para la comparación de los diseños institucionales en cada país.

A continuación se dará cuenta de la estructura del presente trabajo:

El **Capítulo I** presenta un recorrido sobre el estado del arte de la CSS, repasando sus antecedentes, orígenes, y como se fue configurando hasta la actualidad, ya sea a través de conceptos claves que la definan, como de los debates vigentes. Tiene una especial atención los desafíos operativos, metodológicos, institucionales y hasta conceptuales que la CSS reviste para la comunidad internacional y a nivel académico, que hacen a la gestión de esta modalidad de cooperación, y que resultaron de interés como puntapié para esta tesis.

El **Capítulo II** identifica una serie de conceptos que sirven de guía y encuadre del presente trabajo. Primeramente se hace hincapié sobre la CSS como intersección entre políticas, considerando por un lado su concepción como instrumento de la política exterior, remarcando aquí la teoría de la autonomía relacional, y por otro lado, sobre la gestión externa que organismos nacionales llevan adelante, más allá de las Cancillerías. A partir de dicha multiplicidad de actores de la administración pública involucrados, se introducen dos dimensiones de trabajo, aquella que responde al ámbito político-diplomático, representada a través de la DGCIN y la ABC, y al técnico-sectorial, mediante el INTA y EMBRAPA.

---

<sup>4</sup> Dicha participación responde a mi desempeño laboral dentro de la Administración Pública en Argentina, particularmente en áreas vinculadas al relacionamiento institucional y de gestión en cooperación internacional.

Dichas dimensiones se proponen vincular por medio de una dimensión operativa, para en su conjunto, entender la arquitectura organizativa existente en el proceso de gobernanza de la CSS. Para ello, se identifican las siguientes categorías o ejes asociados a: el *perfil de gestión*, para analizar si los países responden a modelos reactivos o proactivos, sistemas centralizados o fragmentados o bien de tipo “top down” (de arriba abajo) o “bottom up” (de abajo arriba) para desarrollar la CSS; y a la *cooperación interna/ coordinación de políticas*, para conocer la posición y estructura de los actores involucrados y la estabilidad en la gestión de la CSS. A través de estos factores, se esperan observar aquellos arreglos institucionales, organizativos, o metodológicos, dirigidos a brindar coherencia y coordinación entre políticas.

Los **Capítulos III y IV** intentan poner a prueba las categorías seleccionadas para indagar sobre el tipo de gestión y construcción de la CSS en cada país. Para ello, se analizarán las ideas, objetivos e intereses institucionales, el lugar que ocupa la CSS en las organizaciones objeto de estudio, y aquellas estrategias que en cada organismo se fueron dando en el período de análisis para su ejecución, así como su evolución. Estas cuestiones servirán para analizar la institucionalización que en cada organismo ha venido teniendo la cooperación internacional y particularmente la modalidad sur-sur, y ayudarán a dar cuenta de la coherencia entre el discurso y la acción y entre las políticas. Asimismo de los mecanismos operativos que se perciban en cada caso, se podrán arrojar resultados sobre la forma de gestión interna.

El **Capítulo V** concluye con un análisis comparativo de ambos países a la luz de los factores seleccionados para estudiar cada dimensión, pretendiendo reflexionar sobre las características identificadas que en Brasil y Argentina tienen la gestión y construcción de esta modalidad de cooperación, en virtud también de los desafíos planteados en el Capítulo I. Asimismo, se sugieren posibles nuevas líneas de investigación, que den continuidad al análisis de la dimensión operativa pero ampliando el objeto de estudio con otras variables u actores de la región, que presenten otros diseños institucionales. Ello ayudará a extender el campo comparativo, permitiendo que de una mayor cantidad de casos se pueda indagar sobre las ventajas o desventajas de contar con determinados modelos o “cocinas” para la construcción de la CSS.

## **I. CAPÍTULO I: ESTADO DEL ARTE DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR**

Dentro de la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID)<sup>5</sup>, se pueden identificar dos modalidades de cooperación en las que los Estados<sup>6</sup> se ven involucrados. Por un lado, la Cooperación Norte-Sur (CNS), asociada a la relación de colaboración entre un país desarrollado y otro en vías de desarrollo, y por otro, la Cooperación Sur-Sur (CSS), que rige el vínculo entre países con similares niveles de desarrollo.

El presente capítulo recorrerá de manera sintética los antecedentes, orígenes y el rol que la CSS fue teniendo a partir de su configuración en la escena internacional. Se identificarán aquellos conceptos que ayuden a definirla, considerando los argumentos, ideas y aportes de la comunidad internacional, que han ido contribuyendo con su conceptualización, así como también las limitantes o desafíos que la misma reviste.

<b>I.1. Antecedentes, orígenes y configuración de la Cooperación Sur-Sur</b>
--

Primeramente cabe hacer mención al concepto de “Sur”, cuyo uso se identifica con términos como el de “Tercer Mundo”<sup>7</sup>, que surge a principios de la década de 1950 para describir la situación de aquellos países que no eran parte del bloque capitalista occidental o “Primer Mundo”, ni del bloque comunista o “Segundo Mundo”. El término se hizo extensivo para incluir a Estados, que no obstante sus estructuras sociopolíticas heterogéneas, compartían problemáticas comunes vinculadas al subdesarrollo y la dependencia (Best et. al., 2004: 310-311). La noción de “Sur”, es asimismo vinculada con la idea de “periferia” o país “subdesarrollado”, en contraposición con aquellos del “centro”, que se asocian a Estados del Norte o “desarrollados”. Al respecto, cabe mencionar que algunos teóricos de América Latina como Fernando Cardoso o Enzo Faletto<sup>8</sup> entendieron al subdesarrollo como una característica del sistema económico mundial y establecieron la existencia de una relación de explotación por parte del centro (Estados desarrollados) hacia la periferia

---

<sup>5</sup> Se entiende por CID al “conjunto de acciones que realizan gobiernos y sus organismos administrativos, así como entidades de la sociedad civil de un país o conjunto de países, orientadas a mejorar las condiciones de vida e impulsar los procesos de desarrollo en países en situación de vulnerabilidad social, económica o política” (Ayllón Pino, 2007: 36).

<sup>6</sup> Este trabajo se focalizará en la CI que se lleva a cabo desde los Estados, a nivel gubernamental, dejando de lado el universo de otros actores, por ejemplo aquellos no gubernamentales, que también participan en el sistema internacional de cooperación.

<sup>7</sup> El término “Tercer Mundo” fue acuñado por el francés Alfred Sauvy que identificaba a los países “más pobres y populosos del mundo” en analogía al Tercer Estado Francés (Escobar, 2007: 64).

<sup>8</sup> Exponentes latinoamericanos de las Teorías de la dependencia.

(economías en desarrollo) (Vieira, et al., 2010: 8). Durante las décadas de 1950 y 1960 eran las teorías del desarrollo<sup>9</sup> y los conceptos de modernización los que primaron, y a partir de los cuales se asoció al desarrollo con el crecimiento económico, la industrialización, el mayor ahorro y la inversión. Sin importar el nivel de avance o progreso que las naciones tuvieran, aplicando la misma receta, los países podían pasar de una situación de subdesarrollo a una de modernidad y desarrollo, en términos de Rostow<sup>10</sup>.

Es así como el “Sur” surgió como un concepto “complementario y/o distintivo de otra realidad diferente a la de los países del Norte, en donde países periféricos o en desarrollo comparten situaciones similares de vulnerabilidad y desafíos”, aunque sin considerarse los mismos como un grupo homogéneo, debido a sus particulares realidades (Lechini, 2009a: 65).

En el ámbito de las relaciones internacionales, la idea del sur y de la CSS se comienza a asociar con la independencia de países de Asia y África, considerándose un antecedente e hito la Conferencia de Bandung<sup>11</sup>, realizada en 1955. Es allí cuando países en desarrollo comenzaron a tomar conciencia de la necesidad de promover una mayor solidaridad y colaboración mutua para enfrentar las asimetrías del sistema internacional, marcando de este modo su entrada en la escena mundial (Baldomir, 1983: 261). A partir de este momento, los Estados se congregaron con el fin de discutir aquellas cuestiones sobre las que acordaban (tales como la oposición al racismo y al colonialismo, el deseo de preservar la paz mundial, los ideales de libertad e independencia) llamando a la ayuda mutua entre las naciones con similares problemas económicos. Sobre este último punto versó parte del debate, en el que se llamó a la cooperación en términos económicos y culturales entre los países del tercer mundo que estuvieran más avanzados y aquellos en inferiores condiciones, queriendo evitar así la dependencia de “fuerzas extranjeras” (Westad, 2007: 100, 102). Por su parte, la promoción de la cooperación técnica fue una idea constantemente difundida a partir de este encuentro afroasiático, identificada con la asistencia técnica, el intercambio de información, y la promoción de la industrialización, entre otros.

---

<sup>9</sup> Entre los años cincuenta y setenta tuvieron lugar teorías desarrollistas y de la dependencia (a partir de la década de 1970), entre las cuales se destacan las formuladas por economistas latinoamericanos como Raúl Prebisch, que influyeron en las propuestas realizadas en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), y las teorías sobre la autonomía de Jaguaribe y Puig.

<sup>10</sup> W. W. Rostow hablaba del “despegue económico” y de cinco etapas por las que los países atravesaban hasta alcanzar su desarrollo económico (The Stages of Economic Growth, 1959).

<sup>11</sup> Bandung contó con la participación de 29 estados de Asia y África recientemente independizados y fue una de las “mas grandes conferencias y de mayor influencia del tercer mundo durante la era colonial” (Westad, 2007: 99).

El diálogo entre los países del “Tercer Mundo” fue tomando mayor fuerza para materializarse en instancias tales como el Movimiento de Países No Alineados (NOAL)<sup>12</sup> en 1961, o el Grupo de los 77 (G77)<sup>13</sup>, creado en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)<sup>14</sup> en el año 1964. La formación del G77 fue para muchos un significativo “fenómeno político (...) que congregó en una plataforma común un instrumento de cooperación y negociación internacional multilateral”<sup>15</sup>.

Es así como desde estos espacios se fue desafiando al sistema internacional, y a pesar de las heterogeneidades entre estos países, se fue configurando una identidad del sur y dando un mayor impulso a la cooperación y colaboración mutua, como una herramienta para alcanzar el desarrollo. Esta etapa, en donde surge la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD)<sup>16</sup> respondió a un momento de la historia en el que los cambios en el sistema internacional, fruto de la descolonización, permitieron la entrada en escena de gran cantidad de nuevos Estados<sup>17</sup> y una mayor concientización sobre el Sur. Fue justamente en este ámbito, con el trasfondo de la guerra fría y con la mirada puesta en el desarrollo, que los países del sur fueron ganando espacios para reivindicar su posición y demandar un nuevo orden económico mundial, ante la necesidad de

---

<sup>12</sup> Bandung fijó las bases del NOAL, que a través de sus diversas Conferencias, logró perfilar al “Tercer Mundo” como un nuevo actor, que más allá de la confrontación este-oeste que tuvo lugar en el período de Guerra fría, tuvo un espacio para reivindicar por la soberanía e independencia de los Estados en una lucha colectiva contra el colonialismo (en todas sus formas) y por su desarrollo, destacándose en todo momento a la cooperación como una herramienta para asegurar dichos propósitos. El camino recorrido por NOAL comenzó con planteamientos de índole política, hasta demandas en materia económica. NOAL funcionó activamente como foro donde convergieron las posiciones de países que aunque “débiles militarmente y subdesarrollos económicamente” influyeron en la esfera internacional. Asimismo NOAL sirvió para “forjar conciencia sobre la necesidad de reformar el sistema económico mundial, cuestión retomada luego en el marco de la UNCTAD” (Ayllón Pino, 2007: 35).

<sup>13</sup> Bloque conformado oportunamente por 77 países en desarrollo de América Latina, África y Asia con “aspiraciones comunes, unidad y solidaridad” (Declaración ministerial en ocasión del 40º aniversario del grupo de los 77). Dio tratamiento principalmente a cuestiones económicas en la búsqueda de mayor equidad y desarrollo. En el G77, la CI fue al igual que en Bandung, considerada una herramienta para el trabajo conjunto de los países. Durante los años sesenta el G77, desde la UNCTAD, impulsó la Cooperación Técnica y Económica entre países en desarrollo, dándole un mayor impulso en los setenta. Actualmente el G77 cuenta con 131 países miembros y sigue funcionando como coalición en distintas negociaciones internacionales y foros y como la organización intergubernamental más grande de los países en desarrollo de las Naciones Unidas. <http://www.g77.org/doc/>

<sup>14</sup> UNCTAD fue el espacio para el tratamiento de los intereses económicos de estos Estados que compartían similares problemáticas vinculadas al desarrollo, y para la generación de consensos ante la necesidad de promover nuevas políticas para el comercio internacional y el desarrollo e influir de esta forma en la esfera internacional

<sup>15</sup> <http://mouradahmia.g77.org/volume1.php>

<sup>16</sup> Cabe aclarar que suele utilizarse el término CTPD, para hablar tanto de CSS como de Cooperación Horizontal.

<sup>17</sup> Como explica Eric Hobsbawm (2007: 346), “el mapa político mundial se transformó. La cifra de los Estados asiáticos reconocidos internacionalmente como independientes se quintuplicó. En África, donde en 1939 sólo existía uno, ahora eran unos cincuenta”.

promover nuevas políticas para el comercio internacional y el desarrollo, e influir de esta forma, en la esfera global, eliminando las desigualdades existentes.

Es así como las relaciones internacionales se fueron ampliando y una mayor interdependencia entre Estados se fue incrementando. La cooperación técnica<sup>18</sup> y económica fue una dimensión importante entre los países en desarrollo y de ahí la importancia que tuvo su institucionalización en el sistema internacional, impulsadas muy fuertemente por la UNCTAD y el G77.

Entre los años 1972 y 1977, fue en el marco de Naciones Unidas, “en donde se exhortó al Sistema de Naciones Unidas a apoyar a los países en desarrollo en sus esfuerzos por intensificar la cooperación técnica” (Zaharan et. al, 2011:3). Se creó así la Unidad Especial de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD)<sup>19</sup>, dentro del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1974<sup>20</sup> (Tassara, 2012: 40) y más tarde, en 1978, se adoptó el “Plan de Acción para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo” (PABA), en el marco de la I Conferencia de Naciones Unidas sobre CTPD, que fuera celebrada en Argentina.

El PABA, consensuado por 138 países, estableció algunos objetivos y recomendaciones<sup>21</sup> para esta cooperación, entendida como una “nueva dimensión de la cooperación internacional para el desarrollo”.<sup>22</sup>

Durante los años ochenta, período conocido como la “década perdida”, el deterioro económico y las condiciones políticas que afectaron a los países del tercer mundo, limitaron el accionar de la CSS (Abarca Amador, 2001: 171). “La crisis de la deuda y la fragmentación que se produjo a partir de las estrategias de negociación individual de los países del sur (...) afectaron significativamente las ideas predominantes acerca del desarrollo y de la cooperación (...). Durante toda la década se observa un largo silencio en los documentos sobre la CSS en los ámbitos multilaterales (...). La

---

<sup>18</sup> Cabe mencionar que la primera actividad de cooperación técnica sur-sur bilateral registrada fue en el año 1954, con la participación de Tailandia que brindaba cooperación a países en desarrollo del Sudeste Asiático. (SEGIB, 2008: 11)

<sup>19</sup> Su precedente había sido el Grupo de Trabajo sobre CTPD, creado en el 27º período de sesiones (SEGIB, 2008: 11)

<sup>20</sup> [http://www.cooperacionsursur.org/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=128&Itemid=118](http://www.cooperacionsursur.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=128&Itemid=118)

<sup>21</sup> Se recomendaba, por ejemplo, a los Estados el establecimiento de mecanismos y estructuras para apoyar, promover, financiar y coordinar las actividades de CTPD. (Ver PABA).

<sup>22</sup> PABA. Pág. 5, punto 12

desarticulación del sur en este período puso en evidencia los problemas de esta dimensión de la cooperación” (Colacrai, et. al, 2009: 12).

Los años noventa encontraron a la CSS en un contexto de postguerra fría, con un modelo capitalista predominante, de mayor apertura y liberalización económica, acompañado de un proceso de globalización, que hicieron más favorable su desarrollo<sup>23</sup>. “La CTPD sirvió como instrumento para promover un nuevo sistema de participación e intercambio entre los países” (Abarca Amador, 2001: 173), y respondiendo al contexto político y económico se reflejaba un esfuerzo de los Estados, no ya por cambiar el orden mundial, sino por “insertarse en el orden económico neoliberal” (Colacrai, et. al., 2009: 15).

Se buscaba también una mayor articulación entre la cooperación técnica y la económica: “lo que en la práctica significó subordinar la primera a la segunda” (Colacrai, et. al., 2009: 18). Así, en la década de 1990 fue cuando por primera vez la Asamblea General de Naciones Unidas, refirió al concepto de CSS en alusión a la CTPD, comenzando a vincular a esta modalidad de cooperación, de la cual se encargaba el PNUD con la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (CEPD), de la cual era responsable la UNCTAD (Zaharan et. al, 2011:6). Cabe hacer mención, que años más tarde, en 2004, la Unidad Especial de CTPD pasó a llamarse Unidad Especial de CSS, de acuerdo a la Resolución N° 58/220 de la Asamblea General de la ONU, y que el Comité de Alto Nivel CTPD de la Asamblea General, quien direcciona a la Unidad Especial, cambió su denominación por Comité de Alto Nivel de CSS.

La CSS no solo ha ido ganando espacios en el sistema de la ONU<sup>24</sup>, sino que también en organismos tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Grupo del Banco Mundial<sup>25</sup>, o el Grupo de Trabajo para la CSS (GTCSSC)<sup>26</sup>. En la región latinoamericana por su parte, se destacan los espacios otorgados a la CSS dentro de la Organización de Estados

---

<sup>23</sup> Cabe destacar que en términos de cooperación se conoce a esta década como “la fatiga de la ayuda” ya que se plasmó en una disminución de los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo por parte de los tradicionales donantes.

<sup>24</sup> Como en la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) o el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

<sup>25</sup> Por ejemplo, el Banco Mundial estableció “un mecanismo intercambio de experiencias entre países del hemisferio sur en 2008 como fondo fiduciario de donantes múltiples (...) y organizó la Red mundial de educación sobre el desarrollo y la Plataforma de intercambio de conocimientos Sur-Sur”. (Comité de Alto Nivel de CSS, 2012:15)

<sup>26</sup> A partir de Accra y de la Declaración de Bogotá 2010, surge en 2009 este grupo, en el marco del Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda.

Americanos (OEA), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)<sup>27</sup>, el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA)<sup>28</sup>, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), o bien bloques de integración regional como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la Comunidad del Caribe (CARICOM), y la Comunidad Andina (CAN) (PNUD, 2011: 43). En otras regiones que han venido promoviendo la CSS, se destacan alianzas como el Grupo de África, Caribe y Pacífico (ACP), la Unión Africana, el New Partnership for Africa's Development (NEPAD), la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), o a nivel subregional en Asia, la South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC)<sup>29</sup>.

## 1.2. Conceptos claves de la Cooperación Sur-Sur

Establecer una definición acordada por parte de la comunidad internacional sobre la CSS es hoy en día un desafío. Si bien hay distintos aportes que contribuyen para su conceptualización, existe una gran dispersión en relación con las nociones que podrían definirla y al respecto no existe un acuerdo establecido en el escenario internacional para dicho fin.

Se podría empezar diferenciando a la CSS de la CNS, ya que mientras que la segunda<sup>30</sup> se asocia con la transferencia de recursos financieros concesionales por parte de “donantes” (Estados desarrollados o bien organismos multilaterales) hacia países “receptores” para promover su desarrollo y bienestar económico, la CSS comprende “un proceso por el cual dos o más países en

<sup>27</sup> En 1979 se crea en el ámbito de la CEPAL, dependiente de la ONU, el Comité de Cooperación Técnica entre Países y Regiones en Desarrollo, cuya función fue impulsar iniciativas de CSS en los sectores económico, social y medio ambiental (SEGIB, 2008: 11)

<sup>28</sup> Del SELA participaron 27 países de América Latina y el Caribe, y surgió en 1975 como punto focal de las actividades regionales de CTPD (SEGIB, 2008: 11)

<sup>29</sup> La CSS ha venido siendo protagonista también en conferencias, reuniones internacionales y diversos ámbitos que han ido contribuyendo con su conceptualización y promoción. Se pueden mencionar como ejemplos: la Conferencia de Alto Nivel sobre CSS o I Cumbre del Sur de Marruecos (2003) celebrada en el marco de ONU y G77; la Conferencia de Alto Nivel sobre CSS o II Cumbre del Sur en Doha (Qatar) del año 2005, en la cual se adopta el Plan de Doha que indica iniciativas para estimular un aumento de la CSS en todas las regiones del mundo y en todas sus modalidades (SEGIB, 2008: 12); las Cumbres Iberoamericanas, entre otras.

<sup>30</sup> De la CNS participan como Estados donantes aquellos países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que es el organismo encargado de establecer los criterios de distribución de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Este tipo de ayuda, “es una de las tantas instancias de la que se provee la CID para conseguir sus objetivos” (Prado Lallande, 2008: 10). En 2002, por ejemplo, se celebró la Conferencia de Monterrey, donde países de la OCDE reafirmaron el compromiso de destinar el 0,7% de su PBI al financiamiento del desarrollo.

desarrollo adquieren capacidades individuales o colectivas a través de intercambios cooperativos en conocimiento, recursos y know how tecnológico” (Ayllón Pino, 2009: 2). Esta definición resaltada por el autor español Ayllón Pino es la indicada por la Unidad de CSS del PNUD.

La conceptualización establecida en 1977, por el Grupo de Consultores en CTPD, que luego intervendrían en el PABA, indicaba a la CSS como “un proceso consciente, sistemático y políticamente motivado, elaborado con el objeto de crear una estructura de vínculos múltiples entre países en desarrollo” (Ayllón Pino, 2009: 2-3). Al respecto, algunos de los objetivos que establecería el PABA para esta cooperación serían: “la promoción de la autosuficiencia para encontrar soluciones a problemas de desarrollo con propios valores, aspiraciones y necesidades (...) y a través de los intercambios de experiencias, recursos técnicos, y el desarrollo de capacidades complementarias; el mejoramiento e incremento de las comunicaciones entre países, generando una mayor concientización de los problemas comunes y un mayor acceso al conocimiento y experiencias disponibles para enfrentarlos”<sup>31</sup>.

Por su parte, la SEGIB (2012: 13), destaca la definición establecida años más tarde, en 2009, en la Conferencia de Naciones Unidas de Alto Nivel sobre CSS de Nairobi, que revisó los avances desde el PABA, y precisó que la CSS es “un esfuerzo común de los pueblos y los países del sur, surgido del intercambio de experiencias y afinidades, sobre la base de sus objetivos y solidaridades comunes y guiada, entre otras cosas, por los principios de respeto de la soberanía y la implicación nacional, libres de cualquier condicionalidad. La CSS no debe considerarse como la asistencia oficial para el desarrollo. Se trata de una colaboración entre iguales basada en la solidaridad”.

De igual modo, los países iberoamericanos establecieron algunas características con las que se puede identificar a este tipo de cooperación, entendiéndola como “generadora y fortalecedora de capacidades, como instancia de colaboración y articulación, como impulsora de la integración regional” (SEGIB, 2011). Adicionalmente se manifestó que “la CSS no sustituye la necesaria CNS”, siendo importante su contribución a partir de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) (SEGIB, 2012: 14).

Con el propósito de diferenciar a la CSS de la CNS, algunos académicos señalan que la CSS no es un instrumento para mejorar la efectividad de la CNS mediante la triangulación, ni debe implicar

---

<sup>31</sup> PABA, páginas 5 y 6.

algún grado de concesionalidad, con lo cual la idea de “donación” o “aportes no reembolsables” no es un elemento constitutivo de la definición de esta cooperación (DGCIN, 2009: 121).

Adicionalmente, el “Informe sobre la Cooperación en Iberoamérica” de la SEGIB (2008b: 57), si bien reconoce a la cooperación económica dentro de la CSS, hace mayormente hincapié en la cooperación técnica. De esta forma indica que las CSS “facilita que los países que han conseguido importantes avances en algunas de sus capacidades compartan y/o transfieran parte de éstas hacia aquellos países que no lo han logrado, permitiendo así que estos últimos cubran parte de sus necesidades (...) Ello evidencia la relevancia del recurso humano y tecnológico por encima del financiero”.

En relación con la cooperación económica y la CSS, cabe mencionar que ciertos estudios notaron que la definición de la CSS en los ámbitos multilaterales preservaba alusiones a las características que identificaban a la CSS o CTPD en los años noventa, considerada como un medio de inserción y/o adaptación al orden económico internacional. Adicionalmente y como se ve en los cambios de denominación de las dependencias de las Naciones Unidas (como la Unidad Especial de CSS del PNUD) tanto la cooperación económica como la técnica se incluyeron dentro del término sur-sur (DGCIN, 2009: 111).

La idea de cooperación económica que se inserta dentro de CSS alude a “procesos de integración regional<sup>32</sup>, volúmenes de comercio intra e inter-regionales e incluso la inversión extranjera directa que ha tenido lugar entre países del sur”, siendo que de esta forma, se amplía el abanico de acciones y así el alcance del concepto de CSS (DGCIN, 2009: 112).

Continuando con los aportes conceptuales, algunos autores consideran a la CSS como una modalidad de cooperación alternativa a la CNS, en sus “estrategias de desarrollo y dinámicas de actores” (Rojas Aravena y Beirute Brealey, 2011: 9).

Otros consideran a esta modalidad como complementaria de la Norte-Sur. La Declaración de Doha, durante la II Cumbre del Sur del G77, refiere a la CSS como “un complemento y no un sustituto de

---

<sup>32</sup> Cabe mencionar que el G77 en 2003 aludía por ejemplo “ante la nueva tendencia hacia una mayor liberalización del comercio, la necesidad de fortalecer las agrupaciones económicas subregionales y regionales así como los mecanismos interregionales de promoción de la cooperación comercial Sur-Sur” (G77, 2003: punto 23).

la CNS” (G77, 2005: punto 12)<sup>33</sup>. Añade a esta visión, los puntos 49 y 50 de la Conferencia Internacional de Seguimiento sobre la Financiación para el Desarrollo<sup>34</sup> del año 2008 (Doha, diciembre de 2008), que establecen “el carácter complementario de la CSS respecto de la CNS” (Ayllón Pino 2009b: 2). O bien el IV Foro sobre Eficacia de la Ayuda que en el Punto 5 de la Declaración asocia a la CSS y Triangular, junto con las alianzas público-privado, como vehículos para el desarrollo, y modalidades complementarias a la CNS (OCDE, 2011, punto 5 y 8).

En contraposición con dicha asociación, hay autores que sostienen, que una interacción entre la CNS y la CSS “excluye toda pretensión de dependencia, subordinación o complementariedad de uno respecto del otro paradigma de cooperación” (Levi, 2010: 15).

Gladys Lechini<sup>35</sup> (2009b, 100-101; 2010) distingue dentro de la CSS, las dimensiones económica-comercial (a partir de la cual, por ejemplo, los gobiernos deciden convenir en estrategias comunes o alianzas para acordar un régimen internacional de comercio o inversiones ante negociaciones internacionales desventajosas); la académica (con el fin de promover marcos conceptuales propios y distintos de modelos o corrientes de análisis impuestos desde el Norte); la técnica y científico-tecnológica. Al respecto de esta última dimensión, sobre la que se hará hincapié en este trabajo, la mencionada autora, entiende por *técnica* a “la transferencia de capacidades técnicas y administrativas (el “*know-how*” o saber-hacer), y por *científico-tecnológica* a la realización de actividades conjuntas de investigación para promover avances que permitan un desarrollo integral”.

Los países de las distintas regiones del “Sur”, han ido consolidando este tipo de cooperación como una forma de acercamiento y relacionamiento entre sí, así como de posicionamiento en la esfera internacional. Al respecto, algunos autores refieren a esta modalidad de cooperación como una “cooperación esencialmente política que apunta a reforzar las relaciones bilaterales y/o a formar coaliciones en los foros multilaterales, para alcanzar un mayor poder de negociación conjunto con respecto al Norte, basado en la creación de una conciencia cooperativa, y de adquisición de mayores

---

<sup>33</sup> En dicho punto se aludía a ampliar los esfuerzos de la CSS, aprovechando las nuevas relaciones económicas internacionales en un contexto de mayor cooperación comercial y económica entre los países del sur.

<sup>34</sup> La cual revisó la aplicación del Consenso de Monterrey. Punto 49: “También reconocemos que la cooperación Sur-Sur complementa, no sustituye, la cooperación Norte-Sur”.

<sup>35</sup> Lechini (2009a: 69) distingue asimismo los distintos niveles de CSS. A saber: Regional (incluye los esquemas de integración económica y concertación política hemisféricos. Ej: MERCOSUR, UNASUR o Grupo Río); Interregional (incluye las relaciones bilaterales y la conformación de alianzas intercontinentales. Ej: IBSA); Multilateral global (acciones coordinadas de los países y grupos de presión en el marco de organismos internacionales).

márgenes de maniobra internacional y autonomía para la toma de decisiones para afrontar problemas comunes” (Lechini, 2009b: 100; 2009a: 67).

Lo cierto es que si bien la CSS tiene varios años de implementación, no existe una única conceptualización acordada dentro de la comunidad internacional que la defina, y hay variaciones según el alcance o naturaleza del concepto. Si se han podido identificar, algunos elementos que ayudan a caracterizarla, tales como: asociación horizontal<sup>36</sup>, la solidaridad e igualdad entre los Estados, su adaptación a políticas y prioridades nacionales, el respeto a la soberanía nacional, la promoción de la autosuficiencia, la preservación de la diversidad y la identidad cultural, entre otras.

Se añade un elemento también de la CSS, que responde a la existencia de un objetivo y la satisfacción de ambas partes. Costa Leite (Ciclo de debates CSS-EMBRAPA, agosto 2013) al respecto indica que los participantes en una relación de cooperación se deben sentir recompensados (desde aspectos materiales-comerciales o bien por un conocimiento adquirido). Y agrega que “para que haya cooperación las dos partes tienen que aportar el “mismo servicio”, el mismo esfuerzo. No todas las relaciones son colaborativas o de cooperación, dependerá del beneficio que de ella resulte para las partes.

Por último, merece la pena hacer mención de la Cooperación Triangular (CT)<sup>37</sup>, ya que es una modalidad generalmente asociada a la CSS. Al respecto, la SEGIB señala que si bien “no es estrictamente Sur-Sur, sirve de impulso a ésta” (SEGIB, 2008a: 7), siendo un “puente de articulación entre la CSS y la CNS”. La SEGIB apoya este fundamento en la Declaración de Marrakech (aprobada por el G77 durante la Primera Cumbre del Sur de 2003), que refería la CT como una expresión de la relación entre ambos tipos de cooperaciones” (SEGIB, 2008a: 21). Otras fuentes, indican que con la CT “se ha agregado una dimensión norte-sur a la cooperación entre países en desarrollo (...) notándose un tratamiento discursivo simétrico de ambas modalidades de cooperación en cuanto a sus fines y a las ventajas que representa en términos de mayor eficiencia y efectividad” (DGCIN, 2009: 113-114). Por otra parte, algunos consideran a la CT como una

---

<sup>36</sup> Algunos autores señalan que si bien esta modalidad de cooperación busca la mayor igualdad posible entre los países, esta horizontalidad puede verse relativizada porque muchas de las asociaciones entre países del sur reflejan asimetrías entre los Estado que reciben u ofertan esa cooperación. (Pace Alves, 2013: 129)

<sup>37</sup> La CT se define como la participación de un socio donante (destacándose países como España, Japón, Alemania, Canadá, Estados Unidos -Comité Alto Nivel CSS, 2012: 13) y un País de Renta Media (PRM), ambos oferentes de cooperación y un Estado receptor de menor desarrollo (Gómez Galán et. al., 2011:13).

alternativa de financiamiento de las acciones de cooperación técnica (Gómez Galán et. al, 2011: 20).

A nivel multilateral se identifica a la CT como un ámbito de la CSS. Así lo plantea la ONU que integra a ambas dimensiones de cooperación dentro de la Unidad Especial de CSS del PNUD. Dicha dependencia, sostiene que la CT es la “cooperación técnica entre dos o más países en desarrollo que es apoyada financieramente por donantes del norte u organismos internacionales” (SEGIB, 2008a: 20).

No obstante la relación que se indique entre la CT y CSS, es importante destacar que la CT posee características similares a la CSS, tales como la “horizontalidad, consenso y equidad” (Gómez Galán et. al, 2011:18; SEGIB, 2008a: 21), y es considerada como un gran impulso y punto de apoyo para el desarrollo de la CSS.

### **I.3. La Cooperación Sur-Sur en el contexto actual. Debates vigentes**

A partir del siglo XXI, la comunidad internacional ha venido presenciando cambios en la agenda global y en la nueva arquitectura de la cooperación internacional. Cuestiones como la preocupación por la eficacia de la ayuda, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)<sup>38</sup>, el surgimiento de países o potencias emergentes como nuevos actores, la reducción de la AOD en los Países de Renta Media (PRM)<sup>39</sup>, entre otros, han ido acercando a la CSS a los debates y discusiones internacionales actuales, por sus aportes al desarrollo y al fortalecimiento económico y social de los países del sur<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> A partir de la Declaración del Milenio del año 2000, la comunidad internacional acordó ODM para alcanzar al 2015: erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre géneros; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA; la sostenibilidad del medio ambiente; fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

<sup>39</sup> La categoría de “renta media” obedece a la clasificación de los Estados según sus niveles de ingreso, de acuerdo a criterios establecidos oportunamente por el Banco Mundial, y los cuales fueron tomados en consideración por el CAD de la OCDE para definir la distribución de la AOD. Este criterio, que toma como indicador el ingreso per cápita de los países, ha dejado de lado en la distribución de la ayuda a PRM, entre los que se encuentra la mayor parte de la población mundial en situación de pobreza (72% aproximadamente en 2008) (CEPAL, 2011: 14) y el 90% de los países de América Latina y Caribe (ibídem: 5). Si bien PRM hay en todas las regiones en desarrollo del mundo, América Latina y el Caribe es la de mayor proporción dentro de este grupo, con el 28%. (CEPAL, 2012: 14).

<sup>40</sup> Se pueden citar resoluciones de la Asamblea General de la ONU (AG. Res. 62/209; Res 64/222) en donde se alienta el apoyo a las acciones de CSS, se promueve el papel de la CSS y se reconoce su contribución a la CID, entre muchas otras cuestiones.

En relación con los PRM, su cada vez mayor participación como oferentes de CSS se vincula, con la disminución de los flujos de AOD, cuya asignación ha venido priorizando a países de bajos ingresos<sup>41</sup>. Como consecuencia de esta reducción en la ayuda, que reviste un debate en sí mismo, y no excluyendo otros factores que también ciertamente podrían influir en ese descenso de la cooperación<sup>42</sup>, se abre la perspectiva de una mayor participación por parte de los países del Sur dentro de la CID, no ya como receptores de cooperación sino como oferentes, a través de la CSS.

Esto lleva a vincular también el rol de la CSS dentro de la CID y más específicamente en el cumplimiento de los ODM, en donde si bien oportunamente no se reconoció explícitamente el potencial que tenía la CSS, ya sea en la Cumbre del Milenio o en la Declaración de los Objetivos de Desarrollo (Ayllón Pino 2009b: 2), algunos académicos entendieron que su aumento “podía expresar la creciente capacidad de los PRM, como donantes y no solo receptores, para contribuir al cumplimiento de los ODM” (Sanahuja, 2011: 213)<sup>43</sup>. Adicionalmente, cabe agregar que la Conferencia de Alto Nivel de CSS del G77 (2003: punto 1), reconoció a esta modalidad de cooperación, “como imperativo destinado a complementar la CNS a fin de contribuir al logro de los objetivos del desarrollo convenidos en el plano internacional, incluidos los ODM”. Cabe mencionar la reciente aprobación de los Objetivos Desarrollo Sostenible en 2015, de donde surgen 17 objetivos y 169 metas a ser cumplidos a 2030, a partir de los cuales habrá que ver como se reorganiza la agenda global<sup>44</sup>.

Por otra parte, se puede mencionar la entrada en escena de potencias emergentes ejecutoras de la CSS, como Brasil, India o Sudáfrica, los cuales incluso conjugan sus esfuerzos en CSS a través de

---

<sup>41</sup>La asignación de AOD a países de baja renta se acentuó aún más con el establecimiento de los ODM, momento a partir del cual los “donantes” direccionaron los flujos de ayuda para el cumplimiento de estas metas, principalmente para la lucha contra la pobreza en países de menor renta per cápita.

<sup>42</sup> Uno de ellos, bien podría ser la “securitización de la agenda” Sanahuja (2008: 11) indica que a partir del 11-S, la agenda de las relaciones internacionales se vio influenciada por la “securitización” de la ayuda, que modificó el foco de atención de las políticas de cooperación y la ayuda al desarrollo, y llevó a que gran parte de la “ayuda” estuviera condicionada por las estrategias antiterroristas y de seguridad de algunas potencias donantes. Este motivo según el autor, es también una de las causas por las que países de América Latina y el Caribe, también vieron disminuir su AOD.

<sup>43</sup> El autor cita a Surasky y Ayllón Pino como autores de este extracto.

<sup>44</sup> Los mismos fueron aprobados en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible realizada en ONU en septiembre de 2015, ante la proximidad de la fecha límite para el cumplimiento de los ODM a fines de 2015 y la necesidad de comenzar a pensar una agenda de desarrollo a partir de 2016, que contemple la realización de los logros no alcanzados por los ODM, sumando otros objetivos económicos, sociales y ambientales, aprobándose entonces una nueva Agenda Global de Desarrollo Sustentable, que incluya entre otras cuestiones: el compromiso de los Estados para erradicar el hambre y lograr la seguridad alimentaria; garantizar una vida sana y una educación de calidad; lograr la igualdad de género; asegurar el acceso al agua y la energía sustentable; promover el crecimiento económico sostenido; adoptar medidas urgentes contra el cambio climático; promover la paz; facilitar el acceso a la justicia y fortalecer una alianza mundial para el desarrollo sostenible. <http://www.onu.org.ar/agenda-post-2015/>

alianzas como IBSA<sup>45</sup> (Foro Trilateral India, Brasil, Sudáfrica) o los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), que han facilitado el relacionamiento sur-sur, a través de un pronunciado rol en la arena internacional y de su contribución a la economía global, promoviendo ámbitos para el “intercambio de ideas y de coordinación de posiciones comunes a nivel internacional” (Bilal, 2012: 9, 16).

Estos países, considerados en muchos casos como “nuevos polos de crecimiento y modelos de integración”, para ciertos autores son los *nuevos donantes*, o “nuevos participantes en el lado del Norte, solo que están en el Sur, expresando una nueva realidad de los bloques de poder que se están configurando en este nuevo escenario” (Levi, 2011: 20)<sup>46</sup>.

Por otro lado, teniendo en cuenta los debates que ocupan la agenda de la CI en torno al financiamiento y la eficacia de la ayuda, se podría tomar como referencia o punto de partida a la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo (de Monterrey) del año 2002<sup>47</sup>, que señala a la CSS como un instrumento de asistencia<sup>48</sup>. Si bien en las conferencias sobre eficacia de la ayuda, esta modalidad se menciona, no se le otorga gran importancia. Así, en la Agenda de Acción de Accra (2008) el abordaje sobre CSS no fue central y solo aparece como un instrumento para facilitar el aprendizaje de experiencias (DGCIN, 2009: 116; Ayllón Pino, 2009b: 5; Levi, 2011: 19).

---

<sup>45</sup> Señala Lechini (2007: 273, 274) que algunos países del Sur considerados potencias regionales han venido asociándose para defender sus “intereses comunes compartidos” y es allí donde la autora ubica a IBSA como una oportunidad para “promover y ampliar la CSS” (...) Los tres gobiernos apuntan a un objetivo muy general, como la promoción del diálogo, la CSS y la búsqueda de posiciones comunes en asuntos de importancia internacional.

<sup>46</sup> Levi cita en este extracto a Grace Jaramillo y Robert Zoellick en su discurso “¿El fin del tercer mundo?”.

<sup>47</sup> El proceso para mejorar la eficacia de la ayuda comenzó con el Consenso de Monterrey (2002) a partir de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de la ONU, en donde se reconoció la necesidad de mejorar la eficacia de la ayuda en vistas al cumplimiento de los ODM. Es así como, entre otros compromisos, se comienza a trabajar en el marco del CAD/OCDE a través del Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, conformado por donantes y algunos países receptores. Al respecto se han venido realizando a nivel internacional las siguientes conferencias y declaraciones: la Declaración sobre la Armonización de la prácticas de los donantes tradicionales (I Foro de Alto Nivel. 2003), la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda (II Foro de Alto Nivel. 2005), el Programa de Acción de Accra (que trabajó sobre los principios de París en el III Foro de Alto Nivel (2008), y el IV Foro de Alto Nivel de Busan (2011).

<sup>48</sup> Punto 19: “(...) alentamos la CSS, incluida la cooperación triangular, para facilitar el intercambio de opiniones sobre estrategias y métodos que han tenido éxito”. Punto 43: “(...) fortalecer la cooperación triangular, incluidos los países con economías en transición y la CSS como instrumentos para la prestación de asistencia” (Ver documento de la Conferencia Monterrey). Las posteriores Conferencias sobre Financiación al Desarrollo, la de Doha realizada en 2008 y la de Addis Abeba de 2015 también reconocen el rol y particularidades de la CSS, señalándola asimismo, como una modalidad complementaria a la CNS (II Conferencia Internacional sobre Financiación al Desarrollo, Doha: punto 56, página 21; III Conferencia Internacional sobre Financiación al Desarrollo de Addis Abeba, punto 37, págs. 16-17).

En el 4° Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda celebrado en 2011 en Busan, Korea, al reconocer la complejización de la arquitectura del sistema de CID, se incluye a las CSS y CT, junto con las alianzas público-privadas como formas complementarias a la CNS. Para algunos autores, de esta manera se asocia a la CSS como un nuevo enfoque o nueva fuente de asistencia al desarrollo para resolver los nuevos desafíos que enfrenta el sistema internacional (Kharas, 2011: 2-3).

Cabe señalar, que a pesar de los reconocimientos en estos ámbitos, y aún cuando la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda<sup>49</sup>, fuera suscripta por varios países del sur, la misma no ha generado gran entusiasmo y participación por parte de algunos gobiernos del sur, que consideran que estas iniciativas propiciadas, por ejemplo, por el Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda del CAD, aluden principalmente a un enfoque desde los donantes, sin contemplar verdaderamente las especificidades propias de la CSS (Ayllón Pino, 2009: 6).

Esta dificultad que manifiestan los países que desarrollan la CSS tiene que ver con la no identificación con nociones como “donante”, y “ayuda”, o con prácticas y mecanismos utilizados por los Estados que conforman el CAD. Con lo cual adoptar o adaptar las reglas de dicho Comité o bien establecer un diálogo más fluido entre ambas cooperaciones, será parte de un debate a futuro, sobre el cual algunos autores incluso sugieren el establecimiento de una “plataforma más neutra”, que adopte un vocabulario que represente a ambas modalidades de cooperación y permita formas más constructivas de diálogo<sup>50</sup> (Bilal, 2012: 24).

Agrega la SEGIB (2008a: 21), que este conflicto asociado con la validez de las Declaraciones de Monterrey y Paris (aunque podría hacerse extensivo a las demás instancias referidas), es cuestionado por derivar de un referente del Norte que no debe interferir en la forma en la que el Sur decida impulsar sus propias modalidades de cooperación.

Finalmente, caben mencionar otros temas de debate que vinculados a la CSS, se insertan en la agenda de la cooperación, pudiendo asimismo ser considerados como desafíos a atender:

---

<sup>49</sup> La Declaración de París surge con la intención de aumentar los recursos para el cumplimiento de los ODM. Estableció una metodología para el seguimiento de estos objetivos y algunos principios como la apropiación, alineación de donantes con estrategias de los socios; la gestión de la ayuda con vistas a resultados y la mutua responsabilidad de los socios (OCDE, 2005).

<sup>50</sup> Al respecto también se señala que por otra parte, la CSS tendrá que hacer sus esfuerzos para trasladar la retórica de “win win”, y solidaridad, etc. a la práctica” (Bilal, 2012: 24).

(i) el impulso a una mayor armonización entre cooperación técnica y económica, estimulada por Naciones Unidas, a través del Comité de Alto Nivel de CSS. Al respecto, la SEGIB (2008a: 21) señala que los límites difusos que existen entre ambos tipos de cooperación facilitan su integración, “posibilitando por ejemplo la correspondencia estratégica entre cooperación y desarrollo; y a un mejor establecimiento de las prioridades de colaboración entre los países en desarrollo”. Asimismo, Abarca Amador (2001: 184) indica que alguno de los beneficios que esta armonización traería, especialmente para América Latina tendrían que ver con una mejora de “sus oportunidades negociadoras” y “de participación en la economía mundial”, y de “ayuda en la promoción y competitividad de sus productos”.

(ii) la posibilidad de extender el campo de acción de la CSS a otros actores más allá de los Estados, ya sea del ámbito privado como público (SEGIB, 2008a: 21). A nivel multilateral la asociación pública y privada en la CSS es promovida desde el PNUD, al buscar impulsar la vinculación de empresas y del mercado. Incluso en la Conferencia de Alto Nivel sobre CSS del G77, se reconoce la contribución a los ODM de agentes no estatales como ONG’s, fundaciones, universidades y empresas, y “la relación que surge entre los mismos y los agentes de cooperación internacional” (G77, 2003: punto 12). A diferencia de lo que planteaba el PABA, que aludía únicamente como actores de esta cooperación a los entes estatales, se observa un cambio en las concepciones luego de algunas décadas (DGCIN, 2009: 113).

#### **I.4. Desafíos de la Cooperación Sur-Sur. La gestión de países del Sur**

En general, la literatura sobre CSS señala desafíos de índole operativa, metodológica, o institucionales, y otros más bien de tipo conceptual, pero en cualquier caso se destaca la demanda por un mayor debate, consenso, o acuerdo para avanzar alrededor de estos retos que pueden entorpecer el desarrollo y gestión de este tipo de cooperación.

Una primera dificultad, que ya se ha señalado con anterioridad, surge de la falta de delimitación conceptual en relación a esta modalidad de cooperación (Ayllón Pino, 2009: 2). Sobre este punto tratado en el I Encuentro Académico Iberoamericano de Cooperación Internacional, se indicó la importante “dispersión conceptual sobre la CSS”, tanto en ámbitos multilaterales como nacionales (DGCIN, 2009: 110).

De acuerdo a Lechini (2009a: 67 y 77) el concepto *Sur* es difuso y no hay consenso sobre cómo interpretar a la CSS, “considerándola como un proyecto en construcción”. Esta cooperación es muy amplia y tiene múltiples dimensiones, como se mencionó previamente, con fronteras difíciles de delimitar.

Al respecto, surge la demanda por parte de algunos académicos de articular una definición de CSS de acuerdo a una noción del *Sur* que no haga referencia a lo geográfico, sino a la agrupación de Estados que hayan sido periféricos al desarrollo de los países con mayor bienestar social y económico (...) asumiendo la amplia diversidad cultural, económica, política y social de esta periferia, considerada en la idea de “sur global” (DGCIN, 2009: 121).

Otra dificultad, vinculada al aspecto conceptual, es que tampoco existe consenso entre los expertos sobre las motivaciones alrededor de este tipo de cooperación. Para algunos, la CSS no siempre tiene una finalidad únicamente desarrollista, habiendo en algunos casos elementos concesionarios no explícitos e “intencionalidades políticas, motivaciones de tipo comercial, estratégico o de prestigio e influencia internacional” (Ayllón Pino, 2009: 4-5). Sean Burges (2012: 244), por ejemplo, plantea que la realidad que subyace a la CI, y en este caso a la CSS, es avanzar hacia los objetivos estratégicos de cada país.

La CSS en muchos países de Latinoamérica, como Perú, Colombia, Chile, o como se verá más adelante, Brasil y Argentina, está íntimamente ligada a la política exterior, funcionando como instrumento de la misma (DGCIN, 2009: 118). Al respecto, de acuerdo a José Antonio Sanahuja (2011: 213), el desarrollo de la CSS en la región responde a variadas motivaciones: de “poder, prestigio, legitimidad interna o internacional, apoyo de la estabilidad regional, o por compromisos internacionales, (...) o bien como una contribución a los ODM, o el fortalecimiento y/o renovación de procesos de cooperación e integración. En sintonía con esta idea que vincula a la CSS con la política exterior, Lechini (2009a: 95) señala que la región ante la visión de un sistema internacional inequitativo, ha dado especial interés a “la búsqueda de autonomía, de construcción estatal y de no intervención”.

La discusión sobre los objetivos que subyacen en la CSS, diferencia por ejemplo a Estados como Venezuela, Bolivia o Irán, que entienden a esta cooperación en contraposición a la globalización neoliberal sostenida por Estados Unidos o países como Sudáfrica, India, o Brasil, que la toman como un medio de acceso a la toma de decisiones, y un instrumento clave de la diplomacia (véase, por ejemplo, el caso brasilero y su objetivo de acceder al Consejo de Seguridad de las Naciones

Unidas) (Lechini, 2009a: 77). Burges (2012: 224-225, 228, 233) también señala que la CSS que llevan a cabo países como China e India, está motivada por la búsqueda de recursos naturales, habiendo de alguna forma ciertos tipos de condicionalidades. Al mismo tiempo, se vinculan las acciones de cooperación técnica de estos países con la gran aceleración del comercio sur-sur, lo cual lleva a reflexionar sobre la relación entre la asistencia al desarrollo y las inversiones que pueden generarse.

En relación con los argumentos hasta aquí expuestos y vinculando la CSS con la ayuda al desarrollo, Sanahuja (2011: 216-218) plantea la existencia de un debate sobre el papel que esta modalidad de cooperación juega<sup>51</sup>. Al respecto, refiere que desde algunos países, ONGs, o mismo desde la academia se promueve la idea de que la CSS tiene una “naturaleza, propósitos e instrumentos inherentemente mejores que los de la CNS”. Retomando lo planteado por Ayllón Pino *ut supra* en relación con las motivaciones, esta postura de acuerdo a Sanahuja es más bien “desarrollista” y se aleja de las políticas exteriores de los países “que contaminan” a la ayuda tradicional, planteando atributos de solidaridad, relación entre iguales, etc. No obstante, también señala que si bien no están en duda las potencialidades y fortalezas que la CSS registra, ya sea mediante su adaptabilidad a las circunstancias locales, o mejor comprensión de los problemas por compartir similares desafíos de desarrollo, muchas de las críticas que se le atribuyen a la CNS, también cabría dirigirlas a la CSS, considerando que, en muchos casos, las acciones de CSS son conducidas por la política externa de los países<sup>52</sup>. Incluso manifiesta que en ciertos momentos la horizontalidad o igualdad de los socios no se aplica, y al respecto alude a la cooperación entre Venezuela y pequeños países caribeños dependientes del petróleo, o Brasil con Haití.

Otra consideración que se desprende de lo expuesto, tiene que ver con “interpretaciones limitadas de la funcionalidad de la CSS”, al entender a la CSS por su carácter instrumental, al asociarla como medio de la política exterior, siendo que la misma “queda sujeta a cumplir los objetivos e intereses de un país (...) restringiendo los beneficios para un Estado como individualidad y no tanto para el

---

<sup>51</sup> Resulta interesante el planteo de Sanahuja (2011: 216) que en este apartado habla de un debate más bien de índole teórica al relacionar a la CNS y CSS con la AOD. El entiende que ambas modalidades de cooperación podrían ser explicadas por las mismas teorías en las que se enmarca por ejemplo la cooperación internacional o ayuda externa (a saber: el realismo, o institucionalismo y las teorías de la opción racional, el constructivismo y las teorías críticas y post-marxistas). “Se puede alegar que la CSS, como la cooperación norte-sur, también podría explicarse dentro de estos marcos teóricos alternativos basados en el poder, el interés, y las ideas”.

<sup>52</sup> Sanahuja plantea al respecto como ejemplos el caso de Brasil, que busca un liderazgo tanto en la región como a nivel global, o la promoción de sus exportaciones, o Venezuela, cuyas motivaciones están “ligadas a alineamientos geopolíticos y agendas ideológicas” o incluso Chile, que utiliza la CSS para aproximarse a países más avanzados, considerando su membrecía en la OCDE, o China que si bien es un actor extrarregional su cooperación está vinculada e interese económicos y extractivistas, inversión directa, etc.

colectivo que identifica al *Sur* en torno a intercambio de demandas comunes. Desde la academia se señala que estas consideraciones pueden debilitar los argumentos políticos de los países sobre la “generación de un sistema de cooperación más inclusivo, participativo, eficiente” (Kern y Weisstaub, 2011: 93).

Las diferentes motivaciones u objetivos presentes en la CSS de cada Estado, también llevan a plantear las desiguales estrategias de cooperación existentes entre países del sur, a saber, la de países como China o India, que entienden por CSS el desarrollo de actividades comerciales, de inversión, y asistencia técnica (un modelo que se asemeja quizás a la CNS), a diferencia de la concepción que tiene gran parte de América Latina, en la cual la CSS se basa mayormente en la asistencia técnica. Ello motiva a pensar en la búsqueda de un enfoque más amplio de CSS, que contemple no solo la colaboración técnica sino incluso la transferencia de recursos líquidos, como se da por ejemplo en casos como el Fondo IBSA (Hirst, 2010: 27).

De igual modo, se señala que las áreas temáticas que son más atendidas en la región latinoamericana por la CSS a nivel bilateral son las vinculadas con el sector energético, el desarrollo social y la asistencia financiera. Mientras que a nivel regional se resalta, por ejemplo, la infraestructura física. Cada Estado se puede identificar por ofrecer cooperación en algún sector determinado y de acuerdo a una modalidad específica (financiera, técnica, etc.) (Sanahuja, 2011: 214).

Al mismo tiempo, estos temas que se vienen planteando se asocian al debate en torno al rol de los donantes emergentes, véase los ya mencionados China, e India, como también Sudáfrica o Brasil, entre otros, que vienen siendo importantes actores en el sistema de ayuda internacional (a través de la provisión de préstamos blandos, asistencia técnica, inversiones, etc.), pero que no son los tradicionales países donantes del CAD, ya que operan bajo la agenda de la CSS.

Hirst (2010: 24) entiende que las heterogeneidades y diversidad de los Estados, sus distintas posturas o estrategias de cooperación, así como de contenidos y formatos de CSS, pueden llevar a complicaciones en el desarrollo de acciones de cooperación.

Plantean también la necesidad de un fortalecimiento de la CSS en sus esferas conceptuales autores como Sanin Betancourt y Nils-Sjard Schulz (2009: 3) que se focalizan en la CSS en América Latina y Caribe (ALC) y quienes, coincidiendo con las ideas planteadas por autores como Sanahuja, indican la necesidad de ver más allá de los ideales solidarios de la CSS, y entender que la misma, al

igual que lo que sucede con la CNS es parte de la política exterior de los Estados y, por ello, responde a intereses e incentivos nacionales, y no siempre a valores e ideologías. De aquí se desprende la idea de los autores de considerar en el debate que las “características que diferencian a la CSS de la ayuda convencional, no se encuentran en sus bases o cimientos, sino en los mecanismos o modalidades operativas”, que hacen referencia a su gestión.

En relación con los aspectos o elementos operativos, se identifican a continuación algunos desafíos a atender en relación con la CSS, y que son señalados, tanto desde un plano global, en el marco del Sistema de Naciones Unidas (Bilal, 2012: 22), como regional, a partir de los resultados del Taller realizado por el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la CSS (Págs. 13-18, 20) de la SEGIB, y desde otras fuentes académicas. Cabe mencionar, el especial interés que reviste este punto, teniendo en cuenta los objetivos de la presente investigación, que versarán sobre cuestiones operativas y de gestión en los ámbitos domésticos.

**Figura 1: Síntesis de algunos desafíos operativos de la Cooperación Sur-Sur**

	ONU	SEGIB	OTRAS FUENTES
<b>Institucionalidad</b>	<p>(i) Débiles estructuras de gobierno;</p> <p>(ii) Ausencia de políticas nacionales sobre CSS, (Unidad Especial sobre CSS, 2009: 27) y de áreas de cooperación bien definidas en los países (PNUDb, 2009: 4);</p> <p>(iii) Débiles o inexistentes mecanismos de coordinación (Zahran et al., 2011; citados en Bilal, 2012:22), entre las distintas agencias de implementación (Unidad Especial sobre CSS, 2009: 27). Necesidad de mayor “articulación entre las políticas y mecanismos operativos para facilitar la coordinación” (PNUDb, 2009: 4).</p>	<p>(i) Existencia de estructuras organizativas diferentes, con esquemas administrativos, legales, o de gestión diversos: algunos países tienen agencias especializadas, otros dependen de sus Cancillerías o Ministerios de Planificación o Economía, (Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la CSS (Págs. 13-18, 20);</p> <p>(ii) Necesidad de articular y considerar una gran cantidad de actores técnicos y políticos en cada país, y estructuras internas nacionales (Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la CSS (ver Pág. 13-18, 20);</p> <p>(iii) Necesidad de mayor coordinación y articulación entre actores a nivel regional, promoviendo también el fortalecimiento de la CSS con otras plataformas de África, Asia, o el Caribe. (SEGIB, 2012: 16)</p>	<p>(i) Marcos institucionales y normativos poco desarrollados o laxos, y frecuentemente caracterizados por una excesiva confusión de mandatos, problemas de coordinación entre los actores y, en general, escasamente clarificados”. La CSS está aún en un “estado embrionario” (Santander, 2012: 14);</p> <p>(ii) Necesidad de mayor capacitación del personal de las agencias de cooperación y de consolidación de la institucionalidad, que facilite la articulación entre áreas de cooperación al interior de cada país (Rojas Aravena, 2011: 104; Kumar, 2008: 24; Hirst, 2010: 24; Sanin Betancourt y Schulz, 2009: 4). Rojas Aravena (2011: 38) refiere que no contar con agencias especializadas de cooperación se refleja una baja institucionalización y coordinación, aludiendo la necesidad de definición de lineamientos a nivel país, evitando la fragmentación de acciones;</p> <p>(iii) Dificultad en la identificación de agencias u organismos encargados de la CSS en los países, así como sus presupuestos, ante la falta de un sistema o estructura como el del CAD. Las dependencias cuentan con “distintos niveles de compromiso, planificación, arreglos institucionales, focos temáticos y regionales” (Borges, 2012: 235-236).</p> <p>(iv) Necesidad de “definir una agenda regional basada en las prioridades de los países de ALC (...) que facilite la institucionalización y estandarización de los procesos, para una cooperación más efectiva, transparente, eficiente y eficaz” (Aristizábal, Ferrerira, 2012: 123).</p>

<b>Sistemas de información</b>	<p>(i) Débiles mecanismos para informar y reportar. (Zahran et al., 2011; citados en Bilal, 2012:22);</p> <p>(ii) “Limitada información disponible sobre CSS, y de difusión de resultados de proyectos” (PNUDb, 2009: 4);</p>	<p>(i) Falta de información, escasa documentación para la toma de decisiones, y difusión. La solución a estas cuestiones permitirá mayor visibilidad y transparencia. (Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la CSS (Págs. 13-18, 20). La escasez de información entre socios genera una “pérdida de oportunidades de mejorar y/o aumentar las capacidades a través del conocimiento mutuo” (Unidad Especial sobre CSS 2009: 24).</p>	<p>(i) Necesidad de una mejora en la sistematización y tratamiento de la información (Santander, 2012: 14). Escasa información estadística, sobre recursos y acciones de CSS, y falta de difusión de estos datos (Sanahuja, 2011: 218). Necesidad de más y mejor información por parte de los Estados (Andrade, 2009);</p> <p>(ii) Escasa transparencia e información en la CSS, así como de su evaluación. Necesidad de que la CSS desarrolle su propio cuerpo de conocimiento, que incluya el diseño, implementación y evaluación de los programas de cooperación (Bilal, 2012: 20);</p> <p>(iii) Necesidad de contar con “estadísticas e información comparable” (Kumar, 2008: 24). La importancia de disponer de instrumentos y metodologías para sistematizar la información y elaborar estadísticas radica en poder determinar la cantidad y tipo de acciones realizadas, patrones y flujos de cooperación, costos, experiencias exitosas, y mejorar la visibilidad, predictibilidad y transparencia (Aristizábal, Ferrerira, 2012: 122). “La cuantificación de resultados, la escasez de información, o la presunción de “que existen más oportunidades de aprendizaje y aprovechamiento de las lecciones aprendidas en la CSS”, es una de las limitantes más señaladas sobre esta cooperación (Ayllón Pino, 2009: 4);</p>
<b>Recursos</b>	<p>Fondos insuficientes: un mandato auspicioso pero no congruente con los recursos existentes (Zahran et al., 2011; citados en Bilal, 2012: 22);</p>	<p>Áreas de cooperación, que muchas veces, no cuentan con presupuestos propios para ejecutar los proyectos. (Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la CSS (ver Pág. 13-18, 20);</p>	<p>La falta de recursos financieros en algunos países, implica que muchas veces no se le asigne a la CSS la prioridad que merece (Bilal, 2012: 20).</p>

<b>Metodologías de trabajo</b>	<p>(i) Débiles métodos de trabajo y lineamientos para tratar la CSS. (Zahran et al., 2011; citados en Bilal, 2012: 22);</p> <p>(ii) Se requiere “desarrollar formas concretas que eviten la duplicación de esfuerzos, (...) no sólo en términos de contenidos, sino también en relación a la gestión del conocimiento y el desarrollo de capacidades” (PNUD, 2011: 11);</p> <p>(iii) Poca cantidad de países efectivamente realizan el seguimiento y evaluación de sus acciones de cooperación (PNUDb, 2009: 10).</p>	<p>(i) Sería necesario que los países contaran con mecanismos para identificar propias capacidades;</p> <p>(ii) Desafíos en el monitoreo y evaluación en términos de resultados e impactos de los proyectos. (Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la CSS (ver Pág. 13-18, 20);</p>	<p>(i) Necesidad de incrementar instrumentos técnicos para cuantificar acciones de CSS, teniendo en cuenta la gran diversidad de acciones que implica (Hirst, 2010: 24);</p> <p>(ii) Necesidad de avanzar en sistemas de cómputo y homologación de procedimientos, considerando primeramente una definición sólida sobre los perfiles de oferta y demanda, para una mejor planificación. (Rojas Aravena, 2011: 104);</p> <p>(iii) Desafíos en la sistematización de buenas prácticas. Se indica que en ALC, se carecen datos sobre flujos de información estadística y financiera, así como sobre la calidad e impacto de este tipo de cooperación, planteando como posible solución contar con un sistema como el del CAD (Sanin Betancourt y Schulz, 2009: 3);</p> <p>(iv) Falta de mecanismos de coordinación, seguimiento, monitoreo y evaluación de las actividades (Bilal, 2012: 20).</p>
--------------------------------	---	---	---

## **II. CAPÍTULO II: MARCO CONCEPTUAL**

En este capítulo se presentará una ruta conceptual para el abordaje de la gestión de la CSS, teniendo en cuenta los factores domésticos y el rol que tienen las administraciones públicas en la construcción de esta modalidad de cooperación, ante la necesidad de que diversas políticas puedan coordinarse a los fines de esta modalidad de CI.

<b>II.1. Cooperación Sur-Sur y Relaciones Internacionales</b>
---

Para enmarcar la ruta conceptual que orientará este trabajo se partirá con la teoría de la *autonomía relacional*<sup>53</sup>, que sitúa la actuación del Estado como actor de la cooperación en el escenario internacional. Sus principales exponentes son Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian (2002: 179), quienes explican el comportamiento de los países haciendo hincapié en su “capacidad y disposición para actuar independientemente y en cooperación con otros, ante la nueva realidad mundial que se desprende a partir de la globalización, los procesos de integración regional y la cada vez mayor interdependencia”.

La autonomía relacional busca como objetivo “la preservación y ampliación de grados de libertad y, entiende que las prácticas, instituciones, e ideas se definen y desarrollan dentro de un marco de relaciones en las que "el otro", en vez de opuesto, comienza a ser parte integral de lo que uno es” (Russell y Tokatlian, 2002: 179). Así, los Estados ya no actúan de manera aislada e independiente sino a través del trabajo coordinado, de una mayor integración regional, negociando e involucrándose en regímenes, organismos internacionales, y por lo tanto, en los asuntos mundiales. Esta teoría, principalmente latinoamericana, explica el comportamiento de los países de la región, destacando la importancia de la integración y su accionar en cooperación con otros.

---

<sup>53</sup> La *autonomía relacional* toma conceptos del constructivismo como la consideración e interacción con los “otros”, a través de las relaciones bilaterales, negociaciones, normas y regímenes internacionales. Asimismo toma en cuenta los “procesos históricos y culturales que contribuyen a la formación de una conciencia de sociedad así como también de valores y objetivos comunes” (Russell y Tokatlian, 2002: 180). Desde el constructivismo, Alexander Wendt, refiere a la autonomía como “la capacidad del complejo Estado-sociedad para ejercer el control sobre la distribución de sus recursos y la elección de su gobierno”. La autonomía relacional se inspira en estas ideas y se ocupa del tema de la autonomía para los Estados y sociedades latinoamericanas” (ibídem, 166). Trabajaron la autonomía en Latinoamérica, Juan Carlos Puig (en Argentina) y Helio Jaguaribe (en Brasil), quienes formularon estrategias para la reducción de las vulnerabilidades de los países más débiles de la región ante el contexto internacional de los años setenta y ochenta (Colacrai, 2009: 38).

En línea con esta teoría, autores como Carla Morasso (2013a: 5), coinciden en que la CSS, “en tanto construcción política, puede ser concebida como una estrategia autonómica de inserción internacional”. Esta modalidad de cooperación busca profundizar las relaciones con el sur, “a los efectos de disminuir su vulnerabilidad, obtener mayores márgenes de maniobra e influir en el establecimiento de las reglas del sistema internacional” (Lechini, 2009; citada en Morasso, 2013a: 4), al mismo tiempo que busca fortalecer las capacidades internas de los Estados.

La autonomía relacional destaca el papel de los factores internos por su importancia en el mantenimiento y ampliación de los grados de autonomía de cada país (por ejemplo: la solidez de las instituciones, la capacidad de adaptación a las circunstancias económicas/tecnológicas mundiales, la estabilidad política, etc.) (Russell y Tokatlian, 2002: 175-176). En este sentido, la CSS implicaría una forma de relacionamiento con el sistema internacional, pero sin dejar de desatender los intereses y objetivos nacionales, junto con los factores domésticos que en cada país tienen lugar.

Aún bajo el paraguas de la autonomía relacional, esta investigación no versará en las relaciones internacionales o procesos de interacción entre países y el sistema internacional en general, sino que hará hincapié en los vínculos internos que se dan entre las unidades nacionales que se involucran en la conformación de la acción externa de los Estados. De este modo, se trabajará desde una **dimensión político-diplomática**, teniendo en cuenta el lugar de la CSS en la política externa, como estrategia autonómica y el rol de las unidades designadas en cada país para su ejecución; desde una **dimensión técnica-sectorial**, a partir del papel que juegan otros actores gubernamentales, que si bien no fijan el contenido de la política externa (*el que*), si influyen en el *cómo* (Colacrai y Zubelzú: 2); y desde una **dimensión operativa**, que vincule y sirva de nexo entre las dos primeras, permitiendo vislumbrar las dinámicas o lógicas organizativas existentes, para entender como es la arquitectura organizativa alrededor del proceso de gobernanza, y por lo tanto de construcción, de la CSS en Brasil y Argentina.

## II.2. La Cooperación Sur-Sur como intersección entre políticas

Es prudente comenzar delimitando el lugar de la CSS dentro de la *política exterior*<sup>54</sup>, entendida ésta como ámbito, área o “espacio de la acción política” (Hill, 2013: 239; Russell, 1990: 255). Es de

---

<sup>54</sup> La política exterior puede también definirse como “aquella parte de la política general formada por un conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional”

utilidad destacar, para abrir paso a la cuestión interna, que en el proceso de formulación de la política externa, de acuerdo a Christopher Hill (2013: 254)<sup>55</sup>, se generan “flujos entre la sociedad doméstica y las relaciones internacionales”, no siendo competencia exclusiva de diplomáticos.

Bernabé Malacalza (2013: 78)<sup>56</sup> también afirma que la política exterior “no comprende únicamente aquellas acciones que tienen raíz en las Cancillerías o en las estructuras burocráticas afectadas a los asuntos exteriores de los Estados”. Y por lo tanto, alude a un concepto más amplio, el de “*acción exterior*”, que incluye a todas las actividades gubernamentales que se vinculan con la dimensión internacional y que van más allá del órgano público/ semipúblico que las motivó. Otros autores también reconocen la influencia de otros Ministerios distintos a las Cancillerías (van Klaveren, 2013: 201-202), e incluso mencionan la existencia de diplomacias paralelas (como, por ejemplo, las burocracias económicas en Brasil, que compiten con el Itamaraty) (Russel, 1988 y Soares de Lima, 1990; citados en van Klaveren, 2013: 203).

Cabe asimismo destacar las ideas de Miryam Colacrai y Graciela Zubelzú, quienes utilizan el término “*gestión internacional*”, para referirse a la participación en acciones externas de sectores no gubernamentales<sup>57</sup>, ya que el de “política exterior” se restringe a la esfera gubernamental únicamente (Colacrai y Zubelzú: 2). Si bien no se hará hincapié en la sociedad civil o sector privado, dado que escapan a los objetivos de esta investigación, merece la pena resaltar estas consideraciones que dan un tratamiento amplio o más abarcador sobre las acciones internacionales.

Asimismo, la política exterior es *política pública* (Nohlen y Fernández, 1990; citados en van Klaveren, 2013; Tokatlian y Merke, 2014), destacándose la importancia de los factores internos y su complementación con los externos<sup>58</sup>, así como la coordinación interna que su gestión requiere.

---

(Calduch Cervera, 1993; citado en Bologna, 2010: 24). O a partir de los comportamientos generados dentro de un país para ser referidos a su medio externo (van Klaveren, 2013: 174).

<sup>55</sup> El autor hace referencia a las estrategias de política externa (aquellas de alcance global, defensivas, e incluso éticas), que pueden cambiar de acuerdo al contexto histórico, gobiernos de turno, etc. (Hill, 2013: 242).

<sup>56</sup> Para un análisis micro el autor tomó insumos de las teorías de la gobernanza y de la decisión (Malacalza, 2013: 116-117), como el modelo de Política Burocrática de Allison (1978) en donde se resalta la interacción que hay entre distintos agentes que participan de la política gubernamental, en un contexto de juego político interno, en donde hay acuerdos, conflictos, y/o compromisos.

<sup>57</sup> van Klaveren (2013: 181) también menciona que los actores no gubernamentales han ido ganando injerencia en la política exterior.

<sup>58</sup> Para analizar el contexto doméstico van Klaveren (2013: 177 y 179, 180) toma en cuenta: estrategias de desarrollo (vinculado con las políticas económicas), sistemas políticos o forma de organización política y factores culturales e históricos (que pueden conformar “un marco de valores y percepciones históricas”), dejando en claro que tanto los factores internos como los externos (el sistema global o internacional) se complementan.

(Hill, 2013: 255). Una política pública se puede definir “como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o un espacio geográfico”, que se caracteriza por contar con un contenido, la movilización de recursos, y una orientación normativa (Tamayo Sáez, 1997: 90). Roberto Martínez Nogueira (2010: 16) la define, no solo como “la enunciación de propósitos y su traducción en instrumentos (normativos –leyes, regulaciones y disposiciones administrativas–, programas de acción, intervenciones varias, asignación de recursos, etc.), sino como producto de las acciones de implementación, ya sean éstas directas por parte de las organizaciones públicas, inducidas, o delegadas para su ejecución por otros niveles de gobierno u otros actores sociales”. La política exterior tomada como política pública, tiene no obstante ciertas características que la diferencian de otro tipo de políticas, por su vínculo con los “valores y símbolos o la identidad nacional” (Wallace y Wallace, 1990; citado en Lasagna, 1996: 49), siendo que por ello su accionar “compromete a la nación como un todo” (Calvert, 1986; citado en Lasagna, 1996: 49). El interés nacional, “como factor motivador de la acción exterior, es también un justificante de esa política” (Tomassini, 1989; citado en Lasagna, 1996: 49) y por ello “la política exterior se encuadra más en una política pública de carácter institucional” (Lasagna, 1996: 49). Asimismo, la política exterior no requiere de la intervención constante del Poder Legislativo, a excepción de los casos en donde se ratifican tratados internacionales (Lasagna, 1996: 49). Por último se agrega, que la política exterior no solo está sujeta a “compromisos domésticos sino también a los internacionales, que son, casi siempre, compromisos de Estado (por ejemplo las normas del derecho internacional)” (Tokatlian y Merke, 2014).

Al respecto es interesante notar las reflexiones de van Klaveren (2013: 178, 180-181, 208), quien señala que “los temas internos se están *internacionalizando* y los factores externos están asumiendo una creciente influencia en la política interna”. Así, los procesos de toma de decisión no se restringen más a círculos de pocas personas o a “altos niveles de centralización o concentración en manos de los presidentes”, sino que se ha complejizado y participan de ellos diversos ministerios, agencias y entidades del Poder Ejecutivo, o del Legislativo, dando lugar incluso a “batallas burocráticas entre entidades rivales que mantienen sus propios valores y percepciones”. El autor señala que la política exterior, “no consiste en la simple acumulación de decisiones individuales, sino que representa complejos sistemas de acción”, en el que no solo hay que tener en cuenta los factores externos, sino también los domésticos.

Al igual que van Kleveren, Marcelo Lasagna (Hazleton, 1987; citado en Lasagna, 1996: 58) refiere a los procesos de formulación de la política exterior o de toma de decisiones<sup>59</sup>, resaltando que en el *cómo* subyacen “pautas de comportamiento, objetivos, intereses, estilos, percepciones e incluso no decisiones” de los actores que en ellas participan. Ello permite un análisis del proceso de toma de decisiones, ya sea enfatizando elementos psicológicos, que no se abordarán en esta instancia, o bien la trama burocrática resultante de múltiples interacciones en el ámbito de las organizaciones, cuestión sobre la cual si se intentará trabajar.

Al respecto, considerando el aparato burocrático que interviene en las políticas, este estudio no contemplará al Estado como un actor unitario y racional<sup>60</sup> (Allison, 1988; Halperin, 1974; citados en Lasagna, 1996: 58). La multiplicidad de actores domésticos que intervienen se aleja justamente de enfoques realistas<sup>61</sup>, en donde la “dinámica de la política interna” de los Estados no tiene relevancia para explicar el accionar a nivel internacional. Dicha visión “ignora el proceso de decisiones, el rol de las instituciones estatales y no estatales que confluyen en la política doméstica (...) para producir la política exterior” (Lasagna, 1996: 45), y los cuales si se busca abordar desde esta investigación.

En esta misma línea, Roberto Russell<sup>62</sup> (1990: 257), a partir del proceso de toma de decisiones de los Estados<sup>63</sup>, distingue entre la “estructura de la decisión”, en la cual se combinan las decisiones de varias unidades de gobierno que hacen política exterior, y el “proceso decisorio” que alude a *cómo* deciden dichas instancias, en lo que sería “la cocina de la política exterior y no en los platos que

---

<sup>59</sup> Al hablar del proceso de toma de decisiones, Lasagna (1996: 56) diferencia entre el centralismo y burocratismo. Indica que en los regímenes autoritarios hay una “centralidad de las decisiones externas”, a diferencia de las democracias en donde hay “actores más descentralizados”.

<sup>60</sup> O en términos de Allison (1988: 65-66, 115-116, 214), de acuerdo al “Modelo de Actor Racional o clásico” que considera al gobierno como “instancia unitaria y racional de toma de decisiones (...) cuya acción es una elección ordenada y regular entre resultados alternativos y no un gran número de elecciones parciales insertas en una corriente dinámica”. Otros modelos indicados por el autor son el de “Proceso Organizacional”, en el cual las conductas de los gobiernos son “los outputs de grandes organizaciones que funcionan de acuerdo a patrones estandarizados de conducta” existiendo cierta coordinación, programas y procedimientos estandarizados, y no una autoridad única y central que tome las decisiones; y el “Modelo Político Gubernamental o Burocrático”, en donde las acciones de política exterior son resultante de varios jugadores que actúan en función de diversos “fines nacionales, organizaciones y personales”, en donde los procedimientos estandarizados no son siempre tenidos en cuenta.

<sup>61</sup> Es importante mencionar que los enfoques realistas, así como los de interdependencia, la teoría de la dependencia, neorrealismo, se basan “en el sistema internacional como fuente de la política exterior”, e ignoran los factores internos que ayudan a determinar el comportamiento de los Estados en política exterior (Lasagna, 1996: 46).

<sup>62</sup> El autor analizó la política exterior argentina en el período 1976-1989, comparando la política exterior del régimen militar y del gobierno democrático de Raúl Alfonsín.

