



UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE LAS AMÉRICAS

ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES

TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN

**SEMINARIO DE ANTEPROYECTO DE GRADUACIÓN PARA OPTAR POR EL GRADO DE
BACHILLERATO EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**LECCIONES APRENDIDAS EN EL MARCO DEL TALLER DE “COOPERACIÓN
DESCENTRALIZADA EN IBEROAMÉRICA. UNA MIRADA DESDE LA COOPERACIÓN
SUR-SUR” DEL PIFCSS PARA LA REGULACIÓN DE LA COOPERACIÓN
INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA EN COSTA RICA, 2016.**

MOLINA FUENTES, MIGUEL

AUTOR

MBA. ALFARO FLORES, PAULA

DIRECTORA DE CARRERA

LIC. GARCÍA RUÍZ, UBALDO

DIRECTOR DE LA INVESTIGACIÓN

ULATE BRENES, ELIANA

LECTORA

SAN JOSÉ, NOVIEMBRE, 2017

CONTENIDOS

CONTENIDOS	9
INTRODUCCIÓN	13
CAPÍTULO I	16
1.1. JUSTIFICACIÓN	16
1.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	18
1.3. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	20
1.4. PERSPECTIVA TEÓRICA	20
1.5. OBJETIVOS.....	31
1.5.1. OBJETIVO GENERAL.....	32
1.5.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	32
1.6. ESTRATEGIA METODOLÓGICA	33
A. PLAN GENERAL.....	33
I. TIPO DE INVESTIGACIÓN.....	33
II. DELIMITACIÓN TEMPORAL Y ESPACIAL.....	34
III. TIPO DE FUENTES	35
IV. TIPO DE TÉCNICA	36
V. UNIDAD DE ANÁLISIS	36
VI. CONTEXTO DE SIGNIFICACIÓN	37
B. OPERACIONALIZACIÓN	38
I. VARIABLE INDEPENDIENTE	38

II. VARIABLE DEPENDIENTE	39
CAPÍTULO II	40
2.2. EL SISTEMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL.....	40
2.3. EL ORIGEN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	42
2.3.1. LA RECONSTRUCCIÓN DE EUROPA	46
2.3.2. LA DESCOLONIZACIÓN	48
2.4. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL (SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX)	50
2.5. DE LOS ODM A LOS ODS	57
CAPÍTULO III	60
3.1. LA CONFERENCIA IBEROAMERICANA	60
3.1.1. EL CONCEPTO DE IBEROAMÉRICA.....	60
3.1.2. LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA DE NACIONES	63
3.1.3. EL SISTEMA IBEROAMERICANO INTERGUBERNAMENTAL, LA CONFERENCIA IBEROAMERICANA Y LA CUMBRE IBEROAMERICANA	65
3. 2. LA SEGIB	74
3.2.1. LA CREACIÓN DE LA SEGIB	74
3.2.2. FUNCIONES DE LA SEGIB	76
3.2.3. FINANCIAMIENTO Y ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA SEGIB	78
3.2.4. EL FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN	80
CAPÍTULO IV	81
4.1. EL SISTEMA NACIONAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL	81
4.2. PRINCIPALES ACTORES DEL GOBIERNO CENTRAL.....	83
4.2.1. LA COOPERACIÓN REEMBOLSABLE EN COSTA RICA	90
4.2.2. LA COOPERACIÓN NO REEMBOLSABLE EN COSTA RICA	92

4.3. EL SISTEMA DE ENLACES DE COOPERACIÓN	94
4.5. LA CLASIFICACIÓN DE LA COOPERACIÓN EN COSTA RICA Y SU SITUACIÓN ACTUAL.....	96
CAPÍTULO V	103
5.1. DESCENTRALIZACIÓN.....	103
5.2. ORIGEN E HISTORIA DE LA CIDC	104
5.3. LA REGULACIÓN DE LA CIDC	109
5.3.1. PAÍSES EN QUE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LOS GOBIERNOS SUB- NACIONALES TIENE RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL	113
5.3.2. PAÍSES QUE RECONOCEN Y REGULAN LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN NORMAS SECTORIALES QUE REGULAN LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO.....	123
CAPITULO VI	130
6.1. CONCLUSIONES	130
6.2. RECOMENDACIONES	133
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	136

CONTENIDO DE GRÁFICOS

Gráfico No 1. El comportamiento de las solicitudes de oferta y demanda de la cooperación en Costa Rica de acuerdo a los años de presentación para su gestión oficial por parte de MIDEPLAN	96
Gráfico No 2. El estado de los proyectos/iniciativas de cooperación internacional de Costa Rica en rol de oferente al 2017	98
Gráfico No 3. El Estado de los proyectos/iniciativas de cooperación internacional de Costa Rica en rol de demandante al 2017	99

INTRODUCCIÓN

En el año 2016 se celebró el primer taller del Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS), sobre cooperación internacional descentralizada sur-sur (CIDCss), para promover esta modalidad y los intercambios de recursos y buenas experiencias entre gobiernos subnacionales de países iberoamericanos. En este taller, a través los insumos recabados por medio de un cuestionario practicado por el Sr. Agustín Fernández de Losada, consultor del PIFCSS, y la exposición de experiencias llevaba a cabo durante las actividades (p. 9), se confeccionó un informe que explica la situación de la cooperación internacional descentralizada (CIDC) en Iberoamérica desde la óptica de la entidades gubernamentales rectoras de cooperación internacional y la disposiciones de sus respectivos regímenes al efecto.

En síntesis, dicho informe observa, compara y evalúa –aunque muy brevemente- el modo en que estas entidades rectoras se vinculan a los gobiernos subnacionales a partir de sus marcos normativos, sus estrategias de articulación de actores y lo que entienden por CIDC. También muestra una distribución porcentual que refleja el grado en que distintos sectores temáticos a nivel birregional se han visto beneficiados por este tipo de intervenciones.

De esos temas, este trabajo de investigación se centra en los casos de actores iberoamericanos que, desde sus marcos normativos de cooperación internacional, regulan –

constitucional o sectorialmente- la CIDC. Consiste, por lo tanto, en un profundo análisis de derecho comparado, donde la experiencia en CIDC de estos países determinará los puntos a examinar en el cuerpo del ordenamiento jurídico de Costa Rica, en lo que respecta a su normativa para el esquema de la cooperación internacional financiera no reembolsable (que no contempla la existencia de la CIDC). Ello con el propósito de contribuir a la elaboración de una eventual propuesta para la organización de la gestión de esta modalidad, desde un enfoque sistémico, que esclarezca cuales deben ser las funciones del gobierno central frente a los gobiernos locales, sin entrar en conflicto con el derecho de autonomía municipal y sobre la base de los marcos normativos vigentes.

Los países que figuran en el informe del taller son Argentina, Ecuador, España, Colombia, Perú, República Dominicana, Portugal, El Salvador, Uruguay, Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Paraguay. Todos estos actores son, a su vez, miembros de la Comunidad Iberoamericana de Naciones en el marco de la Conferencia Iberoamericana. El PIFCSS también está asociado a la Conferencia como un programa transversal que emana de la Secretaria General Iberoamericana (SEGIB) (uno de los organismos que componen el Sistema Iberoamericano Intergubernamental). Ambos, en cumplimiento con los mandatos de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, tienen el propósito de promover y dinamizar las relaciones de cooperación sur-sur sobre una plataforma horizontal y de cobertura birregional y transcontinental.

Los desafíos (pobreza, desempleo, seguridad y otros) y características (culturales, lingüísticas y sociales) comunes de estos países, así como su conexo pasado histórico, su relativa proximidad geográfica y su *familiaridad* dentro de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, amplían el abanico de posibles intercambios más fácilmente asumibles por

todos, que si trataran de seguir el paso a países altamente desarrollados. Aun cuando el espacio iberoamericano presenta sistemas políticos diversos, priman las semejanzas, hay procesos de gestión para la cooperación sur-sur menos rigurosos que los habilitados para los recursos procedentes del norte y una presencia importante de entes catalizadores de interacciones entre actores gubernamentales iberoamericanos. Las iniciativas de cooperación tienen, en estos términos, una mayor predisposición para ajustarse de manera efectiva a la realidad y necesidades de cada una de las partes involucradas.

CAPÍTULO I

ELEMENTOS HISTÓRICOS, EMPÍRICOS Y METODOLÓGICOS DE LAS LECCIONES APRENDIDAS EN EL MARCO DEL TALLER DE “COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN IBEROAMÉRICA. UNA MIRADA DESDE LA COOPERACIÓN SUR-SUR” DEL PIFCSS PARA LA REGULACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESENTRALIZADA EN COSTA RICA, 2016.

1.1. JUSTIFICACIÓN

Este trabajo es de gran interés para el investigador, ya que supone la utilización de los conocimientos teóricos y prácticos que se han adquirido durante la carrera con un doble propósito: 1) optar por el grado académico de bachillerato y 2) aportar a la Universidad Internacional de las Américas (UIA) un documento de valor que pueda ser de utilidad para estudiantes de la carrera en su planteamiento de proyectos finales de graduación o como referencia para el desarrollo de los mismos. Además, en sí misma, esta investigación puede facilitar insumos a las instancias competentes del país en materia de cooperación para que puedan trabajar sobre la base lo expuesto en este trabajo de investigación en relación con la modalidad de CIDC.

Esta investigación guarda una especial importancia para la disciplina de relaciones internacionales, cuya competencia es muy amplia y por consiguiente, se sostiene un estereotipo que apunta, inequívocamente, lo difícil que puede resultar determinar las aptitudes de sus profesionales para ser ubicados en el campo laboral. Con ella se demuestra la capacidad de adaptarse de las relaciones internacionales y sus estudiosos a las diferentes

situaciones y problemas que se presentan y a los diferentes niveles del gobierno (descentralizado en este caso) para producir trabajos que ayuden al desarrollo, siempre con una visión globalizada y proyectada al exterior. Además de su complementariedad con conocimientos básicos de derecho que forman parte del programa académico de la institución y que aportan a las relaciones internacionales una amplia versatilidad multidisciplinaria.

Para la consolidación de un modelo de Cooperación Internacional Descentralizada es fundamental la visión de las Relaciones Internacionales, ya que de lo contrario sin el acompañamiento de un internacionalista que proponga estudios de caso de países que llevan más tiempo trabajando en el tema, y que analice la funcionabilidad de los mismo dentro del sistema internacional, así como su punto de vista crítico, analítico y globalizado para valorar los factores que influyen en los elementos que constituyen dichos sistemas de cooperación, no habría posibilidad de tomar lecciones aprendidas para contextualizarlas con éxito.

Por otra parte, es altamente riesgoso construir un sistema de la *nada* sin consultar la experiencia de otros países que ya presentan avances, ya se puede reincidir en los errores de estos. Los intercambios de conocimiento permiten, con base en las experiencias adquiridas de otros, evitar los mismos errores y avanzar hacia al cumplimiento de los objetivos de una forma más efectiva.

Esta investigación, por último, es importante para Costa Rica en el sentido de que el país ya no recibe Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), razón por la cual debe ampliar sus posibilidades para recibir intercambios y recursos de experiencias de otras partes del mundo que ayuden a sanar las distorsiones económicas (zonas atrasadas o con bajos índices de desarrollo). La CIDC presenta un gran potencial, ya que los gobiernos locales se

encuentran en contacto directo con las comunidades, razón por la cual pueden identificar sus necesidades y priorizarlas más fácilmente. Además, con el enfoque de CSS, se pretende armonizar las relaciones entre países de la birregión iberoamericana en el plano de gobiernos subnacionales y locales, aproximando a las comunidades y sus conocimientos.

1.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El tema de la CIDC tiene una gran relevancia para las relaciones internacionales, ya que se ha entendido que las interacciones en el Sistema Internacional no se dan únicamente entre países, sino entre distintos tipos instituciones, entidades y unidades, que se pueden considerar como actores internacionales, por su influencia y, o, capacidad para movilizarse en el sistema internacional, aunque no se les considere sujetos de derecho internacional público.

Los gobiernos locales son cada vez más dinámicos en sus relaciones internacionales. Al gozar de autonomía, no dependen del gobierno central para interactuar con sus homólogos u otros actores del sistema internacional en representación de sus comunidades y sus intereses; en este caso, para buscar nuevas relaciones de cooperación internacional, expandir su desarrollo y darlo a conocer al mundo en forma de ayuda.

En el año 2016 dan inicio los talleres del PIFCSS sobre CIDC, como un espacio de diálogo que busca fortalecer la gestión que hacen las entidades rectoras de cooperación internacional sobre esta modalidad, y que de esto se generen sinergias entre los gobiernos subnacionales de los países miembros. Como resultado de los esfuerzos de este taller, se puede observar la situación de la región en relación con la Cooperación Descentralizada

desde la el trabajo de la de las entidades rectoras de cooperación frente a los gobiernos locales, de forma muy general.

Se encuentra, entre otras cosas, que hay países que ya cuentan con un marco normativo para la gestión de la cooperación descentralizada. Este es el caso de Argentina, Colombia, Ecuador, El Salvador, España, Perú, República Dominicana y Uruguay. Contrario a otros que no lo tienen, como: Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México y Paraguay.

De la misma forma se distinguen otros criterios. Países en los que la acción en el exterior de los gobiernos locales tiene un reconocimiento constitucional, que la regulan a través de normas sectoriales que tienen mecanismos de articulación y servicios técnicos de apoyo a través de las instituciones rectoras.

Actualmente, se debe trazar un sistema de Cooperación Internacional Descentralizada, identificándose actores y los roles que tienen dentro de la misma, para su buen funcionamiento. Esto no solo incluye a los gobiernos locales o a las instituciones rectoras de cooperación internacional, sino también otros actores aglutinadores (como la Unión Nacional de Gobiernos Locales de Costa Rica y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal) que puedan facilitar la identificación de enlaces de cooperación, las capacitaciones y el asesoramiento en estos temas a las autoridades y funcionarios municipales.

Todo esto presenta el problema de que todas las municipalidades del país (a excepción de unas pocas como la de Escazú, San José y otras grandes) tienen un desconocimiento absoluto sobre temas de cooperación. Para ello es necesario el acompañamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y el Ministerio de

Planificación Nacional y Política Económica, y la configuración de redes de enlaces de cooperación municipales que permitan un acercamiento mutuo.

Entender cómo otros países han solucionado estos problemas, es vital para solucionar los propios, es decir, los de Costa Rica. Por ello, el problema de esta investigación está centrado en estudiar las lecciones aprendidas de otros países en cuanto a la regulación de la CDCI, junto con los elementos que estas aportan que pueden ser utilizados en la práctica en nuestro país, adaptándose para que no sean incompatibles con su realidad política, económica, normativa, cultural y social del país.

1.3. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Se podrán identificar lecciones aprendidas en el marco del taller del Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur para la regulación de un modelo Cooperación Descentralizada que se ajusten a la realidad de Costa Rica?

1.4. PERSPECTIVA TEÓRICA

RELACIONES INTERNACIONALES

A partir de este punto se inicia el diseño de la perspectiva teórica, en que se deduce relaciones internacionales, según la noción de Barbé (1995), como pilar general para efectos de este trabajo de investigación. Se considera, con base a lo estudiado previamente en el texto de la autora citada, que este tiene un rango superior con respecto a los otros tres dispuestos a modo de pilares temáticos o específicos (Relaciones Internacionales, Sistema

Internacional, Cooperación Internacional, Actores Internacionales). Le he es atribuible, por lo tanto, la facultad para referirse, contener, explicar y evaluar a los demás pilares desde su amplia y compleja figura.

Este pilar comprende dos *dimensiones* altamente interdependientes, que se pueden clasificar según la interpretación que se realice en función de 1) una realidad social u objeto de estudio y 2) para hacer mención de una disciplina. En términos lingüísticos, al concepto de relaciones internacionales le es atribuible, por lo tanto, una cualidad polisémica. Es de gran importancia entender la diferencia entre los dos usos –más comunes- que tiene. Con este conocimiento y la formación adecuada, el lector tendrá la capacidad para hacer revisión de distintos textos (sin excluir este en particular) en donde se utilice la expresión de relaciones internacionales e identificar, de acuerdo al contexto y al contenido, la dimensión (*realidad-objeto o disciplina*) de la que se sirve un autor y el investigador para abordar un problema en esta área.

Para efectos de este trabajo de investigación, se tendrá por cierto lo presentado anteriormente, por lo que se precisará lo entendido por Barbé (1995) en cuanto a estas dos dimensiones.

1) Realidad social u objeto de estudio.

Se comenzará por aquella que distingue una *realidad social y un objeto de estudio*. Esta dimensión se sitúa en el plano internacional. Para ilustrar el plano citado, se puede tomar como ejemplo lo planteado por Aristóteles en su obra *La Política*, donde habla de diferentes niveles de asociación según la naturaleza de sus unidades, y las categoriza de la siguiente forma: familia, pueblo y Estado. Por lo tanto, se tiene que, en primer lugar, el

conjunto más pequeño y con la estructura relativa más simple es la familia; la sumatoria de varias familias equivale a un pueblo, así como muchos pueblos a la mayor forma de organización política: el Estado. Análogo a ello, hoy se puede hablar de un conjunto todavía mayor, que es de Estados con Estados, y es el nivel donde tienen lugar las relaciones internacionales.

A esta primera dimensión de relaciones internacionales, Barbé (1995) la llama *realidad social u objeto material de una disciplina* (p. 19). Con *realidad social* se puede entender que en un plano, el internacional, hay –cabe la expresión– una *existencia* derivada del contacto entre los miembros que integran una Sociedad superior al Estado. Por otra parte, con *objeto material de una disciplina* sugiere la disposición de las relaciones internacionales para ser observadas, analizadas y explicadas a través de una ciencia social específica, estructurada y con una competencia definida; sin referirse –todavía– a la disciplina como tal.

Ahora bien, en cuanto a la definición del pilar en esta dimensión, Barbé (1995) no aporta ninguna en concreto. Recurre al pensamiento de otros autores o pensadores para detallar en qué consisten las relaciones internacionales desde la perspectiva de una *realidad social u objeto de estudio*. No obstante, en sus consideraciones, sí presenta tres criterios que debe cumplir cualquier la construcción de una definición en dicha dimensión sobre lo que significan y conllevan las relaciones internacionales. Estos son: a) actores implicados, b) localización e c) interacción. Se aclara que no todas las definiciones cumplen con la totalidad de los criterios establecidos por Barbé (1995). Sin embargo, la autora se vale de ellos para extraer los elementos necesarios de lo propuesto por Antonio Truyol, Maning,

Rosenau, Kal Holsti y la Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales y amalgamarlos en una idea más completa de relaciones internacionales.

Se añade, antes de continuar, que la acción de analizar diversos puntos de vista sobre lo que corresponde al pilar general seleccionado, es coherente con la realidad del mismo, ya que no hay un consenso definitivo en cuanto su significado. De ahí que Barbé (1995) cite a Merle, para quien las relaciones internacionales “*son de tal complejidad que podemos aprenderlas de múltiples maneras*” (p. 19). No obstante, se pueden identificar constantes en las distintas definiciones que responden al primero (actores), segundo (localización) y, o, tercero (interacción) de los criterios señalados; variando, únicamente, lo que interpreten los autores por cada uno de ellos.

Aquí se presentaran únicamente las conclusiones del análisis de Barbé (1995), en cuanto a la vinculación de lo presentado por los autores citados en su obra con sus tres criterios.

a) Actores implicados.

Truyol, en su definición sobre relaciones internacionales, señala como actores a los “*individuos y colectividades humanas*” (p. 19). Mientras tanto, la Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales, que menciona a los mismos sujetos, añade que estos deben pertenecer a más de una nación.

Las dos propuestas se apartan de la visión tradicional y generalizada que contempla al Estado como único titular. Sugiere la participación de otras unidades en las relaciones internacionales, y al no referirse a ninguna colectividad en particular, se tiene como resultado una amplia gama de posibilidades. A partir de ello, Barbé (1995) introduce el

concepto de *pluralidad de actores*, el cual goza de gran importancia tanto para este trabajo de investigación como para el ascenso de los gobiernos locales al plano internacional, al ser potencializadas sus capacidades en interés de hacerlos partícipes de las relaciones internacionales a través de –en este caso- relaciones efectivas de cooperación internacional sur-sur y el reconocimiento de sus capacidades al efecto mediante marcos regulatorios.

b) Localización

Nuevamente, un segmento del juicio de Truyol se ajusta a un segundo criterio, el de localización, al manifestar que las relaciones internacionales *trascienden* los límites de los Estados (p. 19). Muestra el lugar o, si se quiere, el punto donde acaban las relaciones entre connacionales e inician las relaciones entre naciones. Con base a lo descrito por Manning, citado por Barbé (1995), la frontera puede ser vista como dicho punto de referencia, y se observa que la existencia de las relaciones internacionales está más allá de las acciones humanas que suceden en lo delimitado por las fronteras nacionales.

c) Interacción

En esta ocasión Barbé (1995) cita Rosenau, a Kal Holsti y a Manuel Medina. El primero expresa que las relaciones internacionales “*comprenden intercambios sociales, culturales, económicos y políticos*”; el segundo que son “*todas las formas de interacción entre miembros de sociedades separadas, estén o no propiciadas por un gobierno*”; y el tercero asegura que conllevan “*interacciones económicas, sociales y culturales*” (p. 21). Este criterio es de gran importancia, ya que los actores internacionales no hacen relaciones internacionales por sí solos, sino que tiene que haber una interacción entre ellos para que se originen.