<sup>63</sup> Dicho proceso se inicia cuando a partir de “estímulos externos e internos” se requiere tomar una decisión, por parte de la estructura decisoria o actores gubernamentales del país (Russell, 1990: 256).

salen de ella”. En este marco participan actores gubernamentales y no gubernamentales domésticos y del exterior, que tienen la capacidad de influir en los tomadores de decisión. Russell (1990: 13, 256), entiende que “en un juego de permanente retroalimentación, el *quién* y el *cómo* de la decisión afectan el *qué* de la política exterior”. Él señala el importante rol que tienen las Cancillerías en la formulación, conducción o centralización del proceso decisorio, así como la participación y el aporte de insumos para la toma de decisión que tienen agencias del Poder Ejecutivo o “jerarquías intermedias o bajas” en la estructura decisoria (ibídem, 25). Ello supondría entonces la necesaria interacción entre las dimensiones político-diplomática y técnica-sectorial. Russell (ibídem, 256) indica que en todo proceso decisorio existe un “marco que alimenta y condiciona” a partir de estímulos y condicionamientos externos y domésticos, contexto macro-político interno, y aquel específico de la decisión o nivel micro. De igual modo, y en consonancia con van Kleveren y Lechini<sup>64</sup> (2006: 22), en estos escenarios también se señala la presencia de pujas burocráticas, de poder, diferencias políticas o ideológicas tanto al interior de las Cancillerías, como entre ésta y otras agencias, que pueden complicarse “ante la falta de coordinación entre los distintos ministerios del Ejecutivo”, los cuales tienen diferentes prioridades (Russell, 1990: 26).

La importancia de los factores domésticos en la política exterior, es también abordada por autores como Robert Putnam (1988: 427, 430), quien analiza dos niveles de juego<sup>65</sup>, la diplomacia o las relaciones internacionales y el de la política doméstica, indicando la influencia e interacción mutua que generan.

Otro referente que trabajó sobre los procesos de decisión en la política exterior, es Graham Allison (1988, citado en Lucero, 2007: 10), quien en línea con los argumentos ya expuestos, considera al Estado como “una conjunción de actores, en el que convergen con distintos intereses”, y que el resultado de esta conjunción, “raramente refleja una estrategia gubernamental coordinada”.

---

<sup>64</sup> En esta interacción entre los factores endógenos y exógenos vinculados a la formulación de la política exterior, Lechini (2006: 21) trae a colación la variable “interméstica” (concepto acuñado por Manning, 1977) en donde coexisten el “contexto internacional –que impone restricciones a la acción estatal– y circunstancias domésticas.

<sup>65</sup> Las negociaciones internacionales se conciben como un juego de dos niveles, el nacional (con actores con propios intereses, y determinantes como: partidos políticos, opinión pública, clases sociales, etc.), y el externo, en donde se deben satisfacer los intereses nacionales (Putnam, 1988: 432, 434). Putnam (ibídem, 430-431) señala los trabajos Katzenstein y Stephen Krasner, que tratan lo doméstico y su vínculo con la política externa y resaltan la importancia tanto de las presiones domésticas como las internacionales. También cita a James Rosenau, uno de los primeros en indagar sobre los vínculos entre ambos ámbitos. Y los trabajos de Karl Deutsch y Ernst Haas que en alusión a la integración europea, reconocen el intercambio entre los desarrollos internacionales y domésticos. De igual forma, cita a Joseph Nye y Robert Keohane, y sus términos “interdependencia y transnacionalización”.

Otras reflexiones sobre la política exterior como política pública y sobre la importancia de los factores internos en ella, provienen de Miguel Lengyel y Bernabé Malacalza (2012: 36-37, 39), quienes señalan que “la política exterior y la doméstica constituyen esferas cada vez menos autónomas y más interdependientes”. Y se agrega que la CSS<sup>66</sup>, como un instrumento de política exterior, si bien se encuentra estrechamente vinculada con las Cancillerías, “involucra a diferentes agentes de la acción gubernamental que, con frecuencia, poseen un funcionamiento autónomo de la burocracia diplomática” (Malacalza, 2013: 80). Malacalza y Lengyel (2013) indican que la CSS como “issue area” (área temática o área de política), plantea una “estrecha relación entre la política exterior, la política doméstica y el modelo desarrollo en la configuración de las acciones externas de cooperación de un Estado”, reforzándose la idea de la CSS como intersección entre políticas.

Siguiendo con esta línea, Carlos Milani<sup>67</sup> (2012: 40, 48), hace alusión a un “*pluralismo de actores*”<sup>68</sup>, al hablar de la acción externa y de la CSS, en referencia a la participación de varios jugadores (del sector público, privado y organizaciones de la sociedad civil) y a la convergencia de diversos intereses. Al respecto sostiene que en Brasil, los Ministerios tienen cada cual su “constituencias”, y desarrollan sus propias políticas de internacionalización, con o sin la participación del Itamaraty. “Este fenómeno aumenta el flujo de demandas e interacciones más regulares con la Cancillería y las Embajadas, en el sentido de la convergencia, aunque puede también producir desacuerdos”. Se retoma así los argumentos de Russel y van Kleveren.

Considerando entonces la participación de múltiples actores, no necesariamente de las Cancillerías, que se involucran en acciones externas, la CSS bien podría considerarse como un área de necesaria intersección entre políticas, en cuyos procesos de decisión se ven involucrados múltiples partes. Ahora bien, ¿cómo es la interacción entre esta pluralidad de actores, que obedecen a la esfera política-diplomática o técnica-sectorial, en la gestión de la CSS? Malacalza<sup>69</sup> (2013: 15, 16) refiere

---

<sup>66</sup> Malacalza toma a la CSS como un “área temática” de la política exterior (Malacalza, 2013: 13) y como una dimensión de las relaciones sur-sur, considerando que dichas relaciones también incluyen la vinculación “política-diplomática, económica, comercial, social, técnica y cultural” (Malacalza, 2013: 14).

<sup>67</sup> Milani (2012a: 40, 48) analiza la política externa de Brasil y diferencia su escala nacional o “plan doméstico”, la regional y la global. Esta clasificación por escalas permite “entender la convergencia y la divergencia de intereses acerca de temas específicos, y cómo y por qué existen reacciones a decisiones (...) o bien examinar al Estado y su política exterior como organización”. A escala nacional, el autor indica que las agendas y actores vinculados con la política externa se han multiplicado desde los noventa “en función de los procesos de globalización de la economía e internacionalización de la sociedad brasileña y de las políticas públicas”. Así diversos ministerios, entidades subnacionales, ONGs’o empresas participan de las relaciones exteriores.

<sup>68</sup> En este pluralismo se pueden analizar actores como las burocracias (Milani, 2012a: 41).

<sup>69</sup> El autor estudió los procesos de configuración de la CSS en Brasil y Argentina a partir de un nivel “macro” (enfocado en la política exterior y modelos de desarrollo) y “micro” (procesos de gobernanza y políticas de

a los *procesos de gobernanza*, al señalar las interacciones entre subunidades estatales locales a través de redes transgubernamentales e interacciones de “tipo top-down”/desde arriba y “bottom-up”/desde abajo.

La gobernanza (*governance* en inglés<sup>70</sup>) interesa a los fines de este trabajo porque remite a la “manera, el “modo” o la “forma” en que el todo social se coordina (o articula) para resolver o perseguir un objetivo común” (Mazzalay, 2011; citado en Malacalza, 2013: 124). Implica la forma de coordinación socio-política que toman las interacciones entre subunidades estatales y locales para afrontar desafíos de política exterior específicos en una *issue-area*” (Malacalza, 2013: 368)<sup>71</sup>.

La gobernanza alude a nociones vinculadas a la cooperación, ya que involucra la interacción entre actores (Prats, 2003: 243). Una forma de interacción y de coordinación, por ejemplo, puede ser a través de *redes* (Mayntz, 1988: 1). Dicho término alude a un proceso de “coordinación interadministrativa (...) en el cual se requiere sustituir el principio de unidad de la administración por un sistema de articulaciones, de intercambios interinstitucionales para el cumplimiento de metas específicas y con control recíproco de desempeño” (Lahera Parada, 2002: 218).

Sintetizando lo revisado hasta aquí, se entenderá a la CSS como parte del accionar externo de los Estados, como ámbito claramente de la política exterior, pero también como un campo que involucra a actores a cargo de políticas domésticas. De esta forma, es que la CSS se la puede entender como una intersección entre políticas sectoriales, en este caso, las que aluden al sector agropecuario, y la política exterior. La CSS, como área común de intersección, reviste un proceso de formulación que contempla la participación e influencia de una multiplicidad de actores del

---

CSS). Él analiza cómo es posible la CSS, trabajando sobre los procesos domésticos en los que intervienen factores que dan forma a los distintos diseños de política exterior (Malacalza, 2013: 15-16, 18). Esta tesis, al igual que el trabajo de Malacalza, versará sobre factores domésticos alrededor de la CSS. Sin embargo, a diferencia del autor, que hace hincapié sobre unidades subnacionales, se trabajarán las dinámicas existentes entre unidades del nivel federal de un sector particular, el agropecuario, intentando analizar y caracterizar las dimensiones organizativas, “relaciones intergubernamentales o *policy network*” (Subirats, 1994: 15) entre una dimensión político-diplomática y técnica-sectorial, considerando otros ejes y categorías de análisis, además del enfoque “top down/bottom up”.

<sup>70</sup> *Governance* tiene varias acepciones, por un lado alude a la dirección política, teniendo en cuenta el control jerárquico, y por otro lado a la cooperación, por ejemplo entre actores públicos y privados o bien el nivel nacional y subnacional (Mayntz cita a autores como Kooiman y Rosena que utilizan el término en relaciones internacionales) (Mayntz, 1988:1).

<sup>71</sup> La “gobernanza de la CSS” incluye tres microprocesos: la formación de agenda, la coordinación y el manejo de los recursos (Malacalza, 2013: 129). Para la formación de agenda, indica la necesidad de identificar a los actores intervinientes y “de qué modo se genera, elabora e implementa una acción de cooperación así como determinar cuál es el grado de influencia relativa que poseen respectivamente esos actores”. En la coordinación analiza los enfoques ya mencionados. Por último el manejo de los recursos se asocia a “la ejecución de las decisiones” (ibídem, 130).

sector público que se encuentran bajo la órbita político-diplomática o técnica-sectorial, y de ahí la importancia en conocer los procesos de gobernanza y en ese sentido como es la coordinación entre las políticas que se desprenden de dichas dimensiones.

### II.3. Los actores de la Cooperación Sur-Sur

En el marco de la *administración pública* o *burocracia estatal*, tiene lugar la actuación de diferentes *organizaciones gubernamentales*, sobre las cuales interesa indagar, no por su relación interinstitucional entre los poderes del Estado, a saber Judicial, Ejecutivo y Legislativo, sino por su participación como actores de la CSS en el marco del Poder Ejecutivo.

Algunos autores definen a la administración pública como “organizaciones a las que corresponde satisfacer los intereses generales de sus respectivas comunidades. Cualquier administración pública es una organización pero también las entidades que forman parte de la misma, sean éstas formalmente independientes (agencias, organismos autónomos o empresas públicas) o no (departamentos centrales) pueden considerarse organizaciones a efectos analíticos” (Ramio, 1999). También se puede entender como organización gubernamental a aquellas “estructuras dotadas de cierta estabilidad que diseminan

El estudio de la burocracia se remonta a los trabajos de Max Weber (1947) quien entendía que la mejor forma de conducir un gobierno era contar con una “autoridad legal y racional”. Así promovía la “división del trabajo, especialización, estructuras organizativas jerárquicas, reglas explícitas y procedimientos” (citado en Meier y Krause: 5). Para Weber, “la labor del burócrata dentro de la organización perfecta tenía valor en función del apego a las reglas y procedimientos diseñados por las altas jerarquías para cumplir con los objetivos de la organización de la forma más eficiente” (Buendía, 1998: 7). El modelo weberiano surge a principios del S.XX como aspecto del proceso de racionalización moderna. Muchos lo identifican como un modelo “top down”, dada la separación que hace de la elaboración y puesta en práctica de una política. Así los implementadores (las burocracias como agentes de aplicación) no son quienes han decidido o elaborado la política. (Subirats, 1994: 23, 111).

reglas, perpetúan creencias, y valores e influyen en la visión social acerca de los comportamientos que se consideran probables” (Alonso, Garcimartin, 2008: 63). José Antonio Alonso y Carlos Garcimartin, así como Douglas North, entienden por organizaciones a “aquellos grupos de individuos vinculados por algún propósito común de alcanzar ciertos objetivos”. Las diferencian de las *instituciones*<sup>72</sup>, ya que éstas “definen las reglas y las organizaciones son los jugadores” (ídem).

<sup>72</sup> El término *Institución* se puede aplicar para definir “estructuras y mecanismos del orden social que regulan la conducta de los individuos”, relacionándolo con los hábitos y costumbres de una sociedad (Scartascini y Tommasi, 2012: 3). North define a las “instituciones” como “reglas del juego en una sociedad o las

Cabe mencionar que autores como Scartascini y Tommasi (2012: 3) contemplan el término de “instituciones políticas” tanto en referencia al conjunto de reglas, como a ciertas organizaciones formales de gobierno.

Al respecto, cuando se haga referencia a la articulación o vinculación institucional, se tendrá en cuenta tanto el relacionamiento entre organizaciones del sector público para el desarrollo de la CSS, como también las reglas, procedimientos, o normativas, en cuyo marco dichas unidades operen.

La administración pública asociada a las burocracias, es un actor importante dentro del proceso de formulación de políticas públicas. Su “rol es fundamental para su diseño y ejecución” (Zuvanic y Iacoviello, 2010: 147). “La burocracia es una de las anclas institucionales para el funcionamiento efectivo del sistema democrático y la vigencia del Estado de derecho. Es más que una planta de recursos humanos, un aparato organizativo o un sistema de empleo. Constituye un conjunto articulado de reglas y pautas de funcionamiento que se insertan en el Poder Ejecutivo con la finalidad de dar continuidad, coherencia y relevancia a las políticas públicas, y al mismo tiempo asegurar un ejercicio neutral, objetivo y no arbitrario de los poderes públicos” (Stein et. al., 2006: 72). Lo cierto es que su papel es clave en la formulación y ejecución de políticas públicas. Al respecto, y siguiendo los argumentos de Ernesto Stein (ibídem, 9) se señala, que cuando la administración pública “es bien desarrollada, fuerte y técnicamente competente, puede contribuir a la calidad de las políticas públicas al darles más estabilidad, y mejorar la calidad general de la implementación”<sup>73</sup>.

Sin embargo, también abunda la literatura sobre las limitantes o dificultades asociadas a las burocracias, y sin ánimos de extenderse, se pueden mencionar algunas como: la escasa circulación

---

restricciones creadas por los seres humanos para moldear las relaciones humanas”. Las mismas sirven para “proveer estructura y previsibilidad a las interacciones entre los individuos en la sociedad” (ejemplos: constituciones, normas, códigos, convenciones) (North, 1990; citado en Galiani, 2006: 11). Aquí, las instituciones no deben confundirse con las organizaciones, que son los “jugadores”, que se encuentran limitados por las Instituciones (Galiani, 2006: 11). Otros autores consideran que el término define “las formas particulares de organización de los gobiernos y la burocracia” (Rhodes, Binder y Rockman, 2006; citados en Scartascini y Tommasi, 2012: 3). Con ello los autores refieren a organizaciones como el Poder Legislativo o bien la Administración Pública, entre otras. Otros distinguen entre distintos tipos de instituciones políticas, a saber, las que generan normas (legislativas, etc.); las que implementan y ejecutan las decisiones (el gobierno, la administración, etc.), las que vigilan el cumplimiento de las normas (vinculado al poder judicial, o incluso a la administración pública, etc.) (Rothstein 1996; citado en Prats, 2003: 246). Scartascini, Tommasi (2012: 3), afirman así que las “instituciones políticas” hacen referencia o bien al “conjunto de reglas del juego constitucional y electoral que definen lo que los diferentes actores políticos pueden hacer (...) o a ciertas organizaciones formales de gobierno, tales como la Administración Pública”.

<sup>73</sup> Cabe mencionar, que en América Latina, las burocracias no “son actores homogéneos, sino conjuntos de organizaciones complejas e interdependientes, con diferencias en cuanto a su autonomía y capacidad” (Stein et. al., 2006: 75).

de información tanto a nivel horizontal como vertical (Tullock's, 1965; Crozier, 1964; citados en Meier y Krause: 6); el desconocimiento de agencias de gobierno sobre donde se aloja el poder entre las organizaciones (Crozier, 1964; citado en Meier y Krause: 6); limitaciones de carácter físico o tecnológico (de acuerdo al nivel de conocimiento o desarrollo técnico), de carácter organizativo (que pueden afectar la puesta en práctica de la decisión, ya sea por falta de personal, de capacidad de gestión del equipo o de forma de organizar las tareas, etc.), de carácter político (que afecten el inicio o posterior desarrollo de las acciones o bien su demora); de carácter presupuestario (Subirats, 1994: 97-98). Nótese que estas cuestiones responden a elementos operativos, vinculados con la forma de organización de los actores, y que se introdujeron como desafíos asociados a la gestión de la CSS.

A nivel internacional, merece la pena destacar el rol que las burocracias han ido ganando a partir de una mayor intensidad en las “relaciones transgubernamentales”, o “transnacionales”. Al respecto, Robert Keohane y Joseph Nye (2013: 41, 43-46), refieren a las relaciones entre subunidades de gobierno de distintos países, que actúan de manera autónoma, muchas veces a través de comunicaciones informales, lejos de la autoridad en política internacional (sea ésta el presidente de un país o un ministro). Los autores hacen hincapié en “el comportamiento cooperativo” entre subunidades de gobierno, (...) que no necesariamente evita conflictos”. Las relaciones se pueden dar cuando no hay una directiva política explícita y detallada o bien cuando se “crean bloques/coaliciones entre unidades, en contra de sus propias estructuras administrativas”. Este aspecto se podría relacionar con los argumentos señalados por Milani y otros autores, que refieren a la multiplicidad de actores y también a la internacionalización de las políticas domésticas.

Malacalza asimismo resalta las relaciones entre “agencias subestatales internacionales y las redes transgubernamentales” o bien las “interacciones directas entre subunidades de diferentes gobiernos no controladas por el gabinete o las altas esferas del gobierno” (Hopkins, 1976; Raustiala, 2002; citados en Malacalza, 2013: 121-122). De esta forma, se señala que el Estado, lejos de desaparecer, se desagrega en diferentes partes, a saber, agencias del poder ejecutivo, cortes, legisladores, y que las “redes” (no los tratados o los acuerdos entre Estados) son los vehículos principales de la CI (Anne-Marie Slaughter, 1997; citada en Malacalza, 2013: 122). Esta gestión a partir de redes “complementan las herramientas tradicionales de cooperación” (Raustiala, 2002; citado en Malacalza, 2013: 122). “No hay un núcleo coherente y la cooperación es una dimensión fragmentada y experimental de lo que el Estado hace a nivel internacional” (Malacalza, 2013: 123). Esta forma de relacionamiento, se aleja de una actuación del Estado como unidad, como se hacía referencia anteriormente.

En consonancia con estos argumentos, Renate Mayntz (1979: 686, 693-694) afirma que el sector público “no es nunca una jerarquía plenamente integrada sino un macrosistema de organizaciones muy diferenciadas, una red más o menos jerarquizada en virtud de líneas de comunicación verticales existentes (...) compuesto de elementos relativamente autónomos”. La autora agrega que este macrosistema esta “diferenciado funcionalmente por sectores, verticalmente por niveles y horizontalmente según el territorio”. Así la ejecución de un programa o ley “no se asigna a un solo organismo, sino que suele implicar una red de oficinas y organismos relacionados entre sí”.

Por otro lado, en relación con la articulación institucional, y la vinculación entre los diferentes actores estatales, Alonso y Garcimartin (2008: 63) señalan la existencia de una estructura jerárquica de las organizaciones, que influyen sobre su conformación y capacidad operativa (por ejemplo de aquellas situadas en un nivel inferior), y “definen comportamientos colectivos a través de procesos aceptablemente centralizados de decisión”.

Hasta aquí los conceptos trabajados, indican que lejos de analizar a la política exterior y por consiguiente a la CSS, como producto del Estado como actor unitario y racional, esta tesis abordará la CSS como instrumento de la política exterior, y como intersección entre la política exterior y otras políticas públicas (o sectoriales que respondan en este caso a la temática agropecuaria), y al proceso de gobernanza que de ella se desprenda. De esta forma, se tendrá en cuenta las organizaciones gubernamentales que forman parte de la estructura de toma de decisión, a partir de una determinada posición dentro de la administración pública, determinados fines, y objetivos. En esta línea, Valerie Hudson (2005: 2) indica que la toma de decisiones en política exterior debería explicarse desde múltiples factores que consideren distintas variables y más de un nivel de análisis. La autora hace hincapié en los jugadores involucrados y no en los resultados de dicha política, concentrándose en el comportamiento organizativo, y al respecto en sus “competencias, flujos de comunicación e información” (Snyder; citado en Hudson, 2005: 6)<sup>74</sup>. Las decisiones vinculadas con la política institucional se toman en un “contexto doméstico poblado por instituciones, actores<sup>75</sup> e ideas que dan forma a las decisiones de política exterior” (Tokatlian y Merke, 2014).

---

<sup>74</sup> Hudson indica la influencia de los procesos organizativos y con ello las políticas burocráticas, en relación con el proceso de toma de decisión que se desprende del análisis de la política externa de los Estados. Hace referencia al trabajo de Weber (1964), Allison y Halperin (1972) (Hudson, 2005: 8).

<sup>75</sup> Indican entre los actores al poder ejecutivo, al legislativo, gabinetes y burocracias, provincias, opinión pública, etc.

#### II.4. Coherencia y coordinación de las políticas

Con el fin de profundizar sobre los aspectos que aluden a las relaciones institucionales, se tratará de adaptar al presente estudio, los conceptos trabajados por autores como Roberto Martínez Nogueira (2010: 13-14) quien escribe sobre la *coherencia y coordinación* de las políticas públicas, dos cuestiones de interés para tratar el proceso de gobernanza e identificar el tipo de articulación existente entre las dimensiones política-diplomática y técnica-sectorial. El autor considera que en el ejercicio y ejecución de las acciones de gobierno se conjugan “la complejidad y el carácter político-técnico de los procesos decisorios”. Hace hincapié en “los arreglos institucionales, organizacionales y metodológicos dirigidos a dar coherencia a decisiones y acciones, de manera de alcanzar una mayor convergencia de los impactos de las políticas”. El autor, en consonancia con lo mencionado *ut supra* destaca la intervención de numerosos actores, múltiples instancias de negociación (...), diferentes jurisdicciones (Estados nacionales, provinciales y locales)”, y hasta “compromisos internacionales en determinadas áreas” en las políticas.

La *coordinación* es entendida por Martínez Nogueira<sup>76</sup> (2010: 20-21, 31) como “consecuencia de la asignación de competencias específicas a diferentes niveles y ámbitos de gobierno, (...) y el resultado de la intervención en los procesos de políticas públicas de los actores”. Ello implica pensar en una estructura de gobierno no solo por sus componentes técnicos sino por su “naturaleza estratégica”. El autor rescata la utilidad de precisar las responsabilidades a la agencia correspondiente a la hora de llevar a cabo una política, indicando que “los objetivos y contenidos de las políticas deberían determinar los modelos de organización y de gestión, superando las rigideces propias de las inercias e inmovilizaciones institucionales”. Añade que la coordinación (y también la coherencia) “raramente puede alcanzarse a través de la jerarquía del poder, mecanismos de cúpulas organizacionales o arreglos formales”, ya que se requiere además de “la coordinación al interior de redes sustentadas en liderazgos, relaciones regulares y reciprocidades, con actores que comparten concepciones sobre el sentido y las orientaciones de las contribuciones particulares”.

Por otra parte, Martínez Nogueira (2010: 18) define como *coherencia*, al “resultado de la subordinación de las políticas a una concepción estratégica de parte del Estado o de sus distintos niveles y ámbitos”, mientras que la coordinación es “un proceso que se despliega durante la

---

<sup>76</sup> Martínez Nogueira (2010: 21) no deja de resaltar los aportes de Max Weber en relación con el tema de las organizaciones, destacando la coordinación a “través de jerarquías, donde hay un control a cargo de una autoridad y la centralización de las decisiones, o bien la coordinación mediante rutinas, procedimientos, planes o programas. Cada parte realiza acciones predefinidas, explicitadas y formalizadas, contribuyentes al objetivo planteado”.

ejecución”. La coherencia estaría en un plano “vertical”, “dirigida a los fines y orientaciones de las acciones”, manifestándose en “la articulación lógica entre la visión de país, la estrategia, los objetivos y los instrumentos de política”. La coordinación, por su parte buscaría la consistencia en el plano “horizontal”, interno al universo de los medios que constituyen las políticas”.

Las condiciones para ambos conceptos se “localizan tanto en el plano político (governabilidad, actores, liderazgos, capacidades, etc.) como en el técnico (movilización de conocimientos, existencia de dispositivos analíticos, sistemas y procedimientos para la anticipación y el cálculo para la evaluación de alternativas y para la acumulación de aprendizajes, etc.) (Martínez Nogueira, 2010: 19). Dichos aspectos requieren rumbo, orientación, reglas operativas, incentivos, negociaciones y compromisos, aun cuando involucren a diferentes planos de las políticas, ya sea “de la decisión y acción gubernamental que, si bien diferentes, se entrelazan y condicionan mutuamente” (ibídem, 18).

Cabe mencionar que la “existencia de múltiples dependencias con superposición de jurisdicciones o burocracias con funcionarios temporales dificultan la coordinación (entre ministros o burócratas), y obstaculiza el logro de políticas coherentes” (Stein et. al., 2006: 69). Del mismo modo, la existencia de “distintas lógicas e inercias institucionales a las que los diversos actores responden, o de escenarios ambiguos, con incertidumbres, tensiones y disputas de poder”, pueden dificultar esa coordinación (Martínez Nogueira, 2010: 20-21). Martínez Nogueira (ibídem, 42) afirma que “el camino hacia la mejor coherencia y más eficiente coordinación depende de condiciones institucionales y políticas propias de cada país”.

El trabajo de Carlos Scartascini et. al. (2011: 11-12) también comparte la importancia de la coordinación y coherencia, refiriendo la necesidad de comunicación e interacción cooperativa entre la multiplicidad de actores o agencias del sector público (ya sea a nivel nacional, regional, municipal) que participan de la formulación de las políticas.

Llevado al plano de la cooperación internacional, en la CNS por ejemplo, la coordinación para la gestión de los programas de ayuda, se plantea como un desafío y su falta es criticada, dado que habilita la duplicación de esfuerzos, al impedir la interacción entre agencias o la existencia de diferentes objetivos, y la presencia de gran cantidad de procedimientos y/o costos administrativos. (Easterly, 2007: 639).

Al respecto, Marian Lawson (2009: 1, 18-19) señala que en países como Estados Unidos<sup>77</sup> no hay mecanismos de coordinación, que habiliten por ejemplo la evaluación de las actividades que las unidades realizan. Existen, no obstante, algunos instrumentos entre ciertas agencias como los comités de coordinación, que buscan compartir e intercambiar información entre el personal de las unidades. Se plantea el escaso consenso sobre la forma más adecuada para mejorar la coordinación, en este caso, para gestionar la ayuda externa: para algunos la gran cantidad de agencias refleja un amplio rango de competencias o diversidad de objetivos de la política externa; otros señalan que la falta de una coordinación centralizada impide la “transparencia, eficiencia y efectividad de la ayuda externa”; otros dudan sobre la necesidad de cierta coordinación para mejorar los programas. Algunas propuestas indicadas por la autora tienen que ver con la existencia de una estrategia nacional de asistencia externa, o de una agencia que coordine la totalidad de programas de ayuda externa, evitando la proliferación, incoherencia de las políticas, o el otorgamiento de mayor autoridad a los Embajadores, quienes en la práctica están más cercanos a las demandas de los países. Otros simplemente señalan la necesidad de contar con un mejor sistema de monitoreo y reportes, para mejorar la coordinación<sup>78</sup>.

## II.5. Enfoque conceptual y metodológico

Para observar las dimensiones político-diplomática y técnica-sectorial, teniendo en cuenta los argumentos y conceptos expuestos, se considerarán ciertos elementos tomados del trabajo de Marcelo Lasagna<sup>79</sup> (1996: 58 y 59), a saber: los *intereses, objetivos y estrategias*, que se plasman en la agenda de los países. Los intereses son aquellos valores a promover, los cuales contienen a los objetivos. Mientras que las estrategias son el conjunto de objetivos o metas e instrumentos para promover justamente dichos intereses. Estos insumos servirán para identificar las orientaciones y concepciones, así como roles que se desprenden de cada organización involucrada en la CSS y

<sup>77</sup> Lawson (2009: 1, 3, 6) refiere que numerosas agencias norteamericanas incluyendo el Departamento de Estados, de Defensa, USAID, o el Departamento de Agricultura, llevan a cabo acciones de ayuda externa. Pero con falta de coordinación entre ellas. Por ejemplo, en 2009, 15 agencias norteamericanas trabajaban en Afganistán en materia de energía, pero con distintos objetivos, propósitos, y estrategias, implicando confusión para el país receptor, que debía ajustarse a los procedimientos de cada una.

<sup>78</sup> Muchos indican que los informes no tienen un suficiente nivel de detalle, y que incluso no todas las agencias que participan de acciones de ayuda externa se involucran en su formulación. La necesidad de mayor información disponible es una demanda concreta (Lawson, 2009: 20).

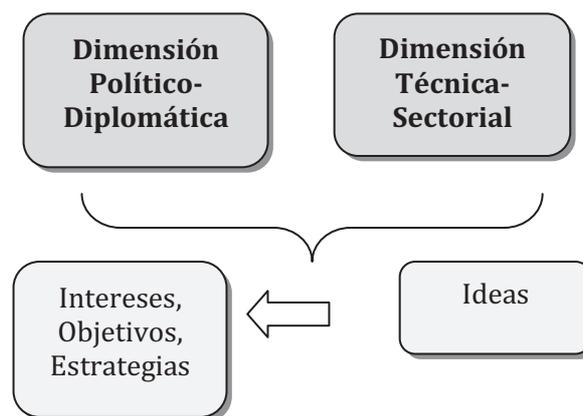
<sup>79</sup> El autor indica que en el “proceso de elaboración de la política exterior” no solo intervienen condiciones objetivas sino también subjetivas, como “valores y perspectivas ideológicas, la tradición diplomática del país y los valores o normas no escritas del comportamiento internacional” (Muñoz, 1986; citado en Lasagna, 1996: 59).

analizar si a partir de los mismos se podría pensar en una relación colaborativa o de convergencia entre las dimensiones a estudiar.

De igual forma, se tendrá en cuenta el trabajo de Lancaster (2007: 6, 18) y su alusión sobre las *ideas*, entendidas como creencias, “valores y visiones compartidos en los países sobre el rol apropiado del Estado en el mundo”, la ideas sobre la sociedad o las “visiones del mundo”.

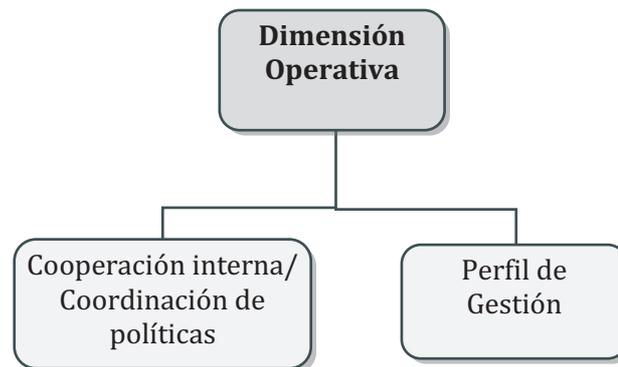
A continuación se presenta un esquema conceptual con las dinámicas que, en las dimensiones político-diplomática y técnica-sectorial, tienen lugar considerando alguno de los términos mencionados. En la Figura 2 se indica como desde los ámbitos político-diplomático y técnico-sectorial, de manera independiente, tienen lugar ideas que movilizan a los actores de cada dimensión para la consecución de sus propios intereses y objetivos institucionales, los cuales alcanzarán mediante determinadas estrategias.

**Figura 2: Dimensiones político-diplomática y técnica-sectorial**



Ahora bien, para analizar la dimensión operativa que vinculará a las dimensiones político-diplomática y técnica-sectorial, y comenzar así a pensar en los procesos de gobernanza alrededor de la CSS, con un abordaje desde de la *articulación institucional* en cada país, se trabajará sobre los siguientes ejes: **a) cooperación interna o coordinación de políticas**, y **b) perfil de la gestión**.

**Figura 3: Dimensión operativa**



Al respecto, para el eje **a) cooperación interna o coordinación de políticas**, se adaptarán al presente trabajo las siguientes categorías estudiadas por autoras como Mayntz y Cecilia Martínez Gallardo:

**(i) Posición:** se tendrá en cuenta tanto para identificar la ubicación de cada actor dentro del entramado burocrático, o su jerarquía, como para indicar los recursos (materiales o inmateriales) de los que dispone la unidad involucrada para llevar a cabo la CSS.

Como se adelantaba en apartados previos, Mayntz (1979: 694-697) indica que el sector público es un macrosistema y distingue como variable<sup>80</sup> de la estructura burocrática, la *posición del organismo*, la cual influye en sus posibilidades de actuación, ya que según tenga un nivel jerárquico inferior o superior, contará con mayores “conocimientos especializados, información y autoridad a la hora de la toma de decisión”, en otras palabras más o menos recursos<sup>81</sup>. Los mismos pueden ser materiales o tangibles (recursos de poder) (Tokatlian y Merke, 2014), o bien simbólicos como el hecho de contar con información o tener cierta habilidad, etc. (Meltsner: 380), e intangibles (ideas/ideologías, cosmovisiones) (Tokatlian y Merke, 2014). Dentro de este último grupo se podrá incluir, por ejemplo, a los recursos técnicos/humanos, la información disponible, el “know how”, o la experiencia en determinadas áreas temáticas. Los mismos integrarían lo que podría definirse como “aporte técnico” (Lengyel y Malacalza, 2013).

<sup>80</sup> Las otras dos variables tienen que ver con la cooperación horizontal y las relaciones verticales jerárquicas.

<sup>81</sup> Indica de ejemplo que una oficina con un mayor nivel jerárquico, podrán tener mejores especialistas, o mayor fuerza coactiva en sus decisiones, pero no así información detallada sobre situaciones locales, como si la tendrá una oficina que sea jerárquicamente inferior.

Carol Lancaster<sup>82</sup> (2007: 22, 220), señala que cuantas más “funciones vinculadas con un tema en particular se centralicen en una sola agencia, y cuanto mayor sea el rango burocrático que la misma tenga, mayor será su influencia sobre las políticas y programas asociados con sus propósitos y objetivos básicos”. Afirma la importancia de la ubicación dentro del aparato burocrático, y sugiere pensar “que cuando una agencia de cooperación tiene nivel ministerial, cuenta con una mayor influencia en el gobierno que si estuviera en un subnivel”. Y entiende, que no en todos los casos, la ayuda externa es atendida por las políticas diplomáticas.

**(ii) Estructura:** Martínez Gallardo (2010: 119) ha estudiado en países de América Latina, la influencia de los gabinetes ministeriales (y sus respectivas estructuras burocráticas) en el proceso de “policy-making” (o formulación de políticas): su composición, las instituciones y procedimientos por los cuales se organizan y operan, frecuencia de reuniones, como toman las decisiones, todas cuestiones que en última instancia, determinan la existencia de coordinación. Así distinguió algunos aspectos centrales para la formulación de políticas, a saber la *estructura* y la *estabilidad* de los gabinetes, que serán adaptados para el presente estudio<sup>83</sup>, comenzando en este apartado por la Estructura.

Primeramente, cabe mencionar que la estructura, así como la dinámica del proceso de toma decisiones, “es alimentada y condicionada por factores y actores con diferentes grados de influencia en una secuencia temporal que varía dentro de cada área particular de vinculación del Estado con el medio externo” (Potter 1980; citado en Malacalza, 2013: 88-89)<sup>84</sup>.

Martínez Gallardo (2010: 123, 131) sostiene que la “estructura del gabinete y naturaleza de las reglas y prácticas de la toma de decisión son fundamentales para determinar la posibilidad de coordinación interministerial”, definiendo como estructura de una organización al “número de unidades que toman decisiones y las relaciones entre ellas”. Al respecto, indica su importancia para “definir los ámbitos de toma de decisión y el grado en que los mismos promueven la cooperación y facilitan el intercambio de ideas”.

---

<sup>82</sup> La autora coincide en la influencia que tienen los factores domésticos en la formulación y resultados de la política exterior de los Estados. En su trabajo analiza la “Ayuda Externa” de los países donantes y su configuración como un instrumento de la política externa de los gobiernos.

<sup>83</sup> La *formación* es el tercer aspecto que trabaja el autor, pero no será contemplada, ya que alude específicamente a la formación de partidos políticos, sus mayorías en el congreso, etc.

<sup>84</sup> Allí se hacía alusión en materia de política exterior.

La mencionada autora analiza con este aspecto, la organización de las unidades para llevar a cabo el trabajo, y con ello la coordinación del gabinete: si hay algún ministerio que coordine, o hay subgrupos dentro de los ministerios organizados para tratar determinadas temáticas, o bien si hay un portfolio dominante del trabajo del gabinete. Señala que cuando “la autoridad sobre una política está dividida en muchos actores, los resultados cooperativos serán más difíciles de obtener”, siendo la coordinación menos costosa cuando la cantidad de ministerios es menor, y/o hay una organización por temáticas que evite la superposición de funciones, etc. (Martínez Gallardo, 2010: 131-133, 138). La cantidad de actores es una condición señalada por varios académicos para que la cooperación sea efectiva, aludiendo que lo es, cuando no son tantos jugadores (Scartascini, et. al, 2011: 19; Mayntz, 1979: 696).

Para abordar la relación entre los actores se retomarán los argumentos de Mayntz (1979: 694-697) sobre la interrelación entre las unidades de toma de decisión, tratando de identificar la existencia de *relaciones verticales* de autoridad entre organismos o unidades de diferentes niveles (o control vertical de organismos jerárquicamente superiores sobre los inferiores, los cuales tienen funciones ejecutivas propias, e intervienen en la planificación y elaboración de programas), y/o relaciones de *interdependencia y cooperación* entre organismos o unidades del mismo nivel (son las relaciones horizontales de cooperación, teniendo aquí en cuenta la cantidad de actores que intervienen, etc.). Con respecto a éste último punto, la autora explica que dado que hay relaciones de interdependencia en “casi todos los sectores políticos, los organismos encargados de la ejecución deben establecer relaciones horizontales de cooperación”, ello es que no estén relacionados jerárquicamente (por ejemplo entre organismos técnicos especializados y organismos administrativos generales, en donde los primeros cuentan con el conocimiento específico para ocuparse de un tema en cuestión, y los segundos, las facultades para conceder o rechazar la tarea a realizar).

De igual modo, interesa citar, el caso de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) (2014a: 31-32), que diferencia sus actividades de CI según sean estratégicas u operativas, identificando el rol de los actores, de acuerdo al grado de liderazgo que ejerzan en cada actividad, habiendo tres tipos de roles: de liderazgo, participación o no participación. Y establece además niveles de coordinación para cada actividad, asociados tanto al rol de cada jugador como a la cantidad que intervengan. De esta forma, la coordinación entre actores puede ser *simple*, cuando hay solo un actor coordinando, y uno o dos participando; *compleja*, cuando coordina uno, pero más de dos actores participan; o *colaborativa*, cuando coordinan más de dos actores sin importar la cantidad de participantes adicionales.

Por otro lado, se contemplará para caracterizar la *Estructura* en cada país, los aportes de autores como Russel quien refería a la “estructura de la decisión”, y de aquellos que observan la existencia de escenarios institucionalizados, ya sea a través de reglas (que sirven por ejemplo para estipular plazos, modos de consulta y de transmisión, etc.), circuitos de comunicación y/o división de tareas, cuestiones señaladas como procedimientos condicionantes del proceso de toma de decisión (Meny y Thoenig, 1992: 146), y por lo tanto de la relación entre los actores, y que serán considerados en el análisis de la gestión de la CSS.

Cabe aclarar que, la institucionalización es asociada en el presente trabajo, con los aportes de Scartascini y Tommasi (2012: 3), que la vinculan con un mayor reconocimiento y formalización de ciertas maneras de tomar decisiones y hacerlas cumplir en algunos sistemas de interacción, que conduce a “mejores políticas públicas” (ibídem, 5) .

Se puede agregar que la no institucionalización de la CSS conlleva “a una dificultad estadística, a la fragmentación de iniciativas, a una posible carga administrativa para los países receptores de esa cooperación (dado los múltiples procedimientos y proyectos), a la falta de espacios para compartir las lecciones aprendidas y buscar sinergias entre todos los actores, a la inexistencia de normas para establecer parámetros políticos/morales/éticos que aseguren eficacia y calidad de las acciones” (Milani, et. al, 2013: 40). Al respecto de éste último punto que refiere a la legislación, cabe mencionar que Milani señala que los Estados (refiriéndose a los miembros de la OCDE) son vulnerables a cambios en sus prioridades gubernamentales, cuando por ejemplo cambian los gobiernos, y que aquellos que no cuentan con legislación tienen mayor flexibilidad y capacidad de adaptación a medida que evolucione la CID (ibídem, 9).

Por último, merece la pena señalar a modo de ejemplo, algunos mecanismos o herramientas que facilitan la coordinación de la CI en países de la región, como Colombia, México y Uruguay, y que darían cuenta de cierta estructura o escenarios institucionalizados, en torno a la gestión de la cooperación:

**Figura 4: Mecanismos de coordinación de CI en algunos países del Sur**

País	Mecanismos de coordinación internos
Colombia	<p><b>-Sistema Nacional de CI:</b> mecanismo de articulación de la cooperación pública y privada del país, a través del cual se coordina y consensua entre todos los actores (políticos, técnicos, etc.)<sup>85</sup>. Existe un Sistema de Gestión Integral que establece procesos e instancias de coordinación interinstitucional, involucrando a varias unidades del ejecutivo (Estrategia Nacional de CI 2012-2014: 5, 63, 65).</p> <p><b>-Agencia Presidencial de CI:</b> unidad descentralizada del Ejecutivo, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera. Identifica, lidera, formula, ejecuta y da seguimiento a estrategias, programas y proyectos de CI, liderando la CI del país, en coordinación y sinergia con diferentes actores nacionales para un accionar integral (APC- Manual de Gestión Integral, 2013).</p> <p><b>-Estrategia Nacional de CI 2012-2014:</b> basada en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, busca una “gestión unificada” e integral para evitar “una procesión desorganizada de funcionarios de los diversos sectores y entidades” (Juan Manuel Santos Calderón, citado en la Estrategia Nacional de CI 2012-2014: 7).</p>
México	<p><b>-Sistema Nacional de CI:</b> conformado por AMEXCID, Programa de CID-PROCID, Fondo Nacional de la CID-FONCID, Registro Nacional de la CID- RENCID y Sistema de Información de la CID-SICID.</p> <p><b>-Agencia Mexicana de CID (AMEXCID):</b> unidad descentralizada de la Secretaría de Relaciones Exteriores, con autonomía técnica y de gestión, que coordina la CI, articulando el funcionamiento de los componentes del Sistema Nacional de CI (PROCID 2014-2018). Se compone de instituciones mexicanas para evaluar previamente la ejecución de proyectos, sus resultados e impactos.</p> <p><b>-Ley de CID</b> (publicada en 2011): establece los pilares del sistema mexicano de CI, las prioridades sectoriales y geográficas, provee de un aparato institucional ad hoc (AMEXCID), mecanismos financieros, operacionales y de registro especializados, para un ejercicio integral de la CID.</p> <p><b>-Consejo Consultivo de la AMEXCID:</b> conformado por la SRE, 17 secretarías (incluyendo la de agricultura) y 3 organismos gubernamentales. Realiza sesiones ordinarias y de coordinación y participa de la revisión, ejecución y registro de acuerdos, programas, proyectos y acciones de cooperación (PROCID 2014-2018).</p> <p><b>-Consejos Técnicos</b> ad hoc de la AMEXCID (Académico y Científico, Empresarial, de Gobiernos Locales, Social, Asesor de Alto Nivel): atienden temas específicos de la CI.</p> <p><b>-PROCID 2014-2018:</b> elaborado a partir del trabajo con distintas dependencias gubernamentales del Consejo Consultivo, teniendo en cuenta los Programas Sectoriales de las distintas organizaciones. Destaca la importancia de la “coordinación, coherencia e impacto de la política pública en materia de CID”, y por ende la necesidad de una gestión “integral, complementaria y con un enfoque multidimensional”, que tenga en cuenta a los diversos actores nacionales, genere sinergias en los esfuerzos internos y externos de desarrollo, y abarque distintos planos de actividad pública internacional y doméstica. (PROCID 2014-2018).</p>

<sup>85</sup> <https://www.apccolombia.gov.co/index.php?idcategoria=94#&panel1-6>

Uruguay	<p><b>-AUCI:</b> funciona en la órbita de la Presidencia, en la cabeza del poder ejecutivo. Planifica, diseña, supervisa, administra, coordina, ejecuta, evalúa, y realiza el seguimiento y la difusión de actividades de CI. Articula y lidera la coordinación entre organismos públicos nacionales y cooperantes para facilitar el trabajo interinstitucional (AUCI 2014b, 109).</p> <p>-La AUCI plantea un <b>enfoque de cadena de valor</b><sup>86</sup> “como metodología de análisis para identificar los eslabones de la CI, las actividades y los resultados (productos), los roles e interacciones (tipos de encadenamientos) entre los actores del <b>Sistema Nacional de CI (SNCI)</b>”. Se entiende que existen múltiples actores relacionados por complejos mecanismos de articulación, cada uno con la capacidad de añadir un valor (presupuesto, capacidades técnicas, experiencia, elementos relacionales, etc.), que repercutirá en el resultado final de la cadena (AUCI, 2014a:14).</p> <p>Las distintas maneras de organizarse en una cadena pueden generar diferentes relaciones de poder; puede existir una gran concentración en un solo actor, un amplio proceso de atomización, o estructuras de dependencia, entre otras”. (AUCI, 2014a).</p> <p><b>-Registro Nacional de la CI:</b> por el cual se administra y actualiza las acciones de CI en las que participen instituciones de los Poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo, Gobiernos Departamentales, entes autónomos o servicios descentralizados, los cuales están obligados a remitir anualmente dicha información. (Estado de situación de la CI en Uruguay, AUCI, 2013). Este registro sirve para detectar oportunidades de mejora y necesidades de capacitación y sirve para el intercambio con los nexos institucionales de cada organismo (AUCI 2014b: 118).</p> <p><b>-Consejo Directivo:</b> integrado por el canciller, el director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y un miembro designado por el presidente de la República, quien preside el Consejo.</p> <p>-Para la <b>socialización del conocimiento</b> entre los actores y/o eslabones de la cadena se realizan reuniones periódicas de las distintas mesas, que tratan los proyectos en ejecución, en negociación y nuevas iniciativas del sector (AUCI, 2014a: 28). La AUCI organiza actividades puntuales con los actores del SNCI y contrapartes nacionales: seminarios, mesas sectoriales de coordinación, talleres de trabajo para la coordinación, nivelación de conocimientos y definición de procedimientos de trabajo conjunto.</p> <p>-La AUCI promueve el establecimiento de canales institucionales permanentes con los organismos nacionales, los cuales designan un punto focal (nexo), que conocen las necesidades y prioridades sectoriales en materia de cooperación, identifican las experiencias exitosas y los referentes técnicos de su sector para brindar CSS y apoyan al registro de la información de la cooperación (AUCI, 2014b: 109, 110).</p> <p>-La AUCI cuenta con <b>técnicos sectorialistas</b>, a cargo de la negociación técnica, coordinación, articulación, seguimiento y monitoreo de iniciativas de cooperación de su sector de especialidad con el organismo nacional que está a su cargo, contribuyendo a una adecuada articulación. Es el interlocutor con las contrapartes de gobierno, con mandato en los temas de su competencia. Asimismo, se cuenta con un protocolo con pautas de interacción orientado a alinear las capacidades del personal con la misión, la visión y la estrategia de la AUCI, para de esta forma facilitar la labor diaria y la interacción entre los actores involucrados. (AUCI, 2014b: 99).</p>
---------	--

**(iii) Estabilidad:** Refiere al logro de transacciones a largo plazo, que permitan políticas estables y coherentes. “Cierta grado de estabilidad permite la continuidad de políticas y relaciones entre burocracias o agencias del ejecutivo más confiables” (Martínez Gallardo, 2010: 123-125, 141).

<sup>86</sup> Conceptualizan a la CI como cadena de valor tomando la definición Gereffi y Korzeniewicz (1994), ya que:” 1) reúne un conjunto de productos y servicios relacionados en una secuencia de actividades en las que se agrega valor para alcanzar el desarrollo; 2) existe en cada país una concentración geográfica de actores en red; 3) es posible identificar una estructura interna de gobernanza, y 4) existe un dinamismo tal que permite el reposicionamiento de actores” (Auci, 2014).

La estabilidad se complementa y alinea con la idea de *acuerdos intertemporales*<sup>87</sup> y la capacidad de los actores<sup>88</sup> de cooperar entre sí (Stein et. al., 2006: 20), a través de éste “mecanismo mediante el cual se evita el abuso del poder político por parte del líder de turno”, y se representan “acuerdos que se sostienen en el tiempo y evitan la prevalencia de políticas que favorezcan a los actores dominantes e ignoren a otros” (Scartascini, et. al, 2011: 6). Facilitar los acuerdos, facilita a su vez la cooperación y promueve “políticas públicas más efectivas, más sostenibles y más flexibles frente a cambios en las condiciones económicas o sociales” (Scartascini et. al, 2011: 7).

Scartascini manifiesta que “los arreglos institucionales que determinan la capacidad que tienen los gabinetes de coordinar y cooperar entre ellos y otros actores para hacer buenas políticas” se vinculan con la formación y estructura del gabinete, las reglas vinculadas con la toma de decisión, y finalmente su estabilidad (Scartascini, 2010: 11). Con lo cual, a partir de las características que se desprendan de la *Estructura* en cada país, también se podrán concluir argumentos sobre la *Estabilidad*.

Asimismo, Tokatlián y Merke resaltan, al referirse a los gabinetes y burocracias, a la estabilidad (mayor o menor rotación de individuos por ejemplo que desincentiva la inversión en capacidades, etc.<sup>89</sup>), por impactar y garantizar políticas públicas de mayor perdurabilidad. “Una alta inestabilidad del gabinete conduce a una alta inestabilidad en las políticas, baja acumulación de la experiencia y, al mismo tiempo, a políticas de baja calidad y menos adaptables” (Scartascini; citado en Tokatlian y Merke, 2014).

A partir de lo expuesto, se tendrá en cuenta para analizar este factor, la continuidad de la política de CSS en los años de estudio en cada país, así como la coherencia entre la política externa e interna en la gestión y concepción de dicha cooperación, y la existencia de estrategias, planes nacionales, o marcos normativos de CI, como elementos que ayudan a garantizar cierta sostenibilidad o perdurabilidad de la gestión, asociándose los mismos a la presencia de escenarios institucionalizados.

En resumen para dar cuenta de la **a) cooperación interna o coordinación de políticas**, se identificarán los actores involucrados en el proceso de formulación de la CSS, su interacción y tipo

---

<sup>87</sup> También referenciados por Martínez Gallardo (2010: 120) para este tema.

<sup>88</sup> Si entendemos a las burocracias como actores, alguno autores se refieren a ellas como “estructuras de cooperación” (Moe, 2005: 220)

<sup>89</sup> Los autores refieren, por ejemplo, a los cambios de Ministros que suelen sucederse en los cargos, facilitando o no la continuidad de las metas, objetivos y prácticas.

de relación en distintos escenarios formales o informales (*posición y estructura*); y la posibilidad de alcanzar acuerdos o una relación cooperativa entre los actores (*estabilidad*) (Scartascini, et. al, 2011: 13, 15).

Por otra parte, para abordar el **b) perfil de gestión** se partirá de autores como Zubelzú, quien analizó distintos “perfiles de gestión” provinciales en Argentina<sup>90</sup>, alguno de los cuales se adaptarán para este estudio, y de aportes de Malacalza y Miguel Lengyel, que analizaron enfoques de gobernanza de la cooperación.

En tal sentido, para caracterizar el perfil de gestión de la CSS en ambos países, se identificaron las siguientes categorías de análisis:

- (i) Centralización o descentralización en la gestión de CSS;**
- (ii) Enfoques “top down” vs “bottom up”;**
- (iii) Gestión reactiva vs proactiva**

**(i) Centralización o descentralización en la gestión de CSS:** la modalidad de organización *descentralizada* hace referencia a la gestión a través de “reparticiones funcionales diferentes y de vinculación horizontal (Ministerios, Secretarías y/o Subsecretarías)”, y se diferencia de la *centralizada*, que es llevada a cabo mediante un único organismo (Zubelzú, 2008: 97)<sup>91</sup>.

El tema de la fragmentación o descentralización se puede vincular con la pluralidad de actores introducida por Milani oportunamente, quien refiere a las acciones externas que se emprenden desde distintas organizaciones gubernamentales y que responden a la necesidad o interés de los ministerios a nivel interno que “tienden a desarrollar sus propias políticas de internacionalización, con o sin la participación de las cancillerías. (...) Ello implica un aumento de flujos de demandas e interacciones más regulares entre ministerios, cancillerías, embajadas, etc. ya sea para la convergencia o bien pudiendo producir disensos, protestas, o denuncias en el campo de la CID (Hill, 2003; citado en Milani, Suyama y Lopes, 2013: 5).

---

<sup>90</sup> La autora analizó la “existencia o no de experiencia, continuidad o discontinuidad de la gestión externa, predominio de la centralización o descentralización, concentración o diversificación temática, proactividad o reactividad”.

<sup>91</sup> Zubelzú, (2008: 98, 100) señala a la provincia de Santa Fe como caso de organización centralizada, en donde la gestión externa es llevada a cabo por el Ministerio de la Producción. Allí no solo se concentra la vinculación en temas comerciales sino también en torno a la cooperación técnica, a través de la Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Por otra parte como caso de organización descentralizada, se cita a Mendoza en donde intervienen el Ministerio de Economía, el de Obras Públicas y el de Turismo y Cultura.

Por su parte, Martínez Gallardo, indica que “cuando la toma de decisión está más fragmentada en los gabinetes, la formulación de políticas y la cooperación intertemporal tiende a sufrir” (Martínez Gallardo; citada en Scartascini, 2010:11). Alude a la existencia (al menos en el caso argentino), de “mini-cancillerías en los distintos ministerios, que complejizan la inserción internacional del país”, por su incidencia en los temas internacionales. Señala que cada ministerio o secretaría tiene, *de jure* o *de facto*, un área reservada a los asuntos mundiales que le competen por su área de acción (medio ambiente, agricultura, industria, ciencia y tecnología). En palabras del Embajador argentino Julio Miller: “antes las Cancillerías tenían el monopolio en el relacionamiento exterior, y eso se acabó” (Tokatlián y Merke, 2014).

Los países de la SEGIB<sup>92</sup> coinciden en que es aún un desafío pendiente el análisis sobre si el accionar en CI debería depender o no de varios ministerios y en qué grado debería existir una coordinación centralizada desde un único organismo gubernamental. Al respecto se señalan a continuación algunos argumentos a favor y en contra:

**Figura 5: Argumentos a favor de esquemas de gestión centralizados y descentralizados**

A favor de la centralización	A favor de la descentralización
Propiciaría una actuación más compacta, amplia y coherente.	Facilitaría una ejecución más ágil de la cooperación.
Facilitaría una mejor identificación y cuantificación de las acciones.	Permitiría una ejecución con mayor proximidad y conocimiento de la realidad local.
Facilitaría la circulación de información entre diferentes niveles del gobierno.	

Fuente: Informe SEGIB 2007

Retomando los aportes de Lancaster (2007: 7, 94), quien explora “el contexto organizativo de algunos países, para la configuración de la ayuda externa” en el marco de la CNS, se hace referencia a la *organización*<sup>93</sup>, como el modo que tienen los gobiernos para llevar a cabo sus acciones, ya sea a partir de políticas y programas unificados o fragmentados en una jerarquía burocrática<sup>94</sup>. De esta forma, Lancaster (ibídem, 22-23, 220) señala que la organización de la ayuda externa “influye en los propósitos de la ayuda dentro del gobierno, a través de la unidad que compita apoyando los usos de la ayuda en los círculos de toma de decisión”. Indica la “existencia de

<sup>92</sup> Informe SEGIB 2007: 20.

<sup>93</sup> Cabe aclararse que Lancaster (2007: 22) toma el término *organización* en alusión a “la ubicación dentro del gobierno de las tareas relacionadas con una función importante o programa de gobierno, por ejemplo la gestión de programas de política exterior o de bienestar (...) y no lo asocia con el tipo o la ubicación de las oficinas”.

<sup>94</sup> También analiza los intereses y las instituciones.

una relación entre la forma en que los gobiernos se organizan para accionar y las prioridades de desarrollo en sus propósitos de asistencia”, no habiendo fórmulas para organizar los sistemas de ayuda externa. Así, algunos países cuentan con áreas independientes que centralizan la cooperación y que cuentan con suficiente poder en el gobierno para apoyar el uso de la ayuda externa como herramienta para promover el desarrollo. Y por otra parte, hay Estados con “sistemas altamente fragmentados en donde los programas de ayuda se ubican en la esfera de varias agencias en donde la política y la implementación se encuentran separadas”<sup>95</sup>. Según Lancaster “cuando los programas de ayuda están fragmentados en varias organizaciones, se contribuye a un desarrollo más débil de los objetivos fijados en los programas de asistencia”.

Por su parte y al igual que Lancaster, la OCDE (2009) indica que la “decisión institucional de establecer una agencia propia para la CID varía de país a país, y se justifica por razones políticas y tradiciones jurídicas nacionales” (Milani, et. al, 2013: 8). Al igual de lo que se señala desde la OCDE, la Agencia Uruguay toma las ideas de Egaña (1993), quien señala que “los sistemas nacionales de cooperación, y por ende la institucionalidad y el andamiaje legal que los regula, son un producto histórico, fruto del aprendizaje institucional y del contexto local” (Egaña, 1993; citado en AUCI, 2014b: 90).

En línea con estas cuestiones Carlos Milani clasificó a los países del CAD según modelos organizativos de CID. En todos los casos la cooperación se encuentra regida por la política exterior, y por lo tanto bajo la órbita de las cancillerías (Milani, et. al., 2013: 9, 10). De igual modo, la SEGIB (2008a: 60) realizó una clasificación de los sistemas de CI para los países de Latinoamérica. En coincidencia con la OCDE, dicho trabajo señaló heterogeneidades en la forma en que los países tienen para gestionar la cooperación y que pueden servir en este apartado para orientar el perfil de la gestión en cada caso en cuanto a su centralización o no en un único organismo. Por su parte, la AUCI (2014b: 89, 90) en referencia al rol dual en materia de CI de muchos países latinoamericanos, indica que el “paisaje institucional” es variado y se encuentra en proceso de revisión, distinguiendo los siguientes diseños institucionales:

- Estados con agencias de CI: Perú, Uruguay, Brasil, Colombia, Chile y México;
- Estados que funcionan con direcciones generales, secretarías o viceministerios;

---

<sup>95</sup> La autora cita como ejemplos al Reino Unido que unificó todas las acciones de ayuda externa en una sola agencia independiente a nivel del gabinete, o bien Dinamarca que gestiona la ayuda externa mediante su Cancillería. Como ejemplos de sistemas fragmentados cita a Francia, Japón y cada vez más los Estados Unidos, en donde los programas de ayuda son compartidos por varias agencias o dependencias, con políticas y formas de implementación separadas.

- Estados con “anclaje institucional” en Ministerios de Planificación, o de Relaciones Exteriores o bien Presidencia, respondiendo “a estructuras y mecanismos de funcionamiento diversos”. Se señala que cuando los países son receptores netos de cooperación, hay una tendencia a que dichas gestiones dependan de ministerios de Planificación, más idóneos para definir las prioridades nacionales de desarrollo, y cuando se provee CSS, la CI se ubica en la órbita de las cancillerías, que define las prioridades de política exterior. También se indica que cuando haya un rol dual, sería “conveniente integrar ambas miradas institucionales, ya sea a través de su ubicación en la órbita de Presidencia y/o a través de la integración de los actores relevantes en el directorio”.

A continuación se sintetizan los argumentos de Milani (Milani, et. al., 2013: 9, 10), la SEGIB (2008a: 60) y la AUCI (2014b: 89, 90), en relación a modelos o diseños institucionales de CI en algunos países. Esta cuestión permite retomar lo mencionado oportunamente como desafíos de la CSS en el Capítulo II, en donde se remarcaba las diferentes modalidades operativas que pueden tener los países, a la hora de gestionar la cooperación, de acuerdo a lo que planteaban autores como Sanin Betancourt y Schulz:

**Figura 6: Ejemplos de diseños institucionales de CI**

Milani- Países del CAD	SEGIB- Países ALC	AUCI- Países ALC
Ministerio de Relaciones Exteriores lidera y es responsable de la formulación de la política de CI, y su implementación (Ej. Dinamarca y Noruega).		
Hay agencia o departamento de cooperación dentro de la Cancillería que lidera la agenda y se responsabiliza por la política e implementación de la CI (Ej: Grecia, Italia, Finlandia, Suiza, Nueva Zelanda, etc.).	Direcciones de cooperación, dependientes de Cancillerías (Ej: Argentina, Costa Rica, Paraná, Nicaragua, El Salvador).	Direcciones generales o viceministerios en Relaciones Exteriores (Argentina, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Venezuela, Ecuador)
El Ministerio es responsable de la política de CI y hay una agencia que la implementa (Ej: Alemania, Bélgica, España, EEUU, Francia, Japón, Portugal, Austria, Suecia), que en algunos casos tienen incluso representación a nivel internacional con oficinas en el exterior (Ej: AECID-España).	Agencias o institutos de cooperación (Ej: Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay).	Agencias en Ministerios de Relaciones Exteriores (Brasil, Chile, Perú, México)
Existe un Ministerio o agencia específica de CID, que además del Ministerio de Relaciones Exteriores, es responsable de la política e implementación de CI (Ej: Australia, Canadá y Reino Unido).	Secretarías dependientes de la Presidencia (Ej: Guatemala u Honduras).	Agencias en Presidencia (Uruguay, Colombia)
		Secretarías o direcciones generales de Planificación u otros Ministerios (Honduras, Rep. Dominicana, Bolivia, Cuba, Paraguay)

Para este caso se analizará particularmente si la gestión de la CSS (su formulación e implementación), se centraliza desde una única unidad, o si bien, considerando el rol de los actores “técnicos”, se encuentra fragmentada en varios puntos focales.

*(ii) Enfoques “top down” vs “bottom up”:* Malacalza (2013: 130, 370), utiliza estos términos para reflejar las pautas de coordinación que prevalecen en los países, ya sea ante “una subordinación de la agenda de las subunidades a la jerarquía formal, a través de decisiones que parten desde arriba hacia abajo, o de tipo “top-down”, o bien cuando se registra una “alta experimentación, en la que las unidades subestatales poseen un mayor margen para la génesis de proyectos desde abajo hacia arriba o “bottom-up”. Así “el grado de coordinación jerárquica vertical se mide en un polo que va desde la subordinación formal a la fuerte competencia entre unidades subestatales”. Cuando hay una menor coordinación jerárquica, hay un incremento de la competencia por espacios de poder y el control de los recursos entre las distintas dependencias del Estado, y por lo tanto una mayor “experimentación y la generación de redes transgubernamentales no sujetas a la coordinación jerárquica en los niveles subnacionales (modelo bottom-up)”. Por el contrario, al haber una mayor coordinación jerárquica y “un bajo nivel de disputa inter-burocrática”, se favorecerán “iniciativas de carácter top-down junto a la centralización en la implementación de la política de cooperación, anticipando un mayor grado de coherencia, cohesión y acuerdo en el proceso de coordinación así como un respeto por las jerarquías formales”. Estas cuestiones se vinculan justamente con los tipos de relacionamiento planteados por Mayntz oportunamente.

Malacalza (2013: 14) indica que la CSS “comprende a aquellas acciones gestadas desde el gobierno central (“top-down”) o desde subunidades estatales o locales (“bottom-up”) orientadas a la promoción del desarrollo, sea a través de la asistencia técnica, los créditos concesionales, el apoyo a obras de infraestructura física y la cooperación en sectores sensibles de la economía”.

En otro plano, por ejemplo, Carlos Milani (2012b: 213) asocia a la CNS a un tipo de cooperación “top-down”, por vincularla a una cooperación “colonizadora”, o no participativa. Con lo cual también se podrá considerar como una característica del enfoque “top down”, la escasa participación por parte de todos los actores.

Cabe mencionar que el concepto de *redes*, se acerca a esquemas de tipo “bottom up” de gobernanza, dado su alejamiento a sistemas exclusivamente jerárquicos por permitir la intervención de diferentes partes del gobierno que atienden distintos aspectos de las políticas públicas. No obstante, la relación de subordinación entre organizaciones gubernamentales que exista, la relación que habrá entre ellas

será de interdependencia. Ello implica un incremento de la independencia y la flexibilidad de las unidades involucradas. Así las redes “se constituyen cuando existe colaboración directa entre instancias iguales o diferentes niveles de administración, operando a partir de metas concretas” (Lahera Parada, 2002: 217). En relación con este argumento Joan Subirats (1994: 123) señala que el concepto de “entramado o network” es contradictorio con el modelo administrativo que “unifica bajo grandes organizaciones uniformes y jerárquicas todas las funciones públicas”. Dicho autor señala que tanto en la elaboración como en la implementación de una política intervienen “diferentes niveles gubernamentales, órganos administrativos, e intereses (...) constituyendo así una policy network (...), un entramado de actores institucionales políticos y sociales que hacen frente a una tarea o programa de actuación específico. Cada organismo tiene distintos recursos (autoridad, legitimación o recursos políticos, información, capacidad organizativa, etc.) y poder, y ello significa una relación asimétrica. La estructura de esos entramados y las interacciones entre sus actores influencia su rendimiento, es decir, la calidad de la política aplicada y efectividad de su implementación” (Mayntz, 1978; Schenider, 1987; citados en Subirats, 1994: 119).

Para definir el tipo de enfoque prevaleciente en cada caso, se tomarán, por un lado, a las directivas presidenciales y a la dimensión política-diplomática como “jerarquía formal” (al ser las Cancillerías autoridad en materia de CI), y por otro lado, a la dimensión técnica-sectorial como subunidad<sup>96</sup>.

**(iii) Gestión reactiva vs proactiva:** Zubelzú (2008: 104) indica que cuando las provincias argentinas actuaban ante estímulos de mercados externos, respondían con conductas reactivas (por ejemplo buscando inversores o explorando recursos naturales). Por el contrario, se registraban acciones proactivas cuando había “persistencia de acciones propias en el tiempo y activismo en las gestiones” (por ejemplo la búsqueda de espacios para vincularse).

Lengyel y Malacalza (2010: 105-106) refieren al concepto de “demand driven” (en donde la ayuda es concebida desde el receptor, o la demanda) para indicar los casos en donde la cooperación es solicitada para atender a una necesidad, pudiéndose asociar también, a una gestión reactiva por parte del país que responde a esa demanda brindando su cooperación. En contraposición al “supply driven” (enfoque basado desde la oferta), cuando la ayuda se concibe desde el “donante” a partir de sus prioridades estratégicas, o propias condiciones, asociándose muchas veces a esta mirada, con la CNS. Dicho enfoque se podría vincular a una gestión proactiva.

---

<sup>96</sup> Malacalza hacía referencia al accionar “bottom up” en actores subnacionales gubernamentales (provincias, municipios, comunas), y esta tesis adaptará dicho enfoque para asociarlo a los organismos descentralizados, tales como INTA y EMBRAPA, de la dimensión técnica-sectorial.

En CSS, los países pueden ser oferentes de cooperación o demandarla, solicitando asistencia a aquellos Estados que cuentan con una capacidad o conocimiento requerido por la otra parte. En los casos de estudio se analizará en qué medida Argentina y Brasil demandan CSS o bien reaccionan ante las solicitudes externas por parte de terceros países y adoptan un rol, más bien de oferentes de cooperación.

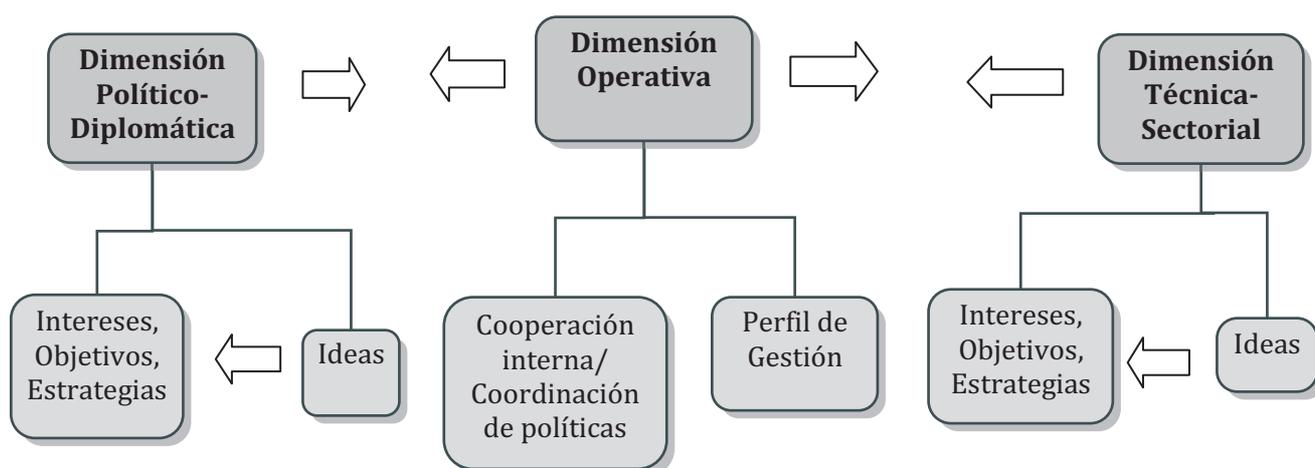
**Figura 7: Dimensión operativa: ejes y categorías de análisis**



En resumen, y citando el trabajo de Markus Fraundorfer (2013), con esta tesis se contemplará el *modo de pensar* de los Estados en torno a la CSS, en función de sus ideas, objetivos, intereses y estrategias; el conjunto de “*métodos o tecnologías*” y *los recursos* disponibles de ambos países para llevar a cabo la CSS; y por último “*la estructura* que permite la dirección de esos recursos, mentalidades y tecnologías a lo largo del tiempo (instituciones)”.

La vinculación entre las dimensiones político-diplomática y técnica-sectorial, teniendo en cuenta sus ideas, objetivos, intereses y estrategias en cuanto a la CSS, se realizará a través de la dimensión operativa, que dará respuestas sobre el proceso de gobernanza a su alrededor, el tipo de dinámica o arquitectura organizativa, y/o articulación institucional en cada país en relación con la construcción de la CSS.

**Figura 8: Arquitectura organizativa para el proceso de construcción de la Cooperación Sur-Sur**



### **III. CAPÍTULO III: LA COOPERACIÓN SUR-SUR ARGENTINA**

#### **III.1. Dimensión Político-Diplomática**

##### **III.1.1. La Cooperación Sur-Sur en la política exterior argentina**

###### ***III.1.1.a. Antecedentes de la Cooperación Sur-Sur argentina***

Autores como Lechini (2012: 22), señalan que contrariamente con la situación de Brasil, “las cuestiones Sur-Sur tuvieron un bajo perfil en la agenda de política exterior argentina, (...) en donde hubo momentos de mayor impulso, donde se buscaba promover relaciones con los países del Sur para una mejor y más autónoma inserción internacional”, por ejemplo con los gobiernos de Perón y Cámpora (1973), Alfonsín (1983-1989) y los Kirchner (2003-2007/ 2007-2015)<sup>97</sup>.

Con el tercer gobierno de Juan Domingo Perón (1973-1976), se incentivó la relación con países en desarrollo, considerando que “la diversificación de las relaciones internacionales ofrecería mayores márgenes de maniobra para sostener la autonomía del país, siendo un hito el ingreso de Argentina al NOAL en 1973” (Morasso, 2013b: 6).

Durante los gobiernos de facto, si bien no se convivió con los “postulados del modelo autonómico”, hubo relaciones con países del este y afro-asiáticos. Posteriormente, con la presidencia de Raúl Alfonsín las relaciones Sur-Sur se llevaron a cabo desde una “condición compartida de subdesarrollo”, siendo algunos ejemplos, los vínculos con el NOAL, el Grupo de Contadora y el Grupo de los Seis<sup>98</sup>. Si bien no se formuló una estrategia de CSS explícita, la actuación del país junto a sus pares latinoamericanos y afro-asiáticos, así como la cooperación técnica desplegada con países en desarrollo, se consideraron un primer paso” (Lechini, 2012: 22).

---

<sup>97</sup> Lo cierto es que Argentina tuvo un acercamiento con países del Sur ya durante las presidencias de Frondizi (1958-1962) y de Illia (1963-1966), “quienes comenzaron a relacionarse con el Sur en el marco de los procesos de descolonización de Asia y África” (Morasso, 2013b: 5).

<sup>98</sup> El grupo de Contadora fue una instancia multilateral creada en 1983, por Colombia, México, Panamá y Venezuela, para promover la paz conjunta ante el conflicto centroamericano (conflictos armados en El Salvador, Nicaragua y Guatemala, que amenazaban con desestabilizar a la región), invitando a Latinoamérica a participar con su apoyo político. Por otro lado, el Grupo de los Seis, conformado por Argentina, India, México, Tanzania, Suecia, y Grecia, surgió en 1984 para promover el desarme por parte de las potencias nucleares y el fin de la carrera armamentista. <https://acuerdosdepaz.wordpress.com/2012/06/09/contadora/>; [www.argentina-rree.com/14/14-092.htm](http://www.argentina-rree.com/14/14-092.htm)

El gobierno de Carlos Menem (1989-1999) y el cambio de orientación política que propició un estrecho vínculo con Estados Unidos, marcaron cierta irrelevancia con respecto a las relaciones con el Sur como estrategia de “inserción externa del país en el escenario unipolar de posguerra fría”. La CSS no era un tema de la agenda exterior<sup>99</sup>. La ruptura con el mundo en desarrollo se expresó con el retiro del NOAL en 1991 (Morasso, 2013b: 6). Dado que los diferentes contextos históricos, reflejan sus ideas propias en la forma de realizar CSS, en los noventa la CSS era vista como una herramienta de inserción en el orden económico neoliberal y la cooperación técnica estaba más bien subordinada a la cooperación económica.

Con el gobierno de Fernando de la Rúa (1999-2001), se consideró la importancia tanto del diálogo Sur-Sur, como “Sur-Norte, por oposición al conocido dilema Norte-Sur” y asimismo el interés por un enfoque más bien comercial (sosteniendo la posibilidad de asociaciones con países similares a la Argentina, como África, Medio Oriente o Europa Oriental (Miranda, 2003; citado en Lechini, 2009b: 108)

Luego con Duhalde<sup>100</sup>, aunque principalmente con Néstor Kirchner, las ideas que sostuvieron la cooperación internacional partían de la “preocupación por el desarrollo doméstico, el rechazo a soluciones de receta única tipo Consenso de Washington<sup>101</sup> y la promoción de iniciativas locales para atender apropiadamente las necesidades de desarrollo del país, con la convicción de que los países de la región receptores de la cooperación argentina debían involucrarse directamente en el diseño y la implementación de los programas de cooperación” (Lengyel y Malacalza, 2013).

Desde el 2003, se registra entonces un mayor énfasis en la idea de CSS, “como un espacio destinado a la búsqueda de nuevas vías hacia el desarrollo y la autonomía, aunque en la práctica tome más aspectos de cooperación técnica o comercial” (Lechini, 2009b: 110). La misma tiene un enfoque instrumental, al contribuir con los objetivos de la política exterior (Levi, 2011).

---

<sup>99</sup> En ese momento primaba la Teoría de Carlos Escudé y la política de alineamiento automático con Estados Unidos (Lechini 2009b: 108).

<sup>100</sup> La administración de Duhalde, no pudo diseñar estrategia alguna de inserción exterior pero si se indicaba la necesidad de diversificar relaciones con países del sur, sin explicitar en lo discursivo el término de CSS, pero con un alejamiento a la política de los noventa (Lechini, 2009b: 108).

<sup>101</sup> El Consenso de Washington fue el conjunto de recomendaciones de política económica neoliberal formuladas a fines de la década de 1980 para orientar a países de América Latina para salir de la crisis de la deuda externa, y a organismos internacionales como el FMI o Banco Mundial a la hora de valorar los avances en materia económica de los países en desarrollo, cuando pedían ayuda. Estas medidas fueron tomadas como “recetas” para que dichos gobiernos salieran del “subdesarrollo”. <http://www.expansion.com/diccionario-economico/consenso-de-washington.html>; Casilda, 2005.

### ***III.1.1.b. Ideas, intereses, objetivos y estrategias de la política exterior argentina (2003-2012)***

A partir del año 2003, hubo un cambio en el modelo de política exterior, dejándose de lado la política neoliberal de los noventa, asociada al realismo periférico de Carlos Escudé, “hacia un modelo de mayor autonomía en términos de Juan Carlos Puig”<sup>102</sup> (Simonoff, 2009: 72).