Estas interacciones acaban por tejer una *red* que une a los actores internacionales en una “*entidad diferenciada, producto de las mismas*” (p. 21), un conjunto mayor de Estados con Estados. Esta entidad es, para Barbé (1995), la Sociedad internacional, que a su vez es objeto de estudio de las relaciones internacionales.

Con esto último, se da por concluida la explicación del pilar en la dimensión de realidad social y objeto de estudio, y se da inicio a su descripción en la dimensión de disciplina.

2) Disciplina

Al igual que para el caso anterior, sobre la definición de relaciones internacionales como realidad social u objeto de estudio, tampoco hay consenso en cuanto a su definición como disciplina. Prueba de ello, Barbé (1995) refiere los distintos términos utilizados para una misma ciencia, como “estudios internacionales”, “política internacional”, y “política mundial” (p. 22). Ello varía según la tradición académica de país. Sin embargo, afirma que el término más utilizado y reconocido es el de relaciones internacionales.

Las relaciones internacionales se pueden definir, en la dimensión de disciplina, como la ciencia que estudia a la Sociedad Internacional. Explica el comportamiento de los Estados y la evolución de la agenda internacional. Además, da seguimiento a los acontecimientos que generan reacciones en el Sociedad Internacional, y los describe en tiempo real. Es ciencia, amplia en cuanto a su campo de estudio, se caracteriza, principalmente, por ser interdisciplinaria.

De acuerdo Barbé (1995), citando a W.T.R. Fox y A.B. Fox:

“Sin embargo, “Estado” constituye tan sólo una mera y simple expresión de una amplia y compleja gama de relaciones entre individuos de que se compone. Para comprender el verdadero sentido de las relaciones existentes entre los diversos Estados, es necesario estudiar el comportamiento humano y las relaciones interpersonales, tanto dentro del Estado como entre los distintos Estados [...]. Es indudable que para realizar este estudio pueden obtenerse conocimientos sumamente valiosos de otras disciplinas, tales como la historia, la económico, la sociología, la psicología, la antropología, la geografía, el derecho y la ciencia política” (p. 25 y 26).

De hecho, las relaciones internacionales son una disciplina relativamente joven que -antes de su nacimiento en 1919 en la Universidad de Gales- eran explicadas de la perspectiva de otras disciplinas como la historia, la filosofía, la económica y otras, sin que hubiese una conexión metodológicamente visualizada entre ellas. Al agruparse, orientadas al estudio de la Sociedad Internacional, se tiene como resultado una disciplina amplia, con la competencia para estudiar un mismo objeto tomando en cuenta diversos factores

Esta disciplina, por otra parte, es de gran importancia para el Derecho Internacional (público y privado), la economía y el comercio (partiendo de que vivimos en un mundo altamente de interdependiente), la diplomacia, la formulación de política exterior y la Cooperación Internacional.

Sus observaciones, según Barbe (1995), evolucionan junto a la agenda internacional. Por ello es que Barbé (1995) sostiene que *“las aproximaciones teóricas*

están asociadas a las necesidades de la humanidad en cada momento (crisis energéticas, conflictos étnicos, problemas medioambientales, etc.)” (p. 29). En la actualidad estos sectores donde la humanidad presenta grandes necesidades, se pueden ver reflejados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que luego pasan a ser los ODS; o por ejemplo, ante el avance de nuevas tecnologías armamentísticas, centrarse en evitar la proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva.

COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Se tendrá por cierto para el pilar de cooperación internacional –tomándose en cuenta la delimitación espacial del territorio de Costa Rica, así como su ordenamiento jurídico- lo estipulado en el Reglamento del Artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional No. 5525, Decreto No 35056-PLAN-RE, publicado en el Diario Oficial La Gaceta No 34 del 18 de febrero de 2009. Se considera de vital importancia alinear este pilar temático o específico con la realidad de Costa Rica; país en función del cual se ha planteado el objeto de estudio y sus respectivos objetivos generales y específicos.

De acuerdo con el decreto supracitado, Costa Rica entiende por cooperación internacional lo siguiente:

Conjunto de acciones de carácter internacional orientadas al intercambio de experiencias y recursos entre países desarrollados y en vías de desarrollo así como entre estos últimos, para alcanzar metas comunes de desarrollo basadas en criterios de solidaridad, equidad, eficacia, interés mutuo y sostenibilidad (Artículo 2, inciso viii).

En esta definición planteada en función del caso de Costa Rica, se observan cuatro características atribuibles a la cooperación internacional y que especialmente, determinan el modo en que dicho país la práctica dentro del Sistema Internacional, con quien y por qué lo hace y con base en qué criterios o principios básicos. Estas cuatro características son: 1) Actividad: Intercambio de experiencias y recursos; 2) Actores: Países desarrollados y en vías de desarrollo; 3) Objetivo: alcanzar metas comunes de desarrollo y 4) Principios: solidaridad, equidad, eficacia, interés mutuo y sostenibilidad. Con ello se distingue a la cooperación internacional de otros tipos de encuentros o acercamientos en diferentes términos del país con otros actores internacionales y al mismo tiempo, a modo con constantes (Actividad, Actores, Objetivo y Principios) y variables (lo que la fuente interprete por ellas).

Caludch (1991), citado por Calderón (2007), propone otra definición de cooperación internacional que ha de ser tomada en cuenta con el fin de ser analizada con respecto a la primera y además, aportar una concepción distinta que permita comprender el pilar no solo desde la visión de Costa Rica, sino también en su forma más genérica (sin embargo, esta no es la que se reconoce para efectos de esta investigación). Para la nueva fuente, el pilar consiste en *“toda relación entre actores internacionales orientada a la mutua satisfacción de intereses o demandas, mediante la utilización complementaria de sus respectivos poderes en el desarrollo de actuaciones coordinadas y solidarias”* (p. 30). Descompuesta bajo los criterios empleados arriba, se tiene que Calducho (1991) reconoce lo siguiente: 1) Actividad: actuaciones coordinadas; 2) Actores: actores internacionales; 3) Objetivo: mutua satisfacción de intereses y 4) Principios: solidaridad.

La diferencia entre ambas se encuentra en que Calduch (1991) ofrece, como ya se señaló, una definición general y el Reglamento del Artículo 11 de la Ley de Planificación

Nacional (2009) –lo que equivale a la postura de Costa Rica- una específica. Para Costa Rica, por otro lado, los actores participantes de iniciativas de cooperación internacional deben ser países desarrollados y en vías de desarrollado (quedando por fuera países subdesarrollados, aunque sin excluirlos explícitamente ni a otros actores internacionales), mientras que para Calduch (2009), puede suceder entre actores internacionales sin importar su condición relativa de desarrollo. Sobre las similitudes en ambas definiciones se manifiesta que este tipo de interacción persigue la satisfacción intereses mutuos con base en principios; en este caso, coinciden en el de solidaridad.

Calduch (1991) proporciona una definición que se puede ajustar a la situación de cualquier país (desarrollado –del norte- o en desarrollo –del sur-), mientras que la de Costa Rica (país en desarrollo) se adecua a un contexto social, político, cultural y económico en concreto, el cual determina su capacidad para ofrecer cooperación y la priorización de necesidades para demandarla.

ACTOR INTERNACIONAL

El pilar de actor internacional se abordará en este trabajo de investigación según lo entendido por Barbé (1995). El actor, como ya se dijo, es el principal componente que en conjunto da vida al Sistema Internacional, constituyendo su variable interactiva, cambiante y evolutiva. Sin embargo, hasta el momento, no se ha discutido –en este trabajo- el significado ni las características que se le atribuyen a un actor internacional para ser definido como tal; para ello se recurre –nuevamente- al pensamiento de Barbé (1995), quien hace hincapié en la *influencia* que estos deben tener en el Sistema Internacional.

Para la fuente, el actor internacional es:

...aquella unidad del sistema internacional (entidad, grupo, individuo) que goza de habilidad para movilizar recursos que le

permitan alcanzar sus objetivos, que tiene capacidad para ejercer influencia sobre otros actores del sistema y que goza de cierta autonomía (p. 117).

Dicho término permite el desarrollo de dos puntos de gran importancia que lo que se refiere a actores internacionales: 1) diversidad y 2) características.

1) Se puede entrever que el término no es restrictivo, de modo que no se concibe únicamente a los estados como unidades del sistema, sino que está abierto a incluir a otros sujetos varios en cuanto a funciones y competencias o “*terrenos de juego*”. Incluso, llega a compararlos, por su diversidad, con el reino animal (p. 129), a partir de lo cual se pueden descomponer en *clases* y *subclases* acorde con criterios que permiten diferenciarlos. Por ejemplo, que del conjunto de actores internacionales se pueda distinguir a las organizaciones no gubernamentales de los organismos internacionales (*clases*) y luego descomponer a estos últimos en otras categorías (*subclases*), indicando si estos cumplen funciones específicas (OMS) o diversificadas (PNUD), o si son regionales (SICA) o universales (ONU).

Barbé (1995) sostiene que la aparición de nuevos ACTORES INTERNACIONALES en escena, se encuentra relacionada con la evolución de la agenda internacional y con las necesidades del sistema en un momento determinado. Se puede mencionar como muestra, el nacimiento del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) en 1944, con el propósito garantizar la estabilidad del Sistema Monetario Internacional –y evitar que se produjera una caída como la de *Crack* del 29 y una crisis similar a la Gran Depresión (1929)- y brindar asistencia para la reconstrucción de los países devastados durante la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), respectivamente. Ambos actores internacionales surgen para la satisfacción de la demanda de las unidades en

un espacio de tiempo concreto y bajo circunstancias que a) presentan las condiciones óptimas que conjugan la voluntad de la comunidad internacional para su constitución y b) que influyen en el diseño de sus funciones y su jurisdicción.

2) La fuente, citando a Russet y Starr, numera tres elementos que deben poseer los actores internacionales:

a) La unidad ha de llevar a cabo funciones continuadas y significativas (p. 118).

b) La unidad es tomada en consideración por parte de los elaboradores de la política exterior y en consecuencia, tiene impacto en la formación de la política exterior (p. 118).

c) La entidad tienen cierto grado de autonomía o libertad a la hora de tomar decisiones (p. 118).

Los anteriores pueden ser indicadores del grado influencia de los ACTORES INTERNACIONALES en el Sistema Internacional y permiten reconocerlos como componentes del mismo. Además, se puede establecer a partir de lo enunciado, un orden jerárquico imperante en las relaciones, un reflejo de la distribución del poder y su concentración a partir de la suficiencia de las unidades.

1.5. OBJETIVOS

1.5.1. OBJETIVO GENERAL

- Analizar las lecciones aprendidas en el marco del taller de “*Cooperación Descentralizada en Iberoamérica. Una mirada desde la cooperación sur-sur*” del PIFCSS para la regulación de la cooperación internacional descentralizada en Costa Rica, 2016.

1.5.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Elaborar los elementos históricos, empíricos y metodológicos de las lecciones aprendidas en el marco del taller de “*Cooperación Descentralizada en Iberoamérica. Una mirada desde la cooperación sur-sur*” del PIFCSS para la regulación de la cooperación internacional descentralizada en Costa Rica, 2016.
- Describir el sistema de cooperación internacional y su evolución.
- Exponer la estructura de la Conferencia Iberoamericana y localizar la ubicación de la SEGIB y el PIFCSS dentro de su organización.
- Explicar el funcionamiento del sistema nacional de cooperación internacional y las competencias de MIDEPLAN, el MREC y el MH.
- Analizar las lecciones aprendidas en el marco del taller de “*Cooperación Descentralizada en Iberoamérica. Una mirada de la cooperación sur-sur*” del PIFCSS para la regulación de la cooperación internacional descentralizada en Costa Rica.

1.6. ESTRATEGIA METODOLÓGICA

A. PLAN GENERAL

I. TIPO DE INVESTIGACIÓN

Esta investigación referente a las “lecciones aprendidas en el marco de los talleres del Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) para la regulación de la cooperación internacional descentralizada en Costa Rica, 2016”, presenta una profunda reflexión sobre los desafíos a los que los países de la región Iberoamericana – incluyendo Costa Rica- deben hacer frente para construir modelos funcionales de Cooperación Descentralizada. El estudio sobre el tema brinda bibliografía e insumos amplios, extraídos de fuentes altamente confiables que contribuyen a la viabilidad de la investigación y refuerzan su utilidad para ser tomada como un instrumento de peso en la confección de hojas de rutas que permitan arrojar una mayor claridad sobre las competencias de las entidades rectoras de cooperación internacional en materia de CIDC.

Por lo tanto, con el fin de llevar a cabo los objetivos planteados para este estudio, se recurrirá al diseño de una investigación de tipo exploratoria que permita mediante el uso del método descriptivo y explicativo para dar a conocer con detalle las lecciones aprendidas en estos talleres para la regulación de la CIDC, que consisten en la exposición de países miembros del PIFCSS sobre su experiencia en esta modalidad, con modelos y estrategias sólidas, dirigidas a países que presentan progresos en la implementación de estos modelos en diferentes niveles.

En el caso de Costa Rica, aunque si se práctica por municipalidades de gran capacidad, como la de San José, todavía no hay una estructura institucional ni una normativa definida que permita asistir a los gobiernos locales y municipalidades para que realicen gestiones de proyectos de cooperación internacional y elaboren catálogos de oferta y demanda, identificando ventajas y necesidades. Cada uno de estos métodos se empleará de manera constante a lo largo de este documento en el desarrollo de cada uno de los capítulos.

Se recurre al diseño exploratorio, ya que los talleres del PIFCSS se realizaron en una fecha relativamente reciente, por lo que no existen tesis que aborden los temas de esta convocatoria de países ni que expongan el Estado actual de la CIDC en Costa Rica. Esto a razón de que la utilización de dicho método tiene como finalidad definir, clasificar y caracterizar el objeto de estudio. El método descriptivo por emplear es del tipo cualitativo, ya que se pretende explicar el modo en que los elementos de la CIDC practicada en otros países de la región iberoamericana, se puedan adaptar al caso costarricense.

II. DELIMITACIÓN TEMPORAL Y ESPACIAL

La investigación se limita a la observación del objeto de estudio durante el período de 2016, ya que respectivamente, se realizó durante estos años el primer de CIDC del PIFCSS. Este es un fenómeno reciente que responde a la apertura de nuevos espacios de dialogo para actores que antes de no eran tomados en cuenta en las relaciones internacionales y las nuevas tendencias de cooperación sur-sur que cobran mayor importancia ante la implementación de sistemas proteccionistas por parte de países del norte y la reducción de los flujos de cooperación norte-sur.

Según se ha mencionado, este objeto de estudio se limita a la birregión transcontinental de Iberoamérica para el estudio de caso sobre las lecciones aprendidas y en particular, Costa Rica, quien atiende dichas lecciones y recomendaciones de los talleres para el cumplimiento de los objetivos para la estructuración de la modalidad de cooperación establecida. La razón principal de esta limitación corresponde a la residencia del investigador en el país y por consiguiente, a las facilidades para la obtención de información fiable y actualizada.

III. TIPO DE FUENTES

Se ha optado por recurrir a diversas y variadas fuentes de información con tal de presentar datos verídicos y que sirvan como sustento a las premisas realizadas a lo largo de la investigación con el fin de llevarla a cabo. Las fuentes de información empleadas tienen relación directa con el tema de estudio y al mismo tiempo se recurre a datos que permitan dar con lecciones aprendidas para la regulación de la CIDC en Costa Rica.

Las fuentes de recolección de los diferentes temas que desencadena esta investigación han sido fuentes primarias y secundarias, ya que esta es el producto del uso de información proveniente de interpretaciones ya elaboradas por historiadores y teóricos, textos, artículos, revistas especializadas, manuales y diccionarios. Así como también incluye fuentes terciarias. Además, como fuente primaria se han llevado a cabo entrevistas a expertos en el tema de cooperación internacional en sus diferentes modalidades, gobiernos locales y cooperación internacional, descentralizados.

Asimismo, cabe recalcar que la búsqueda de fuentes fidedignas que proporcionarán información objetiva e imparcial.

IV. TIPO DE TÉCNICA

El método de investigación que está plasmado en este trabajo es de carácter deductivo-inductivo, pues se realizan análisis a partir de los documentos existentes. La revisión de la literatura sobre el tema ha sido provechosa para la identificación de la problemática y también para detectar la postura que tienen los actores involucrados a nivel internacional.

El análisis objetivo y preciso coincide con la presentación del fenómeno desde una amplia perspectiva investigativa que permita al lector figurar un panorama general y destacar los principales retos de la región en la cuestión de cooperación sur-sur y descentralizada. Así mismo, es un método meramente analítico del estudio de la evolución de un sistema de cooperación que se ha venido desarrollando con el paso del tiempo.

Igualmente, se recurre a la utilización de entrevistas semi-estructuradas de tipo abiertas dirigidas a especialistas de los temas que se generan de la investigación, como lo son las relaciones internacionales, la cooperación internacional, la cooperación sur-sur, la cooperación internacional descentralizada y la administración y normativa vigente de las municipalidades en Costa Rica.

V. UNIDAD DE ANÁLISIS

La unidad de análisis son los marcos normativos de países iberoamericanos para la regulación de la CIDC.

VI. CONTEXTO DE SIGNIFICACIÓN

Costa Rica ha sido calificada por el Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) como un país de renta media alta, por lo que deja de recibir ayuda oficial para el desarrollo (AOD). No obstante, esto no toma en consideración las profundas brechas económicas y distorsiones que se pueden encontrar a lo largo del territorio, donde hay zonas con un mayor desarrollo económico que otras que se mantienen en la periferia. A esto se suma una reducción de los recursos que eran recibidos de parte de potencias del norte para el aumento de las capacidades de producción, de gestión e inversión para infraestructura en zonas rezagadas que incentiven el desarrollo.

Por esta razón, la cooperación internacional sur-sur se ha convertido en una opción alterna con un gran potencial para el país a la cooperación norte-sur. Esto, ya que supone el establecimiento de relaciones armoniosas entre Costa Rica y otros países de la región que se encuentran en condiciones similares, por lo que las iniciativas de cooperación son más fácilmente asumibles para todas las partes. Además, el país, que tiempo atrás era únicamente demandante de cooperación, ahora incursiona en el rol de oferente, llevando su experiencia a otras partes del mundo; aunque todavía el rol de demandante prima sobre el de oferente.

En Costa Rica, la cooperación se efectúa con países desarrollados y en vías de desarrollo, tal como se establece en el reglamento del artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional y para responder a la evolución de la agenda internacional, continuamente se presentan innovaciones al sistema de cooperación; como por ejemplo la *valorización*, que permite identificar iniciativas de cooperación que realmente contribuyen al desarrollo en diferentes áreas y de cara al cumplimiento de los ODS.

Actualmente, no existe un modelo de CIDC en el país ni estrategias para su implementación en Costa Rica, aunque si están llevando a cabo esfuerzos y talleres organismos por las entidades rectoras de cooperación para la articulación de actores y la formación alianzas. Si existen normas que pueden ser utilizadas para la regulación de la CIDC, no obstante, aún no se utilizan para dichos fines ni han sido interpretadas en función de esta modalidad, ni cuentan con márgenes claros ni competencias específicas. Se reconoce el gran esfuerzo de las entidades rectoras para satisfacer este déficit, el cual no se debe a ningún tipo de incumplimiento de funciones, sino a lo novedosa que resulta esta modalidad para el país.

B. OPERACIONALIZACIÓN

I. VARIABLE INDEPENDIENTE

Lecciones aprendidas en el marco de los talleres del Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.

La operacionalización de la variable independiente se llevará a cabo mediante la consulta y el estudio de las fuentes primarias y secundarias existentes con un análisis de carácter cualitativo. Se analizarán las diversas fuentes que componen el fenómeno en busca de la presentación de un panorama sobre el hecho, que a la vez pueda permitir generar nuevos conocimientos. Para esta variable se recurrirá también a la técnica de la entrevista que será un instrumento relevante que brinda un apoyo sustancioso al análisis.

II. VARIABLE DEPENDIENTE

Normas para la regulación de la CIDC en Costa Rica

La operacionalización de la variable dependiente se desarrolla a partir de la información derivada de las fuentes primarias y secundarias.

CAPÍTULO II

DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y SU EVOLUCIÓN

2.2. EL SISTEMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La cooperación internacional, por sus dimensiones, puede ser abordada desde un enfoque sistémico. Vista desde un plano superior, es decir, de la configuración del sistema internacional –definido en el capítulo I de este trabajo de investigación–, sería el equivalente a una interacción entre actores internacionales que (al igual que el resto) evoluciona al ritmo de una agenda. Esta *interacción* cuenta con características propias que la distinguen de otros tipos de contacto. La diferencia radica, básicamente, en los flujos de recursos y/o conocimientos que los estados bajo un principio de solidaridad, establecen para promover el desarrollo en otros territorios sin percibir beneficios para sí o recíprocamente.

Para Aristizábal (2010), el sistema de cooperación internacional es aquel que está: *“constituido por actores de diversa índole y funciones, coexistiendo organizaciones públicas y privadas, generalistas y especializadas, del Norte y del Sur, y con distintas formas y estrategias de acción”* (p. 10). En este sistema, por lo tanto, –y al igual que el sistema internacional– se pueden encontrar, de acuerdo con los criterios utilizados por la fuente, diferentes tipos de actores e instrumentos. El mismo no debe confundirse con el sistema de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), presidido por la Organización para la

Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) que cuenta con una configuración distinta, en el que predomina el esquema de la cooperación norte-sur.

La misma fuente (p. 10) divide a los actores del sistema de cooperación internacional en dos: actores públicos y privados. Los públicos, a su vez, se subdividen en cuatro categorías: 1) Organismos multilaterales: son lo que forman parte del sistema de Naciones Unidas (NNUU) (PNUD, UNESCO, OMS, OIT, ACNUR, PMA y otros)¹, de carácter financiero (BM, BAsD, BAFD, BERD)² y la Unión Europea (FED y BEI)³; 2) Estados: pueden ser ministerios, agencias de cooperación (USAID, KOIKA, GIZ, JICA y AECID son algunos ejemplos)⁴ y otras instituciones; 3) administración autonómica y local; y 4) universidades y otras entidades. Entre los actores privados, se encuentran: 1) Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), 2) empresas y 3) sindicatos y otros grupos. Sobre lo anterior, destaca, dado el objeto de este estudio, que la fuente reconoce a los gobiernos locales como actores del sistema de cooperación internacional.

En cuanto a los instrumentos, la autora (p. 13) menciona los siguientes: preferencias comerciales, cooperación económica, ayuda financiera, asistencia técnica, cooperación científico tecnológica, ayuda alimentaria, ayuda humanitaria y de emergencia, educación para el desarrollo, sensibilización e investigación, incidencia y presión política, comercio justo y ahorro ético.

¹ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Organización Mundial de la Salud (OMS), Organización Internacional del Trabajo (OIT) Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y Programa Mundial de Alimentos (PMA).

² Banco Mundial o Grupo del Banco Mundial (BM), Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), Banco Africano de Desarrollo (BAFD), Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD).

³ Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y Banco Europeo de Inversiones (BEI)

⁴ Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Agencia Coreana de Cooperación Internacional (KOIKA), Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GIZ), Agencia de Cooperación Internacional del Japón y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

2.3. EL ORIGEN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Las consecuencias de la II Guerra Mundial (II GM, 1939-1945), a ciencia cierta, no fueron asiladas. La cobertura del conflicto bélico fue de carácter mundial, caso contrario al de la Gran Guerra o I Guerra Mundial (I GM, 1914-1918), que se restringió, principalmente, al territorio de los Balcanes, ubicado al suroeste de Europa. De lo que se sigue que tuvo consecuencias mayores, para cuando acabó la II GM con el asalto de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) a Berlín y la redición de Japón, el 8 de mayo y el 15 de agosto de 1945, respectivamente, las pérdidas humanas y materiales eran –y aún lo son- incuantificables. De hecho, los datos que refieren los recuentos de daños representan únicamente, intentos de aproximación a sus valores reales y absolutos.

El radio de la crisis política y económica que se dilató por el globo producto de la II GM fue incontenible; traspasó las fronteras del escenario europeo y tuvo un significativo impacto (directo o indirecto) en casi todos los países del mundo y en su accionar luego de que se diera por finalizada la contienda. Los más afectados fueron los vencidos (Alemania, Italia y Japón), seguidos del resto de Europa, especialmente los de la subregión este (de acuerdo con el criterio de distribución empleado por la División Estadística de la ONU) del mismo continente.

El impacto más fuerte y directo, fue para los países profundamente implicados en la guerra, es decir, para aquellos con territorios, infraestructuras y presencia humana –civil, militar o ambas- en los distintos frentes de batalla. Al mismo tiempo, países ausentes en las zonas de conflicto también sufrieron los efectos negativos, aunque de forma indirecta, en

virtud de sus economías altamente dependientes, la escasa diversificación de productos y mercados y la caída en las exportaciones o bien, en la modalidad de Estado protector-protectorado (situación de numerosos países africanos y asiáticos), en que las colonias dejaron de percibir el sostén financiero y político-administrativo que prestaban las grandes metrópolis.

Por otra parte, hubo actores que se beneficiaron de la guerra, como Estados Unidos (EEUU), el cual se afianzó como centro económico del mundo capitalista. A este se suman, según Redal (2006), Australia y Canadá. También, la URSS, pese a ser el país con el mayor número de civiles y militares muertos durante la II GM (más de 20 millones (p. 261)), se fortalece y convierte en superpotencia y en el contrapeso del bloque capitalista y por lo tanto, en el principal antagonista de los EEUU durante la segunda mitad del siglo XX.

No obstante, pese a un impacto diferenciado en las distintas regiones y subregiones del planeta, de acuerdo con la posición geográfica de los países con respecto a la zona de conflicto y proporcional al grado de participación en la guerra y de asociación con los países involucrados, las secuelas en dicha coyuntura se propagaron sin hacer distinción de bloques (capitalista o comunista), alianzas (aliados o potencias del Eje / vencedores o vencidos), posición de neutralidad (países al margen de la guerra) ni de estados con niveles relativos de desarrollo diferentes (norte-sur).

El desenlace que tuvo, negativo para la mayoría de las partes, alentó el accionar en conjunto de los estados. El interés mutuo de edificar un nuevo sistema que condujera a las naciones al cumplimiento de objetivos en materia de paz y seguridad mundial, y que apaciguara y permitiera olvidar los horrores de la guerra se plasmó en la Carta de las Naciones Unidas y en el asiento de la ONU en el Sistema Internacional.

El pensamiento del Sistema de Naciones Unidas en sustitución al de la *fracasada* Sociedad de las Naciones, se remonta a la Carta del Atlántico de 1941, acordada entre el presidente de EEUU, Franklin D. Roosevelt y el primer ministro de Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Winston Churchill. Y aunque la particular tenía el valor de una declaración, es decir, una manifestación de voluntades que no era jurídicamente vinculante, fue firmada –en ese mismo año– por la URSS y por los representantes de los países ocupados de Europa (un.org, 2017a, párr. 20). El acuerdo puede ser visto como un antecedente de la Organización de las Naciones Unidas (1945) y de la cooperación internacional.

De acuerdo al sitio web un.org (2017a), en la Carta del Atlántico de 1941 se encuentran cláusulas alusivas a *una organización mundial* (cláusula sexta y séptima), a la organización de la paz (cláusula octava), a *principios fundamentales de justicia internacional* (cláusula tercera) y a *normas de trabajo, promoción económica y seguridad social* (cláusula quinta) (párr. 6-17). Además, la cláusula cuarta, al estipular la obligación de “*extender a todos los Estados [...] la posibilidad de acceso a condiciones de igualdad al comercio y a las materias primas mundiales que son necesarias para su prosperidad*”, así como la cláusula quinta al reconocer la necesidad de “*realizar entre todas las naciones la colaboración más completa*” (Pereira & Martínez, pp. 306-307), pueden ser vistas como una intención de cooperación anterior al inciso 3 del artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas de 1945.

Un año después, en 1942, es aprobada la Declaración de las Naciones Unidas, que contenía dos artículos en que los estados signatarios convinieron una política conjunta frente a las potencias del Eje lo que durara la guerra. El documento versa, en su artículo 2,

según el sitio dipublico.org (2017), el compromiso de los gobiernos a “*no firmar por separado con el enemigo ni amnistía ni condiciones de paz*” (párr. 4), desincentivándose la toma de decisiones unilaterales. Contó originalmente con el consentimiento de veintiséis estados y más adelante otros veintiuno. Se aclara que el término de *Naciones Unidas*, utilizado para dar nombre al documento mencionado era atinente –en aquel momento- al consenso de países y no en propiedad del organismo homónimo como tal.

Ocaña (2003) enumera otros eventos de gran importancia que prepararon el terreno para la creación de la ONU y simultáneamente, de la cooperación internacional y su respectivo sistema. En ese aspecto, destacaron los siguientes encuentros: la Conferencia de Moscú de 1943, la Conferencia de Teherán de 1943 y la Conferencia de Dumbarton Oaks de 1944. En lo que atañe al organismo, -de todos los temas que se abordaron en las conferencias citadas de cara al final de la guerra, como por ejemplo, la repartición de Alemania- la ONU fue adquiriendo forma a través de propuestas y negociaciones. Este proceso alcanzó su penúltima etapa en la Conferencia de Yalta de 1945. En ella se convocó a los países inscritos en la Declaración de las Naciones Unidas y que habían declarado la guerra a las potencias del Eje, a la Conferencia de San Francisco de 1945.

En este último encuentro estuvieron presentes cuarenta y seis estados, los cuales cumplían con lo impuesto en el párrafo anterior, pero también la República Socialista Soviética (R.S.S.) de Bielorrusia, la R.S.S. de Ucrania, Dinamarca y Argentina, para un total de cincuenta. El 26 de octubre de ese año, se firmó la Carta de las Naciones Unidas. El sitio web un.org (2017b) recuerda que la “*existencia de las Naciones Unidas no se inició al firmarse la Carta*” (párr. 27) –acto que no genera obligaciones para las partes-, sino después de que los estados miembros la ratificaran. Hecho esto, la emblemática entró en

vigor el 24 de octubre de 1945, con lo que se activó la *maquinaria* interventora y mediadora de la ONU.

El origen de la cooperación internacional es paralelo a la aprobación de la Carta de las Naciones Unidas, dado que a partir del acto, de acuerdo con el texto íntegro del documento, los estados acordaron:

Realizar la cooperación internacional en solución de problemas internacionales de carácter económico, social o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión (Artículo 1, inciso 3).

El surgimiento de la cooperación internacional en el contexto descrito en los párrafos 1-6 de este apartado, caracterizado por una profunda crisis y devastación, se justifica – inicialmente- en atención de dos problemas: 1) la reconstrucción de Europa y 2) la descolonización. Cabe añadir que en la práctica, se vio fuertemente influenciada por las tensiones y distenciones estimuladas por la lógica bipolar que gobernaba el accionar de los bloques durante la Guerra Fría (1947-1991).

2.3.1. LA RECONSTRUCCIÓN DE EUROPA

La cooperación internacional, principalmente la proveniente de los EEUU, fue determinante para la recuperación de los países europeos arruinados por la II GM. De todos los factores que entorpecían el pronto levantamiento del continente, se pueden señalar los siguientes: a) una catástrofe demográfica en vista de la desproporcional cifra de

muerdes (50-70 millones), heridos (35-40 millones) y desaparecidos (4-5 millones) (Millares, 2009, p. 443); al corriente de esto, hubo también una pronunciada b) escasez de medicamentos y alimentos, lo que se tradujo en víctimas de enfermedades y hambruna; y c) en cuanto a lo material, las grandes áreas urbanas y rurales que habían sido blancos de ataques eran inapreciables. Las infraestructuras, zonas industriales y viviendas habían quedado reducidas a escombros.

Herrera & Parias (2014), citando a Mammeralla (1996, p. 84), adicionan:

La desconfianza de los inversores, los conflictos sociales que obstaculizan la recuperación económica y, sobre todo, la drástica escasez de dólares: el *dollar gap* que a finales de 1946 se elevaba para los países de Europa Occidental a unos US\$7000 millones (p. 123).

En respuesta a esta situación, se implementó el *European Recovery Program* impulsado por los EEUU, popularmente conocido como Plan Marshall (1948-1952). Sobre él gravitó la circunstancia europea, a la que hizo frente mediante una ayuda económica de aproximadamente US\$13 000 millones (p. 123). Para gestionarla se creó en 1948 la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE), que en 1961 pasaría a ser la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). De cualquier manera, los recursos del Plan Marshall fueron distribuidos entre los países de Europa para su reconstrucción, el restablecimiento de industrias y la reactivación de las economías.

No obstante, el Plan Marshall tenía implícito otro objetivo, que era el de generar un efecto atractivo en los países de Europa Occidental al bloque capitalista y la aceptación de

EEUU y evitar que el brazo soviético penetrara en la zona. La cooperación internacional fue, en ese sentido, *“un instrumento diplomático de derecho útil para mantener aliados en la configuración bipolar de fuerzas y sostener el modelo económico imperante”* (p. 124), razón por la cual *“los flujos de ayudas [...] fueron asignadas según las prioridades geoestratégicas de cada bloque”* (Orellana, 2012, p. 287) Prueba de ello es que España y Finlandia, al entablar relaciones con la URSS, no fueron receptores de ayuda, al igual que otros países adeptos al bloque comunista.

2.3.2. LA DESCOLONIZACIÓN

Se pueden identificar dos grandes imperios coloniales para el año de 1914, de acuerdo con Redal (2006), el francés y el británico; este último fue el más poderoso en términos geopolíticos y geoeconómicos, y la primera potencia mundial hasta su declive en la I GM. *“Gran Bretaña formó el mayor imperio colonial de la época. [...] agrupaba el 20% de la superficie de la tierra y el 25% de la población mundial”* (p. 236). Tenía posesiones estratégicamente ubicadas que le permitieron hacerse con el control de las rutas marítimas más importantes y potencializar sus relaciones comerciales con el más amplio rango de cobertura. España, Bélgica, Dinamarca, Holanda, Portugal, Alemania, Japón, Estados Unidos e incluso Rusia contaban con territorios ocupados para 1914.

La colonización en sí misma, trajo graves consecuencias para los pueblos dominados. En la Conferencia de Berlín de 1884-1885, África había sido repartida entre los imperios coloniales. Empero, estos límites no respondían a una distribución lógica y en armonía con la realidad del continente africano, sino más bien, a los intereses

expansionistas de las potencias. En suma, las fronteras se trazaron sin tomar en cuenta las diferencias étnicas, religiosas, culturales, sociales y lingüísticas de las tribus africanas. Lo mismo sucedió en Asia, en la India, por ejemplo. Allí los británicos dibujaron las líneas que dividen a Pakistán de la India de manera inadecuada, dejando poblaciones de musulmanes e hindúes del lado equivocado de la frontera.

El proceso descolonización (1945-1970) se llevó a cabo porque las potencias Europeas, a raíz de las dificultades económicas que enfrentaban por la II GM, no podían permitirse nutrir de más recursos a sus colonias (varias de las cuales también lucharon en la guerra, atendiendo el llamado de sus metrópolis) ni de sostener efectivamente sus vastos imperios coloniales. En efecto, de acuerdo con lo señalado por Aristízabal (2010), la cúspide de los imperios coincide con el inicio de la II GM en 1939; después de 1945, la tela del sistema colonial se viene a pique en su totalidad.

Para Redal (2006), otros factores que catapultaron el proceso de descolonización fueron: el surgimiento de movimientos independentistas; la Carta de las Naciones Unidas que contemplaba el derecho de la libre autodeterminación de los pueblos en el inciso 2 del artículo 1 y el apoyo logístico, financiero y militar de los bloques capitalista y comunista a distintos grupos insurgentes para la conversión de los países. Sobre lo apuntado por Aristízabal (2010), el apoyo de fuerzas exteriores caldearon los ánimos separatistas de las colonias.

Tras la emancipación de las colonias en África, Asia, Oceanía y el Caribe:

Surge un gran abanico de nuevos Estados en condiciones precarias de subsistencia, con economías de bajo nivel de

desarrollo, renta *per cápita* baja –economías dedicadas a la producción agrícola-, industria incipiente, sistemas educativos de muy poca cobertura, alto nivel de analfabetismo, elevadas tasas de mortalidad infantil y sistemas de salud precarios incapaces de evitar la propagación de enfermedades (Herrera & Parias, 2014, p. 124).

Casi todos se unieron a las filas del conjunto de países subdesarrollados llamado *Tercer Mundo*. De ahí que la cooperación internacional, en años posteriores, se hiciera presente en el Tercer Mundo a través de iniciativas para fomentar el desarrollo económico y combatir las desigualdades norte-sur; no obstante, se mantuvieron las relaciones de dependencia y de corte vertical de las colonias hacia sus exmetrópolis, donde estas eran las que decidían los sectores hacia los que dirigían sus actuaciones “*solidarias*” sin responder necesariamente a las prioridades de los receptores. En lo relativo a la descolonización, la cooperación también fue utilizada en función de los intereses de los bloques capitalista y comunista.

2.4. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL (SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX)

Antes de que la conflagración mundial en el año de 1944, desembocara en una *competencia* de bloques por la supremacía en el sistema internacional, de que la ONU saltara de la imaginación al mundo físico en la Conferencia de San Francisco de 1945 y del despliegue de la cooperación internacional en países europeos y del tercer mundo, tuvo

lugar la Conferencia de Bretton Woods, en New Hampshire, EEUU. Sobre lo consentido por los 44 países congregados, surge el sistema monetario internacional y –para su seguimiento- se aprobaron los convenios constitutivos de dos organismos financieros internacionales de alcance global: el del FMI⁵ y el de su brazo operativo, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)⁶, conocido ahora como el BM. Con esta institucionalidad se erigió el nuevo orden económico mundial.

El espectro de la cooperación se puede ver reflejado en los *finés* del FMI y del BM en los artículos 1 de sus convenios constitutivos. De conformidad con ellos -y en función de la cooperación internacional-, el FMI tiene la responsabilidad de fomentar la cooperación monetaria internacional (inciso i), en tanto que el Banco Mundial tiene la obligación de “*contribuir a la obra de reconstrucción y fomento en los territorios miembros*” (inciso i) y la facultad de otorgar distintos tipos de préstamos a los países en desarrollo o del tercer mundo.

En 1945 se firmó y ratificó la Carta de las Naciones Unidas en la Conferencia de San Francisco, así pues, se constituyó la ONU. Al mismo tiempo, nació la cooperación internacional para el desarrollo para la reconstrucción de los países europeos y la recomposición de sus economías arruinadas por la II GM (para lo cual se crea la OECE y se introdujo el Plan Marshall en 1948) y para la atención de los nuevos países (consecuencia del proceso de descolonización) con poblaciones en condiciones infrahumanas y con escasas posibilidades de mejorar su situación.

⁵ Para este trabajo de investigación se hizo revisión del Convenio Constitutivo del FMI de 1944.

⁶ Para este trabajo de investigación se hizo revisión del Convenio Constitutivo del BIRF de 1944, a disposición del usuario en el sitio web dipublico.org (2017).

En la Conferencia de la Habana de 1947 se crea el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés). Amador, Pérez & Pratt (1998), definen al GATT como el “*marco jurídico regulador de las relaciones comerciales internacionales*” (p. 2). En síntesis, a los anales del sitio web de la Organización Mundial del Comercio (OMC, 2017), se tenía pensado que el GATT, acogido en realidad como una medida temporal, normalizara el comercio con miras a ser remplazado por el Organismo Internacional del Comercio (OIC). No obstante, la Carta de la OIC no fue ratificada por *algunas legislaturas nacionales* (párr. 8), incluido el Congreso de los EEUU, lo que sofocó la iniciativa y prolongó el período *provisional* del GATT de 1948 –año que entró en vigor- hasta 1994.

En 1949, Harry Truman, Presidente de los EEUU (1945-1953) y Nikita Kruschev, Secretario General de Partido de la URSS (1953-1956), pronunciaron discursos sobre cooperación internacional que daban cuenta de la polarización no solo del sistema internacional en general, sino también del sistema de cooperación internacional para el desarrollo. Aristizábal (2010, p. 14 y 15) cita lo dicho por estos dos personajes. Sobre lo leído en su escrito se puede concluir que ambos, con *espíritu solidario* y una tentadora oferta de cooperación, sacaron provecho de la elevada dependencia del exterior de los países del tercer mundo para invitarlos a sus bloques cuando todavía la descolonización se encontraba en proceso de consumación.

La cooperación internacional para el desarrollo, vale la pena reiterar, era utilizada - en esta coyuntura- para inducir virajes en la alineación y la política exterior de los países durante la guerra fría. La ayuda, vertical y asistencialista, era otorgada en la medida en que la disposición política de los estados demandantes no entrara en conflicto con los intereses

del bando por el que apostaran. Las dos potencias, política y económicamente incompatibles, ejecutaron las iniciativas de cooperación en sintonía con las consignas de sus regímenes. Además, sus aparatos propagandísticos esgrimieron la ayuda en pro del aumento del prestigio de sus bloques y en detrimento del otro y para defender la efectividad de la cooperación de origen capitalista frente a la de origen comunista y viceversa (notorio en los discursos de Truman⁷ y Krushev⁸).

En este contexto, la implantación de las iniciativas de cooperación internacional para el desarrollo era resuelta unilateralmente por los estados oferentes sin que se tomara en cuenta la opinión de los estados demandantes. Aquí es donde florece el neocoloanismo, que para Badi (1996) es *“la concesión de una dependencia ficticia por la antigua potencia colonialista”* (p. 65). Y si bien se creía que la colonización como se le conocía agonizaba, es decir, como la posesión directa y efectiva de territorios que amplificaban las fronteras de los estados, en sincronía con la globalización, se adaptó a la nuevas condiciones del entorno pos II GM y mutó en nueva forma de dominación que, mediante procesos de transculturación serenos por relaciones de sumisión económica, ya no requería de la sólida –pero desigual- integridad metrópoli-colonia.

Al tanto de esto y en desacuerdo con la configuración bipolar de la Guerra Fría, se realizaron las Conferencias de Colombo de 1954 y de Bogor de 1954, integradas por el

⁷ Fragmento del discurso de Harry Truman de 1949 citado por Aristizábal (2010): “tenemos que embarcarnos en un programa nuevo y audaz para que nuestros avances científicos y nuestro progreso industrial estén a disposición de la mejora y el crecimiento de las áreas subdesarrolladas. [...] Por primera vez en su historia la humanidad posee el conocimiento y la capacidad suficiente para aliviar el sufrimiento de esa gente [...] nuestros imponderables recursos de conocimiento técnico crecen constantemente y son inextinguibles [...] Una mayor producción es la clave para la prosperidad y la paz. Y la clave para una mayor producción es una aplicación más amplia y vigorosa del conocimiento técnico y científico moderno” (p. 14 y 15).