Al respecto manifestaba el ex presidente Néstor Kirchner “que la Nación debía recuperar la capacidad de decisión y de discernimiento acerca del modo en que el país debía insertarse en el mundo globalizado” (Frente para la Victoria, 2003 en Simonoff, 2009: 72, 73). Esto señala un marcado acento “nacionalista (con un sesgo aislacionista y autárquico), (...) frente al modelo sustentado en los noventa, el cual poseía un corte neoliberal e internacionalista” (Simonoff, 2009: 74). El mandatario fijó así para la política exterior “pautas autonomistas, institucionalistas<sup>103</sup> y neodesarrollistas (Kirchner, 2003; citado en Simonoff, 2009: 74). Estas ideas y orientaciones fueron sustentando la visión de Estado y de mundo que acompañaron su presidencia en el período 2003-2007, reflejadas en los objetivos y estrategias de política exterior, que se detallan a continuación:

- ***La apertura e integración al mundo:*** El ex canciller Jorge Taiana<sup>104</sup>, manifestó como prioridad “la integración al mundo, mediante consensos orientados al fortalecimiento del derecho internacional, la promoción de los valores asociados a la paz internacional, la forma democrática de gobierno, el respeto a los derechos humanos, un sistema de comercio equilibrado, una mejor distribución de los beneficios de la globalización y la democratización del sistema de decisiones en los organismos internacionales” (Cafiero, 2008: 241), sumado a la inclinación hacia una política

---

<sup>102</sup> El realismo periférico fue el sustento teórico de la política exterior durante el mandato de Carlos Menem en los años noventa. Formulada por Carlos Escudé (ex-asesor en política exterior del gobierno menemista), esta teoría se focalizó en “los países dependientes, vulnerables, y pobres de la periferia y en sus estrategias de política exterior”. Así un país como Argentina “debía eliminar sus confrontaciones políticas con las grandes potencias, reduciendo el ámbito de sus confrontaciones externas a aquellos asuntos materiales vinculados en forma directa a su bienestar y su base de poder”. Durante dicho gobierno, Argentina tuvo un “alineamiento automático” con los EE.UU.

El concepto de “autonomía”, parte de una crítica con respecto a la dependencia (Bologna, 2010: 18) y en alusión a los países periféricos. Esta teoría señala que la “autonomía de un Estado es la máxima capacidad de decisión propia que se puede lograr, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real” (Puig; citado en Bologna, 2010: 21).

<sup>103</sup> De fortalecimiento del Derecho Internacional “como fuertes aseveraciones en torno al respeto de las prioridades nacionales” (Simonoff, 2009: 74)

<sup>104</sup> Jorge Taiana fue Canciller desde diciembre de 2005 a junio de 2010. Posteriormente y hasta diciembre de 2015, Héctor Timerman se desempeñó en dicho cargo.

mundial multilateral (Néstor Kirchner<sup>105</sup>) y al fortalecimiento de la proyección internacional (Morasso, 2013b: 7).

Algunos ejes de trabajo y estrategias que han acompañado a estos objetivos han tenido que ver con: la “política multilateral de seguridad; una mayor apertura, diversificación y ampliación de mercados (buscando en el plano económico-comercial, la “multiplicación de la capacidad exportadora y la diversificación de productos”) (Colombo, 2011:8); las negociaciones en torno a la salida del default; la política a favor de la soberanía de las Islas Malvinas” (Simonoff, 2009: 74); el alejamiento a los EEUU o bien “una relación madura con los Estados Unidos y la Unión Europea, y vínculos estrechos con las demás naciones desarrolladas y en desarrollo, particularmente aquellas del Lejano Oriente, con el énfasis puesto en la “autonomía en las decisiones” (Colombo, 2011:8); lograr equidad en las normas del comercio mundial” (Entrevista a Jorge Taiana, 2007) y una activa participación “en la construcción de un nuevo orden mundial capaz de garantizar la estrategia de desarrollo de crecimiento sustentable con inclusión social” (Colombo, 2011:8), a través por ejemplo de una mayor participación en foros multilaterales (a diferencia del bilateralismo practicado en los noventa<sup>106</sup>).

- **Mayor acercamiento a la región latinoamericana**<sup>107</sup>: “la construcción de una América Latina políticamente estable, próspera, unida, con bases en los ideales de democracia y de justicia social” (Néstor Kirchner; citado en Sanchez, 2013, 37)<sup>108</sup>, ha venido siendo una prioridad de la política exterior, acompañada por una estrategia de integración regional, en donde se promueve la profundización de instancias como el MERCOSUR o la UNASUR, o la búsqueda y diversificación de “socios políticos y comerciales en el mundo en desarrollo (Morasso, 2013b: 7). Al respecto la “profundización del proceso de integración productiva a través de la agenda económica, busca atender las necesidades de reindustrialización nacional, el incremento y la diversificación de las exportaciones” (palabras de la Subsecretaria de Política Exterior del MREC, Emb. María del Carmen Squeff, en Revista Sur, 2013). La política regional ha sido un área prioritaria del relacionamiento externo y con ella la vinculación con los países asociados, “sobre la base de relaciones equilibradas e igualitarias” (Frente para la Victoria, 2003; citado en Simonoff, 2009: 73;

<sup>105</sup> Discurso ante la Asamblea Legislativa del Presidente Néstor Kirchner, año 2003.

<sup>106</sup> Con “una inclinación a la reforma de los organismos internacionales de crédito y del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de acuerdo a parámetros más representativos” (Morasso, 2013b: 7).

<sup>107</sup> Por ejemplo con el rechazo a iniciativas como la Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en ocasión de la IV Cumbre de las Américas en 2005 (Sanchez, 2010: 38), que marcaba el quiebre con Estados Unidos (Bologna, 2010: 27). En esa oportunidad el país dio apoyo a la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA), creada por Cuba y Venezuela (ibidem, 29).

<sup>108</sup> Discurso ante la Asamblea Legislativa del Presidente Néstor Kirchner, año 2003.

Bernal Meza, 2008: 165; Simonoff, 2009: 77). Cabe mencionar, que un aspecto de esta política regional ha tenido que ver con la promoción de las vinculaciones Sur-Sur” (Buffa, 2008: 65).

Este “cambio de paradigma”, se apoyó en “el funcionamiento pleno del Estado de derecho, en el rechazo a las condicionalidades y recetas de ajuste y endeudamiento impartidas por los organismos financieros internacionales, a una estrategia de crecimiento asociada a la promoción del consumo interno y a la ejecución de obra pública; un Estado actuando como agente fundamental para el desarrollo, con capacidad para regular el escenario económico interno y para reparar las desigualdades sociales” (Colombo, 2011:8). Y así se trabajó a través de una estrecha vinculación entre la política interna y la política exterior para el logro de los objetivos prioritarios de promoción del crecimiento del país, a través del impulso de un “esquema de integración-desarrollo” (Cafiero, 2008: 241).

El posterior gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 /2011-2015) refleja las mismas prioridades de política exterior, en cuanto a las “estrategias de multilateralización” (Simonoff, 2012: 109), el mantenimiento de la “autonomía relativa en cuanto a lo económico, (...) la defensa de los derechos humanos” (Morasso, 2013b: 8), y la importancia de profundizar los lazos regionales, particularmente con los “países vecinos (...) desde la perspectiva del desarrollo y fortalecimiento del MERCOSUR” (Sánchez, 2013: 38; Fernández de Kirchner, 2007; citada en Simonoff, 2012: 115; Morasso, 2013b: 8). Considerando asimismo, la profundización de las relaciones sur-sur, y a la región como un espacio para “proyectar visiones sobre el orden internacional” (Lengyel y Malacalza, 2013), y a la CSS<sup>109</sup> como una estrategia.

### ***III.1.1.c. Conceptualización, principios y orientación estratégica de la CSS argentina***

A partir de 2003 la política de CSS busca “impulsar iniciativas dirigidas a promover la inclusión social, el desarrollo sustentable, la solidaridad entre los pueblos, la defensa de los derechos humanos, y la equidad en todas sus formas” (MREC, OPS/OMS, 2009: 9), ideas y valores que se sostienen como se ha mencionado desde la política externa del país.

---

<sup>109</sup>Fuente: Videoconferencia de Cristina Fernández de Kirchner por inauguración de Hospital Néstor Kirchner en Haití, 4 de junio de 2013, en video “Cooperación Argentina en el Día Internacional de la Cooperación Sur-Sur”.

La cooperación internacional y con ella la CSS, pasó a ser entendida por la Cancillería como “materia integrante”, “pieza fundamental”<sup>110</sup> (DGCIN, 2013: 6; Héctor Timerman)<sup>111</sup>, y “prioridad de acción de la política exterior nacional” (Timerman, 2010: 9), afianzándose como herramienta y/o instrumento de “proyección de Argentina en el exterior”<sup>112</sup>, de promoción de la transferencia de conocimientos científicos y tecnológicos, y de consolidación de vínculos con otros países” (Lechini, 2009b: 100), ya sea mediante la integración con países vecinos y la región en general, y/o con una mirada estratégica hacia países del Caribe, África, y Asia<sup>113</sup> (Levi, 2011: 27, y 2010: 19). Al respecto resume, quien fuera oportunamente Directora General de Cooperación Internacional dentro de la Cancillería, la Embajadora Ana Cafiero<sup>114</sup> (2008: 243), que la cooperación técnica, es uno de los instrumentos más activos y eficaces de relacionamiento con los Estados, “para propender al crecimiento económico de los países (...) y contribuir en la profundización de su capacidad tecnológica y científica, contribuyendo a la transformación de sus procesos productivos y haciéndolos más competitivos”.

Asimismo, Julia Levi, quien procedió en el cargo a Cafiero, considera a la CSS como productora de políticas de CI (Levi, 2011) y como “parte indisoluble de la estrategia de cooperación técnica internacional del país” (Levi, 2010, 11). Así la Cancillería adopta a la CSS como “matriz filosófica de su política de cooperación internacional” (DGCIN, 2013: 7). Y en esa línea es que la cooperación horizontal o Sur-Sur se ha venido desarrollando con el fin de fortalecer este tipo de estrategias que desarrollan los diversos actores, a partir de la provisión de “asistencia técnica con un alto contenido social” (Taiana, 2008: 6).

Para el gobierno argentino la cooperación se concibe como “un proceso continuo, que forma parte de un sistema integral de respaldo a los esfuerzos de progreso económico y social de los países, como así también de coordinación de acciones entre distintos actores que apunten a metas

---

<sup>110</sup> [www.mrecic.gob.ar/es/cooperacion-internacional](http://www.mrecic.gob.ar/es/cooperacion-internacional).

<sup>111</sup> Discurso Héctor Timerman en el Día Internacional de la CSS, Jueves 12 de Septiembre de 2013.

<sup>112</sup> Así a partir del 2003, Sudamérica por ejemplo, pasó a ser un área de interés comercial y estratégico y de integración de los pueblos”, buscando además “reposicionar internacionalmente a nuestro país” (DGCIN, 2013: 7).

<sup>113</sup> Las vinculaciones con otros países, más allá de la región latinoamericana, muestran interés en el continente africano. Al respecto por ejemplo se abrieron embajadas (ej: Angola), se interactuó con funcionarios y académicos especialistas en África, de universidades nacionales, para debatir estrategias de aproximación a la región, o se demostró mayor interés a nivel de foros multilaterales (Buffa, 2008: 66).

<sup>114</sup> Precedió en el cargo a la Emb. Julia Levi, quien se desempeñó en la DGCIN entre 2007-2012. Desde agosto de 2012 y hasta enero de 2016, ocupó dicho cargo la Dra. Lucila Rosso. <http://www.infojus.gob.ar/794-nacional-asignacion-categoria-embajadora-extraordinaria-plenipotenciaria-directora-general-cooperacion-internacional-secretaria-coordinacion-cooperacion-internacional-dn20130000794-2013-06-24/123456789-0abc-497-0000-3102soterced>

comunes” (MREC, OPS/OMS, 2009: 9), “mediante mecanismos de asociación, colaboración y apoyo mutuo (...) respetando las particularidades de cada uno, y permitiendo construir consensos”<sup>115</sup>.

Algunos ejes que la Argentina considera en su estrategia de CI tienen que ver con (Taiana, 2008: 6; MREC, OPS/OMS, 2009: 9):

- “1. El desarrollo económico, donde la integración regional es un factor fundamental, que permite el abordaje conjunto de problemáticas centrales de la infraestructura de los países;
2. El conocimiento a partir del cual la educación, ciencia y tecnología consolidan una capacidad técnico-profesional para el desarrollo que el país ha puesto permanentemente al servicio de otros;
3. El desarrollo social, que reemplaza al asistencialismo por la elaboración de políticas públicas de inclusión basadas en los principios de la economía social”.

De estos ejes, se desprenden ciertas características de la CSS argentina que tienen que ver con: (a) la prevalencia de un interés por el desarrollo tanto nacional como de las distintas regiones del Sur, con el objetivo de “coadyuvar y fortalecer las capacidades estatales propias y de los socios sobre la base de las estrategias nacionales de desarrollo” (DGCIN, 2013: 7), (b) que su fortaleza radica en conocimientos propios que se exportan y comparten. Al respecto, cabe señalar que en la CSS argentina, prevalece la dimensión técnica<sup>116</sup>, entendida como “la transferencia de capacidades técnicas y administrativas (el “know-how” o saber-hacer)” (...) y científico tecnológica, por la cual se llevan a cabo “actividades conjuntas de investigación para promover avances que permitan un desarrollo integral” (Lechini, 2010). De esta forma, se hace hincapié en fortalecer las capacidades de aquellos países que soliciten y “de aquellos que la brindan, al desarrollar recursos humanos e instituciones más competentes en el terreno internacional” (Morasso, 2011: 24); (c) el alejamiento de esquemas de CNS, ya que se potencia el trabajo entre socios pares, apartándose de términos como: “donantes/receptores”, “ayuda” y de la perspectiva asistencial “para alcanzar un objetivo compartido de beneficios mutuos” (Levi, 2010, 11) (...) “buscando superar el enfoque tradicional predominante de oferta y demanda” (ibídem, 14); (d) que contempla un enfoque federal, que procura llevar los beneficios a todas las regiones (ibídem, 15); (e) una CSS tanto bilateral como

---

<sup>115</sup> [www.mrecic.gob.ar/es/cooperacion-internacional](http://www.mrecic.gob.ar/es/cooperacion-internacional).

<sup>116</sup> En la región la asistencia técnica es la modalidad más usual en la CSS, rescatando y aprovechando las capacidades nacionales de los países (Sanahuja, 2011: 214)

multilateral (ibídem, 15); (f) su carácter “horizontal; no condicionada<sup>117</sup>, solidaria; que no se impone, sino que se comparte”<sup>118</sup>.

Cabe mencionar que en Cooperación Internacional, Argentina tiene un rol dual, o “mixto” (Cafiero, 2008: 246) ya que por un lado el país es receptor de AOD, siendo sus primeras participaciones en la esfera de la CID como país receptor de ayuda, aunque por su condición de País de Renta Media<sup>119</sup> ha disminuido ese papel en los últimos años; y por otro lado, ha tenido un significativo rol como oferente de CI, debido a las acciones de CSS que el país lleva adelante, a través de la DGCIN y del Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular (FO.AR). Justamente el incremento de acciones de CSS, ha estado influenciado en parte debido “a la disminución de la cooperación hacia países de renta media, el necesario reposicionamiento argentino, junto con su excelencia en diversas disciplinas” (ibídem, 247).

En el marco de la estrategia de CSS del MREC, a continuación se indican algunos lineamientos tanto temáticos como de priorización de países a tener en cuenta:

#### Vínculo con los países

El ámbito geográfico priorizado por el FO.AR comprende principalmente a América Latina y el Caribe (ALC), aunque también se han ido incorporando algunas misiones en Asia y África<sup>120</sup>.

Dicha priorización obedece al interés en colaborar con los procesos de desarrollo en países latinoamericanos, buscando también “estrechar lazos políticos y económicos” (Lengyel, Malacalza, 2013). El fortalecimiento de la CSS ha tenido que ver con su profundización en países limítrofes “desde la perspectiva de la integración del MERCOSUR y la remoción de las asimetrías” (Levi, 2010: 19; Levi, 2007: 90).

---

<sup>117</sup> “sin condicionantes ni imposiciones y respetando el principio de no intervención” (DGCIN, 2013: 7).

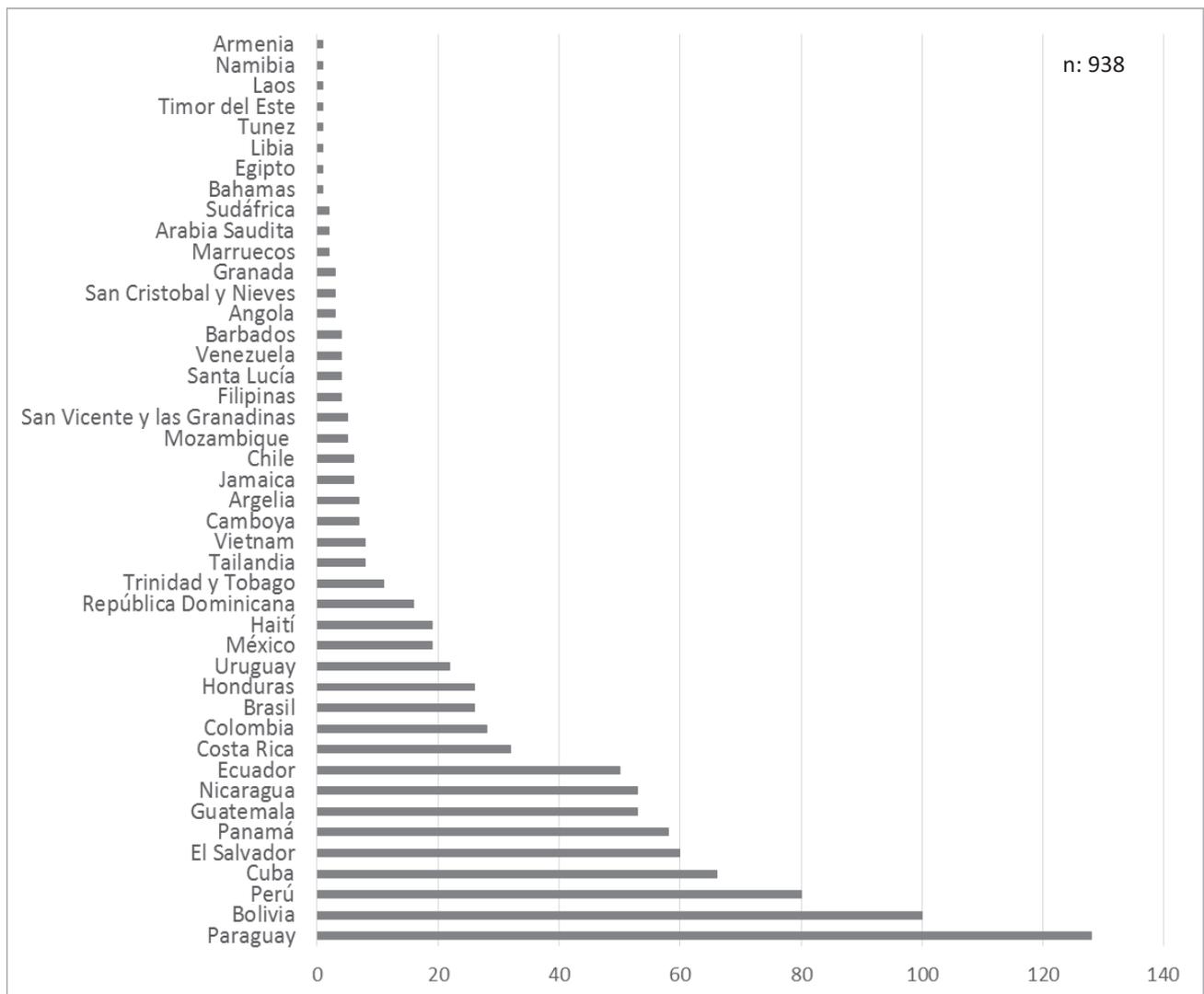
<sup>118</sup> Discurso de Héctor Timerman en el Día Internacional de la CSS, Jueves 12 de Septiembre de 2013.

<sup>119</sup> En los noventa, Argentina no calificaba como receptor de CI, por las cifras que reflejaba su PBI. Como consecuencia de la crisis del 2001, el país sí tuvo un lugar como receptor de CI, aunque no de manera prioritaria (Cabrol, 2011: 8) Señala Morasso que el descenso de los flujos de AOD que percibió la Argentina coincidieron con la recuperación que tuvo el país luego de la crisis del 2001-2002, en términos socio económicos<sup>119</sup> (Morasso, 2011: 22). Esta mejora y el crecimiento sostenido registrado entre los años 2003 y 2011 “con un crecimiento del PBI – según cifras oficiales - de entre un 6% y un 8%” (RACI: 151), reforzaron la calificación como PRM de Argentina, y por consiguiente contribuyó al desvío de los fondos de AOD hacia otros países (ibídem, 149).

<sup>120</sup> Se busca la cooperación con África, en especial con los países de la región subsahariana. (Levi, 2010: 19; Levi, 2007: 90)

Algunos autores indican que el alcance geográfico de las acciones de CSS de Argentina, en comparación con otros Estados como Brasil, que destina más de la mitad de sus actividades al continente africano, es limitado, dada la concentración de acciones en América Latina, particularmente en el Cono Sur y en América Central (Lengyel, Malacalza, 2013).

En el gráfico que figura a continuación se trató de reflejar los países con los que dentro del período de estudio, Argentina llevó a cabo acciones de CSS, y en coincidencia con los argumentos mencionados, Latinoamérica se ubica como principal destino de las acciones de CSS del país. Al respecto, se puede añadir que entre los años 2002 y 2005 las acciones se concentraron únicamente en ALC, así como de 2005 a 2008, registrándose también para este último período, algunas misiones a África. La misma situación se produjo de 2008 a 2010, aunque se sumaron mínimas acciones en Sudeste Asiático, región con la que se empezó a trabajar con mayor intensidad a partir de 2011-2012, sin desatender al resto de las regiones mencionadas. Cabe aclarar que la información relevada incluyó tanto proyectos de cooperación como acciones (Revistas FOAR N° 8, 9, 10 y FO.AR “Lineamientos para la CSS Argentina”).

**Figura 9: Cooperación vía FO.AR. Cantidad de proyectos y acciones por país (2003-2012)**

n: 938

Fuente: elaboración propia en base a publicaciones del FO.AR<sup>121</sup>.

En relación a la cantidad de proyectos de cooperación técnica realizados durante la última década, se registran un total de 884, y el desplazamiento de 3.800 expertos. Cabe mencionar, que de acuerdo a datos recabados, la cantidad de países con los que se trabajó se incrementó de 16 con 79 proyectos en 2003, a 40 países con 150 proyectos en 2012<sup>122</sup> (DGCIN, 2013: 13), alcanzando en ese año “el

<sup>121</sup> Se tuvieron en cuenta para este análisis las Revistas FO.AR N° 8, 9, 10 y la publicación “Lineamientos para la CSS Argentina (2013-2015)” del MREC. Cabe mencionar que dichas publicaciones no informan las actuaciones realizadas de manera homogénea, por ejemplo: en algunos casos se indican los años de ejecución de las acciones y en otros un período de tiempo determinado, no pudiéndose distinguir cuando finalizan los proyectos o si los mismos continúan en el tiempo; no siempre se diferencian las acciones de los proyectos. En tal sentido, el gráfico se indica solo a título orientativo, ya que solo se pudieron contabilizar las acciones por país que figuraban en cada ejemplar mencionado.

<sup>122</sup> Fuente: video “Cooperación Argentina en el Día Internacional de la Cooperación Sur-Sur”.

máximo histórico de misiones técnicas, superando las 800 anuales, con más de 1.600 técnicos argentinos trabajando en diversos países”<sup>123</sup>.

En línea con la profundización de la integración regional, Lengyel y Malacalza (2013) señalan que hasta el 2007 se mantuvo un promedio histórico de acciones, y que a partir de 2008 se duplicó, dado el “mayor interés en colaborar con los procesos de desarrollo nacional de los países de la región”.

De acuerdo a datos de la SEGIB, en 2012 el país se ubicó en segundo lugar como oferente de CSS, luego de Brasil, y como primer oferente de CT, con 23 proyectos realizados. De igual forma, Argentina realizó 30 acciones de cooperación, luego de Colombia y México (datos de SEGIB, en Surasky, 2013: 41).

### Áreas de Cooperación fijadas por la dimensión político-diplomática

Los ejes temáticos (Levi, 2010: 18) priorizados por la CSS argentina (desde la DGCIN) han sido:

- **Administración y gobernabilidad:** para el fortalecimiento de la administración pública, (Freddolino, 2007: 98).
- **Derechos humanos:** para asistir técnicamente a países que han visto vulnerados sus derechos en procesos políticos.
- **Desarrollo sustentable:** para “favorecer el desarrollo productivo de los sectores agroindustriales y de servicios”, promoviendo la preservación de los recursos naturales (Levi, 2010: 18).

Lengyel y Malacalza (2013) señalan que en las áreas temáticas hay un “perfil social con fuerte sesgo desarrollista, reflejado en proyectos que promueven “el desarrollo social y económico”. Al respecto, hay un alto porcentaje orientado a fortalecer los procesos productivos (60%) principalmente, en agricultura (datos de SEGIB 2010, citados por Lengyel y Malacalza 2013).

En el período 2000-2009 las acciones de CSS se centraron un “26% en el desarrollo rural (en consonancia con las fortalezas en materia de tecnología agropecuaria que posee el país), el 25% en administración del desarrollo, el 10% en temas educativos y el 7% en salud. El resto de las iniciativas fueron sobre justicia, derechos humanos, medio ambiente, energía e industria, entre otras, con un promedio del 4% cada una (Levi, 2011; citada en Morasso, 2011: 24).

---

<sup>123</sup> Discurso Héctor Timerman en el Día Internacional de la Cooperación Sur-Sur, Jueves 12 de Septiembre de 2013

Cabe mencionar que, de igual modo, la CSS argentina atiende en sus acciones a los ODM. En la última década, alrededor de 1.846 iniciativas FO.AR quedaron comprendidas en el marco de los ODM: de erradicación de la pobreza extrema y el hambre (37% de las acciones), de promoción del trabajo decente (22%), asegurar el medio ambiente sustentable (20%), combatir el VIH y otras enfermedades (10%), etc. (datos del PNUD citados en Morasso, 2011: 24).

## III.2. Dimensión Técnica-Sectorial

### **III.2.1. Ideas, intereses, objetivos y estrategias del INTA**

El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria<sup>124</sup> es un organismo autárquico y descentralizado, dependiente del actual Ministerio de Agroindustria de la Nación (denominado hasta el 10 de diciembre de 2015 como Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca- MAGYP o MINAGRI)<sup>125</sup>. Fue creado en 1956, para desarrollar, impulsar y vigorizar la investigación y transferencia de tecnología al servicio del sistema agropecuario, agroalimentario y agroindustrial (SA)<sup>126</sup> (INTA, 2004: 30-31), con la misión de “acelerar la tecnificación y el mejoramiento de la empresa agraria y de la vida rural” (Decreto Ley N° 21.680/56 del INTA), para mejorar así la competitividad y desarrollo sustentable del país.

El Plan Estratégico Institucional del organismo para los años 2005-2015 (INTA, 2004: 4, 7-8; PMP, 2006-2008: 6) resalta el fuerte impulso otorgado a la ciencia y tecnología a partir del gobierno de Néstor Kirchner, así como también un “mayor compromiso con el desarrollo nacional y regional,

<sup>124</sup> El INTA es parte del Grupo INTA, constituido por la Fundación ArgenINTA, una asociación civil sin fines de lucro, e INTEA S.A (Innovaciones Tecnológicas Agropecuarias Sociedad Anónima), empresa encargada de la “comercialización de tecnologías, bienes muebles, semillas, plantas, productos agropecuarios, patentes, marcas y títulos, de su propiedad o cuya comercialización le sea encomendada por terceros, aplicables o utilizables por la producción agropecuaria o la agroindustria” (INTA, 2004: 54; INTA, PMP 2006-2008: 24). El INTA está conformado por 15 Centros Regionales, 53 Estaciones Experimentales Agropecuarias, 6 Centros de Investigación, 21 Institutos de Investigación y más de 300 unidades de Extensión, siendo un organismo con amplia representación y descentralización a nivel territorial, que garantiza la participación de distintos sectores productivos, comunidad académica y científica, y sector gubernamental provincial (INTA PMP 2006-2008: 24; INTA, 2004: 53; <http://inta.gob.ar/>). De acuerdo a datos del 2008, cuenta con aproximadamente 7.156 agentes, entre los cuales alrededor de 478 son becarios, 2700 profesionales, de los cuales 1.450 están dedicados a investigación, 950 a extensión y 300 a gestión” (INTA PMP 2009-2011: 57, 58).

<sup>125</sup> En este trabajo se referirá al actual Ministerio como MINAGRI, sigla asociada al Ministerio durante el período temporal tomado para el presente trabajo, y actualmente vigente.

<sup>126</sup> Siendo su objetivo general poder “fortalecer el desarrollo nacional, regional y territorial contribuyendo a la sostenibilidad social, económica y ambiental del SA” (INTA, 2004: 32; INTA PMP 2006-2008).

(...) la generación del conocimiento y la gestión de la innovación, (...) la sostenibilidad económica, ambiental y social (...) la integración espacial y programática de las capacidades/competencias institucionales internas y externas mediante foros, plataformas, redes, consorcios público-privados de alcance internacional, nacional, regional y local”, y la definición de cuatro componentes estratégicos (INTA PMP 2006-2008: 12):

- **Investigación y desarrollo:** en la “generación de conocimientos en ejes principales de innovación en respuesta a las demandas de los niveles nacional, regional y local”
- **Transferencia y extensión:** para “adaptar e incorporar los conocimientos y tecnologías a los procesos de desarrollo territorial y local promoviendo formas de organización que garanticen la inserción en los mercados y la captación de excedentes”
- **Vinculación tecnológica:** para “concretar la articulación pública y privada y expandir las oportunidades regionales a través de diferentes formas de alianzas respetando la propiedad intelectual”.
- **Cooperación institucional:** como vinculación “de actores públicos y privados con las oportunidades de innovación en los niveles internacional, nacional, regional y local”. Este componente refiere a las acciones de CI de la Institución sobre las que se ahondará en apartados siguientes.

### **III.2.2. El INTA y la Cooperación Sur-Sur**

El INTA tiene una extensa red de articulación institucional, que le permite llevar a cabo sus actividades de investigación, extensión y académicas, con organismos gubernamentales, no gubernamentales, del sector académico, y/o privado tanto a nivel nacional como internacional, siendo este accionar contemplado como componente estratégico institucional. Así, dada la importancia de la vinculación institucional, el INTA (PMP 2006-2008: 12-13) fijó como uno de sus ejes prioritarios a las “Relaciones Institucionales”, de acuerdo a lo indicado en su PEI 2005-2015 o a la “Cooperación Institucional”, como lo refiere luego el PMP 2006-2008.

En el PMP 2009-2011, el Ing. Carlos Casamiquela, quien fuera presidente del INTA (2009-2013) y luego Ministro de Agricultura (2013-2015), reconocía la importancia de la CI y destacaba la labor del INTA en la profundización de “la cooperación con gobiernos, organismos y entidades

académicas”, que permitieron incrementar así las “misiones oficiales, institucionales y eventos de índole científica, técnica o comercial” (PMP 2009-2011: 8).

El INTA actúa de esta forma en función de propios lineamientos ante la necesidad de “aprovechar los conocimientos del sistema científico-tecnológico internacional” y de fortalecer “las bases del proceso innovador nacional”, en articulación con las oportunidades en el nivel mundial (INTA PEI, 2004: 34).

A través de la colaboración que se genere con distintos actores mediante el relacionamiento institucional, se facilita la ejecución de proyectos, la conformación de programas, la constitución de plataformas, o la formación de recursos humanos, que van contribuyendo a la formación de “redes de conocimiento e innovación” (INTA, 2004: 49), o a la detección de oportunidades de investigación, comerciales o de negocios tecnológicos (ibídem, 50). En este relacionamiento, el INTA (ibídem, 51) prioriza los vínculos con “organizaciones científicas, académicas y técnicas, así como otras del sector público y privado, cuya calidad, nivel y fortalezas se potencien con las del Instituto y se identifiquen con su objetivo de desarrollo”.

En lo que respecta a la CI, en su sentido amplio, el INTA es una institución con numerosos antecedentes de vinculación ya sea con instituciones de países del norte o del sur, u organismos internacionales e incluso con empresas, a través de convenios de vinculación tecnológica.

Ello permite a la institución desarrollar estrategias de relacionamiento, más allá de aquellas que pueda proponer o demandar el MREC. Por ejemplo, a través de la instalación de laboratorios externos virtuales del INTA en el exterior o “LABINTEX”<sup>127</sup>, mediante los cuales se busca promover el intercambio científico y profesional con prestigiosos institutos para la realización de proyectos, la conformación de redes de innovación, o para la proyección internacional. De acuerdo a Casamiquela, dicha iniciativa fue pensada como “el comienzo de un cambio de paradigma en la relación argentina con diversos países marcando un “giro en las relaciones internacionales, al posicionar al Instituto en un lugar de socio y no de beneficiario, transformando el rol tradicional de la CNS” (INTA informa, 2011, N°121).

Asimismo, el INTA se asocia con países del norte y del sur mediante acuerdos de cooperación científica y técnica, conciliando así modalidades de CNS y CSS.

---

<sup>127</sup> Actualmente hay uno en Montpellier, Francia, pero se prevé la instalación en otros países.

Cabe mencionar que las estrategias institucionales, no dejan de todos modos de alinearse con la política exterior nacional, destacándose el interés por la integración regional, y espacios como el MERCOSUR y en tal sentido el apoyo a acciones de “cooperación regional, nacional e internacional para asegurar y profundizar el impacto de la innovación” (INTA, 2004: 37). Añade, quien fuera vicepresidente del INTA en 2012 y luego su presidente hasta 2015, Ing. Agr. Francisco Anglesio, que la relación de colaboración con la Cancillería permite “poner en valor la labor en cada uno de los lugares en donde la Cancillería nos representa” (INTA informa, 2012).

En cuanto al trabajo conjunto con la DGCIN, y como ejemplo de esa alineación a la política exterior argentina, en este caso en lo atinente a la CSS, Casamiquela (2012, VI Reunión Internacional de FORAGRO), señala como orientaciones de esa modalidad de cooperación: “la promoción de asociación con nuevos actores, la CT, el enfoque federal, el fortalecimiento de la integración del MERCOSUR, la promoción de vínculos de desarrollo, en especial con Haití y el foco estratégico en países del Caribe Anglófono, África Subsahariana y Asia”. Él destacó a la CSS dentro de sus prioridades de gestión (en el período 2009-2013) al referirse a “la proyección internacional del instituto” (Territorio Digital, 2013), así como lo hizo quien fuera Director Nacional del organismo, Ing. Agr. Eliseo Monti (2011-2015), que refirió a la importancia de esta modalidad de cooperación como herramienta priorizada a partir de “políticas del gobierno nacional y del propio consejo directivo del INTA” (INTA informa, 2011, N°121).

Así, el INTA, ha venido “acompañando la política de CSS de la Cancillería (...) y ha sido un aliado fundamental en su desarrollo”. De acuerdo a Levi, “el apoyo del INTA tiene un papel crucial “para posicionar al país como un actor global en materia de CSS” (INTA informa, 2011, N°121).

Incluso, algunas fuentes indican que “los primeros pasos en materia de asistencia técnica internacional del INTA, se dieron a través del FO.AR/DGCIN y principalmente estuvieron centrados en América Latina y el Caribe”. Y así se ejecutó en el período 1993-2012, el 90% de las intervenciones del INTA en dicha región, mientras que en África sólo se destinó un 8% (Morasso, 2013a: 20).

Es entonces como la CSS, como parte de la agenda del INTA, también se ha venido consolidando e incrementando, reconociendo el rol de la DGCIN/FO.AR como intermediario en el desarrollo de la cooperación horizontal, unidad con la que se trabaja desde 1993 (Cipolla, 2011: 45). “El INTA desarrolla acciones de cooperación horizontal y triangular de la mano de la Cancillería Argentina y otros socios nacionales e internacionales” (INTA EXPONE, 2011).

En el PMP 2009-2011, se señala a la cooperación técnica con terceros países como una acción propia de la institución, “para el fortalecimiento y gestión de los sistemas de innovación, como una actividad colaborativa estipulada dentro de acuerdos internacionales”, y asimismo “como una estrategia de creación de mercados para insumos y servicios que Argentina puede proveer” (INTA PMP 2009-2011: 41). Aquí se vislumbra que el accionar del INTA obedece a intereses nacionales e institucionales, que pueden ir más allá de la mera solidaridad.

Interesa destacar en tal sentido, que la concepción de CSS del INTA podría considerarse más bien amplia, y como un accionar que en algunos casos trasciende a la cooperación técnica que se demanda desde la DGCIN/FO.AR<sup>128</sup>. Si bien, como se mencionaba, la institución conjuga con sus acciones los principios que de la Cancillería se desprenden, también entran en juego los objetivos e intereses institucionales, que tienen que ver con la búsqueda de oportunidades en materia científica-tecnológica o de innovación o hasta comerciales. Hay que recordar que el INTA es una institución argentina reconocida en materia de generación y transferencia de tecnología que apoya el proceso de comercialización y transferencia tecnológica nacional hacia el exterior (Morasso, 2013a: 20). Sostiene Casamiquela, que “en los albores del siglo XXI, el instituto comenzó a aportar soporte técnico y conocimiento científico para apoyar el proceso de comercialización y transferencia de tecnología de la agroindustria argentina hacia el exterior”. E incluso esas primeras experiencias se realizaron con el apoyo de la Cancillería argentina mediante el FO.AR” (INTA informa, 2011, N°121). En consonancia con esta idea, se añade “que el comercio y la CSS se han convertido en uno de los motores del desarrollo de los países del sur político (...) ya que ambos permiten abrir selectivamente los mercados” (Patrouilleau/INTA, 2012: 38-39).

Esta importancia en la CSS, en un sentido que va más allá de lo meramente técnico, también es señalada desde el MAGYP. Julián Domínguez, Ministro de Agricultura entre 2009- 2011, manifestaba en el marco del Encuentro entre Argentina y países del África Subsahariana<sup>129</sup>, que la CSS servía para la “generación de un propio modelo de desarrollo, con mayor tecnología e innovación, y al INTA como mejor rostro del Estado en cuanto a la revolución tecnológica del país”

---

<sup>128</sup> Por ejemplo, el INTA al referirse a la CSS, también incluye la vinculación con China o con Venezuela en la que no necesariamente interviene el FO.AR. (Con Venezuela se han realizado de 2006 a 2010: 94 cursos en Argentina para 1285 técnicos venezolanos; 38 misiones con participación de 104 expertos del INTA, capacitaciones en Venezuela para 726 técnicos y productores). (Presentación Casamiquela, 2012).

<sup>129</sup> De este evento participaron funcionarios de Ghana, Kenia, Nigeria, Sudáfrica, Zimbawe, República Democrática del Congo, Tanzania, Namibia, Angola, Botswana, Uganda y Mozambique, y se suscribieron acuerdos de cooperación técnica en materia “de producción y tecnología aplicada en la producción agropecuaria, biotecnología, bioenergía, sanidad animal y vegetal, calidad de los alimentos, comercialización de productos agropecuarios, desarrollo rural y agricultura familiar, entre otros”. El encuentro fue organizado por dicho Ministerio, la Cancillería y realizado en las instalaciones del INTA.

(Ondas de Campo, 2011). Desde el Ministerio no solo se afirmó la importancia de África y América Latina en lo que respecta a la demanda de alimentos en el mundo, sino también de la CSS como clave en el marco de dicha demanda (Prensa argentina, 2011), entendiendo que esta vinculación con países de África revestía una oportunidad para países más avanzados en materia agropecuaria, para la posible “generación de riquezas, transferencia de tecnología y oportunidad de negocios” (DERF, 2011).

Al respecto, un caso que sirve como ejemplo en el INTA, de un accionar que combina aspectos técnicos, con la búsqueda de oportunidades comerciales podría ser la vinculación con Sudáfrica<sup>130</sup>. Este país cuenta con una agenda de CSS, que incluye la temática agrícola, a través de “transferencia de tecnologías y conocimientos así como también el fortalecimiento de los vínculos institucionales y empresariales” (Morasso, 2012). De esta forma, en el plano comercial hay una activa articulación entre la Cancillería a través de su Embajada<sup>131</sup> y el “Programa de apoyo a las exportaciones”<sup>132</sup>, y el INTA, que opera en el marco de un convenio que incluye al sector empresarial argentino<sup>133</sup>, y a partir del cual se viene trabajando en el incremento de productividad de los cultivos africanos con tecnología argentina, esperando que empresas nacionales de maquinaria agrícola puedan vender sus productos en ese país, de acuerdo a lo manifestado por el especialista del INTA, Mario Bragachini. (Fierro, 2011).

Lo cierto es que en este caso particular, no hay involucramiento del FO.AR o la DGCIN (Morasso, 2012), pero sí de otras unidades del MREC que manejan la agenda económica-comercial: “la relación con Sudáfrica refleja una nueva orientación Sur-Sur argentina, donde la Comisión Binacional Argentino-Sudafricana (BICSAA) y el comercio son indicadores claros de una relación que se engrosa con nuevos temas de interés común. La temática agrícola está presente en la agenda

---

<sup>130</sup> La relación entre Sudáfrica y Argentina se ha venido fortaleciendo desde la BICSAA en los noventa, habiendo un crecimiento del comercio bilateral, si se considera que entre 2005 y 2010 las exportaciones argentinas hacia Sudáfrica se incrementaron en casi el doble, representando este país el 22% del total exportado por Argentina hacia el continente africano y el 42% de lo importado. Morasso indica que se han desarrollado “micro relaciones” (término utilizado por Escudé (1991) para describir las relaciones que se generan entre países de manera horizontal, a diferencia de las macro relaciones que son las determinadas por las potencias). Y que desde el mandato de Kirchner, la relación entre estos países se da “bajo una concepción amplia de la CSS, que es profundizada” (Morasso, 2012).

<sup>131</sup> En este caso fue la Embajada argentina en Sudáfrica quien convocó en 2006 al INTA, para incluir en la agenda bilateral la temática agropecuaria. Así el INTA con la colaboración de CIDETER y CAFMA, trabajaron en la identificación de sus contrapartes sudafricanas (Morasso, 2012).

<sup>132</sup> Este programa brinda financiamiento para asegurar la participación en exposiciones y eventos a través de la Fundación Exportar (Entrevistas al INTA y Cancillería por Nampo 2013). Ej.: en exposiciones agrícolas en Sudáfrica, en donde tuvo participación el empresariado argentino, acompañado por el INTA.

<sup>133</sup> La Cámara Argentina de Fabricantes de Máquinas Agrícolas (CAFMA) y el Centro de Investigación y Desarrollo Regional (CIDETER).

binacional y el caso de la siembra de precisión se destaca debido a que se trabaja sobre la exportación de un paquete tecnológico relacionado desde la lógica de la CSS, donde la cooperación no es planteada como “ayuda”, sino como acciones de mutuos beneficios entre los países participantes” (Morasso, 2012).

Incluso, el INTA también se vincula con otros cuantos organismos sudafricanos de manera independiente del MREC, con miras a un intercambio científico. A saber, con el Consejo de Investigación Agrícola y la Universidad de Pretoria (Mate, 2011), o bien para el desarrollo de capacidades de investigación complementarias y asistencia técnica, con el Agricultural Research Council. A nivel técnico, algunos expertos que participaron de intercambios con Sudáfrica resaltan la búsqueda desde la institución de una “relación marcadamente horizontal de enseñanza y aprendizaje”, en donde Argentina también tiene mucho para ganar: “Sudáfrica es uno de los países más avanzados en ciencia y técnica de África. El INTA puede sacar muchos beneficios, como el “hacerse conocer” (...) Las “luces no están solamente en el hemisferio norte, (...) están en todo el mundo. Hoy se puede encontrar un grupo de investigación de excelencia en Sudáfrica, China o la India, y no necesariamente en Europa o Estados Unidos” (palabras del agente INTA Ricardo Thornton, citado en Carrillo, 2013).

Estos acercamientos a países del Sur, sirven para dar cuenta de las múltiples formas de aproximación del INTA con el exterior, que no son excluyentes, sino que se complementan para dar respuesta a intereses nacionales y objetivos institucionales. A través de las asistencias técnicas que brinda el INTA, como sucede con el caso africano, se busca “acompañar el ingreso de la tecnología argentina junto con un paquete tecnológico adaptado a las particularidades locales” (Morasso, 2013a: 21). Así la vinculación con África<sup>134</sup> esta destinada a promover la exportación de productos con valor agregado en origen, fortalecer la balanza comercial y la CSS<sup>135</sup>, a través del “know how” que se brinda. Al respecto, Casamiquela señalaba que “además de cereales y máquinas, exportar los

---

<sup>134</sup> Otros ejemplos de actuación de CSS en donde el INTA sirve para abrir caminos con la agricultura en África, junto con el MREC son algunas iniciativas de autoproducción de alimentos frescos en Angola y Mozambique, y la implementación de campos experimentales para la aplicación de la siembra directa en Angola y Kenia (Morasso, 2013: 21, 22).

<sup>135</sup> Cabe mencionar que por ejemplo, “las ventas argentinas del sector a Sudáfrica suman cuatro millones de dólares, impulsadas por la creciente adopción de tecnología nacional en materia de maquinaria agrícola”. Aunque refiere Mario Bragachini del INTA que “lo que nos diferencia de otros oferentes calificados, es que no sólo exportamos máquinas, sino que también anexamos el “know how” de la tecnología de siembra directa y otros temas como la agricultura de precisión, el almacenamiento de granos en bolsas plásticas y otras temáticas en las que somos referentes” (Artículo “La Tecnología Argentina deja Huella en África”, mayo 2013)

saberes de nuestros técnicos es brindarle al mundo un valor agregado de una incalculable cuantía” (INTA, 2011; citado en Morasso, 2013a: 20).

De esta forma, analizando el caso del INTA, la CSS puede integrar iniciativas de diverso alcance y distintos aspectos: “diplomáticos, comerciales y técnicos”. Desde el diplomático se “promueve el diálogo con el propósito de ampliar el consenso en torno a temas de gobernanza global<sup>136</sup>. El aspecto comercial, permite ampliar y diversificar los socios comerciales, y con ello incrementar las exportaciones. Desde la cooperación técnica se fortalecen vínculos horizontales y solidarios (Morasso, 2013b: 18). Estas apreciaciones de Morasso coinciden con aquellas de Timerman (en su discurso durante la gira realizada por Angola y Mozambique en marzo de 2012): “la industria de maquinarias e implementos agrícolas es un área donde nuestro país es altamente competitivo y puede ayudar a la producción de alimentos mediante la transferencia de tecnología”<sup>137</sup> (Morasso, 2013b: 19). De un tinte más crítico, Lechini y Morasso indican que este “enfoque pragmático comercialista” que se viene manteniendo desde el mandato de Néstor Kirchner primó en los años noventa (Lechini, 2010; citada en Morasso, 2013a: 20), y que ahora sustenta las relaciones Sur-Sur, en una línea de continuidad con la política comercial de aquellos años, “pero bajo el discurso de la CSS” (Morasso, 2013b: 11)<sup>138</sup>.

En algunos casos hasta podría aplicarse el término “cooperación paquete”, que incluye tanto actividades comerciales, como técnicas para explicar las estrategias de cooperación en regiones como la africana, a diferencia del caso latinoamericano, en donde el país ofrece principalmente “cooperación técnica”, a través del intercambio de conocimientos, experiencias y “know how” (Lengyel, Malacalza, 2012: 32, 33).

---

<sup>136</sup> “Como la reforma de los organismos de crédito internacionales y la consecución de los ODM, e incrementar los apoyos a la postura argentina en el reclamo sobre las Islas Malvinas”.

<sup>137</sup> MREC, 2012, “Información para la prensa N° 061/12”, Dirección de Prensa, Buenos Aires, 7 de marzo. Disponible en: [http://www.mrecic.gov.ar/portal/ver\\_adjunto.php?id=3997](http://www.mrecic.gov.ar/portal/ver_adjunto.php?id=3997)

<sup>138</sup> La aproximación a dicha región se ilustra en la “cantidad de visitas de cancilleres a África y el viaje presidencial a Angola en 2012; la suma de acuerdos firmados (75 acuerdos que representan el 46% de la totalidad de los actos signados con los países del continente); la apertura de dos embajadas (en Angola y Etiopía) y un consulado (Johannesburgo); el ingreso de Argentina como observador en la Unión Africana (UA) en 2009 y en la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS) en 2010; y la activa participación en las cumbres regionales América Latina-África (ASA) realizadas en 2009 en Venezuela y en 2013 en Guinea Ecuatorial y en las reuniones de la Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur (ZPCAS) que tuvieron lugar en 2007 en Angola y en 2013 en Uruguay” (Morasso, 2013: 20).

### III.3. Dimensión Operativa

#### III.3.1. Cooperación interna y coordinación de políticas

##### *III.3.1.a. Posición: ubicación y recursos de las unidades intervinientes en la CSS*

#### DGCIN

La DGCIN se ubica jerárquicamente, dentro de la estructura del MREC, dependiendo de la Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional y se organiza a través de tres Direcciones<sup>139</sup> y de la unidad FO.AR<sup>140</sup>. Vale aclarar que el FO.AR, depende de la DGCIN, pero no figura en el organigrama oficial de la Cancillería<sup>141</sup>. En este caso fue incluido a los efectos de visualizar su ubicación dentro del Ministerio:

---

<sup>139</sup> Información extraída de la página web: <http://www.mrecic.gov.ar/es/cooperacion-internacional>. Por el decreto 878/2008, que estructura a la DGCIN en tres Direcciones, sustituye al decreto 357/ 2002 por el cual la Secretaría de Coordinación y CI dejaba de ser Subsecretaría, adquiriendo así mayor jerarquía. El decreto del 2002 solo atendía al primer nivel operativo (secretarías y subsecretarías) y no desagregaba las funciones de la DGCIN. <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/141162/norma.htm//>  
[http://www.sgp.gov.ar/dno/sitio/ministerios/recic/recic\\_resp\\_prim\\_y\\_acc-SCYCI.html](http://www.sgp.gov.ar/dno/sitio/ministerios/recic/recic_resp_prim_y_acc-SCYCI.html)

<sup>140</sup> Asimismo dentro de la DGCIN se lleva a cabo: la Coordinación de la Sección Nacional del Comité de Cooperación Técnica (CCT) del Grupo Mercado Común del MERCOSUR; la Unidad Ejecutora de Programas con Financiamiento Externo; el Proyecto PNUD ARG/05/023; y el Programa Federal. Éste último, desarrollado desde 2004, promueve la Cooperación Descentralizada, a través de la “institucionalización, capacitación y articulación con los actores destinatarios de esta cooperación, a saber: gobiernos provinciales, municipales, universidades y ONGs”. (Cafiero, 2009; <http://www.mrecic.gov.ar/es/cooperacion-internacional>; <http://www.mrecic.gov.ar/es/programa-federal-de-cooperacion>)

<sup>141</sup> Dentro del listado de autoridades que presenta la Cancillería en su página web, o bien en la información que provee la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa de la Nación, tampoco figura el FO.AR., y si lo hacen las Direcciones de la DGCIN. <http://www.sgp.gov.ar/dno/Relaciones%20Exteriores/Pdf/Relaciones%20Exteriores%20Comercio%20Internacional%20y%20Culto.pdf>

**Figura 10: Organigrama DGCIN- MREC**



Fuente: elaboración propia en base al sitio web de la cancillería<sup>142</sup>.

De acuerdo a los diseños institucionales para la CI que se mencionaron en apartados anteriores, se indica que en Argentina, existe una Dirección General de Cooperación Internacional, dependiente de la Cancillería, en lo que sería un tercer nivel operativo, por debajo de una de las 4 secretarías con las que cuenta el MREC, y en un nivel inferior a una Subsecretaría.

En cuanto a los recursos materiales de los que dispone la DGCIN, se indican aquellos financieros, que sirven para costear, a través del FO.AR, los gastos de pasajes aéreos, viáticos y seguro

<sup>142</sup> Los organigramas utilizados en el trabajo para dar cuenta de la estructura organizativa de las instituciones objeto de estudio argentinas y brasileras, son aquellos disponibles en los sitios web oficiales, en el período de realización de la presente tesis. En algunos casos se accedió a material de años anteriores, pudiendo apreciar su evolución, pero en otros no fue posible, no pudiéndose asegurar en todos los casos, si dichas estructuras estuvieron presentes en todo el período 2003-2012 o bien fueron cambiando.

médico<sup>143</sup> de técnicos de instituciones nacionales que viajen al exterior, o de terceros países con los que se trabaje en el marco de proyectos y acciones de CSS. Por lo general, se trata de establecer la modalidad de costos compartidos con los países contraparte<sup>144</sup>.

Sostienen algunas fuentes, la conveniencia de contar con mayores recursos monetarios que permitan ampliar o reforzar algunas áreas de trabajo, como por ejemplo las concernientes a infraestructura, aspecto importante para los países de la región (Surasky, 2013: 60). De igual modo, Lengyel y Malacalza (2013) también consideran que los aportes del Fondo son modestos, y asimismo señalan la gran dificultad de analizar de manera completa los aportes totales, dado que los costos destinados a las acciones de CSS son compartidos entre el FO.AR y los organismos técnicos.

Cabe mencionar que el INTA, no cuenta con registro de la valorización de sus recursos intangibles destinados a la CSS vía DGCIN. Tampoco se ha podido acceder a algún registro de CI, que a nivel nacional indique la totalidad de fondos aportados por todos los organismos a la CSS.

Ello revistió una complejidad para este trabajo, ya que no se ha podido obtener información sobre los recursos asignados por la DGCIN a la CSS desde fuentes oficiales disponibles, habiendo accedido a algunos datos sobre costes económicos del FO.AR a partir de los informes de la SEGIB. Los mismos dan cuenta de un aumento entre el 2009 y 2011 de los aportes realizados por la Cancillería argentina para dichas actividades, aunque resulta difícil extender el análisis teniendo solo información de tan pocos años:

2011: 1.080.836 USD

2010: 406. 708 USD

2009: 782. 040 USD

Un recurso intangible que también se podría atribuir a la DGCIN, tiene que ver con las competencias que ejerce, como parte de la Cancillería, en la formulación de la política de CI del

---

<sup>143</sup> La CSS se financia con el presupuesto del MREC, y con el apoyo operativo de la OEA y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que facilitan lo relativo a los pagos de viáticos, emisiones de pasajes, etc. para asegurar los desplazamientos de expertos (FO.AR, 2010: 68). Cabe mencionar que en los proyectos FO.AR se contempla un porcentaje correspondiente (de alrededor del 2 o 3 %) para gastos administrativos que demanda la utilización de los servicios que provienen de estas agencias.

<sup>144</sup> Hay casos en que no es posible conseguir un aporte monetario de la contraparte o similar al que pone a disposición Argentina, ya que dependerá de las posibilidades de los países. Por ejemplo con el proyecto Pro Huerta Haití, dicho país no aporta financiamiento monetario, pero si se valoriza el uso de las oficinas de su Ministerio de Agricultura u otras facilidades que pone a disposición.

país, brindándole ello la posibilidad de contar con conocimiento especializado y autoridad en dicha materia. Incluso el ser receptor de las demandas de CSS también le otorga cierta información y recurso de poder, a la hora de la toma de decisión, si se suma a ello, la priorización de países y ejes temáticos que se establecen a través de la DGCIN y que fueron ya mencionados.

### INTA

El nivel jerárquico que corresponde al INTA por su ubicación dentro de la estructura del MINAGRI, lo posiciona como organismo descentralizado<sup>145</sup>, siendo un brazo técnico de dicho Ministerio, por su responsabilidad en la ejecución de las políticas agropecuarias que desde el MINAGRI emanan. Es por ello que en el seguimiento de los objetivos se requiere de una articulación entre ambos actores (INTA, 2004: 32). Ello, por ejemplo, implica que a la hora de intervenir el INTA en acciones de CSS de la DGCIN, el Ministerio se involucra como instancia superior al Instituto, recibiendo los pedidos formales de cooperación procedentes de la Cancillería de las misiones a realizarse en el marco del FO.AR, los cuales una vez avalados por el MINAGRI, se remiten al INTA.

En cuanto a su estructura política, el INTA se conforma por un Consejo Directivo<sup>146</sup>, máximo órgano de conducción, designado por el Poder Ejecutivo, y cuyas funciones tienen que ver con el establecimiento de las políticas y estrategias, así como la asignación de recursos, y la gestión ejecutiva, a cargo de la Dirección Nacional, que implementa las políticas que emanan de dicho Consejo, a través de sus Direcciones Nacionales Asistentes (DNA)<sup>147</sup>, Centros Regionales y de Investigación. Al respecto, una de las DNA que interesa mencionar es la de Relaciones Institucionales (DNARI), a través de la cual se gestiona la CI de la Institución, considerada ésta como “un pilar fundamental en el marco de las relaciones institucionales del INTA” (Cipolla, 2011: 44). Esta dependencia interviene en la gestión de vínculos con organismos nacionales o internacionales, incluyendo la formalización de los mismos a través de convenios de cooperación con objetivos científicos y técnicos. Atiende también acciones de cooperación como misiones e intercambios, en el marco de acuerdos internacionales (Res. CD N° 736/2008).

---

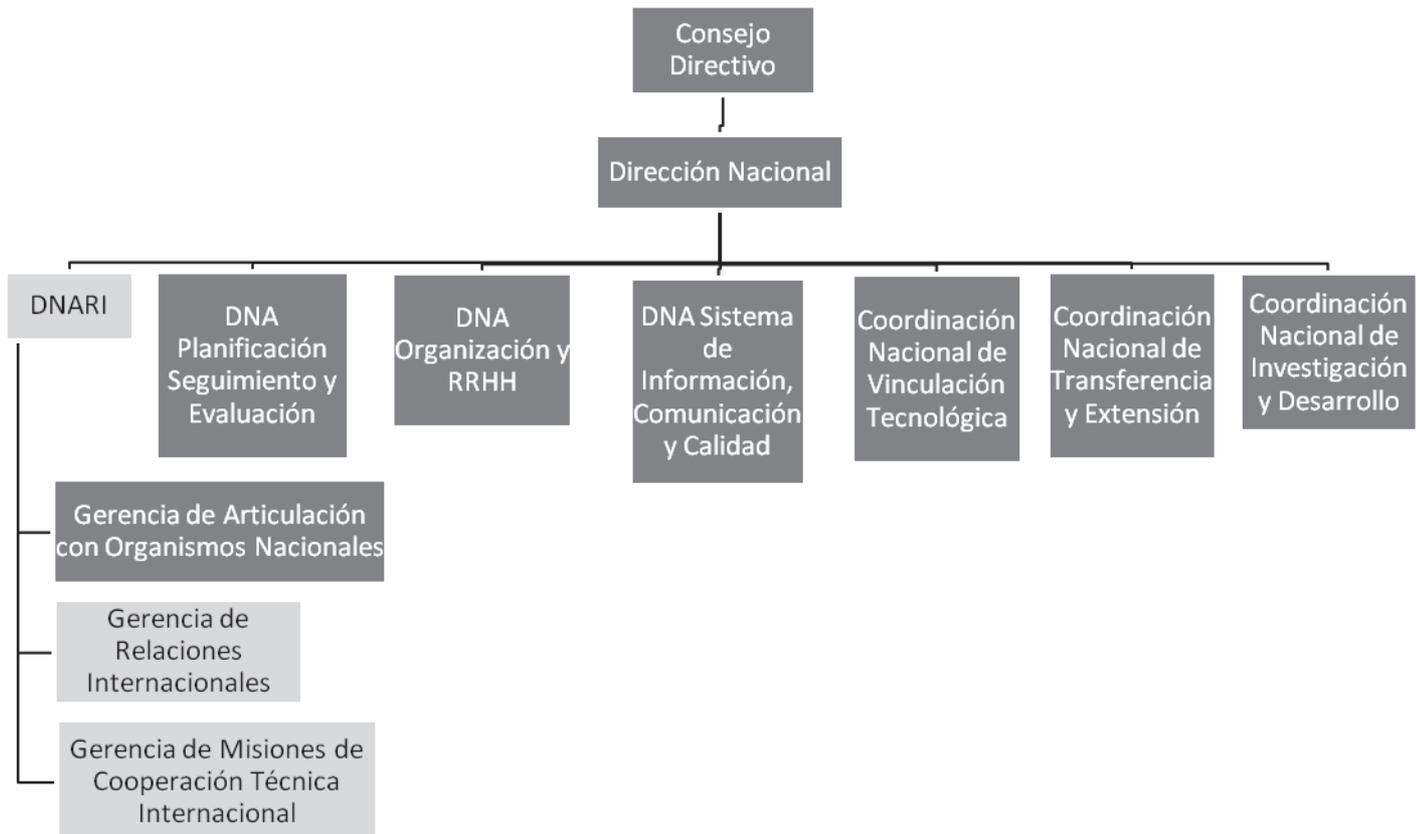
<sup>145</sup> Otros organismos descentralizados del Ministerio son: SENASA, INIDEP, INASE y el INV.

<sup>146</sup> El Consejo Directivo está integrado por representantes del sector público (el Presidente y Vice presidente del INTA, un representante del MINAGRI, de las Facultades de Agronomías (AUDEAS) y Veterinaria (CONADEV) y del sector privado (CONINAGRO, FAA, SRA, AACREA, y CRA);

<sup>147</sup> DNA de Planificación Seguimiento y Evaluación, DNA de Organización y Recursos Humanos; de Operaciones; la Dirección General de Administración; la DNA de Relaciones Institucionales.

Así la DNARI<sup>148</sup>, que para el 2003 era un Departamento de Relaciones Institucionales, y que posteriormente en 2006, pasó a ser una Coordinación Nacional de Cooperación Institucional, para finalmente en 2008, adquirir rango de Dirección Nacional Asistente<sup>149</sup>, instrumenta sus acciones a través de tres gerencias, que previo al 2011 funcionaban como Coordinaciones y que por la Resolución del CD N° 035/2011, alcanzaron dicha jerarquía:

**Figura 11: Organigrama INTA**



Fuente: Resolución INTA N° 35/2011. <http://inta.gob.ar/imagenes/organigrama-del-inta>

En cuanto a los recursos que pone a disposición el INTA para desarrollar acciones de CSS, se identifican aquellos intangibles asociados a los conocimientos, “know how”, y experiencias, sin la cual no se podría llevar a cabo ningún intercambio técnico o científico, siendo por lo tanto simbólicos pero de gran relevancia. Cabe aclarar que el personal de las instituciones cooperantes

<sup>148</sup> No obstante la existencia de dicha Dirección, se reconoce que cualquier agente de la institución lleva a cabo relaciones institucionales, siendo en algunas oportunidades, los contactos informales, los que facilitan la detección de esas oportunidades a las que se hizo referencia (INTA, 2004: 50). El INTA se sirve para la identificación de posibilidades de cooperación, de referentes institucionales que trabajan desde sus Centros de Investigación, Proyectos o Programas, como “monitores” que facilitan la detección de posibles acciones (INTA PMP 2009-2011: 41).

<sup>149</sup> Res. CD N° 736/2008; Res CD. INTA 106/2006 y 568/2006; Disposición 037/2003 <http://bases.inta.gob.ar/institucional/buscar2.asp>

argentinas que participan de la CSS a través del FO.AR, en este caso como el INTA, no recibe honorarios adicionales, y a pesar de estar afectado a estas actividades, continúa cumpliendo funciones en el organismo al que pertenece (FO.AR, 2010: 68).

Por su parte, también se pueden mencionar recursos materiales, como equipamiento, gastos vinculados con la recepción de delegaciones o aquellos de logística y organización para llevar adelante ciertas actividades, y que no son cubiertos por el FO.AR. Como ya fuera mencionado, la institución no cuenta con un registro de los recursos destinados en acciones FO.AR, pero cabría suponer que podrían superar al monto financiero que aporta dicho Fondo.

Cabe mencionar que si se considera una concepción amplia de la CSS, más allá de la implementada en asociación con la DGCIN, el INTA lleva adelante acuerdos de cooperación técnica o científica que implican la implementación de proyectos, muchas veces con presupuestos propios asignados y por lo tanto con aportes monetarios. Si se tiene en cuenta este dato, existen aportes tangibles a la CSS, que excede del destinado para las acciones FO.AR, y que en muchos casos son altamente significativos.

### ***III.3.1.b. Estructura: actores, sus competencias, funciones e interrelación, y la existencia de escenarios institucionalizados para la implementación de la CSS***

#### ***Marco institucional, funciones y competencias de los actores intervinientes en la CSS***

##### El proceso de institucionalización de la CSS argentina en el MREC

Dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto se crea en 1992 el FO.AR, herramienta que enmarca institucionalmente a la CSS argentina. De acuerdo a Levi (2007: 89), su surgimiento acompañó un contexto de globalización, en el cual tuvo lugar una mayor cantidad de intercambios Sur-Sur, y en donde se buscó “adoptar políticas y programas en el marco de la integración regional, sin dejar de tener en cuenta el concierto global”.

Lo cierto es que el origen del Fondo, estuvo alineado a la ideología sostenida por el gobierno de turno, en donde “la idea de horizontalidad caracterizaba una relación particular entre Estados con indicadores de desarrollo similares y omitía la noción de pertenencia a un colectivo Sur-Sur (Kern y Weisstaub, 2011; citadas en Lengyel y Malacalza, 2013). Así el FO.AR “actuaba como un elemento de adaptación al orden internacional y de difusión de técnicas y conocimientos que hacían posible

las reformas neoliberales<sup>150</sup>, como ya fuera mencionado. No obstante, más allá de las orientaciones que lo sustentaban, a partir de su creación, el país tuvo por primera vez un instrumento “que le permitió consolidar un perfil promotor de CTPD con la región” (INTA informa, 2011, N°121).

Luego de la crisis política y económica que vivió Argentina en 2001, se registra un cambio en la identidad y el modelo de relación del FO.AR, “más acorde con los vínculos y relaciones Sur-Sur”, promovidos a partir de los gobiernos de Duhalde, Kirchner y Fernández (Lengyel y Malacalza, 2013). Desde entonces, se fue consolidando la CSS, registrándose en esta última década en la cantidad de instituciones argentinas involucradas, de proyectos y países con los que se pasó a cooperar.

Asimismo, se advierte un cambio en la denominación del FO.AR, que dejó de identificarse bajo el título de Cooperación Horizontal y en 2011 pasó conocerse como Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular, “reflejando mejor la postura argentina en la discusión sobre una nueva arquitectura internacional de cooperación” (Morasso, 2013a: 18), y la prioridad a las modalidades de intervención triangulares<sup>151</sup> (Cabrol, 2011: 9). Mediante la CT, Argentina se asocia con otros organismos internacionales o países, con los que se potencien y sumen esfuerzos para el desarrollo de acciones de cooperación. Así el FO.AR ha venido realizando programas de cooperación junto con la Agencia Internacional de Cooperación del Japón (JICA), la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), entre otras.

A pesar de esta consolidación de la CSS, a diferencia de ciertos países que presentan un marco normativo, o reglamentos operativos que establecen las atribuciones y funciones de aquellas unidades encargadas de la CI, Argentina carece de una ley o decreto específico sobre CI o en este caso CSS (Sanchez, 2013: 26). Al momento no se ha encontrado documento público alguno que refiera a los instrumentos legales que orienten las funciones del FO.AR, (hay algunas menciones del Fondo en decretos del MREC), siendo para algunos autores, una necesidad para “sustentar las acciones” (Surasky, 2013: 60). Cabe mencionar que en el año 2006 se dio inicio a un proyecto de

---

<sup>150</sup> A modo de ejemplo los autores señalan que en los noventa, se realizaban intercambios de funcionarios con el objetivo de colaborar con los procesos de reforma neoliberal en países de la región.

<sup>151</sup> La Cooperación Triangular en Argentina comenzó en 2001 a partir del “Programa de Asociación para la Cooperación Conjunta” llevado a cabo con el gobierno de Japón. De este modo, esta modalidad de cooperación se fue ampliando, y a partir de diversos acuerdos Argentina fue consolidando también estrategias de cooperación en el marco de la CT (MREC, OPS/OMS, 2009: 12).

ley para la “Creación de la Agencia Federal de Cooperación Internacional (AFCI)”<sup>152</sup>, la cual funcionaría como “organismo rector con plena autonomía administrativa y financiera” para llevar a cabo la CI (nacional, provincial y municipal, y del ámbito privado). De acuerdo al texto del proyecto, se preveía: la elaboración de una estrategia nacional de CI; el diseño de “un sistema integrado de comunicación sobre recursos, entidades, planes, programas, proyectos y actividades relacionados con la CI” con acceso de todos los actores, inclusive la sociedad misma; la conformación de un Consejo Directivo de CI, integrado por el MREC, con otros Ministerios y representantes de universidades nacionales, instituciones científico-tecnológicas etc. ante la necesidad de “crear espacios comunes para la toma de decisión”.

Otro proyecto de ley, que se originó en la Cámara de Senadores en 2003, también buscó crear una “Agencia de Cooperación Internacional Argentina (ACIA)”<sup>153</sup>, que dependería del Jefe de Gabinete de Ministros. De manera similar al otro caso, contemplaría la creación de un Consejo Consultivo integrado por varios Ministerios y dependencias, junto al MREC, pero a diferencia del proyecto anterior, dejaba de lado a la sociedad civil y al sector privado.

#### Competencias y funciones de la DGCIN

Primeramente es importante identificar al punto focal de la CSS en Argentina. Si bien se hizo referencia al FO.AR, es importante tener en claro que este fondo es el que dispone de los recursos financieros para concretar proyectos, dentro de una Dirección General, oportunamente identificada como área de referencia de la CI argentina. Es por ello, que se tomará como unidad responsable de esta modalidad de cooperación, y a los fines del trabajo comparativo, a la DGCIN, la cual cuenta con la siguiente estructura, y como se verá más adelante con determinadas funciones:

- ***Dirección de Cooperación Bilateral:*** coordina las relaciones de cooperación técnica y científico-tecnológica con distintos países del mundo, y formula estrategias de cooperación, generalmente en el marco de convenios suscriptos. Merece la pena resaltar que en el sitio web oficial de la Cancillería<sup>154</sup>, se indica que la “Cooperación Bilateral se nutre y aporta a las distintas formas de la Cooperación Horizontal, la Cooperación Triangular, Cooperación Descentralizada y Cooperación Regional”.

<sup>152</sup> N° de expediente: 3737-D-2006; trámite parlamentario 85 (05/07/2006). Cámara de diputados. <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=3737-D-2006>

<sup>153</sup> Expediente 839/03. Cámara de Senadores. En 2005 volvería a tratarse bajo el Expediente 3685/05. <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/avanzada>

<sup>154</sup> <http://www.mrecic.gov.ar/es/cooperacion-bilateral>

- ***Dirección de Cooperación Multilateral:*** coordina las relaciones de cooperación con organismos multilaterales (ONU, OEA, Unión Europea, etc.).
- ***Dirección de Proyectos de Cooperación Internacional:*** atiende los proyectos en el marco del PNUD y de la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS).

El FO.AR no tiene jerarquía de Dirección, como las áreas recientemente mencionadas, y se lo presenta a nivel oficial (por ejemplo, en las publicaciones de la Revista FO.AR) como unidad de trabajo, que cuenta con un equipo técnico<sup>155</sup> (aunque sin hacer referencias sobre la persona a cargo del mismo), y hasta un sitio web propio<sup>156</sup>. No obstante se indica a la DGCIN para la realización de consultas, identificándose claramente a la persona a cargo de la misma, en el rol de su Director/a.

A nivel internacional, los documentos de la SEGIB<sup>157</sup>, indican como órgano responsable de la CSS al MREC. Por su parte, la Unidad Especial de CSS del PNUD<sup>158</sup> en su página web, señala como punto de referencia de CSS, al Director de Cooperación Multilateral de la DGCIN.

Desde la Red Argentina para la Cooperación Internacional (RACI), por ejemplo, no se indica al FO.AR como punto focal de cooperación, sino que se menciona a la Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional, haciendo la salvedad de que este fondo es un mecanismo para ejecutar la CSS.

Ahora bien, para partir de lo general a lo particular, se indicarán primeramente algunas de las funciones que al MREC le competen en lo que respecta a la CI. Así, de acuerdo al punto 27 del artículo 2 del Decreto 2082/2011<sup>159</sup>, el Ministerio tiene la facultad de “entender, desde el punto de vista de la política exterior, en la negociación de la CI en los ámbitos educativos, cultural, ambiental, económico, social, científico, técnico, tecnológico, nuclear, espacial, laboral y jurídico, en coordinación con los respectivos ministerios y organismos nacionales con competencia en alguno de dichos ámbitos”. Aquí ya se establece la necesidad de articulación interinstitucional, aunque no se indica bajo que mecanismos.

---

<sup>155</sup> FO.AR Revista 2010

<sup>156</sup> <http://www.foargentina.cancilleria.gov.ar/>. Este sitio web desde la gestión de la Emb. Rosso cambió su denominación a: <http://cooperacionarg.gob.ar>.

<sup>157</sup> Ver Informes de la CSS en Iberoamérica: 2013-2014; 2012, 2011. Allí suele identificarse como persona a cargo de la CSS, aquella a cargo de la DGCIN. Ver también documento “Sistematizar la CSS para construir conocimiento desde la práctica” Documento de trabajo No. 3, 2013.

<sup>158</sup> [http://ssc.undp.org/content/ssc/national\\_dg\\_space/ArgentineRepublic/aboutus.html#dgwhoweare](http://ssc.undp.org/content/ssc/national_dg_space/ArgentineRepublic/aboutus.html#dgwhoweare)

<sup>159</sup> El cual modifica al Decreto N° 438/92 relacionado con el organigrama del MREC.

Para ello, la Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional, tiene como objetivos: “entender en la política y cursos de acción en materia de CI y realizar el control de la instrumentación de las acciones de CI propuestas y las alternativas de financiación” (Decreto 924/2011<sup>160</sup>, modificatorio del decreto 878/2008 y Da 10/2002). Asimismo, el Decreto 878/2008 sobre el Organigrama y Objetivos y Estructura Organizativa de la Secretaría<sup>161</sup> establece en el Anexo II a la DGCIN como área operativa, e indica dentro de sus atribuciones al FO.AR, sin aclarar no obstante las funciones del Fondo, solo aquellas de la DGCIN, a saber: “entender en el establecimiento de los instrumentos de programación, ejecución y control de gestión de planes, programas y proyectos de cooperación técnica bilateral y/o multilateral, descentralizada y en lo relativo al Fondo Argentino de Cooperación Horizontal”. Así la DGCIN “lleva adelante el diseño de estrategias y programas (de CID), en el marco de las prioridades y objetivos de política exterior del país, y de acuerdo con los lineamientos nacionales de desarrollo”<sup>162</sup>. La DGCIN, es la unidad encargada de “articular la oferta y la demanda de cooperación técnica e identificar las nuevas tendencias que internacionalmente se van generando para que Argentina mantenga un rol activo en la temática” (...) y en ese sentido busca la “captación de la CI para el desarrollo”, y prioriza la CSS, optimizando el rol de la Argentina como donante de cooperación a través del FO.AR” (Cafiero, 2008: 243). Al igual que con Brasil, Argentina acentúa su rol como un oferente de CSS.

La DGCIN es entonces “punto focal nacional en la coordinación, control de gestión y evaluación de las acciones de cooperación internacional realizadas en el campo bilateral, multilateral y descentralizada a nivel nacional, provincial y municipal o ejecutadas por personas físicas o jurídicas u organizaciones no gubernamentales” (Decreto 878/2008).

Así, de acuerdo a las facultades conferidas, la “DGCIN determina las regiones donde se focalizan las acciones” y define la perspectiva de colaboración (...) por medio de mecanismos como la CSS y Triangular” (Levi, 2010, 15).

Señalan algunos autores, que el hecho de que la DGCIN no se encuentre bajo la órbita de la Secretaría de Relaciones Exteriores del Ministerio, hacen que la misma este por fuera del área política de la Cancillería (Surasky, 2013: 41). Ello no supone que se le quite importancia a la CSS,

---

<sup>160</sup> <http://infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/180000-184999/184241/norma.htm>

<sup>161</sup> <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/141162/norma.htm>

<sup>162</sup> <http://www.mrecic.gov.ar/es/cooperacion-internacional>. “... a la consolidación de un modelo de desarrollo autónomo, al fortalecimiento del multilateralismo y a la profundización del proceso de integración regional desde la perspectiva del MERCOSUR” (Morasso, 2011: 20).

sino que se la considera como una herramienta de política exterior, como un área dentro de la Cancillería y no como una agencia especializada (ibídem, 42).

Como objetivos del FO.AR, se destacan la promoción de iniciativas conjuntas de cooperación técnica<sup>163</sup>, con el fin de “formar capacidades a través de la capacitación y la transferencia del “saber hacer” (MREC, OPS/OMS, 2009: 11), y la “proyección de lo mejor de nuestra sociedad civil a la política exterior” (Cafiero, 2008: 247), siendo esta unidad la expresión de las “orientaciones del Plan de Acción de Buenos Aires” (FO.AR, 2010: 66), y un mecanismo para generar una oferta de cooperación continua y confiable, sustentada sobre la excelencia de técnicos y profesionales” (Cafiero, 2008: 247).

Si bien se enfatiza al FO.AR como un mecanismo para ofrecer cooperación y de hecho la información disponible y formularios de solicitud de cooperación se alinean a esta idea, se habla también de un apoyo mutuo, y de realización de iniciativas conjuntas. Ello lleva a considerar la posibilidad de que el FO.AR sea también un vehículo para canalizar las demandas propias de organismos nacionales.

### Competencias y funciones en materia de CI del INTA

Desde el año 1992, el INTA ha venido participando en más de 500 acciones con el FO.AR<sup>164</sup>, registrándose desde el 1993 a 2012<sup>165</sup>:

- 403 expertos enviados (81%), y 94 pasantes recibidos en el INTA (19%).
- Un 37% del trabajo realizado con América del Sur (siendo los principales países con los que se cooperó: Perú, Bolivia, Ecuador, Bolivia), un 53% con América Central y el Caribe, un 8% con África y un 2% con Asia.
- Las siguientes temáticas trabajadas: seguridad alimentaria, evaluación y manejo de sistemas de producción animal, cereales y oleaginosas, mejoramiento animal, fruticultura, fortalecimiento institucional, hortalizas, lácteos, protección vegetal, etc.