⁸ Fragmento del discurso de Nikita Krushev de 1956 citado por Aristizábal (2010): “Los países en desarrollo, aunque no pertenecen al Sistema Mundial Socialista, pueden aprovecharse de sus logros [...] no necesitan tener que mendigar a sus antiguos opresores para lograr equipos modernos. Pueden conseguirlos en los países socialistas, libres de todo tipo de obligación política y militar” (p. 15).

llamado Grupo de Colombo o los Cinco de Colombo (Birmania, Ceilán, India, Indonesia y Pakistán), que compartían una posición de neutralidad (Pla, 2010, p. 101 y 102). En Bogor se convocó la Conferencia de Bandung de 1955, la cual se sustentaría en los Cinco Principios de la Coexistencia Pacífica⁹ elaborados por China, India y Myanmar, en el que destaca –para esta investigación- el cuarto de *igualdad y beneficio mutuo*, ya que se asocia a la cooperación. Además, este movimiento afroasiático, que agrupaba países en desarrollo, puede ser visto como un antecedente de la cooperación horizontal sur-sur.

En Bandung se invitó a participar a los representantes de veinticuatro países de África y Asia, muchos de los cuales acababan de obtener su independencia, por lo que aún no se habían calmado los ánimos exacerbados por el proceso de descolonización. En esta conferencia, para Escalera (1995), no solo se condenó el colonialismo, lo que a juicio de la autora, puede darle una connotación de oposición enteramente negativa, sino que también se prestó –entre otras cosas- para el fortalecimiento de las relaciones entre los países asistentes y con ello “*promover la buena voluntad y la cooperación entre los pueblos de Asia y África*” (p. 95). Y aunque se aspiró que la Conferencia se mantuviera ajena a los intereses de terceros, se vio entorpecida por fisuras internas: mientras unos se querían tomar el camino hacia la neutralidad, otros se encontraban bajo la influencia capitalista o comunista.

En esta conferencia surge el movimiento de países no alineados.

⁹ De acuerdo al sitio web de la Embajada de la República Popular China en Costa Rica, cr.chineseembassy.org (2014), los Cinco Principios de la Coexistencia Pacífica son: 1) respeto mutuo por la soberanía y la integridad regional, 2) la no agresión mutua, 3) la no interferencia en los asuntos internos de otros países, 4) la igualdad y beneficio mutuo y 5) la coexistencia pacífica.

En el año de 1961, la OECE se reconstituyó en la OCDE con arreglo a lo reconocido por los países contratantes en el preámbulo de la Convención¹⁰ de 1960 celebrada en París, Francia. De acuerdo al texto de la OCDE (s.f.), de título homónimo, este organismo de cooperación internacional es un foro de intercambio de experiencias que provee a los países un espacio para la de búsqueda de soluciones para el desarrollo (p. 7).

La OCDE ayuda a los gobiernos a promover la prosperidad y a combatir la pobreza a través del crecimiento económico, la estabilidad financiera, el comercio y la inversión, la tecnología, la innovación, el estímulo empresarial y la cooperación para el desarrollo. [...] Otros objetivos incluyen la creación de empleos para todos y la equidad social, así como lograr una gobernanza transparente y efectiva (p. 7).

A su vez, Aristizábal (2010) detalla que en 1960 también nació el Grupo de Ayuda al Desarrollo (GAD) dentro del sistema de la OCDE. Este organismo, integrado por países donantes¹¹, fue rebautizado en 1961 como Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) (p. 17 y 18). Dubois (2000), en la versión virtual del *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación para el Desarrollo*, dirigido por Armiño (2000), sostiene que el CAD forma parte del “núcleo donde se elabora la política internacional de cooperación para el

¹⁰ Para este trabajo de investigación se hizo revisión de la Convención de la OCDE del 14 de diciembre 1960, París, Francia.

¹¹ De acuerdo a los datos de la OCDE (s.f.), los países miembros del CAD representan más del 90% de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) en el mundo. Para el 2016 cuenta con treinta miembros en pleno derecho. Estos son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, el Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y la UE. El resto de miembros de la OCDE participan como observadores (OCDE, 2016, p. 1).

desarrollo” (párr. 4)¹², teniendo a su cuidado la colocación de los países que van a ser receptores de AOD (referida en el punto 2.1.2. de este capítulo). Y en verdad, para Martín (2011), uno de los grandes méritos del CAD fue la definición del concepto de AOD en 1969 (p. 2).

Para Cooperación Argentina (2015):

La AOD comprende los desembolsos de créditos y donaciones en condiciones financieras favorables (establecidas según los criterios de la OCDE) destinados a los países que figuran en la lista de países (y territorios) que puedan recibir ayuda oficial de parte de gobiernos extranjeros y de organismos internacionales de crédito y que tengan como objetivo primordial el desarrollo económico y social del país receptor (párr. 7).

En la década de los setenta, la cooperación internacional se va a ver afectada por la crisis del petróleo. Además, de acuerdo con Aristizábal (2010), “*se abre paso la Declaración del Nuevo Orden Económico Internacional, que reclama unas reglas distintas para el comercio internacional*” (p. 7). Esto último es importante, ya que debe recordarse la existencia de organismos especializados del sistema de NNUU, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

Los ochenta, tanto dentro del marco de la cooperación como de la economía mundial, se caracteriza –así lo expone la misma fuente- por la crisis de la deuda externa y las políticas de los entes reguladores de la economía. Y principios de los noventa, se

¹² Para Armiño (2000), los actores que conforman dicho núcleo son: el CAD, el BM y el PNUD.

apunta que tuvo lugar *“el debate sobre el desarrollo y la cooperación inducida por el fin de la guerra fría y la influencia del proceso de globalización”* (p. 7). También se menciona que...

Se asiste a la conformación de un nuevo paradigma en las teorías del desarrollo, el desarrollo humano, que se irá difundiendo a través de los distintos Informes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y con la celebración de distintas conferencias internacionales auspiciadas por las Naciones Unidas (p. 8).

A comienzos del nuevo milenio se aprueban los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Y después de los atentados del 11 de septiembre del año 2001, se establece un nuevo orden mundial contra el crecimiento y avance del terrorismo. Todo cambió a partir de esa fecha, tanto para Occidente por las políticas de seguridad de los EEUU, como para Oriente por las intervenciones múltiples para desarticular células terroristas. Debido a la coyuntura, la cooperación, de acuerdo con la misma fuente, se centra en atender problemas de seguridad y las migraciones.

2.5. DE LOS ODM A LOS ODS

Los países aprobaron la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en el año 2000, en el marco de las NNUU, que consistían en siete metas que de cumplirse, contribuirían a mejorar la calidad de vida de las personas de todo el mundo y al desarrollo en general de los países. Estos tenían un tiempo límite hasta el año 2015. Representaban un

estandarte global en la lucha contra la pobreza y las desigualdades, así como la voluntad política de trabajar en conjunto para su consecución.

Los ODM, de acuerdo con la ONU.org.do (2017, párr. 4 y 5), eran los siguientes:

- Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
- Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal.
- Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer,
- Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil.
- Objetivo 5: Mejorar la salud materna.
- Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.
- Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
- Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

La SEGIB (2017) reconoce que hubo importantes respaldos por los indicadores que evaluaban a los ODM. No obstante, estos, en su mayoría, no se dieron por cumplidos y algunos países se quedaron rezagados y fueron incapaces de alcanzar las metas para la fecha propuesta. En parte, se debió a las crisis económicas de 2008 y 2014, por lo que se redujo considerablemente la AOD. Como consecuencia, se estancó en gran medida el desarrollo de algunos países y hubo un marcado estancamiento de los países en desarrollo para mejorar su situación. La fuente sostiene que las desigualdades han aumentado.

En el año 2015, una vez vencidos ODM, se aprobó la agenda 2030 que contiene los ODS –más ambiciosos que sus predecesores- con 17 objetivos y 169 metas. Estos se caracterizan por ser temáticos, transversales e interdependientes. Esto supone grandes retos para los países. No pueden ser alcanzados unilateralmente por los estados. Requieren de la

ayuda tanto de instituciones nacionales como de la sociedad civil y de alianzas públicos-privadas, así como de cooperación internacional que contribuya a completar los recursos necesarios para la gestión del desarrollo.

De los 17 ODS, los más importantes, para efectos de este trabajo de investigación, son el objetivo 11 de Ciudades y Comunidades Sostenibles y el objetivo de Alianzas Inclusivas para el Desarrollo.

CAPÍTULO III

EXPOSICIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LA CONFERENCIA IBEROAMERICANA, Y LOCALIZACIÓN DE LA UBICACIÓN DE LA SEGIB Y EL PIFCSS DENTRO DE SU ORGANIZACIÓN.

3.1. LA CONFERENCIA IBEROAMERICANA

3.1.1. EL CONCEPTO DE IBEROAMÉRICA

El concepto de Iberoamérica responde a una visión que, básicamente, hace alusión a dos grandes masas continentales y a su vínculo histórico-cultural, y que dista de lo entendido por Latinoamérica e Hispanoamérica. No son sinónimos. Por ello, se estudiará el concepto y se puntualizará la posición de este trabajo de investigación en cuanto a lo que se concluye por *Iberoamérica* (ya que tiene tres acepciones distintas), para no dar lugar a divagaciones sobre su área de cobertura geográfica, en caso de que exista alguna idea preconcebida que aleje a lector de lo adoptado en este trabajo de investigación, que ha sido armonizado con lo admitido por las Cumbres Iberoamericanas.

La palabra *Iberoamérica* es, claramente, un compuesto de *ibero* (tomado de *Península Ibérica*) y *América*. Etimológicamente, *ibero* proviene de los iberos, un pueblo prerrománico que para Peláez-Ballestas & Tovar (2008), se extendió desde el Levante peninsular o español hasta los demás territorios de España y Portugal, razón por la cual se le comenzó a llamar Península Ibérica. Etimologías de Chile (2017) asocia el nombre de los

iberos con el del río Ebro, que para Aliaga (2017), es el más caudaloso de toda España. América, por otro lado, fue rebautizada en honor al navegante Américo Vespucio, luego de que los españoles le tuvieran por nombre “*Las Indias*” al creer que era una parte de Asia y de conocerla más tarde, al tanto de su equivocación, como “*Las Indias Occidentales*” para no crear confusión con las “*Indias Orientales*”. De hecho, fue Vespucio quien corrigió lo imaginado por Cristóbal Colón, a quien le pareció haber arribado en la India.

El empleo de este término atisba la proximidad existente por una predisposición histórica e intercultural de los pueblos americanos con los pueblos de la Península Ibérica (España y Portugal) y la mezcla de sus etnias, fraguada a partir del siglo XVI con el proceso de conquista. Para Peláez-Ballestas & Tovar (2008), pese a la esclavización y exterminio de las poblaciones autóctonas, al saqueo de sus riquezas y al extirpamiento de sus costumbres, “*la interacción cultural [...] dio como resultado, a través de los siglos, la riqueza humana y cultural de la Iberoamérica moderna. América e Iberia se complementan hoy de una forma no previsible por los rastros de la historia*” (p. 4). El mestizaje y los intercambios entre estas dos regiones disolvieron las tensiones de la conquista y edificaron, progresivamente, un sentido de apropiación política por la identidad iberoamericana, manifiesto en las Cumbres Iberoamericanas y en las relaciones de cooperación.

Por lo anterior, se puede intuir que la definición de Iberoamérica aceptada, es la que comprende a Iberoamérica como “*la suma de los territorios del continente americano que las naciones de la Península Ibérica colonizaron, término en el que se incluye a España y Portugal*” (p. 3). No obstante, en lo que respecta a las Cumbres Iberoamericanas, se denota una mayor relevancia lingüística (Iberofonía¹³) y cultural que histórica, con restricción

¹³ Conjunto de países en que tienen por idioma oficial el español y el portugués.

geográfica a los dos continentes señalados, lo que da pie a que se le conozca (al mismo grupo), por su declarada orientación a la cohesión y a la integración, como Comunidad Iberoamericana de Naciones, que consta de veintidós países de habla española y portuguesa; símil de la Francofonía¹⁴ o la Mancomunidad de Naciones¹⁵.

Se anotó en un principio que hay otras dos acepciones. Una de ellas se encuentra en el Diccionario Panhispánico de Dudas de la Real Academia Española (2016), donde se indica que *Iberoamérica* únicamente involucra a los países del continente americano que pertenecieron a los reinos de España y Portugal, omitiéndose la participación de estos dos últimos. Incluso, para esta fuente, el gentilicio de iberoamericano se atribuiría por ello a los americanos que hablen español o portugués, nada más. Esto, claramente, contraría el principio de la identidad iberoamericana fomentado por la Comunidad de Naciones Iberoamericanas, excluyendo a España y Portugal.

La segunda significación –menos aceptada-, indica que Iberoamérica puede ser vista como la totalidad del territorio americano (incluidos Estados Unidos y Canadá) en unión con los países de la Península Ibérica. Esto puede ser cierto en la medida en que se entienda dicho concepto en un sentido estrictamente literal.

En cuanto a Latinoamérica e Hispanoamérica, ninguno de los dos puede ser utilizado indiferentemente para situar a Iberoamérica. A Latinoamérica le corresponden todos los países de América con lenguas latinas (Francés, Portugués o Español) – Iberoamérica no toma en cuenta el francés- e Hispanoamérica se aplica únicamente a los que tienen el español por idioma oficial –descartándose el portugués.

¹⁴ Conjunto de países que tienen por idioma oficial francés.

¹⁵ Conjunto de países asociados históricamente con Reino Unido.

3.1.2. LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA DE NACIONES

El concepto de Iberoamérica preexistía al de Comunidad Iberoamericana de Naciones, pero esta es la que condiciona el estatus del primero con base en lo acordado en las Cumbres Iberoamericanas, para la definición reconocida por este trabajo de investigación en el apartado anterior. Esta comunidad es el conglomerado de países suscritos (al inicio diecinueve) en la Declaración de Guadalajara de 1991, de la I Cumbre Iberoamericana, más los que se incorporaron como miembros de pleno de derecho en los encuentros posteriores de la misma gama.

Los países de la Comunidad Iberoamérica de Naciones son en la actualidad, veintidós. De acuerdo con los datos de la SEGIB (2017), son: Andorra, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela. Ahora bien, estos, en lo que respecta a la Comunidad Iberoamericana, no conforman ningún organismo como tal. Su validez radica, únicamente, en que dicho término ha sido empleado por las Declaraciones de la Cumbres Iberoamericanas para contar a este grupo de países.

Su principal criterio de selección de miembros es el idioma (similar a la Liga de Estados Árabes por ello), de modo que se limita a países con lenguas derivadas del latín vulgar (español y portugués). Queda, por esta razón, restringido a terceros por una barrera que mezcla lo cultural con lo geográfico sin que se prohíba la participación de otros actores, pero con rango de observadores.

Para Soria (2016), esta comunidad, que nació en los noventa, al final de la Guerra Fría, constituía una oportunidad para que los pueblos americanos iberófonos estrecharan lazos políticos con Europa, particularmente con los que compartían características en común, que eran España y Portugal, de cuya asimilación se pudieran obtener relaciones de cooperación más horizontales. Era una alternativa conveniente al cambio en la política exterior de los EEUU, que redujo su influencia sobre los países que una vez estando la URSS fuera de juego, ya no eran a su parecer, prioridades geopolíticas para el establecimiento de “*zonas seguras*” –puesto que sin el bloque comunista carecía de sentido-; y se concentró, según sus intereses económicos y energéticos en los países del Golfo Pérsico y de Asia Central (p. 16).

El autor señala que durante la Guerra Fría, a América Latina la aquejó una horda de conflictos políticos internos y territoriales-fronterizos, avivados por las diferencias ideológicas, la polarización y la proliferación de dictaduras. Pérez (2005), para la década de los ochenta y noventa, recuenta los conflictos de Argentina-Inglaterra (1981) y Ecuador-Perú (en 1981 y en 1997). A ellos se añaden, pero a lo interno de los territorios, los episodios sangrientos en Centroamérica de El Salvador, Nicaragua, Honduras y Guatemala, países en que tuvieron lugar guerras civiles y hubo una violenta represión de gobiernos militares. Estos cuatro estuvieron anudados a la influencia política o militar de los EEUU, según lo observado en la tesis de Barrado, Serrano & Blanco (2010). Por esta razón, Soria (2016) recalca la importancia de la cumbre como un espacio libre de la figura de EEUU sin que este, claro, fuera su propósito.

Esta birregión se abre camino en un mundo multipolar donde no se distingue un poder absolutamente centralizado en el sistema internacional a cómo se percibía en los

noventa; los núcleos de poder están dispersos y sujetos al cambio por el constante surgimiento y crecimiento de potencias emergentes que compiten como pares de EEUU. En este nuevo escenario prima lo multilateral por sobre lo unilateral. Por ello, son necesarias las actuaciones conjuntas que dinamicen la cooperación mutua entre las naciones iberoamericanas para hacer frente a los retos del siglo XX, a los nuevos esquemas de las relaciones internacionales, a la interpretación de los cambios producidos por el fenómeno de la globalización en tiempo real y a las políticas y estrategias para el cumplimiento efectivo y oportuno de la Agenda 2030 y los ODS. Ahí la importancia de la comunidad y su identidad.

3.1.3. EL SISTEMA IBEROAMERICANO INTERGUBERNAMENTAL, LA CONFERENCIA IBEROAMERICANA Y LA CUMBRE IBEROAMERICANA

El sistema iberoamericano intergubernamental, de carácter birregional, sobresale del sistema internacional como un tejido de actividades multilaterales coordinadas entre distintos tipos de actores, que se desarrollan en el amplio marco de la Conferencia de Iberoamericana y con el fin último de organizar y cumplir los mandatos de la Cumbre Iberoamericana, que es su principal actividad y la de más alto nivel. No se debe confundir al Sistema Iberoamericano Intergubernamental con la Conferencia Iberoamericana ni a la Conferencia con la Cumbre. Por ello, se establecerán las diferencias de cada uno de estos tres elementos y cómo se interrelacionan.

I. El Sistema Intergubernamental Iberoamericano

Cunha¹⁶ (2014) define al Sistema Intergubernamental Iberoamericano como el *conjunto articulado* de actores que participan en la Conferencia Iberoamericana (es decir, la Comunidad Iberoamérica de Naciones y la SEGIB) y los cuatro organismos iberoamericanos sectoriales (p. 47); los cuales, con la SEGIB a la cabeza, conforman el Comité de Dirección Estratégica de Organismos Iberoamericanos (CoDEI). Los actores que interactúan en este régimen, entonces se pueden distribuir en dos ramas: una para la Conferencia Iberoamericana y otra para los cuatro organismos iberoamericanos sectoriales; con la recurrencia de la SEGIB en ambas.

Por su parte y sobre la primera rama, la SEGIB (s.f.) indica que la Comunidad Iberoamericana de Naciones “*abarca no sólo la institucionalidad propia de la Conferencia Iberoamérica, sino también a los organismos especializados iberoamericanos y al trabajo de la sociedad civil*” (p. 7). Esta comunidad constituye tanto la representación de un grupo de países como la encarnación de la médula de la Conferencia, que se celebra con el acompañamiento de la SEGIB. El sistema opera para el acatamiento de lo resuelto por jefes de Estado y otros representantes nombrados al efecto de los países iberoamericanos, en el marco de actividades de la Conferencia Iberoamericana, principalmente en la Cumbre Iberoamericana, lo que tiene afectaciones en la política y la cooperación, y en los demás órganos ejecutores de su organización.

Mientras tanto, en la rama de organismos se encuentra la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) y la Conferencia de Ministros de Justicia

¹⁶ A la fecha es el Director de Planificación de la SEGIB. Fue el editor del texto: *Documentos emanados de la XXIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 2014.*

de los Países Iberoamericanos (COMJIB), que se unieron a la Conferencia Iberoamericana en la XXIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en la Resolución de Veracruz de 2014 emanada de ella. Estos mismos, con la SEGIB a la cabeza, conforman el Comité de Dirección Estratégica de Organismos Iberoamericanos (CoDEI).

La OEI –de acuerdo con la información de su sitio Web oficial OEI (2017a)- es un organismo de cooperación internacional de orden intergubernamental que, acorde con su especialización en las áreas de ciencia, tecnología y cultura, lleva a cabo iniciativas en los países miembros de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Este organismo ya existía mucho antes de la Cumbre Iberoamericana y la SEGIB. Surgió en el I Congreso Iberoamericano de Educación de 1949 con el nombre de Oficina de Educación Iberoamericana, que en 1985 se removió por la actual (párr. 2). El Reglamento de la OEI, tomado de la OEI (2017b), sostiene que el organismo debe contribuir a la integración de los países iberoamericanos mediante propuestas en las áreas de su concurso y contribuir al fortalecimiento de las mismas en conjunto con los estados (Artículos 3 y 4).

La OISS es un organismo internacional que se encarga, según su estatuto –tomado del sitio Web OISS (2017a)-, de fomentar el bienestar económico y social del grupo de países Iberoamericanos, *“mediante la coordinación, intercambio y aprovechamiento de sus experiencias mutuas en Seguridad Social y, en general, en el ámbito de la protección social”* (artículo 1). Este organismo nació en el año de 1954 en el II Congreso Iberoamericano de Seguridad Social. Su sitio web, OIS (2017b), ofrece servicios como la profesionalización de personal en materia de seguridad social, imparte cursos especializados en Centros de Acción Regional y Delegaciones Nacionales brinda asesorías

técnicas, realiza visitas interinstitucionales y trabaja en el desarrollo de diversos programas (párr. 1-14).