---

<sup>163</sup> <http://www.mrecic.gov.ar/es/foar>

<sup>164</sup> Ana Cipolla, 4 de septiembre 2014. Clase UNSAM. Maestría en Cooperación Internacional.

<sup>165</sup> Información extraída de la Presentación Casamiquela, 2012 y de Cipolla, 2011: 45-47

De las acciones FO.AR en las que participa el INTA, interesa mencionar que, según datos internos disponibles en dicha institución, un 80% son en respuesta a demandas externas de terceros países, y solo un 20% responde a actividades propuestas por el INTA para trabajar con contrapartes del Sur. Es importante resaltar que el rol que ha venido teniendo el INTA en el escenario internacional y particularmente en CSS, se sustenta gracias al prestigio y capacidad de respuesta del organismo, ante las demandas de CSS que llegan desde la DGCIN en materia agropecuaria. Así el INTA tiene capacidades “para generar espacios de cooperación con otros países en cuestiones operativas, vinculadas a la planificación y en cuestiones relacionadas con la organización institucional. Hoy la institución es reconocida en el mundo por llevar a la ciencia y a la tecnología como insignia”, de acuerdo a lo afirmado por Casamiquela (INTA informa, 2011, N°121).

Por otro lado, es interesante destacar, como se ha adelantado previamente, que en cumplimiento de sus objetivos institucionales, el INTA tiene la capacidad de formalizar vínculos con instituciones de otros países u organismos multilaterales y determinar propios mecanismos de cooperación para dicho fin, distinguiendo distintas modalidades de asociación de acuerdo se establezcan<sup>166</sup>:

- **Convenios marco de cooperación:** que brindan un ámbito general para el desarrollo de acciones de cooperación, pudiendo derivar en convenios específicos para la ejecución de actividades concretas.
- **Convenios de cooperación técnica:** para la colaboración recíproca a través del aporte de medios para un fin común, en una relación no lucrativa y para alcanzar un beneficio mutuo.
- **Convenios de cooperación académica:** para el desarrollo de actividades con fines académicos y/o de formación profesional.
- **Convenios de cooperación científica:** para realizar actividades de investigación o experimentación científica, que tengan como finalidad el desarrollo de algún conocimiento o innovación tecnológica para generar bienes y servicios de mayor valor. Se obtiene un beneficio mutuo de esta colaboración, y puede dar lugar a negociaciones sobre propiedad intelectual, comercialización y transferencia de los bienes o servicios generados, en cuyo caso, la unidad del INTA que interviene es la Coordinación Nacional de Vinculación Tecnológica.

---

<sup>166</sup> Información extraída de la Resolución INTA N° 195/2002. El INTA, de acuerdo al art. 12 de la Ley de creación del Instituto N° 21.680/56 puede celebrar “convenios con personas de existencia visible y jurídicas, instituciones y organizaciones particulares o estatales, así como para aceptar donaciones sin cargo o subvenciones en dinero, bienes o especies y ayuda o cooperación de cualquier naturaleza, con el fin específico de realizar programas de investigación, extensión y fomento agrícola-ganadero”.

Las mencionadas acciones se instrumentan a través de la Gerencia de Relaciones Internacionales (GRI) de la DNARI, a cargo de la gestión de los vínculos bilaterales y multilaterales que tiene el INTA con instituciones de otros países u organismos multilaterales.

Por su parte, la Gerencia de Misiones de Cooperación Técnica Internacional (GMCTI)<sup>167</sup>, también dependiente de la DNARI, se ocupa de la gestión de procesos de CSS y triangular, en atención a acciones de cooperación técnica entre países en desarrollo, que se desarrollan principalmente a través de proyectos. Desde esta unidad, también se brinda seguimiento y desarrollo de acciones de capacitación y asistencia técnica que estén enmarcadas en acuerdos y proyectos internacionales *sur-sur*, y en donde el INTA ejerza un rol de oferente de cooperación.

Asimismo, cabe mencionar que la DNARI, cuenta con un agente designado para gestionar los vínculos con la DGCIN para desarrollar las acciones de CSS que son vía FO.AR, que responde directamente a el/la director/a del área, sin depender de las Gerencias mencionadas.

Un dato a considerar es que las acciones de cooperación técnica que el INTA realiza sin la participación del FO.AR, teniendo en cuenta solamente los convenios suscriptos, dan cuenta de un mayor acercamiento a ALC, en coincidencia con los países que prioriza dicho Fondo. A través del Sistema Integrado de Gestión de Convenios (SIGEC) del INTA<sup>168</sup>, se han identificado desde el 2003 a 2012, 209 convenios<sup>169</sup> con países de todo el mundo, de los cuales 74 son con Estados de ALC, 30 de Asia, y 15 de África. Los restantes convenios corresponden a contrapartes de Europa (58), América del Norte (27) y Oceanía (5). Cabe mencionar, que con muchas de las contrapartes con las que el INTA tiene convenios suscriptos<sup>170</sup>, como por ejemplo, algunos Institutos Nacionales de Investigación Agropecuarias (INIAs) de ALC, también se desarrollan acciones vía FO.AR, como otro instrumento de vinculación. Sin embargo, dichas acciones, se realizan con independencia de los convenios suscriptos (Ver Anexo II).

---

<sup>167</sup> Cabe mencionar que esta unidad, que respondía al Director Nacional, a partir del 2008 pasa a depender jerárquica y administrativamente de la DNARI, por la Res. CD N° 736/2008.

<sup>168</sup> Esta herramienta sirve como base de datos para el registro y monitoreo de todos los convenios que el Instituto suscribe tanto a nivel nacional como internacional, y contaba al momento de realización de este trabajo con acceso público a través del enlace web: <http://intranet.inta.gob.ar/sistemas-de-gestion/convenios>, el que actualmente quedó restringido al personal del organismo.

<sup>169</sup> Se incluye aquí convenios de cooperación: marco, académico, científico y técnico. Se podría haber considerado estrictamente solo a los convenios de cooperación técnica o científico-tecnológica. Lo cierto es que muchos de estos documentos son convenios marcos de cooperación, o actas de intención o memorándum de entendimiento generales, que devienen luego en intercambios científicos-técnicos.

<sup>170</sup> Las contrapartes de los Acuerdos pueden ser instituciones análogas al INTA, u otro tipo de organización gubernamental, no gubernamental, y/o institutos de enseñanza o universidades.

Cabe destacar, que en algunos casos, las acciones que se realizan a través del FO.AR, pueden servir como punto de partida para que las instituciones como el INTA, formalicen luego la vinculación con terceros países mediante convenios bilaterales o proyectos de mayor envergadura<sup>171</sup> (considerando que los proyectos FO.AR revisten una duración de entre 1 o 2 años), que garanticen la sustentabilidad de las acciones.

### ***Implementación de la CSS e interrelación entre actores***

Teniendo en cuenta lo planteado por Mayntz (1979: 696), si se considera la cooperación entre la DGCIN y el INTA (a través de la DNARI) podría pensarse en una relación entre unidades intersectoriales, que no están relacionadas jerárquicamente, y en la cual el INTA funcionaría como un servicio técnico especializado y la DGCIN como unidad administrativa general, con la facultad de determinar la viabilidad de los proyectos o acciones de acuerdo se ajusten a la política exterior. Este vínculo respeta la división orgánica de funciones de cada unidad, pero dentro de una situación de dependencia mutua, ante la presencia de vínculos horizontales, en donde ambas se necesitan por las exigencias mismas que reviste la cooperación técnica sur-sur. Como se ha venido infiriendo, la asociación entre el INTA y la DGCIN es indiscutible y se refleja concretamente en la cantidad de acciones realizadas de manera conjunta y en los roles que cada una reconoce tener: la DGCIN manifiesta la estrecha relación de colaboración e intercambio con el INTA, ya que necesariamente deben vincularse “los referentes y puntos focales de los distintos organismos y redes” (Levi, 2010: 15); desde el INTA, la Dra. Ana Cipolla (2011:47), a cargo de la DNARI, esgrime la existencia de una alianza entre ambas unidades, cada una con un claro rol: “Mientras el FO.AR apoya la gestión logística para cada viaje y el apoyo en la formulación de los proyectos, el INTA aporta, a través de sus profesionales a la capacitación, extensión y transferencia de tecnología (...) con el fin de mejorar la calidad de vida de los pueblos hermanos”.

Por otra parte, la relación vertical se deja entrever ante la presencia de otro actor interviniente, el MINAGRI. Por una cuestión de superioridad jerárquica con respecto al INTA, el Ministerio tiene mayor posibilidad y poder de control tanto por su posición dentro del entramado burocrático, como por formular la política agropecuaria, de la cual el INTA es su brazo ejecutor. Para el caso puntual de la CSS vía FO.AR, el MINAGRI interviene, convocado por la Cancillería mediante un pedido de nota formal, a través de su Dirección Nacional de Relaciones Agroalimentarias Internacionales (DNRAI), la cual recibe las demandas de cooperación que emite la DGCIN para la designación de

---

<sup>171</sup> Ana Cipolla (INTA), 4 de septiembre de 2014. Clase UNSAM. Maestría en Cooperación Internacional.

expertos en misiones que se realicen al exterior. La DNRAI analiza en una primera instancia la viabilidad del pedido, para luego remitirlo al INTA, que decidirá sobre los agentes que participarán, y tendrá injerencia sobre el seguimiento y evaluación técnica de las acciones o proyectos que se desarrollen (información aportada por agente del INTA). El mismo formulario FO.AR para la realización de proyectos de CSS (“A2-Documentos de Proyecto”) requiere indicar la institución argentina ejecutora, que en este caso sería el INTA, y aquella responsable por dicha unidad y de la cual depende, en este caso el MINAGRI.

De igual modo, entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y Agricultura, se podría indicar una relación horizontal de interdependencia y cooperación ya que si bien la Cancillería es la autoridad en materia de CI y formula la correspondiente política, se requiere de la coordinación con organismos sectoriales, en este caso el MINAGRI para llevarla adelante. De todas formas, se infiere cierta autoridad por parte del MREC con respecto al MINAGRI, siendo competencia primaria de la Cancillería la política de CI, y por ello materia de su exclusividad, aunque también en los aspectos técnicos agropecuarios hay una responsabilidad primaria que recae sobre el MINAGRI mediante la actuación del INTA.

De acuerdo al artículo 4 la Ley de Ministerios T.O 1992<sup>172</sup>, los Ministerios, como instancias del Poder ejecutivo, tienen como función la coordinación entre sí de los asuntos de interés compartido, para, entre otras cuestiones, armonizar la política general con la sectorial del gobierno (punto 12). Del mismo modo, se les confiere la intervención “en las actividades de cooperación internacional en los ámbitos educativo, cultural, económico, social, científico, técnico, tecnológico y laboral” (punto 13). De manera particular, el artículo 18. D 2082/2011, indica que el MREC entiende en la “negociación de la CI en los ámbitos educativos, cultural, ambiental, económico, social, científico, técnico, tecnológico, nuclear, espacial, laboral y jurídico, en coordinación con los respectivos ministerios y con los demás organismos nacionales que tengan competencia en alguno de dichos ámbitos” (punto 7). Asimismo, como competencia del MINAGRI se indica en el artículo 20 (D 1365/2009- Modif. D 192/2011) intervenir dentro de su área de incumbencia en “la promoción, organización y participación en exposiciones, ferias, concursos, muestras y misiones en el exterior” (punto 8). Incluso la DNRAI, a través del DA 659/2012 establece como responsabilidad primaria el diseño y propuesta de una “estrategia de CI para el sector agroindustrial, en coordinación con otras áreas y organismos del MINAGRI y del MREC”. Material de difusión<sup>173</sup> del MINAGRI sobre CSS

---

<sup>172</sup> [http://www.sgp.gov.ar/dno/sitio/normas/LMIN/index\\_lmin.html](http://www.sgp.gov.ar/dno/sitio/normas/LMIN/index_lmin.html)

<sup>173</sup> Folleto MINAGRI “South South Cooperation in agriculture. A joint path towards global food security”. El mismo se dio a conocer durante la gestión del Ing. Casamiquela como Ministro.

ratifica que a través de la DNRAI se “provee, promueve, desarrolla y coordinan las acciones de cooperación bajo el paraguas del Ministerio y sus agencias descentralizadas (entre las que se encuentra el INTA), en conjunto con el MREC”, destacando al FO.AR como mecanismo para proveer cooperación técnica a países en desarrollo.

Con respecto a las acciones de CSS que se realizan de manera conjunta entre el INTA y la Cancillería, caben mencionar las siguientes condiciones o elementos que configuran su ejecución (Levi, 2010, 15):

- La definición conjunta con el país socio de las condiciones de la asociación, ya sea a través de seminarios, comisiones binacionales, convenios de cooperación técnica y científico-tecnológica o bien Comisiones Mixtas de Cooperación Técnica o “Comixtas” (Cafiero, 2008: 244). Éstas últimas son espacios de trabajo, de las cuales participan los países a través de sus instituciones nacionales “técnicas”, que se verán involucradas en los proyectos. Allí se presentan, discuten y priorizan las acciones de interés para desarrollar, y los informes de avance o finales de los proyectos ejecutados. Las Comixtas se realizan a nivel bilateral cada dos años, y son convocadas y lideradas por las Cancillerías, en el caso argentino a través de la DGCIN. Desde esta dependencia, asimismo se organizan reuniones preparatorias con las instituciones nacionales argentinas, para el intercambio de información y planificación de los temas de agenda a tratar en las correspondientes Comixtas. Nótese que estas últimas son mecanismos de cooperación que estructuran el trabajo principalmente con países de América Latina. En cambio, con la mayoría de los países del sudeste asiático por ejemplo, existen grupos de trabajo, que se reúnen esporádicamente o se organizan bajo otra modalidad. A raíz de ello, se indica la necesidad de “adaptar mecanismos de cooperación o momentos de encuentro a otras lógicas” (entrevista a Lucila Rosso, en Ambrosini, Mirabelli, 2014: 148).
- Las políticas de desarrollo definidas en forma autónoma por cada país, y en ese sentido, sus requerimientos y prioridades (FO.AR, 2010: 66).
- La definición de programas sostenibles y de impactos verificables. Se buscan proyectos de largo plazo, “antes que acciones puntuales, fragmentarias y aisladas, asumiendo que la cooperación es un proceso continuo, de aprendizaje conjunto y efecto acumulativo” (Levi, 2010, 11). Desde el 2003, y al igual que los proyectos estructurantes de Brasil, se priorizaron proyectos de dos años de duración (DGCIN, 2013: 10).

• La lógica de trabajo de la CSS Argentina es principalmente a través de “proyectos”<sup>174</sup>. La SEGIB, ha identificado que en 2010, el 62,9% de las acciones de Argentina fueron bajo esta modalidad. No obstante, también se registraron “acciones de cooperación”<sup>175</sup> (Morasso, 2011: 24). Al respecto, los proyectos o acciones de cooperación tiene ciertas características (FO.AR, 2010: 66):

- a) el envío de expertos de organizaciones argentinas al exterior, que se trasladan para trabajar de manera conjunta y/o colaborar con las organizaciones locales;
- b) la recepción de técnicos de terceros países, que en asociación con organismos argentinos, reciben capacitación y conocimientos;
- c) la realización de seminarios.

Argentina, a través del MREC establece cierto procedimiento liderado por la DGCIN, para canalizar las demandas de CSS que se reciben de terceros países. Cabe mencionar que no se registra mecanismo alguno para los casos en donde las demandas se originen en organizaciones argentinas:

**1) *Identificación de la demanda de cooperación:*** a partir de solicitudes<sup>176</sup> recibidas a través de las Embajadas argentinas. Dichas representaciones diplomáticas tienen un rol clave ya que cumplen una triple función: de *difusión* de información a los países interesados en proyectos FO.AR; de *evaluación* de las solicitudes recibidas de países interesados, priorizando las estrategias del país y contemplando los “acuerdos con los países asociados” (Levi, 2010: 14) para luego remitir a la DGCIN; de *instrumentación* por ser nexo con la DGCIN y las instituciones locales que participan de proyectos del FO.AR (FO.AR, 2010: 68).

**2) *Viabilidad de la demanda de cooperación:*** Una vez recibida la demanda, la DGCIN, aprueba o no los proyectos y coordina las solicitudes con las instituciones argentinas que se involucrarán en cada caso (FO.AR, 2010: 66-67), así como la participación de los especialistas, designados por las instituciones nacionales (Dematine, Rodriguez, 2015: 10). En esta instancia se refleja la necesaria

<sup>174</sup> 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. Cuenta con un periodo de ejecución definido, presupuesto, resultados esperados, y debe prever un mecanismo de seguimiento y evaluación” (SEGIB, 2010: 25).

<sup>175</sup> Representa una expresión concreta y acotada de la Cooperación Internacional. Se ejecuta en un solo sector y/o tema a través de modalidades específicas (asesoría, pasantía, investigación conjunta, misión de diagnóstico, seminarios, etc.)” (SEGIB, 2010:25).

<sup>176</sup> Las mismas llegan de parte de instituciones públicas y no gubernamentales que completan el “Formulario para Solicitud de Asistencia Técnica FO.AR” o según su denominación actual “Propuesta de Proyecto” que se encuentra en el sitio web del MREC. [http://www.foargentina.cancilleria.gov.ar/upload/formularios/form-a1-es\\_1334773018.pdf](http://www.foargentina.cancilleria.gov.ar/upload/formularios/form-a1-es_1334773018.pdf)

interacción entre la dimensión político-diplomático y la técnica-sectorial, pero también la responsabilidad del MREC al evaluar la viabilidad de las propuestas, y de la DGCIN que se presenta como “autoridad de aprobación definitiva de los proyectos” (ídem). Las organizaciones argentinas que participan, ya sea gubernamentales como privadas<sup>177</sup>, son seleccionadas de acuerdo a su “experiencia en el campo específico solicitado, la trayectoria de la organización, la capacidad evidenciada para brindar colaboración en proyectos conjuntos, la dotación y la calidad de sus recursos humanos (FO.AR, 2008: 61; Levi, 2007: 90). Una vez que las instituciones son designadas, mediante la colaboración del FO.AR, las mismas podrán establecer contacto con sus contrapartes en los países en donde se prestará la cooperación.

**3) *Elaboración de la propuesta de trabajo/ proyecto:*** Una vez decidida la viabilidad de la propuesta, la DGCIN colabora con los expertos que la implementarán, en el diseño y armado del proyecto, el cual se redactará de acuerdo a un formato establecido por el FO.AR (FO.AR, 2010: 67), que es igual tanto para proyectos como acciones puntuales.

La aprobación formal de los proyectos acordados entre las partes puede realizarse en instancias como las Comixtas, en el marco de alguna visita oficial o mediante intercambios a través de la Cancillería. No se exige la firma de Acuerdos o Convenios para la ejecución de proyectos FO.AR, aunque se trabaja con gobiernos con los que Argentina haya suscripto oportunamente acuerdos marcos de cooperación.

**4) *Ejecución del proyecto:*** En esta instancia los organismos técnicos son los responsables primarios de la implementación del proyecto. El FO.AR asiste en los aspectos administrativos y operativos para garantizar la movilización de los expertos (Taiana, 2008: 6).

**5) *Seguimiento y evaluación:*** El FO.AR finalizada una misión y el proyecto en cuestión, solicita la entrega de informes por parte de los expertos argentinos y extranjeros involucrados (para este último caso se requiere un informe de evaluación sobre los resultados e impactos del proyecto). La Cancillería sostiene la gestión por resultados y la evaluación de las actividades para garantizar transparencia y efectividad (FO.AR, 2010: 67). Cabe mencionar que no se exigen informes de medio término de los proyectos y asimismo no se explicita la intervención de las instituciones técnicas para el monitoreo o seguimiento. Algunos interrogantes que surgen al respecto, tienen que ver con el tipo de seguimiento que pueda realizar la DGCIN una vez recibidos todos los informes,

---

<sup>177</sup> Las instituciones argentinas cooperantes, pueden ser “universidades, centros de investigación, organismos públicos centralizados y descentralizados”, entre otros. (Levi, 2010: 17).

considerando que su intervención es más bien de índole operativa. Al respecto, ¿será entonces un monitoreo administrativo?, o ¿cuáles sino son los criterios técnicos considerados por la DGCIN para evaluar los proyectos (y por lo tanto los informes entregados por los técnicos), al no contar con los conocimientos específicos correspondientes?

Cabe mencionar que para las instituciones nacionales técnicas, más allá de las Comixtas o el procedimiento mencionado *ut supra*, no se registra ningún otro mecanismo de coordinación formalmente establecida para implementar la CSS. No obstante, y como se hubiera mencionado, si se indica “la activa colaboración con los titulares de los organismos nacionales sectoriales en la definición de las estrategias de cooperación internacional”<sup>178</sup>, ya sea por parte de la DGCIN como de las instituciones mismas como el INTA.

Un caso de CSS a destacar como modelo de coordinación, es el del “Programa Pro-Huerta Haití”, que aun cuando no siguió lineamiento normativo alguno, logró formalizar ciertos mecanismos de comunicación, roles y funciones de cada actor, ante la multiplicidad de organizaciones nacionales intervinientes, y la necesidad, por ejemplo, de contar con mecanismos formales para poder efectuar las contribuciones monetarias, en el caso del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS), uno de los socios nacionales involucrados. Así se formularon: documentos para la implementación del programa y correspondientes proyectos, Memorándum de Entendimiento<sup>179</sup>, diversos acuerdos o canjes de notas a nivel de los gobiernos, para su implementación, ya sea con Haití o con los países y organismos internacionales de cooperación que participaron como socios de esta cooperación, también considerada triangular<sup>180</sup>. De igual modo, considerando la cantidad de actores involucrados, se establecieron los “Comités de Pilotaje”, como instancias de manejo y toma de decisión para el seguimiento y monitoreo de los proyectos en ejecución. Los mismos se conformaron con representantes de cada socio participante de los proyectos (Díaz, 2015: 190).

---

<sup>178</sup> <http://www.mrecic.gob.ar/es/cooperacion-internacional>.

<sup>179</sup> Este Memorándum se suscribió en 2010 entre el MDS, INTA y MREC para la ejecución del Programa Pro Huerta. En dicho documento, por ejemplo, se indican como mecanismos de coordinación y decisión 3 puntos focales por cada organismo, siendo para el INTA la actual GMCTI, y por parte del MREC, la DGCIN y la Embajada argentina en Haití. Fue aprobado por la Resolución del INTA N° 147/2010.

<sup>180</sup> Desde el inicio de este Programa han participado, en diferentes momentos, diversos socios: la ONG norteamericana National Democratic Institute (NDI), la AECID, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el IICA, la ACDI de Canadá, UNESCO, la ABC, Barbados y Chile. Actualmente participa PNUD, como organismo administrador de los fondos otorgados por la UNASUR para el desarrollo de la actual etapa del proyecto, que prevé su ampliación a todos los departamentos del país.

Al respecto del Pro-Huerta Haití, se destacan las siguientes reflexiones del Ing. Agr. Daniel Díaz (2015: 187)<sup>181</sup>: una “compleja trama de relacionamiento y toma de decisiones” que reflejaron “los vínculos entre los actores institucionales del Proyecto”, en referencia no solo a los intercambios con aquellas instituciones de CI involucradas, sino también entre los socios nacionales de la cooperación argentina; la existencia de ciertos arreglos institucionales para la implementación del Pro Huerta, planteándose la consolidación de ciertos mecanismos operativos, como: la generación de un marco para la planificación desde el FO.AR, teniendo en cuenta que la operatoria del programa es diferente a la de los intercambios técnicos que tienen lugar desde dicho Fondo, considerando la cantidad de años de ejecución, la incorporación de manera permanente de algún agente de la Embajada argentina en Haití que se especialice en estos proyectos de cooperación

y pueda consolidar los vínculos en terreno con organismos haitianos y otros socios, o la existencia de instrumentos que faciliten el desarrollo del proyecto, como movilidad en terreno o un mínimo de infraestructura (Díaz, 2015: 192-193).

Por otro lado, cabe mencionar como otro caso de coordinación, al “Programa Federal”, impulsado por la Cancillería a nivel provincial. El mismo cuenta con “mesas de cooperación federal” (Cafiero, 2009) para propiciar el trabajo articulado con puntos focales provinciales<sup>182</sup> (Morasso, 2011: 21)<sup>183</sup>,

El programa de seguridad alimentaria Pro-Huerta Haití puede servir de ejemplo como esfuerzo de coordinación entre las dimensiones político-diplomática y técnica-sectorial. El mismo se desarrolla en Haití desde 2005, con el objetivo de promover la autoproducción de alimentos frescos en pequeña escala en poblaciones vulnerables haitianas para una mejor alimentación (Díaz, 2015: 171)

El Pro-Huerta es una política pública que se lleva adelante en Argentina desde 1990, entre el INTA y el MDS. Desde el 2005, esta iniciativa pasó a formar parte de la CI que desarrolla el MREC en Haití, a través del FO.AR, “dándole forma internacional y de política exterior a una acción de política pública doméstica” (Eyherabide, Ávila: 86, 2013). La misma se realiza con la coordinación técnica del INTA y del MDS, y en articulación con el Estado haitiano y otros socios de la CI (Díaz, 2015: 170). Así, a nivel interno en Argentina, un conjunto de organizaciones de la administración pública, articulan entre sí a partir de roles y funciones acordadas:

- DGCIN/FO.AR: responsable de la coordinación con donantes internacionales; a cargo del financiamiento de pasajes, viáticos y honorarios del equipo técnico haitiano; brinda apoyo operativo a los intercambios que se realicen de técnicos argentinos o haitianos; responsable de la logística asociada al envío de insumos (semillas, material de capacitación, etc.) a Haití; facilitador, a través de su Embajada en Haití, de acciones en terreno.

- INTA: aporta “know how” y capacita en los distintos componentes que integran el programa (herramientas, producción de semillas, recursos hídricos, agroecología, etc.); a cargo de la supervisión del equipo técnico haitiano, y del seguimiento y monitoreo de los proyectos.

- MDS: aporta recursos financieros para la compra de semillas e insumos agropecuarios (que se adquieren de la Cooperativa argentina FECOAGRO); aporta “know how” y capacitación (en la temática “familias y nutrición”).

<sup>181</sup> El Ing. Díaz estuvo hasta fines de 2015 a cargo de la GMCTI y del Pro-Huerta Haití, como punto focal del INTA para esta iniciativa.

<sup>182</sup> Las acciones de CI que se llevan a cabo a nivel de provincias y municipios o bien comunas, según lo que establece la Constitución Nacional solo pueden realizarse de manera “coordinada o concurrente con la política exterior central” (Cafiero, 2009).

y una “adecuada distribución federal de la cooperación recibida y de nuevas oportunidades” (Cafiero, 2008: 244). A diferencia de lo que sucede con otros organismos nacionales que participan de CSS, con los que no hay creados este tipo de mecanismo de vinculación, este Programa sirve como ejemplo a considerar. Así como la DGCIN dispone de Embajadas como puntos focales en el exterior, a nivel interno, cuenta con puntos focales provinciales como **Redes Institucionales** de apoyo<sup>184</sup>.

Mauricio Alice<sup>185</sup> (2009), si bien no refiere a la CSS en particular, brinda argumentos de utilidad para este análisis, al advertir que en el proceso de toma de decisiones, en general, “no existe un mecanismo de consultas sistematizado e institucionalizado (...) o en los casos en que las consultas existen, no hay un análisis y definición previa de a quienes se consulta y no hay una regularidad en los actores consultados”, llevando a que la decisión sea directamente adoptada por las áreas con competencia en el tema. Añade el autor, que cada tema “es revelador de la mecánica y de los actores del proceso de toma de decisiones”, condicionando el funcionamiento y participantes del proceso y la eventual realización de consultas. “Hay temas de carácter estratégico, o de “alta política” o de suma cero, que no suelen estar abiertos normalmente a consulta. O cuestiones de “baja política” o de “win-win” (que todos ganan), abiertas a consulta o decisión por parte de las agencias gubernamentales con competencia en el tema. Ello va introduciendo escenarios en donde se comienza a vislumbrar su resolución, de acuerdo al caso puntual, ante la escasez de mecanismos de gestión institucionalizados.

### ***III.3.1.c. Estabilidad***

A nivel general, la importancia de la CSS fue paulatinamente ganando un espacio dentro de la agenda de política exterior, a partir del gobierno de Néstor Kirchner. Desde entonces se ha visto una continuidad de la gestión en CSS y coherencia entre la dimensión político-diplomática y técnica-sectorial en cuanto a su promoción, desarrollo e implementación. Existe incluso cierta coincidencia en la aproximación a los países tanto desde el INTA como desde el FO.AR, aun cuando actúan

---

<sup>183</sup>Se pueden mencionar: la Agencia de cooperación y relaciones internacionales de la Provincia de Buenos Aires; la Dirección de relaciones internacionales de la Provincia de Corrientes; la Agencia de cooperación internacional para el desarrollo de Santa Fé (RACI: 159).

<sup>184</sup><http://www.mrecic.gob.ar/es/cooperacion-internaciona>

<sup>185</sup> El autor referencia los procesos de toma de decisiones en la Argentina en materia de negociaciones internacionales, para la comprensión de la ejecución de diversas políticas y líneas de acción. Para su trabajo convocó al sector público, académico, empresarial y diplomático, que identificaron aquellas cuestiones que definen el proceso de toma de decisiones y las características del negociador argentino.

independientemente, registrándose una mayor vinculación con la región latinoamericana, y un tímido acercamiento hacia África y Asia.

Podría afirmarse la existencia de acuerdos intertemporales para la gestión de la CSS, manifestados fuertemente desde el discurso y en acciones, aunque merece la pena resaltar que en estos años si bien hubo dos jefes de Estado, ambos pertenecieron a la misma plataforma y proyecto político y han sido parte del mismo gobierno, con lo cual cabría analizar este tema a la luz del actual o futuros cambios de gobierno.

En cuanto a la existencia de marcos jurídicos o legales, o planes nacionales de CI de utilidad para brindar estabilidad y continuidad a las acciones de CSS, no se ha registrado instrumento alguno que sirviera para garantizar las acciones en el tiempo. Algunos académicos sostienen la dificultad para constituir una política de CSS que se traduzca en alguna estrategia y que permita “convertir los impulsos aislados en políticas que permitan ganar espacios de autonomía en un sistema internacional complejo y en transformación” (Lechini 2009: 76).

Por otro lado, se afirma la rotación del personal en la DGCIN, ya que muchos de sus profesionales son agentes diplomáticos, que luego de determinado período pueden ser designados a otros destinos<sup>186</sup>.

### **III.3.2. Perfil de gestión**

#### ***III.3.2.a. Descentralización vs centralización***

Aun cuando desde el MREC se intenta centralizar las acciones de cooperación con las distintas dependencias del gobierno nacional, hay ministerios o unidades “que llevan adelante iniciativas de cooperación internacional sobre las cuales la Cancillería no siempre tiene injerencia y/o información, lo cual resulta en ocasiones en solapamientos de acciones y falta de coordinación, atentando contra la efectividad y eficiencia a nivel agregado nacional” (Morasso, 2011: 20).

En el tratamiento de cuestiones de índole internacional, se puede observar en la práctica la existencia de “diplomacias paralelas”, en los casos en donde hay “gestión o la intervención en temas

---

<sup>186</sup> Durante los años de ejecución del Pro Huerta, por ejemplo, han sido varias las personas designadas como punto focal para manejar los temas de trabajo con Haití dentro de la DGCIN.

de política exterior por parte de agencias del gobierno o carteras de Estado distintas de la Cancillería”. Cuando se trata de cuestiones técnicas, las oficinas técnicas respectivas se erigen al mismo tiempo en “instancias decisorias” y en “instancias negociadoras” (Alice, 2009). Esto se podría llevar al campo de la actuación de instituciones como el INTA.

Es por ello, que Malacalza y Lengyel (2013) advierten la importancia de no reducir las acciones de CSS solo al ámbito del FO.AR, ya que la acción exterior del Estado, como se mencionó en otros apartados, “comprende también la actividad de toda la administración pública, a saber: ministerios, agencias u órganos descentralizados, entidades autárquicas, gobiernos subnacionales e instituciones que poseen capacidad para cooperar con otros países”, e incluso organizaciones de la sociedad civil a las que muchas veces se convoca para dar respuesta a las demandas extranjeras. Ellos refieren que la cada vez mayor internacionalización de los organismos descentralizados y autárquicos, dificulta este “complejo proceso”. Las acciones que dichas dependencias llevan adelante no necesariamente cuentan con el conocimiento del FO.AR. Algunos ejemplos que se señalaron de organismos que realizan acciones en el exterior, lejos de la órbita del MREC o que “planifican e implementan acciones aisladamente”, son justamente el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y el INTA.

Al respecto, se ha venido infiriendo, por la estructura organizativa del INTA y las fuentes revisadas, que la Institución lleva a cabo acciones internacionales más allá de la Cancillería. Ello se puede corroborar, por ejemplo, ante la cantidad de convenios existentes en el INTA. A los fines de determinar la existencia de cooperación técnica con países del sur, con independencia de la DGCIN, el registro de estos convenios serviría para dar cuenta de la autonomía que tiene el INTA para establecer vínculos de CSS.

Incluso el interés cada vez mayor otorgado a la ciencia y técnica en los últimos diez años, manifestado, por ejemplo, en los incrementos en el presupuesto de la institución, han permitido una mayor libertad de acción<sup>187</sup> por parte de este tipo de organismos.

De esta forma, Malacalza y Lengyel afirman que la CSS argentina, “asume en la práctica, un carácter fragmentado que entorpece la formulación de una política pública coherente y diseñada en base a objetivos comunes desde la Cancillería, órgano rector de la política exterior y de la política de CI (...). Las acciones de cooperación que llevan adelante organismos autónomos en muchos

---

<sup>187</sup> Ana Cipolla (INTA), 4 de septiembre de 2014. Clase UNSAM. Maestría en Cooperación Internacional.

casos se realiza “de forma fragmentada debilitando la coherencia de acción exterior del país” (Malacalza, Lengyel, 2013).

Los autores sostienen la necesidad de garantizar “la continuidad y la coherencia de las políticas de cooperación al desarrollo; (...) de robustecer “las estructuras institucionales de cooperación a nivel nacional, dotándolas de los recursos legales, financieros y humanos, necesarios para profundizar las políticas de CSS”; y de precisar la estrategia de CSS del país. Sostienen los académicos que el FO.AR es sólo una parte de la cooperación argentina y lejos está de constituirse en un instrumento rector de las políticas de cooperación al desarrollo (Lengyel y Malacalza, 2013).

Así, coinciden Morasso, Lengyel y Malacalza en que “no toda la CSS al desarrollo de Argentina se concentra en el FO.AR”. Ello no implica desconocer su importancia “como mecanismo integrador de muchas de las actividades internacionales que realizan las distintas dependencias del Estado” (Lengyel y Malacalza, 2013).

Lo cierto es que la DGCIN/FO.AR sirve como “órgano ejecutor de la política exterior para planificar, coordinar la implementación y evaluar las políticas de CSS del país” (Malacalza, Lengyel, 2013). Ello incluso se deja en claro en los formularios de los proyectos, en los cuales la DGCIN es indicada como *institución coordinadora*<sup>188</sup> y en las atribuciones conferidas por decreto a la Cancillería. Pero de allí no se desprende que tenga un rol como organismo centralizador de la totalidad de acciones que a nivel nacional se desarrollen como CSS. Desde la DGCIN se afirma el trabajo con todas las representaciones en el exterior, la Cancillería en general y todos los organismos del Estado Nacional, y que la articulación es compleja, pero aun así que se han generado mecanismos. Lucila Rosso<sup>189</sup> (entrevista en Ambrosini, Mirabelli, 2014: 148) “manifiesta que la cooperación es una herramienta al servicio de los ministerios y organismos del Estado”. Y agrega, que la Cooperación argentina funciona como una red para abordar las distintas temáticas, y en donde instituciones del sector público nacional comparten sus saberes para acompañar el desarrollo de terceros países (Dematine, Rodríguez, 2015: 8). La DGCIN formula los lineamientos de CSS, pero comparte su implementación con otros organismos nacionales, teniendo en cuenta que la gestión se lleva a cabo a través de diferentes reparticiones funcionales, entre las cuales algunas tienen un rol más influyente o determinante que otras. Cabe mencionar, la última publicación sobre CSS de la DGCIN del 2015, que da cuenta del accionar en la última década a través del FO.AR y

---

<sup>188</sup> [http://www.foargentina.cancilleria.gov.ar/upload/formularios/2011-12-16+foar+formulario+a2+versi%C3%B3n+02+es+final\\_1369405259.pdf](http://www.foargentina.cancilleria.gov.ar/upload/formularios/2011-12-16+foar+formulario+a2+versi%C3%B3n+02+es+final_1369405259.pdf)

<sup>189</sup> Estuvo a cargo de la DGCIN desde 2012 hasta enero de 2016.

compila las capacidades de los múltiples organismos nacionales, para su difusión con el fin de profundizar y diversificar alianzas con los países del sur. En la Introducción de dicho trabajo, la Emb. Rosso habla de la coordinación interinstitucional que implicó su elaboración, “que configura una política de cooperación para trabajar de manera más integrada, coherente y efectiva” (Dematine, Rodríguez, 2015: 8). No obstante, vale aclarar que dicha publicación es solamente una recopilación de las capacidades institucionales y lineamientos de trabajo de los distintos organismos, a partir de información relevada por la Cancillería, pero no exhibe la metodología de trabajo efectuada, o mecanismos de coordinación, más allá de algunas herramientas referidas *ut supra* sobre las demandas de cooperación que se reciban.

### ***III.3.2.b. Top down vs bottom up***

En Argentina la CSS está conformada por intereses estatales. Para Lengyel y Malacalza, el hecho de que el país busque afianzarse como actor regional, responde a impulsos “top down” ya que este lineamiento parte desde las altas esferas o alta política.

Asimismo, si se hace referencia a las demandas de CSS que en la práctica llegan desde la DGCIN al MINAGRI y luego al INTA, también hay cierto direccionamiento de tipo “top down” hacia los organismos técnicos, que comienza en Cancillería a partir de la evaluación sobre su viabilidad, para luego convocar a las instituciones nacionales que estarán involucradas, a participar de reuniones preparatorias y Comixtas y de los proyectos. Así instancias jerárquicamente superiores como la que representa la dimensión político-diplomática, en lo atinente a CI, o el MINAGRI en lo sectorial, tienen mayor poder de actuación y direccionamiento. Al respecto, por ejemplo, la subunidad técnica no decide el país con el que se va a cooperar. Así, cuando el INTA trabaja conjuntamente con la DGCIN, hay presencia también de un enfoque de tipo “top down”.

Aunque también se afirma que en algunos casos, la Argentina solicita capacidades de otros países<sup>190</sup> (Ambrosini, Mirabelli, 2014: 146), y en tal sentido, las acciones se originan desde subunidades, como en el caso del INTA, dando lugar a un enfoque “bottom up”. Incluso si se considera la actuación independiente de la DGCIN por parte del INTA, se ajustaría también a esquemas de “abajo hacia arriba”.

---

<sup>190</sup> Se indican algunos proyectos en Santa Lucía sobre turismo náutico, pero no se podría precisar el año de realización.

Ello coincide entonces con los argumentos de Lengyel y Malacalza (2012: 51) quienes indican que “no hay tipo puros” y en este caso la CSS, podría asumir cualquiera de las dos génesis.

### ***III.3.2.c. Gestión reactiva vs proactiva***

Argentina refiere que la CSS trae beneficios a todos sus socios y al país mismo, entendiéndose por lo tanto que es posible canalizar demandas de cooperación de instituciones nacionales a través del FO.AR. Lo cierto es que en la práctica, por ejemplo, los formularios para la solicitud de proyectos de cooperación están pensados solo para ser completados por terceros países. De hecho la mayoría de las acciones ejecutadas responden a demandas externas (y enfoques “demand driven”), que se asocian a una gestión más bien reactiva por parte de las dimensiones político-diplomática y técnica-sectorial argentina. Incluso a nivel discursivo y/o de manera oficial siempre se refiere a la Argentina como oferente de CSS. Se podría decir entonces, que la gestión conjunta en CSS entre el INTA y la DGCIN responde a modelos de gestión reactivos y demand driven.

No obstante, la proactividad si se podría identificar en los casos en donde el INTA canaliza sus necesidades y objetivos institucionales en la identificación de los socios con los que suscribe convenios, en el marco de sus propios canales institucionales.

Cabe aclarar, que más allá desde donde surja el interés, ello no quita que una acción de cooperación no tenga beneficios para las dos partes. Justamente eso es una de las características de la cooperación, y en este caso la sur-sur. “No se trata de caridad”, afirma el Ing. José Catalano, vicepresidente actual del INTA. Se refleja también que al llevar el “know how” institucional a terceros países, se ofrece el producto y se capacita para su uso (Carli, 2013: 114). La Embajadora Rosso afirma: que con la CSS “se apunta al desarrollo propio, y de otras naciones”, ya que también al compartir esas experiencias exitosas y al adaptar las mismas a las condiciones locales, el país “mejora y aprende de esas experiencias”; (...) “que la cooperación no es ingenua y no es mero altruismo” (Ambrosini, Mirabelli, 2014: 145, 146).

### III.4. Síntesis Capítulo III

Algunas ideas generales que surgen como síntesis de este Capítulo tienen que ver, por un lado, con el rol otorgado a la CSS por la dimensión político-diplomática, que la sitúa como instrumento y mecanismo para, entre otras cuestiones, fortalecer la integración regional, particularmente de América Latina, servir de herramienta política para acercar consensos sobre el orden internacional con naciones del sur y la proyección del país en el exterior. Así, sobre estas ideas, intereses y objetivos, la CSS es una estrategia que, con mayor énfasis desde el 2003, sirve a los fines de la política exterior argentina, siendo que asimismo desde esta dimensión, es de donde se formulan los lineamientos que dan contenido a esa estrategia (a través, por ejemplo, de la definición de países o ejes de trabajo prioritarios). Se infiere así, cierta subordinación de las políticas sectoriales hacia una concepción estratégica del Estado, en virtud de las demandas de CSS que hay que atender, y un claro rol de liderazgo de la Cancillería con respecto a las acciones de CSS, que se desarrollan con el FO.AR.

De igual modo, esta modalidad de relacionamiento de tipo sur-sur está presente en la agenda de la dimensión técnica-sectorial, ya sea en acompañamiento a la política exterior, como en complementariedad de otras acciones de cooperación científica y tecnológica que se realicen con socios tanto del norte como del sur, como parte de la cada vez mayor internacionalización de las acciones del INTA. Es interesante tener en cuenta que el accionar de este organismo responde a intereses institucionales que se desarrollan con propios mecanismos de articulación con actores internacionales, infiriendo una concepción amplia de la CSS, que puede integrar aspectos técnicos, comerciales, etc., y su implementación o no desde la DGCIN.

Desde ambas dimensiones se entiende que en la CSS, y principalmente a través del FO.AR, el país opera esencialmente desde un rol como oferente, haciendo hincapié en la transferencia de conocimientos y experiencias hacia otros Estados.

En cuanto a la dimensión operativa, cabe mencionar la existencia de ciertos arreglos institucionales, y organizativos, que intentarían acercarse a escenarios más o menos coherentes y coordinados para gestionar la CSS. Al respecto, en cuanto a la cooperación interna o coordinación de políticas a partir de características que se desprenden de la *posición, estructura y estabilidad*, se infiere que:

En la dimensión político-diplomática, Argentina no tiene agencia especializada de CI, sino una Dirección General que es parte de la estructura orgánica de la Cancillería. La misma tiene jerarquía, si se quiere, de nivel operativo tres, y cuenta con un Fondo de Cooperación específico que sirve

para financiar acciones sur-sur, reconociéndose no obstante, la necesidad de contar con el aporte técnico de organismos nacionales en la atención de las demandas de cooperación. Dispone de un presupuesto, que aunque modesto, le otorga cierto recurso de poder reflejado en la coordinación que intenta ejercer en lo que respecta a la CSS. Pero además con un recurso intangible, quizás hasta más influyente, si se considera que desde esta unidad se formula la política de CI, define la estrategia de CSS, y se decide sobre la viabilidad de las demandas externas, al mismo tiempo que se implementan sus requerimientos administrativos y operativos.

Por su parte, en la dimensión técnica-sectorial se destaca al INTA como organismo descentralizado del MINAGRI. Si bien dicho Ministerio no interfiere técnicamente en los proyectos, si tiene poder de decisión al recibir formalmente las demandas de la Cancillería y avalarlas, por su responsabilidad en la formulación de la política agropecuaria. El INTA de este modo, actúa en acompañamiento a las políticas formuladas por el MREC y por el MINAGRI como agencia de aplicación, sin dejar de lado las propias institucionales. Para ello, cuenta con la DNARI, una unidad específica que ha ido adquiriendo mayores grados de institucionalización, reflejados, por ejemplo, en los niveles jerárquicos que fueron ganando sus estructuras administrativas, y la cual da tratamiento a los temas de CI, considerados éstos como un componente estratégico del organismo. Al respecto, cabe mencionar, que en la estructura organizativa de dicha dependencia, la CSS ocupa un rol de importancia al estar contemplada desde la GMCTI y mediante el trabajo de un agente designado para las acciones FO.AR. Por su parte, la GRI se ocupa de atender los vínculos bilaterales de CI con países del norte y sur, pero utilizando otros instrumentos como los convenios, proyectos o laboratorios en el exterior. Desde esta Gerencia no se trabaja con los mecanismos provistos por el FO.AR, delegándose ellos a las otras dos instancias ya mencionadas para dicho fin.

Al igual que la DGCIN, el INTA atiende diversas modalidades de CI, y contempla mecanismos propios de cooperación que responden a sus necesidades y demandas institucionales. Como se mencionaba, la internacionalización del Instituto, interfiere un concepto amplio de CSS, en donde el organismo puede o no vincularse a través de FO.AR o DGCIN, y en ello variará también los recursos que ponga a disposición y el margen de maniobra con el que cuente. El mismo será menor cuando el INTA opere vía la DGCIN, en donde lo hace con aportes técnicos y en calidad de participante, en respuesta a demandas de países del Sur y de la dimensión política-diplomática.

En los casos de acción conjunta entre INTA y DGCIN, y de articulación necesaria entre ambas dimensiones, los actores que intervienen en la CSS identifican y reconocen mutuamente sus roles y funciones, los cuales derivan de la organización propia que se dieron oportunamente cada unidad dentro de la Administración Pública, y no como fruto de una división de tareas a partir de

determinada organización del sistema de CI del país. Así a partir de lo ya establecido por las competencias que le confiere a cada parte el Poder Ejecutivo, se fueron generando algunos mecanismos o procedimientos de articulación entre las partes. Se destacan vínculos de cooperación e interdependencia entre la DGCIN y el INTA, teniendo en cuenta que ambos ejecutan acciones de CSS (uno cumpliendo una función de índole más bien administrativa/operativa y otro técnica respectivamente), y entre los Ministerios de los cuales dichas unidades dependen, y relaciones jerárquicas o verticales entre el MINAGRI y el INTA.

Como dispositivos para la articulación entre ambas dimensiones se identificaron: la figura de los proyectos como lógica de trabajo conjunta, con su correspondiente procedimiento de formulación, las Comixtas y sus reuniones preparatorias, y las competencias que a nivel normativo, mediante decretos o documentos oficiales de cada unidad, dan funcionalidad al rol que cada parte ejerce en el desarrollo de acciones de CI. Se reconoce la necesidad de un trabajo conjunto o coordinado entre organismos, cuando haya asuntos de interés compartido, teniendo en cuenta que el MREC es la autoridad en CI, y el MINAGRI en la política agropecuaria. Lo cierto es que de la documentación oficial no se desprende la manera de llevar a cabo o instrumentar dicha articulación, remitiendo a los mínimos mecanismos que plantea la DGCIN para la formulación de proyectos o aquellos que acuerden entre los actores en casos puntuales como el del Pro-Huerta o el Programa Federal.

La CSS argentina no cuenta con elementos o instrumentos de coordinación como algunos países de la región que como se ha visto, dictaron leyes específicas, conformaron sistemas nacionales de CI, con una gestión integral para su desarrollo y un verdadero trabajo en red. Se infiere de lo revisado para el caso argentino, que muchas cuestiones se resuelven caso por caso, y no como producto de una planificación a nivel nacional, en coincidencia con lo planteado por Malacalza, sobre el carácter experimental de la CI argentina.

Ello lleva a la cuestión de la estabilidad, en donde, por un lado, se comprobó la coherencia entre las agendas de las dimensiones político-diplomática y técnica-sectorial en lo que respecta a la promoción de la CSS en los años analizados, y por otro lado, la existencia de ciertos acuerdos sobre su gestión, a través de los mecanismos fijados por el MREC. No obstante, habría algunas limitantes en cuanto a la falta de una normativa propia de la CI, y elementos que de ella se desprendan, como planes nacionales de CI o estrategias a largo plazo, que brindarían mayor sostenibilidad a la gestión.

Finalmente, el perfil de gestión en Argentina variará de acuerdo al concepto de CSS que se contemple y según se la analice en virtud de la articulación entre ambas dimensiones, objetivo de este trabajo, o bien contemplando solamente las acciones que desarrolla el INTA de manera unilateral. En primer lugar y dado que era lo que se proponía originalmente la tesis, se hará

referencia al perfil de gestión como resultado de las acciones conjuntas de CSS entre ambas dimensiones. Así, en relación con la centralidad o no de la gestión, se infiere un rol de coordinación por parte de la DGCIN en cuanto a las acciones de CSS que de esta unidad se desprenden, y de las cuales participan otras dependencias del gobierno nacional. No se podría hablar de una centralización de la CSS, dado que si bien la DGCIN formula la política de CI, no la implementa en su totalidad, sino que comparte su ejecución con otros organismos nacionales. Si asimismo, se plantea el universo de acciones de CSS, considerando aquellas que ejecutan las organizaciones con independencia de la cancillería, o que no financia el FO.AR, la fragmentación o descentralización sería aún mayor.

Siguiendo con el análisis desde la gestión conjunta de la CSS, se registran esquemas de tipo “top down”, dado que las directivas o lineamientos parten desde la política de CI fijada por la dimensión político-diplomática a la cual la técnica-sectorial se ajusta y responde, y un accionar reactivo, considerando que Argentina responde principalmente a las demandas de terceros países. Se hace extensivo el tipo de gestión reactivo, si se tiene en cuenta la respuesta del INTA ante las demandas de la DGCIN.

Pero este perfil varía, si se considera la totalidad de acciones externas que lleva adelante el INTA, en donde se plantean gestiones de tipo “bottom up”, que responden a necesidades e intereses del Instituto, y a la búsqueda de las contrapartes indicadas para canalizarlas en cada caso, dando lugar a una mayor proactividad, y a la formulación de propuestas de trabajo con origen en la dimensión técnica-sectorial.

Resumiendo, hay elementos identificados que indican cierta coherencia y coordinación para la gestión de la CSS como intersección entre las dimensiones político-diplomática y técnica-sectorial, a saber: la inclusión en las agendas institucionales de dichas dimensiones de la CSS o algunos de los instrumentos que ponen a disposición los organismos para su concreción, que brindan institucionalidad a dicha modalidad de cooperación. Por ejemplo: áreas específicas de gestión de la CSS dentro de sus estructuras burocráticas, recursos materiales y/o económicos y técnicos, buena predisposición para el trabajo conjunto y reconocimiento de la labor de cada uno. En general hay un rumbo, orientación y cierta comunicación entre ambas dimensiones con miras a la CSS, pero faltaría consolidar dichos aspectos y crear otros para garantizar y brindar sostenibilidad al proceso de gobernanza alrededor de la CSS.

Al respecto, cabría promover la formulación de ciertas reglas operativas, circuitos de comunicación preestablecidos y periódicos, y mecanismos de gestión. Harían falta mayores arreglos institucionales, organizativos o metodológicos para encarar de manera integral la totalidad de

acciones de CSS a nivel nacional, con mayor claridad, sin lugar a ambigüedades. A saber: instancias de planificación a nivel nacional entre los actores nacionales, un registro y sistematización de la totalidad de acciones realizadas, así como de los recursos invertidos, y mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación que combinen lo técnico con lo administrativo o las necesidades de las dimensiones político-diplomática y técnica-sectorial.

Adicionalmente, se intuye la necesidad de un mayor consenso sobre el concepto de CSS o discusión sobre su tratamiento al interior de las instituciones para no reducir el término a los instrumentos disponibles para su implementación o a la disposición de sus estructuras orgánicas.

Al respecto, por ejemplo, hay gestiones de CSS que quedan en el plano meramente institucional de cada organismo y se separan de la gestión vía FO.AR, asociadas al financiamiento que se recibe para su ejecución por parte del MREC. Por otro lado, a nivel institucional en el INTA, hay relaciones de CSS que se establecen por ejemplo, en el marco de convenios de cooperación técnica, y a través de determinada Gerencia, pero que no se los asocia necesariamente como vínculos de CSS, y por lo tanto a la hora de referir a dicha modalidad de cooperación no se contabilizan o registran como tal.

Las acciones FO.AR, por su parte, parecerían ser discontinuas, respondiendo a demandas externas mayormente, sin vincularse necesariamente con otros mecanismos de cooperación existentes a nivel institucional, como serían los convenios. Al respecto, un desafío podría ser buscar la manera de potenciar las relaciones sur-sur, complementando los distintos instrumentos disponibles a nivel de las instituciones, garantizando así la sostenibilidad de la CSS.

Analizar de manera conjunta el universo de relaciones sur-sur en cada organismo, permitiría encontrar complementariedades, potenciar esfuerzos, y mejorar los sistemas de seguimiento y monitoreo.

## **IV. CAPÍTULO IV: LA COOPERACIÓN SUR-SUR BRASILEÑA**

### **IV.1. Dimensión Político-Diplomática**

#### **IV.1.1. La Cooperación Sur-Sur en la política exterior brasileira**

##### ***IV.1.1.a. Antecedentes de la Cooperación Sur-Sur brasileira***

De acuerdo a Soares Leite “la idea de CSS en sentido amplio estuvo presente en la política exterior de Brasil de manera más o menos constante, aunque con diferentes grados de intensidad”: tuvo un papel central en la estrategia de inserción internacional del país con Quadros y Goulart (1961-1961), Geisel (1974-1979) y da Silva (2003-2006) (Soares Leite, 2008; citado en Lechini, 2012: 23).

Ayllón Pino (2010) ubica la participación de Brasil como actor de la CSS en el marco de la CID, en los años setenta, a partir de su involucramiento con el PABA, y a acciones vinculadas con la transferencia de capacidades a países de la región Sudamericana, Caribe y África. Existían varios programas de cooperación técnica con países de AL y África<sup>191</sup> (Valler Filho, 2007: 68), que luego pasaron a conformar la Cooperación Técnica con países en Desarrollo de Brasil (ibídem, 75), siendo que el Ministerio de Relaciones Exteriores, convocaba instituciones públicas y técnicas<sup>192</sup> para prestar colaboración ante las demandas recibidas.

En los años ochenta, considerando las dificultades que tuvo la cooperación internacional, Brasil se fue consolidando como oferente de cooperación, incrementando su presencia e intereses en el exterior (Ayllón Pino, 2010). Así la cooperación técnica pasó a ser altamente demandada, gracias a su promoción en el marco de la política exterior nacional, a experiencias, conocimientos, e investigaciones a cargo de organismos como EMBRAPA, FIOCRUZ, SEBRAE, y SENAI, y a la mayor participación de especialistas brasileiros en seminarios internacionales. “El contexto internacional condicionaría así la política externa del gobierno en volcar su atención a las CSS”<sup>193</sup> (Valler Filho, 2007: 77). En esta línea se aprecian los argumentos de autores como Putnam y su

---

<sup>191</sup> Brasil firmó en los años setenta, varios acuerdos de cooperación técnica con países en desarrollo de AL y África. No obstante esta cooperación era más bien pasiva, ya que el país era el que recibía mayormente la ayuda. (Moreira Campos Lima, 2012b: 31)

<sup>192</sup> Al respecto indica acuerdos entre el Itamaraty y dichos organismos.

<sup>193</sup> En línea con los intereses nacionales, este tipo de vinculación con otros países, iba en correspondencia con intereses económicos (exportación de materias primas, etc) (Valler Filho, 2007: 77).

juego de dos niveles, en el cual se condiciona aquel doméstico por cuestiones inherentes a la dimensión internacional.

En los años noventa, la prioridad dejaría de girar en torno a la CSS, para volcarse a las acciones Norte-Sur (Diniz Ferreira de Lima, 2012: 15), hasta la llegada de da Silva, momento en el cual la CSS se refuerza, prioriza e incrementa, y pasa a considerarse un “instrumento estratégico e importante de integración y de fortalecimiento de las relaciones entre los países” (entrevista a Farani, 2011: 13)<sup>194</sup>, destacándose tanto en el discurso diplomático, como en el presidencial (Iglesias Puente, 2010: 223).

#### ***IV.1.1.b. Ideas, intereses, objetivos y estrategias de la política exterior brasilera (2003-2012)***

Uno de los objetivos que ha acompañado a la política externa brasilera, ha sido la promoción del desarrollo nacional (Bernal Meza, 2008: 159). Sin embargo las ideas y estrategias que sustentaron ese desarrollo, principalmente económico, han ido cambiando de acuerdo a cada contexto<sup>195</sup>. Algunas asociaban al desarrollo con la autonomía y una economía más bien cerrada, mientras que otras sostuvieron estrategias cercanas al liberalismo y a la integración a mercados internacionales<sup>196</sup> (Costa Vaz y Aoki Inoue, 2007: 4).

En el período 2003-2012, que coincide con el mandato presidencial de Luis Inácio “Lula” da Silva (2003-2010) y el de Dilma Rousseff (2011- presente), ambos representantes del Partido de los Trabajadores (PT), el desarrollo continuó siendo objetivo del accionar de la política externa (Hirst, 2012: 10), y así se tomaron elementos del desarrollismo para fortalecer la industria “con vistas al avance tecnológico en áreas consideradas estratégicas” (Gomes Saraiva, Valença, 2011: 106); hubo una oposición a las privatizaciones por los efectos sobre el desarrollo interno del país (Iglesias

---

<sup>194</sup>Cabe aclarar que, aun cuando se prioriza a la CSS, la CNS se sigue implementando, ante la necesidad de contar con asistencia externa en cooperación científica y en investigaciones, por ejemplo de agroingeniería. (Hirst, 2012:15). La profundización de los conocimientos y técnicas en sus áreas de “expertise”, no se reemplaza por esquemas de trabajo sur-sur.

<sup>195</sup>La autora Peryera Doval (2012: 178-179, 181) cita a Cervo (2008) para señalar diferentes modelos de desarrollo económico brasilero: Estado Liberal-Conservador (siglo XIX a 1930) basado en la agro exportación; Estado Desarrollista (1930 a 1989) en línea con la integración a mercados internacionales (se destaca el modelo de industrialización, en las décadas de 1960 y 1970 que sumó un componente exportador como estrategia de desarrollo) (Soares de Lima, 2005: 5); Estado Normal (1990 a 2002), que tendía al desarrollo liberal autónomo, y nacionalista; y Estado Logístico (2003 hasta la actualidad), que combinaba políticas macroeconómicas ortodoxas”.

<sup>196</sup>Éste último enfoque prevaleció de 1964 a 1969 y luego nuevamente en los noventa.

Puente, 2010: 220); se continuó buscando el desarrollo económico y la autonomía política (Soares de Lima, 2005; Lafer, 2001; citados en Vigebani y Cepaluni, 2007: 275; Gomes Saraiva y Valença, 2011: 100-101, 106; Soares de Lima y Hirst, 2006: 25); hubo un mayor énfasis en la relación con países en desarrollo y del Sur, que si bien se mantenían con su predecesor Fernando Henrique Cardoso<sup>197</sup>, se intensificaron con Lula, tanto en aspectos comerciales, como lo fue con su antecesor, quien priorizó vínculos con el Norte, la UE, y EEUU (Vigebani y Cepaluni, 2007: 323), como técnicos, reflejados en la importancia otorgada a la CSS. A partir del 2003, las relaciones Sur-Sur<sup>198</sup> fueron combinadas con aquellas Norte-Sur, en virtud de proyectar al país “como actor regional y global” (Gomes Saraiva y Valença, 2011: 113)<sup>199</sup>, reforzando su vocación internacional, pero “sin menoscabar la capacidad de decisión autónoma sobre la economía nacional” (Bernal Meza, 2008: 162)<sup>200</sup>.

El mandato de Lula, fue asociado por algunos autores con una “autonomía por la diversificación”<sup>201</sup>, refiriéndose a la inserción del país en el escenario mundial, mediante la “diversificación de las asociaciones y opciones estratégicas” (Vigebani y Cepaluni, 2007: 282), utilizándose estrategias como “la regionalización y universalización del comercio externo” (Costa Vaz y Aoki Inoue, 2007: 4).

Éstos lineamientos de política exterior se apoyan en la visión de Estado que sostiene Brasil (percepción sobre su rol en el sistema internacional) como “global player”, sosteniendo como principios la no intervención, la solución pacífica de controversias, la igualdad entre Estados, la autodeterminación de los pueblos<sup>202</sup>, y la primacía del derecho internacional. El canciller Celso Amorim (2003-2009) resume: “Brasil puede y debe contribuir para la construcción de un orden mundial pacífico y solidario, fundado en el Derecho y en principios del multilateralismo, consciente de su peso demográfico, territorial, económico y cultural, y de ser una gran democracia en proceso

<sup>197</sup>Tuvo dos mandatos guiados por políticas neoliberales: 1995-1998 y 1999 a 2002. Su gobierno se “caracterizó por la apertura económica condicionada y la adhesión a regímenes e instituciones internacionales” (Saraiva, 2010; citado en Gomes Saraiva, Valença, 2011: 105).

<sup>198</sup>Cabe mencionar que durante el mandato de Geisel, la política externa mantuvo acercamiento con países del Sur, buscando también la diversificación de intereses, y menor dependencia a países industrializados (Vigebani y Cepaluni, 2007: 290).

<sup>199</sup>Al respecto, vale aclarar, en línea con los ejes de la política externa desde el 2003, que “un rasgo distintivo de la política exterior autonomista fue y sigue siendo la búsqueda de liderazgo regional” (tanto en América Latina como en países del hemisferio sur como África) (Gomes Saraiva y Valença, 2011: 108).

<sup>200</sup>Algunos ejemplos de esta actuación del país tiene que ver con la diversificación y ampliación de vínculos con África, países árabes a través de espacios como ASPA o el foro IBSA (Lechini 2009: 72,73)

<sup>201</sup>En cambio en períodos de Cardoso, se refiere a la “autonomía por la participación” en el cual había “sostenimiento de margen de maniobra con una ampliación de la interdependencia económica” (Vigebani y Cepaluni, 2007: 276).

<sup>202</sup>Entrevista a Amorim en revista "Carta Capital".

de transformación social” (Repertorio, 2007, p. 17 y 18 en Medeiros Farias, 2011: 25). Brasil se considera un actor relevante del escenario internacional, y de allí su deseo de “influir en las reglas internacionales” y sus aspiraciones de alcanzar reconocimiento a nivel internacional y de hacer valer su influencia en términos de “soft power” (poder blando)<sup>203</sup> (Soares de Lima y Hirst, 2006: 21)<sup>204</sup>.

En cuanto a las estrategias que prevalecen a la luz de los objetivos e intereses brasileros mencionados, se pueden citar:

- **La integración regional:** en orden a alcanzar el desarrollo económico y social y promover una buena relación con los países vecinos, particularmente con América Latina, siendo ello profundizado por Lula, con una explícita búsqueda de liderazgo en Sudamérica (Soares de Lima y Hirst, 2006: 25; Gomes Saraiva, Valença, 2011: 106), siendo la integración de esta región una de las más altas prioridades de la política externa brasilerá<sup>205</sup>, sirviéndose para dichos fines, de instrumentos como el MERCOSUR, o la UNASUR (Amorim, 2010: 227)<sup>206</sup>.
- **El universalismo y multilateralismo** como característica y estrategia de la política externa brasilerá, manifestada en la ampliación de las relaciones bilaterales (reflejada, por ejemplo, en la apertura de nuevas embajadas y consulados) (Amorim, 2010: 230<sup>207</sup>), un incremento en las visitas presidenciales, y recepción a delegaciones extranjeras (ibídem, 227)<sup>208</sup>, la activa participación en

<sup>203</sup> Término acuñado por Joseph Nye y utilizado en relaciones internacionales para referir a la utilización por parte de un actor, por ejemplo un Estado, de medios de poder blando (diplomacia, recursos culturales, valores, etc.) para incidir o persuadir en el comportamiento de otro actor, sin recurrir al uso del “poder duro o hard power” (fuerza o coerción). “Soft power” refiere entonces a “la habilidad de obtener lo que se quiere a través de la atracción, antes que a través de la coerción o de las recompensas”.

<http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/218.html>

<sup>204</sup> Muchos autores al referirse a Brasil utilizan el término “soft power”, asociado a la “construcción de su liderazgo” (Gomes Saraiva y Valença, 2011: 110). Hirst (2012: 17, 39), por ejemplo, refiere a la cooperación como herramienta de poder blando de la política exterior. Las acciones de CSS revelan, según la autora, un criterio selectivo, de acuerdo a prioridades de política exterior y recursos disponibles, pero también a la elección de países en donde se “abran espacios para ejercer los recursos políticos blandos” (como África por ejemplo).

<sup>205</sup> El desarrollo, (...) que implica “inclusión social, desarrollo económico, profundización de la democracia y la afirmación de la soberanía nacional, combinada con el deseo de integración regional, constituían los ejes de un nuevo proyecto nacional” (cita del asesor de Lula, Marco Aurelio García, 2003: 8 en Ayllón Pino, 2012: 191).

<sup>206</sup> Brasil aporta financiamiento al Fondo para la Convergencia Estructural (FOCEM) del Mercosur y otorga créditos de su Banco Nacional para el Desarrollo Económico y Social (BNDES).

<sup>207</sup> En 2010 se registraron 23 Embajadas en África, 15 en ALC, 13 en Asia y 6 en Medio Oriente (Amorim, 2010: 226).

<sup>208</sup> En 2002 Amorim da cuenta de la existencia de 150 puestos oficiales internacionales siendo que en 2010 se registran 230. Asimismo, se registra que Lula durante su primer mandato estuvo el 13.2% de su tiempo en

organismos internacionales como aquellos de Naciones Unidas<sup>209</sup>, o bien en foros mundiales como G20 (Hirst, Soares de Lima, et. al, 2010: 30) o en alianzas regionales como UNASUR, BRICS, etc. (Milani, 2012a: 225). El gobierno tiene la convicción de que “un orden internacional que regule el mundo democrático es esencial” (Amorim, 2010: 218)<sup>210</sup>, y es por ello, que tanto con la presidencia de Lula, como de Rousseff, se ha manifestado la voluntad de reducir las asimetrías del sistema mundial, ante una “insatisfacción con las reglas del juego y con la estructura del sistema internacional, afirmando una presencia soberana en el mundo y la proyección de los principios de justicia distributiva en el multilateralismo político y económico” (Milani, 2011; citado en Ayllón Pino, 2012: 191)<sup>211</sup>.

- **La promoción de la CSS** en el marco de la CID se consolida como instrumento de la política exterior del país. La CSS brasilera ha tenido un espacio muy importante dentro de la política exterior<sup>212</sup> “como un papel central en la estrategia de inserción internacional” (Lechini, 2009b: 103; 2009: 70). Si bien en algunos momentos de la historia brasilera<sup>213</sup>, la CSS ha disminuido su tendencia, los esfuerzos de acercamiento, ya sea políticos, económicos o comerciales, hacia países del sur, fue una constante, ya sea atendiendo a motivos solidarios, pero además por aspiraciones vinculadas al incremento de su capacidad de influencia como actor del sistema internacional gracias a la diversificación y ampliación de sus relaciones externas. Con Lula se acrecentaron las relaciones con países árabes<sup>214</sup>, africanos, latinoamericanos (a través, por ejemplo, de bloques como el MERCOSUR, o la consolidación del Foro IBSA con India, y Sudáfrica). Se habla de una diplomacia presidencial, incluyendo dentro del “sistema de cooperación técnica del país” a la Presidencia de la República (IPEA, 2010: 26). Lechini (2009b: 106) destaca que en cada una de las estrategias desarrolladas, la “diversificación de las relaciones con los países del Sur implicó la

---

el exterior afianzando lazos con países o actores multilaterales. Esta dedicación supera la destinada por mandatarios anteriores (Itamar Franco (1992-1994), Fernando Collor de Mello (1990-1992) o José Sarney (1985-1990) (Artículo EMOL, 2006). Con Lula, la activa diplomacia inauguró 19 embajadas en África, y los viajes presidenciales fueron en un 70% a destinos de América Latina, África y Asia (Ayllón Pino, 2012: 192).

<sup>209</sup> Estas han sido constantes en la política exterior de Brasil desde fines del siglo XIX (Soares de Lima y Hirst, 2006: 25).

<sup>210</sup> Amorim cita la conformación del G20 con países como India, Argentina, y Sudáfrica, y su participación en la Ronda de Doha o bien la posición de Brasil en negociaciones internacionales en temas como el cambio climático- Conferencia de las Partes en Copenhagen en 2009.

<sup>211</sup> Ayllón Pino cita algunos ejemplos de este deseo por cambiar algunas reglas con la creación del G-20 en la Organización Mundial del Comercio (OMC), en el que Brasil buscó condiciones más justas para países en desarrollo como el país mismo).

<sup>212</sup> Ya sea durante los gobiernos de Quadros y Goulart (1961-1961), Geisel (1974-1979) o Da Silva (2003-2006) y el actualmente vigente.

<sup>213</sup> Como en los noventa neoliberales cuando se potenciaron las relaciones con países del norte en detrimento del tercer mundo.

<sup>214</sup> Cumbre América del Sur-Países Árabes –ASPA

búsqueda de mayores niveles de autonomía decisoria e independencia respecto a los estados centrales”.

Autores como Miriam Gomes Saraiva (2008) y Wladimir Valler Filho (2008), que abordan sus análisis desde las estrategias de cooperación técnica de Brasil, destacan el carácter instrumental que la CSS tiene en la política exterior, que sirve como un medio para alcanzar un papel activo y rol clave en la esfera internacional, y para la búsqueda de un mayor liderazgo.

Su cooperación técnica se concentra en los sectores energéticos, de salud (a través por ejemplo de la Fundación Osvaldo Cruz) infraestructura, agrícolas (a través de EMBRAPA) y financiero (mediante el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social -BNDES) (Sanahuja, 2011: 215).

Brasil ejerce cierta “plasticidad” en su performance en el marco de la CSS, teniendo en cuenta las distintas formas y métodos a través de los cuales participa, ya sea por motivos políticos, aspiraciones regionales o globales o afinidades culturales (Hirst, 2012: 6)<sup>215</sup>.

Ahora bien, merece la pena aclarar que, en general, el posicionamiento de Brasil en la esfera internacional ha sido acompañado por un contexto de estabilidad democrática y económica, de esfuerzos y éxitos en la reducción de pobreza, y por lo tanto un mejoramiento de sus indicadores sociales, y de la internacionalización de sus empresas (Amorim, 2010: 216). Justamente estos factores, según autores como Ayllón Pino (2010), coinciden con la expansión de la cooperación brasilera. A los ya mencionados, se agrega su rol como economía emergente y el liderazgo en la región sudamericana.

De igual forma, es importante mencionar que el accionar del país en el sistema internacional a partir del año 2003, se dio en un contexto de multipolaridad, en donde, lejos de una presencia hegemónica por parte de los EEUU<sup>216</sup>, emergieron en la escena mundial nuevos países como China, Rusia, India, y Brasil. En el plano regional, el alejamiento de los EEUU de América Latina facilitó una mayor presencia y liderazgo de Brasil (Rícupero, 2010; citado en Medeiros Farias, 2011: 22-23).

Con Rousseff, se habla de una continuidad del trabajo comenzado por Lula, manteniéndose “el ideario desarrollista (...) así como la postura ante las instituciones multilaterales”, y el discurso diplomático. La búsqueda de autonomía, acompañada de “una proyección internacional” (se sigue

---

<sup>215</sup> La autora ejemplifica con la intervención humanitaria de Brasil en Haití, o su accionar en Bolivia para promover la estabilidad democrática y Guinea Bissau para promover los lazos culturales.

<sup>216</sup> Que permaneció abocado a cuestiones de seguridad, atravesando luego una crisis financiera en 2008.

hablando de Brasil como “global player”) continúan como constantes en la actual presidencia (Gomes Saraiva y Valença, 2011: 100-101, 106).

#### *IV.1.1.c. Conceptualización, principios y orientación estratégica de la CSS brasileira*

En Brasil la Cooperación Técnica Internacional (CTI) es considerada un “instrumento de política externa y mecanismo auxiliar de promoción del desarrollo socio- económico del país” (ABC, 2004: 11), así como “una opción estratégica de asociación”<sup>217</sup>. Esta modalidad, a través de la cual se interviene de manera temporal “para promover cambios cualitativos y/o estructurales en un contexto determinado socioeconómico para minimizar o subsanar los problemas específicos identificados” (ABC, 2005: 7), tiene dos vertientes: por un lado la Cooperación Técnica entre países en Desarrollo (CTPD)<sup>218</sup>, Cooperación Horizontal o CSS, desarrollada mediante la transferencia de conocimientos técnicos o experiencias que pueda brindar Brasil<sup>219</sup>, y por el otro lado, la Cooperación Técnica recibida por Brasil por parte de países desarrollados (cooperación bilateral) o bien de organismos multilaterales (cooperación multilateral).

Nótese que al hablar de CSS hay una clara implicancia del rol de Brasil como oferente de la misma. La cooperación técnica sur-sur es entendida en Brasil como el “intercambio horizontal de conocimientos y experiencias originados por los países cooperantes en desarrollo”. Y en esta actuación Brasil se coloca en un rol de oferente al destacar que mediante esta modalidad, el país comparte sus prácticas exitosas con aquellos que tengan que enfrentar similares desafíos de desarrollo socioeconómico (ABC, 2013: 14).

La CTPD, es el instrumento del que se sirve Brasil para “promover relaciones políticas, económicas y comerciales más sólidas entre los países y auspiciar la transferencia de conocimientos y técnicas, de carácter no comercial”<sup>220</sup>. De este último punto, se desprende como característica la no inclusión dentro de la cooperación técnica de aquella financiera o comercial. Aclara el gobierno brasileiro, “que esta estrategia no es asistencialista, ni tiene fines lucrativos o pretensiones comerciales”<sup>221</sup>. A nivel oficial se explicita que solo busca compartir las técnicas y conocimientos del país con otros Estados (Iglesias Puente, 2010: 32).

---

<sup>217</sup>Página web <http://www.abc.gov.br>

<sup>218</sup>Numerosos documentos y discursos oficiales refieren a la CSS, como cooperación horizontal o CTPD.

<sup>219</sup><http://www.abc.gov.br>. Con la CTPD se accede a “tecnologías, experiencias, conocimientos disponibles, que al conjugarse con capacidades técnicas locales pueden contribuir al desarrollo de un país” (ABC, 2005: 7).

<sup>220</sup> Documento de la ABC “Orientación Básica para la Presentación de Proyectos de CTPD”.

<sup>221</sup> Página web <http://www.abc.gov.br>

Ayllón Pino (2012: 193), en coincidencia con Iara Costa Leite<sup>222</sup> y Mónica Hirst, quien refería a la plasticidad de la CSS brasilera, indica que la misma se desdobra “en la dimensión política, económico-comercial y técnica”, e incluso en diferentes iniciativas o esquemas de trabajo, ya sea a través del foro IBSA, el grupo BRICS, las plataformas de diálogo político con países árabes (ASPA), o de América del Sur-África (ASA), etc. y la Cumbre de América Latina y del Caribe sobre integración y desarrollo (CALC). Así en el plano comercial, el país brinda líneas de crédito para infraestructura, y por ejemplo desde lo técnico, brinda cooperación a través de la ABC, con la asistencia de instituciones como EMBRAPA (Ayllón Pino, 2012: 196).

Otra característica de esta modalidad de cooperación, es la señalada por Marco Farani (2011: 13), quien fuera Director de la ABC, y quien señala que es “libre de condicionalidades” y “determinada por la demanda de los países socios”. Él expresa que el país desarrolla CSS en “un campo de solidaridad, amistad, y con un sentimiento de responsabilidad de poder compartir y apoyar a países hermanos en su lucha por el desarrollo”.

En lo discursivo, se habla de una “diplomacia solidaria”, teniendo en cuenta que la solidaridad ha sido así uno de los principios de la política exterior a partir del 2003, acompañada de “un sentido de humanidad que favorece la promoción del desarrollo de los más pobres y vulnerables” (Amorim, 2010: 225).

Asimismo, Lula introdujo una perspectiva humanitaria<sup>223</sup>, a través por ejemplo, de políticas de lucha contra la pobreza, o el hambre (Iglesias Puente, 2010: 222). La agenda de da Silva ha tenido un componente social en la política externa muy importante, que marcó un cambio con respecto de los mandatos anteriores (Soares de Lima y Hirst, 2006: 22). Tanto el crecimiento con inclusión social como las políticas públicas para disminuir la pobreza y desigualdad han sido constantes durante su mandato y el de la actual presidenta (Ayllón Pino, 2012: 190). Asimismo, los derechos humanos han venido siendo pilares de su política exterior, vinculados con la democracia, el desarrollo y la paz (Amorim, 2010: 238).