La OIJ, para la SEGIB (s.f.), se creó en 1992 con el nombre de Organización Iberoamericana de Juventud y fue reconstituida en 1996, en la VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud. Para la fuente, este organismo es el única que *“articula la cooperación internacional en materia de juventud y acompaña a los Gobiernos de forma complementaria”* (p. 22) y se define a sí mismo como un institución de acción más que de concertación. Propone estrategias y soluciones para lograr transformaciones positivas en la realidad de las poblaciones jóvenes de los países iberoamericanos y actualmente cuenta con un Plan de Acción (2016-2021).

Por último, la COMJIB apareció en el año de 1970 con el Acta de Madrid, en una reunión de Ministros de Justicia de Iberoamérica, pero sin que adquiriera una personalidad jurídica como tal. Fue reconocida formalmente hasta el año 1992 con el Tratado de Madrid. Los sitios web del organismo, COMJIB (2017, párr. 2) y la SEGIB (s.f., p. 25 y 26) destacan que este órgano tiene por objeto aumentar la eficacia de los procesos de justicia en los países de la comunidad con la activa participación de sus gobiernos por medio de sus ministerios de Justicia, para la proyección de políticas que puedan ser asumidas por los estados, la estructuración de alianzas y el impulso de iniciativas de cooperación sur-sur e intercambios de experiencias.

Lo relativo a la SEGIB se desarrollará en un apartado posterior con una mayor extensión.

Estos organismos, como ya se adelantó, son la expresión de una ecuación que tiene por *igualdad* al CoDEI. Este Comité se fue ideado en la Resolución de Veracruz de 2014 y se constituyó en el año 2015, en él se reúnen los secretarios generales de los cuatro organismos sectoriales y de la SEGIB. En la *Propuesta de Integración Estratégica* de la resolución, dispuesta en el texto de Cunha (2014), se expone a la SEGIB como la Secretaría General del Comité, el cual tiene la función de elaborar propuestas de prioridades por ser acordadas en la Cumbre, lo que sobre este camino, da paso a estrategias e iniciativas de cooperación.

II. La Conferencia Iberoamericana

El sitio web Cumbre Iberoamericana 2018 GT¹⁷ (2017a), apunta que la Conferencia Iberoamericana es “*un mecanismo de concertación política, enfocado en el impulso de la cooperación regional a partir de las similitudes culturales e históricas de los países*” (párr. 1). Puede ser vista, para su comprensión, como un conjunto de actividades; una de estas actividades, es la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, que es donde se toman las decisiones que fijan los objetivos y prioridades del Sistema Iberoamericano Intergubernamental y que, sobre esta misma línea, determinan el actuar de los organismo sectoriales.

A pesar de que la Cumbre Iberoamericana es una pieza elemental del engranaje de la Conferencia, esta última no fue previa a la cumbre. En efecto, la Conferencia Iberoamericana nació en la I Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de

¹⁷ Corresponde a la actual Secretaría Pro Tempore de Guatemala (2017-2018) de la Conferencia Iberoamericana, dentro de la cual se celebrará la XXVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno y en la ciudad de La Antigua Guatemala. Esto para aclarar que por que la fecha se encuentra en tiempo futuro con respecto a la fecha de realización de esta investigación.

1991, en la Declaración de Guadalajara, donde los presentes acordaron su creación con el propósito de *“avanzar en un proceso político, económico y cultural a partir del cual nuestros países podrán lograr juntos una mejor y más eficiente inserción en un contexto global en plena transformación”* (Apartado 3 de la Declaración). El espacio se hizo más grande y los países iberoamericanos se hicieron con un protagonismo político sin precedentes en áreas de interés común. Como añade Celestino (1995), se creó una institucionalidad para propiciar encuentros de diálogo y la cooperación. Los espacios no se limitaron únicamente a la Cumbre.

Para Celestino (1995):

La Declaración de Guadalajara sobre la base del reconocimiento de la pertenencia a una misma comunidad, consagra, con suficientes garantías de continuidad, un foro permanente de diálogo, reflexión, cooperación y concertación sobre Iberoamérica y sobre su papel en el mundo, mediante la creación de un Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (p. 41).

Así como para SEGIB (2014):

La Cumbre Iberoamericana evolucionó de ser, en sus primeros años, solo una “Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno” a ser la “Conferencia Iberoamericana”, a medida que desarrollaba su institucionalidad y que convocaba al mismo tiempo diferentes reuniones ministeriales y foros temáticos que acompañaban la

Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno Iberoamericanos y que en conjunto fueron fortaleciendo y profundizando el “Espacio Iberoamericano” (p. 4).

Ahora bien, en el marco de la Conferencia Iberoamericana se dijo que la Cumbre es la más importante más no la única. Con base en la Agenda de la Presidencia Pro Tempore de la Conferencia Iberoamericana a cargo de Guatemala (PPT-Guatemala) 2017-2018, los eventos, en orden de importancia son: la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, seguida de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y la Reunión de Coordinadores Nacionales y Responsables de Cooperación.

Luego de estas tres, hay foros, encuentros y seminarios y otras actividades (al menos en lo contemplado en la agenda de la SPT Guatemala), que no necesariamente corresponden a los temas tradicionales de la Conferencia, por lo que pueden variar. En la agenda consultada se muestran: la XV Reunión de la Asociación Iberoamericana de Academias, Escuelas e Institutos Diplomáticos, el IX Foro de Responsables de Educación Superior, el III Foro Iberoamericano de Migración y Desarrollo y el XII Encuentro Empresarial.

Por último están, por supuesto, las que se asocian directamente con los organismos sectoriales del sistema iberoamericano intergubernamental, prueba de su inserción a la conferencia. Los eventos serían: de la COMJIB: la Reunión de la Conferencia de Ministros de Justicia; de la OEI: la Conferencia de Ministros de Cultura y la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación; de la OISS, la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Trabajo y Seguridad Social; y de la OIJ la Conferencia de Ministros y Responsables de Juventud. Se ha observado que la SEGIB participa en todas ellas.

También hay que recalcar la participación de entidades del país sede en la conferencia. En el caso de la SPT-Guatemala –la cual será tomada como ejemplo para una ilustración más práctica-, algunos de los ministerios e instituciones de este país tiene participación en la organización de las actividades de la agenda; todas, también, en compañía de la SEGIB. Algunas de estas son la I Conferencia Iberoamericana de Ministros de Economía y Turismo (a cargo del Ministerio de Cultura y Deportes de Guatemala y el Instituto Guatemalteco de Turismo) y el I Encuentro de Altas Autoridades de Pueblos Indígenas de Iberoamérica (Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala y el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de Guatemala).

Habiéndose expuesto lo anterior, no se puede omitir hacer mención de la SPT. Esta recae sobre alguno de los veintidós países iberoamericanos por un período de dos años. Para ello, uno de los países debe manifestar su interés de llevar dicha responsabilidad, lo que queda a discreción del voto unánime de los demás miembros de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. De acuerdo al sitio de Cumbre Iberoamericana GT (2018b, párr. 1-3), el país debe atender la coordinación de las actividades mencionadas que completan de agenda y las que son de carácter preparatorio para la Cumbre.

III. La Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

La Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno es la piedra angular de la Conferencia Iberoamericana de Naciones y el evento de mayor envergadura, a razón de que ella se pone en relieve la postura y situación de los países iberoamericanos y se toman las decisiones que transcendencia políticamente en el funcionamiento del sistema iberoamericano intergubernamental. Para Celestino (1995), “*las Cumbre Iberoamericanas*

han situado las relaciones entre España y los países iberoamericanos en el más alto nivel desde que se produjo la independencia de las colonias españolas en América” (párr. 36). Y no solo de España, ya que el autor lo describe desde la perspectiva de la política exterior española, sino también de Andorra y Portugal para con los mismos del continente adyacente del Este. A través de esta cumbre se potencializan el protagonismo iberoamericano en el Sistema Internacional y se plantean los retos que ponen a prueba su capacidad institucional.

La I Cumbre Iberoamericana de 1991, fue pensada por México en el año de 1990. A esta iniciativa se unieron Brasil y España en primer lugar y en adelante, dieciséis países más. Celestino (1995) señala dos aspectos que elevan el valor del evento: 1) esta fue la primera vez que se reunieron los máximos jefes de los países Iberoamericanos y porque 2) sentó *“las bases programáticas de un nuevo espacio político”* (p. 40), el cual no tiene equivalente ni durante ni inmediatamente después del proceso de conquista para estos actores. Ni siquiera para España, Portugal o Andorra, aun cuando pertenecen a la Comunidad Europea, sí se toma en cuenta la gran cantidad de diferencias culturales y lingüísticas que presentan con respecto a otros actores de ese mismo círculo.

Esta Cumbre, para la SEGIB (2017), se celebra cada dos años¹⁸ y se realiza en el país sede que ostenta la SPT¹⁹, quien, junto con la SEGIB, tiene la tarea de organizarla. Estas cumbres, cabe destacar, son temáticas²⁰, con propuestas afines a ser aprobadas por los mandatarios. Por el ejemplo, el tema central de la I Cumbre Iberoamericana en 1991 fue el

¹⁸ Antes de 2014 se realizaba cada año.

¹⁹ Costa Rica fue la sede de la XIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en 2004. El tema central era *Educación para construir el futuro*. En la Declaración de San José se aprobó el Estatuto de la SEGIB.

²⁰ Las Declaraciones y los temas centrales de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, de 1991 a 2012, pueden ser consultadas en la base de datos del sitio cumbresiberoamerica.cip.cu.

de *Construcción de un foro de encuentro para avanzar en proceso político, económico y cultural* (coherente con la creación de la Conferencia Iberoamericana) y el tema de la cumbre por celebrarse en La Antigua, Guatemala, es *una Iberoamérica próspera, inclusiva y sostenible*. Sobre esto, es que, como ya se reafirmado, se definen los eventos de la agenda de la Conferencia Iberoamericana y las prioridades de trabajo de los organismos sectoriales. En total, se han realizado veintiséis cumbres desde 1991.

3. 2. LA SEGIB

3.2.1. LA CREACIÓN DE LA SEGIB

La SEGIB no nació junto con la Conferencia Iberoamérica, sino mucho después. Emerge de la necesidad de optimizar la organización y los resultados de este espacio y otorgarle una mayor continuidad en el tiempo a todo lo que lo envuelve. De hecho, nace catorce años después de la primera reunión de jefes de Estado y de Gobierno de los países iberoamericanos. La pregunta que se ha de responder, entonces, es ¿cómo funcionó el régimen iberoamericano entre 1991 y 2004? La SEGIB (2017) da a conocer sin entrar en detalles, que en este lapso, antes de que existiera el organismo en cuestión, los estados eran los que tenían que velar por el cumplimiento propio y común de los acuerdos en la biregión, según lo establecido en el Convenio para la Cooperación en el Marco de la Conferencia Iberoamericana o Convenio de Bariloche de 1995²¹.

²¹ El Convenio de Bariloche regula y establece una plataforma para la cooperación internacional en el marco de la Conferencia Iberoamericana. Esto, claro está, no tiene competencia sobre iniciativas bilaterales o

De lo estudiado en este convenio, se entiende que antes de 1999, la cooperación en el marco de las cumbres era posible gracias al trabajo articulado de los coordinadores nacionales –entiéndase por estos los directores de las unidades rectoras de cooperación con competencia en el exterior- y la STP. Los coordinadores nacionales, de conformidad con el artículo 4, tenían que designar a un funcionario o responsable de cooperación, encargado de dar seguimiento a los temas de la Cumbres Iberoamericanas. Actualmente, se realiza igual con la diferencia de que la ecuación incluye a la SEGIB.

Con base en ello, se puede concluir que no se podía distinguir un poder centralizado que reuniera las facultades necesarias para darle el debido y eficaz seguimiento a los procesos adyacentes de la Conferencia y la Cumbre, y a la evolución de la realidad iberoamericana y de su cooperación a través de gestiones permanentes; lo que quedaba, ante este vacío, en manos del país con la SPT de la Conferencia Iberoamericana y de los coordinadores y responsables de cooperación de los países miembros.

En el año de 1999 hay un importante cambio, ya que se construye, por medio del Protocolo al Convenio para la Cooperación en el Marco de la Conferencia Iberoamericana para la Constitución de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), una institución para dar acompañamiento a los responsables de cooperación y monitorear la evolución de las iniciativas de cooperación en la biregión (Convenio para la Cooperación en el Marco de la Conferencia Iberoamericana (Convenio de Barriloche), 1995) y mantener contacto con la SPT (artículo 4). La SECIB fue la antecesora de la SEGIB.

multilaterales ajenas a la Conferencia, que puedan darse con los mismos actores de este espacio birregional y transcontinental.

La Declaración de Bávaro de 2002, de la XII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, expresó, en su enunciado 5, el deseo de proveer a la Conferencia de mayores capacidades mediante la creación de una institucionalidad más fuerte que impulsara el desarrollo de las relaciones de cooperación transcontinentales con todo su potencial. Esto se concreta en el año 2004 con el Convenio de Santa Cruz de la Sierra, que crea a la SEGIB en suplantación de la SECIB y con la Declaración de San José, documento en cuyo enunciado 1, inciso (Estatuto de la Secretaría General Iberoamericana , 2004) (Resolución de Veracruz sobre la Conferencia Iberoamericana , 2014)b, se plasmó la aprobación de su estatuto.

3.2.2. FUNCIONES DE LA SEGIB

La SEGIB (2017), con sede en Madrid, España, se define como *“el organismo internacional de apoyo a los 22 países que conforman la comunidad iberoamericana”* (párr. 1). Acompaña a la SPT de la Conferencia Iberoamericana en la organización de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno y ejecuta sus mandatos, con impacto en las prioridades y agendas de trabajo del sistema iberoamericano intergubernamental. Asimismo, promueve la cultura y la cooperación sur-sur entre países iberofonos de América y Europa y preside el CoDEI

Lo anterior, en realidad sintetiza algunas de las muchas funciones que tiene la entidad y que se encuentran contempladas en el Estatuto de la Secretaría General Iberoamericana de 2004. Como ya se dijo, este reglamento fue aprobado en la ciudad capital de San José, Costa Rica, durante la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado

y de Gobierno. Se aclara que no es lo mismo su estatuto que su convenio constitutivo, que fue el de Santa Cruz de la Sierra de 2004. En este convenio, de hecho, se previó –en su artículo 4- la elaboración de la norma estatutaria. De acuerdo con su preámbulo, el estatuto fue redactado tomando en consideración, tanto el convenio de Santa Cruz de la Sierra de 2004 como el Convenio de Bariloche de 1995 (sin hacer mención de su protocolo).

Otras de sus funciones, dentro de lo que cabe en su artículo 2, son: fortalecer las relaciones de cooperación en concordancia con el Convenio de Bariloche de 1995, realizar propuestas de iniciativas de cooperación internacional y ayudar a los estados miembros para su aplicación, así como para el diseño de iniciativas nacionales que divisan al espacio iberoamericano como beneficiario; también la tarea de conservar la historia de la Conferencia Iberoamericana y de trabajar de cerca con los coordinadores nacionales y responsables de cooperación.

La SEGIB, como actor del sistema internacional y sujeto de derecho internacional, tiene, por ello, un rol que atender a lo exterior de la frontera del sistema iberoamericano intergubernamental, en interacción con otros actores internacionales. Debe, en este ámbito, *“contribuir a la proyección internacional de la Comunidad Iberoamericana”* (artículo 2, inciso I). Su sitio Web destaca que es observadora ante la ONU, la Unión Europea (UE) y organismos intra-latinoamericanos.

3.2.3. FINANCIAMIENTO Y ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA SEGIB

La estructura organizacional de la SEGIB cuenta con un secretario general²², un secretario adjunto²³ y un secretario para la cooperación²⁴. El secretario general es el de mayor jerarquía y el principal responsable de la SEGIB. Los dos otros puestos son, para el artículo 3 del estatuto de apoyo para el primero. En dicha normativa se detalla cuáles son las funciones de cada uno de estos tres cargos.

El secretario general es nombrado por los jefes de Estado y de Gobierno y debe ser oriundo de uno de los países miembros. Otro de sus requisitos, para el artículo 4, es haber ostentado un alto rango de gran responsabilidad anteriormente. Es la máxima representación de la SEGIB. Acude a las reuniones de ministros de Relaciones Exteriores – a los que presenta propuestas de calendarios de reuniones y de reglamentos internos de la SEGIB para su aprobación-, de ministros sectoriales y de coordinadores nacionales de cooperación. También debe garantizar la coordinación efectiva de la secretaría con las otras instancias del sistema iberoamericano intergubernamental.

El secretario adjunto y el secretario para la cooperación también son designados por la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores. El secretario adjunto da apoyo al máximo jerarca en la administración de la secretaría. El secretario para la cooperación lo asesora en el área de su competencia y tiene a su cargo lo relacionado con la cooperación de la SEGIB, como por ejemplo: promoverla, hacerla pública y orientar a los países

²² La actual Secretaria General Iberoamericana es la Sra. Rebeca Grynspan.

²³ La actual Secretaria Adjunta Iberoamericana es Sra. Mariangela Rebúa.

²⁴ El actual Secretario para la Cooperación es el Sr. Salvador Arriola.

miembros en los procesos que significan la puesta en marcha de las iniciativas de cooperación, darles seguimiento y monitorear sus resultados.

Para financiar el aparato de la SEGIB se requiere de la contribución de los estados miembros, según el artículo 8 de su estatuto, sobre lo establecido en una escala de cuotas. Ello cubre el programa-presupuesto anual del organismo que debe contar con el visto bueno de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores. De acuerdo con la escala de cuotas²⁵ SEGIB 2015-2016, aprobada en el artículo 4 de la Resolución de Veracruz sobre la Conferencia Iberoamericana de 2014²⁶ de la XXIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, los países de la Península Ibérica explicaban el 70%²⁷ del presupuesto de la SEGIB, (siendo España su mayor contribuyente con 60%), en tanto los países miembros de América completan 30%²⁸; México, Brasil y Argentina representan 24% del total destinado por este grupo a la SEGIB.

En esta misma resolución, en su artículo 6, también se aprobó el reglamento financiero de la entidad. Esta normativa, de conformidad con su artículo 1, regula sus operaciones financieras. Para el artículo 3.1., algunos de los recursos que administra, además de las cuotas, están los generados por donaciones de países miembros y no miembros, organismos internacionales, fundaciones y otras entidades públicas y privadas.

²⁶ Lo relativo a la Escala de Cuotas SEGIB 2015-2016 y el Reglamento Financiero de la SEGIB, para efectos de este trabajo de investigación, fue tomado de los anexos de la Resolución de Veracruz sobre la Conferencia Iberoamericana de 2014.

²⁷ Según la Escala de Cuotas SEGIB 2015-2016 para los países de la Península Ibérica, los porcentajes del presupuesto total que corresponde a cada país es: Andorra 0,10%, España 60,9% y Portugal 9,05%.

²⁸ Según la Escala de Cuotas SEGIB 2015-2016 para los países de América Latina, los porcentajes del presupuesto total que corresponde a cada país es: Argentina 5,44%, Bolivia 0,05%, Brasil 8,66%, Chile 1,27%, Colombia 0,88%, Costa Rica 0,17%, Cuba 0,24%, Ecuador 0,11%, El Salvador 0,13%, Guatemala 0,17%, Honduras 0,03%, México 10,71%, Nicaragua 0,01%, Panamá 0,11%, Paraguay 0,07%, Perú 0,52%, República Dominicana 0,20%, Uruguay 0,27% y Venezuela 0,97%.

3.2.4. EL FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN

Una de las empresas de la SEGIB es fortalecer la cooperación sur-sur entre los países iberoamericanos para una mayor cohesión del área. Pero esto no solo tiene que ver con que se intensifiquen los flujos de cooperación, sino que tanto oferentes como demandantes tengan la capacidad para gestionar y difundir, dinámica y eficazmente sus iniciativas y que estas contribuyan al desarrollo nacional y de la región.

Esto implica la actualización de los regímenes de cooperación, la consolidación de una institucionalidad democrática, la divulgación de información, el reconocimiento de nuevos actores, la armonización de metodologías de valorización y la adaptación a los retos que plantea el siglo XXI –como la reducción de la ayuda norte-sur– y a una era marcada por la globalización, donde las actuaciones de cooperación deben perfeccionarse a través del uso de los medios tecnológicos disponibles y al alcance de los gobiernos, tan cerca cómo sea posible del acelerado ritmo de evolución del mundo moderno.

Para esta labor, la SEGIB (s.f.) sostiene que “*al amparo del Convenio de Bariloche*” (p. 9) su institución trabaja en una serie de programas, iniciativas y proyectos adscritos. La fuente los clasifica en *transversales* (3 programas), *espacio del conocimiento* (3 programas, 1 iniciativa y 1 proyecto adscrito), *espacio cultural* (12 programas y 2 iniciativas) y *espacio de cohesión social* (4 programas y 3 proyectos). Los tres últimos espacios son prioridades de la cooperación iberoamericana. Uno de los tres programas de la categoría de *transversales* es el PIFCSS.