Sin embargo, aún cuando Amorim (2010: 231), refiere al “deseo auténtico de ejercer la solidaridad hacia los países pobres”, no deja de lado la intención brasilera de “expandir su participación en los

---

<sup>222</sup> La autora afirma la existencia de distintas modalidades de CSS (económica, técnica, etc.)- Cielo de debates CSS-EMBRAPA, agosto, 2013.

<sup>223</sup>En palabras de Lula: “la acción diplomática de Brasil estaría orientada por una perspectiva humanista y que sería por encima de todo, un instrumento de desarrollo nacional” (Repertorio, 2007, p.17 en Medeiros Farias, 2011: 24, 25)

asuntos mundiales”. Así explica el canciller, que “la cooperación entre iguales (...) refuerza el status y posición de Brasil en el comercio (...), fortalece la creación de coaliciones entre países en desarrollo para reformar la gobernanza global, y trae más justicia y democracia en las instituciones internacionales”. Al respecto, Amorim señala la combinación en la política externa de Lula de solidaridad internacional y defensa de los valores e intereses brasileños. “Esos elementos pueden hasta parecer irreconciliables a primera vista, pero, en el largo plazo es de interés brasileño que países vecinos superen la condición de subdesarrollo y no sucumban frente a situaciones de convulsión sociopolítica o conflictos armados. Es de esa visión de mundo que surge la no-indiferencia”<sup>224</sup>.

En consonancia, otros analistas también indican la existencia de intereses que subyacen a las estrategias y objetivos de Brasil en relación con la CSS. A saber: “la búsqueda de apoyo para la candidatura brasileña a un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, un medio para (...) potenciar la capacidad negociadora de Brasil, de América del Sur y de las demás regiones en desarrollo”, (...) “la expansión de su comercio y la presencia en el mercado internacional, o los esfuerzos para diseminar la tecnología nacional en la producción mundial de bio-combustibles, además de la venta de insumos y equipamientos producidos por empresas brasileñas” (Ayllón Pino, 2010), o la búsqueda de prestigio a nivel internacional. Al respecto Hirst (2012: 16) habla de “tenues fronteras” a la hora de trazar el límite entre la provisión de bienes públicos a través de la CSS o bien, negocios o intereses económicos.

Todos estos argumentos, coinciden de alguna forma, con las apreciaciones del historiador Amado Cervo (s/f: 41-42), quien indica que el concepto brasileiro de CI se elaboró en base a tres categorías: “una política, en donde se hace foco en el carácter pacifista de la política externa; una económica, acompañando el desarrollo integral del país y por ende tratando de atender a las necesidades nacionales; y en un “modo de hacer o *modus faciendi*”, que habla del pragmatismo brasileiro en la captación e implementación de la CI.

Costa Leite, señala que muy difícilmente los Estados operen en cooperación de manera altruista. Los mismos se conforman de varias “fuerzas políticas que compiten y la cooperación o la política es el resultado de un conjunto de coaliciones, en donde algunos tendrán fines altruistas, pero otros

---

<sup>224</sup>Clase inaugural dictada por el Ministro de Relaciones Exteriores, Embajador Celso Amorim, en ocasión del Curso de Relaciones Internacionales de la Universidad Federal de Rio de Janeiro, 13 de abril de 2009. Fuente: <http://www.itamaraty.gov.br/search?SearchableText=classe+inaugural+>. Recuperado el 10 de febrero 2011, en Medeiros Farias, 2011: 27

intereses diversos (diplomáticos, económicos, etc.)” (Costa Leite, Debates de CSS-EMBRAPA, agosto, 2013).

Como una última característica de la CSS de Brasil, se rescata la ya mencionada “no indiferencia”, como otro principio que sirve para para posibilitar espacios más integrados y solidarios (Morato Maciel 2010: 55). Para algunos la CSS, permite a Brasil incorporar a socios “de menor relevancia política internacional, e incluirlos en una estrategia más global”, convirtiéndose en “interlocutor de países del Sur” (Gomes Saraiva y Valença, 2011: 113). Aquí se deja ver una vez más, ese rol que busca ocupar Brasil en la esfera internacional a partir de su visión de Estado y los argumentos que señalaban los autores sobre las distintas dimensiones que tiene la CSS de Brasil. Esta integración con otros países, es según el Ministro João Tabajara de Oliveira Junior, director adjunto de la ABC, un valor agregado de la cooperación técnica que permite una relación más profunda, a través del intercambio entre técnicos (Ciclo de debates CSS-EMBRAPA, septiembre 2013)<sup>225</sup>.

En cuanto a los lineamientos que la CSS como estrategia tiene en cuenta, se indican a continuación algunos países o regiones prioritarias y áreas de cooperación que prevalecen:

### Vínculo con los países

La ABC se relaciona tanto con países del Norte o “Estados ricos”<sup>226</sup>, como con organismos multilaterales y países del Sur<sup>227</sup>, priorizando:

- América del Sur, y el MERCOSUR como bloque de importancia.
- África occidental<sup>228</sup>.

---

<sup>225</sup> En estos ciclos, promovidos por la Secretaría de Relaciones Internacionales y el Área de Estudios y Capacitación de EMBRAPA, se discute sobre oportunidades y desafíos de la CSS, con diferentes especialistas invitados. <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/1495256/a-cooperacao-sul-sul-e-foco-de-debates-ate-o-final-do-ano>

<sup>226</sup>Entrevista a Amorim en revista "Carta Capital".

<sup>227</sup>A nivel bilateral, Brasil tiene vínculos de cooperación con más de 70 países. En el plano regional, participa de instancias como UNASUR, MERCOSUR, SELA, ALADI, OEA y en ámbitos como la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa o bien la SEGIB. A nivel multilateral, apoya con su financiamiento y acciones a organismos internacionales (Macedo Cintra, 2010: 10)

<sup>228</sup>Brasil (a partir de acciones en áreas de salud, agricultura, educación y diversos proyectos técnicos) tiene una presencia visible en muchos países africanos y está convirtiéndose “un jugador principal en la agenda de cooperación para la ayuda” (Follér, 2012: 52). África es uno de los destinos de las exportaciones realizadas por Brasil tanto de capitales como de tecnología y productos primarios y asimismo es una base logística de importancia para las inversiones brasileras (Danilevicz Pereira, 2013: 33, 34). Asimismo dicha región forma parte de las prioridades y compromisos asumidos por el presidente y Canciller, en atención a los lazos históricos y culturales existentes (Ayllón Pino, 2010), y la CSS es la principal herramienta que tiene Brasil para actuar en el marco de la política externa, siendo prioridad desde 2003 y hasta la actualidad. (João Tabajara- ABC, Ciclo de debates CSS-EMBRAPA, septiembre 2013).

- Asia, como nuevo centro económico.
- Europa y América del Norte, como socios tradicionales del país.

En CSS específicamente, existen asociaciones en donde hay una “dinámica de intercambios simétricos”, con países como India, Argentina o China, con quienes se trabaja cuestiones relacionadas con la transferencia tecnológica o intercambios científicos<sup>229</sup>. Y de igual modo, con dinámicas más bien asimétricas, en referencia a las competencias que puedan llegar a tener otros países contrapartes (Hirst, 2012: 11).

Brasil desarrolla desde el 2003, CSS con 95 países: 31 de ALC, 42 de África, 19 de Asia, Oceanía y Medio Oriente y 3 de Europa del Este (Marroni de Abreu, Presentación ABC). Ayllón Pino (2010) indica que si bien América del Sur es uno de los destinos en los que Brasil desarrolla mayormente su cooperación técnica, África es la región que más cooperación recibiría. Así, en 2007, dicha región “agrupaba la mayor parte de los recursos de la cooperación brasileña (más del 52% del total invertidos en 125 proyectos concentrados en los cinco países de lengua portuguesa, que suponían el 78% de la ayuda hacia el continente negro), mientras que América del Sur aparecía en segundo lugar (119 proyectos y el 18,36% del total) con Paraguay y Bolivia como destinos preferentes (23,8% y 17,1%, respectivamente, de los recursos regionales)”.

En África la cooperación brasilera “ganó mayor impulso con la acción conjunta de la ABC acompañada de una red de proyectos ministeriales”, ya sea mediante la instrumentalización, en este caso de EMBRAPA para cuestiones agrícolas, aunque también con FIOCRUZ en cuestiones de salud o el SENAI para formación profesional (Moreira Campos Lima, 2012b: 54).

Lo cierto es que la importancia que fue adquiriendo la CSS, también se reflejó en la cantidad de países con los que se pasó a cooperar: de 21 en el 2003, a 58 en 2008 (Cabral y Weinstock, 2010; citadas en Medeiros Farias, 2011).

#### Áreas de Cooperación fijadas por la dimensión político-diplomática

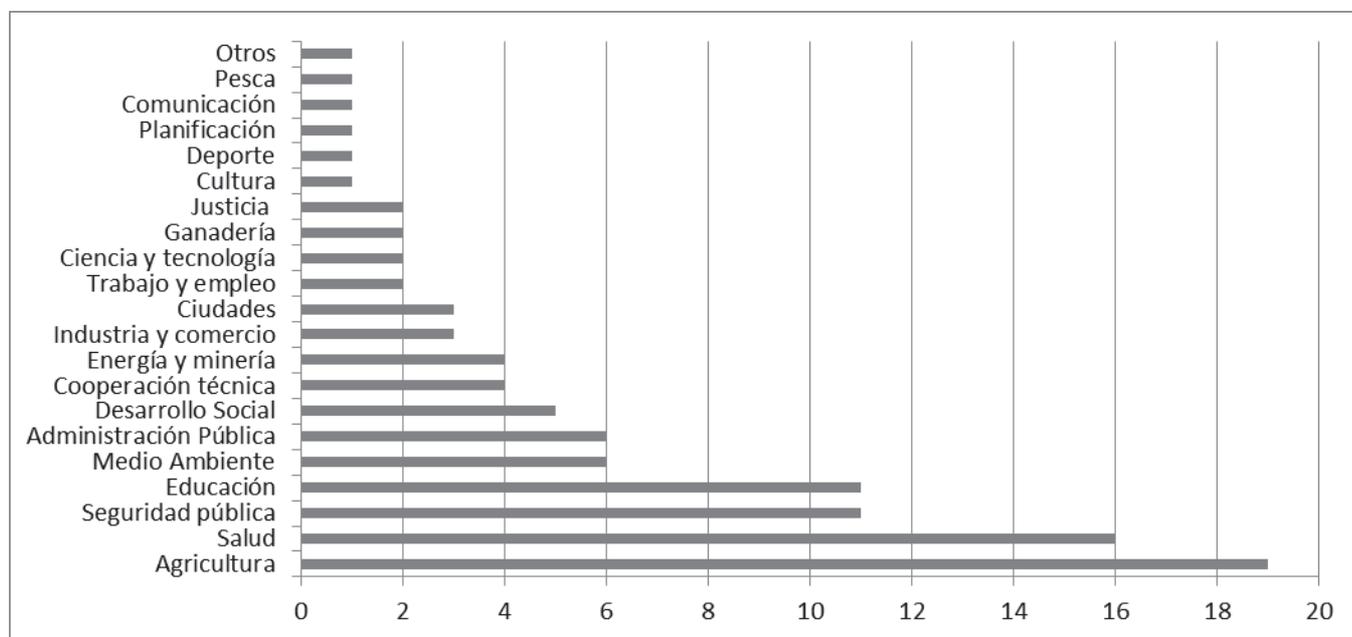
Existe cierta categorización en la agenda de Brasil con respecto a las áreas con las que se trabaje. Hirst (2012: 9, 11) refiere al carácter multidimensional de la CSS brasilera, ya que se atienden numerosas áreas como la seguridad, el desarrollo y el fortalecimiento institucional. No obstante,

---

<sup>229</sup> En temas como la biotecnología, nanotecnología, tecnología industrial, etc.

menciona la existencia de dos grupos: uno “estrella”, integrado por educación, salud y agricultura, y un segundo grupo que incluye al medio ambiente, deportes, gobernabilidad, etc. A continuación se ilustran el porcentaje de acciones realizadas por la ABC por área temática:

**Figura 12: CSS por área temática (%) (2003-2012)**



Fuente: Marroni de Abreu, 2013. ABC

El gráfico reafirma los argumentos precedentes, destacándose a la agricultura como área temática con mayores acciones de CSS, con un 19%, sumándose la ganadería con un 2%. La importancia de esta área se explicita incluso en el sitio web del Itamaraty<sup>230</sup> junto a otras como la Salud y Formación Profesional (conformándose así el grupo estrella). Celso Amorim en 2006, también afirmaba que la agricultura era uno de los sectores de mayor actuación<sup>231</sup>.

Si se cruza el área temática con la dimensión geográfica de la CSS, coinciden en importancia el continente africano como destino, con el sector agropecuario. Así por ejemplo, se indica que “la agricultura mantiene una posición importante en esta cooperación, sobre todo por la demanda africana, estimulada por el éxito de Brasil en agricultura familiar, agroindustria, políticas de reducción de la pobreza en áreas rurales o agro combustibles (...), siendo la ABC y EMBRAPA los principales organismos de cooperación en este campo” (Goulet, et. al, 2013: 90)<sup>232</sup>.

<sup>230</sup> <http://www.itamaraty.gov.br>

<sup>231</sup> Entrevista a Amorim en el Boletín Vía ABC de junio 2006, en Valler Filho, 2007: 92

<sup>232</sup> Oliveira Anunciato refiere la teoría de la interdependencia de Keohane para explicar la articulación entre la ABC y EMBRAPA, en los casos de transferencia de tecnología del proyecto Cotton 4, ya que da cuenta de

Cabe mencionar que en África, hubo una mayor consolidación de la cooperación técnica en materia agropecuaria principalmente desde el segundo mandato de Lula (2007-2010), en relación con las directrices fijadas desde la política externa, “en apoyo a su desarrollo y seguridad alimentaria” (ABC 2010b; Amorim 2010; Coelho 2004; MRE 2010, Nota n° 302, citados en Oliveira Anunciato<sup>233</sup>, 2013), principalmente mediante la transferencia de tecnología agrícola (ABC/MRE 2010, citados en Oliveira Anunciato, 2013). De acuerdo a las fuentes revisadas, existen 47 proyectos de CSS que involucran a la ABC y EMBRAPA, de los cuales 39 son con países africanos (de Renzio, et. al., 2013: 6). De aquí se podría desprender la decisión de EMBRAPA de establecer oficinas en la región para justamente facilitar dichos procesos de transferencia de tecnologías.

## IV.2. Dimensión Técnica-Sectorial

### **IV.2.1. Ideas, intereses, objetivos y estrategias de EMBRAPA**

Una de las áreas de cooperación priorizadas por Brasil, ya sea por su “expertise” y capacidad técnica, o intereses subyacentes, es la agropecuaria, sector en el cual el país cuenta con reconocida experiencia a nivel internacional, siendo EMBRAPA una de las instituciones líder y de referencia en cooperación internacional.

Esta empresa pública de investigación agropecuaria fue creada en 1973, bajo la órbita del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAGA). Tiene personalidad jurídica de derecho privado, autonomía financiera y administrativa y cuenta con un patrimonio propio (Relatoría de Gestión del año 2011 EMBRAPA). EMBRAPA, debido a su vinculación al MAGA<sup>234</sup>, se subordina a la política sectorial nacional, considerando que el Ministerio tiene por objetivos la “promoción, desarrollo sostenible y la competitividad del agronegocio”<sup>235</sup>.

---

un proceso de coordinación de políticas en el cual los actores estatales ajustan sus comportamientos a las preferencias de otros actores (Keohane, 1984; citado en Oliveira Anunciato, 2013).

<sup>234</sup>Vale aclarar que el MAGA, brinda atención a lo referido a la agricultura empresarial y la ganadería, mientras que el Ministerio de Desarrollo Agrícola, se ocupa de las cuestiones vinculadas con la agricultura familiar. En Argentina todos estos aspectos se centralizan en un único Ministerio, el MINAGRI.

<sup>235</sup>En relación con el agronegocio, Brasil ha venido creciendo en términos de comercio internacional como un gran productor de alimentos, para más de 200 países, y esa evolución también se vio reflejada en las áreas del Ministerio vinculadas con actores de la esfera internacional. <http://www.agricultura.gov.br>

EMBRAPA<sup>236</sup> tiene como misión aportar “soluciones para el desarrollo e innovación para la agricultura sostenible de la sociedad brasileña. (...) en consonancia con las políticas gubernamentales<sup>237</sup> y las expectativas del mercado.” Sus objetivos buscan contribuir al “desarrollo de un agronegocio competitivo, (...) para el sostenimiento de las actividades económicas (...), para disminuir los desequilibrios sociales y tornar posible la inserción del pequeño productor en el proceso de desarrollo, (...) para mejorar la calidad de las materias primas y alimentos de interés para la nutrición humana”<sup>238</sup>. Asimismo, su visión se encuentra en consonancia con la idea de país como “líder mundial”, en este caso, “en la generación de conocimientos, tecnología e innovación para la producción sostenible de alimentos, fibras y agroenergía” (EMBRAPA, 2008: 4).

Cabe mencionar el rol de EMBRAPA, que aunque creada con carácter de empresa pública, fue diseñada en sus orígenes, como muchas instituciones de tecnología agrícola de América Latina, ante la necesidad de contar con “capacidades nacionales de investigación para adaptar tecnología de los países desarrollados a las condiciones locales”. De esta forma, los países establecieron institutos públicos semiautónomos, en vez de designar áreas de investigación dentro de sus Ministerios de Agricultura, algunos de los cuales recibieron también la responsabilidad de la extensión, como el caso del INTA. Este tipo de estructura institucional se argumentaba que sería menos burocrática y se encontraría “más a recaudo de las presiones políticas de corto plazo” (Trigo y Kaimowitz, 1994: 101).

#### **IV.2.2. EMBRAPA y la Cooperación Sur-Sur**

A partir del año 2003<sup>239</sup>, con la presidencia de EMBRAPA a cargo del Dr. Silvio Crestana<sup>240</sup>, se buscó en el plano internacional, implementar una “agenda de cooperación”, en el marco del Plan de

<sup>236</sup> Cuenta con 48 unidades de investigación distribuidas en todo el territorio nacional y 4 laboratorios en el exterior (Diniz Ferreira de Lima, 2012: 7), y un plantel de 9.795 empleados trabajando (incluyendo a más de 2300 investigadores). ([www.embrapa.br](http://www.embrapa.br)). EMBRAPA tiene a cargo la coordinación del Sistema Nacional de Investigación Agropecuaria (SNPA) en el cual se integran diferentes organizaciones en los niveles estatales y municipales del sector público así como universidades.

<sup>237</sup> En 2009, EMBRAPA destaca la necesidad de articular sus objetivos institucionales con los desafíos generados por las nuevas políticas públicas, entre las que se menciona la cooperación internacional (Relatoría de Gestión del año 2009 EMBRAPA).

<sup>238</sup> [www.embrapa.br](http://www.embrapa.br)

<sup>239</sup> Desde el año 2003 al 2005 ejerció la presidencia de EMBRAPA Clayton Campanhola.

<sup>240</sup> Crestana fue investigador del organismo desde 1984. Con su gestión, la innovación, así como la agricultura familiar, orgánica y energética fueron temas principales a tratar. Y para ello, el agronegocio un elemento de importancia para garantizar la sostenibilidad y competitividad en los planos nacionales e

Acción Institucional<sup>241</sup>, con “estrategias para enfrentar la internacionalización de la innovación” (Cabral, 2005: 237), consolidando asimismo el liderazgo de la institución a nivel mundial, mediante la cooperación con países desarrollados y en vías de desarrollo. Así Crestana refería al “Camino de Washington” en alusión a la “agenda para el Norte”, que incluía estrategias como la promoción de laboratorios virtuales de EMBRAPA (“Labex”) en Europa o EEUU para “acompañar los avances tecnológicos, y (...) disminuir los gaps de exclusión tecnológica”. Y por otro lado, se hablaba del “Camino de las Indias”, que en consonancia con la agenda presidencial, refería al trabajo con países del Sur, mediante el ofrecimiento de capacitaciones, consultorías o transferencia de tecnologías (Cabral, 2005: 235-237)<sup>242</sup>.

De este modo, el trabajo de EMBRAPA (2008: 17-18, 23-24) a nivel internacional, consolidó acciones con países del norte y del sur, así como con otros actores internacionales, incluso a través de las ventas de sus productos en el mercado externo<sup>243</sup>. Estas acciones, se indican como oportunidades para acompañar la actuación del país como “global player”, en este caso, en la producción de alimentos, bioenergía, etc.

Cabe señalar, que el V Plan Director de EMBRAPA (2008: 6)<sup>244</sup> indica como uno de los desafíos institucionales “la expansión de la actuación internacional en apoyo al desarrollo de la agricultura brasilera y de la transferencia de tecnología”, y la “consolidación de un modelo institucional y organizativo de gestión ágil, con autonomía para generar alianzas y asociaciones”. Esta actuación internacional de EMBRAPA es respaldada por la constitución federal (art. 4, inciso IX), que refiere a la generación de “relaciones internacionales por el principio de la cooperación entre los pueblos”. (Peixoto Magalhães, 2008). O bien por su Ley de creación, que le otorga la facultad de “desempeñar actividades mediante convenios o contratos con entidades públicas, privadas, nacionales, extranjeras o internacionales” (Ley 5851/1972). Asimismo, el Estatuto de EMBRAPA,

---

internacionales”. Y por ello se priorizó los agronegocios y la consolidación del liderazgo internacional por parte de Brasil (Cabral, 2005: 239).

<sup>241</sup> Cabe mencionar que la CI es realizada por EMBRAPA desde su fundación.

<sup>242</sup> Asimismo se hablaba de una “agenda triangular”, en donde el financiamiento provenía de organismos internacionales y EMBRAPA podría ejercer el papel de transmisor de innovación y desarrollo territorial en países menos desarrollados de ALC, África, y Asia” (Cabral, 2005: 237).

<sup>243</sup> EMBRAPA cuenta con una Secretaría de Negocios Internacionales que se encarga de la venta de productos, tecnologías, licencias, etc., en apoyo a las políticas del gobierno y a empresas brasileras que actúan en el exterior (en consonancia con acuerdos que haya con el gobierno). <https://www.embrapa.br/atuacao-internacional/negocios-tecnologicos>

<sup>244</sup> En el IV Plan Director de EMBRAPA (2004-2007), la institución busca en el plano internacional ser una empresa de “excelencia por su contribución técnico científica a la sociedad, su capacidad de articulación nacional e internacional tanto para la sostenibilidad del espacio rural como para el agronegocio” (Relatoría de Gestión del año 2007 EMBRAPA).

en su artículo 5, aprobado por el Decreto N° 7.766/2012 establece como objetivos vinculados a la actuación internacional: la “planificación, orientación, promoción, ejecución y supervisión de las actividades de investigación, y desarrollo, transferencia de tecnología agropecuaria y de incentivo a los talentos nacionales para producir conocimientos tecnológicos que fortalezcan la agricultura brasilera y la de los países en desarrollo”. Esto último estaría justamente contemplando la CSS.

En dicho marco, EMBRAPA lleva a cabo acciones dirigidas a la realización de negocios<sup>245</sup>, pero también de cooperación científica y técnica. En lo que a CSS se refiere, EMBRAPA es destacada como la “principal entidad de investigación que interviene en CSS y uno de los mayores actores de toda la CTPD que tiene Brasil” (Burges, 2012: 237). “Sin condicionalidades, (...) EMBRAPA potencia las oportunidades de negocios para las empresas brasileras en regiones como la africana” (Moreira Campos Lima, 2012b: 65).

Las instituciones como EMBRAPA tienen reconocimiento internacional y ello explica la gran demanda de proyectos de cooperación para los que es convocada (Valler Filho, 2007: 114). Al respecto, Iglesias Puente (2010: 162) indica que, en general, los proyectos en este sector apuntan a mejorar la productividad agrícola y ganadera de los países en desarrollo, “mediante la capacitación de técnicos (...) la transferencia de tecnologías de cultivos, erradicación y control de enfermedades y plagas, desarrollo de la fruticultura tropical, ganadería (en la que se destaca la bovina y ovina), zootecnia, y veterinaria, incentivos y contribuciones para el fortalecimiento de la investigación agropecuaria, uso de técnicas gerenciales, planificación y modelos metodológicos”. La cooperación técnica de EMBRAPA, enmarca todas las acciones que la institución realiza con África, Asia o bien ALC<sup>246</sup>.

Tal como fuera mencionado, las relatorías de gestión de EMBRAPA desde el 2003 y hasta el 2011<sup>247</sup> resaltan acciones en el marco de los LABEX<sup>248</sup>, y con países “desarrollados”, la cooperación a través de programas regionales como el Programa Cooperativo para el Desarrollo

---

<sup>245</sup> EMBRAPA tiene una línea de trabajo asociada a la venta de productos, semillas, licencias (por uso de tecnologías, etc.), apoyo a empresas nacionales en el exterior, etc. (Nepomuceno Duci, 2012)

<sup>246</sup> [https://sistemas.sede.embrapa.br/40anos/index.php/linha\\_do\\_tempo/detalhes/2010](https://sistemas.sede.embrapa.br/40anos/index.php/linha_do_tempo/detalhes/2010)

<sup>247</sup> Las relatorías de gestión de los años 2005 y 2006 solo indican balances financieros de actuaciones de la Empresa, con lo cual no se tuvieron en cuenta.

<sup>248</sup> Su creación fue motivada por la creciente importancia del agronegocio para el desarrollo del país, y la consideración de la ciencia y tecnología como insumos cada vez más determinantes para la competitividad, y bajo la consideración de que la generación de conocimiento se origina en tres grandes polos: Europa, EEUU y el Sur de Asia (Crestana y Maghalaes, 2007; citados en Peixoto Magalhães, 2008). EMBRAPA cuenta con Labex en: Francia (desde 2002), EEUU (desde 1998), Corea del Sur (desde 2009), China (2012), Japón (en implementación).

Tecnológico Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur (PROCISUR) o bien de organismos multilaterales (BID por ejemplo) (Relatoría de Gestión del año 2003 EMBRAPA). Pero asimismo destacan las acciones con el Sur (Relatoría de Gestión EMBRAPA 2004, 2005, 2007, 2008, 2010, 2011). Desde el 2003, se señala que África, ALC y Asia demandan cooperación por parte de EMBRAPA. A diferencia de la situación con Argentina, que inicia relaciones de CSS con África y Asia en los últimos años, Brasil para este año ya se involucraba con más de 15 países africanos y alrededor de 8 asiáticos.

El informe de gestión 2003 no menciona expresamente el término “CSS”, sino que hace alusión a la cooperación demandada por el hemisferio Sur, aclarando su implementación a través de capacitaciones, asistencias técnicas o consultorías (Relatoría de Gestión del año 2003 EMBRAPA). Al año siguiente EMBRAPA señaló la transferencia de conocimientos a países de América Latina y África y la recepción de visitantes de dichas regiones, también en respuesta a sus demandas de cooperación (Relatoría de Gestión del año 2004 EMBRAPA). En el informe de 2007, se indica la creación de las oficinas de EMBRAPA en África (Ghana), con el fin de “transferir tecnologías a países africanos” (Relatoría de Gestión del año 2007 EMBRAPA). Para el año siguiente, específicamente se menciona la relación con los países del Sur, destacando la cooperación con Cuba, Haití, Indonesia, Timor Leste, y el establecimiento de LABEX en India, China y Corea del sur. (Relatoría de Gestión del año 2008 EMBRAPA). Para el ejercicio 2010, se indica por primera vez en estos informes, la articulación con la ABC vinculada a proyectos de cooperación técnica, siendo que muchas de estas “iniciativas son oriundas de la ABC del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE)” y hace alusión a los proyectos estructurantes como los de mayor impacto (Relatoría de Gestión del año 2010 EMBRAPA). Incluso, y también por primera vez, se utilizó expresamente el término CSS, refiriendo a proyectos de transferencia de tecnologías hacia países en desarrollo, particularmente mencionando la acción de la empresa en Ghana, Mali, Senegal, Mozambique, Venezuela y Panamá, y el acercamiento a las respectivas regiones (África, Sur América y América Central y Caribe).

En Venezuela (desde 2008) y en Ghana (desde 2007), la empresa establece “escritorios” (oficinas) para una “mejor operativización de las actividades de cooperación técnica prestada”. A la hora de transferir conocimientos, la empresa tiene así dos polos: AL y África<sup>249</sup> (Moreira Campos Lima,

---

<sup>249</sup> Esta presencia de EMBRAPA en el exterior, particularmente en el caso de África, surge de las recomendaciones emanadas por el MRE y la Presidencia, con el fin de incrementar el éxito de las acciones que se realizaran. Así se instó a la institución a establecer un punto focal para desarrollar proyectos cooperativos en dicho continente, seleccionando a Ghana por su estabilidad política, la existencia de un

2012b: 81). Particularmente en el caso de EMBRAPA-Ghana, se buscó la profundización del “proceso de internacionalización en África” (Iglesias Puente, 2010: 257), no solo para incrementar acciones en el marco de la CSS, sino también a “facilitar sus servicios a países africanos” (Iglesias Puente, 2010: 257), no implicando necesariamente una acción conjunta con la ABC (por ejemplo con acciones del Diálogo Brasil África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural), sino propias de la institución.

En base a dichos instrumentos EMBRAPA ha logrado alcanzar 78 acuerdos con más de 55 países y más de 80 instituciones en el marco de la CI, que representan trabajos de investigación conjunta y transferencia de tecnologías (Relatoría de Gestión del año 2011 EMBRAPA).

EMBRAPA en un proceso de internacionalización de sus acciones, se vincula entonces con países del sur y colabora bajo esquemas de cooperación propios, pero en línea con los intereses nacionales, presidenciales y de política exterior, (y en colaboración con la ABC). Ello coincide con los argumentos de Carlos Milani, quien refiere a la presencia de varias agencias gubernamentales que realizan acciones internacionales, de acuerdo a un contexto en donde se da un proceso de internacionalización de sus acciones. Al respecto indica que las relaciones exteriores brasileras se llevan a cabo por un lado a través del Poder Ejecutivo como actor central, y asimismo con la convivencia de agencias burocráticas, en este caso EMBRAPA<sup>250</sup>. Si bien el Ministerio de Relaciones Exteriores “es la institución ejecutora de la política exterior y de los programas de cooperación internacional, otros ministerios también tienen un papel importante en la gestión y coordinación de la cooperación brasileña” (Corrêa Kruschewsky, 2011:20).

---

vínculo diplomático (Acuerdo Básico firmado en los años ochenta) y del uso del inglés como idioma oficial, que procuraba una mayor apertura a diferencia de los que solo hablan portugués (Peixoto Magalhães, 2008).  
<sup>250</sup>El autor menciona también a FIOCRUZ, IPEA, Caixa Econômica Federal, los estados-federados, municipios, ONGs y el sector privado.

### IV.3. Dimensión Operativa

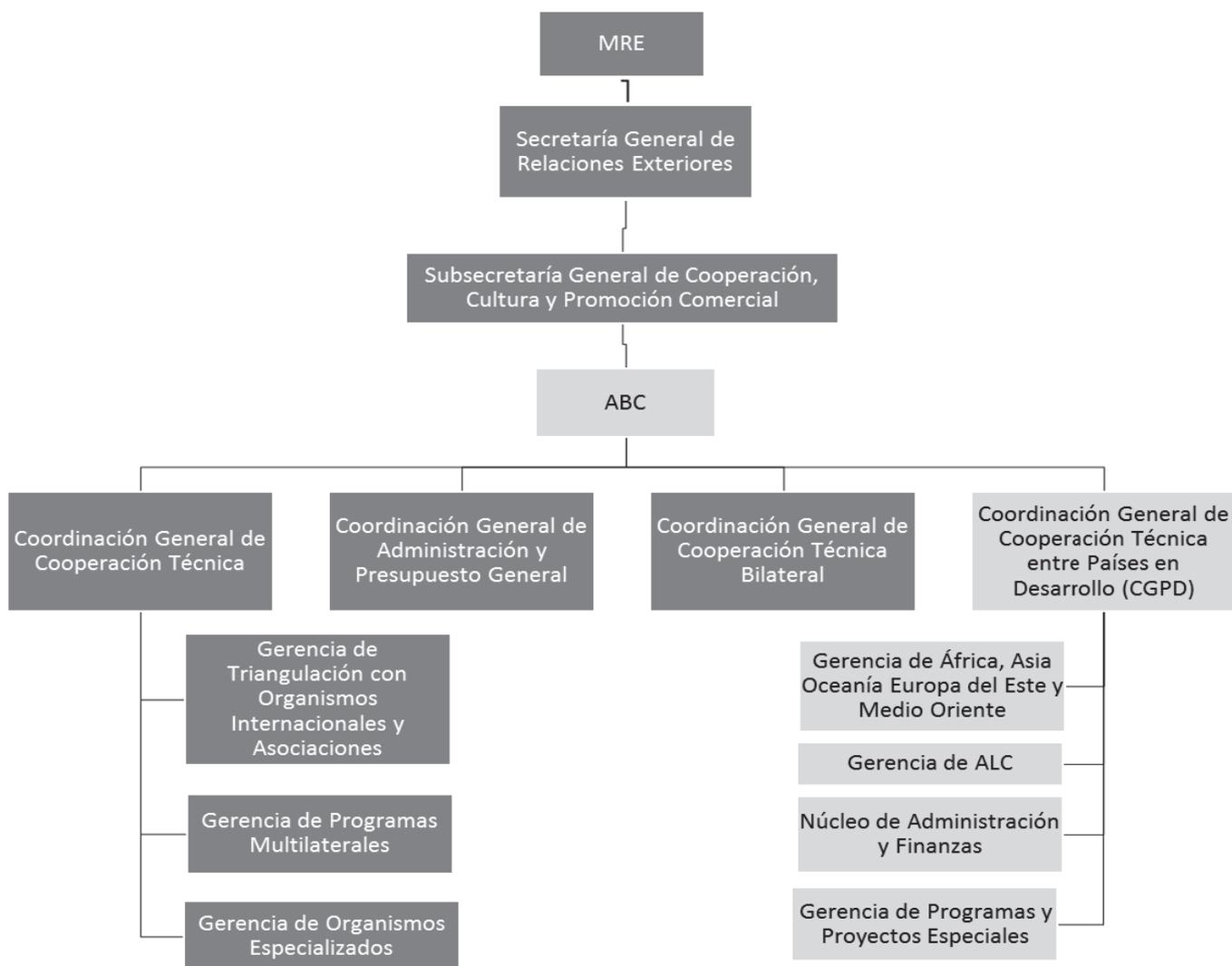
#### IV.3.1. Cooperación interna y coordinación de políticas

##### IV.3.1.a. Posición: ubicación y recursos de las unidades intervinientes en la CSS.

#### ABC

En cuanto a su ubicación, la ABC es una unidad integrada a la estructura burocrática del MRE, que depende de la Subsecretaría General del Cooperación, Cultura y Promoción Comercial, una de las 9 subsecretarías del Itamaraty, encargada, según el Art. 40 del decreto 7.304/2010, de asesorar en las cuestiones vinculadas a la “cooperación técnica, promoción comercial y política cultural”. La ABC, a diferencia de entidades como la Fundación Alexandre de Gusmão, no es descentralizada.

Figura 13: Organigrama ABC



Fuente: elaboración propia en base a información disponible en [www.abc.gov.br](http://www.abc.gov.br)

Para la gestión de la CSS o CTPD, la ABC cuenta con la *Coordinación General de Cooperación Técnica entre países en desarrollo*, cuya misión es consolidar vínculos con países para “ampliar los intercambios, la generación y utilización de conocimientos técnicos, capacitación de sus recursos humanos y fortalecimiento institucional”<sup>251</sup>. Dicha coordinación se desagrega en 4 Gerencias, dos de las cuales divide sus tareas con un criterio geográfico.

En relación con los recursos, la Agencia provee mayormente aquellos vinculados con el financiamiento de pasajes aéreos, seguro médico y viáticos de los técnicos que se trasladan en el marco de proyectos<sup>252</sup>. Por lo general, las acciones de CSS se realizan bajo esquemas de “costos compartidos” en donde la contraparte también destina recursos, ya sean monetarios o bien en especies, al igual que lo que sucede en Argentina con el FO.AR.

De acuerdo a la sistematización de datos sobre la CID realizada por el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) y la ABC para el período 2005-2009, Brasil invirtió R\$ 2,9 billones, de los cuales el 76% fueron contribuciones a organizaciones internacionales<sup>253</sup>, el 9,73% se destinó para becas de estudio<sup>254</sup>, el 8,81% para cooperación técnica, científica y tecnológica, y el 5,55% para asistencia humanitaria. En relación con la cooperación técnica, científica y tecnológica, se registraron aumentos en los recursos destinados, principalmente a partir del año 2006 (Macedo Cintra, 2010: 19 y 21). De esta forma se invirtieron R\$ 252,6 millones, los cuales se concentraron en África y ALC (Macedo Cintra, 2010: 34). Cabe mencionar que de ese monto, el 69% fue para formación y capacitación, el 28% a costos administrativos asociados, y el 3% para materiales y equipamientos. Estas cifras no solo incluyen, la inversión de la ABC, sino de todas las dependencias de la administración pública brasilera involucradas en CI. De igual modo la CSS bilateral constituyó el 92% de ese monto, y lo restante fue en CSS triangular (Macedo Cintra, 2010: 35)<sup>255</sup>.

De acuerdo a datos de la ABC, la CSS ha tenido la siguiente evolución presupuestaria (valores en USD)<sup>256</sup>, en donde se registra que, aunque el presupuesto desciende en los últimos dos años, en general, ha incrementado con el tiempo. A partir del 2009 las cifras invertidas aumentan

---

<sup>251</sup>Página web <http://www.abc.gov.br>

<sup>252</sup>El costo de pasajes aéreos y viáticos aproximado es de US\$300 por día por experto que viaje. (Costa Vaz y Aoki Inoue, 2007: 11)

<sup>253</sup> Como por ejemplo el FOCEM.

<sup>254</sup> Las cuales se gestionan mayormente a través de los Ministerio de Ciencia y Tecnología y de Educación. (de Renzio, et. Al., 2013: 6).

<sup>255</sup> Este estudio contabiliza las horas técnicas, los pasajes, viáticos, instalaciones físicas (por ejemplo por el uso de vehículos), materiales, equipamiento, costos administrativos, etc. (Macedo Cintra, 2010: 52, 54).

<sup>256</sup> Presentación del Embajador Fernando José Marroni de Abreu (director de la ABC hasta agosto de 2015). 30/09/2013. No se aclara si incluye la CSS bilateral y triangular/multilateral.

considerablemente con respecto al período anterior. Con respecto al destino de los fondos, África fue la región en donde más se invirtió en cooperación, seguido de ALC.

**Figura 14: Evolución presupuestaria de la Cooperación Sur-Sur**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>África</b>	524.068	198.601	525.732	2.239.310	1.410.692	3.633.053	9.608.816	20.212.738	14.154.268	10.063.989
<b>ALC</b>	507.960	68.368	310.156	2.129.423	1.499.539	2.251.344	6.434.908	13.793.898	9.331.646	7.128.623
<b>Asia/ Europa Oriental/ Oriente Medio</b>	278.962	170.616	157.097	454.814	468.980	638.555	2.033.872	2.158.839	2.384.966	1.391.330
<b>TOTAL</b>	<b>1.310.990</b>	<b>437.585</b>	<b>992.985</b>	<b>4.823.547</b>	<b>3.379.211</b>	<b>6.522.952</b>	<b>18.077.596</b>	<b>36.165.475</b>	<b>25.870.880</b>	<b>18.583.942</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Marroni de Abreu, 2010.ABC

Asimismo, algunas de las áreas temáticas que más recursos han recibido en el marco de la cooperación técnica entre 2003 y 2010, han sido (las mismas se indican en orden de acuerdo a la mayor cantidad de recursos recibidos): la agricultura (coincidiendo con el área donde más acciones de cooperación se realizan), la salud, la educación, el desarrollo urbano, y el medio ambiente (de Renzio, et. al., 2013: 5).

Cabe aclarar que dado que el presupuesto de la ABC está supeditado a la Cancillería, se limita la autonomía de la agencia (de Renzio, et. al., 2013: 7) y hay una falta de independencia económica<sup>257</sup> (Costa Leite y Passarelli Hamann, 2012: 4). Incluso surge desde la ABC la necesidad de una mayor fuente de financiamiento para responder a la gran cantidad de demandas de cooperación (João Tabajara, Ciclo de debates de CSS de EMBRAPA, septiembre 2013).

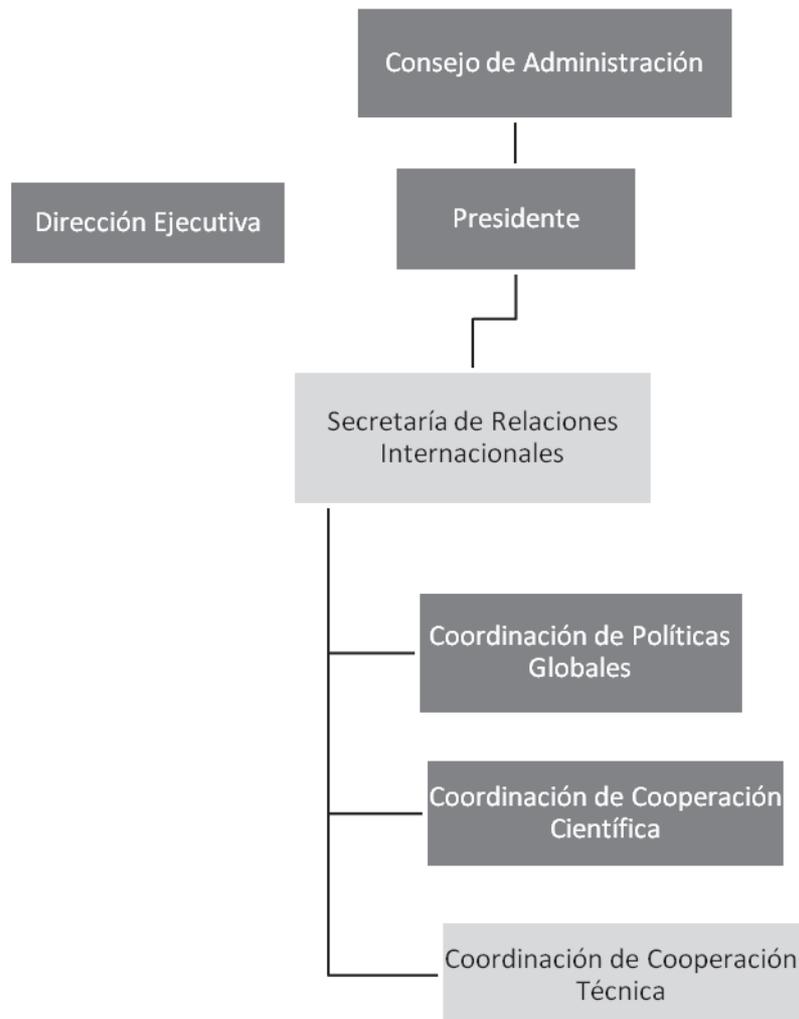
Por otra parte, y al igual que lo que sucede en Argentina, las competencias de la ABC por su responsabilidad en la formulación de la política de CI y su coordinación, la hacen contar con recursos de poder intangibles, que brindan mayor influencia en la toma de decisión, por ejemplo en lo que respecta a la elección de los países designados para cooperar.

<sup>257</sup>Estos argumentos también son compartidos por el Coordinador residente del PNUD en Brasil, Jorge Chediek (2011).

## EMBRAPA

EMBRAPA es un organismo con autonomía administrativa y financiera, que depende del MAGA. Dentro de la institución, se destaca la Secretaría de Relaciones Internacionales (SRI), una de las quince unidades centrales que depende de Presidencia (que cuenta con la asistencia de una Dirección Ejecutiva), que lleva adelante la CI a través de distintas Coordinaciones (Zoccal Gomes, 2012: 10):

**Figura 15: Organigrama EMBRAPA- SRI**



Fuente: elaboración propia en base a organigrama de EMBRAPA (<https://www.embrapa.br>)

La Coordinación de Cooperación Técnica es la que contempla, entre sus funciones, el desarrollo de proyectos de cooperación técnica (estructurantes o no) y que cuentan con financiamiento de la ABC o bien de otras agencias bilaterales o multilaterales<sup>258</sup>.

En cuanto a los recursos destinados por EMBRAPA en acciones de CSS con la ABC, se indica que “no hay un presupuesto específico para la CI, y los recursos a destinar se definen caso por caso”

<sup>258</sup><https://www.embrapa.br/sri/finalidades>

(Costa Vaz y Aoki Inoue, 2007: 11). Su contribución es a través de los expertos, y/o infraestructura que facilita (Costa Vaz y Aoki Inoue, 2007: 12). De acuerdo a algunos relatos, EMBRAPA no cuenta con presupuesto para actividades internacionales, y necesariamente debe buscar financiamiento externo, ya sea de la ABC, cuando son proyectos de CSS, o de otros organismos como BID, FIDA o FAO. Ello implica que, aun sin la asistencia de la ABC, EMBRAPA puede llevar a cabo acciones a nivel internacional. Y aunque en la teoría, la “Agencia debiera ser un intermediario en todos los proyectos técnicos firmados con terceros países e instituciones brasileras, ello en la práctica no sucede” (Bellini; citado en Moreira Campos Lima, 2012b: 85).

La contribución que realiza EMBRAPA para las acciones de CSS con la ABC, tienen que ver con la “expertise” técnica. Y es por ello importante a la hora de considerar los recursos invertidos en CSS, no solo contemplar los costos económicos, sino también la contribución realizada por organismos del sector público que participen mediante “horas hombre” o recursos “en especie” (Cabral, Weinstock, 2010: 3), identificados como el valor económico y como recursos intangibles. El personal técnico involucrado no recibe honorarios extras<sup>259</sup> y determina su participación en función de los tiempos y demandas de la organización en la cual se desempeña, ya que no dejan de atender a su función laboral cotidiana, al igual que lo que sucede en el caso argentino. “La responsabilidad en las actividades relacionadas con la transferencia de conocimiento y con los sueldos de los especialistas nacionales, involucrados en proyectos, es de la institución ejecutora brasileña” (Cabral y Weinstock; citadas en Medeiros Farias, 2011: 59).

Cabe mencionar que la ABC da cuenta de que por cada Real de recursos aportados por la ABC, otros 15 Reales, son los que aportan las instituciones ejecutoras brasileras (que aproximadamente serían más de 120 entidades)<sup>260</sup>. Pero no hay un detalle de estos gastos, a excepción del trabajo realizado por IPEA y la ABC oportunamente y para un período de tiempo específico. Incluso algunos autores refieren la imposibilidad de calcular los recursos que se destinan a estas acciones, debido a la inexistencia de una institución centralizadora o responsable de la totalidad de los programas de asistencia (Peixoto Magalhães, 2008).

---

<sup>259</sup> Algunos autores indican que no recibir una remuneración adicional por participar de la CSS, puede llegar a desestimular su actuación. Refieren que el SENAI es uno de los pocos organismos que otorga una compensación o incentivo financiero a su personal destinado en misiones de largos períodos (Costa Leite y Passarelli Hamann, 2012: 7).

<sup>260</sup> Página web <http://www.abc.gov.br>

#### ***IV.3.1.b. Estructura: actores, sus competencias, funciones e interrelación y la existencia de escenarios institucionalizados para la implementación de la CSS.***

##### ***Marco institucional, funciones y competencias de los actores intervinientes en la CSS:***

###### El proceso de institucionalización de la CSS brasilera en el MRE

La ABC se creó en el año 1987 como parte de la Fundação Oswaldo Cruz, órgano adscrito del MRE “con el fin de mejorar la gestión y la coordinación de la AOD recibida por Brasil”, en el marco de la CNS (de Renzio, et. al., 2013: 2). Así, en sus orígenes, no incluía a la CSS, hasta años más tarde en donde se convertiría en un “proveedor de desarrollo”, incorporando dicha modalidad (John de Sousa, 2008)<sup>261</sup>. Estas funciones adquiridas respondieron al proceso de formación del sistema de cooperación internacional, en donde Brasil pasó de ser un país receptor de ayuda hasta su consolidación como oferente, habiendo una expansión de la cooperación técnica sur-sur del país (fruto de la adopción de nuevas prácticas para la implementación de proyectos, una mayor exposición del país en el escenario internacional, entre otras cuestiones) (ABC, 2013:11). Esta transición fue acompañada asimismo por “transformaciones organizacionales e identitarias dentro de las propias organizaciones de cooperación”, como la ABC, pero también en aquellas organizaciones involucradas en CSS, como EMBRAPA (Goulet, et. al., 2013: 96).

Ahora bien, previo al surgimiento de la ABC, el primer organismo encargado de coordinar la cooperación técnica internacional dentro del MRE, fue la Comisión Nacional de Asistencia Técnica (CNAT), creada en 1950<sup>262</sup>. Esta unidad, integrada por representantes de la Secretaría de Planificación y otros Ministerios, identificaba las demandas y necesidades de asistencia técnica del país, elevadas por las diferentes instituciones nacionales, para canalizarlas a través de la cooperación con países industrializados u organismos internacionales<sup>263</sup>, a partir de las prioridades que fijaba la Comisión (Iglesias Puente, 2010: 100).

Para mediados de los sesenta, la CNAT no era la única dependencia gubernamental encargada de la CTI, porque existía también el Consejo de Cooperación Técnica de la Alianza para el Progreso (CONTAP), que gestionaba el financiamiento de los proyectos que se realizaban en el marco de

---

<sup>261</sup>Brasil sigue siendo un receptor de AOD, siendo sus principales donantes Japón, Francia, Alemania y EEUU.

<sup>262</sup> Mediante el decreto 28799/1950.

<sup>263</sup> Como Francia, Alemania, Canadá, Gran Bretaña, Italia, Japón o el PNUD (Cervo, 2008; citado en Pace Alves, 2013: 132).

dicha iniciativa norteamericana, bajo la órbita del Ministerio de Planificación. De igual modo, Brasil contaba con una Oficina Técnica de Coordinación de Proyectos y Ajustes Administrativos del Punto IV, que funcionaba ante la creciente cooperación que se recibía de los EEUU. De la misma participaban diferentes Ministerios, pero no dependía ni del de Planificación ni de la Cancillería (Iglesias Puente, 2010: 100, 101).

Lo cierto es que todas estas unidades a cargo de la cooperación técnica, servían para gestionar proyectos en el marco de la CNS, en donde Brasil era el país beneficiario o receptor. De todas formas, ante la necesidad de “fortalecer el sistema y adecuar las demandas a las directrices y prioridades definidas en los Planes Nacionales de Desarrollo”, ya que, de acuerdo a fuentes oficiales, la cooperación recibida “no era absorbida en su totalidad por la falta de una coordinación político- administrativa nacional” (Valler Filho, 2007; citado en Morato Maciel, 2010: 61), se fue propiciando el camino para la realización de algunos cambios. Así en 1968, se creó un grupo de trabajo interministerial, del que participarían la Cancillería y Planificación, con el fin de organizar el sistema de cooperación y con la intención de centralizar la cooperación técnica bajo la órbita del Ministerio de Planificación (Iglesias Puente, 2010: 101).

Como resultado de dicho trabajo, se sustituyeron la CNAT, CONTAP y la Oficina Técnica, centralizando la CTI en dos órganos: la Subsecretaría de Cooperación Económica y Técnica Internacional (SUBIN), ligada al Ministerio de Planificación<sup>264</sup>, cuya función era “trazar la política nacional de cooperación técnica y coordinar su ejecución” y la División de Cooperación Técnica, bajo el ámbito de la Cancillería, la cual se encargaría de “negociar<sup>265</sup> los Acuerdos básicos de CT y encaminar las solicitudes de los donantes bilaterales y organismos multilaterales” (Iglesias Puente, 2010: 102). Morato Maciel (2010) indica que fue a través del decreto N° 65.476, por el cual la CNAT se desintegra y se reestructura la cooperación entre los Ministerios mencionados.

Hasta aquí no hubo indicios de CSS *per se*, dado que en ese momento predominaba la CNS<sup>266</sup>. No se hacía mención de la cooperación que el país brindaba, sino solamente de la recibida (Morato Maciel, 2010: 61). En las décadas de 1970 y 1980 era prioritario recibir la cooperación por parte de

---

<sup>264</sup>Se entendía que los recursos recibidos de la cooperación servían para el desarrollo interno del país y por lo tanto era necesario vincularlo al Ministerio de Planificación (Portugal, 1985; citado en Iglesias Puente, 2010: 102).

<sup>265</sup> Antes las negociaciones eran realizadas por las distintas instituciones brasileras que realizaban la cooperación internacional. Con este cambio se centralizó todo en la Cancillería.

<sup>266</sup> En los noventa comenzó a registrarse un incremento de cooperación ofrecida a Brasil por parte de organismos multilaterales. Ello incluso dio origen a la creación de una Coordinación que se encargaría de la Cooperación multilateral recibida dentro de la ABC (Iglesias Puente, 2010: 109).

países desarrollados para captar conocimientos y tecnologías que favorecieran al desarrollo del país. (Valler Filho, 2007: 107).

No obstante, a partir de 1973 se intensificaron los lazos de cooperación con América Latina y África (Iglesias Puente, 2010: 103)<sup>267</sup>. La SUBIN, que tenía experiencia en la coordinación de la cooperación técnica que de manera interna se realizaba entre instituciones nacionales y financiaba con recursos nacionales, comenzó a coordinar esas relaciones de CSS.

Sin embargo había cierta “deficiencia institucional” y “laguna jurídica” ya que la estructura de la SUBIN no estaba preparada para la gestión de este tipo de cooperación, a saber: no contaba con el apoyo de las Embajadas para dar “organicidad y eficiencia a las iniciativas de cooperación”, ni había “integración o coordinación de la política de cooperación ofrecida a los países en desarrollo y aquellas de promoción del país en el exterior, comerciales y culturales (Iglesias Puente, 2010: 104).

Así, en los años posteriores, específicamente a partir de 1984<sup>268</sup>, se buscó un nuevo sistema para alcanzar una “mayor eficacia gerencial” para la cooperación técnica, estableciendo en el Plan Nacional de Desarrollo de la Nueva República la necesidad de su promoción (Iglesias Puente, 2010: 105).

Se llega entonces a la creación de la ABC en 1987, por medio del decreto N° 94.973. Esta nueva estructura tendría al Itamaraty “como órgano central de la cooperación técnica internacional”. (Iglesias Puente, 2010: 106). Indica Iglesias Puente (2010: 106, 107) que las razones por las cuales no se creó un Departamento como “órgano funcional tradicional del Ministerio” o “simple unidad temática”, tenían que ver con cuestiones “prácticas y organizativas” que se apreciaban de las agencias de países desarrollados como Alemania, Japón, o Canadá, y con cuestiones políticas que querían deslindar del Ministerio de Planificación la cooperación técnica. Así en la ABC se unieron tanto las funciones económicas, gestionadas por la SUBIN, y las políticas, realizadas por la DCT, integrándose tanto la cooperación recibida como la ofrecida<sup>269</sup>.

---

<sup>267</sup> Señala Iglesias Puente que al momento de registrarse una mayor demanda de la CSS, también comenzaba a mermar la ayuda ofrecida a Brasil por los donantes tradicionales. (Por ejemplo, hay un menor financiamiento de EEUU a partir de 1970).

<sup>268</sup> El proceso de redemocratización de Brasil, luego del fin del régimen militar culmina en 1985. (Iglesias Puente, 2010: 105).

<sup>269</sup> Para llevar a cabo sus acciones contaba con el Fondo Especial de Cooperación Técnica o FUNEC. (Iglesias Puente, 2010: 106), establecido por el decreto 94.973 del año 1987, (luego revocado en 1993), el cual aprobaba el estatuto de la FUNAG, y que indicaba que la ABC integraría la estructura de la Fundación

En 1996, la ABC se desvinculó de la FUNAG y pasó a subordinarse a la Secretaría General de Relaciones Exteriores<sup>270</sup>. En los años noventa las demandas de cooperación técnica por parte de países en desarrollo continuaron. Entre los años 1995 y 2002, la CTPD “fue extremadamente reducida, estando limitada a la cooperación con los Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa (PALOPs)” (Iglesias Puente, 2010; citado en Oliveira Anunciato, 2013: 5). Sin embargo, hubo un mayor énfasis a partir del gobierno de Lula. En 2004, la ABC se integra a las Subsecretaría General de Cooperación y Comunidades Brasileñas en el Exterior (SGEC) (Iglesias Puente, 2010: 112). De igual forma, se dota a la agencia de mayores recursos humanos, y financieros<sup>271</sup>, aunque ciertas dificultades como la falta de un marco legal persistieron, incluso hasta la actualidad (Iglesias Puente, 2010: 113). En relación a este punto, muchos autores indican que la falta de una normativa específica que facilite las gestiones de CI, específicamente Sur-Sur<sup>272</sup>, dificulta la realización de acciones que puedan demandar los proyectos, tales como adquisiciones o contrataciones en el exterior, envío de fondos (de Renzio, et. al., 2013: 7), establecimiento de oficinas en el extranjero, o la expatriación de personal a tiempo completo (Goulet, et. al., 2013: 97).

Al respecto, y a modo de ejemplo, a la CSS se le aplica la ley general de administración pública (Ley 8.666/93), que “no contempla especificidades como los pagos que se realizan en el exterior, de pasajes y viáticos a los técnicos”<sup>273</sup> (Iglesias Puente, 2010). Por otra parte, la ley que regula la estadía de técnicos de la administración pública en el exterior es del año 1972 (Ley 5.809/72) y solo contempla misiones de hasta 90 días (Costa Leite y Passarelli Hamann, 2012: 6).

Asimismo, señalan Cabral y Weinstock (2010: 10, 11) que la ausencia de un marco legal específico para la cooperación técnica, lleva a la ABC a requerir del apoyo de organismos como el PNUD<sup>274</sup>,

---

pero con autonomía financiera. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D94973.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D94973.htm).

<sup>270</sup> El decreto 5.032, responsabiliza a dicha Secretaría de la ABC, del Departamento de Promoción Comercial y del Departamento Cultural, del Departamento de Comunidades Brasileñas en el Exterior (Valler Filho, 2007: 89).

<sup>271</sup> Se devuelve a la agencia la capacidad de contar con recursos presupuestarios ordinarios para financiar sus acciones.

<sup>272</sup> Solo habría un marco legal para la cooperación que recibe Brasil.

<sup>273</sup> Los recursos públicos que no fueron utilizados al año, deben devolverse al tesoro, y ello genera complicaciones con los proyectos que duran más de 12 meses.

<sup>274</sup> Iglesias Puente menciona la “intermediación” del PNUD para la contratación y capacitación del personal, y en apoyo general en las acciones que emprendía la agencia (Iglesias Puente, 2010: 107-108, 132), ya que facilitaba las cuestiones operativas, por su presencia en varios países, fortalezas metodológicas, etc. El PNUD funcionó desde los noventa como gerencia financiera de aquellos proyectos financiados por la ONU. En 2003 esta estructura de desarma y queda solamente una Coordinación de Acompañamiento de Proyectos (Iglesias Puente, 2010: 110). El autor destaca que la cooperación horizontal del país, tuvo mucha influencia

el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), o la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como medios para canalizar los fondos de los proyectos o para la contratación de personal. Las autoras hablan de un marco institucional “frágil” de la ABC, señalando que la misma “no deja de ser un departamento del MRE y no una Agencia como tal”. La refieren como “una agencia virtual”, no independiente de la Cancillería.

Desde la ABC, João Tabajara de Oliveira Junior señala como necesidad de la Agencia contar con un marco político institucional para su mejor funcionamiento y, en línea con algunos autores, indica que se carece de mecanismos políticos y administrativos para una actuación independiente que le permita prescindir de la asistencia de organismos como PNUD. Añade de la misma forma, la necesidad de una organización más estratégica y coordinada con las políticas brasileras (Ciclo de debates de CSS de EMBRAPA, septiembre 2013).

De igual forma, Hirst (2012: 12) indica que la existencia de un marco jurídico permitiría una mayor programación en el desarrollo de las actividades de cooperación, y evitaría las soluciones administrativas improvisadas.

Milani y otros autores revisados (Milani, et. al., 2013: 38), indican que muchas veces la falta de un régimen institucionalizado permite oportunidades de mayor creatividad y flexibilización, y cita en ese sentido el caso brasiler. Al respecto indica que la ABC tiene una forma singular de actuación, debido a las particularidades mismas de la realidad del país. Así la mayoría de las acciones de cooperación, son implementadas “por el servicio público y técnico con “expertise” en el tema (educación, salud, agricultura) y con gran experiencia en las políticas en el ámbito doméstico”. En este caso se ubicaría la actuación de EMBRAPA.

Hoy en día la CID figura como principio IX del artículo 4<sup>275</sup> de la Constitución del país, y se sirve de los documentos indicados a continuación, para orientar la gestión de la ABC (de Renzio, et. al., 2013: 3). Sin embargo, ello no le confiere un mandato más amplio y una estructura institucional más adecuada para los desafíos que contempla actualmente la CSS (los cuales ya fueron mencionados, incluyendo la necesidad de “mayor autonomía para la gestión de sus recursos financieros” (Cabral y Weinstock, 2010; citadas en Medeiros Farias, 2011: 63):

---

en las prácticas de organismos multilaterales el mencionado y de agencias internacionales como GTZ, JICA, CIDA (en cuanto a métodos de trabajo, análisis, etc.) (Iglesias Puente, 2010: 114).

<sup>275</sup>Ayllón Pino (2010) cita el artículo 4 de la Constitución Brasiler que indica que “las relaciones internacionales de Brasil se rigen (...) por la cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad.

- Manual para la gestión de la Cooperación Técnica Sur-Sur. Cabe mencionar que este documento fue publicado recién en 2013 por la ABC, como un trabajo del Itamaraty, logrando adecuar todos los procesos con mayor rigurosidad y eficacia. Al no haber un marco legal para la CSS, este documento es de gran ayuda y utilidad (Ciclo de debates CSS-EMBRAPA, septiembre, 2013). El mismo contiene elementos vinculados con la base conceptual de la CSS (con definiciones, dimensiones, y modalidades que trabaja el país a través de la ABC, mecanismos de implementación técnica a través de programas, proyectos, y otras acciones); con la elaboración de proyectos, y la gestión de iniciativas de CSS;
- Directrices para el Desarrollo de la Cooperación Técnica Internacional Multilateral y Bilateral (2005 y 2014);
- Manual de Ejecución Nacional de Proyectos do PNUD-Brasil de 2006;
- Acuerdos Básicos de Cooperación Técnica y Complementarios que se suscriban en cada caso;
- Informe “Cooperación Brasileña para el desarrollo internacional 2005-2009” del IPEA y la ABC<sup>276</sup>.

### Competencias y funciones de la ABC

De acuerdo al artículo 41 del decreto 7.304/2010, le compete a la ABC “planificar, coordinar, negociar, aprobar, ejecutar, acompañar, y evaluar en el ámbito nacional, los programas, proyectos y actividades de cooperación para el desarrollo de todas las áreas de conocimiento, recibida de otros países y organismos internacionales y aquella ofrecida por Brasil a países en desarrollo, incluyendo acciones correlativas en el campo de la capacitación para la gestión de la cooperación técnica y la difusión de información” (ABC, 2005: 11). Integra la CNS y CSS. En el caso de la CSS específicamente no solo supervisa los programas o proyectos y es la responsable de enviar las misiones técnicas, sino de su financiamiento<sup>277</sup>. Se habla de un acompañamiento y coordinación de la cooperación técnica, aunque no necesariamente se indica su centralización por parte de la Agencia, la cual funciona como “el brazo ejecutivo de la política de cooperación técnica de la Cancillería” (ya sea bilateral, horizontal o multilateral) (ABC, 2005: 11; Farani, 2011: 12).

---

<sup>276</sup> Ambos organismos han elaborado un trabajo de sistematización de la CID de Brasil entre los años 2005 al 2009 con datos sobre la inversión realizada por la administración pública del país en dicha materia, pero dada esa descentralización, es que fue un desafío poder definir con claridad el volumen de la inversión nacional en la CID. El estudio incluye distintas modalidades de cooperación: técnica, científica y tecnológica (o CSS), ayuda humanitaria, becas de estudio, operaciones de paz y contribuciones de Brasil a organizaciones internacionales. La recopilación se realizó a partir de un formulario electrónico enviado a las distintas instituciones gubernamentales, y varias reuniones realizadas con los puntos focales encargados de la CI en cada una de ellas (Macedo Cintra, 2010: 17).

<sup>277</sup> <http://www.itamaraty.gov.br/temas/cooperacao-tecnica>

Dentro de las funciones de la ABC (2005: 33), se contempla el análisis y adecuación de los proyectos a las prioridades, planes y programas nacionales, en articulación con las áreas competentes del gobierno federal. Ello habilita a la agencia a solicitar a las dependencias gubernamentales correspondientes opiniones técnicas y avales que indiquen que el objeto del proyecto a realizarse sea correspondiente con dichas prioridades gubernamentales.

Las actividades dentro de la ABC, se ordenan en relación a dos principios: el geográfico<sup>278</sup> y el temático. La mayoría de las demandas se gestionan teniendo en cuenta el primero y de hecho así se organizan las Gerencias de la CGPD, de acuerdo al organigrama actualmente vigente de la ABC indicado en la Figura 13. Pero desde 2006 se ha propiciado una reestructuración en la ABC a favor de la lógica por área temática. El Decreto N° 5979/2006, que aprueba una nueva estructura del MRE, propone modificaciones en la estructura organizativa de la ABC<sup>279</sup>, tales como:

- Un equipo de trabajo especializado en las distintas políticas sectoriales del país, que sirvan como “interlocutores válidos para interactuar con los Ministerios y órganos brasileros que prestan cooperación” (Relatorio de Gestão para Tomada de Contas Anual da Agência Brasileira de Cooperação, CGPD, 2006, en Landulpho Alves Lopes, 2008; Valler Filho, 2007: 113). Esta cuestión vinculada con una mayor capacitación por parte del personal de la Agencia, ha sido un desafío señalado por varias fuentes<sup>280</sup>.
- La división en Coordinaciones Generales (tanto para la cooperación recibida como la ofrecida) según áreas temáticas<sup>281</sup> (ver Figura 16);

---

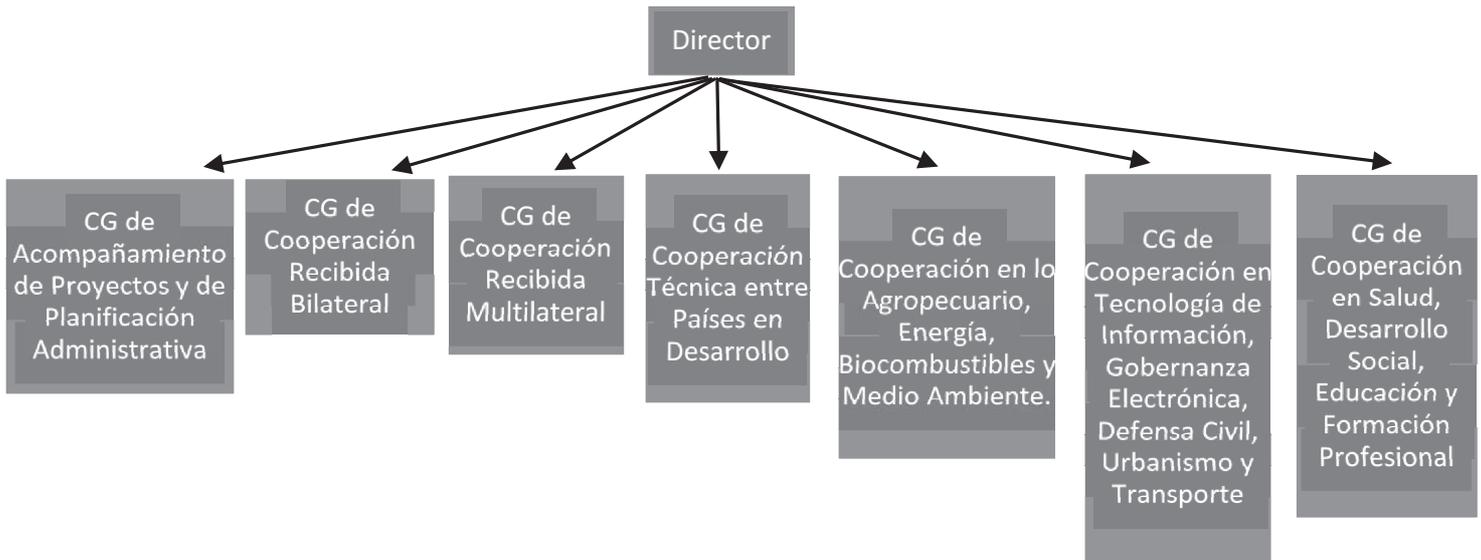
<sup>278</sup> El enfoque geográfico de trabajo, permite que un mismo tema que se desarrolla en varios países sea gestionado por numerosos técnicos de la ABC (Cabral, Weinstock, 2010: 13).

<sup>279</sup> A nivel oficial, se ha buscado mejorar aspectos vinculados a los recursos humanos (para crear una carrera, o alcanzar mayor autonomía con un presupuesto independiente al de la cancillería). Burges (2012: 237) indica que aún no se tiene certeza de que modelo organizativo tomará la ABC. Con Dilma, por ejemplo se ha involucrado al IPEA en la contabilización de las actividades de cooperación de Brasil, para un mayor seguimiento y aún se espera poder brindar una mayor autonomía a la ABC. (Costa Leite, 2010).

<sup>280</sup> Ante la falta de personal especializado para la CSS, en 2004 se implementó como una solución provisoria, los Núcleos de Cooperación Técnica en algunas Embajadas de África, Haití y Timor Leste, mediante los cuales se habilita la contratación de personal local (Iglesias Puente, 2010: 143). Otras propuestas sugerían la elaboración de un catálogo de "consultores" habilitados para participar de proyectos específicos. (A Reestruturação da ABC". <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarnoticia/243>)

<sup>281</sup> Muchas de estas unidades obedecen a enfoques geográficos, y según ciertos autores aún falta una mayor adaptación y representación real en una estructura organizacional formal. (Cabral y Weinstock, 2010; citadas en Medeiros Farias, 2011: 64 y 65). Cabral y Weinstock (2010: 8, 9) citan el caso de la CG de Salud y Desarrollo Social, que si bien debería abarcar a todos los países, en la práctica se focaliza en ALC. Lo mismo sucede con la CG Agropecuaria, Energía, Biocombustibles y Medio Ambiente, que maneja el proyecto Cotton 4 y otros estructurantes, pero desestima pequeñas iniciativas.

**Figura 16: Propuesta de reestructuración de la ABC**



Fuente: Revista Vía ABC. Julio 2007

### Competencias y funciones en materia de CI de EMBRAPA

La SRI de EMBRAPA trabaja considerando los intereses del agro negocio brasilero, las tendencias mundiales, las directrices propias de la institución y del MAGA (EMBRAPA, 2009: 34), así como aquellas vinculadas a la cooperación técnica y científica internacional que establezca el MRE<sup>282</sup> (ibídem, 15), “en sintonía con la política externa brasilera” (ibídem, 32)<sup>283</sup> y la diplomacia presidencial (Costa Vaz y Aoki Inoue, 2007: 11). Es la unidad encargada de planificar y coordinar las actividades de cooperación internacional, científica y tecnológica (EMBRAPA 2014-Reglamento interno SRI).

Al respecto, cabe no obstante aclarar, que si bien existen lineamientos que orientan el accionar de la empresa en materia de cooperación, se objeta la falta de legislación específica en relación con esta

<sup>282</sup>Cabe indicar que en relación con la ciencia y la tecnología, la Cancillería cuenta con la División de Ciencia y Tecnología (DCTEC), dependiente del Departamento de Temas Científicos y Tecnológicos, el cual propone las directrices de política externa en el ámbito de la ciencia y la tecnología, y la ABC. La DCTEC “formula, ejecuta, representa y acompaña la política del gobierno en ciencia y tecnología”. En ese sentido asiste a los organismos de la Administración pública, entre ellos a EMBRAPA, en la negociación de los instrumentos jurídicos que legalizan la cooperación científica y tecnológica (EMBRAPA, 2009: 31). Es innegable la vinculación entre EMBRAPA y la ABC en CSS. (Ciclo debates CSS-EMBRAPA, septiembre 2013).

<sup>283</sup>No obstante, EMBRAPA también se rige por cierto tipo de legislación específica vinculada al ámbito de la cooperación en lo concerniente al ámbito de la agricultura y ganadería, ya sea para realizar intercambios de germoplasma u organismos vivos, etc. (EMBRAPA, 2009: 15)

modalidad de cooperación y en ese sentido, se indica también que las directrices se consiguen en base a las experiencias adquiridas en los proyectos realizados (EMBRAPA, 2009: 27).

La institución distingue entre la cooperación recibida, la prestada y la mutua. Ésta última atendiendo a las necesidades de todos los participantes, aunque en los tres casos todas las partes satisfacen sus intereses. Esta diferenciación reflejaría la manera de estructurar el trabajo de la Secretaría a través de la clasificación de tipos de cooperación (EMBRAPA, 2009: 25) y los intercambios institucionales que realiza, sea con el Norte o el Sur<sup>284</sup>:

- **Cooperación técnica:** promueve la transferencia de técnicas, capacitación del personal, buscando resultados a corto plazo, con miras al “desarrollo socioeconómico del país receptor” (EMBRAPA 2009; SOUZA 2010, en Oliveira Anunciato, 2013: 12). Aquí se inserta la CSS y dentro de este esquema se contemplan las acciones con la ABC. Algunos de los instrumentos que destacan para su implementación son los proyectos estructurantes (que en su mayoría desarrolla en asociación con la ABC u otras agencias internacionales), proyectos puntuales (de menor duración), plataformas de innovación agropecuaria (que cuenta con diversos socios internacionales), capacitaciones y las oficinas de EMBRAPA en el exterior, como la que tiene en África<sup>285</sup>.
- **Cooperación científica:** es uno de los principales pilares de EMBRAPA, cuya finalidad es la formación y perfeccionamiento del personal, y la obtención de tecnologías de ayuda al sector agrícola nacional, buscando intercambiar experiencias o compartirlas. De esta forma, se mantienen alianzas con países líderes del Norte (aunque también del Sur) o bien organismos internacionales, institutos o redes de investigación, etc.<sup>286</sup> De hecho, las primeras experiencias de EMBRAPA con el contexto internacional tuvieron que ver principalmente con la formación de su personal a través de programas de postgrado en el exterior, mayormente en EEUU y Europa, o bien mediante la ejecución de proyectos de organismos internacionales como el BID (Zoccal Gomes, 2012: 10).
- **Cooperación tecnológica:** con la finalidad de generar productos y desarrollar procesos, “para garantizar en un futuro la autonomía del receptor”.

---

<sup>284</sup> <https://www.embrapa.br/intercambio-de-conhecimento>

<sup>285</sup> <https://www.embrapa.br/cooperacao-tecnica>

<sup>286</sup> Los vínculos bilaterales se asocian por ejemplo con la UE, los Labex. Los multilaterales con los Procis. (Nepomuceno Duci, 2012)

- **Cooperación financiera:** a partir de préstamos o transferencias no reembolsables (donaciones). Cuando el financiamiento proviene de organismos internacionales, interviene asimismo el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión y el de Hacienda (EMBRAPA, 2009: 32).

Los informes de gestión de EMBRAPA destacan su accionar para ampliar y fortalecer la cooperación científica y tecnológica entre investigadores” y en “centros con la más alta tecnología en recursos naturales, biotecnología, agricultura de precisión, informática, etc.” a través de los LABEX por ejemplo, y de proyectos de transferencia de tecnologías que sirven para una mejor atención de las demandas de terceros países en el marco de la CSS (Relatoría de Gestión del año 2010, 2011, EMBRAPA). Todas estas modalidades de acción son parte del compromiso de internacionalización de la Empresa (Relatoría de Gestión del año 2011 EMBRAPA).

Dicho proceso llevó a la institución a una cada vez mayor participación en el escenario mundial, ya sea por el intercambio de técnicos, su formación en el exterior o la participación en foros y reuniones internacionales (EMBRAPA, 2009: 22). Y ello ha incluso generado modificaciones institucionales, tanto en aspectos estructurales, como organizativos. Al igual que como se anticipó dentro del MRE con el proceso de consolidación de la CI, dentro de EMBRAPA también ha habido cambios en la gestión y atención de las acciones en el exterior. Así la SRI, al ir EMBRAPA ganando mayores espacios en la CI, ha incrementado su personal (de una docena de personas a alrededor de cincuenta), y ha dejado de ser una “Asesoría” para transformarse en Secretaría en 2009, adquiriendo así autonomía financiera y de gestión (Goulet, et. al., 2013: 98), mejorando en general sus mecanismos de trabajo para acompañar a las demandas de cooperación (Coordinador EMBRAPA Mozambique Bellini Leite, 2012: 19). “La estructuración e institucionalización de las relaciones internacionales dentro de los órganos públicos confirman la tendencia de un incremento de participación de las instituciones en proyectos internacionales” (Moreira Campos Lima, 2012b: 123).

Incluso, el hecho de que EMBRAPA haya podido establecer oficinas en el exterior implica la solución de limitantes. Algunas reformas posibilitaron “hacer oficial ese mandato internacional al darle autorización para cumplir con formalidades administrativas a su nombre” (Goulet, et. al., 2013: 97). Tener un asiento en África a través de sus oficinas en Ghana, permitió a EMBRAPA la “coordinación y adaptación a las necesidades locales” (UNCTAD 2010; citado en Anunciato, 2013: 12).