CAPÍTULO IV

EXPLICAR EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y LAS COMPETENCIAS DE MIDEPLAN, EL MREC Y EL MH

4.1. EL SISTEMA NACIONAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Se debe entender, antes de continuar, que para el control de la cooperación internacional no existe un poder centralizado o institución que conduzca sistemáticamente el actuar de sus miembros; a diferencia, por ejemplo, del sistema monetario internacional (FMI y BM) o del sistema de comercio de mundial (GATT y OMC)²⁹, que sí cuentan con marcos normativos y unidades rectoras que emiten directrices de acatamiento obligatorio para los estados contratantes. Prueba de ello es que los países pueden llevar a cabo iniciativas bilaterales o multilaterales sin la intervención de terceros. Inclusive, la AOD es un flujo de cooperación, pero no la cooperación en sí misma (como se suele confundir). Un Estado puede, aún sin ser receptor de AOD, tener un rol como demandante y/u oferente y ser un partícipe activo de la cooperación internacional (caso de Costa Rica).

Los estados en calidad de sujetos de derecho internacional, de actores del sistema internacional y del sistema de cooperación internacional, realizan actuaciones solidarias que requieren de procedimientos y acciones coordinadas de una institucionalidad

²⁹ No obstante, los Estados, como sujetos de derecho internacional, sí pueden adquirir compromisos en materia de cooperación internacional.

gubernamental que se ocupe del plano internacional sin descuidar lo nacional. Esto da origen a los *subsistemas de cooperación internacional* (desde el enfoque del sistema de cooperación internacional) o si se quiere, a los *sistemas nacionales de cooperación internacional* (si se desea abordar desde la óptica-país).

Un sistema nacional de cooperación internacional (término que se utilizará en adelante) se puede definir –a criterio del investigador- como el andamiaje institucional a lo interior y exterior de las fronteras nacionales para el reconocimiento, captación y adecuada gestión de los recursos reservados para iniciativas de cooperación internacional. Estos sistemas de cooperación estatales varían en su organización y la capacidad de sus unidades rectoras en relación con la realidad del país, su situación política y económica, y sus prioridades estratégicas en política exterior y en desarrollo.

Costa Rica, en estos términos, cuenta con un sistema nacional de cooperación internacional propio.

Se debe recordar lo indicado en el pilar correspondiente a cooperación de este trabajo de investigación, donde se explica lo que el país entiende por concepto de *cooperación internacional*, dado que es fundamental para visualizar esta actividad en apego con la realidad nacional. De conformidad con el Reglamento del Artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional N° 5525 de 1974, N° 35056-PLAN-RE y coherente con el correspondiente pilar temático de esta investigación en su ámbito nacional, la cooperación internacional se define como el:

Conjunto de acciones de carácter internacional orientadas al intercambio de experiencias y recursos entre países

desarrollados y en vías de desarrollo así como entre estos últimos, para alcanzar metas comunes de desarrollo basadas en criterios de solidaridad, equidad, eficacia, interés mutuo y sostenibilidad (Artículo 2, inciso viii).

En el manejo de la cooperación internacional a nivel nacional (interno y externo), intervienen tres instituciones del Gobierno Central, a saber: el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC), el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y el Ministerio de Hacienda. Sin embargo, la atención que prestan estas instituciones a la cooperación internacional está repartida a juicio de sus marcos normativos, que determinan su especialización, obligaciones y capacidades, hacia uno de los dos tipos de cooperación internacional financiera. De esta manera, el MREC y MIDEPLAN se responsabilizan de la cooperación financiera no reembolsable y el Ministerio de Hacienda de la cooperación financiera reembolsable.

4.2. PRINCIPALES ACTORES DEL GOBIERNO CENTRAL

Se darán a conocer en adelante, primero, las funciones del MREC, el MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda en general y segundo, el papel que tienen dentro del sistema nacional de cooperación internacional en relación con la modalidad de cooperación financiera por la que velan (ya sea reembolsable o no). Para esto se ha hecho una consulta a la Constitución Política de Costa Rica, de las leyes y los decretos pertinentes que establecen sus competencias y otros documentos emanados del trabajo de dichas instituciones.

Según el artículo 140 de la Constitución Política de Costa Rica de 1949, al ministro del MREC, en conjunto con el presidente de la República, le corresponde “*dirigir las relaciones internacionales de la República*” (inciso 12), así como “*celebrar convenios, tratados públicos y concordatos*” (inciso 10) y “*recibir a los Jefes de Estado así como a los representantes diplomáticos y admitir a los Cónsules de otras naciones*” (inciso 13). A este artículo lo complementa, con mayor detalle, la Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto N° 3008 de 1962. Para el artículo 1 de esta ley, el MREC:

...en virtud de las disposiciones constitucionales y legales respectivas, tiene por función colaborar con el Presidente de la República, bajo la dirección del Ministro nombrado al efecto, en la formulación sistematizada de la política exterior del país, en la orientación de las relaciones internacionales y en la salvaguardia de la soberanía nacional. Es el medio por el cual el Estado realiza todas sus gestiones ante Gobiernos e Instituciones extranjeras.

Se agregan, como lo señala el sitio web de esta entidad, ree.go.cr (2017), la Ley Orgánica del Servicio Consular de 1925, el Estatuto del Servicio Exterior de la República de 1965 (párr. 14) y una serie de tratados de carácter supraconstitucional que han sido ratificados por el país y que también presentan normas de derecho internacional que no pueden ser omitidas en el accionar de este Ministerio cuya ocupación, en esencia, son las relaciones exteriores. Para estos efectos, las Convenciones de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (1961), sobre Relaciones Consulares (1963) y sobre Derecho de los Tratados (1969) (párr. 15) han sido las más importantes.

El MIDEPLAN, por otra parte, se encuentra acreditado por la Ley de Planificación Nacional No 5525 de 1947 como uno de los organismos del Sistema Nacional de Planificación (artículo 3). También lo son, las unidades u oficinas de planificación de los ministerios del Poder Ejecutivo, de instituciones descentralizadas y de entidades públicas locales y regionales (inciso b) y los mecanismos de coordinación y asesoría (consejos asesores, comités interinstitucionales, comisiones consultivas y otros) (inciso c).

Algunos de los objetivos de este sistema son: mejorar el crecimiento de la producción y la productividad, la distribución del ingreso y de los servicios sociales y la participación ciudadana en la solución de problemas económicos y sociales sin desprenderse de la cualidad multiétnica y pluricultural protegida recientemente por el Estado costarricense en su Constitución Política. En síntesis, debe procurar un adecuado ordenamiento político y económico para una eficiente administración pública y la ejecución de actividades a través de estrategias y acciones coordinadas en armonía con los planes nacionales de desarrollo en que figuran las prioridades del Gobierno.

El Reglamento General del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Decreto Ejecutivo N° 23323-PLAN, declara que MIDEPLAN, como parte del sistema de planificación nacional, es el *“órgano asesor y de apoyo técnico de la Presidencia de la República”* (Artículo 1). Tiene a su cargo *“la formulación, coordinación, seguimiento y evaluación de las estrategias y prioridades del Gobierno, así como su traducción en los planes, programas, políticas y acciones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo”* (artículo 3). Para ello debe –sin abarcar la totalidad de su espectro- elaborar el Plan Nacional de Desarrollo (PND), realizar estudios sobre la situación del país a nivel global, por regiones y sectores, recoger insumos de valor y

monitorear los resultados del PND para la confección de su respectivo informe final de evaluación. (MIDEPLAN, 2013, p. 8)

Y en arreglo con el artículo 10 de la Ley de Planificación Nacional N° 5525, es importante resaltar que este Ministerio es quien da la aprobación final para la iniciación de los trámites de créditos externos, que puedan ser obtenidos por ministerios y otros organismos autónomos y semiautónomos para el financiamiento de proyectos. Es importante aclarar que esta norma no es aplicable a las municipalidades gracias a la Resolución de la Sala Constitucional N° 5445-99 de 1999³⁰, en respeto del derecho de autonomía de estas entidades.

Por último, la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos No 8131 de 2001, registra las disposiciones que dan sentido al régimen económico financiero y al sistema de administración financiera, y contiene las atribuciones del Ministerio de Hacienda, actor del Gobierno Central, al que reconoce como uno de los tres órganos miembros de la Autoridad Presupuestaria y a la vez, como rector del Sistema de Administración Financiera. Es necesario resaltar que esta ley, en su artículo 4, reconoce su *sujección* a lo concluido por el PND, afectando el maniobrar del citado Ministerio.

Antes de realizar una aproximación a las principales funciones, detalladas en el marco normativo supracitado, se dará a conocer lo que el particular entiende por ámbito de aplicación, por régimen económico-financiero, por autoridad presupuestaria y quienes la integran, por lineamientos de política presupuestaria y por el sistema de administración

³⁰ La Resolución de la Sala Constitucional N° 5445-99 del 14 de julio de 1999, interpreta conforme al orden constitucional las siguiente disposición: No son inconstitucionales los artículos 9 y 10 de la Ley de Planificación Nacional, número 5525, en sí mismos, pero sí la aplicación de lo dispuesto en ellos a las municipalidades, ya que éstas no están sujetas al control político y económico del Poder Ejecutivo (Oficina de Planificación Nacional y Política Económica), en lo que se refiere a la autorización de los presupuestos municipales y créditos con capital extranjero, respectivamente;

financiera. Ello permitirá visualizar con una mayor claridad la organización del sistema en que tienen lugar el ejercicio del Ministerio de Hacienda y su coincidir con otros actores; como, por ejemplo, MIDEPLAN y el MREC, así como otros que escapan de lo dimensionado en esta investigación.

El ámbito de aplicación o en otras palabras, su cobertura, se extiende en concordancia con el Régimen Económico y Financiero, por sobre todos los órganos que administran recursos públicos. Algunos de estos son: La Administración Central (dentro de la cual se encuentran el MIDEPLAN y el MREC), los poderes Legislativo y Judicial, y el Tribunal Supremo de Elecciones; junto con las dependencias de todos estos. Igualmente, la administración descentralizada, las universidades estatales, las municipalidades y la Caja Costarricense del Seguro Social (artículo 1, incisos a-d). Esta Ley, en su totalidad, no tiene jurisdicción sobre los bancos públicos.

A saber del ámbito de aplicación, si bien se mencionó el Régimen Económico y Financiero en el párrafo anterior, no se explicó en qué consiste o de qué modo se asocia con los actores cuyas arcas se alimentan de fondos públicos. La definición que aporta el artículo 2, por sí sola, permite comprender ambas cuestiones. Por consiguiente, con base en lo extendido en el mismo numeral, se puede decir que el Régimen Económico y Financiero aglutina los mecanismos para la recaudación de impuestos, su debida utilización y los sistemas de control.

La autoridad presupuestaria está definida por el artículo 21 de esta Ley como un órgano colegiado que tiene la función de efectuar el ordenamiento presupuestario del Estado mediante la formulación de una política presupuestaria (para lo que se establecen lineamientos generales y específicos con base al PND y a partir de la programación

macroeconómica³¹), que posteriormente debe ser aprobada por el presidente de la República. Esta autoridad presupuestaria, de conformidad con el artículo 22, está conformada por representantes de las siguientes tres entidades: el Ministerio de Hacienda, MIDEPLAN y la Presidencia de la República.

En otro aspecto, el sistema de administración financiera del sector público es aquel que está “*conformado por el conjunto de normas, principios y procedimientos utilizados, así como por los entes y órganos participantes en el proceso de planificación, obtención, asignación, utilización, registro, control y evaluación de sus recursos financieros*” (artículo 26). Lo que es MIDEPLAN al sistema de planificación nacional, lo es, análogamente, el Ministerio de Hacienda al sistema de administración financiera, al ser definirlo por la Ley N° 8131, en su artículo 27, como órgano rector.

Algunas de las funciones del Ministerio de Hacienda como rector del Sistema de Administración Financiera son que el artículo 28 en que están definidas sus responsabilidades entre en conflicto con las facultades de la Contraloría General de la República ni de la dependencia y autonomía de los poderes Legislativo y Judicial, el TSE y la administración descentralizada y las empresas públicas del Estado, son las que se mencionaran a continuación: dirigir los subsistemas³² de la administración financiera, garantizar una eficaz recaudación ingresos y velar por el buen uso de los recursos públicos (Artículo 28, incisos a-c).

³¹ El artículo 19 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131 de 2001 señala que la programación macroeconómica constituye el marco de referencia en la preparación de los presupuestos del sector público y es realizada por Poder Ejecutivo y el BCCR y, de ser necesario, cualquier otra institución.

³² Los subsistemas del Sistema de Administración Financiera, de acuerdo a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131 de 2001, en su artículo 29, incisos del a-d, son los siguientes: el Subsistema Presupuestos, el Subsistema de Tesorería, el Subsistema de Crédito Público y el Subsistema de Contabilidad.

Habiéndose referido las competencias más generales del MREC, MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda, el apartado se dirigirá, con un panorama más amplio del quehacer de las entidades involucradas, hacia una explicación que cumpla con lo necesario para entender sus funciones específicas en el sistema nacional de cooperación internacional. Se advierte, antes de proseguir, que el esquema total de la cooperación (es decir, en sus dos vertientes, cooperación reembolsable y no reembolsable) fue elaborado por el investigador, utilizando como medio los marcos normativos correspondientes y la consulta a expertos del MREC, de MIDEPLAN y del Ministerio de Hacienda. No se encontró información que facilitara la totalidad del sistema nacional de cooperación, hallándose únicamente desagregada en función de sus modalidades financieras.

Por cuanto aclarado lo anterior, el sistema nacional de cooperación será dividido en su desarrollo, en cooperación financiera no reembolsable y cooperación financiera reembolsable, dándosele el mismo tratamiento que en los instrumentos de derecho que la regulan. Esto para evitar incurrir en errores o imprecisiones que puedan resultar imperceptibles por el investigador –de acuerdo con su formación académica y profesional a la fecha en el área de relaciones internacionales- y que el estudio se vea amenazado con propuestas o afirmaciones erróneas o parcialmente acertadas.

Sobre el MREC, MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda y el sistema nacional de cooperación internacional.

Las competencias del MREC y MIDEPLAN, en cooperación internacional, se encuentran enmarcadas en el artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional N° 5525 de 1947 y sus reformas; en el Reglamento del Artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional N°. 5525, Decreto Ejecutivo N° 35056-PLAN-RE, de 2009 y en el Decreto Ejecutivo No

35777 de 2010, que modifica al anterior. Por otro lado, las obligaciones del Ministerio de Hacienda versan en el artículo 10 del Reglamento del Artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional, en el artículo 84 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131 de 2001 y en el artículo 9 del Decreto Ejecutivo N° 38305 de 2014.

Estos agentes, dentro su estructura organizacional, cuentan con departamentos especializados y encargados de la cooperación internacional. En el MREC es la Dirección de Cooperación Internacional, en el MIDEPLAN es el Área de Cooperación Internacional y en el Ministerio de Hacienda es la Dirección de Crédito Público sin perjuicio de la participación de otras direcciones, áreas o departamentos de las mismas instituciones en, por ejemplo, tareas de coordinación, asesoramiento y otras.

El rol de estos tres actores está encauzado en la atención de las modalidades de cooperación financiera reconocidas en el Reglamento del Artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional de 2009, a saber: la cooperación financiera reembolsable (que es donde hay un reintegro de recursos para la parte oferente) y la cooperación financiera no reembolsable (que es donde no hay reintegro de recursos para la parte oferente) y en ambas; para el artículo 2, incisos ix y x, las intervenciones pueden provenir de fuentes bilaterales y multilaterales.

4.2.1. LA COOPERACIÓN REEMBOLSABLE EN COSTA RICA

La potestad de la cooperación financiera reembolsable en Costa Rica recae en el Ministerio de Hacienda. De acuerdo con la Ley de Administración Financiera de la

República y Presupuestos Públicos de 2001, que califica a este Ministerio como *“el único agente con capacidad legal de endeudamiento, gestión y control de la deuda pública de la Administración Central”* (art. 84) sin que esto signifique la exclusión de otros actores competentes (MIDEPLAN en lo que respecta a la aprobación final de los créditos externos, por ejemplo) ni de las facultades del Banco Central de Costa Rica como asesor. A su vez, el artículo 10 del Reglamento del Artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional de 2009 establece que la cooperación no reembolsable ligada a créditos externos es negociada y aprobada por este Ministerio.

En el Decreto No 38305-H de 2014, se indica que al director de la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, en lo que respecta a la de cooperación internacional reembolsable, le compete: *“Realizar los estudios correspondientes de cooperaciones no reembolsables ligadas a créditos externos y coordinar con el Ministro de Hacienda la solicitud y la formalización de las cooperaciones no reembolsables ante los organismos financieros internacionales”* (Artículo 3, inciso i). Esta Dirección, para el cumplimiento de sus objetivos, cuenta con sub-departamentos que realizan –entre otras cosas- labores conexas a esta modalidad de cooperación financiera.

Aunque en este trabajo de investigación no se especificarán las funciones de cada sub-departamento de la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, sí serán anotadas junto con los artículos del Decreto N° 38305-H de 2014 en que se puntualizan sus responsabilidades. Estos sub-departamentos son: la Asesoría Legal (artículo 5), el Departamento de Inversión Pública (artículo 6), el Departamento de Política de Endeudamiento Público de Mediano y Largo Plazo y Relaciones con el Inversionista (artículo 12), el Departamento de Coordinación y control del Endeudamiento Público de

Mediano y Largo Plazo (artículo 9) y el Departamento de Registro y Estadísticas de la Deuda Pública (artículo 15).

4.2.2. LA COOPERACIÓN NO REEMBOLSABLE EN COSTA RICA

Existe en Costa Rica una gestión compartida de la cooperación internacional no reembolsable a cargo de dos entes, el MREC y MIDEPLAN. Esto se encuentra enmarcado en la Ley de Planificación Nacional N° 5525 de 1974, en la que se indica que a estas dos instituciones les pertenece *“formular, negociar, coordinar, aprobar y evaluar los programas de asistencia técnica, teniendo en cuenta los objetivos del Plan Nacional de desarrollo”* (artículo 11). En lo que precedió a este punto y de acuerdo con sus marcos normativos, se puede entrever que el MREC realiza operaciones a lo exterior del país y MIDEPLAN, en cambio, domina en asuntos a lo interior. Siguiendo esta premisa, las iniciativas de cooperación internacional deben desfilarse por los filtros de política exterior y el PND, siendo el MREC quien comprueba su compatibilidad con el primero y MIDEPLAN con el segundo.

No obstante, en el artículo 11 no se precisan mayores regulaciones para la cooperación internacional ni tampoco los pormenores a cumplir por los tutelares y aunque los legitima como actores de cooperación y distingue sus roles, es insuficiente para garantizar una conveniente gestión y división de funciones en relación con sus terrenos y evitar que haya una duplicación de actuaciones o que estas se escurran de sus respectivas jurisdicciones. Para estos efectos, en el Reglamento del Artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional N° 5525 del 2 de mayo de 1974, Decreto Ejecutivo N° 35056-

PLAN-RE de 2008, el cual tiene por objeto robustecer el sistema nacional de cooperación internacional y atender las debilidades de su estructura organizacional, se contempla el concurso del MREC y MIDEPLAN con mayor detalle.

A estos marcos normativos se suma el Decreto Ejecutivo N° 35777 de 2010 que en su artículo 1 produce cambios el Decreto Ejecutivo N° 35056 de 2008. Este instrumento ahonda todavía más en los sentidos correlacionales sobre los que estos dos actores deben dirigir sus acciones. Estos cambios se aplican, particularmente a los artículos 3, 4 (relativos a las funciones del MREC y MIDEPLAN) y 13 (del procedimiento para la cooperación no reembolsable otorgada por organismos financieros internacionales) del Reglamento del Artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional N° 3506 de 2008.

Habiéndose mostrado los documentos donde versan las competencias del MREC y MIDEPLAN, se debe ahora especificar cuáles son sus funciones en el esquema de la cooperación no reembolsable. Por ello, el artículo 3 del Decreto Ejecutivo N° 3506 de 2008 otorga a MIDEPLAN la rectoría interna de cooperación internacional mientras que el artículo 4 le da la facultad al MREC para asumir la externa.

En este orden, MIDEPLAN debe elaborar la Agenda Sectorial de Cooperación Internacional, participar en los procesos de negociación a nivel nacional e internacional en coordinación con el MREC (sobreentendiéndose que este Ministerio conduce las negociaciones en el exterior), coordinar el proceso de gestión de la cooperación internacional no reembolsable, brindar asesoría a las entidades del sector público en la formulación de propuestas de cooperación y darles acompañamiento durante el proceso de gestión, aprobar las iniciativas de cooperación y evaluarlas en términos de su contribución a los objetivos del PND (artículo 3, incisos a-f).

Con labores complementarias, su contraparte con capacidad en el exterior, el MREC, debe identificar fuentes de cooperación para el país, notificar a MIDEPLAN las ofertas de cooperación, negociar las propuestas con gobiernos y organismos internacionales (en lo que, como ya se dijo, participa MIDEPLAN), canalizar las solicitudes de cooperación internacional de instituciones nacionales a los gobiernos y organismos internacionales y presidir las reuniones binacionales y comisiones mixtas en que asisten cooperantes internacionales (artículo 4, incisos a-e).

Dentro de este sistema existe un Consejo Técnico de la Cooperación Internacional, en el cual se reúnen los ministros de MIDEPLAN y del MREC, y el coordinador del Área de Cooperación de MIDEPLAN y el director de Cooperación Internacional del MREC. Este grupo fue creado para generar una mayor coordinación entre las entidades rectoras en diferentes temas, como la alineación de la cooperación internacional con el PND o la creación de grupos de trabajo para hacer frente a las modalidades prácticas en el país (artículos 5 y 6). Este Consejo, el cual tiene lugar al principio de cada administración y de cada año, tiene por función, para el artículo 7, elaborar un plan de trabajo con base al PND a la Agenda Sectorial de Cooperación Internacional, facilitar la tramitación de iniciativas³³, valorarlas y presentar informes conjuntos.

4.3. EL SISTEMA DE ENLACES DE COOPERACIÓN

Un enlace de cooperación es la persona identificada como tal ante MIDEPLAN y el MREC, que actúa en representación de una institución del nivel nacional o subnacional

³³ Únicamente iniciativas de cooperación internacional financiera no reembolsable.

para lo requerido por las unidades rectoras en temas de cooperación internacional. En su conjunto, los enlaces de cooperación componen un sistema que pavimenta canales de comunicación, que facilita la continuidad de las transferencias y el seguimiento de iniciativas y que permite una retroalimentación producto de la relación institución oferente/demandante–unidades rectoras. En otras palabras, constituyen la extensión articulada y operativa del sistema nacional de cooperación internacional a lo interno del país, fuera –más no desligada- del núcleo de autoridades de cooperación.

De acuerdo al artículo 14, en el sistema de enlaces de cooperación participan los representantes de las oficinas de cooperación internacional de instituciones del nivel nacional y subnacional (incluidos gobiernos locales) del país, empresas y universidades públicas, centros de investigación y ONGs (artículo 15). En el caso de que esta oficina no tenga lugar en el organigrama de alguna de estas entidades, el título de enlace se pone al alcance de un empleado de un área distinta, pero cercana (de planificación o gestión de proyectos, por mencionar dos) y automáticamente le son recargadas las responsabilidades en cuanto a temas de cooperación a su trabajo ordinario.

Estos enlaces deben, para el artículo 16, fortalecer las relaciones de cooperación internacional de la institución a la que pertenecen para que provean de mayores capacidades para el cumplimiento de los objetivos de su organización y del PND, promover buena gestión de relaciones internacionales y fortalecer su participación a nivel internacional y solicitar a MIDEPLAN, la aprobación para iniciar trámites y proveer de información al mismo, para la elaboración de la agenda sectorial.

4.5. LA CLASIFICACIÓN DE LA COOPERACIÓN EN COSTA RICA Y SU SITUACIÓN ACTUAL

Al igual que el concepto de cooperación internacional en su ámbito general, no existe una metodología mundialmente reconocida para la clasificación de sus variantes. Prueba de ello son las discrepancias que presentan algunas de las fuentes consultadas en lo que entienden, por ejemplo, por tipos y modalidades, y lo que dichas categorías contienen. El sistema de cooperación internacional, se desarrolló desde la perspectiva de Aristizábal (2010), junto con la respectiva clasificación reconocida por el autor. Esta no es la única y puede que la visión de este autor de la escuela española no se ajuste a la realidad de todos los países. En vista de ello y por la misma razón en que se detalló lo que Costa Rica entiende por cooperación, se dará a conocer la clasificación que hace el país por medio del SIGECI de MIDEPLAN.

Los criterios de clasificación que utiliza esta plataforma de sistematización de iniciativas, que caracterizan la naturaleza de la cooperación internacional en Costa Rica, son los siguientes: tipo de proyecto, tipo de fuente, tipo de cooperación, sector y modalidad. Además cuenta con otros criterios como: región externa, institución responsable y sector, que permiten una descripción más detallada de las iniciativas. Asimismo, se presentaron los datos recabados en esta plataforma.

Sobre tipo de proyecto. El MIDEPLAN se refiere a las actividades de cooperación como *proyectos* de cooperación, en tanto la SEGIB les nombra *iniciativas* de cooperación. A lo largo de esta investigación se ha utilizado el término de iniciativas, ya que a criterio del investigador, es más acertado, puesto que propone una clasificación más amplia, estando el concepto de proyecto contenido dentro de la desagregación que se hace de las

iniciativas. De este modo, las iniciativas se pueden dividir en proyectos, programas y acciones, lo que permite atinar más fácilmente con la naturaleza de la cooperación realizada. En este sentido, los proyectos no son la totalidad ni la materialización de las transferencias de cooperación en sí mismas, sino un tipo de transferencia que cabe en lo comprendido por las iniciativas. Pese a esto, se dará a conocer lo que MIDEPLAN y en consecuencia, el país entiende por tipos de proyectos.

Para el Reglamento del Artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional N° 5525 de 1974, Decreto Ejecutivo N° 35056-PLAN-RE, el proyecto se define como:

Un propuesta que describe un conjunto de acciones, actividades o tareas estructuradas y encadenadas en un orden lógico que se realizan, para cumplir un fin específico en un tiempo determinado y finito, a partir de una situación actual, lo que cual permite articular los recursos humanos materiales de infraestructura, mediante un presupuesto que grafica el costo este (artículo 2, inciso xxiii).

Para Costa Rica, la cooperación se concreta en el marco de proyectos como resultado de las negociaciones entre las partes. Estos proyectos se pueden clasificar de acuerdo con el rol que tenga el país dentro de los mismos. Para estos efectos, hay dos tipos de proyectos: de oferta y de demanda. El primer tipo corresponde a los proyectos en que el país, en lo que respecta a la transferencia de los recursos o experiencias, es proveedor de cooperación, mientras que lo comprendido por lo segundo, es propio de los proyectos en que el país es receptor de cooperación.

Como ya se mencionó, en el SIGECI, a la fecha se registra un total de solicitudes de 1126 proyectos o iniciativas de cooperación entre el año 2006 y el presente año 2017. De estos 1126, el país cuenta con 148 (13%) en rol de oferente y 978 (87%) en rol de demandante para este período de tiempo. El comportamiento del país, como oferente y demandante de cooperación, se podrá observar en los siguientes gráficos.

Gráfico N° 1

El comportamiento de las solicitudes de oferta y demanda de la cooperación en Costa Rica de acuerdo con los años de presentación para su gestión oficial por parte de MIDEPLAN

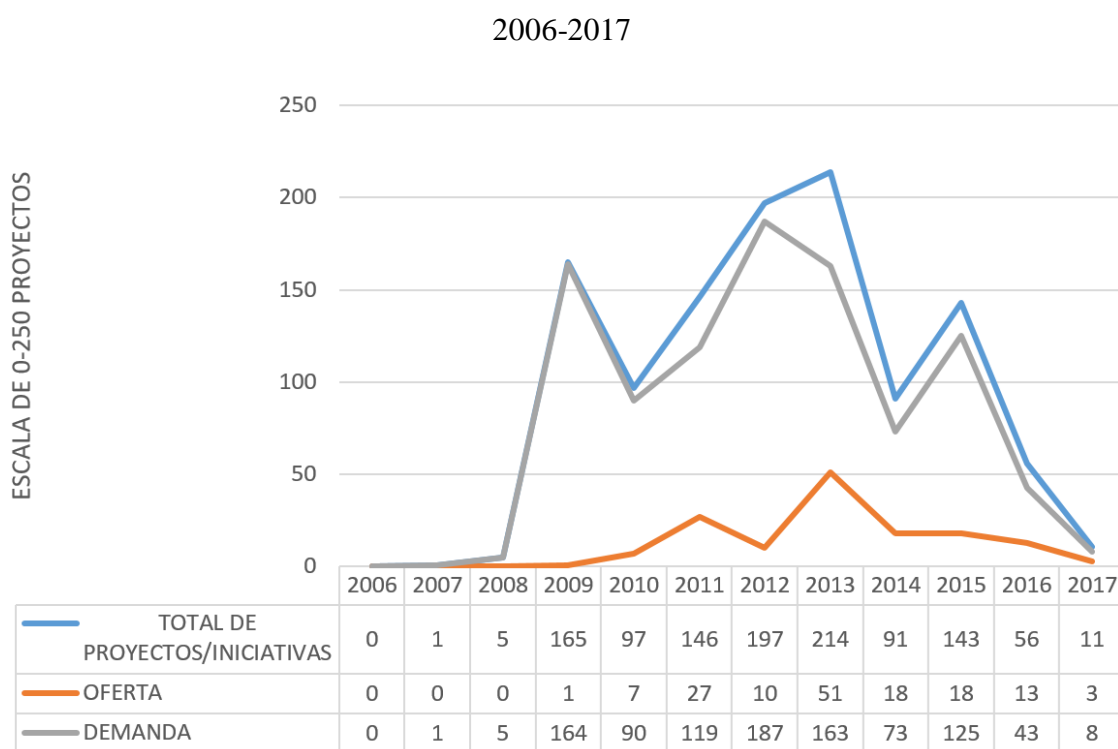


Gráfico de elaboración propia con base en la información del SIGECI, MIDEPLAN (2017)

Como se puede observar en el gráfico anterior, en Costa Rica predomina el rol de demandante de cooperación por sobre el de oferente. La demanda de cooperación de Costa Rica presenta un crecimiento exponencial entre los años 2009 y 2012, alcanzando su punto máximo con un total de 214 solicitudes de proyectos o iniciativas de cooperación. Mientras que sobre su oferta, por otro lado, no sobrepasa en un año las 51 solicitudes presentadas en el año 2013. La diferencia entre la máxima cantidad de solicitudes de demanda y de oferta del país, es de 163 solicitudes. No obstante, esta brecha no está fuera de lugar para un país en desarrollo.

El gráfico permite apreciar que el país, de acuerdo con sus capacidades, busca no solo recibir sino también dar cooperación, lo que se puede ver reflejado en el constante crecimiento de la oferta entre el año 2009 y 2013, y una cantidad que se sitúa por encima de las diez solicitudes de proyectos o iniciativas entre 2014 y 2016. Además hay que tomar en cuenta que posiblemente, no ha sido registrada la totalidad de los proyectos o iniciativas, ya que corresponde a los enlaces de cooperación dar a conocer esta información a MIDEPLAN, lo cual en algunos casos no sucede. Y en cuanto a la reducida cantidad de proyectos o iniciativas de 2017, tanto en oferta como en demanda, es muy pronto para asegurar, al momento de realizarse este análisis, que estos sean los valores absolutos y que se mantengan de la misma forma al finalizar el año.

Ahora bien, como se indicó, esta cifra corresponde a las de solicitudes de oferta y demanda de proyectos o iniciativas de cooperación internacional sin describir el estado en el que se encuentran las mismas.

Por esta razón, MIDEPLAN subclasifica estos proyectos en: *aprobados* (cuando cuenta con los permisos necesarios), *cancelados* (aquellos que luego de haber sido

aprobados y se encontraban en ejecución, son interrumpidos definitivamente por alguna situación), *en ejecución* (es lo comprendido entre el inicio de las actividades correspondientes y su finalización), *ejecutados* (es cuando finalizan las actividades y se dan por cumplidos los objetivos), *formulación* (planteamiento de las actividades como parte del proceso de negociación), *negociación* (se ubica antes de la aprobación y se lleva a cabo de acuerdo al marco normativo citado), *rechazado por MIDEPLAN* (cuando no cumple con los requisitos necesarios) y *rechazado por fuente externa* (sucede cuando no es aprobado por la misma).

En total, de los 1126 proyectos o iniciativas de cooperación registradas entre 2006 y 2017: 94 han sido aprobados, 72 cancelados, 306 ejecutados, 262 se encuentran en ejecución, 5 en formulación y 104 en negociación; 203 han sido rechazados por la fuente externa y 80 han sido rechazados por MIDEPLAN. Estos datos se verán representados gráficamente, pero distribuidos según el rol asumido por el país, ya sea como oferente (a lo que tocan 148) o demandante (a lo que tocan 978).

Gráfico N° 2

El estado de los proyectos/iniciativas de cooperación internacional de Costa Rica en rol de
oferente a 2017

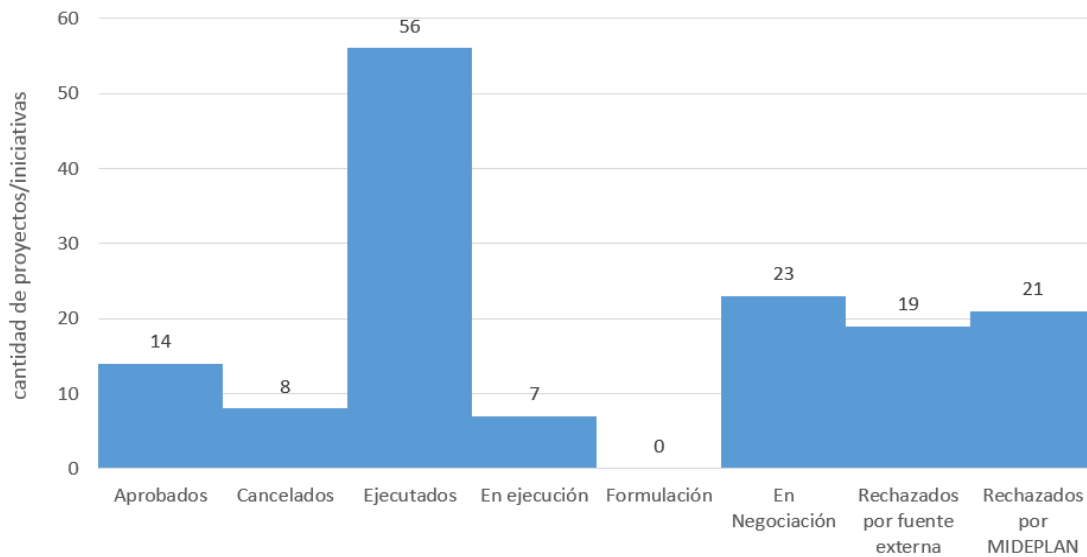


Gráfico de elaboración propia con base en la información del SIGECI, MIDEPLAN (2017)

Gráfico N° 3

El estado de los proyectos/iniciativas de cooperación internacional de Costa Rica en rol de
demandante a 2017

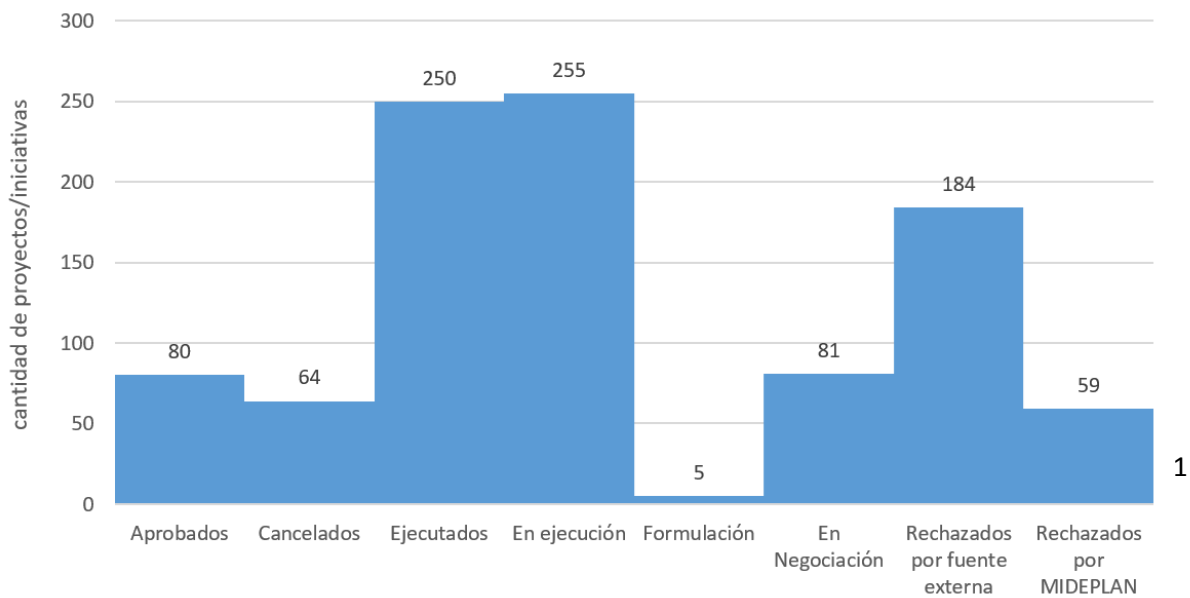


Gráfico de elaboración propia con base en la información del SIGECI, MIDEPLAN (2017)

CAPÍTULO V

ANÁLISIS DE LECCIONES APRENDIDAS EN EL MARCO DEL TALLER DE “COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN IBEROAMERICA. UNA MIRADA DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR” DEL PIFCSS PARA LA REGULACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA EN COSTA RICA.

5.1. DESCENTRALIZACIÓN

Existen diversas formas y tipos de Estados y así sus métodos estatales y funciones de las instituciones o entes que lo conforman, y que son parte de los mismo que envuelve el Sistema Internacional, tales como los Centralizados y Descentralizados, por ello la diferencia entre ambos se debe manejar, ya que permite entender la los procesos de política, administración, economía y hasta sociedad bajo las que se encuentran y trabajan los Gobiernos.

Por un lado el proceso de descentralización puede tener una visión generalizada, en la cual los conceptos de delegación y sobre todo privatización son protagónicos, donde el Estado traspasa el poder centralizado, o de un gobierno central a otras entidades o bien autoridades las cuales no necesariamente y en muchos casos no se encuentran bajo una tutela o administración jerárquica.

De esta forma, se puede entender la definición de descentralización en sí, y según Julián P (2017) como *“delegar parte del poder que ejercía un organismo central a*

diferentes entidades o corporaciones” (parr. 1). Lo cual muestra que la misma crea una división y transformación del poder dentro de una administración como tal y que para el mismo autor *“implica... un reparto de la autoridad”* (párr .1).

No obstante la descentralización de un Estado se puede ver en diversos rangos dependiendo de sus características y organización Estatal, como descentralización horizontal en la cual se divide o reparte el poder entre instituciones en igualdad de condiciones o lo más parecidas posible, o bien la descentralización vertical la cual es contraria a la anterior y el Gobierno otorga cierto tipo de poder a instituciones de menor nivel. Con ellas la descentralización se puede destacar en diversas ramas dentro de un Estado, ya sea fiscal, administrativa, política, entre otras, las cuales determinarán el teje y maneje del mismo y su funcionamiento

5.2. ORIGEN E HISTORIA DE LA CIDC

La cooperación internacional descentralizada es, sencillamente, la modalidad de cooperación por medio de la cual se canalizan y gestionan los recursos provenientes de dicho campo de las relaciones internacionales, a través de gobiernos subnacionales. Y presenta características especiales por dichos actores, ya que gozan de un derecho de autonomía pero a su vez forman parte de Estados.

El origen formal de la cooperación internacional, de ubicarse en una línea del tiempo, tiene su momento en el año de 1945 con la aprobación de la Carta de las Naciones Unidas. Sin embargo, de acuerdo con el texto de *La Cooperación Descentralizada de Iberoamérica* del PIFCSS (2016) –documento fundamental para este trabajo de

investigación-, las iniciativas de las que se tiene conocimiento en relación con la modalidad cooperación internacional descentralizada, revelan que para el año de 1913 ya existía. Inclusive, el PIFCSS califica este momento como “*el origen moderno de las relaciones entre gobiernos locales*” (p. 13). Esta alusión de *origen moderno* sugiere la transición de una etapa o un período a otro, por lo que se puede dar por hecho que la cooperación descentralizada está provista de una mayor antigüedad. En efecto, el mismo documento recuerda las relaciones entre ciudades-estado de la Grecia clásica y en la Europa renacentista.

El año de 1913, con todo, se ajusta a nueva coyuntura de interacciones más dinámicas entre estados altamente industrializados y a los inicios de una nueva era de cambios exponenciales provocados por la globalización. A su vez, el siglo XX, luego de la II GM, se caracteriza por la identificación consensuada y progresiva de problemas comunes que aquejan a la humanidad en general y por el despliegue de la cooperación internacional para tratarlos, así como por la aparición progresiva de nuevos actores y su luchar por ser reconocidos multilateralmente en el Sistema Internacional y a nivel Estado para gestionar los recursos, conjugando el mayor nivel de efectividad posible.

La selección de 1913 como punto de partida para el origen moderno de la cooperación descentralizada, responde a la creación de la Asociación Internacional de Autoridades Locales en ese año, en La Haya, con una estructura regional descentralizada. Para el sitio citymayors.com (2003) esta era “*la asociación de gobierno local más antigua y más grande del mundo*” (párr. 1). Su propósito era la formulación de políticas para el desarrollo, la unificación de los gobiernos locales y la defensa de su posición, la recopilación de información relativa al nivel subnacional de los estados y constituir un

foco de atención con mayor relevancia dirigido a llamar la atención de la comunidad internacional y a ocupar un lugar y relevancia en el sistema internacional.

Asimismo, en el año de 1957 aparece en escena la Federación Mundial de Ciudades Unidas.

En la actualidad, la Asociación Internacional de Autoridades Locales y la Federación Mundial de Ciudades Unidas han desaparecido, pero no en vano, ya que se unificaron en un congreso fundacional celebrado en París para dar lugar a una nueva asociación llamada: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) en el año 2004, con sede en Barcelona. Este acto se vio motivado por la Conferencia de las Naciones Unidas de Estambul de 1996 sobre Asentamientos Humanos. La red de CGLU, de acuerdo con su sitio web uclg.org (2017), tiene el objetivo de fortalecer a los gobiernos locales y representarlos ante la comunidad internacional. Además, según el artículo 2, inciso C de su estatuto, también tiene la responsabilidad de fomentar la cooperación entre sus miembros. Esta nueva red de gobiernos locales se extiende por más de 140 países y se estima que, acorde con su número de miembros, representa a 70% de la población mundial.