Al respecto, y como parte de estos cambios institucionales, en 2011 se crea la Ley N° 12.383/2011, (modificatoria de la Ley de creación de EMBRAPA N° 5.851/1972), por la cual se explicita que la organización podrá atender “con mayor agilidad las posibilidades de cooperación científica y tecnológica (...), y las demandas de países en desarrollo en el marco del relacionamiento sur-sur, con intermedio de la ABC/MRE” (Relatoría de Gestión del año 2011 EMBRAPA). De acuerdo a su artículo 2: “EMBRAPA podrá ejercer cualquier actividad que sea parte de su objeto social fuera del territorio nacional, en conformidad con lo dispuesto en su estatuto social”.

No obstante estos avances, algunos aún señalan la falta de una estructura operativa que pueda acompañar las misiones que reciba el gobierno. Se señala, que pese al incremento del personal, no hay suficientes agentes<sup>287</sup> para atender las demandas de cooperación, asemejándose esta situación a los desafíos planteados con la ABC (Peixoto Magalhães, 2008).

Por otro lado, resulta de interés mencionar que EMBRAPA (2009: 51, 26) clasifica a la cooperación, según sea institucional/interinstitucional o cooperación oficial. La primera refiere al vínculo entre instituciones públicas o privadas de los países, con su exclusiva responsabilidad, sin involucrar necesariamente al gobierno federal (por ejemplo entre universidades o centros de investigación). Y, la cooperación oficial es aquella acordada entre dos gobiernos o bien entre el gobierno y organizaciones internacionales. Al respecto, cabe mencionar que EMBRAPA es una empresa pública con arreglo al derecho privado, pero asimismo la principal institución pública de investigación agropecuaria del país (Schmidt Bassi et. al: 541), que contribuye a los planes y programas del gobierno, en este caso en lo que hace a CSS, y que adapta su misión y objetivos en consonancia con las directrices gubernamentales.

### ***Implementación de la CSS e interrelación entre los actores:***

Cuando la CSS técnica se realiza de manera conjunta entre la ABC y organismos nacionales, se ejecuta a través de **Proyectos**<sup>288</sup> (Valler Filho, 2007: 94), enfatizándose la realización de “acciones

---

<sup>287</sup> Se indica que para dicho año la SRI contaba con un solo técnico para la gestión de acuerdos bilaterales con países desarrollados, otro para atender las cuestiones multilaterales, uno para la relación con América Latina y otro para África.

<sup>288</sup> En el caso de que se requieran acciones de gran envergadura también se trabaja a partir de Programas con subproyectos (ABC, 2005: 10).

o proyectos estructurantes”, que tengan “impacto social y económico sobre los beneficiarios y que aseguren más apropiación y sostenibilidad” (Ayllón Pino, 2010/ Macedo Cintra, 2010: 33)<sup>289</sup>.

Los Proyectos basan su metodología, de acuerdo a la utilizada por varias agencias internacionales de cooperación, teniendo en cuenta el enfoque de marco lógico (ABC, 2004: 10). Su formulación y negociación se realiza entre los países socios, y su aprobación se respalda jurídicamente mediante *Acuerdos Básicos de Cooperación Técnica*, firmados entre Estados para darle un marco referencial y respaldatorio de todas las acciones de cooperación técnica<sup>290</sup> que se realicen, y *Acuerdos o Ajustes Complementarios* (Iglesias Puente, 2010: 120). Éstos últimos surgen a posteriori de los Acuerdos Básicos, y presentan actividades concretas de cooperación para su implementación, no requiriendo su aprobación por parte del Congreso (ABC, 2013:15). Es importante notar que los documentos de proyecto no permiten inversiones financieras o comerciales, ni en infraestructura. Ello garantiza que las acciones de cooperación a realizar sean exclusivamente técnicas.

Una vez definido el proyecto, las acciones de CTI se instrumentan mediante los “mecanismos operativos” que decidan las partes, a saber: 1) consultorías especializadas; 2) formación de recursos humanos; 3) realización de investigaciones y estudios; y/o 4) la complementación de infraestructura, a través de la provisión de equipamientos o insumos necesarios. Dependiendo el proyecto, se pueden realizar misiones técnicas, intercambio de personal e información, o realización de estudios de prefactibilidad (ABC, 2004: 11-12)<sup>291</sup>.

Al igual que el incremento en la cantidad de países con los que se vino cooperando, algunos datos registrados indican que en 2003, la ABC solo contaba con 23 proyectos en ejecución, y que para 2008, se contabilizaban 256 proyectos y actividades puntuales (Cabral y Weinstock, 2010; citadas en Medeiros Farias, 2011). Esto refleja en acciones la importancia dada a la profundización de las relaciones sur-sur a nivel discursivo.

---

<sup>289</sup> A partir de 2004 la ABC decide apoyar proyectos vinculados con las prioridades nacionales de los países, que tengan mayor repercusión y alcance de resultados, y un efecto multiplicador intenso, con contrapartida nacional (incluyendo salarios del personal, infraestructura, etc.), y/o participación efectiva de instituciones socias y con instituciones nacionales.

<sup>290</sup> De acuerdo a la Constitución de Brasil, “los convenios y actos internacionales son competencia del Presidente de la Nación (art. 84, inciso VIII), y están sujetos al referendo del Congreso nacional (art. 49, inciso I)”. (ABC, 2005: 19-20). Los acuerdos son una condición previa para la “negociación y ejecución de proyectos de cooperación técnica” (Iglesias Puente, 2010: 119). También se pueden firmar Memorándum de Entendimiento o Actas de intención como otros instrumentos formales.

<sup>291</sup> Documento de la ABC “Orientación Básica Para La Presentación De Proyectos De Ctpd”.

La articulación entre EMBRAPA y la ABC ha permitido la implementación de<sup>292</sup>:

- **Pequeños proyectos:** puntuales y de corto plazo. Pueden ejecutarse a través de las Unidades descentralizadas de EMBRAPA<sup>293</sup>.
- **Capacitaciones:** se articulan por lo general con la ABC y contemplan distintos módulos, con información general sobre la agricultura, a cargo del MAGA, y temas específicos técnicos a cargo de EMBRAPA.
- **Iniciativas** como “Innovation Marketplace con África” (Nepomuceno Duci, 2012) o “Innovation Marketplace América Latina y Caribe”<sup>294</sup> o bien “Diálogo Brasil África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural”<sup>295</sup> (2010), en donde se abordaron misiones de transferencias de tecnología agrícola con EMBRAPA (Oliveira Anunciato, 2013: 7), con la promoción de la ABC.
- **Proyectos estructurantes:** son proyectos de desarrollo de mayor envergadura, con mayores recursos financieros y con una duración de más de dos años, que se realizan con países de África, ALC, y en asociación con la ABC y/u otras agencias internacionales de cooperación. Algunas iniciativas a destacar en este marco son el proyecto Cotton 4<sup>296</sup>, el Proyecto de Apoyo Técnico para el Desarrollo de la Innovación Agrícola en Mozambique, o el del Desarrollo del Cultivo de Ricicultura en Senegal (Oliveira Anunciato, 2013: 11). Aquí la ABC/MRE coordina las

<sup>292</sup><https://www.embrapa.br/cooperacao-tecnica>

<sup>293</sup>Embrapa cuenta con unidades descentralizadas y programas el trabajo a través de articulaciones internacionales, que facilitan la ejecución y seguimiento de los proyectos de cooperación (EMBRAPA, 2009: 34).

<sup>294</sup>“Es una iniciativa que busca modernizar la forma de trabajar la CSS”, permitiendo que los “investigadores trabajen juntos pero a la distancia” (Revista Agroanalysis, 2011). Son asociaciones sur-sur para promover la investigación e innovación agrícola a través de proyectos, y de fondos externos e internos. Participan además otros organismos multilaterales y agencias de cooperación. <http://www.africa-brazil.org/site/index.php/what-we-do/governance>

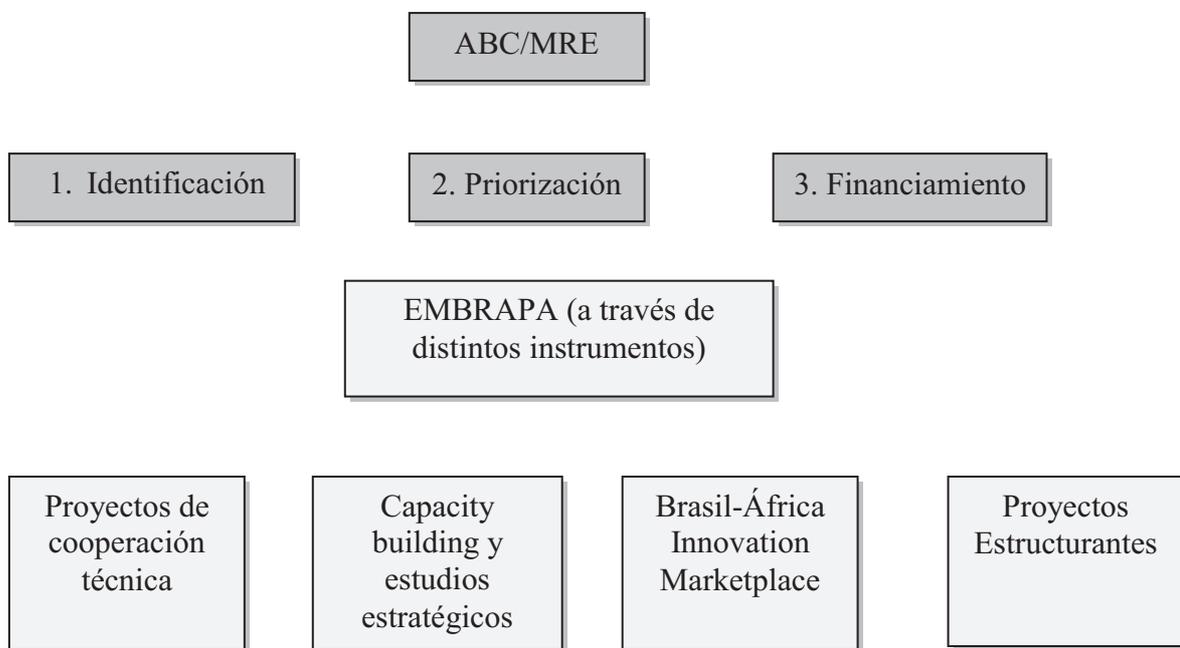
<sup>295</sup>Fue una iniciativa de Lula, quien consideraba a EMBRAPA como “valioso instrumento de la CSS”, y que sirvió para el accionar de la institución en el exterior, como “garoto propaganda” (Silva, 2010; citado en Moreira Campos Lima, 2012b: 86). La misma contó con la participación de Ministros de Agricultura de África (participaron 45 países de África y Timor Leste como observador) y representantes de organizaciones internacionales como FAO, y FIDA, Banco Mundial o el Banco Africano para el Desarrollo. Por Brasil, además del MRE, participaron EMBRAPA, la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB) y el Fondo Nacional de Desarrollo de Educación (FNDE). El mismo sirvió de marco para el tratamiento de cuestiones como la promoción de la seguridad alimentaria, agricultura, etc.

<sup>296</sup>Aprobado por medio de un documento de Ajuste Complementario y un Acuerdo de Cooperación Técnica con la Unión Africana. El objetivo del proyecto, que inició en 2009, es establecer una asociación para el desarrollo sostenible de la cadena de algodón, para “incrementar la calidad y producción algodонера a través de investigaciones en los cultivos locales” (ABC 2010b; EMBRAPA 2009; IPEA 2012, en Anunciato, 2013: 13). Esta es una iniciativa financiada por la ABC e implementada por EMBRAPA mediante su unidad encargada del cultivo de algodón “EMBRAPA Algodão”. (Anunciato, 2013: 13; ABC: 7). En Cotton 4 participan Benin, Burkina Faso, Chade y Mali. (ABC 2010; EMBRAPA 2009; IPEA 2012; citados en Anunciato, 2013: 13). Brasil espera obtener a cambio de esta cooperación, el apoyo político por parte de estos países en el marco de la OMC, en contra de los subsidios agrícolas que distorsionan el comercio internacional (Anunciato, 2013: 15).

actividades con el apoyo logístico y operativo del PNUD, y EMBRAPA conduce y evalúa las actividades técnicas, siendo la institución a cargo de la implementación del proyecto (OECD, WTO).

La figura indicada a continuación, refleja la “estrategia de acción conjunta” entre la ABC y otras instituciones brasileras gubernamentales, como por ejemplo EMBRAPA, aplicada en la gestión de acciones de cooperación, en este caso con África<sup>297</sup>, específicamente en el marco del Programa EMBRAPA-ABC Mozambique<sup>298</sup>. Aunque este esquema puede tomarse de referencia para la totalidad de acciones conjuntas entre ABC y EMBRAPA.

**Figura 17: Estrategia de acción conjunta entre ABC y otros organismos nacionales brasileros**



El esquema permite ver como EMBRAPA es convocado por la ABC, quien coordina las acciones (Diniz Ferreira de Lima, 2012: 17), y decide sobre la viabilidad de las demandas en una primera instancia, aportando a su financiamiento. En relación a ello, a continuación se describe el proceso<sup>299</sup> establecido por la ABC para la formulación de proyectos de cooperación técnica o gestión de

<sup>297</sup> Fuente: Embrapa “Africa. A continent full of opportunities for agricultural research”.

<sup>298</sup> Esta iniciativa integra los proyectos: Plataforma, Prosavana y Proalimentos, e involucra a la ABC/MRE y a EMBRAPA, con la participación del Ministerio de Agricultura de Mozambique, la USAID o JICA, según sea el proyecto. También se aplica este esquema para las acciones en Mali y Senegal (Embrapa “Africa. A continent full of opportunities for agricultural research”).

<sup>299</sup> Información extraída del Documento de la ABC “Orientación básica para la presentación de proyectos de CTPD”.

iniciativas de CSS, de donde se desprende la articulación interinstitucional entre la dimensión político-diplomática y la técnica-sectorial.

**1. *Identificación de oportunidades de cooperación:*** las demandas de cooperación pueden originarse desde los países, a partir de visitas presidenciales, la realización de comisiones mixtas<sup>300</sup>, o su detección a través de las Embajadas, las cuales son parte de la red de trabajo de la ABC<sup>301</sup>, y asisten en la identificación de la institución contraparte, en las negociaciones y en las acciones que se acuerden (Iglesias Puente, 2010). En algunos casos, la ABC cuenta con Núcleos de Coordinación Técnica en Embajadas (de países que tengan una cartera de proyectos significativa), que funcionan como puntos focales para facilitar las cuestiones logísticas, y operativas de manera local o *in situ*. Aunque se indica un escaso intercambio entre la Agencia y dichos núcleos en los pocos países donde están presentes (Cabral, Weinstock, 2010: 9, 13). En cualquier caso, los primeros pasos radican en la recepción por parte de la ABC de la propuesta o idea proyecto que presentan terceros países (ABC, 2013: 81).

En el Manual de Gestión de la Cooperación Técnica Sur-Sur de la ABC del 2013, se habla de una única etapa de identificación, en la cual, en una primera instancia la Agencia verifica la existencia de acciones de cooperación o acuerdos firmados con el país demandante para determinar si se prosigue o no con la solicitud, la cual en caso de ser viable, pasa a consulta de instituciones brasileras cooperantes para que analicen la posibilidad de cooperar en cada caso en función de las cuestiones técnicas (por ejemplo si hay conocimientos o experiencias que se puedan compartir, si hay recursos a disposición para el desarrollo de la misma, etc.). Una vez realizado este paso es la ABC la que de todas formas determina, al ser el último eslabón de esta etapa, si continuar con las subsiguientes etapas del procedimiento de formulación del proyecto (ABC, 2013: 83).

**2. *Identificación de organismos nacionales ejecutores:*** Al recibir las demandas de cooperación, la ABC establece contacto con las instituciones ejecutoras brasileras, de acuerdo al área temática solicitada. Las mismas pueden ser del poder ejecutivo, judicial o legislativo (este sería el caso de EMBRAPA), fundaciones públicas, centros de investigación, autoridades estaduais y municipales, ONGs.

---

<sup>300</sup>Las “Comixtas”, al igual que en Argentina, reflejan los mecanismos institucionales a través de los cuales las partes negocian las principales áreas y directrices para ejecutar acciones cooperación. Allí tienen participación los organismos brasileros y el MRE (Costa Vaz y Aoki Inoue, 2007: 9).

<sup>301</sup> Iglesias Puente indica que las agencias de cooperación de países desarrollados muchas veces tienen puntos focales funcionando en otros países. Al no ser este el caso, las representaciones diplomáticas ejercerían ese rol de alguna forma.

Las “entidades domésticas” participan del “diseño, planificación, ejecución y evaluación de la cooperación técnica” (Iglesias Puente, 2010: 124), e incluso en la negociación de los proyectos, junto con personal de la ABC (ibídem, 122). Esta articulación se refleja en la ABC en la forma de organizar su CGPD que contempla el trabajo por Gerencias y por “Parceiras” con las instituciones nacionales involucradas en dicha cooperación<sup>302</sup>.

**3. Análisis técnico de las propuestas:** para evaluar la viabilidad del proyecto se realizan reuniones técnicas entre las distintas partes, o si fuera necesario misiones de prospección (en las cuales deberá participar personal de la ABC (2013: 87), para una mayor provisión de insumos e información y una mayor claridad y definición de la demanda (ABC, 2004: 15-16). Es importante contemplar en esta etapa, que los proyectos propuestos sirvan al desarrollo nacional de Brasil y de los países contrapartes. Esta tarea está a cargo de la ABC junto con las instituciones nacionales involucradas en cada caso (Valler Filho, 2007: 94).

En este análisis de las demandas, EMBRAPA señala que la ABC realiza una evaluación contemplando aspectos geopolíticos, pero que su validación desde lo técnico es primordial (Ciclo de debates CSS-EMBRAPA, septiembre, 2013). Asimismo, las potenciales instituciones cooperantes del país, analizarán las propuestas según sean convergentes con experiencias brasileras existentes, la disponibilidad de recursos financieros y técnicos (ABC, 2013: 81).

De resultar viable el proyecto, se elabora el documento correspondiente<sup>303</sup>. La elección de los técnicos que asistan en los proyectos de CSS de la ABC es realizada por la propia institución ejecutora, en la cual se desempeñen. Con lo cual se deben respetar los procesos administrativos y jerárquicos internos de cada institución (Costa Leite y Passarelli Hamann, 2012: 5).

**4. Formalización:** Como paso posterior se deberá suscribir un documento de Ajuste Complementario, así como el Proyecto acordado. Ello habilita el inicio de las actividades, su monitoreo y evaluación final. En muchos casos se aprovechan las Comixtas, como espacios para formalizar los acuerdos.

---

<sup>302</sup> <http://www.abc.gov.br/SobreAbc/Direcao/CGPD/Parcerias>

<sup>303</sup> Los proyectos de cooperación técnica que se gestionen a través de la ABC deben seguir el formato de la agencia. Los que se realicen por fuera de la ABC deberán responder a criterios propios de cada institución (por ejemplo aquellos de EMBRAPA) (EMBRAPA, 2009: 54).

**5. Implementación del proyecto:** a cargo de las instituciones ejecutoras designadas por cada país<sup>304</sup>. La ABC brinda el apoyo logístico y financiero. En el Manual de gestión del 2013 se indica que hay dos procesos de gestión interrelacionados, por un lado, la implementación técnica, y por otro, la ejecución administrativa-financiera (ABC, 2013: 81).

En esta etapa del proceso se resalta de los debates que han tenido lugar en EMBRAPA sobre CSS, y en donde la ABC fue una institución invitada, la necesidad planteada por la Empresa de que haya un equilibrio entre los aspectos políticos y la calidad técnica de la cooperación prestada. Ello vinculado a la dificultad de poder dar respuesta a las demandas de los países, cuando por ejemplo se requiere de una mayor cantidad de misiones debido a las exigencias de la temática a trabajar, etc., siendo que ello muchas veces se dificulta (Debates de CSS-EMBRAPA, septiembre 2013).

El Manual de Gestión de la Cooperación Técnica Sur-Sur del 2013, refiere a la existencia de Comités de Acompañamiento de Proyectos (CAP), como un instrumento de gestión de iniciativas de CSS, y el cual se integra por agentes del país demandante y de Brasil. Los mismos se conforman por agentes de la institución coordinadora/ejecutora (aquellos que asumen la responsabilidad legal de los proyectos y a nivel nacional establecen directrices y coordinan acciones de cooperación técnica internacional) y de la institución implementadora técnica (en ambos casos se designa a un representante institucional y un punto focal para el proyecto) (ABC, 2013: 25, 105).

El seguimiento y monitoreo de las acciones de cooperación, así como su evaluación, y posterior análisis del impacto, son etapas que no se contemplan o explicitan dentro de este proceso, al menos hasta el 2013, en donde surge el Manual de Gestión de la ABC (2013: 81) mencionado, el cual indica una etapa de cierre y evaluación de los proyectos, en donde las partes validan internamente lo realizado, en sus aspectos técnicos, gerenciales y operativos y también de manera externa en cuanto a su eficacia, eficiencia y sostenibilidad.

Al respecto, se reconoce desde la ABC que esta es la parte más vulnerable que enfrenta la CSS. (Debates de CSS-EMBRAPA, septiembre 2013). Ello es una limitante, si se considera que la ABC solo hace una evaluación con fines administrativos (relevando los países, instituciones, contactos, etc), y que solo algunos proyectos son evaluados técnicamente por los organismos ejecutores (Cabral y Weinstock, 2010; citadas en Medeiros Farias, 2011: 67). Por otra parte, la escasa difusión

---

<sup>304</sup> En lo que respecta a la participación del personal de EMBRAPA en la CSS a través de la ABC, al tener la Empresa, representación territorial en Brasil a través de sus diversos centros, cualquier especialista puede participar en los proyectos de cooperación técnica de acuerdo al área específica que se demande. (Marques Vaz de Souza, 2010: 6).

de información sobre experiencias, impactos, y/o desafíos en la ejecución de los proyectos (Medeiros Farias, 2011: 69; Cabral y Weinstock, 2010: 2), son limitantes necesarias de resolver.

Resulta interesante destacar que la ABC cuenta desde el 2009 con un Sistema de Información Gerencial de Acompañamiento de Proyectos (SIGAP), que reúne información (técnica, administrativa, presupuestaria, financiera, etc.) de aquellos proyectos de cooperación técnica internacional ejecutados y/o en ejecución, permitiendo el acceso y consulta a las entidades nacionales ejecutoras (“Portaria”-ordenanza- N° 206 del 23/10/2009). Sin embargo este sistema no incluye a la cooperación técnica ofrecida por Brasil a los países en desarrollo “por no aplicarse a la modalidad de Ejecución Nacional, debiendo ser dotados dichos casos de otra modalidad de ejecución de proyecto” (Art. 5. Portaria N° 717 del 09/12/2006)<sup>305</sup>. En ese sentido, la CSS no estaría contemplada por este mecanismo, que permite compartir y difundir información sobre la marcha de los proyectos entre los actores involucrados.

En cuanto a la interrelación entre las unidades que intervienen en la CSS, se observa una vinculación colaborativa, en donde los actores respetan las jerarquías y roles de cada uno dentro de la estructura burocrática. Cada organización gubernamental involucrada, tiene su área específica que centraliza y gestiona la CSS.

Así EMBRAPA (2009: 31, 32), como organismo ejecutor o implementador de la CSS (Marques Vaz de Souza, 2010: 6, 7)<sup>306</sup>, reconoce a la ABC como unidad “que coordina la elaboración y ejecución de programas de cooperación técnica”, y que asiste y apoya a los proyectos, tanto en los procedimientos administrativos, el intercambio de técnicos, la realización de capacitaciones, o bien en el suministro de equipamiento.

Algunas fuentes sostienen que la cooperación técnica en agricultura es mediada principalmente por la ABC, y que considerando todas las áreas temáticas, “cerca del 50% de los proyectos en ejecución cuentan con la participación directa de EMBRAPA”. En agricultura vía ABC, “el 95% de los

---

<sup>305</sup> La Portaria N° 717/2006 hace referencia al accionar del MRE y por lo tanto de la ABC en proyectos de cooperación técnica internacional “recibidos” o que el país desarrolla con organismos internacionales. Allí incluso se indica que los proyectos de cooperación técnica internacional que el país ofrezca a aquellos Estados en desarrollo deberán someterse a otra modalidad de ejecución a ajustarse entre las partes. [http://www.abc.gov.br/sigap/downloads/PORTARIA\\_717.pdf](http://www.abc.gov.br/sigap/downloads/PORTARIA_717.pdf)

<sup>306</sup> Se hace referencia al accionar brasilero en África, teniendo en cuenta la experiencia de EMBRAPA en dicho continente, en conformidad con la política externa. (EMBRAPA, 2009: 40).

proyectos son ejecutados en cooperación con la Empresa”<sup>307</sup>. Al respecto, EMBRAPA es el principal socio de la ABC en el sector agrícola a nivel nacional (Farani, Arraes, 2012) y es una institución que lleva muchos años integrando la red de instituciones nacionales colaboradoras de la ABC (Diniz Ferreira de Lima, 2012: 13).

La cooperación agrícola que realiza EMBRAPA con intermedio de la ABC se hace a través de “asociaciones estratégicas”, en donde la ABC es un actor mediador (ABC 2010; IPEA 2011; Lima 2012; citado en Oliveira Anunciato, 2013: 2). Nótese que se habla de un rol como intermediario o coordinador y no como centralizador. Incluso, en el proceso de internacionalización de EMBRAPA, y considerando su accionar en los últimos diez años, la coordinación de la ABC, ha sido una de las principales herramientas para desarrollar la cooperación técnica (Diniz Ferreira de Lima, 2012: 26). Esta situación, al igual que en Argentina, implica cierta interdependencia y por lo tanto una relación horizontal entre EMBRAPA y la ABC, en donde, en términos de Mayntz, hay vínculos intersectoriales, sin estar ambas unidades relacionadas jerárquicamente, y en donde una aporta los servicios técnicos especializados y la otra aquellas cuestiones administrativas o de apoyo operativo.

No obstante, se destaca la autoridad que representa la ABC con respecto de EMBRAPA, por su conocimiento e injerencia en materia de CI, y en el establecimiento de lineamientos de política externa. Diniz Ferreira de Lima (2012: 4) afirma que hay una dirección de colaboración entre ABC y EMBRAPA, siendo que este último se maneja bajo las directrices de la ABC, al menos en los casos estudiados por el autor, que refieren a la actuación en África.

Las Figuras 18 y 19 que a continuación se presentan intentan dar cuenta y coinciden sobre la dificultad de coordinación que tiene el sistema de CI en Brasil, ya sea por la gran cantidad de actores intervinientes, o el rol difuso que asume la ABC, aun cuando busca ser punto focal de la política de cooperación del país.

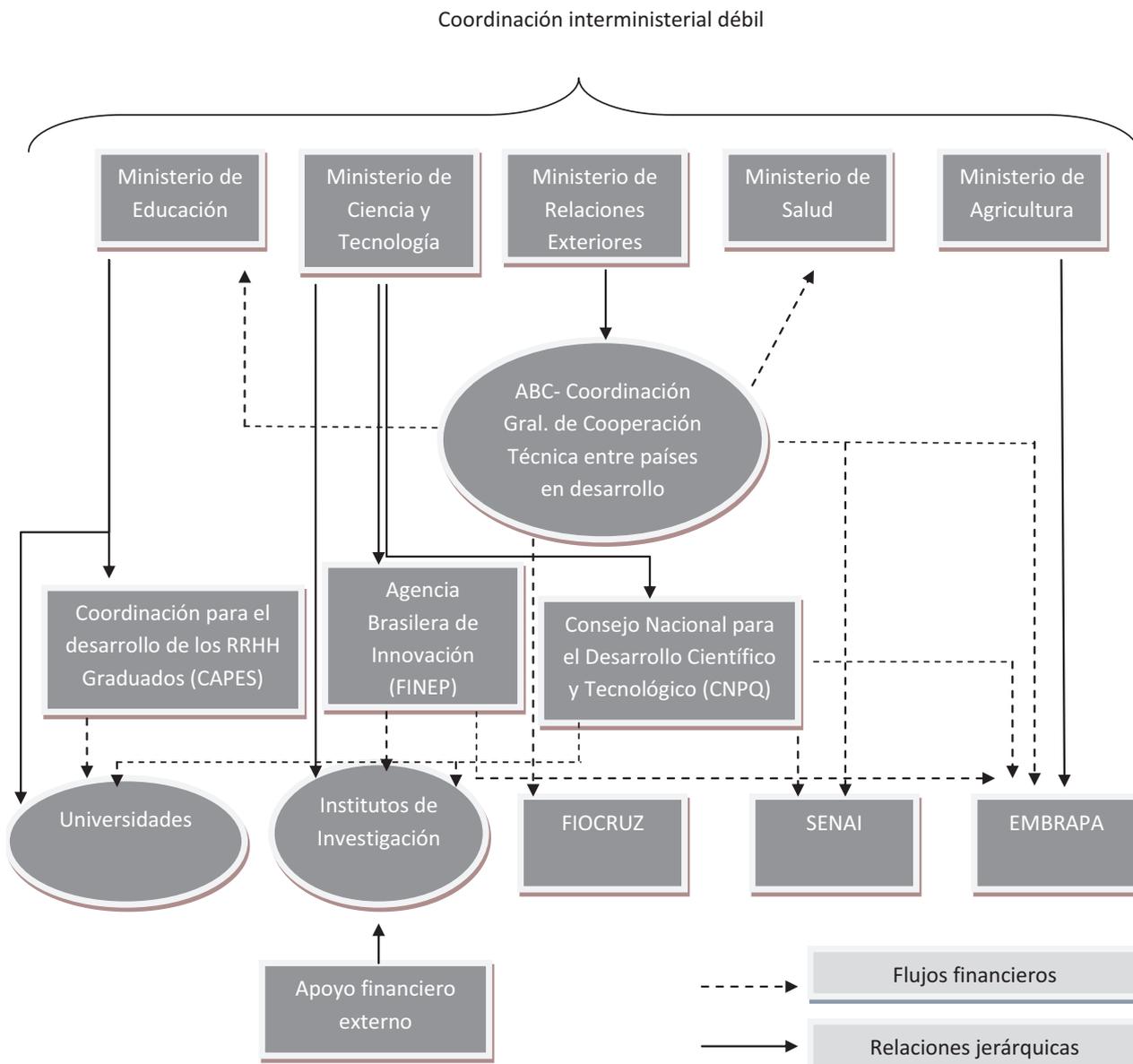
En la Figura 18, Sarah-Lea John de Sousa (2010), ilustra la articulación institucional entre algunos actores del sector público brasilero, indicando en un mismo nivel a los Ministerios, destacando la figura de la ABC como punto focal institucional, por debajo de la Cancillería y la presencia de algunas agencias vinculadas a los Ministerios. Se muestran flujos financieros y relaciones jerárquicas entre los jugadores presentes, pero se indica una “coordinación dificultosa, y actividades difusas, ante la existencia de varios socios participando y la falta de un marco estratégico coherente

---

<sup>307</sup> Datos aportados por Washington Silva, Jefe de coordinación, prospección e innovación de la SRI de EMBRAPA en febrero de 2008, en Peixoto Magalhães, 2008

y claro”. La autora refiere una débil coordinación interministerial y “débiles intercambios con otras entidades”. EMBRAPA es presentado en una relación de dependencia jerárquica con el MAGA y la CGPD de la ABC como unidad subordinada al MRE, también jerárquicamente. La relación entre la ABC y EMBRAPA es de índole operativa principalmente, reflejada por el vínculo financiero.

**Figura 18: Esquema de coordinación vinculado a la CI en Brasil (John de Sousa)**

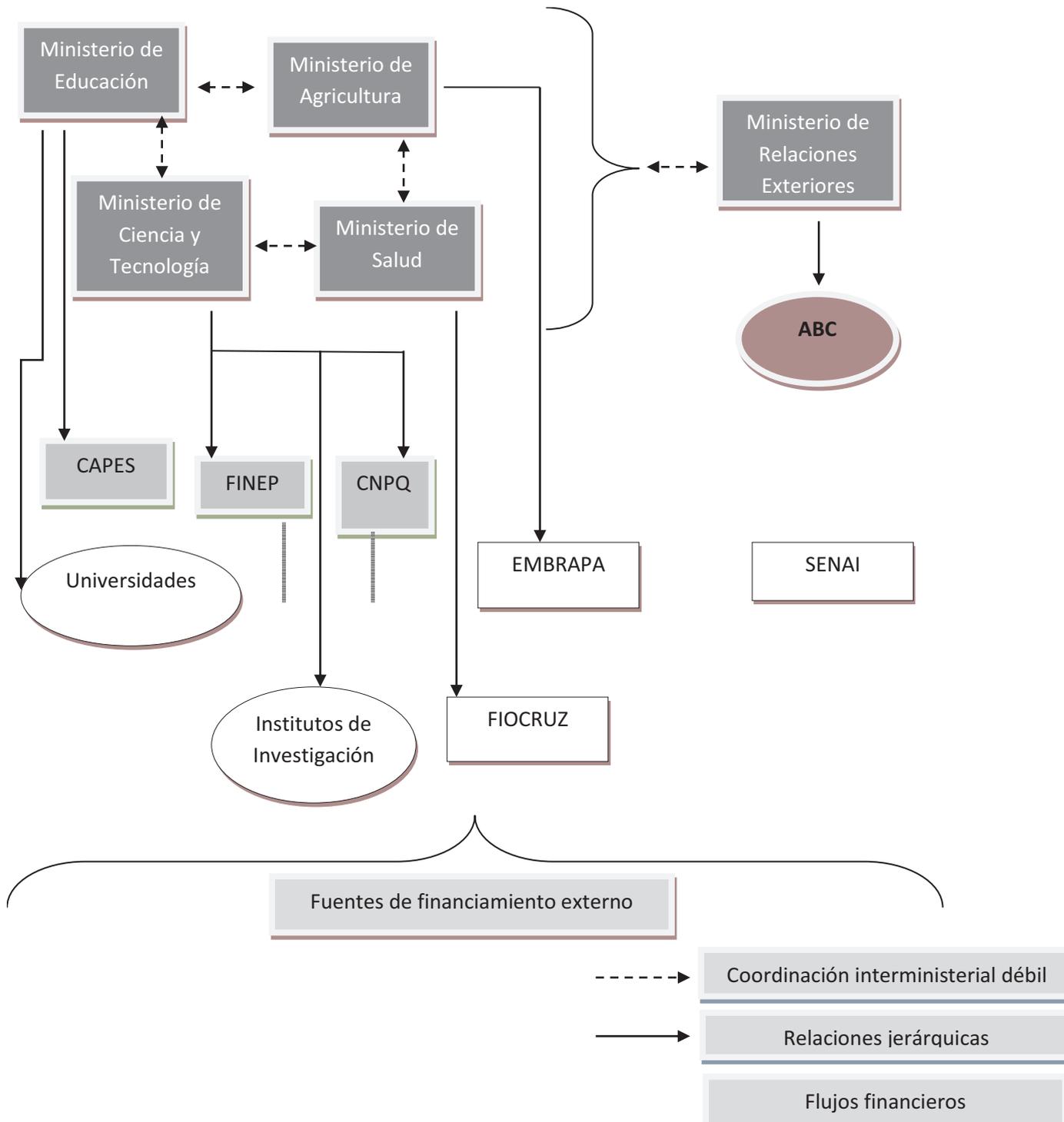


Fuente: Sarah-Lea John de Sousa/German Development Institute.

La Figura 19 presenta mínimas diferencias con la anterior, indicando el mismo mapa de actores en relación a áreas claves de la CI científica y técnica del país, a saber, salud, educación y agricultura. Al igual que en la Figura 18, se hace hincapié en los vínculos financieros y jerárquicos y en la débil coordinación entre los Ministerios. Costa Vaz y Aoki Inoue (2007: 6, 7) también señalan las relaciones jerárquicas entre la ABC y el MRE, y EMBRAPA y el MAGA. Entre ambos Ministerios se refleja, al igual que en el gráfico anterior, una relación interministerial “débil”. EMBRAPA y Fiocruz son dos agencias clave implementadoras, “y los actores más activos en asistencia al desarrollo y la investigación”.

Por su parte la relación entre la ABC y EMBRAPA, al igual que con la Figura 18, responde a vínculos financieros. A diferencia del anterior esquema, al MRE se lo presenta por separado del resto de los Ministerios, porque juega un rol diferente al ser responsable de articular el accionar de los demás Ministerios, de acuerdo a las prioridades de política exterior (a través de la ABC), planteando asimismo un “sistema pobremente coordinado, con patrones coherentes difícilmente identificables”.

**Figura 19: Esquema de coordinación vinculado a la CI en Brasil (Costa Vaz y Aoki Inue)**



Fuente: Costa Vaz y Aoki Inoue, 2007

En línea quizás con estas ilustraciones, Ayllón Pino (2010) indica que es aún un reto la “coordinación entre las agencias ejecutoras de la cooperación y la definición de la articulación en el terreno con otras cooperaciones”. Señala que Brasil “se encuentra en un proceso de construcción y búsqueda de un modelo de cooperación autóctono, anclado en las características institucionales,

sociales e históricas”, en donde “la participación más amplia de otros agentes nacionales (más allá de la diplomacia) será decisiva”.

#### ***IV.3.1.c. Estabilidad***

A nivel general, se ha visto cierta continuidad y coherencia tanto desde la dimensión político-diplomática como la técnica-sectorial en lo que respecta a la promoción de la CSS en los años contemplados para este estudio. Desde ambos planos, se promueven las relaciones sur-sur, y en ese sentido se podría corroborar la existencia de “acuerdos intertemporales” en apoyo a la gestión de esta cooperación. Ello significa que aunque haya habido cambios en las autoridades a cargo, se sostuvo el interés en afianzar esos vínculos y en la cooperación como herramienta para alcanzarlos. Cabe mencionar no obstante, que al igual que lo que sucede en el caso argentino, el período de estudio incluyó a dos presidencias que respondieron a un mismo modelo de gobierno, y para analizar con mayor profundidad y certeza este punto, convendría realizar el análisis ampliando el rango temporal a futuro para vislumbrar la existencia o no de posibles interrupciones.

Por otra parte, aun cuando Brasil dispone de elementos para orientar su cooperación (manuales, decretos, u otros documentos oficiales), no existe marco jurídico o normativo que respalde y garantice la sustentabilidad a la gestión de CSS. Cabe mencionar, no obstante, que tanto EMBRAPA como la ABC debieron adaptar sus estructuras y marcos institucionales para atender a las demandas de cooperación, fortaleciendo en la mayoría de los casos, las dependencias especiales que se encargan de gestionar estas acciones a nivel del organismo (Moreira Campos Lima, 2012a: 16). Este sería el caso de la Secretaría de Relaciones Internacionales de EMBRAPA, o la ampliación de la ley de creación en EMBRAPA que facilita su actuación en el exterior.

Costa Leite (Debates de CSS-EMBRAPA, agosto, 2013) indica que las burocracias brasileras, en donde hace mención de EMBRAPA, influyen en política externa, aportando conocimientos o valiosa información de utilidad diplomática sobre los países, incluso con aquellos con los que el país ni siquiera tiene relación, con profesionales en el campo. No obstante, indica la necesidad de un fortalecimiento institucional en ese sentido, que permita a las instituciones brindar cooperación, garantizando la sustentabilidad de las acciones.

Por otro lado, si se ha registrado una alta rotación del personal<sup>308</sup> o “turn over” tanto de los técnicos como del personal diplomático a cargo de la CSS en la ABC, pudiendo ello entorpecer la continuidad de las acciones, con consecuencias para la estabilidad. Esta alternancia en los puestos compromete muchas veces la gestión en el mediano y largo plazo (de Renzio, et. al., 2013: 7). Cabral y Weinstock (2010: 9) coinciden con dicho argumento y agregan, la poca cantidad de empleados y las modalidades de contratación<sup>309</sup>. Por otro lado, Costa Leite señala que la disponibilidad de un cuerpo propio de funcionarios especializados, y una menor rotación del personal, demostraría la intención del gobierno de iniciar un “proceso de racionalización”, que en última instancia podría dar origen a una política nacional de cooperación (Costa Leite, 2010).

Desde la ABC se indica también esa necesidad de contar con personal con una carrera permanente con profesionales propios y especialistas para una mayor visibilidad de la CSS (João Tabajara, de la ABC, en Ciclo de debates de CSS-EMBRAPA, Septiembre 2013). El trabajo de Milani coincide con la necesidad de una carrera de funcionarios públicos con formación específica, y señala asimismo la necesidad de una burocracia que fortalezca la cooperación en Brasil, que considere la relación entre especialistas de la cooperación (aquellos de la ABC) y los sectoriales (de otras agencias gubernamentales o sociedad civil), que cuentan con el conocimiento práctico de los programas que se implementan (Milani, et. al., 2013: 40-41).

Asimismo, sostienen otras fuentes, que el hecho de contar con consultores especializados en los sectores donde mayor demanda tiene Brasil, implicaría una menor dependencia de las instituciones públicas especializadas y una ejecución directa de los proyectos que se formulen (Puente, 2010; citado en Moreira Campos Lima, 2012b: 99).

---

<sup>308</sup> Señalan un promedio de dos años y medio, el período de permanencia de un agente en la ABC antes de rotar. Se indica que el cuerpo técnico de la ABC está conformado por un 50% de técnicos con contrato PNUD, 40% por funcionarios del MRE y 8% por profesionales comisionados (Cabral y Weinstock; citadas en Medeiros Farias, 2011: 61)

<sup>309</sup> Referidas a aquellas implementadas para contratar especialistas para proyectos a través del PNUD. En su momento se trató de reemplazar las contrataciones provisorias y temporarias que gestionaba el PNUD, por funcionarios que ingresarán por concurso público y se hablaba de la posibilidad de que en la ABC se instaurara una carrera propia, teniendo en cuenta la alta rotación que implicaban los traslados del personal diplomático (Valler Filho, 2007: 256).

### **IV.3.2. Perfil de gestión**

#### ***IV.3.2.a. Descentralización vs centralización***

A pesar de que el mandato de la ABC le confiere la coordinación de la CI, algunos sostienen que su “centralidad en este sistema es frágil”, debido a la existencia de múltiples actores gubernamentales y privados que reciben cooperación, y llevan a cabo acciones de manera autónoma, a través de sus propias unidades de asuntos internacionales (Cabral, Weinstock, 2010: 3).

Se ha venido indicando la existencia de numerosos organismos del gobierno federal<sup>310</sup> que participan de la CSS y que ponen a disposición su “expertise” en función de “directrices y prioridades nacionales e internacionales” (Macedo Cintra, 2010: 16), a partir de sus competencias y autonomía para iniciar negociaciones y gestiones a nivel internacional, sin la necesaria intervención del MRE. Este sería el caso de EMBRAPA, en donde la ABC puede participar en negociaciones internacionales, pero al no financiar las acciones, no tendría una mayor injerencia (Moreira Campos Lima, 2012a: 7, 8), a diferencia de los casos en los que si se involucra aportando fondos. Así, podrá haber numerosas experiencias de trabajo entre ambas dimensiones, pero ello no significa que toda la CSS en materia agropecuaria se lleve a cabo de manera conjunta, si se tiene en cuenta la atención a la totalidad de objetivos institucionales de EMBRAPA.

Por su parte, también se indica que esta multiplicidad de actores en la escena internacional ha debilitado la posición del MRE y consecuentemente de la ABC, contribuyendo a un “proceso de descentralización”, en donde el sistema de cooperación se encuentra fragmentado y hay una “baja coordinación en términos de modalidades, visiones, procedimientos y ajustes institucionales”<sup>311</sup> (Cabral, Weinstock, 2010: 2<sup>312</sup>; Macedo Cintra, 2010: 11), en consonancia a lo que se planteaban *up*

---

<sup>310</sup>Algunas instituciones además de EMBRAPA son: la Agencia Brasileira de Inteligencia, la Agencia Brasileira Espacial, la Agencia Nacional de Aguas, la Agencia Nacional de Aviación Civil, la Agencia Nacional de Energía Eléctrica, la Agencia Nacional de Transporte Acuáticos, el banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, Fundación Oswaldo Cruz, el Instituto Brasileiro de Turismo, el Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística, Instituto de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables, Instituto de Investigación Económica Aplicada, Instituto de Propiedad Industrial, Ministerio de Agricultura, ganadería y Abastecimiento, Ministerio de Ciencia y tecnología, Ministerio de Defensa, Ministerio de Educación, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Pesca y Acuicultura, Ministerio de Salud, Ministerio de Minería y Energía, Ministerio de Desarrollo Agrario (Macedo Cintra, 2010: 14, 15).

<sup>311</sup>Ello implicaría, por ejemplo, la dificultad de contabilizar la cooperación brasilera en su totalidad.

<sup>312</sup>En Brasil se citan por el contrario casos de coordinación en lo referente a acciones humanitarias de CSS, como por ejemplo aquellas vinculadas al Programa Hambre Cero, que es gestionado por un Grupo de Trabajo interministerial de Cooperación Humanitaria (creado en 2006), bajo la coordinación del MRE (Hirst

*supra* sobre los débiles esquemas de coordinación, y a los aportes de Renzio, et. al. (2013: 7), quien indica que teniendo en cuenta la cantidad de actores, no hay una “adecuada coordinación que pueda lidiar con la autonomía de las diversas burocracias y que pueda potenciar la cooperación brasilera”.

Al respecto, interesa destacar los argumentos de Puente (2010; citado en Moreira Campos Lima, 2012a), quien indica que hay un mayor impacto cuando las organizaciones gubernamentales actúan de manera autónoma en el exterior sin necesidad de intermediación de las cancillerías. Sin embargo, surge la necesidad de minimizar los riesgos diplomáticos que pudieran eventualmente suceder cuando se excluye la actuación de los Ministerios de Relaciones Exteriores. Y para ello, es que, por ejemplo, Brasil busca fortalecer el accionar de la ABC, como intermediaria en la mayor cantidad de proyectos posibles, que aunque no protagonice, pueda de alguna forma controlar y garantizar la coherencia con las directrices de política externa (a través, por ejemplo, de bases operativas, como las Embajadas, que facilitan la ejecución de los proyectos en cuestiones logísticas, etc.).

En esta línea, desde organismos internacionales incluso se argumenta que hay “una gran porción de la cooperación de Brasil implementada en una forma descentralizada”, pero se reconoce los esfuerzos de la ABC de tratar de incluir todos los nuevos proyectos bajo su paraguas como “brazo técnico del MRE” (Banco Mundial, 2011; citado en Moreira Campos Lima, 2012a: 8).

De igual forma, Costa Vaz y Aoki Inoue (2007), reconocen los esfuerzos de la ABC en darle mayor coherencia y coordinación a las acciones de cooperación, pero insisten en que la “formulación y ejecución de programas de desarrollo permanece fracturada y descentralizada”. Agrega por su parte Sanahuja (2008), que “solo una pequeña parte de la cooperación brasileña se canaliza a través de la ABC”.

Se coincide con Hirst (2012: 12, 13) en que esta descentralización se podría asociar al “creciente proceso de internacionalización de los segmentos de la estructura federal”, que promueve “nuevas capacidades técnicas estimuladas por dinámicas interactivas con la agenda global”. La autora indica que de acuerdo a estudios realizados, “la lógica dispersiva de este proceso es un efecto del perfil de la propia estructura administrativa federal<sup>313</sup> (...) en el que se agregan las nuevas funciones

---

2012: 13). “La estructura del Estado brasilero expandió su capacidad de ofertar asistencia técnica a partir de las diferentes articulaciones interburocráticas” (Hirst 2012: 39).

<sup>313</sup> Cabe aclarar que hay unidades del Estado en los niveles estadales y municipales que también gestionan CSS. Brasil tiene tres esferas de gobierno: federal, estadual (equivalente a un gobierno regional) y municipal. Los niveles estadales y municipales no son sujetos de derecho internacional público, y si bien no cuentan con determinadas competencias, por ejemplo para negociar o firmar acuerdos internacionales, participan de

desempeñadas en el ámbito internacional por un conjunto de entidades estatales y paraestatales (Franca; Badin, 2010; citados en Hirst, 2012: 13). Al respecto Ayllón Pino (2010) sostiene que la creciente intervención de instituciones domésticas en la CSS “no ha sido acompañada de la necesaria reflexión política, técnica y social, sobre sus impactos en las estructuras administrativas de las instituciones brasileñas cooperantes”. Y en consonancia con los desafíos mencionados oportunamente, se señala que no hubo tampoco una ponderación de los aspectos legales, ni se diseñaron herramientas de planificación, ni se contó con recursos humanos especializados.

Asimismo, Hirst (2012, 12) indica que “la cooperación horizontal brasilera supone una red de interacciones transversales intra y extra estatales en la cual varía la presencia de la ABC como entidad coordinadora”. Sumado al déficit en la comunicación interburocrática que señalaba, expresa su profundización “a partir de políticas de descentralización administrativa”<sup>314</sup>, y una gran dispersión entre las unidades gubernamentales que ofrecen cooperación<sup>315</sup>, que asimismo cuentan con una relativa autonomía<sup>316</sup> lo que dificulta el reconocimiento de la ABC como punto focal único o como refiere la autora, como “carro jefe”<sup>317</sup>.

Otra forma de asociar a la gestión descentralizada en Brasil es con el término “diplomacia ministerial”, reflejada en la gran cantidad de ministerios con agendas externas, que se manejan de manera autónoma<sup>318</sup>, y que responden justamente a la internacionalización de organismos como EMBRAPA (Leite y Hamman, 2012, en Anunciato, 2013: 16).

Otros refieren a la “descentralización horizontal” del poder ejecutivo, consecuencia de algunas limitantes de la ABC, ya sea en su estructura, falta de personal, escasa “independencia funcional y financiera”, a diferencia de ciertas organizaciones de la administración pública que ejecutan la

---

acciones internacionales (Vigebani: 28). Cabe destacar que para subsanar la cuestión jurídica que impide la actuación de estas subunidades gubernamentales en la esfera internacional se elabora en 2005 una propuesta de Enmienda Constitucional 474/2008, y asimismo en 2006 un Proyecto de Ley desde el Senado. Asimismo estos esfuerzos también se ven en la inclusión desde la ABC de acciones vinculadas con las unidades subnacionales (Batista y Evangelista: 263).

<sup>314</sup>Al respecto menciona el caso medioambiental por la cual la reforma del Ministerio de Medio Ambiente fragmentó la agenda internacional.

<sup>315</sup>En 2012 Hirst (2012: 12) registró 140 entidades brasileñas gubernamentales y 362.3 USD de recursos anuales en el período 2005-2009.

<sup>316</sup>Ella cita el área de salud por ejemplo en donde da cuenta de una” agenda de cooperación autónoma en la estructura estatal brasileira, ejecutada por un cuerpo de profesionales especialmente capacitados para la asistencia internacional (Hirst 2012: 39).

<sup>317</sup>Término que se traduce al español como “buque insignia”, “principal carro alegórico” o elemento más importante que merece u ocupa un lugar destacado o de liderazgo. <http://www.aulete.com.br/carro-chefe>.

<sup>318</sup>Sin contar con mecanismos coordinadores como por ejemplo, un Consejo de Ministros (Workshop CEPAL, 2010).

cooperación (Anunciato, 2013: 14, 16) y que si tienen estas capacidades mayormente desarrolladas<sup>319</sup>.

En línea con estos argumentos, se indica también el término “horizontalización de la política externa brasilera” (Cassio Franá y Ratton Sanches, 2009; citados en Moreira Campos Lima, 2012a: 3), en oposición al concepto de verticalización, que ha caracterizado tradicionalmente el accionar de la Cancillería, y también en asociación con la actuación internacional de instituciones públicas no pertenecientes al MRE (Moreira Campos Lima, 2012a: 4).

Se señala que dicho proceso de horizontalización, “no deriva de una acción deliberada del Itamaraty de descentralizar sus funciones”, sino que responde a la política que inició Lula para “intensificar la CSS” (Moreira Campos Lima, 2012a: 10). Previo a este momento, la participación de instituciones públicas, con excepción de la Cancillería, no era tan amplia como lo sería a partir de entonces<sup>320</sup>. Al respecto, señala Izidro Gonçalves que este proceso de descentralización intencional por parte del gobierno y del MRE, busca una cooperación técnica más participativa, en donde el cuerpo diplomático tuviera un mayor apoyo por parte de otros organismos con “expertise” técnica (que incluso no fueran gubernamentales) y hubiera asimismo una respuesta a la sociedad dado que se involucraban recursos públicos (Puente, 2012; citado en Izidro Gonçalves, 2013; Moreira Campos Lima, 2012a: 4).

No obstante, destaca Moreira (2012b: 63) que en esa horizontalización hay cierta centralización por parte de la ABC, ya que las instituciones que llevan a cabo acciones externas pasan por algún tipo de control por parte de la Agencia, la cual, por ejemplo, interviene a la hora de formular los Acuerdos de Cooperación Técnica. La autora refiere que estos casos reflejan cierta institucionalización de la descentralización u horizontalización.

---

<sup>319</sup>Se indica que cuantos menos recursos tenga a disponibilidad un Estado, “más concentrada será su cooperación (Workshop CEPAL, 2010).

<sup>320</sup>Las razones por las cuales se amplió su intervención tienen que ver con una mayor apertura y promoción de los vínculos sur-sur y con ello el surgimiento de oportunidades para cooperar en áreas como la salud, sector agrícola, tecnología, etc., abriendo las posibilidades de juego a las instituciones del gobierno especializadas en cada uno de estos temas (Moreira Campos Lima, 2012a: 3) También ha propiciado esta horizontalización, cambios en el sistema internacional, en el cual los países emergentes van ganando un mayor espacio, la promoción de la CSS a nivel doméstico, la activa participación de Lula en las cuestiones diplomáticas (Moreira Campos Lima, 2012a: 4-5), la estabilidad macroeconómica. La horizontalización no es un proceso reciente, sino que se profundizó a partir del 2003 (Moreira Campos Lima, 2012b: 34).

Oportunamente y en consonancia con estas cuestiones, el trabajo de la ABC y el IPEA introducía esta cuestión sobre el carácter predominantemente descentralizado de la CI, que dificultaba la contabilización de la inversión total del país en la gestión de la CSS (Macedo Cintra, 2010: 16).

En contraposición a estos argumentos sobre la fragmentación de la cooperación, Wladimir Valler Filho (2007: 78, 107, 110) enfatiza la exclusividad de la ABC (de acuerdo a su decreto de creación N° 94.973) para tratar la cooperación técnica internacional, que en todas sus vertientes, es centralizada por el MRE, “en articulación con las entidades y órganos nacionales e internacionales”. El autor entiende que la ubicación de la ABC dentro del Itamaraty es estratégica, ya que el Ministerio “contribuye a darle coherencia a la cooperación técnica” del país. Así indica que la ABC, “actúa en estrecha relación con las unidades del Itamaraty y los órganos sectoriales del gobierno”, para “estructurar y operativizar los programas y proyectos”.

Valler Filho (2007: 108, 109) refiere a la descentralización, pero vinculada a los actores que participan por fuera del sector público. Al respecto, él señala dos períodos: uno circunscripto al plano gubernamental con el Itamaraty, centralizando la ejecución de la cooperación técnica, y por el otro lado, uno descentralizado, en donde se da cuenta de distintos actores de la sociedad civil, y una cooperación más participativa a partir del “proceso de redemocratización del país”. Si bien el autor reconoce la existencia de críticas al “monopolio” que tiene el Ministerio de Relaciones Exteriores, al margen de la sociedad<sup>321</sup>, señala que la cooperación no deja de ser una política de Estado y como tal, requiere de la existencia de una unidad o dependencia capaz de gestionar estas acciones y “administrar las relaciones burocráticas entre los diversos órganos gubernamentales”.

Otros autores como Correa Kruschewsky (2011:20) también reconocen que la mayor cantidad de acciones de cooperación son gestionadas y coordinadas por la Cancillería a través de la ABC.

Cabe aclarar, que la mayoría de los argumentos hasta aquí señalados refieren a la CI brasilera en su totalidad<sup>322</sup>, y van más allá del análisis de un único caso como el de EMBRAPA. De todas formas, se aplica la generalidad de la situación al caso concreto de la CSS, teniendo en cuenta la

---

<sup>321</sup>El autor indica que el Itamaraty intenta buscar un término medio en esta situación y al respecto promueve encuentros y seminarios participativos, aunque ellos no se realizan con tanta frecuencia y no siempre es garantía de una efectiva participación de la sociedad civil.

<sup>322</sup>A nivel oficial, Iglesias Puente (2010: 34) reconoce la existencia de CTI entre universidades o centros de investigación y otros países, que muchas veces no cuentan con el conocimiento de los canales oficiales, por ejemplo, de aquellos provistos por la ABC.

internacionalización de las acciones de EMBRAPA, y el desarrollo de acciones de cooperación técnica que realiza la Empresa, más allá de la ABC.

Así, la mayoría de las fuentes consultadas coinciden en que la cada vez mayor internacionalización de las organizaciones gubernamentales implica una cada vez mayor descentralización de la gestión de la CI, acrecentada por los desafíos que tiene la ABC, ya sea por su limitada autonomía (en los aspectos financieros, de RRHH o por su posición como un mero departamento dentro del MRE), la inexistencia de un marco legal específico, o la falta de una estrategia de CSS (Iglesias Puente, 2010: 107; de Renzio, et. al., 2013; Cabral, Weinstock, 2010; Goulet, et. al., 2013). Al respecto de este último argumento, Cabral y Weinstock (2010; citadas en Medeiros Farias, 2011: 64) refieren que “las acciones de la ABC son, en general, pautadas por respuestas inmediatas y a veces inadecuadas (quick-fix) a las demandas improvisadas de política exterior, careciendo de una visión a largo plazo”. Ello incluso se podría percibir ante la afirmación de que “los recursos financieros se asignan proyecto a proyecto, sin previsiones presupuestarias que garanticen la continuidad de las acciones o la estabilidad necesaria” (Ayllón Pino, 2010).

Al respecto, algunos autores señalan incluso la “ausencia de un sistema de cooperación internacional”. O que la cooperación al desarrollo del país está en un campo no maduro aún (“infantfield”), en donde sus estructuras, y mecanismos están en etapa de transformación (Cabral, Weinstock, 2010: 20). De esta forma, si bien se destacan los avances e intentos realizados desde el gobierno, se insiste en la “dispersión institucional en las iniciativas de cooperación” del país y en la “fragmentación en varios órganos de la Administración Pública, de aspectos tales como la formulación, financiamiento e implementación de programas y proyectos” (Costa Leite y Passarelli Hamann, 2012: 4). Esta descentralización en vez de ser considerada una característica de la gestión, muchos lo han identificado como un obstáculo.

#### ***IV.3.2.b. Top down vs bottom up***

Se puede hablar de la existencia de enfoques de tipo “top down” si se tiene en cuenta la directiva a nivel nacional y presidencial, a partir de Lula, de potenciar el rol de Brasil como actor global, y su liderazgo a nivel internacional, en donde tanto la ABC como EMBRAPA responden a dichos intereses y objetivos nacionales. Así, “los proyectos de cooperación técnica pueden iniciarse por iniciativas del gobierno de Brasil, de acuerdo a lo que indique la estrategia geopolítica” (Bellini; citado en Moreira Campos Lima, 2012b: 85).

Asimismo, cuando de manera conjunta la ABC y EMBRAPA gestionan CSS, si se tiene en cuenta que desde la dimensión político-diplomática se identifican primeramente y luego priorizan las demandas de CSS, para la posterior ejecución por parte del actor técnico, el enfoque también se ajustaría al tipo “top down”. En ese sentido, Goulet afirma en alusión al rol de EMBRAPA, que muchos de “estos requerimientos de servicios vienen “desde arriba”, en donde “se tiene que prestar colaboración” (Goulet et. al., 2013: 98).

EMBRAPA considera a la cooperación técnica “como una manera de transferir la tecnología diseñada por la institución”. Para autores como Goulet, ello impulsa la necesidad de “crear arreglos entre las actividades académicas y las de asistencia”, que pueden venir por ejemplo de la ABC en atención a la política de CSS, para asegurar justamente “la coexistencia de las actividades de investigación (de EMBRAPA), en las que estaba fundada su identidad, con sus actividades de asistencia técnica, actualmente en pleno desarrollo con el aumento de la CSS, pero que no forman parte de sus prioridades originales” (Goulet et. al., 2013: 97-98). En esta misma línea, Ayllón (2010) indica que instituciones como EMBRAPA “no fueron concebidas estatutariamente para la acción internacional, lo que ocasiona grandes dificultades”. Estas reflexiones refuerzan la idea del enfoque “top down”, al tener EMBRAPA que responder a demandas extra institucionales provenientes de “desde arriba”, las cuales debe cumplir, más allá de su adecuación o no a sus objetivos institucionales.

Pero si se tiene en cuenta un concepto amplio de CSS, en donde se debiera considerar también aquellas acciones de unidades más allá de la ABC, el rol internacional que vino teniendo EMBRAPA y su fuerte actuación en el exterior, específicamente con África, como actor de CSS<sup>323</sup>, harían pensar también en la existencia de un enfoque “bottom up” para la gestión de la CSS. “EMBRAPA es un componente de la política exterior de Brasil”, pero también su internacionalización es una política de Estado<sup>324</sup>. Ello significa que en EMBRAPA coexisten las acciones con la ABC y las meramente institucionales, que se llevan a cabo en términos de investigación y de transferencia de tecnologías y que también se hacen con países del Sur. Ello, no contradice la política externa o presidencial que promueve una mayor movilización de las agencias públicas en línea con sus propias agendas externas. Se refiere así una mayor “estatalidad de la acción internacional”, muy específicamente en lo que respecta a la CSS (Hirst, Soares Lima, et. al., 2010: 23-24).

---

<sup>323</sup> Se recuerda la medida provisoria 504/2010, Ley n.º 12.383, “que flexibiliza su actuación en el extranjero” (Anunciato, 2013: 14), y las unidades que la institución fue instalando en países del sur.

<sup>324</sup> <http://labexkorea.wordpress.com/>, 11 de septiembre de 2011; citado en Lopes, 2010.

Así “las iniciativas pueden tener una raíz local o proceder de organismos públicos o semipúblicos con una autonomía y lógica diferente a la del Itamaraty”. Lengyel y Malacalza (2012: 48) reconocen que la cancillería brasilera no puede tener bajo su entero control todas las acciones de CSS, reforzando con ello los argumentos citados sobre la descentralización en la gestión de esta modalidad de cooperación, y así “la CSS puede asumir una forma más amplia, cuando ocurre fuera de la órbita de la política exterior”. Uno de los ejemplos que citan es justamente el caso de EMBRAPA<sup>325</sup>, que posee un “funcionamiento autónomo, y agenda propia de cooperación, no siempre enroladas a las directrices de Itamaraty”, que darían lugar a esquemas de trabajo generados “desde abajo”.

Personal de EMBRAPA explica que la institución ha venido llevando a cabo cooperación científica y técnica en lugares como África desde hace muchos años, y aquellos trabajos de cooperación técnica han tenido vinculación tanto con el MAGA, como con el MRE (Bellini; citado en Moreira Campos Lima, 2012b: 142). Ello refleja su autonomía para accionar en el exterior, y también en articulación con otros Ministerios. Asimismo, se reconoce que la ABC no actúa en todos los proyectos de EMBRAPA (Bellini; citado en Moreira Campos Lima, 2012b: 142). “Tanto la Cancillería como EMBRAPA tienen poder de iniciativa propia”. Interesa el dato que aporta José Luiz Bellini<sup>326</sup> (en Moreira Campos Lima, 2012b: 84), quien indicó que para los casos de actuación de la institución en África, por ejemplo, la iniciativa de los proyectos correspondía frecuentemente al MRE, no obstante, da cuenta de iniciativas como el “African Brazil Innovation Marketplace”, la cual fue iniciada y coordinada desde la SRI de EMBRAPA.

Con lo cual, al igual que en Argentina, no se podría hablar de modelos absolutos, y tanto enfoques “top down” como “bottom up” estarían presentes en el caso brasilero.

#### ***IV.3.2.c. Gestión reactiva vs proactiva***

La CSS desarrollada a través de la ABC hace hincapié en la oferta hacia terceros países, y en que la gestión es mayormente reactiva a sus demandas<sup>327</sup>. Incluso a la hora de definir la CSS, se la identifica a nivel oficial como una “acción en respuesta a demandas de países en desarrollo” (ABC,

---

<sup>325</sup>También señalan otros organismos como el SENAI.

<sup>326</sup> Economista e investigador de EMBRAPA en África.

<sup>327</sup> Cabe hacer notar, que Brasil presta cooperación técnica, trabajando principalmente sobre la demanda (Entrevista a Faroni, 2011), aunque también recibe.

s/f). Itamaraty mismo, describe los principios y conceptos de su cooperación técnica, indicando su ejecución a través de la ABC, y señalando su construcción “a partir de manifestaciones de intereses por parte de socios “demand driven”<sup>328</sup>. La Cancillería entiende que las acciones brasileras son “demand driven”, “dado que los proyectos se concretan a partir de la iniciativa del que quiere recibir ayuda, y en las áreas en que éste demanda y no aquellas que decide el polo activo de la cooperación” (Hirst, Lima, Pinheiro, 2010; citadas en Moreira Campos Lima, 2012b: 53). Coincide con esta línea Milani et. al. (2013: 41, 42), que también refiere que la CSS brasileras se basa en una dimensión “demand driven”, y amplía con ello, la necesidad de contar con cierta priorización en CSS, alguna política específica<sup>329</sup> para darle mayor coherencia al accionar. En esta misma línea Peixoto Magalhães (2008) sostiene que EMBRAPA concentra su atención en las demandas que presentan los países, siendo por ende su gestión más bien reactiva. EMBRAPA coincide con la conceptualización de la ABC en que la CSS es una acción en la que Brasil opera principalmente como oferente.

No obstante, si se tiene en cuenta la internacionalización de la empresa en la búsqueda de poder satisfacer necesidades institucionales propias, se podría hablar de una gestión proactiva. Como se citaba *ut supra*, las acciones de transferencia de tecnología para países en desarrollo como EMBRAPA Ghana, Venezuela<sup>330</sup>, podrían considerarse ejemplos de un comportamiento más bien proactivo.

Por lo tanto, en líneas generales y teniendo en cuenta la actuación conjunta de la ABC y EMBRAPA el origen de las demandas proviene mayormente de terceros países, y las mismas pueden ser recibidas tanto por EMBRAPA como por la ABC: “las iniciativas pueden provenir de cualquiera de los agentes interesados, pero todas siguen un flujo bien establecido” (Bellini; citado en Moreira Campos Lima, 2012b: 142). En dicho caso implica una acción principalmente reactiva. Aunque no se dejaría de lado cierta gestión proactiva, al menos en los casos de actuación de EMBRAPA en el exterior, con independencia de la ABC.

---

<sup>328</sup> <http://www.itamaraty.gov.br/temas/cooperacao-tecnica>

<sup>329</sup> Cita que algunos países priorizan su accionar a través de planes directores como España, o catálogos de capacidades como México.

<sup>330</sup> <http://hotsites.sct.embrapa.br/acessoainformacao/institucional/competencias-1>

#### IV.4. Síntesis Capítulo IV

Como síntesis del Capítulo de la CSS brasilera, se indica el lugar prioritario e instrumental que esta modalidad reviste para la dimensión político-diplomática y más fuertemente a partir de la presidencia de Lula, como elemento de integración regional, pero también como proyección del país a nivel global y como una estrategia para diversificar sus relaciones internacionales. La CSS cuenta con cierta plasticidad, motivada por cuestiones de índole geopolítica, cultural, o de búsqueda de una mayor autonomía, etc., y atiende distintos aspectos, como los científico-técnicos, económicos, o comerciales.

La CSS está presente también en la agenda de la dimensión técnica-sectorial, que la utiliza como herramienta de internacionalización de sus acciones, en consonancia con la agenda presidencial, de la Cancillería e institucional de EMBRAPA, siendo también un elemento que potencia las oportunidades de negocio del país, dándose la Empresa sus propios mecanismos de CSS, además de los que facilite la ABC, a través, por ejemplo, de sus oficinas en el exterior (particularmente en África y América), o de convenios bilaterales que suscriba con contrapartes del sur. Al respecto y teniendo en cuenta que desde ambas dimensiones se considera que Brasil tiene un rol como oferente de CSS, cabría analizar justamente como considera EMBRAPA a los vínculos de cooperación técnica o científica que desarrolla de manera autónoma de la ABC con países de igual o menor desarrollo.

En cuanto a la dimensión operativa, la existencia de algunos arreglos institucionales y organizativos entre ambas dimensiones, plantea el acercamiento a escenarios más o menos coherentes y coordinados para gestionar la CSS. Al respecto, en cuanto a la cooperación interna o coordinación de políticas a partir de características que se desprenden de la posición, estructura y estabilidad, se infiere que:

En la dimensión político-diplomática, Brasil cuenta con una agencia de cooperación, la ABC, pero que opera como una unidad integrante del MRE, con una jerarquía que la ubica por debajo de una Subsecretaría. Cuenta con recursos financieros, aunque dependientes del presupuesto otorgado por la Cancillería, los cuales sirven para facilitar los intercambios técnicos entre expertos, pero no cubriendo la totalidad de demandas que requerirían ciertos proyectos; y con recursos intangibles que se desprenden de la autoridad que ejerce el Itamaraty y por consiguiente la ABC, en la formulación de la política de CI, en la definición de estrategias con respecto a la CSS, y sobre la viabilidad de las demandas externas.

Por su parte, en la dimensión técnica-sectorial, se encuentra EMBRAPA como empresa pública dependiente del MAGA. Esta organización técnica, acompaña las directrices y políticas del sector definidas por dicho Ministerio, así como aquellas de política exterior que formule el MRE, en este último caso operando como institución de aplicación de la CSS. Para ello, cuenta con un área específica de relacionamiento internacional, la SRI, que ha ido acompañando los cambios a nivel país en cuanto a la promoción de Brasil como oferente de cooperación y se ha ido fortaleciendo en sus estructuras administrativas, incluyendo incluso espacios de articulación con la ABC dentro de su organigrama.

Al igual que la ABC, la SRI atiende diversas modalidades de CI, y contempla mecanismos propios de cooperación, a través de instrumentos como los convenios, proyectos o laboratorios y oficinas en el exterior, que responden a necesidades y demandas institucionales propias. La internacionalización de EMBRAPA, infiere un concepto amplio de CSS, en donde el organismo puede o no vincularse a través de la ABC, y en ello variarán también los recursos que ponga a disposición y el margen de maniobra con el que cuente, que claramente es menor cuando opera en calidad de participante, aportando su “know how”, a partir de demandas de la ABC.

En los casos de acción conjunta entre EMBRAPA y la ABC, hay una identificación y reconocimiento mutuo sobre sus roles y funciones, que responde a la organización propia que se dieron oportunamente los ministerios dentro de la Administración Pública, o que fueron adquiriendo en los últimos años, a través por ejemplo de manuales o documentos de gestión formulados por el MRE, que intentan orientar los procedimientos. Pero esa división de tareas no es fruto de la organización de trabajo a partir de un sistema integrado de CI que tenga el país. Así, a partir de lo ya establecido por las competencias que le confiere a cada parte el Poder Ejecutivo, se fueron generando ciertos mecanismos de articulación entre las organizaciones. En tal sentido, se destacan vínculos de cooperación e interdependencia entre unidades intersectoriales, como la ABC y EMBRAPA, siendo que la primera aporta desde lo operativo y administrativo y la segunda desde lo técnico, relaciones también de interdependencia entre los Ministerios de los cuales dichas unidades dependen, y relaciones jerárquicas o verticales entre el MAGA y EMBRAPA.

Como dispositivos para la articulación entre las dimensiones político-diplomática y técnica-sectorial se identificaron: la figura de los proyectos como lógica de trabajo conjunta, con su correspondiente procedimiento de formulación (que incluyen asimismo la firma de acuerdos con los países contrapartes suponiendo que en los mismos se formalizan responsabilidades de cada socio); algunos manuales o directrices de trabajo establecidos por la ABC; e iniciativas puntuales de intercambio de

información y transferencia de conocimientos, en donde no necesariamente lidera la ABC, pero si se involucra.

Lo cierto es que se identifica, por parte de varios sectores, una débil articulación y coordinación con respecto de la ABC como punto focal de la CI en general. Ello se puede asociar a la cada vez mayor horizontalización de la política externa, al mayor involucramiento de instituciones técnicas en la promoción de la CSS a pedido de la Presidencia, y al incremento de las acciones de manera autónoma de organismos como EMBRAPA en el plano internacional. Asimismo, se registra la necesidad de contar con marcos normativos que reglamenten y planifiquen la CI del país, para evitar así respuestas improvisadas. No obstante, cabe destacar la relación como socios que la ABC y EMBRAPA manifiestan y la cantidad de iniciativas que han venido llevando adelante, aún cuando se infieran ciertas dificultades en cuanto a lo operativo, que tienen que ver con cuestiones como el seguimiento y evaluación de los proyectos, tratando de encontrar un equilibrio entre lo político y técnico, así como el reconocimiento por parte de algunas instancias oficiales sobre la necesidad de superar ciertas limitantes, tales como el registro de acciones a nivel nacional de la CSS.

En lo que respecta a la estabilidad, hay una manifiesta coherencia y continuidad en el período de estudio, entre las agendas político-diplomática y técnico-sectorial, en relación con la promoción y gestión de la CSS. Sin embargo, subyace como se mencionaba, la necesidad de un marco legal de CI, rescatando, no obstante, los esfuerzos institucionales de los organismos que han ido adaptando sus estructuras o definiendo algunas normativas internas para atender el accionar en el exterior. La rotación de personal a nivel de la ABC se lo plantea como limitante y la necesidad de que dichos agentes cuenten con conocimientos especializados, como una demanda.

En relación al perfil de gestión, el mismo variará de acuerdo cuan extensivo se tome al concepto de CSS. Si hay que hacer referencia al resultado de las acciones conjuntas de CSS entre ambas dimensiones, en donde la coordinación la ejerce la ABC, prevalecen esquemas de tipo “top down”, determinados por la presidencia o la política exterior misma, siendo la autoridad en la formulación de la CI, con respecto de la dimensión técnica-sectorial. Y asimismo, una gestión reactiva por parte del país, a demandas de terceros países. Hay en estos casos centralización de la gestión por parte de la ABC, aunque según numerosas opiniones sería débil y la implementación compartida con otras organizaciones del sector público. Lo cierto es que la situación varía, si se tienen en cuenta la totalidad de acciones externas que lleva adelante EMBRAPA, ya que los esfuerzos de la ABC por coordinar la CSS alcanzan solo a aquellas acciones que financia. Ahí se podría entonces hablar de una CSS fragmentada en diversos organismos nacionales, en este caso EMBRAPA, gestiones de

tipo “bottom up”, que responden a iniciativas con origen en la empresa, y por lo tanto también proactivas.

Resumiendo, hay elementos identificados que indican cierta coherencia y coordinación, si se tiene en cuenta la inclusión en las agendas institucionales de las dimensiones político-diplomática como técnica-sectorial de la CSS, y la necesaria articulación entre políticas domésticas con aquellas de política exterior a la hora de desarrollar dicha modalidad de cooperación. Al respecto, se destacan: áreas específicas de gestión de la CSS dentro de sus estructuras burocráticas, las cuales incluso han venido evolucionando, adaptándose a las prioridades de CSS; recursos materiales y/o económicos y técnicos; buena predisposición para el trabajo conjunto entre los actores y reconocimiento de la labor de cada uno. En general hay un rumbo, orientación y comunicación entre ambas dimensiones con miras a la CSS, pero faltaría consolidar dichos aspectos y crear otros para garantizar y brindar sostenibilidad al proceso de gobernanza alrededor de la CSS.

Al respecto, cabría consolidar la comunicación interministerial o entre unidades del gobierno nacional, para fortalecer a la ABC como punto focal y crear mejores circuitos de comunicación y difusión de la información. Se destacan: el registro realizado por IPEA/ABC de los aportes monetarios en CSS a nivel nacional (aunque solo haya contemplado un período acotado de tiempo); instrumentos como el SIGAP, que debería extender su aplicación a la totalidad de modalidades de cooperación, e incluir a la sur-sur; y el reconocimiento desde ámbitos oficiales sobre la necesidad de optimizar cuestiones tales como el registro de la información, los RRHH asignados, etc.

Adicionalmente, se intuye la necesidad de un mayor consenso sobre el concepto de CSS. Por un lado, hay gestiones de CSS que quedan relegadas al plano meramente institucional de cada organismo y se separan de la gestión vía ABC. O bien se identifica a las acciones de CSS solo cuando son financiadas por las Agencia. A nivel interno de EMBRAPA, se distingue la cooperación según sea oficial o interinstitucional y según sea técnica, asociada a la transferencia de “know how” o CSS, en donde se involucra la ABC, o científica. Cabría analizar si la diferenciación a partir de tantos criterios, impide el correcto tratamiento, y registro de la CSS en su conjunto, tanto a nivel institucional como nacional.

## **V. CAPÍTULO V: CONCLUSIONES**

El proceso de gobernanza de la gestión de la CSS, implica cierto tipo de coordinación y la existencia de determinados mecanismos a través de los cuales se adoptan las decisiones estratégicas en función de intereses u objetivos de los actores involucrados. Ello supone la cooperación, o colaboración, aunque a veces también la competencia, entre múltiples jugadores, que de acuerdo a sus capacidades tendrán determinado rol y poder de influencia en dicho proceso de toma de decisión.

A partir de esta situación, y con miras a entender sobre la construcción y configuración de la CSS al interior de los países, es que se realizó un abordaje desde la gestión y en función de distintos ámbitos de decisión, reflejados en el accionar de ciertos organismos y su interacción, para comprender la arquitectura organizativa de la CSS y sus posibles implicancias.

El interés de Argentina y Brasil de emprender acciones de CSS, implica la necesaria coordinación entre políticas de organizaciones estatales, en un trabajo de articulación institucional. Esta cuestión llevó a pensar sobre la forma en que dichas acciones se construyen y gestionan, teniendo en cuenta que implica un proceso de gobernanza, en el cual se observan actores diplomáticos y técnicos que se relacionan en virtud de una finalidad común, aunque sin dejar de lado sus respectivos intereses, objetivos y estrategias institucionales.

El estado del arte de la CSS y la literatura revisada, evidenciaron desafíos institucionales de índole operativa u organizativa, y de gestión, asociados a la “cocina” de la cooperación a nivel doméstico, que a partir de los objetivos planteados por este trabajo, se tuvieron como referencia para analizar la construcción, a nivel interno, de esta modalidad de cooperación. Los mismos referían a marcos institucionales y normativos poco desarrollados; ausencia de políticas nacionales sobre CSS; débiles o inexistentes mecanismos de coordinación, considerando asimismo que se debe articular con diferentes estructuras nacionales internas; la necesidad de mayor capacitación del personal a cargo de la CI y de sistematización y difusión de la información.

De esta forma, para abordar el proceso de gobernanza en la gestión de la CSS, se identificaron elementos que ayudarían a caracterizar la forma de vinculación entre los actores, haciendo hincapié en las cuestiones de índole operativa que pudieran influir y configurar la arquitectura organizativa de los Estados con respecto a la CSS, como uno de los objetivos de este trabajo.

En una primera aproximación, y al pensar en las instituciones que participan de las decisiones sobre CSS, se diferenciaron dos dimensiones, por un lado la político-diplomática, que orienta las decisiones de gobierno en cuanto al accionar en materia de cooperación internacional; y otra asociada a lo técnico-sectorial, desde la cual se trabaja a partir de una política doméstica y sectorial, que eventualmente se traslada al plano internacional, en este caso teniendo en cuenta la temática agropecuaria. El sector agropecuario es considerado tanto para Argentina como para Brasil de gran relevancia en el desarrollo de proyectos de CSS, reflejado ello en la cantidad de actividades realizadas entre el INTA y la DGCIN y la ABC y EMBRAPA, fruto de la “expertise” y recursos de ambos países en dicha materia.

Así, a partir de **ideas, intereses, objetivos y estrategias**, que se desprendieron de dichos ámbitos, se entiende que en ambos países, la CSS tiene un carácter instrumental, motivado por cuestiones de índole política, económica, comercial, cultural, etc. Y que el desarrollo de la CSS en Argentina y Brasil, responde a objetivos de política exterior, que desde el 2003 se promueven, consolidan y priorizan. La dimensión político-diplomática tiene poder de decisión y formulación sobre la CI, y consecuentemente la CSS, fijando en ambos casos, los países y ejes temáticos prioritarios de atención; y la dimensión técnica-sectorial acompaña dichas directrices, aunque sin desentender sus objetivos e intereses institucionales, los cuales se trabajan a partir de propias estrategias de relacionamiento con los países.

En Argentina se buscan fortalecer los vínculos con Estados del sur, principalmente para consolidar la integración regional (particularmente latinoamericana) o como instrumento para acercar consensos entre países. Y en Brasil, se suma a ello, la utilidad que reviste esta modalidad de cooperación como elemento estratégico de “soft power”, para afianzar su posicionamiento en el contexto mundial y liderazgo en la región y diversificar así, su ámbito de influencia. En ambos Estados subyacen en la promoción de esta herramienta, intereses nacionales, en línea con sus objetivos y en consonancia con la autonomía relacional, en donde como referían autoras como Morasso o Lechini, la CSS como construcción política se configura como estrategia autónoma de inserción internacional.

En cuanto a la naturaleza de la CSS, hay una coincidencia entre ambos Estados en priorizar la cuestión técnica. No obstante, cabe mencionar que Brasil da cuenta de una mayor plasticidad en su accionar, incluyendo aspectos económicos, comerciales o culturales de CSS. Por otra parte, ambos casos confieren a la CSS valores y características similares vinculadas con el no condicionamiento,

la adaptación a los intereses de todos los socios, la introducción de elementos solidarios y de inclusión social, y su gestión a partir de demandas de terceros países.

La interacción entre las dimensiones político-diplomática y técnica-sectorial, se pensó desde una dimensión operativa, que sirviera de nexo entre la política exterior y la doméstica, alrededor justamente de la CSS como intersección entre políticas. La política exterior en estos países se ha venido alejando del monopolio de las Cancillerías, que si bien definen la política de CI y pueden conducirla, se encuentran cada vez más condicionadas por el accionar independiente de otras agencias del ejecutivo en el plano internacional, que de alguna manera empiezan a influir en la estructura decisoria. Ello se asocia, en ambos casos, con la internacionalización de las acciones de los organismos técnicos, con la multiplicidad de actores participando en acciones de CSS, que pasan a incluirla dentro de sus propias agendas institucionales como herramienta estratégica, no solo para acompañar la política exterior, sino como objetivos propios institucionales, para la detección de oportunidades de investigación, comerciales, etc.

En esa necesaria articulación y considerando a la CSS como intersección entre políticas, surgen la coordinación y coherencia como características inherentes al proceso de gobernanza, y las cuales se vinculan con la existencia de un rumbo, orientación, reglas operativas, planes de acción, comunicación, en cierto punto, con los arreglos institucionales, y organizativos que faciliten la convergencia de decisiones y consecuentes acciones. Si se tiene además en consideración, que los jugadores son organizaciones del sector público a cargo de planes de gobierno, dichas condiciones resultan indispensables para una correcta actuación.

Así, en un segundo lugar, para caracterizar la forma de organización de la gestión de la CSS entre las dimensiones político-diplomática y técnica-sectorial, se eligieron algunas categorías de análisis para trabajar la dimensión operativa, considerando dos ejes: por un lado, **la cooperación interna o coordinación de políticas**, a partir de elementos como la estructura, posición y la estabilidad que se desprenden de los actores involucrados y de su gestión. Este primer eje daría cuenta de las características asociadas a políticas públicas, y a la intervención de organizaciones del sector público, ya que permitiría conocer la existencia de elementos que propicien la interrelación entre actores y los correspondientes arreglos organizativos, como reglas explícitas, procedimientos, división de tareas o competencias, recursos, sostenibilidad de las acciones, etc., alrededor de la CSS. Y por otro lado, el **perfil de gestión**, caracterizado en cada país, según su adecuación a esquemas centralizados o descentralizados, reactivos o proactivos, o de enfoques de gobernanza de tipo “top down” o “bottom up”.

En cuanto a la existencia de escenarios colaborativos a nivel doméstico para la **Cooperación Interna o Coordinación de Políticas** entre las dimensiones político-diplomática y técnica-sectorial se puede concluir que:

**(i) Posición**

La ubicación jerárquica y recursos influyen en las posibilidades de actuación de cada jugador. Así, si bien en el marco de la dimensión político-diplomática, ninguno de los dos países cuenta organismos autónomos o descentralizados a cargo de la CI, tanto la DGCIN como la ABC, si tienen injerencia en la formulación e implementación (aunque compartida con otros organismos) de la CSS. Ambas unidades, que se ubican jerárquicamente por debajo del nivel de subsecretarías, integran los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores, los cuales representan la autoridad en cada país en materia de CI, otorgándole ello cierto recurso intangible pero más que influyente. Si bien Brasil dispone de una Agencia de Cooperación, a diferencia de Argentina que opera mediante una Dirección General, ninguno de los dos Estados cuenta con autonomía o autarquía financiera.

Por su parte, la dimensión técnica-sectorial, se conforma por instituciones descentralizadas, INTA y EMBRAPA, afines a los Ministerios de Agricultura en cada país, que al igual que los de Relaciones Exteriores son ámbitos con la mayor jerarquía del Estado para la formulación de la política pública, en este caso, la agropecuaria.

En ambas dimensiones, hay subunidades encargadas de la CSS específicamente. La DGCIN cuenta con la herramienta FO.AR, y la ABC con la CGCTPD. Por su parte, el INTA opera a través de la DNARI, que dispone de un funcionario para tratar temas FO.AR y de una GMCTI que gestiona proyectos de CSS vía Cancillería también. Y EMBRAPA cuenta con una Coordinación de Cooperación Técnica desde donde se vincula con la ABC.

En cuanto a los recursos, en la dimensión político-diplomática resulta predominante el aporte material, principalmente a través del financiamiento de los intercambios técnicos<sup>331</sup>. No obstante, cabe recordar los argumentos señalados, sobre la necesidad de contar con una mayor autonomía financiera y presupuesto ante la cantidad de acciones de CSS a desarrollar, específicamente en el caso brasilero, cuyo financiamiento proviene, al igual que en Argentina, del presupuesto otorgado por las Cancillerías. Cabe mencionar que la ejecución de los proyectos muchas veces requieren de

---

<sup>331</sup> Puede haber algunas excepciones, si se tiene por ejemplo en cuenta el caso del Pro-Huerta Haití. Allí no solo el MREC realiza aportes monetarios, también el MDS realiza una contribución para financiar la compra de semillas que luego se distribuirán en Haití.

la cobertura de otro tipo de gastos, tales como como la movilidad, contratación de personal, equipamiento, etc. que no son contemplados para su financiamiento ni por la ABC ni la DGCIN. De igual modo, se indica como recurso intangible a destacar desde esta dimensión, su potestad de formular la política de CI y sus correspondientes estrategias de CSS, y su poder de decisión sobre la viabilidad de las demandas recibidas por parte de terceros países.

El aporte de la dimensión técnica-sectorial, es mayormente a través de recursos intangibles, reflejados en el “know how”, experiencia y conocimientos técnicos específicos que se comparten y transfieren. Sería de interés que las instituciones tengan a disposición una valorización de este tipo de aportes técnicos o “en especie”, para una aproximación real de los recursos invertidos en esta modalidad de cooperación. Cabe destacar, que en algunos casos también ponen a disposición sus instalaciones o equipamiento, resultando necesaria su valorización para un completo tratamiento y análisis de la información. En Brasil se destaca el esfuerzo del IPEA y la ABC que registraron las contribuciones monetarias de la totalidad de organismos nacionales en relación con la CSS, aunque fue para un período de tiempo acotado. En Argentina es aún un dato pendiente, dependiendo de la voluntad de cada institución, su registro o contabilidad.

Cabe mencionar, que si se considera a la CSS en un sentido más amplio, como una acción externa de las instituciones técnicas, y no solamente materia de política exterior de las Cancillerías, desde INTA o EMBRAPA se podrían incluir aquellos recursos materiales que se comprometen en el marco de proyectos o convenios interinstitucionales, o a través de otros mecanismos, como las oficinas en el exterior.

Asimismo, merece la pena mencionar, que muchas veces, independientemente de las competencias específicas o nivel jerárquico que ocupe una dependencia gubernamental, sus posibilidades de actuación podrán ser mayores o menores en función de los liderazgos que ocupen las personas que estén a su cargo. Ello lleva a la necesidad de plantear una variable de análisis adicional, que trasciende a los objetivos de esta tesis, pero que tiene que ver con cuestiones psicológicas o características personales de liderazgo que también influyen en el proceso de toma de decisión.

## **(ii) Estructura**

En la gestión de la CSS en general, teniendo en cuenta la totalidad de áreas temáticas que atienden los países, y en términos de Milani, converge una pluralidad de actores de la administración pública mucho mayor de la que se identifica si se considera solamente al sector agropecuario. En el caso de esta tesis, la composición de la estructura no reflejaría gran cantidad de jugadores, y teniendo en

cuenta la clasificación proporcionada por la AUCI, sería una coordinación *simple* en donde la ABC o la DGCIN coordinan o lideran y EMBRAPA e INTA respectivamente, participan al igual que los Ministerios de Agricultura de los cuales dependen<sup>332</sup>.

En la estructura decisoria alrededor de la CSS tiene lugar un conjunto de interacciones en donde se conjugan vínculos jerárquicos o verticales, horizontales o de cooperación, y hasta simétricos o asimétricos, que se van determinando según el rol y lugar que ocupa cada actor en el proceso de gestión, ya sea de acuerdo a su ubicación en el entramado burocrático, o a sus recursos de poder.

Dichos casos se ajustan al escenario que plantea Mayntz, en donde la relación entre la DGCIN o la ABC y el INTA o EMBRAPA respectivamente, es de cooperación entre unidades intersectoriales, no vinculadas jerárquicamente, y en la cual hay oficinas que prestan un servicio técnico especializado y otras que administran, en una situación de interdependencia, que se ajustaría más a vínculos horizontales que verticales.

Sumado a ello, es interesante también notar que, como se apreció en algunas Figuras que daban cuenta de la coordinación interministerial en Brasil, pudiéndose extender dicha situación a la Argentina, la relación entre las dimensiones político-diplomática y técnica-sectorial se daría a partir de flujos financieros, si se tiene en cuenta que la ABC o la DGCIN costean las acciones de CSS. Ello podría inferir también cierta relación vertical, ya que el accionar de INTA o EMBRAPA estará subordinado a los fondos que aporten la ABC o DGCIN, y por qué no también, como se mencionará más adelante, a las directrices que desde las Cancillerías se desprendan en materia de CI (que dan lugar a esquemas de tipo “top down”). La verticalidad, por su parte, se refleja en la relación jerárquica y consecuente subordinación de los organismos técnicos a sus correspondientes Ministerios de Agricultura, a cargo de la formulación de la política agropecuaria.

En cuanto a la existencia de escenarios institucionalizados, se señala primeramente que para ambas dimensiones se han designado áreas específicas o unidades con competencias o tareas exclusivas para llevar a cabo esta modalidad de cooperación, las cuales se han ido organizando internamente, mostrándose una adaptación de sus estructuras para tales efectos, a lo largo del tiempo.

Al respecto, se destacan los procesos de institucionalización que fueron teniendo las unidades de cooperación internacional de las Cancillerías de ambos países, que han ido transformándose y

---

<sup>332</sup> Si se extendiera la consideración al universo de actores que participan desde otras áreas temáticas en CSS, pasaría a ser una coordinación *compleja*.

adecuándose, en función del contexto internacional (por ejemplo ante la disminución de la AOD) y doméstico (de una mayor promoción de la CSS). Ello impulsó la necesidad de modificar las estructuras burocráticas, no ya para recibir cooperación, sino también para ofrecerla, situación que se extendió hacia otras esferas de gobierno, como las técnicas, que ante la internacionalización de sus acciones, pasaron a manejar propias estrategias de “soft power”<sup>333</sup>.

Sin embargo, se han registrado algunas críticas asociadas a la necesidad de contar con otras herramientas o mecanismos de articulación, que fueron incluso planteadas como desafíos generales de la CSS en el Capítulo I, y que tienen que ver con: la necesidad de contar con marcos legales sobre CSS, y de los cuales se desprenda una mayor independencia financiera, programas y estrategias y hasta una planificación de la cooperación, el fortalecimiento de los recursos humanos a cargo de la CI, principalmente en la dimensión política-diplomática, circuitos de difusión y comunicación preestablecidos, procedimientos y reglas claras, un sistema de registro y contabilización de las acciones, así como de monitoreo y seguimiento, entre otras.

Como se ha revisado, países de la región como Colombia, Uruguay, o México han establecido ciertos mecanismos que, se entiende, facilitan la articulación doméstica de sus sistemas nacionales de CI, a partir de una gestión más integral de la CI, sirviendo estos casos como ejemplos de una mayor consolidación de los procesos de gestión, siendo la profundización de dicho análisis, un interesante trabajo a considerar como ampliación del presente.

Los mecanismos revisados para la implementación de la CSS, dan cuenta de determinados procedimientos, casi idénticos en Argentina y Brasil, para la formulación de proyectos, pero que resultan lineamientos muy generales, cuyo verdadero propósito es orientar a terceros países sobre los mecanismos de CSS disponibles en cada Estado, más que al accionar de los propios organismos nacionales que se involucran.

Al menos, en la línea de tiempo de esta investigación<sup>334</sup>, no se pudo obtener mayor información que diera cuenta del manejo, a nivel doméstico, de la gestión de la CSS. Por los datos recabados, se infiere que no hay precisión sobre los circuitos de comunicación y/o difusión a nivel interno (a excepción de aquellos establecidos para la identificación y formulación de las propuestas de

---

<sup>333</sup> Señalado por Costa Leite (Ciclo debates CSS-EMBRAPA, agosto, 2013) para el caso de instituciones brasileras, aunque también se podría aplicar al caso argentino.

<sup>334</sup> Ya que desde el 2013 Brasil presentó un Manual de Gestión de la Cooperación Técnica Sur-Sur con ciertas líneas orientativas que sirven para ordenar los conceptos y/o herramientas de la ABC y ampliar los datos sobre cuestiones metodológicas para la formulación de proyectos.

cooperación que se indicaron para ambos países); no se cuenta con un registro compartido entre las dimensiones político-diplomática y técnica-sectorial de las acciones, su seguimiento o evaluación, más allá del monitoreo administrativo a cargo de la ABC o la DGCIN<sup>335</sup>. Este último tema no es menor, ya que la CSS reviste un necesario equilibrio entre lo político y técnico, y los proyectos (sus contenidos, planes, cronogramas de actividades, etc.) responden a cuestiones técnicas, que no necesariamente se adecúan o son fáciles de adaptar a necesidades y tiempos políticos.

Vale la pena mencionar, que a partir de 2013<sup>336</sup> Brasil da promoción a la figura de los CAP, como instancias de decisión de las cuales participan representantes de todas las partes involucradas durante todo el ciclo del proyecto, incluyendo el seguimiento. Este dispositivo resulta interesante, no habiéndose registrado alguno semejante en Argentina, a excepción quizás de los Comités de Pilotaje creados para el caso puntual del Pro-Huerta.

Se percibe que quizás estas cuestiones de organización/coordinación se resuelven caso por caso, de manera experimental como referían Lengyel y Malacalza. Por ejemplo, con Pro-Huerta no hubo un escenario normativo preestablecido para encarar un programa de cooperación como tal, sino más bien prevaleció el manejo de los proyectos de una manera más bien experimental o por costumbre y consensos que fueron encontrando los actores, y que en algunos casos, pudieron formalizar.

De igual modo, se destaca la existencia de una mayor cantidad de información (manuales y/o documentos oficiales) disponible sobre lineamientos de CSS en Brasil (aunque los mismos refieran mayormente a los procesos de formulación de los proyectos establecidos desde el MRE), a diferencia del caso argentino.

Finalmente, se infiere que en la CSS de Argentina y Brasil, hay cierta flexibilidad en cuanto a los mecanismos de coordinación que se pueden dar, y por lo tanto habría diversos escenarios posibles de articulación. Hay algunas bases o mínimos consensos y/o lineamientos entre los actores para la actuación conjunta, pero que definitivamente podrían fortalecerse, porque al ampliarse el número de jugadores, la coordinación en escenarios tan flexibles, se dificulta y se podría entorpecer la coherencia de la gestión.

---

<sup>335</sup> Vale la pena recordar el sistema ideado por Brasil, SIGAP, como herramienta existente para el seguimiento compartido de los proyectos entre varias instituciones, pero que no incluye a las acciones ofrecidas en el marco de la CSS a países en desarrollo.

<sup>336</sup> Con el Manual de Gestión de la Cooperación Técnica Sur-Sur

**(iii) Estabilidad**

Ambos países dan cuenta de una continuidad en la promoción de la CSS desde el 2003 en adelante, manifestada desde lo discursivo, en la cantidad de acciones registradas a nivel de las dimensiones político-diplomática y técnico-sectorial, en documentos oficiales y fuentes académicas. Coinciden los dos casos, en la búsqueda de un mayor acercamiento tanto a la región, como hacia países de similares niveles de desarrollo, y en que la CSS es una herramienta clave para dicho fin, de acuerdo a los gobiernos de da Silva y Kirchner y luego el de Fernández de Kirchner y Rousseauf. Las acciones sur-sur adquirieron importancia en varios ámbitos del gobierno, habiendo una coherencia interna entre las dimensiones político-diplomática y técnica-sectorial, en cuanto a su promoción y priorización.

Al respecto, por ejemplo, los actores técnicos pueden actuar sin la injerencia de las Cancillerías pero sin descuidar los lineamientos de política exterior. Ello se puede reflejar en la elección de los países con los que cooperar por parte de las esferas técnicas, habiendo en Argentina una tendencia desde el INTA a vincularse con socios de ALC, tratando en los últimos años de ampliarse hacia países de África y Asia, coincidiendo con lo que propone la DGCIN. Mientras que en Brasil, el continente africano es un destino priorizado desde hace varios años tanto por EMBRAPA, como la ABC.

No obstante, no hay que dejar de advertir los argumentos mencionados, como los de Lengyel y Malacalza, que llaman la atención sobre la dificultad de encontrar políticas o estrategias de acción en el exterior coherentes, aludiendo a la gestión fragmentada entre varios organismos sobre la cual se ahondará en los puntos siguientes. O los de Costa Leite (Ciclo debates CSS-EMBRAPA, 2013) quien indica la necesaria construcción de consensos mínimos o lineamientos institucionales internos que puedan perpetuar las acciones que desde los organismos se lleven a cabo, aun cuando haya cambios de gobierno, teniendo en cuenta que “solo la voluntad política no es suficiente”.

Al respecto, en ninguno de los dos países se registraron leyes o normativa específica de CI o CSS. La existencia de acuerdos intertemporales que se sustenten en: planes nacionales, o marcos legales específicos, o bien estrategias a nivel de organismos técnicos, podrían garantizar aún más las transacciones a largo plazo, cierta continuidad o sostenibilidad de las gestiones e incluso podrían aportar a una mayor coherencia y una actuación más integrada, planteándose este tema como un desafío y necesidad en ambos Estados. Se pudo dar cuenta de la existencia de ciertos consensos que han institucionalizado la gestión de la CSS, pero también de la importancia de consolidarlos aún más.

En cuanto al personal encargado de la CSS, dado que la ABC y la DGCIN son unidades de las Cancillerías, cuyo funcionamiento se encuentra a cargo de agentes diplomáticos, se registra rotación de personal y por lo tanto cierta alternancia en el ámbito laboral. Ello podría llegar a traer disrupciones en el trabajo cotidiano, debido a constantes cambios de interlocutores, pero es una cuestión ineludible si no se cuenta con personal especializado o contratado para dicha tarea. Lo cierto es que también puede propiciarse alternancia en el personal y en cargos directivos de la dimensión técnica-sectorial, siendo estas cuestiones inherentes a las burocracias u organizaciones del sector público.

Hasta aquí se han resumido algunos de los elementos elegidos para aproximarse y dar cuenta de la cooperación interna o coordinación de políticas vinculada a la gestión de la CSS, pudiendo afirmar que en ambos países existen las condiciones de cooperación interinstitucional para la acción externa conjunta, aunque también se identificaron ciertos desafíos, que surgen del análisis de casos que reflejan algunas limitantes concretas.

En términos de Nogueira hay coordinación cuando se asignan competencias a distintos niveles y ámbitos de gobierno, relaciones regulares y concepciones comunes sobre los objetivos a realizar. Para este caso, las acciones de CSS son promovidas por el Estado y por lo tanto es materia de trabajo tanto desde lo técnico-sectorial como desde lo político- diplomático. Cada actor cumple una función, y hay reconocimiento mutuo de los roles que cada uno desempeña, aunque ello no inhabilita la necesidad de consolidar aún más los mecanismos de coordinación y relacionamiento, y con ello aquellas cuestiones operativas que puedan facilitar el proceso de toma de decisión, tales como: marcos legales apropiados y/o estrategias de CI consensuadas, o un mayor registro, intercambio y difusión de la información.

Como se hizo mención con anterioridad, los arreglos institucionales operativos, organizativos y metodológicos están dirigidos a dar coherencia y durabilidad a las decisiones y acciones, y para alcanzar esta condición así como la coordinación, más allá del rumbo u orientación, que en ambas dimensiones están presentes, faltaría trabajar aún más sobre los mismos. Al respecto, se destaca el reconocimiento por parte de Brasil de ciertos elementos para mejorar, y los esfuerzos del país en asumir ciertos desafíos planteados, para consolidar aún más el rol de la ABC, en virtud de alcanzar una mayor coordinación y coherencia de su CI.

Ahora bien, para complementar el análisis sobre proceso de gobernanza de la CSS, se destacan las siguientes conclusiones en cuanto al **Perfil de Gestión**. Cabe mencionar, que el análisis de este eje,

se planteó para la dimensión operativa para vincular las acciones entre las dimensiones político-diplomática y técnica-sectorial. No obstante, surgieron algunas apreciaciones, que trascienden la órbita de articulación entre estas dimensiones, pero que pueden influir en el perfil de gestión de la CSS si se tiene en cuenta el universo de acciones de tipo sur-sur que realizan los países.

### **(i) Centralización vs descentralización**

Tal como adelantaba Lancaster, la formulación de las políticas muchas veces se encuentra separada de su implementación, reflejando sistemas fragmentados de gestión. Lo mismo sugería Zubelzú, ante la imposibilidad de centralizar en una única unidad el desarrollo de determinada actividad.

En los casos de Argentina y Brasil, la formulación e implementación de la política de CI parten de las Cancillerías, y la DGCIN y la ABC como unidades integrantes de las mismas, están a cargo de su coordinación e implementación. Sin embargo, la necesidad de contar con un aporte técnico para ofrecer, necesariamente implica la participación en la ejecución de organismos especializados, ajenos a los Ministerios de Relaciones Exteriores. Así, debido a la naturaleza misma de esta modalidad de cooperación, es que su ejecución no resulta ser centralizada en su totalidad por parte de la DGCIN o la ABC.

A partir de dicho argumento, se podría señalar cierta descentralización en la gestión de la CSS, incluso entre unidades con distintos niveles jerárquicos. Así, los proyectos de CSS son de manejo conjunto entre los actores de ambas dimensiones, y en esta implementación compartida, cada organización tiene un rol determinado. Cabe no obstante mencionar la coordinación y liderazgo ejercido por la DGCIN y la ABC cuando se encaran acciones de CSS con organismos técnicos como INTA o EMBRAPA, aun cuando dicho papel fuera objetado o criticado desde algunos ámbitos ya referidos.

Si a ello se sumaran los casos de actuación externa institucional de INTA y EMBRAPA, bajo una concepción amplia de CSS, en donde en el ámbito particular de las instituciones, tienen lugar intercambios técnicos y vínculos directos de cooperación con sus “pares” de otros países o Estados con menor desarrollo, escapando de la coordinación y financiamiento por parte de la ABC o DGCIN, también se podría afirmar una gestión descentralizada de CSS.

De acuerdo a lo indicado por Lengyel y Malacalza, se han ido generando escenarios cada vez más interdependientes, en donde los actores no pierden autonomía, ni desatienden sus objetivos institucionales o propias “constituencias”, en términos de Milani. Así se vio como el INTA

desarrolla acciones de cooperación con países del sur en donde subyacen intereses de índole técnico-científico o para la innovación o hasta comercial; e incluso con la participación de otras áreas de la cancillería, distintas a la DGCIN como se ha visto con Sudáfrica. Lo mismo sucedía con EMBRAPA y su actuación en el plano internacional, a través, por ejemplo, de oficinas en países de América y África, que permiten agilizar y mejorar su gestión en el marco de la CSS.

De esta forma, la internacionalización de las instituciones, y la multiplicidad de actores (si se consideran además otras áreas temáticas) que van teniendo un mayor protagonismo en la esfera internacional, contribuyen a esa descentralización de la CSS. La complejidad se infiere cuando dichos escenarios no cuentan con mecanismos que puedan integrar la totalidad de acciones, conformando verdaderas redes de trabajo o sistemas nacionales de CI, que ayudan a evitar el solapamiento de funciones, la duplicación de esfuerzos, o propicien espacios de comunicación y difusión de la información, etc. Con ello no se quiere decir que modelos centralizados sean mejores, sino que se busca enfatizar la importancia de contar con algunos instrumentos de articulación, que de acuerdo a lo observado, podrían mejorar la gestión integral de la cooperación, ante la necesidad de coordinación entre tantos jugadores.

## **(ii) Top down vs bottom up**

Si se considera la cada vez mayor intervención de organismos nacionales en acciones externas, se podría hablar de enfoques de tipo “bottom up”, en donde desde unidades descentralizadas como INTA o EMBRAPA, ante la potestad de implementar proyectos internacionales, sin la intervención directa o coordinación jerárquica de los Ministerios de Relaciones Exteriores, tiene lugar la génesis de iniciativas propias de cooperación.

En relación a ello, teniendo en cuenta que tanto INTA como EMBRAPA son instituciones de investigación, de ciencia y tecnología, el relacionamiento directo con instituciones de otros países es algo muy común, considerando que en muchos casos las dinámicas de esa vinculación surgen de los mismos grupos de investigación (para, por ejemplo, obtener un mayor perfeccionamiento o como parte misma de una investigación). Algunos diferencian este tipo de abordaje como *micro*, en donde el investigador se inserta en la producción del conocimiento a nivel internacional, de aquel, *macro* o más bien político, que atiende justamente las políticas de cooperación en ciencia y tecnología (Oregione y López, 2014) o de política exterior o agropecuaria. Esta lógica, podría remitir justamente a esquemas de gestión de tipo “top down” o “bottom up”, asociando el primero a un accionar *macro*, y el segundo modelo a aquel *micro*, de interacción entre investigadores, cuando surge desde cuadros técnicos.

De igual modo, hay presencia de esquemas de gestión de tipo “bottom up” cuando INTA o EMBRAPA desarrollan CSS conjuntamente con la DGCIN o la ABC respectivamente, pero siendo las instituciones técnicas las que demandan la cooperación a otros países. Como se ha apreciado, no es lo que prevalece, pero existirían dichas situaciones.

No obstante, en los casos de actuación conjunta entre las dimensiones político-diplomática y técnica-sectorial predomina un enfoque de tipo “top down”, si se considera que tanto en Argentina como en Brasil, las Cancillerías a través de la DGCIN y la ABC reciben las solicitudes de CSS, y en una primera instancia deciden su viabilidad, y asimismo, de acuerdo a sus facultades conferidas, diseñan y formulan la política de cooperación y la estrategia de CSS, a través por ejemplo de la priorización de países, o ejes temáticos. Con ello, determinan los lineamientos y/o pautas a los que deberán ajustarse los cuadros técnicos que participen. También sería un modelo de tipo “top down”, teniendo en cuenta que la promoción de la política de CSS es establecida desde las presidencias y, por lo tanto, todas las esferas del gobierno deben atender a ella.

En los casos de actuación de tipo “top down”, se percibe que en la dimensión técnica-sectorial, los márgenes de maniobra estarían limitados a estas directrices “desde arriba” a las que deben dar respuesta por cuestiones políticas. Al respecto, se observa que muchas veces, los tiempos o exigencias que se desprenden de la diplomacia no siempre pueden ser acompañados por aquellos técnicos, los cuales responden a características propias de cada temática que se deba atender<sup>337</sup>.

Asimismo, la direccionalidad de la gestión, en este caso de las acciones de CSS que se promueven desde la dimensión político-diplomática, se podría asociar a primeras instancias de aproximación al trabajo conjunto entre las esferas técnicas y terceros países. Sin embargo, habría que analizar si este tipo de enfoque garantiza la sostenibilidad de las actividades. Quizás la continuidad del trabajo entre instituciones técnicas dependerá luego de las propias organizaciones, que mediante convenios específicos, recursos propios, u otros instrumentos que pongan a disposición, puedan afianzar el vínculo y dar perdurabilidad a las acciones (más allá de los intercambios técnicos que proponen la DGCIN o la ABC).

---

<sup>337</sup> Por ejemplo, para el caso del Pro-Huerta es necesario atender y respetar los ciclos biológicos, asociados con la producción de huertas agroecológicas, y con ello las temporadas de siembra; e incluso considerar el impacto que puedan tener determinados factores climáticos en los resultados esperados. Ello se podrá extender a cualquier trabajo en INTA o EMBRAPA considerando las áreas temáticas que estas organizaciones atienden.

Así, la complementariedad de los instrumentos de cooperación, aquellos de la DGCIN o ABC, con otros propios de INTA o EMBRAPA, podría servir como una forma de dar proyección y potenciar esos intercambios técnicos, garantizándose un verdadero impacto en el desarrollo de los países, a través de vinculaciones a más largo plazo, en contraposición con acciones aisladas. Este accionar estaría dando incluso lugar, a gestiones de tipo “bottom up”.

En resumen, en ninguno de los dos países se puede hablar de situaciones exclusivas, y dependiendo del caso, se podrá referenciar el tipo de enfoque correspondiente. Ello coincide con las afirmaciones de Lengyel y Malacalza en que no hay tipos puros.

### **(iii) Gestión reactiva vs proactiva**

Teniendo en cuenta que en ambos países se hace hincapié en su rol como oferentes de cooperación y en su actuación a partir de la transferencia de tecnologías, técnicas, experiencias o conocimientos, se puede aludir a un tipo de gestión reactiva, que surge ante las demandas de terceros países, siendo también por ello “demand driven”. Este tipo de gestión no significa necesariamente que no se satisfagan intereses propios de Brasil o Argentina, ya que como se ha mencionado, la CSS implica una relación colaborativa en donde todos los socios se favorecen u obtienen beneficios, que en algunos casos, como éstos, podrían ser indirectos para alguna de las dos partes.

Al respecto, cabe mencionar, que por ejemplo, en el caso del INTA, si bien se ha priorizado a la CI como un componente estratégico de la institución, reflejado ello en la cantidad de acciones desarrolladas, no hay una planificación ni estrategia específica que instrumente dicho componente o eje prioritario (y que, por ejemplo, ayude a definir las temáticas o países y tipos de socios de interés para cooperar). A partir de ello, se podría inferir, la existencia de ámbitos en donde el organismo sea más propenso, al menos en el caso de actuación vía FO.AR, a cumplir un rol principalmente de “receptor” de demandas externas.

Si por el contrario, se toman en cuenta las acciones que emprenden el INTA o EMBRAPA con independencia de las Cancillerías, si se podría hablar de una gestión más bien proactiva, ya que a partir de proyectos con génesis en dichas instituciones y ante la anticipación de necesidades y demandas propias, son las mismas organizaciones las que identifican sus socios para iniciar acciones de cooperación con los países adecuados y con los mecanismos que mejor se ajusten para satisfacer sus requerimientos. Esos vínculos, por lo general, al no depender de cuestiones de índole política o intereses geopolíticos cambiantes, podrán extenderse en el tiempo, o lo que requiera su investigación, o trabajo a desarrollar.

Sería interesante pensar en llevar esa proactividad por parte de organizaciones técnicas al trabajo conjunto desde la dimensión político-diplomática. Ello, por ejemplo, plantea la necesidad de repensar los procesos de formulación de los proyectos vía DGCIN o ABC, para facilitar este accionar a partir de propias demandas e iniciativas por parte de las esferas técnicas nacionales, y no solo como respuesta a demandas “externas”, como se ha apreciado. Posiblemente, ello redunde en la obtención de mayores beneficios directos, en este caso para INTA o EMBRAPA.

Ahora bien, en función de las características identificadas sobre el proceso de gobernanza de la CSS en cada país, se dejó entrever algunas implicancias para el desarrollo de acciones de CSS, que han tenido que ver justamente con los mismos desafíos institucionales, de gestión u operativos/organizativos, planteados oportunamente para la CSS desde ámbitos multilaterales, regionales o académicos, a saber: (i) la necesidad de consolidar mecanismos de coordinación entre las dimensiones político-diplomática y técnica-sectorial; (ii) la falta de marcos normativos de los cuales se desprenda una mayor independencia financiera, el fortalecimiento de los equipos de trabajo, planes a largo plazo, etc.; (iii) la necesidad de un mayor registro y tratamiento de acciones, su difusión y monitoreo.

En el proceso de gobernanza de la CSS, se percibe que la falta de reglamentaciones o procedimientos claros sobre la gestión de la CSS, más allá del perfil de gestión, puede permitir mayores márgenes de maniobra o flexibilidad para los actores y la posibilidad de ajustar caso por caso los mecanismos requeridos. No obstante, también reviste un vacío sobre aquellas responsabilidades que no hayan sido definidas, lagunas sobre circuitos de información o plazos a cumplimentar, o sobre el tratamiento de los datos técnicos de manera integral, etc., que de conocerse por todos los actores podrían facilitar la buena marcha de las acciones. Poder resolver estas cuestiones, ayudaría a optimizar la coordinación interinstitucional, y de esta forma aprovecharse y valorizarse las capacidades de los actores, maximizar resultados, disminuir los costos, esfuerzos o solapamiento de tareas, e institucionalizar el diálogo.

En línea con lo planteado por Ayllón Pino, se infiere que la intensificación del rol, tanto en Argentina como Brasil, como oferentes de cooperación, no ha sido quizás acompañada con una adecuada evaluación de las posibilidades y recursos (materiales, administrativos, operativos, etc.) requeridos, y la correspondiente planificación para efectivizar su realización, dando lugar a resoluciones caso por caso, o a mínimos procedimientos consensuados.

No se pretendió evaluar que perfil de gestión (si centralizado o descentralizado, “top down” o “bottom up”, etc.) es más o menos beneficioso, pero sí se hizo hincapié en que sea cual fuera el tipo que prevalece, las reglas o procedimientos deben ser claros y consensuados entre todos los participantes. Se apreciaron dos diseños institucionales, que en una primera aproximación hubieran parecido diferentes, uno por contar con una agencia de cooperación y otro con una dirección general, pero los retos parecerían ser similares en ambos casos, haciendo pensar que más allá del modelo institucional, son las herramientas a disposición las que condicionan el tipo de gestión.

Pero al margen de estas cuestiones más bien operativas, surge también la necesidad de reflexionar sobre aquellas conceptuales, y que han ido surgiendo como interrogantes al tratar de caracterizar el modo de gestionar o *como* de la CSS. Al respecto y como se ha venido aclarando en cada categoría analizada, cuando correspondía, se plantea una revisión de la cooperación que al interior de los organismos técnicos se viene llevando a cabo, en donde de manera interinstitucional hay intercambios directos con países del sur. ¿Qué sucede con estas acciones de cooperación que también se las puede considerar de tipo sur-sur?

Lo cierto es que si bien el trabajo se encaró desde la articulación entre las dimensiones político-diplomática y técnica-sectorial, surgió la necesidad de distinguir entre la CSS que realizaban las instituciones con independencia de las Cancillerías, y aquellas que recibían su acompañamiento, llevando quizás, a una reducción de la CSS según quien la financiara.

De los casos estudiados se infiere que solo la cooperación que a nivel nacional se realiza por intermedio y fondos de las Cancillerías sería de índole sur-sur o al menos es registrada como tal por dichas áreas. Ello no parecería ajustarse a una concepción más bien amplia de CSS, ni a las realidades de organismos técnicos que en la promoción de esta modalidad de cooperación y en atención a las directivas presidenciales, por ejemplo en el caso brasilero, vienen llevando a cabo acciones en el exterior con autonomía de la DGCIN o bien la ABC. Así se coincide con Lengyel y Malacalza en la necesidad de contemplar a la CSS de manera más amplia, considerando los casos ejecutados por fuera de las cancillerías, no reduciendo las acciones de CSS a las esferas de la DGCIN o la ABC, ya que existen otras instancias de la administración pública que también llevan adelante acciones en el marco de dicha modalidad de cooperación.

El criterio de CSS que se utilice tendrá consecuencias e impactos sobre los aspectos operativos, tales como:

(i) el registro de la totalidad de acciones de cooperación, ya que desde las Cancillerías solo se contabiliza aquello que tuviera intervención de la ABC o DGCIN, dejándose de lado las acciones institucionales que puedan emprenderse desde ámbitos técnicos meramente. Lo cierto es que no existe o no pudo identificarse, una instancia que a nivel nacional centralice esos datos. Los mismos gobiernos, al menos el caso brasileño, a través de la ABC y el IPEA manifestaron la “inexistencia de un método estructurado y consensado entre las instituciones del gobierno federal, sumado al carácter predominantemente descentralizado de la CI”, cuestiones que “desafían la clara definición del volumen de la inversión interna en CID” (Macedo Cintra, 2010: 16);

(ii) la planificación de las acciones, ya que al no haber instancias de trabajo que analicen la totalidad de acciones a nivel nacional, se habilita a la superposición de tareas, se incrementa el riesgo de desatender áreas de trabajo, se duplican esfuerzos, disminuyen los recursos financieros disponibles, al considerarse solamente los de la DGCIN o la ABC y no aquellos que podrían aportarse desde otras dependencias, etc.;

(iii) el intercambio y sistematización de información y buenas prácticas, dejando de lado un análisis integral sobre la totalidad de acciones de CSS a nivel nacional. Al respecto, Cabral y Weinstock (2010: 12, 13) indicaron “grados insuficientes de coordinación e intercambio en varios niveles”<sup>338</sup>, por ejemplo, entre las instituciones brasileñas ejecutoras que participan de la CSS, aludiendo que las mismas actúan de forma independiente, y que no existe un mecanismo que permita compartir las experiencias y complementariedades del trabajo desarrollado por cada una de ellas<sup>339</sup>. Sistematizar la información, no solo redundaría en mayor transparencia en la gestión y “accountability” (rendición de cuentas), sino en mejores posibilidades de optimización de recursos, monitoreo, de alineamiento a prioridades nacionales y consecuentemente en la coordinación, para alcanzar un mayor impacto en las acciones, incrementar la eficacia y el desempeño como un sistema.

Esta tesis constituye una primera aproximación para conocer como construyen los países su CSS, a partir de su arquitectura organizativa, y con ello del relacionamiento o vinculación entre los actores domésticos, abriendo así un campo para futuras investigaciones, que permitan profundizar sobre la gestión de esta modalidad de cooperación, y avanzar sobre características más generales del sistema

---

<sup>338</sup>Se mencionan también: entre las instituciones ejecutoras brasileñas y las instituciones ejecutoras beneficiarias; y entre las ejecutoras brasileñas y otras agencias de cooperación internacional que operan en los países receptores.

<sup>339</sup> En contraposición a ello, se señala como ejemplo, la creación de un grupo temático de cooperación internacional en salud, en la cual se centralizan todas las iniciativas vinculadas al sector, gestionado por el Ministerio de Salud (Cabral, Weinstock, 2010: 13).

de CI, en lo concerniente a CSS, incluyendo diversas áreas temáticas (y por lo tanto una mayor cantidad de actores nacionales) y/o una mayor cantidad de países.

Resultaría interesante poder ampliar el análisis a más Estados con otros diseños institucionales, que hayan podido incluso avanzar sobre algunos de los desafíos operativos que se plantearon, o bien la identificación de otras categorías de análisis que ayuden a dar cuenta de la construcción de la CSS a nivel doméstico, para abordar un nuevo trabajo comparativo, que pueda ir más allá y permita indagar, por ejemplo, sobre las ventajas o desventajas de contar con determinadas “cocinas” para la construcción de la CSS.

## BIBLIOGRAFÍA

ABARCA AMADOR, Ethel (2001): “El nuevo rostro de la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD) y las nuevas tendencias internacionales”, en *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. IV, N° 94, diciembre, Costa Rica, Universidad de Costa Rica.

ABC (2013): *Manual de Gestao da cooperação técnica sul-sul, Brasilia*, Brasilia, Edición de ABC, Ministerio de Relaciones Exteriores, disponible en [http://www.abc.gov.br/Content/ABC/docs/Manual\\_SulSul\\_Final-Diagramado\\_Corrigido\\_23-04-2014.pdf](http://www.abc.gov.br/Content/ABC/docs/Manual_SulSul_Final-Diagramado_Corrigido_23-04-2014.pdf) (consultado el 13/03/2015)

ABC (2007): *Via ABC*, Publicación de la Agencia Brasileira de Cooperación, MRE, Julio, disponible en [www.abc.gov.br](http://www.abc.gov.br) (consultado el 26/06/2014)

ABC (2007b): *South-south cooperation activities carried out by Brazil*, Subsecretaría General de Cooperación y Promoción del Comercio, Ministerio de Relaciones Exteriores, julio.

ABC (2005): *Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral*, 2° edición, febrero, Brasilia, Ministério das Relações Exteriores, disponible en <http://www.abc.gov.br> (consultado el 12/12/2013)

ABC (2004): *Formulação de Projetos de Cooperação Técnica Internacional (PCT). Manual de orientação*, Ministério das Relações Exteriores, Brasilia, disponible en <http://www.abc.gov.br> (consultado el 12/12/2013)

ABC (sin fecha): *Orientación Básica Para La Presentación De Proyectos De Cooperación Técnica Entre Países En Desarrollo- CTPD*, disponible en <http://www.abc.mre.gov.br> (consultado el 26/06/2013)

ABC (sin fecha): *A Cooperação Técnica Do Brasil Para A África*, Ministerio de Relaciones Exteriores, disponible en <http://www.abc.mre.gov.br> (consultado el 26/11/2012)

ABC (sin fecha): *A Reestruturação da ABC*, Brasilia, Brasil, disponible en <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarnoticia/243> (consultado el 16/12/2013)

ABC (sin fecha): Presentación sobre la Agencia de Cooperación Brasileira de Cooperación, disponible en <http://www.relop.org/eventos/Documents/IV/ABC%20-%20Paulo%20Lima.pdf> (consultado el 13/11/2014)

ABDENUR, Adriana (2007): “The Strategic Triad: Form and Content in Brazil’s Triangular Cooperation Practices”, en *International Affairs Working Paper*, Noviembre.

AGENCIA MEXICANA PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (sin fecha): *Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2014 - 2018*, disponible en <http://www.amexcid.gob.mx/images/pdf/procid/Programa-de-Cooperacion-Internacional-para-el-Desarrollo-2014-2018.pdf> (consultado el 03/03/2015)

AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN DE COLOMBIA (2013): *Manual de Gestión Integral*, disponible en [https://www.apccolombia.gov.co/recursos\\_user/Documentos/Planeacion/DG-D-003-Manual-Sistema-de-Gestion-Integral.pdf](https://www.apccolombia.gov.co/recursos_user/Documentos/Planeacion/DG-D-003-Manual-Sistema-de-Gestion-Integral.pdf) (consultado el 04/03/2015)

AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN DE COLOMBIA (2013): *Estrategia Nacional de CI de Colombia 2012-2014*, disponible en [https://www.apccolombia.gov.co/recursos\\_user/ENCI-2012-2014/ENCI-2012-2014.pdf](https://www.apccolombia.gov.co/recursos_user/ENCI-2012-2014/ENCI-2012-2014.pdf) (consultado el 04/03/2015)

AGROANALYSIS (2011): “Especial Embrapa. Projeto África e Nanotecnologia. Brasil y África”, en *Agroanalysis. Revista Da Agronegocios De Fgy*, enero, disponible en [http://www.agroanalysis.com.br/especiais\\_detalhe.php?idEspecial=79](http://www.agroanalysis.com.br/especiais_detalhe.php?idEspecial=79)

AMORIM, Celso (2010): “A Política Externa Brasileira no governo do Presidente Lula (2003-2010): uma visão geral”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, N° 53 (edición especial), pp. 214-240.

AMORIM, Celso (2011): *Discursos, palestras e artigos do Chanceler Celso Amorim: 2003-2010*, Brasília, Ministerio de Relaciones Exteriores, Departamento de Comunicaciones y Documentación- Coordinación General de Documentación Diplomática.

ALICE, Mauricio (2009): “El funcionamiento del proceso de toma de decisiones y las características del negociador argentino”, en *Serie de Artículos y Testimonios*, N° 55, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, disponible en <http://www.cari.org.ar/pdf/at55.pdf> (consultado el 04/12/2014)

ALLES, Santiago; CONDE GARRIDO, Rodrigo (2007): “Los ejes de la política exterior argentina. Entrevista a Jorge Taiana”, mayo, disponible en <http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo82/files/taiana.pdf> (consultado el 21/09/2013)

ALLISON, Graham (1988): *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

ALONSO, José Antonio, GARCIMARTÍN, Carlos (2008): *Acción colectiva y desarrollo. El papel de las instituciones*, Madrid, Editorial Complutense.

AMAURI BUSO, José (sin fecha): *Experiencia Regional de Embrapa en Cooperación Internacional para la Innovación en Agricultura*, EMBRAPA, presentación disponible en <http://www.cofupro.org.mx/cofupro/eventos-realizados/redinnovagro/Amauri%20Buso,%20Embrapa.pdf>

AMBROSINI, Jesica, MIRABELLI, María Carmela (2014): “La cooperación sur-sur contribuye a la construcción de un mundo más equitativo. Entrevista a Emb. Lucila Rosso”, en *Revista Sur. Revista de los estudiantes del ISEN. “El desafío del desarrollo en un mundo en transformación*, N° 2, pp 145-149.

ANDRADE, Melissa (2009): “¿El Sur está Listo para la Cooperación Sur-Sur?”, en *Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI)*, N° 77, febrero.

ARMIJO, Marianela (2004): “Buenas prácticas de gestión pública en América Latina”, en *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España, 2-5 Nov, disponible en <http://www.padem.org.bo/focam2/documentos/MaterialCONSULTA/ConceptosBuenasPracticas.pdf>

ARISTIZÁBAL FERREIRA, Diana Patricia (2012): “Retos y perspectivas de la cooperación sur-sur en Latinoamérica”, en *Revista Vox Populi* N° 11, septiembre, Bogotá, pp.: 121-128.

AUCIa- Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (2014): *La cadena de valor de la cooperación internacional al desarrollo de Uruguay*, mayo, disponible en [http://www.auci.gub.uy/images/Cadena\\_de\\_valor\\_28.07\\_-\\_WEB.pdf](http://www.auci.gub.uy/images/Cadena_de_valor_28.07_-_WEB.pdf) (consultado el 03/03/2015)

AUCI b- Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (2014): *La cooperación internacional para el desarrollo del sur. Una visión desde Uruguay*, disponible en <http://www.auci.gub.uy/images/pdf/ci.pdf> (consultado el 03/03/2015)

AYLLÓN PINO, Bruno (2012): “Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur”, en *Revista CIDOB d’afers internacionals*, N° 97-98, abril, pp. 189-204.

AYLLÓN PINO, Bruno (2011): “Agentes transformadores de la cooperación para el desarrollo: Poderes emergentes y Cooperación Sur-Sur”, en *Revista Estudios Relaciones Internacionales*, N° 40, disponible en <http://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/download/1218/1167> (consultado el 05/11/2015)

AYLLÓN PINO, Bruno (2010): “La cooperación de Brasil: un modelo en construcción para una potencia emergente”, en *Real Instituto Elcano*, disponible en [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari143-2010](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari143-2010)

AYLLÓN PINO, Bruno, COSTA LEITE, Iara (2009): “El eje sur-sur en la política exterior del gobierno Lula: cooperación e intereses”, en *INFOLATAM*, 22 de diciembre, disponible en <http://www.infolatam.com/2009/12/23/el-eje-sur-sur-en-la-politica-exterior-del-gobierno-lula-cooperacion-e-intereses/>

AYLLÓN PINO, Bruno (2009): *Cooperación sur-sur: innovación y transformación en la cooperación internacional*, Madrid, Fundación Carolina, disponible en <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombrespropios/Documents/NPBAyll%C3%B3n0912.pdf>. (consultado el 27/10/2012)

AYLLÓN PINO, Bruno (2009b): “Cooperación Sur-Sur y gobernanza multilateral del sistema de ayuda: Implicaciones para la cooperación española”, en *FRIDE*, junio, disponible en [http://www.dialogosconsonantes.org/doc\\_reflexion/coop\\_sur\\_sur\\_2009.pdf](http://www.dialogosconsonantes.org/doc_reflexion/coop_sur_sur_2009.pdf) (consultado el 30/03/2013)

AYLLÓN PINO, Bruno (2007): “La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales”, en *Carta Internacional*, Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de Sao Paulo (NUPRI – USP), octubre, disponible en <http://200.144.190.194/nupri/?carta>

BALDOMIR, Horacio y LAVIÑA, Félix (1983): *Manual de Política Internacional Contemporánea*, Buenos Aires, Ediciones Depalma.

BATISTA, Sinoel; EVANGELISTA, Ana Carolina (sin fecha): *Estudio de casos: prácticas, modelos e instrumentos Cooperación descentralizada: apuntes sobre el caso brasileño*, disponible en [http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/607\\_350.pdf](http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/607_350.pdf) (consultado el 10/12/2012)

- BANDEIRA, Pablo y WARLETA, Arturo (2012): “Situación y retos de la cooperación española para el fortalecimiento de las instituciones públicas”, en *Estudios de Economía Aplicada*, Vol. 30, núm. 3, diciembre, pp. 997-1021, disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30125274010> (consultado el 27/11/2012)
- BELLINI LEITE, José Luiz (2012): “Cooperação em agricultura. A experiência da Embrapa na África”, en *Revista Pontes*, Vol 8, N°6, Septiembre, disponible en <http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/a-experi%C3%Aancia-da-embrapa-na-%C3%A1frica> (consultado el 21/01/2014)
- BERNAL- MEZA, Raúl (2008): “Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)”, en *Revista Brasileira de Política Internacionais*, Int. 51 (2), pp. 154-178, disponible en <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n2/v51n2a10.pdf> (consultado el 28/06/2013)
- BEST, A.; HANHIMAKI J.; MAIOLO J.; SCHULZE K (2004): *International history of the twentieth century*, Rutledge.
- BILAL, San (2012): “The Rise of South-South relations: Development partnerships reconsidered”, European Centre for Development Policy Management (ECDPM)”, en *VVOB, MO, VAIS, VLIR-UOS and VVN debate on South-South Cooperation Brussels*, 30 Mayo, disponible en [http://www.vvob.be/vvob/files/publicaties/20120530\\_ontwikkelingsdebat\\_bilal\\_05-12\\_south-south\\_partnership.pdf](http://www.vvob.be/vvob/files/publicaties/20120530_ontwikkelingsdebat_bilal_05-12_south-south_partnership.pdf).
- BOLOGNA, Alfredo Bruno (Dir.) (2010): “La autonomía heterodoxa de la política exterior de Néstor Kirchner”, en *La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, pp. 15-50.
- BOTCHEVA, Liliana, MARTIN, Lisa (2001): “Institutional Effects on State Behavior: Convergence and Divergence”, en *International Studies Quarterly*, Vol. 45, No. 1 Mar., pp. 1-26
- BRAGACHINI, Mario; CASINI, Cristiano; DE CARLI, Ricardo (2013): *Informe INTA de la visita al establecimiento agropecuario ganadero agroalimentarios Manjof Ranch*, Sudáfrica, 18 de mayo, disponible en <http://www.cosechaypostcosecha.org/data/articulos/convenios/Visita-Sudafrica-Manjoh-Ranch-2013.asp> (consultado el 12/10/2013)
- BRAGACHINI, Mario (2010): *Desarrollo Industrial de la Maquinaria Agrícola y Agropartes en Argentina. Impacto Económico y Social. Caracterización del sistema productivo agropecuario argentino: fortalezas y know how exportable*, 12 de agosto, INTA Manfredi, disponible en <http://www.cosechaypostcosecha.org/data/articulos/maquinaria/DesarrolloIndustrialMaquinariaAgricolaYAgropartes.asp> (consultado el 12/10/2013)
- BUENDÍA, Alejandro (1998): “Estudio introductorio”, en PRESSMAN, Jeffrey y WILDAVSKY, Aaron, *Implementación: como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, FCE, México.
- BUFFA, Diego (2008): “Iniciativas desde el Sur y hacia el Sur. La proyección argentina, desde su retorno a la democracia, hacia el África subsahariana”, en *Ciencia Política*, N° 5, enero-junio, pp. 50-72.

BURGES, Sean (2012): “Developing from the south: South-south cooperation in the global development game”, en *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, V.1, N° 2, Jul-Dic, pp. 225-249.

CABRAL, Lidia y WEINSTOCK, Julia (2010): “Brazil: an emerging aid player: Lessons on emerging donors, and South-South and trilateral cooperation”, en *Overseas Development Institute (ODI)*, N° 64, Octubre.

CABRAL, Lidia y WEINSTOCK, Julia (2010b): Brazilian technical cooperation for development. Drivers, mechanics and future prospects, en *Overseas Development Institute (ODI)*.

CABRAL, J. Irineu (2005): *Sol da manhã: memória da Embrapa*, Brasília, UNESCO, disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001393/139395por.pdf> (consultado el 04/03/2014)

CABROL, Cynthia (2011): “La cooperación Sur-Sur de Argentina. El caso de cooperación técnica hacia Haití en el sector alimentario”, en *Revista Integración y Cooperación Internacional*, N° 9, Octubre/Diciembre. Publicación trimestral de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional - Centro de Estudios Interdisciplinarios (CEI) , Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR) - Universidad Nacional de Rosario (UNR)

CAFIERO, Ana (2009): *La Cooperación Descentralizada en la Argentina*, disponible en <http://proyectomilenio.com/2009/01/12/estudio-de-casos-la-cooperacin-descentralizada-en-la-argentina-ana-cafiero/> (consultado el 28/06/2013)

CAFIERO, Ana (2008): “Escenarios de la Cooperación Internacional en la Argentina” en IGLESIAS Eduardo (dir), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, Cap. VII, Buenos Aires, PNUD.

CAFIERO, Ana (2008b): “Ponencia de la representante especial para asuntos de cooperación internacional”, en *III Conferencia cooperación descentralizada UE-AL*, 26 de mayo, Barcelona, disponible en <http://proyectomilenio.com/2008/05/30/ponencia-de-la-representante-especial-para-asuntos-de-cooperacin-internacional-embajadora-ana-cafiero-en-la-iii-conferencia-cooperacion-descentralizada-ue-al-26-de-mayo-2008-barcelona/> (consultado el 23/02/2013)

CARLI, Esteban (2013): “África. La vuelta a Etiopía”, en *Revista Sur. Revista de los estudiantes del ISEN. La diplomacia en el siglo XXI*, N° 1, pp. 114-115.

CARRILLO, Fernando (2013): “El INTA en Sudáfrica”, en *La arena del Campo*, Edición del 16/11/2013, disponible en [http://www.laarena.com.ar/la\\_arena\\_del\\_campo-el\\_inta\\_en\\_sudafrica-105139-7.html](http://www.laarena.com.ar/la_arena_del_campo-el_inta_en_sudafrica-105139-7.html)

CASAMIQUELA, Carlos (2012): “Más y mejores alianzas para la Innovación en la Agricultura Familiar de ALC”, en *VI Reunión Internacional de FORAGRO (Módulo 5: “Propuestas para la Conferencia GCARD 2012 Mesa de trabajo para análisis de iniciativas de CSS)*, Lima, Perú, agosto, disponible en: [http://www.ica.int/foragro/Lima2012/Presentaciones/Casamiquela\\_CoopS-S-INTA.pdf](http://www.ica.int/foragro/Lima2012/Presentaciones/Casamiquela_CoopS-S-INTA.pdf) (consultado el 30/03/2014)

CASILDA, Ramón (2005): “América Latina: Del Consenso de Washington a la Agenda del Desarrollo de Barcelona” en *Real Instituto Elcano*, febrero, disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/177/Casilda%20pdf.pdf>

CEPAL (2012): “Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales”, en *el trigésimo cuarto periodo de sesiones de la CEPAL*, del 27 al 31 de agosto, disponible en [http://www.cepal.org/pses34/noticias/paginas/4/46974/2012-490-SES.34-11-Paises\\_renta\\_media\\_WEB.pdf](http://www.cepal.org/pses34/noticias/paginas/4/46974/2012-490-SES.34-11-Paises_renta_media_WEB.pdf)

CEPAL (2011): *El financiamiento para el desarrollo y los países de renta media: nuevos desafíos*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, disponible en <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=%20publicaciones/xml/6/46346/P46346.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl%20&base=/tpl/top-bottom.xslt>

CEPAL (2010): “Cooperação sul-sul. Os modelos possíveis, a agenda nacional e os desafios. Questões para orientação de debates”, en *Workshop CEPAL*, 30 de marzo de 2010, Brasilia, disponible en [http://www.cepal.org/brasil/noticias/paginas/2/38422/Coopera%C3%A7%C3%A3o\\_SUL-SUL.pdf](http://www.cepal.org/brasil/noticias/paginas/2/38422/Coopera%C3%A7%C3%A3o_SUL-SUL.pdf)

CERVO, Amado Luiz: *Socializando o desenvolvimento; uma história da cooperação técnica internacional do Brasil*, disponible en [http://www.academia.edu/4778231/Socializando\\_o\\_developolvimento\\_uma\\_historia\\_da\\_cooperacao\\_tecnica\\_internacional\\_do\\_Brasil](http://www.academia.edu/4778231/Socializando_o_developolvimento_uma_historia_da_cooperacao_tecnica_internacional_do_Brasil)

CIPOLLA, Ana (2011): “Cooperación FOAR-INTA: más de 16 años de historia compartida”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Madrid, Instituto Universitario de desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid, N° 27.

COLACRAI, Miryam (2009): “Los aportes de la Teoría de la Autonomía, genuina contribución sudamericana”, en LECHINI, Gladys; KLAGSBRUNN; GONÇALVES (comps), *Argentina y Brasil. Venciendo preconceptos. Las variadas aristas de una concepción estratégica*, Editora Revan, Río de Janeiro.

COLACRAI, Miryam, ZUBELZÚ, Graciela: *Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las relaciones internacionales*, CARI, disponible en <http://www.cari.org.ar/pdf/zubelzu-colacrai.pdf> (consultado el 28/06/2013)

COLACRAI, Miryam; KERN, Alejandra; VALLONE, Miguel, PATACCINI, Valeria, WEISSTAUB, Lara (2009): *Escenarios y desafíos de la cooperación sur-sur a 30 años de la declaración de Buenos Aires. Lo viejo y lo nuevo para conceptualizar la cooperación sur-sur. Aportes conceptuales y recomendaciones para la política argentina*, documento de trabajo N°1, Octubre, Centro de Investigación en Cooperación Internacional y Desarrollo (CICI+D) de la Escuela de Humanidades de la Universidad Nacional de San Martín.

COLACRAI, Miryam (2006): “La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el Mercosur”, en BORON, Atilio A.; LECHINI, Gladys: *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, Julio, disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/politica/PIVCtres.pdf>

COLOMBO, Sandra (Comp.) (2011): *La inserción internacional de Argentina durante la presidencia de Néstor Kirchner: un cambio de época*, Ed. Tandil: Centro de estudios interdisciplinarios en Problemáticas internacionales y locales (CEIPIL)/ Facultad de Ciencias Humanas – Facultad de Ciencias Económicas UNCPBA.

CORRÊA KRUSCHEWSKY, Bruno (2011): “Brasil: en busca del liderazgo Regional, en SANTANDER CAMPOS, Guillermo (Coord.), *Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso*, Universidad Complutense de Madrid, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Madrid, pp.19-41.

CURVALE, Pamela (2011): “La Cooperación Sur-Sur en América Latina: oportunidades para el desarrollo o el desarrollo de oportunidades”, en *LUPA Empresarial*, N°14, julio-diciembre, Sabaneta, Colombia.

COSTA LEITE, Iara; PASSARELLI HAMANN, Eduarda (2012): “Cooperação Técnica Brasileira Situação atual, desafios e possibilidades”, en *Instituto Igarapé*, Nota Estratégica N°4.

COSTA LEITE, Iara (2010): *O Governo Dilma e o futuro da Cooperação Brasileira para o desenvolvimento internacional*, disponible en <http://mundorama.net/2010/11/03/o-governo-dilma-e-o-futuro-da-cooperacao-brasileira-para-o-desenvolvimento-internacional-por-iara-costa-leite/>

COSTA VAZ, Alcides y AOKI INOUE, Cristina Yumie (2007): *Emerging Donors in International Development Assistance: The Brazil Case*, IDRC, CRDI.

COSTA VAZ, Alcides (sin fecha): “El gobierno de Lula ¿Una nueva política exterior?”, en *Nueva Sociedad*, 187, disponible en [http://nuso.org/media/articles/downloads/3147\\_1.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/3147_1.pdf) (consultado el 21/01/2014)

DANILEVICZ PEREIRA, Analucia (2013): “O atlântico sul, a áfrica austral e o brasil: cooperação e desenvolvimento”, en *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v.2, N° 4, Jul-Dic, pp.33-47.

DAVIES, Penny (2012): “South-South Cooperation: Moving Towards a New Aid Dynamic. South-South Cooperation The Same Old Game or a New Paradigm”, en *Poverty in focus*, N° 20, International Policy Centre for Inclusive Growth (IOC-IG).

DE ARIMATIA DA CRUZ, Jose (2005): “Brazil’s Foreign Policy under Luis Inacio “Lula” da Silva: An Early Assessment of a Leftist President”, en *Politics & Policy*, Vol 33, N°1, marzo.

DE CARIA PATRICIO, Raquel (sin fecha): “La nueva Cooperación Sur-Sur en la política exterior de Brasil”, en *XIII Congreso Internacional de ALADDA (Asociación Latinoamericana de estudios de Asia y África)*.

DE RENZIO, Paolo, ZOCCAL GOMES, Geovana, et. Al. (2013): “O Brasil e a Cooperação Sul-Sul: Como Responder aos Desafios Correntes”, en *Núcleo de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*, BRICS Policy Center- Centro de Estudos e Pesquisas, mayo.

DE VICENZO CEREALES (2012): “Argentina es líder mundial en silobolsas”, en *Devicenzo cereales*, 12/09/2012, disponible en <http://www.devicenzocereales.com.ar/dvcw/informes/nota.vsp?tok=1347592982024&nid=32655>

DEMATINE, Santiago, RODRIGUEZ, Julieta (2015): *Argentina Coopera. Capacidades de la Administración Pública Nacional para conocer y compartir*, Dirección General de Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

DERF (2011): “Destacó Domínguez la necesidad de generar negocios con África”, en *DERF*, 2011, Buenos Aires, 11 de abril, disponible en [http://www.derf.com.ar/despachos.asp?cod\\_des=413255&ID\\_Seccion=20&fecemi=11/04/2011&Titular=Destac%F3%20Dom%EDnguez%20la%20necesidad%20de%20generar%20negocios%20con%20%20C1frica.html](http://www.derf.com.ar/despachos.asp?cod_des=413255&ID_Seccion=20&fecemi=11/04/2011&Titular=Destac%F3%20Dom%EDnguez%20la%20necesidad%20de%20generar%20negocios%20con%20%20C1frica.html)

DIAZ, Daniel (2015): *El Pro Huerta en Haití: Cooperación Sur-Sur y Triangular en seguridad soberanía alimentaria*, Buenos Aires, Fundación Argentinata.

DINIZ FERREIRA DE LIMA, José (2012): “A ABC e a Embrapa na África. Parceira na cooperação técnica: o caso de Moçambique”, artículo presentado en *XIII Curso de Especialización en Relaciones Internacionales*, Universidad de Brasilia (Orientadora: Dra. Cristina Yunie Aoki Inoue).

DIRECCIÓN GENERAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL-DGCIN (2009): “Actualidad y aportes para la consolidación de la cooperación en el sur global”, en *Documentos de Trabajo sobre Cooperación Sur Sur*, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, documento elaborado en base a las conclusiones del 1er. Encuentro Académico Iberoamericano de Cooperación Internacional que tuvo la participación de la Secretaría General Iberoamericana, (SEGIB), la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y la DGCIN de la Cancillería Argentina.

DUARTE VILLA, Rafael (2007): “Brazilian foreign affairs: social capital and the democratic discourse in South America”, en *Revista Brasileira em Ciências Sociais*, Vol.3, São Paulo.

DUGIS, Vinsensio: *Domestic Political Structure and Public Influence on Foreign Policy, A Basic Model*, International Relations Department, Airlangga University, disponible en <http://journal.unair.ac.id/filerPDF/Domestic%20Political%20Structure%20and%20Public%20Influence%20on%20Foreign%20Policy,%20A%20Basic%20Model.pdf>

DURÁN, Esperanza (1989): “Los programas de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) de los países europeos: un estudio comparativo”, en MARSHALL, Jorge: *La Ayuda Externa de los países desarrollados: un estudio comparativo*, Buenos Aires, GEL, pp.: 167-199

EASTERLY, William (2007): “Are aid agencies improving?”, en *Economic Policy*, octubre, Gran Bretaña, CEPR, CES, MSH, disponible en <http://www.economic-policy.org/article1.asp?src=bpl&aid=187&iid=52&vid=22&id=> (consultado el 26/11/2012)

EASTERLY, William (2010): “The cartel of good intentions: The problem of bureaucracy in foreign aid”, en *The Journal of Policy Reform*, 27 Oct.

ECHART MUÑOZ, Enara, CABEZAS VALENCIA, Rhina, FERNÁNDEZ GARCÍA, Mercedes (coords.) (2010): *Metodología de investigación en cooperación para el desarrollo*, Madrid, Instituto Universitarios de Desarrollo y Cooperación (IUDC) y Los Libros de la Catarata.,

EMBRAPA (2011): “Relatoría de Gestión EMBRAPA 2011”, en *Boletim de Comunicações Administrativas da Embrapa*, N° 56, Brasilia, disponible en <https://www.embrapa.br> (consultado el 27/05/2014)

EMBRAPA (2010): *Relatoría de Gestión EMBRAPA 2009. Presentación de cuentas ordinarias anuales*, Secretaría de Gestión y Estrategia, Brasilia, disponible en <https://www.embrapa.br> (consultado el 27/05/2014)

- EMBRAPA (2010): *Relatoría de Gestión EMBRAPA 2010*, Secretaría de Gestión y Estrategia, Brasilia, disponible en <https://www.embrapa.br> (consultado el 27/05/2014)
- EMBRAPA (2009): *Guia de Relações Internacionais da Embrapa*, Assessoria de Relações Internacionais, Brasilia.
- EMBRAPA (2008): *V Plan Director de Embrapa 2008-2023*, aprobado en abril de 2008.
- EMBRAPA (2008): *Relatoría de Gestión EMBRAPA 2008*, Secretaría de Gestión y Estrategia, Brasilia, disponible en <https://www.embrapa.br> (consultado el 27/05/2014)
- EMBRAPA (2005): *Relatoría de Gestión EMBRAPA 2004*, Secretaría de Gestión y Estrategia, Brasilia, disponible en <https://www.embrapa.br> (consultado el 27/05/2014)
- EMBRAPA (2005): *Relatoría de Gestión EMBRAPA 2005*, Secretaría de Gestión y Estrategia, Brasilia, disponible en <https://www.embrapa.br> (consultado el 27/05/2014)
- EMBRAPA (2004): *Relatoría de Gestión EMBRAPA 2003*, Secretaría de Gestión y Estrategia, Brasilia, disponible en <https://www.embrapa.br> (consultado el 27/05/2014)
- EMBRAPA: *Africa, A Continent Full of Opportunities for Agricultural Research*, disponible en [www.cnpmf.embrapa.br/destaques/AFRICA.pdf](http://www.cnpmf.embrapa.br/destaques/AFRICA.pdf)
- EMOL (2006): “Lula dio 18 veces la vuelta al mundo en cuatro años, según diario”, en *EMOL*, Domingo, 10 de Diciembre de 2006, disponible en <http://www.emol.com/noticias/internacional/2006/12/10/238563/lula-dio-18-veces-la-vuelta-al-mundo-en-cuatro-anos-segun-diario.html>
- ESCOBAR, Arturo (2007): *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*, Caracas, Fundación Editorial el Perro y la Rana.
- ESTY, Daniel (2004): “Articulation between the Various Levels of Government”, en *Gouvernance mondiale, Institut du développement durable et des relations internationales*, Paris, N° 08.
- EYHERABIDE, Ursula, ÁVILA, Ezequiel (2013): “Pro Huerta y Labintex. Cooperación internacional: herramienta indispensable para el desarrollo”, en *Revista Sur. Revista de los estudiantes del ISEN. La diplomacia en el siglo XXI*, N° 1, pp. 85-87.
- FARANI, Marco y ARRAES, Pedro (2012): “Africa and Brazil: Strengthening and broadening South-South agricultural cooperation”, en *GREAT Insights*, Volume 1, Issue 7, Septiembre, disponible en [Http://www.ecdpm.org/Web\\_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web\\_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/F8509C4589741308C1257A75003DEB5C?OpenDocument](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/F8509C4589741308C1257A75003DEB5C?OpenDocument)
- FARANI, Marco (2011): “Brasil entiende la cooperación creativa, solidaria y con visión propia”, en *Revista Cooperamos*, Secretaria Técnica De Cooperación Internacional de Ecuador, N° 1, mayo.
- FRAUNDORFER, Markus (2013): “Fome Zero para o mundo: a difusao global brasileira do programa Fome Zero”, en *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, V. 2, N°. 3, Ene/Jun, Porto Alegre, p. 97.

- FIERRO, Matilde (2011): “Se viene la cooperación Sur-Sur con África en agro”, en *Columns*, 05/09/2011, disponible en <http://www.ruralprimicias.com.ar/noticia-se-viene-la-cooperacion-sur-sur-con-africa-en-agro-11704.php>
- FREDDOLINO, María Teresa (2007): “Países de Renta Media (PRM). Una visión desde la Cooperación al Desarrollo”, en WAINSTEIN, Vanesa (Comp.), *Desde la Cooperación Hacia el Desarrollo*, Agencia Española de Cooperación Internacional, pp. 95-104.
- FREITAS DANTAS, Gislaine; PINHEIRO ALBANO, Gleydson: “Cooperação técnica brasileira para a agricultura no Continente Africano”, en *Reencuentro de Saberes Territoriales Latinoamericanos, Encuentro de Geógrafos de América Latina, Perú*, 2013, Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
- FOLLER, Maj-Lis (2012): “Cooperación Sur-Sur: Asociación Brasil-Mozambique y la construcción de una planta de medicamentos para el SIDA”, en MORASSO, Carla y PEREYRA DOVAL, Gisela (comp), *Argentina y Brasil: proyecciones internacionales, Cooperación Sur-Sur e integración*. Ed. - Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.
- FUKUYAMA, Francis (2004): *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Barcelona, Ediciones B.
- GALIANI, Sebastián (2006): *Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento*, Santiago de Chile, División de Desarrollo Social, enero.
- GÓMEZ GALÁN, Manuel; AYLLÓN PINO, Bruno; ALBARRAN CALVO, Miguel (2011): *Reflexiones prácticas sobre Cooperación Triangular*, Madrid, Fundación CIDEAL de Cooperación e investigación, disponible en [http://www.Gómez Galán, Ayllón Pino, et. al.org/docs/COOP%20\\_TRIANGULAR\\_OnLine.pdf](http://www.Gómez Galán, Ayllón Pino, et. al.org/docs/COOP%20_TRIANGULAR_OnLine.pdf)
- GOMES SARAIVA, Miriam y VALENÇA, Marcelo M. (2011): “Brasil: potencia regional con intereses globales”, en *América Latina en el sistema de gobernanza global, Revista Diálogo Político*, Konrad-Adenauer-Stiftung A. C, N° 4, Año XXVIII, diciembre, pp. 99-120.
- GÓMES SARAIVA, Miriam (2008): “Las estrategias de Cooperación Sur-Sur en el marco de la política exterior Brasileña de 1993 a 2007”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, N° 22, pp.121-143.
- GOMES SARAIVA, Miriam (2007): “As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, N° 50 (2), pp. 42-59.
- GONZÁLEZ NORRIS, Antonio, JAWORSKI, Helán (1990): *Cooperación internacional para el desarrollo: políticas, gestión y resultados*, Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo, disponible en <http://repositorio.grade.org.pe/bitstream/GRADE/162/1/cooperacion.pdf>
- GOULET, Frédéric; GABAS, Jean Jacques, et. al. (2013): “La cooperación brasileña y china en la agricultura africana. Un estudio de prácticas Brazilian and Chinese Cooperation in African Agriculture. A Practice-based Study”, en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, Quito, N° 47, septiembre, pp. 87-100.
- Grupo 77- G77: “Declaración de Doha”, en *Segunda Cumbre del Sur*, Doha, Qatar, 12-16 de junio de 2005.

Grupo 77- G77: “Declaración de Marrakech sobre la Cooperación Sur-Sur”, en *Conferencia de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur- Sur del Grupo de los 77*, Marrakech, Reino de Marruecos, del 16 al 19 de diciembre de 2003.

HERRERA, Omar: *Estudios de caso n° 106. Diagnóstico institucional y Propuesta de mejoramiento de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI)*. Tesis, Universidad de Chile.

HILL, Christopher (2003): “What is to be done? Foreign policy as a site for Political Action”, en *International Affairs*, Vol. 79, N° 2, pp. 233-255.

HIRST, Monica (2012): *Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em Cooperação Sul-Sul: Os Casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau*, Texto para Discussão, IPEA, Río de Janeiro.

HIRST, Mónica (2010): “América Latina y la Cooperación Sur-Sur: reflexiones conceptuales y políticas” en AYLÓN PINO, Bruno; SURASKY, Javier, *La cooperación sur-sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, IUDC.

HIRST, Mónica; SOARES DE LIMA; María Regina; PINHEIRO, Leticia (2010): “A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios”, en *Revista Nueva Sociedad*, Especial portugués, diciembre.

HOBSBAWN, Eric (2007): “El tercer mundo”, en *Historia del Siglo XX*, Buenos Aires, Paidós/Crítica.

HOEKMAN, Bernar, SAGGI, Kamal (2005): *International Cooperation on Domestic Policies: Lessons from the WTO Competition Policy Debate*, Universidad de Yale, abril, disponible en [http://www.ycsg.yale.edu/focus/gta/international\\_cooperation.pdf](http://www.ycsg.yale.edu/focus/gta/international_cooperation.pdf)

HUDSON, Valerie (2005): “Foreign Policy Analysis: Actor-Specific. Theory and the Ground of International Relations”, en *Foreign Policy Analysis*, Brigham Young University, pp. 1–30.

HUNTINGTON, Samuel (1968): *Political order in changing societies*, New Haven y Londres, Yale University.

HUERTA, Angélica Rosas (2008): “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”, en *Política y Cultura*, otoño, N°. 30, pp. 119-134 disponible en [http://148.206.107.15/biblioteca\\_digital/estadistica.php?id\\_host=6&tipo=ARTICULO&id=5238&archivo=83215238ptx.pdf&titulo=Una%20ruta%20metodo%20metodol%C3%B3gica%20para%20evaluar%20la%20capacidad%20institucional](http://148.206.107.15/biblioteca_digital/estadistica.php?id_host=6&tipo=ARTICULO&id=5238&archivo=83215238ptx.pdf&titulo=Una%20ruta%20metodo%20metodol%C3%B3gica%20para%20evaluar%20la%20capacidad%20institucional)

IGLESIAS PUENTE, Carlos Alfonso (2010): *A cooperação técnica horizontal Brasileira como instrumento da política externa: A evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento-CTPD. No período 1995-2005*, Fundação Alexandre de Gusmao, Ministerio de Relaciones Exteriores, Brasilia.

INFOAGRO: “Huertas made in Argentina con Mozambique”, en *INFOAGRO*, 29/12/2011, disponible en [http://www.infoagro.com/noticias/2011/12/19342\\_huertas\\_made\\_in\\_argentina\\_mozambique.asp](http://www.infoagro.com/noticias/2011/12/19342_huertas_made_in_argentina_mozambique.asp)

INTA (2011): *Boletín INTA Informa*, Año X –N° 121, Diciembre.

INTA (2011): “El INTA y sus relaciones institucionales”, 12/02/2011, disponible en <http://www.intaexpone.gov.ar/2011/?p=314>

INTA EEA MANFREDI (2013): “La tecnología argentina deja huella en África”, en *Red Agricultura de precisión*, Mayo de 2013, disponible en <http://www.agriculturadeprecision.org/gacetillas/2013/20130501-visita-tecnicos-sudafrica.asp>

INTA PEI (2004): *Plan Estratégico Institucional 2005-2015. El INTA que queremos*, disponible en [http://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-plan\\_estrategico\\_inta\\_\\_2005-2015\\_.pdf](http://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-plan_estrategico_inta__2005-2015_.pdf)

INTA PMP 2009-2011: *Plan Institucional de Mediano Plazo 2009-2011*.

INTA PMP 2006-2008: *Plan Institucional de Mediano Plazo 2006-2008*.

INTA INFORMA (2012): “Casamiquela: Prohuerta es una excelente política de Estado”, en *INTA INFORMA*, 26/10/2012, disponible en <http://intainforma.inta.gov.ar/?p=14010>

INTA INFORMA (2012): “El INTA coordinará un seminario en la Cancillería”, en *INTA informa*, 5 de agosto de 2012, disponible en: <http://intainforma.inta.gov.ar/?p=12651#sthash.uy79CAIs.dpuf>

INTA INFORMA (2012): “La tecnología argentina sigue cosechando elogios en el mundo”, en *INTA informa*, 12 de septiembre 2012, disponible en: <http://inta.gob.ar/noticias/la-tecnologia-argentina-sigue-cosechando-elogios-en-el-mundo>

IPEA y ABC (2013): *Cooperación brasilera para el desarrollo internacional 2010*, Brasilia.

IZIDRO GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci (2013): “Entre a centralização e a participação: a atuação de atores não governamentais na cooperação sul-sul brasileira”, en *Mundorama, Divulgação Científica em Relações Internacionais*, disponible en <http://mundorama.net/2013/03/04/entre-a-centralizacao-e-a-participacao-a-atuacao-de-atores-nao-governamentais-na-cooperacao-sul-sul-brasileira-por-fernanda-cristina-nanci-izidro-goncalves/>

JIMÉNEZ GONZALEZ, Claudia: “Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales”, en *Polis 03*, Vol 2 pp.115-147.

JOHN DE SOUSA, Sarah-Lea (2010): “Brazil as an Emerging Actor in International Development Cooperation: A Good Partner for European Donors?” en *German development institute. Die*, N°5, disponible en [http://www.die-gdi.de/uploads/media/BP\\_5.2010.pdf](http://www.die-gdi.de/uploads/media/BP_5.2010.pdf)

JOHN DE SOUSA, Sarah- Lea (2008): “Brasil como nuevo actor del desarrollo internacional, la cooperación Sur-Sur y la iniciativa IBSA”, en *FRIDE*, julio.

KATZENSTEIN, Peter (1976): “International Relations and Domestic Structures: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States”, en *International Organization*, Vol. 30, No. 1, pp. 1-45.

KEOHANE, Robert y Nye, Joseph (1974): “Transgovernmental Relations and International organizations”, en *World Politics*, Cambridge University Press, Vol 27, N° 1, octubre, pp. 39-62.

- KERN, Alejandra; WEISSTAUB, Lara (2011): “El debate sobre la cooperación sur-sur y su lugar en la política exterior de la Argentina”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, N°27, pp.83-95.
- KHARAS, Homi (2011): “Coming Together: How a New Global Partnership on Development Cooperation was Forged at the Busan High Level Forum on Aid Effectiveness (ARI)”, en *Real Instituto Elcano*.
- KUMAR, Nagesh (2008): “South-South and Triangular Cooperation in Asia-Pacific: Towards a New Paradigm in Development Cooperation”, en *Research and Information System for Developing Countries (RIS)*, RIS-DP N° 145, septiembre.
- LAFONTAINE, Alejandra; DINI, Cecilia (2014): “Apicultura: la importancia de la cooperación sur-sur”, en *INTA Noticias*, 31 de enero de 2014, disponible en: <http://inta.gob.ar/noticias/apicultura-la-importancia-de-la-cooperacion-sur-sur/>
- LAHERA PARADA, Eugenio (2002): *Introducción a las políticas públicas*, Fondo de Cultura Económica, Chile.
- LANCASTER, Carol (2007): *Foreign Aid. Diplomacy, Development, Domestic Politics*, Estados Unidos, The University of Chicago Press.
- LANDULPHO ALVES LOPES, Luara (2008): *A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) da Agência Brasileira de Cooperação (ABC-MRE): o Brasil como doador*. Tesis para Maestría en Relaciones Internacionales, UNESP, UNICAMP, PUC-SP, Sao Pablo, disponible en [http://www.cereja.org.br/arquivos\\_upload/luaralandulphoalveslopes.pdf](http://www.cereja.org.br/arquivos_upload/luaralandulphoalveslopes.pdf)
- LASAGNA, Marcelo (1996): “Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo”, en *Revista CIDOB de Afers Internacionals*, N° 32, pp. 45-64.
- LASAGNA, Marcelo: “Las determinantes internas de la política exterior: Un tema descuidado en la teoría de la política exterior”, en *Estudios Internacionales*.
- LAVERGNE, Real (1989): “Ayuda oficial canadiense para el desarrollo”, en MARSHALL, Jorge: *La Ayuda Externa de los países desarrollados: un estudio comparativo*, GEL, Buenos Aires, pp.: 231-252.
- LAWSON, Marian Leonardo y EPSTEIN, Susan (2009): *Foreign Aid Reform: Agency Coordination*, agosto, disponible en <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R40756.pdf>
- LECHINI, Gladys (2010): “La cooperación sur-sur en las agendas externas de Argentina y Brasil”, en *Revista Estudios DIGITAL*, N° especial, Otoño, disponible en: <http://www.revistaestudios.unc.edu.ar/articulos03/articulos/2-lechini.php> y en *Revista Española de Cooperación Internacional*, Nro.27, IUDC, Madrid, 2011.
- LECHINI, Gladys (2009a): “La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad?” en *Relaciones Internacionales*, Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI), Universidad Autónoma de Madrid, España, N° 12, octubre.

LECHINI, Gladys (2009b): “Argentina y Brasil en la cooperación Sur-Sur”, en LECHINI, KLAGSBRUNN Y GONCALVEZ (comp), *Argentina e Brasil. Vencendo os preconceitos. As varias arestas de una concepcão estratégica*, Editora Revan, Rio de Janeiro.

LECHINI, Gladys (2007): “IBSA: una opción de cooperación Sur-Sur”, en GIRON, Alicia, CORREA, Eugenia, *Del Sur hacia el Norte: Economía política del orden económico internacional emergente*, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Octubre, Buenos Aires.

LECHINI, Gladys (2006): “Argentina y África en el espejo de Brasil: ¿política por impulsos o construcción de una política exterior?”, en *Colección Sur Sur*, 1º ed., Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires.

LEEDS, Brett Ashley (1999): “Domestic Political Institutions, Credible Commitments, and International Cooperation”, en *American Journal of Political Science*, Vol. 43, N° 4, oct. pp. 979-1002

LENGYEL, Miguel; MALACALZA, Bernabé (2013): “Política exterior y cooperación sur-sur al desarrollo. El caso argentino”, en Citlali Ayala y Jesús Rivera (Editores), *De la diversidad a la consonancia: la cooperación Sur Sur latinoamericana*, Centro de Estudios del Desarrollo Económico (CEDES) de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) e Instituto Mora, Ciudad de México, disponible en:

[http://www.academia.edu/4520717/Politica\\_exterior\\_y\\_Cooperacion\\_Sur-Sur\\_El\\_caso\\_argentino](http://www.academia.edu/4520717/Politica_exterior_y_Cooperacion_Sur-Sur_El_caso_argentino)

LENGYEL, Miguel; MALACALZA, Bernabé (2012): *Países de renta Media y Cooperación Sur Sur. El caso latinoamericano*, Documento Final de Trabajo, proyecto Cooperación Sur Sur y donantes emergentes. Propuestas para la concertación norte-sur a partir del análisis comparado América Latina- África, diciembre, FLACSO, Buenos Aires, disponible en

[http://www.academia.edu/4240459/Paises\\_de\\_Renta\\_Media\\_y\\_Cooperacion\\_Sur-Sur\\_El\\_caso\\_latinoamericano](http://www.academia.edu/4240459/Paises_de_Renta_Media_y_Cooperacion_Sur-Sur_El_caso_latinoamericano)

LENGYEL, Miguel; MALACALZA, Bernabé (2011): “Argentina-Haití: El desafío de la Cooperación Sur-Sur y la promoción al desarrollo”, en *Revista Estudios DIGITAL*, N° especial, Otoño, disponible en <http://www.revistaestudios.unc.edu.ar/articulos03/articulos/2-lechini.php>

LENGYEL, Miguel, THURY CORNEJO, Valentín y MALACALZA, Bernabé (2010) “La eficacia de la Ayuda al Desarrollo en contextos de fragilidad estatal: Haití y la Cooperación Latinoamericana”, Ayuda de Investigación CeALCI 4/08, Informe final presentado a la Fundación Carolina, Serie Avances de Investigación n° 34, Madrid, enero.

LEVI, Julia (2011): “La Argentina y la nueva arquitectura de la cooperación internacional”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, N° 27, pp. 17-42.

LEVI, Julia (2010): “La Argentina y su estrategia de Cooperación Sur-Sur y Triangular: dos años de transformaciones (2009-2010)” en *Revista Cooperación Sur-Sur y Triangular de la Argentina*, Edición Especial Bicentenario de la Patria N°10, FOAR, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Buenos Aires, pp.11-17.

LEVI, Julia (2007): “Cooperación SUR-SUR: La concreción de un nuevo paradigma para el Desarrollo”, en WAINSTEIN, Vanesa (Comp.), *Desde la Cooperación Hacia el Desarrollo*, Agencia Española de Cooperación Internacional, Argentina, pp: 87-94.

LOPES, Mauricio Antonio (2010): “Embrapa Africa. A Brazilian Strategy to Support Agricultural Development in Africa”, en *Seminario Especial en el International Technical Cooperation Center – ITCC, Rural Development Administration- RDA*, 19 de febrero, Suwon, Corea del Sur.

LOPEZ ACCOTTO, Alejandro (2009): “Estrategias de colaboración en la región latinoamericana. Alentar la cooperación Sur-Sur”, en *Página 12*, Domingo, 30 de agosto de 2009. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-4006-2009-08-30.html>

LOPEZ ACCOTTO, Alejandro; VILLALPANDO, Federico (2008): “Haití: Notas sobre su economía y la cooperación internacional para el Desarrollo. Position paper”, en *Primera Reunión del Working Group sobre Haití Proyecto: La Reconstrucción de Haití. Fortaleciendo las capacidades de Argentina para una cooperación efectiva*, Buenos Aires, 29 de Febrero, Programa en Desarrollo, Innovación y Sociedad / FLACSO Argentina.

LUCERO, Mariel (2007): “El poder legislativo en la definición de la política exterior argentina. El caso de los hielos continentales patagónicos”, en *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, octubre/diciembre, N° 90, pp. 1-124.

LUNA RAMIREZ, Carlos (2009): “El constructivismo social: ¿una teoría para el estudio de la política internacional o un esquema para el análisis de la política exterior de los Estados?”, en *Jornadas del Área de Relaciones Internacionales de FLACSO Argentina: Las Relaciones Internacionales: una disciplina en constante movimiento*, octubre, disponible en <http://rrii.flacso.org.ar/web/wp-content/uploads/2010/09/luna-ramirez.pdf>

MACEDO CINTRA, Marcos Antonio (editor) (2010): *Cooperação Brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*, Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Ministério das Relações Exteriores (MRE), Agência Brasileira de Cooperação (ABC), diciembre, Brasilia.

MALACALZA, Bernabé (2013): *Estrategia y experimentalismo. Los procesos domésticos de configuración de la Cooperación Sur-Sur desde una perspectiva macro-micro. Un estudio comparado sobre los casos de la Argentina y Brasil (2003-2011)*. Tesis de doctorado, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires, disponible en <http://tesis.flacso.org/secretaria-general/estrategia-y-experimentalismo-procesos-domesticos-configuraci-n-cooperaci-n-sur>

MALACALZA, Bernabé (2014): “Modelos de Cooperación Internacional para el Desarrollo en Haití. Discursos, Prácticas y Tensiones”, en *Relaciones Internacionales*, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) – UAM, N° 25, Feb-May.

MAPA (2007): Publicación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento de Brasil, Brasilia.

MARRONI DE ABREU, Fernando (2013): “Cooperación Técnica Brasileira. ABC”, presentación realizada como agente de la ABC, disponible en [http://www.google.com.ar/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CDMQFjAB&url=http%3A%2F%2Ftransfer.sede.embrapa.br%2FSRI%2FWorkshop\\_Atualizacao\\_Internacional\\_da\\_Embrapa%2FPainel%25201%2520-%2520Principios%2520de%2520cooperacao%2FApresentacao\\_ABC-BI-TRI\\_Emb\\_Fernando\\_Abreu\\_BR%282013-09-30%29.ppt&ei=BÍpuU-KcNsmPsQTxpoCgAQ&usq=AFQjCNFnPPDAvh0V-87SPbZ7mfEtXJv8Yw&bvm=bv.66111022,d.cWc](http://www.google.com.ar/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CDMQFjAB&url=http%3A%2F%2Ftransfer.sede.embrapa.br%2FSRI%2FWorkshop_Atualizacao_Internacional_da_Embrapa%2FPainel%25201%2520-%2520Principios%2520de%2520cooperacao%2FApresentacao_ABC-BI-TRI_Emb_Fernando_Abreu_BR%282013-09-30%29.ppt&ei=BÍpuU-KcNsmPsQTxpoCgAQ&usq=AFQjCNFnPPDAvh0V-87SPbZ7mfEtXJv8Yw&bvm=bv.66111022,d.cWc) (consultado el 30/06/2014)

- MARQUES VAZ DE SOUZA, Sol (2010): “A Embrapa na Política de Cooperação Sul-Sul do Brasil”, en *Relatórios Anuais Centro de Ciências Sociais: Instituto de Relações Internacionais/PUC – RIO*, Orientadora: Letícia Pinheiro, disponible en [http://www.pucrio.br/pibic/relatorio\\_resumo2010/relatorios/ccs/iri/IRI-Sol\\_Marques%20Relatorio.pdf](http://www.pucrio.br/pibic/relatorio_resumo2010/relatorios/ccs/iri/IRI-Sol_Marques%20Relatorio.pdf)
- MARTENS, Bertin (2005): “Why Do Aid Agencies Exist?”, en *Development Policy Review*, Overseas Development Institute, Oxford, pp. 643-663.
- MARTÍNEZ DURÁN, Claudia Isabel, PALOMAR AVILÉS, Raúl (ed) (2008): *Cuarenta años de la institucionalidad de la cooperación internacional en Colombia*, Agencia Presidencial para la Acción Social, julio.
- MARTÍNEZ GALLARDO, Cecilia (2010): “Inside the Cabinet: The Influence of Ministers in the Policymaking Process”, en *How democracy works. Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, Inter-American Development Bank, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, Cap V.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto (2010): “La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias”, en *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Publicación del Proyecto de Modernización del Estado de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires, pp.13-46.
- MATE, Ana María (2011): “Vinculación Sur-Sur: cooperación entre Argentina y Sudáfrica”, en *INTA noticias*, 22 de julio de 2011, disponible en: <http://inta.gov.ar/noticias/vinculacion-sur-sur-cooperacion-entre-argentina-y-sudafrica/>
- MAYNTZ, Renate (1979): “Burocracias públicas y ejecución de directrices políticas”, en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, UNESCO, París, Vol XXXI, N° 4.
- MAYNTZ, Renate (1988): “Nuevos desafíos de la teoría de governance”, en *Jean Monet Chair Paper RSC*, N°98/50, disponible en <http://www.uned.es/113016/docencia/spd-posgrado/urjc-2003/mayntz%20governaci%F3n%20iigov%201998.pdf>
- MEDEIROS FARIAS, Marcia María (2011): *La cooperación técnica sur-sur en el gobierno lula da silva: ¿instrumento de softpower?*. Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Bogotá.
- MEDELLÍN TORRES, Pedro (2004): *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile, CEPAL.
- MEIER, Kenneth, KRAUSE, George: “The Scientific Study of Bureaucracy: An Overview”, en *The Foundations of the Scientific Study of Public Bureaucracy*.
- MENY, Yves, y THOENIG, Jean Claude (1992): *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- MELTSNER, Arnold (1993): “La factibilidad política y el análisis de políticas”, en AGUILAR VILLANUEVA, Luis *El estudio de las políticas públicas. Antología de políticas públicas*, Porrúa, México.

MILANI, Carlos; SUYAMA, Bianca; LOPES, Luara L. (2013): “Políticas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento no Norte e no Sul: que lições e desafios para o Brasil?”, en *Friedrich Ebert Stiftung Brasil*, Noviembre.

MILANI, Carlos (2012a): “Multilateralismo en crisis, cooperación sur-sur y política externa brasileña”, en *LÍNEA SUR, Revista de política exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración*, Vol. 1, N° 3, septiembre/diciembre, Quito, Ecuador, pp.40-55.

MILANI, Carlos (2012b): “Aprendendo Com A História: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul”, en *CADERNO CRH*, Salvador, Vol25, N° 65, pp. 211-231, May/Ago.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE BRASIL (sin fecha): *Balance de gobierno*, disponible en <http://www.itamaraty.gov.br/>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE BRASIL (2010): “Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural”, en *Resenha de Política Exterior do Brasil*, N° 106, 1° semestre 2010, pp. 432-437, disponible en [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_biblioteca/resenhas\\_peb/resenha106\\_1\\_2010.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/resenha106_1_2010.pdf)

MREC (2013): *Lineamientos para la Cooperación Sur-Sur Argentina (2013-2015)*, Dirección General de Cooperación Internacional.

MREC (2013): “La Cooperación Argentina, Haití y la UNASUR aprobaron la ampliación del “Pro Huerta – Haití” hasta el año 2016”, Viernes 20 de Diciembre de 2013, en *Información para la Prensa N° 305/13*, disponible en: <https://www.mrecic.gov.ar/la-cooperacion-argentina-haiti-y-la-unasur-aprobaron-la-ampliacion-del-pro-huerta-haiti-hasta-el-ano>

MREC (2012): “Información para la prensa N° 061/12”, *Dirección de Prensa*, Buenos Aires, 7 de marzo, disponible en: [http://www.mrecic.gov.ar/portal/ver\\_adjunto.php?id=3997](http://www.mrecic.gov.ar/portal/ver_adjunto.php?id=3997)

MREC (2010): *Cooperación Sur-Sur y Triangular de la Argentina*, Edición Especial Bicentenario de la Patria N°10, Buenos Aires, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

MREC, OPS/OMS (2009): *Cooperación Sur-Sur: experiencia de la cooperación triangular entre el gobierno de la república argentina y la Organización Panamericana de la Salud (OPS)/ Organización Mundial de la Salud (OMS)*.

MREC (2008): *Fondo Argentino de Cooperación Horizontal*, Edición Especial 15 años del FOAR, N° 9, abril, Buenos Aires, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

MREC (2005): “Fondo Argentino de Cooperación Horizontal”, Edición Especial 15 años del FOAR, N° 8, julio, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Buenos Aires.

MOE, Terry (2005): “Power and Political Institutions”, en *Perspectives on Politics*, Junio, Vol. 3, N° 2.

MORASSO, Carla (2013a): “La Cooperación Sur-Sur entre Argentina y África Subsahariana: el caso de la agricultura”, en *Revista Neiba*, Cadernos Argentina-Brasil, Año II, N° 2, noviembre.

MORASSO, Carla (2013b): “Lineamientos Sur -Sur en la política exterior argentina. El caso de África Subsahariana”, en *XI Congreso Nacional de Ciencia Política*, Sociedad Argentina de

Análisis Político y la Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná, 17 al 20 de julio de 2013, disponible en [http://www.academia.edu/5696630/Lineamientos\\_Sur-Sur\\_en\\_la\\_politica\\_exterior\\_argentina.\\_El\\_caso\\_de\\_Africa\\_Subsahariana](http://www.academia.edu/5696630/Lineamientos_Sur-Sur_en_la_politica_exterior_argentina._El_caso_de_Africa_Subsahariana)

MORASSO, Carla María (2012): “La agricultura en la agenda de cooperación argentino-sudafricana” en MORASSO, Carla; PEREYRA DOVAL, Gisela (comp): *Argentina y Brasil, Proyecciones internacionales, Cooperación Sur-Sur e integración*, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, E-book, Rosario, pp. 69-82.

MORASSO, Carla María (2011): “El rol dual de argentina en el sistema de cooperación internacional al desarrollo”, en *Revista Conjuntura Austral*, Vol 2, N° 7, Ago-Set.

MORASSO, Carla (sin fecha): *Argentina en el Sistema de Cooperación Internacional al Desarrollo*, Universidad Nacional de Rosario – PRECSUR.

MORATO MACIEL, Tadeu (2010): *Cooperação Sul-Sul e desenvolvimento socioeconômico: o caso Caixa Econômica Federal*, en *O Desenvolvimento Econômico Brasileiro E A Caixa/ Trabalhos Premiados*, San Pablo.

MOREIRA CAMPOS LIMA, Melina (2012a): “A multiplicação de atores governamentais na Diplomacia brasileira: um estudo da participação de Instituições públicas nacionais em projetos na África”, en *Workshop Doutoral, 1º Seminário Nacional de Pós-graduação*, 12 y 13 de julio de 2012, Brasilia, Universidad Federal de Rio de Janeiro (UFRJ).

MOREIRA CAMPOS LIMA, Melina (2012b): “Horizontalização da política externa brasileira no século XXI: um estudo das atuações da Embrapa e da Fiocruz na África”, en *disertación de Maestría de Economía Política Internacional*, Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional.

NEPOMUCENO DUCI, Andre (2012): “Actuación internacional de Embrapa. Experiencias en cooperación agrícola”, en *Diálogo Público-Privado. La cooperación técnica brasilera*, Brasilia, 22 de marzo.

NYSTAD, Guro (sin fecha): “La ausencia de realismo en la política argentina: Hay un cambio entre los gobiernos de Menem (1989- 1995, 1995- 1999) y Néstor Kirchner (2003- 2007)?”, en *Revista Integración y relaciones internacionales*, N° 17, disponible en: <http://www.revinciapolitica.com.ar/num17art10.php>

OCDE (2011): *Busan partnership for effective development co-operation. Fourth high level forum on aid effectiveness*, Busan, República de Corea, 29 de nov-1 dic.

OCDE (2009): *Better Aid. Managing Aid. Practices of DAC member countries*, disponible en <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/managingaidpracticesofdacmembercountries.htm>

OCDE (2008): *Effective Aid Management. Twelve Lessons From Dac Peer Reviews*.

OCDE (2005): *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al Desarrollo. Apropiación, Armonización, Alineación & Resultados y Mutua Responsabilidad*, en *Foro de Alto Nivel, París*, disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>

OCDE, WTO: *Aid for trade: Case Story. Brasil: Brazilian Cooperation Agency of the Ministry of External Relations (ABC/MRE) Project Cotton-4*.

OJEDA, Tahina (2010): "La cooperación sur-sur y la regionalización en América Latina: el despertar de un gigante dormido", en *Relaciones Internacionales*, N°15, octubre, GERI – UAM.

OLIVEIRA ANUNCIATO, Renata (2013): "A atuação da EMBRAPA no Projeto Estruturante para o COTTON-4: influência da Cooperação Sul-Sul na Política Externa Brasileira", en *Seminário brasileiro de estudos estratégicos internacionais (SEBREEI): O Atlântico Sul como Eixo da Inserção Internacional do Brasil*, 21 a 23 de mayo de 2013, Porto Alegre/RS, Brasil.

O'NEILL, Kate, BALSIGER, Jorg (2004): "Actors, norms, and impact: Recent International Cooperation Theory and the Influence of the Agent-Structure Debate", en *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 7, pp. 149–75, disponible en <http://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polisci.7.090803.161821>

ONDAS DE CAMPO (2011): "Julián Domínguez aseguró hoy que la cooperación Sur-Sur es clave en el marco de la creciente demanda mundial de alimentos", en *Ondas de Campo*, 06-04-2011, disponible en <http://www.ondasdecampo.com.ar/nota-956-julian-dominguez-aseguro-hoy-que-la-cooperacion-sur-sur-es-clave-en-el-marco-de-la-creciente-demanda.html>

ONU, Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur (2012): "Examen de los progresos realizados en la aplicación del Plan de Acción de Buenos Aires, la Estrategia de nuevas orientaciones para la cooperación Sur -Sur y el documento final de Nairobi de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur", en *17º período de sesiones*, Nueva York, 22 a 25 de mayo de 2012

ONU: "Declaración ministerial en ocasión del 40º aniversario del grupo de los 77" (2004), en *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, disponible en [http://unctad.org/es/docs/td405\\_sp.pdf](http://unctad.org/es/docs/td405_sp.pdf)

ONU: Resolución N° 33/143 de la Asamblea General: "United Nations Conference on Technical Co-operation among developing countries".

ONU: "Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio. Proyecto de resolución presentado por el Presidente de la Asamblea General", en *Cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015*, Asamblea General A/69/L.85, 12 de agosto de 2015, disponible en <http://www.onu.org.ar/wp-content/uploads/12agostoODS2030.pdf>

ONU: Resolución Asamblea General 62/209 sobre Cooperación Sur-Sur, disponible en: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/62/209&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/62/209&Lang=S)

ONU: A/CONF.198/3: "Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo Monterrey" (México), 18 a 22 de marzo de 2002.

ONU: "Informe del Comité de alto nivel sobre la cooperación Sur-Sur", en *15º período de sesiones*, 29 de mayo a 1º de junio de 2007, Asamblea General, Sexagésimo segundo período de sesiones, Suplemento No. 39 (A/62/39).

ONU (2009): Documento de la Asamblea General (Resolución N° 64/222) con los resultados de la Conferencia de alto nivel sobre Cooperación Sur-Sur de Nairobi, 21 de diciembre de 2009.

ONU: Conferencia Internacional sobre la financiación para el desarrollo, Monterrey, México, 2002, disponible en <http://www.un.org/es/conf/ffd/2002/>

ONU: Conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey, Doha, Qatar, 2008, disponible en [http://www.un.org/esa/ffd/doha/documents/A.CONF.212.3.Rev.1\\_SPANISH.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/doha/documents/A.CONF.212.3.Rev.1_SPANISH.pdf)

ONU: Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Addis Abeba, Etiopía, 2015, disponible en [http://www.manosunidas.org/sites/default/files/docu\\_addis\\_abeba.pdf](http://www.manosunidas.org/sites/default/files/docu_addis_abeba.pdf)

OREGIONI, María Soledad y LÓPEZ, María Paz (2014): “Cooperación Internacional en ciencia y tecnología. La voz de los investigadores”, en *Revista iberoamericana de ciencia tecnología y sociedad*, Vol. 8, N° 22, enero, CABA, versión On-line ISSN 1850-0013, disponible en: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1850-00132014000100004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1850-00132014000100004&script=sci_arttext)

OSZLAK, Oscar (2006): “Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas”, en *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*, Vol. XI, Abr: Buenos Aires, Argentina.

PACE ALVES, Leonardo (2013): “A cooperacao técnica triangular e o papel do Inmetro”, en *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais. Vol. 2, N° 3, Ene/Jun, Porto Alegre, p. 123.

PATTACINI, Valeria (2009): “Historia y tendencias de la cooperación internacional al desarrollo: La construcción de un régimen”, en *La cooperación Latinoamérica- Europa. Contextos, Preocupaciones, Modalidades y Actores en la encrucijada. Cuadernos de Integración Iberoamericanos*, N° 10, Plaza y Valdéz Editores, Madrid.

PATROUILLEAU, Rubén (comp) (2012): “Escenarios del Sistema Agroalimentario Argentino al 2030”, en *Cuadernos de prospectiva*, N° 2, INTA, Buenos Aires.

PEIXOTO MAGALHÃES, Bonifacio (2008): “Política Externa do Brasil em Agricultura: O Papel da Embrapa na Cooperação Técnica”, en *IX curso de especialização em relações internacionais*, Departamento de Relaciones Internacionales, Instituto de Ciência Política e de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Orientadora: Prof. Cristina Yumie Aoki Inoue, Brasília, disponible en [http://bdm.bce.unb.br/bitstream/10483/1076/1/2008\\_Bonif%C3%A1cioPeixotoMagalh%C3%A3es.pdf](http://bdm.bce.unb.br/bitstream/10483/1076/1/2008_Bonif%C3%A1cioPeixotoMagalh%C3%A3es.pdf) Área de Concentração: Política Externa

PEREYRA DOVAL, Gisela (2012): “Identidad nacional, desarrollo económico y política exterior en Brasil. Un análisis a partir de los casos de Vargas, Geisel y Lula”, en MORASSO, Carla y PEREYRA DOVAL, Gisela (comps), *Argentina y Brasil: proyecciones internacionales, Cooperación Sur-Sur e integración*, 1° ed., UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, Rosario, E-book, pp. 175-198.

PNUD (2011): *Mapeo del apoyo multilateral para la cooperación sur-sur en América Latina y el Caribe: Hacia enfoques de colaboración*, Panamá, Nov. 2011

PNUD (2009 b): *Mejorar la cooperación Sur-Sur y triangular. Estudio de la situación actual y de las buenas prácticas adoptadas en las políticas, las instituciones y la operación de la cooperación Sur-Sur y triangular*, Resumen Ejecutivo.

PNUD (2006): *Capacity development and aid effectiveness a UNDP capacity development resource*, Capacity Development Group Bureau for Development Policy, conference paper N° 9 (working draft), Nov., disponible en

<http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/capacity-development/capacity-development-and-aid-effectiveness/Aid-Effectiveness.pdf>

PNUD: *Plan de Acción Buenos Aires 1978*, disponible en

<http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/Key%20Policy%20Documents/Buenos%20Aires%20Plan%20of%20Action.pdf>

PRADO LALLANDE, Juan Pablo (2008): “La dimensión ética de la cooperación internacional al desarrollo. Entre la solidaridad y el poder en las relaciones internacionales”, en LUCATELLO, Simone; GOTTSBACHER, Markus (Coords.), *Reflexiones sobre ética y cooperación internacional para el desarrollo*, Instituto Dr. Luis María Mora, México, pp. 23-49.

PRENSA ARGENTINA (2011): "La Cooperación Sur-Sur es clave en la creciente demanda mundial de alimentos", en *Prensa argentina*, 5 de abril, disponible en <http://www.prensa.argentina.ar/2011/04/05/18214-la-cooperacion-sur-sur-es-clave-en-la-creciente-demanda-mundial-de-alimentos-dijo-dominguez.php>

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (2010): *Balço do governo 2003-2010*, disponible en <http://www.balcodegoverno.presidencia.gov.br/>

PROGRAMA IBEROAMERICANO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR: “Desafíos de la Cooperación Sur-Sur”, en *Seminario – taller “Diseño y programación de la línea de trabajo de formación e intercambio de experiencias*, San Salvador, 31 de Mayo- 2 de Junio.

PURI, Hardeep (2010): “Rise of the Global South and Its Impact on South-South Cooperation”, en *Development Outreach*, World Bank Institute, octubre, disponible en <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1286217829056/puri.pdf>

POLLOCK, David (1989): “Contenido actual y modalidad de la cooperación económica exterior de Japón”, en MARSHALL, Jorge: *La Ayuda Externa de los países desarrollados: un estudio comparativo*, GEL, Buenos Aires, pp. 215-227.

PRATS, Joan Oriol (2003): “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”, en *Revista Instituciones y Desarrollo*, Barcelona, N°14-15.

PUTNAM, Robert (1988): “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, en *International Organization*, Vol. 42, No. 3, pp. 427-460.

RACI: “La Cooperación Internacional en la Argentina”, en *Manual de Cooperación Internacional*, Cap VII, disponible en <http://www.raci.org.ar/recursos-para-ong/manual-de-cooperacion-internacional/manual-de-cooperacion-internacional-una-herramienta-de-fortalecimiento-para-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil-osc/>

RAMIO, Carles (1999): “Teoría de la Organización y Administración Pública”, en *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Tecnos, Cap. I.

RAUCHA, James, EVANSC, Peter (2000): “Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries”, en *Journal of Public Economics* N° 75, pp. 49–71.

- REIS DA SILVA, André Luiz; SALAZAR ANDRIOTTI, Luiza (2012): “A cooperação sul-sul na política externa do governo lula (2003-2010)”, en *Revista Conjuntura Austral*, Vol. 3, N° 14, Oct-Nov.
- REPETTO, Fabián (2003): “Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina”, en *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 28-31 Oct.
- Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (2011), N° 28, Primavera-verano, Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC), Universidad Complutense de Madrid.
- ROJAS ARAVENA, Francisco y BEIRUTE BREALEY, Tatiana (ed.) (2011): *América Latina y el Caribe: nuevas formas de cooperación. Las dimensiones Sur-Sur*, Bs. As, Teseo, FLACSO, Fundación Carolina.
- ROJAS ARAVENA, Francisco (2011): “Cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular: nuevas formas de asociación y vinculación”, en ROJAS ARAVENA, Francisco y BEIRUTE BREALEY, Tatiana (ed.) *América Latina y el Caribe: nuevas formas de cooperación. Las dimensiones Sur-Sur*, Bs. As, Teseo, FLACSO, Fundación Carolina.
- ROSTOW, W. W (1959): “The Stages of Economic Growth”, en: *The Economic History Review*, New Series, Vol. 12, No. 1.
- RUSELL, Roberto (1990): *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- RUSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel (2002): “De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur”, en *Perfiles Latinoamericanos*, diciembre, N° 21 pp. 159-194, disponible en <http://publicaciones.flacso.edu.mx/index.php/revista?sobi2Task=sobi2Details&catid=27&sobi2Id=50>
- RUSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel (2002): “El lugar del Brasil en la política exterior de la Argentina: la visión del otro”, en *Desarrollo económico. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 42, N° 167, octubre-diciembre.
- SALOMON GONZALEZ, Mónica (2001-2002): “La Teoría de las relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI, diálogo, disidencia, aproximaciones”, en *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, bN° 56, pp.7-52.
- SCARTASCINI, Carlos y TOMMASI, Mariano (2012): *Institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Universidad de San Andrés.
- SCARTASCINI, Carlos, SPILLER, Ernesto, et. Al. (2011): “¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas”, en SCARTASCINI, Carlos, SPILLER, Ernesto, et. Al., *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, Banco Interamericano de Desarrollo, Cap. I.
- SCARTASCINI, Carlos, STEIN, Ernesto y TOMMASI, Mariano (2010): “Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking”, en *How democracy works. Political*

*Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, Inter-American Development Bank, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, Cap I.

SANAHUJA, José Antonio (2011): “Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación sur-sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe, en *Las relaciones triangulares, Estados Unidos, Unión Europea y América Latina*”, *Revista Pensamiento Iberoamericano*, N° 8.

SANAHUJA, José Antonio (2008): *La política de desarrollo de la UE y América Latina: Estrategias e instrumentos de cooperación para la asociación birregional*, Madrid, Fundación Carolina.

SANAHUJA, José Antonio: “Más y Mejor Ayuda. La Declaración de París y las tendencias en la cooperación para el desarrollo”, en MESA, Manuela, *Guerra, Conflictos en el siglo XXI: Tendencias Globales*, Anuario 2007-2008, CEIPAZ, pp. 71-101, disponible en [http://www.ceipaz.org/images/contenido/Anuario\\_completo.pdf](http://www.ceipaz.org/images/contenido/Anuario_completo.pdf)

SANCHEZ, Natalia Alejandra (2013): “La Cooperación Sur-Sur bilateral: un análisis desde los cambios políticos institucionales de Argentina y Brasil”, Documento de Trabajo, Número especial II Premio Luis Miguel Puerto, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación IUDC-UCM, Madrid.

SANIN BETANCOURT, María Clara y SCHULZ Nils-Sjard (2009): “South-South cooperation in Latin America and the Caribbean: ways ahead following Accra”, en *ENLAZA y FRIDE*, Marzo.

SANTANDER CAMPOS, Guillermo (Coord.) (2011): *Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Instituto Complutense de Estudios Internacionales.

SCHMIDT BASSI, Nadia, et. al. (sin fecha): *La utilización de estudios prospectivos en la elaboración del plan estratégico en una institución científica tecnológica brasileña*, Universidad Tecnológica Federal do Parana-UTFPR, Colombia, disponible en <http://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/917365/1/lautilizaciondeestudios.pdf> (consultado el 28/12/2015)

SECRETARÍA DE RELACIONES INTERNACIONALES DEL AGRONEGOCIO (2007): *Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento de Brasil*, Brasilia.

SECRETARIAT GENERAL FOR COOPERATION AND TRADE PROMOTION (2007): *South-South Cooperation Activities Carried Out By Brazil*, Julio.

SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (2012): *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012*, Madrid, noviembre, SEGIB, disponible en <http://segib.org/>

SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (2011): *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011*, Estudios SEGIB N°6, Madrid, Noviembre, disponible en <http://segib.org/>.

SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (2010): *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010*, N° 5, Madrid, Noviembre, disponible en <http://segib.org/>

SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (2008a): *II Informe de la Cooperación Sur Sur en Iberoamérica*, Estudios SEGIB N° 3, Madrid, disponible en <http://segib.org/>

SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (2008b): *Informe de la Cooperación en Iberoamérica*, Estudios SEGIB N° 2, Madrid, disponible en <http://segib.org/>

SIMONOFF, Alejandro, (2009): “Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner”, en *Confines*, agosto-diciembre, pp. 71-86.

SOARES DE LIMA, María Regina y HIRST, Mónica (2006): “Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities”, en *International Affairs*, N° 82, pp.: 21-40

SOARES DE LIMA, Maria Regina (2005): “A politica externa brasileira e os desafios da cooperação Sul – Sul”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 48, N° 1, Brasilia, Ene/Jun

SOARES LEITE, Patricia (2011): *O Brasil e a cooperação sul-sul em três momentos de política externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva*, Fundação Alexandre de Gusmão.

STEIN, Ernesto; TOMMASI, Mariano; ECHEVARRÍA, Koldo; LORA, Eduardo; PAYNE, Mark (coords.) (2006): *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*, Cambridge, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, Planeta.

SUBIRATS, Joan (1994): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.

SUPER CAMPO (2014): “La Argentina seguirá en Haití hasta 2016”, en *Super campo*, 20 de enero de 2014, disponible en: <http://supercampo.perfil.com/2014/01/la-argentina-seguira-en-haiti-hasta-2016/>

SURASKY, Javier (2013): “Una mirada a la actual Cooperación Sur-Sur que ofrece Argentina”, en AYLON, Bruno y OJEDA, Tahina (coords.), *La Cooperación Sur-Sur y Triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras*, Madrid, Los libros de la Catarata, Cap. 2.

SURASKY, Javier Leonardo (2010): *Elementos indispensables para no desaprovechar los Vientos a favor de la cooperación sur-sur*, Fundación Carolina, disponible en: <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombrespropios/Documents/NPSurasky1008.pdf>

SZÉKELY, Miguel: *Midiendo el Nivel de Institucionalidad de la Política Social en América Latina*, disponible en <http://www.iadb.org/en/publications/publication-detail,7101.html?id=9197%20&dcLanguage=es&dcType=All>

TAIANA, Jorge (2008): “La cooperación internacional en el marco de la política exterior argentina”, en *Revista Cooperación Sur-Sur y Triangular Argentina*, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Buenos Aires, N° 9, abril, p. 6.

TAMAYO SAÉZ, Manuel (1997): “El análisis de políticas públicas”, en BAÑÓN, Rafael y CARRILLO, Ernesto, *La nueva administración pública*, Alianza, Madrid, cap. 11.

TASSARA, Carlo (2012): “Relaciones Internacionales y Cooperación al Desarrollo: Políticas, Actores y Paradigmas”, en AGUDELO TABORDA, Jairo, *Debates sobre Cooperación*

*Internacional para el Desarrollo*, Escuela Latinoamericana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ELACID), Bogotá.

TERRITORIO DIGITAL (2013): “El perfil de Carlos Casamiquela. De director del INTA a ministro de Agricultura”, en *Territorio Digital*, Sábado 23 de noviembre de 2013, disponible en <http://www.territorioidigital.com/notaimpresa.aspx?c=7114357228551170>

TIMERMAN, Héctor (2013): *La Cooperación Internacional es constitutiva de la política exterior argentina*, Información para la Prensa N° 225/13, disponible en <http://www.mrecic.gob.ar/timerman-la-cooperacion-internacional-es-constitutiva-de-la-politica-exterior-argentina> (Jueves 12 de Septiembre de 2013).

TIMERMAN, Héctor (2010): “La política de cooperación de la Cancillería Argentina en tiempos del bicentenario”, en *Revista Cooperación Sur-Sur y Triangular Argentina*, Buenos Aires, N° 10 – 2010, Edición Especial Bicentenario de la Patria, FOAR, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, pp.8-10.

TRES, Joaquín (2012): “La Cooperación Sur-Sur emergente de Busan: ¿retórica coyuntural o resultado de la fortaleza económica de los países emergentes?”, en *Real Instituto Elcano*.

TRIGO, Eduardo, KAIMOWITZ, David (1994): Investigación Agrícola y Transferencia de Tecnología en América Latina en los años Noventa, en *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, Brasília, Vol. 11, N° 1/3, pp. 99-126, disponible en <https://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/viewFile/9028/5132> (consultado 28/12/2015).

TOKATLIAN, Juan Gabriel y MERKE, Federico (2014): “Instituciones y actores de la política exterior como política pública”, en ACUÑA, Carlos (comp.), *Dilemas del Estado argentino: Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI*, Buenos aires, Siglo XXI Editores.

UNIDAD ESPECIAL SOBRE COOPERACIÓN SUR-SUR (2009): *Enhancing south south and triangular cooperation. Study of the Current Situation and Existing Good Practices in Policy, Institutions, and Operation of South-South and Triangular Cooperation*, Nueva York, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

URIBE VILDOSO, Aníbal (2002): “Cooperación internacional y gestión pública: el proyecto Didacteca Internacional en Gestión Pública, consolidación y expansión regional”, en *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública- Panel: Didacteca: Integración en la formación en administración y gestión pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

VAN KLAVEREN, Alberto (1992): “Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar”, en *Estudios Internacionales*, año 25, N° 98, abril-junio, pp. 159-216.

VALLER FILHO, Wladimir (2008): “Brasil- Haití: Una cooperación para el desarrollo y la reconstrucción”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, N° 22, pp.76-96.

VALLER FILHO, Wladimir (2007): *O Brasil e a crise haitiana a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática*, Brasília, FUNAG.

VIGEBANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel (2007): “A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação”, en *Contexto Internacional Rio de Janeiro*, Vol. 29, N° 2, julio/diciembre, pp. 273-335.

VIGEVANI, Tullo (2006): “Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: Estados e municípios brasileiros”, en *Revista Brasileira De Ciências Sociais*, Vol. 21 Nº 62, octubre.

VIGEBANI, Tullio: “Marco jurídico institucional para para la gestión internacional de actores subnacionales gubernamentales de Brasil”, en *Integración y Comercio*, pp. 27-46.

VIEIRA, Marco Antonio; ALDEN, Chris. et. al. (2010): *The South in World Politics*, Nueva York, Palgrave Macmillan, disponible en <http://es.scribd.com/doc/92442661/South-in-World-Politics>

WESTAD, Odd Arne (2007): *The global cold war*, Cambridge, Cambridge University Press, disponible en <http://www.g77.org/doc/>

ZAHARAN, Mounir; et.al (2011): *La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular en el sistema de las Naciones Unidas*, Dependencia Común de Inspección, Ginebra, Naciones Unidas.

ZOCCAL GOMES, Geovana (2012): “O agenciamento no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento: a cooperação recebida e prestada pela Embrapa”, en *1º Seminário Nacional de pós-graduação em relações internacionais- Panel: A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e as transformações do campo*, Brasília, 12 y 13 de julio.

ZUBELZÚ, Graciela (2008): “El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas”, en IGLESIAS, Eduardo et. al, *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires, Cap. III.

ZUVANIC, Laura y IACOVIELLO, Mercedes (2010): “The Weakest Link: The Bureaucracy and Civil Service Systems in Latin America”, en *How democracy works. Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, Inter-American Development Bank, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, Cap VI.

### Entrevistas, discursos y videos

“Discurso ante la Asamblea Legislativa del Presidente Néstor Kirchner”, disponible en [http://www.casarsoda.gov.ar/index.php?option=com\\_content&view=article&id=24414&catid=28:discursos-ant](http://www.casarsoda.gov.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=24414&catid=28:discursos-ant) (consultado el 24 de septiembre de 2013).

“Discurso del Presidente Néstor Kirchner en la Asamblea General de Naciones Unidas”, (2004, 18 de septiembre), disponible en <http://www.clarin.com/diario/2004/09/21/um/discurso.doc> (consultado el 29 de septiembre de 2013).

AMORIM, Celso: *Entrevista concedida pelo Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, ao jornalista Maurício Dias*, Revista "Carta Capital", disponible en: <http://kitplone.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/entrevista-concedida-pelo-ministro-das-relacoes/print-nota>

DIAZ, Daniel; BIGA, Jorge (2008): *Entrevista a Daniel Diaz del INTA y al Ministro Jorge Biga del MREC por misión a Angola*. 14 de abril de 2008, disponible en <http://www.cosechaypostcosecha.org/data/articulos/convenioAngola/angolaEntrevista.pdf>

SQUEFF, María del Carmen: “Entrevista a la Emb. Squeef- Venimos de lugares distintos pero tenemos problemas comunes”, en *Revista Sur. Revista de los estudiantes del ISEN*, N° 1, pp 111—113, disponible en <http://revista-sur.com.ar/>.

Video: “Cooperación Argentina en el Día Internacional de la Cooperación Sur-Sur”. <http://www.mrecic.gov.ar/es/cooperacion-internacional>. Videoconferencia de Cristina Fernández de Kirchner por inauguración de Hospital Néstor Kirchner en Haití, 4 de junio de 2013.

Video EMBRAPA: “Ciclo de debates sobre CSS. Sesión Cooperação Sul-Sul”, 24/09/2013. Invitado: Ministro Joao Trabajado, ABC. Disponible: <https://www.youtube.com/watch?v=sLS2YIuHJXE>. Sitio visitado en julio 2014.

Video EMBRAPA: “Ciclo de debates sobre CSS. Sesión La actuación de las instituciones públicas brasileras en CSS: Avances y desafíos”. Invitada Dra. Iara Costa Leite. 13/8/2013. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=NfHaeGgq61g>. Sitio visitado en julio 2014.

Video: “Entrevistas al INTA y Cancillería por Nampo 2013”, Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=VOmsDettaUA>

MAGYP-Folleto institucional: “South-South Cooperation in agriculture. A joint path towards global food security”.

#### Decretos, leyes, actos administrativos

Argentina. Decreto Ley INTA N° 21.680/56

Argentina. Resolución INTA CD N° 736/2008

Argentina. Resolución INTA CD N° 035/2011

Argentina. Resolución INTA N° 35/201.

Argentina. Resolución del INTA N° 147/2010

Argentina. Resolución INTA CD N° 736/2008Res.

Argentina. Resolución INTA CD. 106/2006 y 568/2006

Argentina. Disposición INTA N° 037/2003

Argentina. Resolución INTA N° 195/2002.

Argentina. Decreto MREC 924/2011

Argentina. Decreto MREC 878/2008

Argentina. Ley de Ministerios T.O 1992. Decreto 438/92.

Brasil. Decreto MRE N° 5979 /2006

Brasil. Portaria n° 717 do MRE (2006)

Brasil. Reglamento interno de la Secretaría de Relaciones Internacionales. EMBRAPA. Anexo a deliberacao N° 11, 15 de julio de 2014), disponible en <file:///F:/MAESTRIA.%20back%20up%20diciembre%202014/brasil/revisados%20y%20resumidos/bibliograf%C3%ADa%20oficial/SRI%20embrapa.pdf> (consultado el 28/12/2015)

### Páginas web

AGENCIA BRASILEÑA DE COOPERACIÓN. <http://www.abc.gov.br>

CSS. PROGRAMA IBEROAMERICANO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA CSS.  
<http://www.cooperacionsursur.org>  
EMBRAPA. <https://www.embrapa.br/>

FOAR ARGENTINA. <http://www.foargentina.cancilleria.gov.ar/>

FRENTE PARA LA VICTORIA. <http://www.frenteparalavictoria.org/plataforma.php>

HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN- ARG. <http://www.hcdn.gov.ar>

HONORABLE SENADO DE LA NACIÓN ARGENTINA. <http://www.senado.gov.ar/>

INFOJUS- SISTEMA ARGENTINO DE INFORMACIÓN JURÍDICA. <http://www.infojus.gob.ar>

INFOLEG/ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS.  
<http://infoleg.mecon.gov.ar/>

INTA. <http://inta.gob.ar>; <http://bases.inta.gov.ar/institucional/buscar2>; <http://intranet.inta.gob.ar>

MINISTERIO DE AGRICULTURA- BRASIL. <http://www.agricultura.gov.br>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE BRASIL. <http://www.itamaraty.gov.br>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO.  
<http://www.mrecic.gob.ar/es/cooperacion-internacional>.

OFICINA DE NACIONES UNIDAS PARA LA CSS. <http://ssc.undp.org>

PALACIO DE PLANALTO- BRASIL. <http://www.planalto.gov.br>

SECRETARÍA DE GABINETE Y COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA-JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS. <http://www.sgp.gov.ar>

THE GROUP OF 77 AT THE UNITED NATIONS: THE COLLECTED DOCUMENTS OF THE GROUP OF 77. <http://mouradahmia.g77.org/volume1.php>

### Observación Participante

*Clase UNSAM- Maestría en Cooperación Internacional*, 4 de septiembre de 2014. Exposición CIPOLLA, Ana (INTA).

#### *Programa Pro Huerta Haití:*

-Reuniones periódicas de trabajo desde 2012 hasta 2015 en el ámbito de la GMCTI del INTA y con otros socios de la Cooperación Argentina: representantes del FO.AR/DGCIN y del MDS.

-Videoconferencias desarrolladas en el MREC, con la participación de representantes de la DGCIN, INTA, MDS, PNUD, UNASUR, y el Coordinador Nacional del PH en Haití, en el marco de

proyecto “Ampliación del Programa Pro Huerta Haití con UNASUR”. (Las mismas tuvieron lugar en las siguientes fechas: 24/05/2013, 11/06/2013, 27/06/2013, 05/07/2013, 12/07/2013, 19/07/2013, 26/07/2013, 3/10/2013)

-Taller con representantes del INTA, la DGCIN, el MDS y el Coordinador Nacional del PH en Haití: 06 junio 2012.

*Pro Huerta Guatemala:* Reuniones periódicas de trabajo durante 2013: en el ámbito de la GMCTI del INTA y con otros socios de la Cooperación Argentina: representantes del FO.AR/DGCIN y del MDS.

*Pro Huerta Mozambique:* jornadas de trabajo y reuniones con representantes del MDS, y la DGCIN; reunión de trabajo con representantes de la Dirección Nacional de Servicios Agrarios del Ministerio de Agricultura de Mozambique y del Instituto de Investigación Agraria de Mozambique (IIAM) (diciembre de 2012).

#### *Participación en otras reuniones*

-Reunión preparatoria de la XI Reunión de Comisión Intergubernamental Argentino-Rusa para la Cooperación Económico-Comercial y Científico-Tecnológica (22/07/2014, MREC).

-Reunión preparatoria de la XX Reunión de la Comisión Mixta Económica y Comercial Argentina-China (17/06/2015, MREC).

-Participación en seminario interno de la DNARI del INTA sobre: "La articulación entre actores de la cooperación internacional: el caso Pro-Huerta Haití" (30/06/2015).

-Participación en seminario interno de la DNARI del INTA sobre: “Algunas conclusiones sobre FOAR” (17/04/2015).

-Asistencia a reuniones preparatorias y de Comisiones Mixtas de Cooperación Técnica, convocadas por la DGCIN (en representación del Programa de Relaciones Institucionales y Cooperación Internacional de la Dirección Nacional de Conservación de Áreas Protegidas de la Administración de Parques Nacionales): 2011: Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica Argentina-México; Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica Argentina-Colombia; Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica Argentina-Brasil; 2010: Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica Argentina-Chile.

**ANEXOS**

**ANEXO I: OBJETIVOS E INTERROGANTES DE LA INVESTIGACIÓN**

<b>Objetivo General</b>	<b>Preguntas</b>
<p>Analizar en perspectiva comparada cómo es la arquitectura organizativa de la CSS y como articulan y se organizan los organismos gubernamentales para desarrollarla en Argentina y Brasil en el período 2003-2012.</p>	<p>- ¿Cómo se organiza/estructura la CSS en Brasil y Argentina?</p> <p>-¿Qué tipo de lógicas organizativas prevalece en cada país para la gestión de la CSS?</p> <p>-A partir de la articulación institucional/arquitectura organizativa de la CSS en cada país, ¿cómo es el desarrollo de las acciones de CSS?</p> <p>-¿Existen implicancias para el desarrollo de las acciones de CSS, según su articulación institucional?</p>
<b>Objetivos Específicos</b>	<b>Preguntas</b>
<p>Caracterizar la CSS en cada país.</p>	<p>-¿Cómo se concibe la política de CSS en cada país?</p> <p>-¿Qué motivaciones, fundamentos, normas (valores y conceptos propuestos por la política de CSS), y/o naturaleza (técnica, económica, comercial, bilateral, triangular, etc.), prevalecen en la CSS de cada país?<sup>340</sup></p>
<p>Caracterizar el marco institucional y/o diseños organizativos en los que se desarrolla o tiene lugar el proceso de gobernanza en torno a la gestión de la CSS en cada país.</p>	<p>-¿Qué variables o factores inciden en la configuración de la CSS y sirven para definir el tipo de lógica organizativa/ diseño institucional en torno a su gestión?</p> <p>-¿Quiénes son los actores que intervienen en la gestión de la CSS?</p> <p>-¿Cómo operan e interactúan entre sí los actores involucrados para la gestión de la CSS? ¿A través de qué instrumentos o arreglos operativos u organizativos?</p>

<sup>340</sup> Elementos tomados del trabajo de Carlos Milani (2012b)

**ANEXO II: CONVENIOS BILATERALES DEL INTA VIGENTES EN EL PERÍODO 2003-2012**

<b>Región</b>	<b>País</b>	<b>Tipo de Convenio</b>	<b>Institución Contraparte (*)</b>	
Europa	Alemania	MOU	Universidad de Philipps	
		CCT	Universidad de Philipps y Deutsche Forschungsgemeinschaft	
		Acuerdo	Wip Renewable Energies	
	Bélgica	CCT	Universidad de Liege	
	España	MOU y CM	MOU y CM	Universidad de Córdoba
			CM	Universidad de Vigo
			CM	Instituto de Desarrollo Regional
			3 Actas y CCT	Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria
			Convenio de colaboración	Universidad de Lleida
			Convenio de colaboración	Universidad Politécnica de Valencia
			Convenio de colaboración	Fundación para la Investigación Agraria en la Pcia. de Almería
			CM	Institut de Recerca i Tecnologia Agroalimentàries
			CM	Universidad Politécnica de Cartagena
			CCC	Instituto Vasco de Investigación y Universidad Nacional de Mar del Plata
			CM	Universidad de Navarra
			CM	Universidad de Castilla-La Mancha
			Protocolo	Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción Ecológica
			CM	Asociación de Educación y Formación No Presencial Virtual EDUCA
			CM	Fundación de la Comunidad Valenciana
			CM Y CCC	Universidad de la Coruña
			Francia	2 Acuerdos y CCT
	CM, 2 MOU	Institut National de la Recherche Agronomique		
	CM	Institut National de la Recherche Agronomique; Université de Toulouse Le Mirail; Institut de la Recherche Sur Le Développement; Universidad Nacional de La Plata; Universidad Nacional del Sur		
	MOU	Institut National Polytechnique de Toulouse		
	Convenio comisión de estudios	AGRO PARIS TECH		
	Convenio comisión de estudios	Isara Lyon		
	Acuerdo	Institut de la Recherche Sur Le Développement		

		MOU	Centre Technique Interprofessionale de fruits el legumes
	Holanda	2 MOU	Wageningen University and Research Center
	Italia	CI	Instituto di Cooperazione Economica Internazionale
		CM y CCA	Università Degli Studi Di Bologna,
		CCT y Acuerdo	Coordinamento di Iniziative di Solidarietà
		CI	Unità di Ricerca per la Floricoltura e le Specie Ornamentali del Consiglio per la Ricerca e la Sperimentazione in Agricoltura
		MOU	Instituto de Biomedicina e Inmunología Molecular
		CM	Departamento de Ciencias del Ambiente de Universidad de Nápoles
		CM	Asociación de Trentinos en el Mundo
		CCC	Inst. Sperimental per la Meccanizzazione Agricola
		Reino Unido	MOU
		MOU	Instituto en Investigación de Pasturas y Medio Ambiente
	Portugal	CI	Centro de investigaciones en Biodiversidad y Rec. Genéticos
	Polonia	CM y CCT	Instituto de fitomejoramiento y aclimatación vegetal-Instituto Nacional de Investigación IHAR
	Dinamarca	MOU	Instituto de Geología De Dinamarca y Groenlandia-Ministerio de Energía y Cambio Climático
	Ucrania	Acuerdo	Academia Ucraniana de Ciencias Agropecuarias
	Rep. Checa	Contrato	Institute Crop Research
	Rusia	CM	Academia Rusa de Ciencias Agrícolas
América Latina y Caribe	Bolivia	CM	Fundación para el Desarrollo Tecnológico Agropecuario de Los Valles
		CM	Fundación Educación para el Desarrollo (FAUTAPO)
		CM	<b><i>Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal</i></b>
		Acuerdo	<b><i>Gob. Municipal Autónomo de Pojo, Central de Mujeres Campesinas, Programa patrimonio productivo</i></b>
		Acta	<b><i>Ministerio de desarrollo rural, agropecuario y medio ambiente</i></b>
		CM	Universidad Autónoma Misael Saracho
		CM	<b><i>Prefectura del Departamento de Tarija</i></b>
		Brasil	CCC
		CM	<b><i>Instituto Agronómico de la Coordinación de Investigación Agropecuaria- Secretaría de Agricultura</i></b>
		2 MOU, CM , CI	<b><i>EMBRAPA</i></b>

		CM y Acuerdo	Universidad Federal de Minas Gerais
		CI	<i>Asociación Brasileña de las Entidades Estatales de Asistencia Técnica y Extensión Rural</i>
		CM	Instituto de Pesquisas e Estudos Florestais
		CM	Universidad Paulista
		Acta	<i>Emater</i> , Deula Niemburg y Deula Ijui
		CM	Universidad de Pernambuco
		CM	Universidad Federal Santa María
		Acta	Associacao Sulina De Crédito E Assitencia Rural
Colombia		CM	Universidad de Antioquía
		Contrato	<i>Inst. Geográfico Agustín Codazzi</i>
Chile		CCT	Universidad Católica de Valparaíso
		CM	Facultad de Ingeniería Agrícola de la Universidad de Concepción
		CM	<i>Servicio Agrícola y Ganadero</i>
		MOU	<i>Centro de Información de Recursos Naturales</i>
		CM, 2 Contratos y CCC	<i>Instituto de Investigaciones Agropecuarias</i>
		Acuerdo y Carta Acuerdo	<i>Instituto forestal</i>
		CM	Pontificia Universidad de Chile
		Acta	<i>Intendencia de la X Región de los Lagos</i>
Costa Rica		CM	<i>Instituto Tecnológico de Costa Rica</i>
Cuba		CM	Universidad Central Manta Abreu de la Villa
		CM	<i>Ministerio para la Inversión Extranjera y la Colaboración Económica</i>
		CM y MOU	<i>Instituto de Ciencia Animal</i>
		MOU	Universidad Agraria de la Habana " Fructuoso Rodríguez Pérez"
México		CM	Universidad Autónoma Metropolitana
		CCC	Universidad Autónoma del Estado de Morelos
		CM	Universidad Autónoma de Tamaulipas
		Acuerdo	<i>Instituto Nacional de Investigación Forestales, Agrícolas, y Pecuarias</i>
Panamá		CM	<i>Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá</i>
Paraguay		Acuerdo	<i>Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria</i>
		CM	Federación de Cooperativas de Producción (FECOPROD)
		CCT	cooperativa Colonia Unidas
		CM	<i>Ministerio de Agricultura y Ganadería</i>
Perú		CM	<i>Instituto Nacional de Innovación Agraria</i>

		CM	<b><i>Ministerio de Producción (PRODUCE)</i></b>
	Rep. Dominicana	CM	Centro para el Desarrollo Agropecuario y Forestal, INC.
	Uruguay	4 Acuerdos y 1 Convenio de Subvención	<b><i>Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria</i></b>
		CM	Universidad de la República de Uruguay
		2 CM y CCT	Comisión Técnica Mixta Salto Grande
		Acuerdo	Instituto Plan Agropecuario
		CM	Laboratorio Tecnológico de Uruguay
	Venezuela	CI	<b><i>Ministerio de Agricultura y Tierras; Ministerio de Ciencia y Tecnología; Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas</i></b>
		CI	<b><i>Instituto Nacional de Cooperación Educativa</i></b>
		CI	<b><i>Gobierno de Guarico</i></b>
		CI	<b><i>Gobierno del Estado Bolívar</i></b>
		CCT	<b><i>Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras</i></b>
		CCC y contrato	<b><i>Ministerio de Desarrollo Rural Agropecuario y Medio Ambiente</i></b>
		Convenio de transferencia	<b><i>Estado de Carabobo</i></b>
		MOU	<b><i>Ministerio de Ciencia y Tecnología</i></b>
América del Norte**	Canadá	CM	Sociedad de Cooperación para el Desarrollo Internacional
		MOU	Research Brand of Agriculture and Agrifood
		MOU	Universidad de British Columbia
	EEUU	Acuerdo	Agricultural Research Development
		MOU	Universidad de Oregón
		Acuerdo	Universidad Estatal de Boise
		MOU	Universidad de Purdue
		CI	Universidad de Mississippi
		CI	Universidad de Illinois
		CI	Universidad de Auburn
		CCT	Colorado State University
		5 Acuerdos, CCC	Departamento de Agricultura
		MOU	Universidad de Maryland, College Park
		Acuerdo de colaboración	Universidad Tecnológica de Michigan
CCT	Texas A&M University		

		MOU	Ohio State University
		MOU	Universidad de Illinois y Facultad de Ciencias Agrarias-Universidad Nac. de Mar del Plata
		MOU	Clemson University
		Convenio de subvención	Fundación Andrew Mellon
		Convenio de colaboración	Aridnet de Duke University
		CCT, MOU	Universidad Estatal de Iowa
África	Argelia	CI	National Society for research, production, transport and marketing of hydrocarbons
		MOU	<i>Institute National de la Recherche agronomique</i>
	Sudáfrica	MOU	<i>Agricultural Research Council</i>
		MOU	Universidad de Pretoria
		MOU	Protein Research Foundation
		Acta compromiso	GRAIN S.A.
		MOU	South Africa Business CENTRE SA
		CCT	GRAIN S.A., Fundación CIDETER, Cámara Arg. Fabricantes de Maquinaria Agrícola
		MOU	Stellbosch University
	Zambia	MOU	<i>Instituto Nacional para Investigación Industrial y Científica</i>
		MOU	<i>Ministerio de Agricultura y Cooperativas Instituto Central de Investigación Veterinaria</i>
		MOU	<i>Ministerio de Agricultura y Cooperativas Instituto Zambio de Investigación Agrícola</i>
	Egipto	CI	<i>Cotton Research Institute</i>
Marruecos	MOU y Acuerdo	<i>Instituto Nacional de la Investigación Agronómica</i>	
Asia	China	MOU	<i>Plant Protection Research Institute of Academy of Agricultural Science of Guangxi Province</i>
		CI	<i>Instituto de Flores y Hortalizas de la Academia China de Ciencias Agrícolas</i>
		CI	<i>Wheat Center of Beijing Agricultural and Forestry Sciences</i>
		2 Minutas, MOU y CCT	<i>Academia China de Ciencias Agrícolas</i>
		Acta y CM	<i>Kaifeng Agronomy &amp; Forestry Research Institute</i>
		Minuta	<i>Centro Nacional de Extensión de Tecnología de la Pesca del Ministerio de Agricultura</i>
		CI	<i>Sichuan Provincial Natural Resources Research</i>
		MOU	<i>Administración Estatal de Granos</i>
		MOU	<i>Instituto de silvicultura y Pomología de Beijing</i>
	Japón	Acuerdo	<i>Centro Internacional de Investigaciones en las Ciencias Agropecuarias</i>
		3 Contratos y Acuerdo	<i>JICA</i>
		2 Minutas y 2 Contratos	<i>JICA y MREC (Arg.)</i>

	Vietnam	MOU	<i>Academia de Ciencias Agrícolas de Vietnam</i>
	Pakistán	MOU	<i>Pakistan Agricultural Research Council</i>
	Israel	CI	Programa Cooperativo para Desarrollo Tecnológico Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur
	Corea del Sur	MOU y Acuerdo	<i>Servicio Agrícola y Ganadero</i>
		Acuerdo	<i>Korea Forest Research Institute</i>
	Kazajstán	MOU y CCT	Fondo de Inversión de Kazajstán
Oceanía	Australia	MOU	Universidad de Queensland
		MOU	Primary Industries Research Victoria
	Nueva Zelanda	Acuerdo	Ministerio de Agricultura y Pesca
		2 MOU	Universidad de Massey

<b>Región</b>	<b>Documentos suscriptos</b>
Europa	58
América Latina y Caribe	74
América del Norte (Sin México)	27
África	15
Asia	30
Oceanía	5

**Referencias:**

MOU: Memorando de entendimiento

CCT: Convenio de cooperación técnica

CCC: Convenio de cooperación Científica

CCTyC: Convenio de cooperación técnica y científica

CCA: Convenio de Cooperación Académica

CI: Carta de Intención

CM: Convenio Marco

(\*) En negrita y cursiva se indican aquellas instituciones gubernamentales de países del “Sur”, teniendo en cuenta que este trabajo se concentró en la CSS a nivel gubernamental.

(\*\*)México se consideró como parte de ALC, por su accionar en materia de CSS, más allá de que geográficamente se encuentre dentro de América del Norte.

### ANEXO III: LA CONSTRUCCIÓN DE LA CSS EN PERSPECTIVA COMPARADA

#### Síntesis de algunas conclusiones

		Argentina	Brasil
		Caracterización de la CSS	<p style="text-align: center;"><b>Motivaciones y/o fundamentos de la CSS</b></p> <p>-La CSS como instrumento de la política exterior (dimensión político-diplomática) para fortalecer la integración regional, afianzar una actuación autonómica, acercar consensos con países del sur sobre el orden internacional y la proyección en el exterior.</p> <p>-La CSS es considerada de importancia para la dimensión técnica-sectorial, en acompañamiento a los lineamientos de política exterior, pero también como herramienta del accionar externo institucional (en este caso del INTA). Se han identificado intercambios sur-sur, desarrollados de acuerdo objetivos propios institucionales, y que pueden considerar intereses técnicos-científicos o de índole comercial.</p> <p>- Argentina asume un rol principalmente como oferente de CSS, en atención a demandas de países del sur.</p>
	Naturaleza de la CSS	<p>Técnica bilateral y triangular. A partir de la transferencia de capacidades técnicas, administrativas, científicas-tecnológicas.</p>	<p>Plasticidad de la CSS:</p> <p>-Técnica bilateral y triangular. Distingue la CTPD como cooperación que brinda Brasil, y en la cual se excluye lo financiero y comercial.</p> <p>- Económica (proyectos de infraestructura y económicos en sectores de energía, transporte, etc.), fondos líquidos (con IBSA).</p>
	Normas de la CSS	<p>-No condicionada</p> <p>-Afin a intereses nacionales y de los países del Sur.</p> <p>-A través de proyectos/ acciones consensuados con la contraparte.</p> <p>-Solidaria</p> <p>-Asistencia técnica con alto contenido social</p> <p>-Alejada de esquemas norte-sur.</p>	<p>-Como oferta de conocimientos hacia terceros países.</p> <p>-Solidaria, no indiferente</p> <p>-Componente social</p> <p>-A través de proyectos consensuados con la contraparte.</p> <p>-Sin condicionalidades</p>

Caracterización del marco institucional y/o diseños organizativos para la gestión de la CSS	Cooperación interna/ Coordinación de políticas	Posición	Argentina	Brasil
			<p><u>Dimensión político-diplomática:</u>            -Unidad interviniente en CSS: DGCIN como parte integrante del MREC, que opera a través del FO.AR. No es un organismo autónomo descentralizado, ni autárquico.            - Recursos materiales: financiamiento para pasajes, viáticos, y seguro médico para intercambios técnicos.            Recursos inmateriales: formulación de la política de CI, poder de decisión primario de las demandas de CSS que se reciben, sobre los países y ejes temáticos prioritarios para el país. Al respecto, la temática agropecuaria es de relevancia en la agenda de CSS del país. Foco geográfico para acciones conjuntas: América Latina y Caribe mayormente, y África y Asia, en menor medida.</p> <p><u>Dimensión técnica-sectorial:</u>            -Unidad interviniente en CSS: INTA como organismo descentralizado, ejecutor de las políticas agropecuarias del MINAGRI. Cuenta con una oficina que se ocupa los temas de CI, la DNARI.            - Recursos: el principal aporte es intangible o inmaterial, mediante la “expertise” técnica (conocimientos, información, “know how”). Los recursos materiales podrán sumarse en los casos de actuación externa del INTA con independencia de la DGCIN.</p>	<p><u>Dimensión político-diplomática:</u>            - Unidad interviniente en CSS: ABC, dependiente del MRE. No es organismo autónomo ni descentralizado.            - Recursos materiales: financiamiento para pasajes, viáticos, y seguro médico para intercambios técnicos.            Recursos inmateriales: formulación de la política de CI, poder de decisión primario de las demandas de CSS que se reciben, y sobre países y ejes temáticos prioritarios para el país. Al respecto, la temática agropecuaria es de relevancia en la agenda de CSS, conformando el “grupo estrella”, junto con Salud y Educación. Foco geográfico para acciones conjuntas: África mayormente, luego América Latina (principalmente América del Sur), Caribe y Asia.</p> <p><u>Dimensión técnica-sectorial:</u>            -Unidad interviniente en CSS: EMBRAPA a través de la SRI. Es un ente descentralizado, dependiente del MAGA.            -Recursos: el principal aporte es intangible o inmaterial, mediante la “expertise” técnica (conocimientos, información, “know how”). Los recursos materiales podrán sumarse en los casos de actuación externa de EMBRAPA, en donde no necesariamente se vea involucrada la ABC.</p>

Caracterización del marco institucional y/o diseños organizativos para la gestión de la CSS	Cooperación interna/ Coordinación de políticas	Argentina		Brasil	
		<b>Estructura</b>	<p>-Hay delimitación de roles entre DGCIN e INTA. Ambas dependencias se reconocen mutuamente y afirman el trabajo conjunto en CSS.</p> <p>-La relación entre DGCIN e INTA es de cooperación entre unidades intersectoriales, no vinculadas jerárquicamente, y en la cual el INTA presta un servicio técnico especializado y la DGCIN administra y brinda apoyo operativo, además de financiamiento, en una situación de interdependencia. DGCIN asume en estos casos, un rol como coordinador y el INTA como participante.</p> <p>-Mecanismos de coordinación identificados: existe un procedimiento establecido por la DGCIN para la formulación de proyectos con terceros países, del cual se desprende la articulación entre las unidades nacionales; comixtas y reuniones preparatorias; según los casos, se evalúan y acuerdan diferentes modalidades de articulación entre las partes (Ej: Pro-Huerta).</p> <p>-Marco jurídico de la CSS: No hay ley de CI. Solo decretos del MREC, pero que no especifican las funciones del FO.AR, y solo aquellas de la DGCIN, ni como instrumentar la colaboración o articulación con demás dependencias del gobierno nacional para llevar a cabo acciones en el exterior.</p>	<p>-Hay delimitación de roles entre ABC y EMBRAPA. Ambas dependencias se reconocen mutuamente y afirman el trabajo conjunto en CSS.</p> <p>-La relación entre EMBRAPA y ABC es de cooperación entre unidades intersectoriales, no vinculadas jerárquicamente, y en la cual EMBRAPA presta un servicio técnico especializado y la ABC administra y brinda apoyo operativo, además de financiamiento, en una situación de interdependencia. ABC asume en estos casos, un rol como coordinador y EMBRAPA como participante.</p> <p>- Mecanismos de coordinación identificados: existe un procedimiento establecido por la ABC para la formulación de proyectos con terceros países, del cual se desprende la articulación entre las unidades nacionales; acuerdos básicos de cooperación y acuerdos complementarios que se suscriben con los países para cada proyecto. Se destaca a partir de 2013 algunas herramientas como las figura de los CAP para el desarrollo de acciones de CSS. Se hace referencia a una coordinación interministerial débil en relación con la CI en general.</p> <p>-Marco jurídico para la CSS: No hay ley de cooperación internacional. Se señala como desafío. Hay sin embargo algunos instrumentos de Cooperación, que sirven de marco orientativo, tales como manuales de gestión o directrices para la CI o CSS, establecidos por la ABC.</p>	
<b>Estabilidad</b>	<p>-Continuidad y coherencia entre la dimensión político-diplomática y técnica-sectorial en lo que respecta a la promoción y gestión de la CSS en los años de estudio.</p> <p>-Falta de estrategia a largo plazo o marcos legales que den sostenibilidad a las acciones de CSS.</p>	<p>- Continuidad y coherencia entre la dimensión político-diplomática y técnica-sectorial en lo que respecta a la promoción y gestión de la CSS en los años de estudio.</p> <p>-Se indica alta rotación del personal en la ABC y la necesidad de contar con personal especializado en CI.</p> <p>-Falta de estrategia a largo plazo o marcos legales que den sostenibilidad a las acciones de CSS.</p>			

Caracterización del marco institucional y/o diseños organizativos para la gestión de la CSS	Perfil de Gestión		Argentina	Brasil
	Centralizado vs Descentralizado		Descentralizado: DGCIN define la estrategia o política de CI y es parte de su implementación pero requiere de la participación de otras instituciones técnicas como el INTA para el desarrollo de las acciones. DGCIN solo coordina las acciones que financia a través del FO.AR, y no el universo de la CSS que se entiende existe a nivel nacional.	Descentralizado: Se sostienen numerosos argumentos que indican la “descentralización horizontal”, horizontalización o “diplomacia ministerial”, en relación con el involucramiento de numerosas organizaciones en la gestión de la CI, más allá de la ABC. La ABC solo coordina las acciones que financia y no el universo de la CSS a nivel nacional.
	Top down vs Bottom up		-Top down: en los casos en donde la CSS se implementa de manera conjunta entre DGCIN e INTA -Bottom up: en algunos casos de actuación del INTA vía FO.AR, pero que suceden en menor medida. También se observó un enfoque “desde abajo”, en los casos de vinculación bilateral institucional del INTA, independientes de la actuación con la DGCIN.	-Top down: en los casos en donde la CSS se implementa de manera conjunta entre ABC y EMBRAPA -Bottom up: cuando se consideran los casos de vinculación bilateral institucional de EMBRAPA sin la ABC.
	Reactiva vs Proactiva		-Reactiva: Argentina tiene un rol reactivo ante las demandas de terceros países, como oferente de cooperación. -Proactiva: solo si se consideran los casos de vinculación bilateral institucional del INTA con independencia de la DGCIN o en aquellos mínimos casos, en donde las subunidades técnicas demandan vía FO.AR la realización de un proyecto.	-Reactiva: Brasil tiene un rol reactivo ante las demandas de terceros países, como oferente de cooperación. -Proactiva: solo si se consideran los casos de vinculación bilateral institucional de EMBRAPA, independientemente de la actuación con la ABC.