Para el PIFCSS (2016), en la década de los 50 hay acuerdos de hermanamiento entre países y ciudades europeos con ciudades de estados que una vez fueron colonias, en África, América Latina y Asia. Esto se da, como ya se expuso, en un contexto donde se llevaba a cabo el proceso de descolonización. Además, la responsabilidad moral e histórica de las metrópolis con las excolonias. Para la misma fuente, esta relación de cooperación descentralizada es canalizada de las metrópolis hacia las colonias con las que comparten rasgos (lingüísticos principalmente) e historia común; de ahí que para ello cobre importancia la francofonía y la Mancomunidad de Naciones (Commonwealth). Estas

iniciativas, por lo tanto, eran dirigidas desde las potencias hacia la solución de problemas de poblaciones vulnerables (solidario-asistencialista); además, compartir un idioma común –implantado durante la dominación- permitía facilitaba asimilación de las iniciativas de cooperación.

La fuente señala que en la década de los sesenta se registran acuerdos de hermanamiento entre ciudades de Brasil con ciudades de habla portuguesa en África. Por ejemplo entre Luanda (Angola) y Belo Horizonte en 1968. Se destaca que esto se llevaba a cabo bajo la premisa anterior en la interacción de cooperación descentralizada metrópolis-excolonias.

En la década de los setenta y los ochenta, las ciudades europeas tienen relaciones con países que han tenido procesos revolucionarios, como Nicaragua, El Salvador y Cuba, y es transferida la ayuda económica y material.

En la década de los 80, de acuerdo con el Manual de Cooperación Internacional Descentralizada de la Agencia de Cooperación Internacional de Medellín (ACI Medellín, 2005), el Estado era el protagonista del desarrollo (p. 11) y se hacía a un lado a otros actores como los gobiernos locales, por lo que los espacios para la toma de decisiones eran reducidos, así como sus capacidades, mermándose su potencial.

Y aunque, como se ha mostrado, ya se realizaba cooperación internacional descentralizada moderna a partir del año de 1913, el concepto como tal tiene es introducido –de acuerdo al PIFCSS- en la IV Convención de Lomé, haciéndose referencia a la cooperación que se realiza por actores que no son parte del Gobierno Central. Otras organizaciones del nivel subnacional pudieron aspirar a fondos provenientes del acuerdo

de Lomé y además, “se trató de promover un compromiso más activo de la sociedad civil europea con el desarrollo, por ejemplo, acuerdos de colaboración Norte/Sur entre autoridades locales, asociaciones del sector privado sindicatos, entre otros” (ACI Medellín, p. 11, 2005).

Para el PIFCSS, el concepto de cooperación internacional descentralizada adquiere una mayor importancia luego de 1992 con la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, donde los estados asumen el compromiso de poner 0,7% de Producto Interno Bruto a disposición de la cooperación al desarrollo.

La ACI Medellín (2005) sostiene que:

Desde finales de 1992 creció el número de ayuntamiento y autonomías que hacen gestos y actos de cooperación con el Tercer Mundo, al principio, por iniciativa de alguna persona, hasta el surgimiento de 0,7%, como respuesta y compromiso de los países desarrollados gracias a la presión y el trabajo de Naciones Unidas, los países en vía de desarrollo y la sociedad civil (p. 12).

En el año de 1998, con la adopción de un reglamento sobre cooperación descentralizada por parte de la Consejo de la Unión Europea, se amplía el concepto de la cooperación descentraliza y se dice cuáles son los actores que participan de ella. No obstante, el PIFCSS señala que a finales del siglo pasado la concepción que se tenía para la cooperación descentralizada era, si se quiere, tradicional, ya que la mecánica era únicamente de ayuda de gobiernos locales de países desarrollados dirigida a gobiernos

locales de países en desarrollo; siguiendo el patrón de comportamiento de la cooperación internacional para el progreso en general.

Después de esto, se pasa de relaciones de cooperación verticales-asistencialistas a relaciones más horizontales para el beneficio de todas las partes en intercambios de recursos y experiencias. Esto se vio motivado por programas del Banco Mundial y la Comisión Europea. Luego de esto, hay una mayor disposición de actores de cooperación internacional para participar de la cooperación descentralizada, así como de los estados.

5.3. LA REGULACIÓN DE LA CIDC

La existencia de un marco normativo o bien, la identificación de normas ya existentes que transfieran la competencia de la regulación de la cooperación internacional descentralizada a las unidades rectoras, es de gran importancia para otorgar una mayor legitimidad a los actores del Gobierno Central, el MRREE, MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda, que dirigen el sistema nacional de cooperación internacional, frente a los gobiernos locales sin que se vulnere la autonomía de estos órganos, garantizada por el artículo 170 de la Constitución Política de Costa Rica de 1949.

El país, para el PIFCSS (2016), se encuentra entre los que *“no disponen de norma alguna que regula la cooperación descentralizada”* (p. 36); lo cual es medianamente cierto de acuerdo con los hallazgos de esta investigación. Como se dará a conocer más adelante, con base en la situación de otros países de la región iberoamericana, en Costa Rica sí existen normas que, aunque de forma indirecta y sin referirse a esta modalidad abiertamente, en el marco de la regulación de la cooperación internacional en general,

pueden remitir dicho concurso a las entidades rectoras, pero sin generar obligaciones para estar frente a los gobiernos locales. Sin embargo, dichas normas no precisan el proceder las entidades rectoras para con estos actores ni señalan cómo deben proceder en caso de que se institucionalicen enlaces de cooperación municipales dado su derecho de autonomía.

Las responsabilidades en cooperación descentralizada pueden ser asumidas por el MIDEPLAN y el MREC por las facultades que les atribuyen sus marcos normativos, pero no porque estos lo establezcan. De hecho, el PIFCSS (2016) apunta que ninguno de los países iberoamericanos tiene una legislación específica para la cooperación internacional descentralizada, por lo que recurrir a normas sectoriales para ello, al menos en Iberoamérica, no es inusual; es más bien una constante. La diferencia está en que los marcos normativos de las unidades rectoras de cooperación internacional de otros países (como se verá más adelante), sí presentan normas que especifican cuáles deben ser sus funciones de estos con respecto a los gobiernos subnacionales; mientras que el Reglamento del Artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional se limita únicamente, a mencionarlos como parte del sistema nacional de enlaces de cooperación.

La propuesta integral de cooperación internacional descentralizada conlleva por defecto, una configuración de redes de interacción entre el nivel nacional y subnacional, con pautas que ciertamente la distinguen de las que imperan en las relaciones de cooperación al interior del país para las instituciones nacionales, subordinas al gobierno central y a sus directrices.

Los marcos normativos por tomar en cuenta para el caso de Costa Rica, son básicamente, el artículo 11 de Ley de Planificación Nacional N° 5525 de 1947, el Reglamento del Artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional N° 5525, Decreto

Ejecutivo N° 35056-PLAN-RE de 2009; el Decreto Ejecutivo N° 35777 de 2010 que modifica el anterior, la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131 de 2001, el Decreto Ejecutivo N° 38305 de 2014, el Código Municipal Ley No 7795 de 1998 y la Constitución Política de Costa Rica de 1949. Esto, se ha de aclarar, que no son todos ni descarta la existencia de otros reglamentos o normas supletorias que contribuyan al fortalecimiento de las capacidades institucionales para la regulación de la cooperación internacional descentralizada.

La taxonomía del PIFCSS, de acuerdo con la información recabada a través de cuestionarios, reconoce, en términos de cooperación internacional descentralizada y su regulación, la existencia de dos grupos: El primer grupo está conformado por aquellos que cuentan con marcos normativos para la cooperación descentralizada (Argentina, Colombia, Ecuador, El Salvador, España, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay) y el segundo por aquellos en los que no existe ninguna referencia para el ordenamiento sistemático de dicha actividad (Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay) (p. 31). Seguidamente, toma a los del primer grupo y los subdivide en otros tres conjuntos de acuerdo al rango de sus normas, obteniéndose como resultado la siguiente distribución:

1. Países en que la acción exterior de los gobiernos subnacionales tiene reconocimiento constitucional: Argentina y Ecuador.
2. Países que reconocen y regulan la cooperación descentralizada en normas sectoriales que regulan la cooperación al desarrollo: España, Colombia, Perú.

3. Países que reconocen y regulan la cooperación descentralizada en normas sectoriales que regulan el régimen local: República Dominicana, Perú, Portugal, El Salvador y Uruguay.

Esto será de gran utilidad para centrar el estudio en los países que sí regulan la cooperación internacional descentralizada, específicamente en sus marcos normativos en balance con lo hallado para el caso de Costa Rica y las características que los facultan para entrar de lleno en alguno de los tres conjuntos anteriores.

Es un hecho incuestionable que la inexistencia de un marco normativo o simplemente, de normas que remitan competencias a los actores del Gobierno Central (MIDEPLAN, MRREE y el Ministerio de Hacienda), se puede considerar una profunda debilidad en muchos aspectos, principalmente porque genera confusión sobre cuál debe ser el rol de los actores dentro de los alcances del régimen de cooperación de Costa Rica en lo que concierne a la modalidad de cooperación descentralizada, si se entiende que ella no involucra a las institucionales nacionales (como sucede con las otras modalidades y a lo que están adecuadas las unidades rectoras), sino a las municipalidades, que tienen facultades distintas como parte del nivel subnacional.

Es evidente que algunos de estos países presentan sistemas políticos, ordenamientos jurídicos y regímenes de cooperación diferentes al costarricense, como por ejemplo, el caso de Argentina que es una República Federal o el de Colombia, México, Chile y Perú que son algunos de los que cuentan con agencias de cooperación que centralizan las labores en esta materia. Sobre esta visión, fácilmente se podría presumir la inadaptabilidad de varias de las *lecciones aprendidas*; lo cual es correcto, pero únicamente si se buscara adoptarlas en

sentido literal y sin contextualizarlas, aguardando que en la práctica, funcionen del mismo modo en el territorio costarricense que en sus países de origen.

Sin embargo, se debe entender de antemano que 1) todos presentan normas para la regulación una misma actividad, que es la de cooperación internacional (independientemente de los actores que la presiden, ya sean agencias de cooperación internacional o departamentos de ministerios), 2) que en todos los países, las municipalidades o el equivalente a ellas goza de autonomía –aunque, ciertamente, en grados diferentes-, y 3) que el análisis se centra en la norma como tal que confiere capacidades a los actores del gobierno o central o descentralizados, con el propósito de identificar similitudes en lo que corresponde al caso específico de la cooperación en Costa Rica, para encontrar debilidades y fortalezas, y con ello determinar –sobre la experiencia de otros países- qué medidas se pueden tomar para mejorar su situación y propiciar una eficaz articulación de actores.

Sobre el tercer grupo no se hará referencia, ya que el PIFCSS no rescata lecciones importantes en cuanto a este grupo de países. Además, ya se verá comparado y abordado el Código Municipal de Costa Rica en los dos primeros grupos.

5.3.1. PAÍSES EN QUE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LOS GOBIERNOS SUB-NACIONALES TIENE RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL

Habiéndose expuesto lo anterior, se dará comienzo al análisis comparativo-exploratorio de los casos de Argentina y Ecuador, que responden al conjunto de países en que *la acción exterior de los gobiernos sub-nacionales tiene reconocimiento constitucional*, sin descartar

por ello sus marcos normativos relativos a la gestión de la cooperación internacional; ya que si se observa la condición de dicha categoría, el PIFCSS no señala, explícitamente, que la modalidad de cooperación en cuestión debe estar grabada en sus constituciones, sino únicamente la capacidad de los gobiernos subnacionales para actuar en el exterior con cierta independencia del Gobierno Central o Nacional (según sea el caso).

De cualquier manera, estos países en sí mismos, constituyen una muestra relativamente representativa –al ser los únicos dos del espacio iberoamericano con este reconocimiento a nivel constitucional-, ya que suponen configuraciones de desarrollo local orientadas al ejercicio en el exterior de estos actores, que procuran la misma facultad, pero desde corrientes distintas en virtud de la organización del poder sus estados. Por lo tanto, se tiene, por un lado, la perspectiva federal (Argentina) y por el otro, la de Estado unitario (Ecuador); siendo esta última la que, en virtud de su sistema político, se aproxima más a la realidad de Costa Rica.

En la Constitución Política de Argentina de 1994, se lee que las provincias pueden “*celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación*” (artículo, 124). Esto revela un alto grado de autonomía de carácter provincial y capacidades para maniobrar más allá de las fronteras nacionales como estados federales, lo que para Siles (2014) significa “*un instrumento que supone un actividad y un desarrollo formal superior*” (p. 8). Los tratados internacionales, en cambio, quedan como competencia exclusiva del Estado Federal, como sujeto de derecho internacional público. Las provincias únicamente pueden, para el artículo 125, celebrar tratados parciales,

limitados para impulsar el desarrollo económico en diferentes áreas (excluyéndose los de carácter político en aras de dicho artículo)

Para Siles (2014):

Las provincias argentinas, como especies de actores subnacionales, no han permanecido extrañas a los cambios operados en el sistema internacional incursionando con una intensidad progresiva en el ámbito internacional en la búsqueda primordial de oportunidades para mejorar sus situación socio-económica (p. 7).

Ahora, esto concierne a las provincias que se desprenden del Gobierno Federal en calidad de gobiernos subnacionales; por lo que para entender estrictamente los regímenes municipales de Argentina (nótese la expresión en plural), entonces, habría que estudiar por separado los sistemas de sus veintitrés provincias o estados federados, puesto que no menciona a las municipalidades. El PIFCSS (2016) destaca que en efecto, la cooperación internacional descentralizada de los municipios de las provincias de Argentina se realiza por la vía consuetudinaria (p. 33), lo que quiere decir que se basan en la costumbre para actuar en el plano internacional; inclusive, Cafiero (2008) apunta que, entre ellos mismos, hay un *pequeño pero muy activo grupo* con una importante presencia en Redes Internacionales de Municipios y Asociaciones de Desarrollo Local (p. 279).

En lo que respecta a Costa Rica, la Constitución Política de 1949 garantiza el derecho de autonomía municipal, al señalar que “*las corporaciones municipales son autónomas*” (artículo 170), de la misma forma en que lo hace la Constitución Política de

Argentina de 1994 al aseverar la autonomía de la totalidad de las municipalidades del territorio, independiente del régimen de provincial al que pertenezcan, en su artículo 123. Para Cafiero (2008), en Argentina el *“el principio rector es que todo aquello que puede ser gestionado y resuelto en un nivel institucional más cercano con el ciudadano, no debe ser gestionado o resuelto en uno superior”* (p. 5); de ahí que merezca la pena el derecho de autonomía atribuido a las municipalidades (no solo para Argentina, sino en general), a raíz de que están anudadas a las comunidades y a sus necesidades más básicas.

Volviendo al nivel provincial de la organización Argentina, hay un problema que radica en lo propuesto por el PIFCSS sobre que la posibilidad de firmar convenios. Al ser verdaderos estados federales dentro de un Estado mayor, no se puede comparar con la realidad costarricense a menos que forzosamente, se imagine a una provincia de Argentina como el equivalente a un cantón en Costa Rica. Claramente, la escala de su organización supera a la costarricense en todo sentido. A menos, claro, que se realicen comparaciones de capacidades en términos de gobiernos subnacionales y no de municipios llanamente, que permitan una simetría por concepto de disposiciones del Estado para estas entidades distintas del Gobierno Central (sea municipio, provincia u otro órgano en lo que cabe dentro de la división político-administrativa de un territorio) en el estadio de los convenios.

Los gobiernos subnacionales (las municipalidades) de Costa Rica, a nivel constitucional (y solo a nivel constitucional), no están facultadas al igual que los de Argentina y como el PIFCSS se vale de ello como criterio para acomodar a Argentina junto con Ecuador, como los países donde los gobiernos subnacionales tienen una acción en el exterior, respaldada por la Constitución, se puede afirmar que ciertamente Costa Rica no tiene cabida en esta categoría, pues el artículo 170 concibe únicamente su autonomía.

Mas eso no quiere decir que el país carezca de normas que garanticen la acción de los gobiernos locales en el exterior, como se podría suponer con base al lugar que ocupa en países que no regulan la cooperación.

Persiguiendo la lógica del PIFCSS, si el ordenamiento jurídico otorga la capacidad a los gobiernos subnacionales de actuar en el exterior, entonces el país sí podría hacerse con un lugar entre los que regulan la cooperación descentralizada, pero en el tercer conjunto, asociado a las normas sectoriales que dirigen lo local. Esto porque el Código Municipal, Ley N° 7794 de 1998, establece que la municipalidad puede “*concertar, con personas o entidades nacionales o extranjeras, pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones*” (Artículo 4, inciso f). Prueba de que esto sucede en la práctica son los acuerdos³⁴ suscritos por la Municipalidad de San José, que datan desde 1978, de cooperación, hermanamiento y otros afines o el convenio a firmarse –a la fecha de esta investigación- entre la Municipalidad de Escazú y Medellín en gestión de riesgos.

Se ha demostrado que hay una cierta similitud entre las capacidades institucionales que definen el artículo 124 de la Constitución argentina de 1994 y artículo 4, inciso f, del Código Municipal de Costa Rica; sin embargo, también comparten otro aspecto no tan positivo y es su imprecisión. Siles (2014) reclama que en el caso argentino, establecer únicamente que los convenios no deben ser incompatibles con la política exterior ni afectar el crédito público, es insuficiente para visualizar con claridad los límites de la norma, por lo que existe un debate sobre si este artículo debe ser reglamentado (p. 12).

³⁴ Estos convenios pueden ser consultados en el sitio de web de la Municipalidad de San José, msj.go.cr, en la sección de información ciudadana.

Los partidarios de la reglamentación sostienen que si bien el art. 121 de la CN reserva a las provincias todo el poder no delegado al gobierno federal, éstas forman parte de un Estado federal; por lo que más allá de la habilitación constitucional para desarrollar actividad internacional la misma debe enmarcarse en los lineamientos de la política exterior, cuya conducción se encuentra unificada en el gobierno federal (p. 13).

Ante esta situación, la fuente rescata dos soluciones: 1) crear una ley reglamentaria para el artículo 124 o 2) que haya una *autorregulación provincial*, lo que es posible gracias a su sistema federal, pero inaplicable al caso de Costa Rica, que presenta el mismo vacío legal que Argentina. El inciso f del artículo 4 del Código Municipal de Costa Rica carece de especificidad ni tampoco hay un reglamento que refiera los márgenes de acción y procedimientos para el actuar de los municipios en el exterior, ni tampoco previene (como si lo hace la Constitución Nacional de Argentina) las incompatibilidades con la política exterior del país. Esto es fundamental ya que en Costa Rica, el responsable último de las acciones de los gobiernos locales –con efectos positivos o negativos- ante entidades extranjeras, es el Estado y el MREC.

El PIFCSS (2016) en su texto destaca la experiencia de Ecuador en cooperación internacional descentralizada, por atribuir constitucionalmente, la competencia de la cooperación a sus gobiernos subnacionales. Este país, de hecho, se describe en el artículo 1 de su respectiva Constitución Política como un Estado con una administración descentralizada. Aquí se consideran gobiernos subnacionales o del modo en los que designa el artículo 238 de su Constitución, *gobiernos autónomos descentralizados*, las

siguientes entidades: las juntas parroquiales rurales, los consejos municipales, los consejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.

Los gobiernos regionales, provinciales, municipales, de los distritos metropolitanos autónomos y parroquiales están dotados de poder para gestionar su cooperación internacional por los artículos 262, 263, 264, 266, 267 y 269 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008. Para el PIFCSS (2016), *“la ecuatoriana es, seguramente, la norma más innovadora o avanzada en el contexto iberoamericano, ya que surge de un proceso participativo que contó con una fuerte participación de todos los actores del territorio”* (p. 33). Y es que la cooperación no solo está mencionada en su Constitución, sino que reconoce la capacidad institucional de estos actores locales para actuar en el plano internacional en asuntos de cooperación; lo cual es inexistente para la de Costa Rica.

El par del Código Municipal para Costa Rica, es el Código Orgánico de Organización Territorial y Autonomía y Descentralización de Ecuador. En este se especifica el *ejercicio de las competencias constitucionales* (CAPÍTULO IV), donde se abordan con mayor detalle, las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados del país en cuestión. El Código señala lo siguiente:

Los gobiernos autónomos descentralizados podrán gestionar la obtención de recursos de la cooperación internacional y asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias propias en el marco de los objetivos nacionales, de sus planes de desarrollo y los principios de equidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, oportunidad y pertinencia. Se

mantendrá un registro en el sistema nacional de cooperación internacional (artículo 131).

Lo expuesto sobre Ecuador y la cooperación descentralizada amerita el reconocimiento de una debilidad en la normativa de Costa Rica. Aunque si bien el Código Municipal no permite la celebración de convenios (que pueden ser de diferentes tipos como se ha comprobado), no descentraliza la gestión de los recursos de cooperación, de modo que la participación de los gobiernos locales en iniciativas territorialmente destinadas a los cantones que se encuentran bajo su jurisdicción, puede darse de forma indirecta –excluyéndoseles de los procesos de negociación y ejecución. Al mismo tiempo, se pueden ver desplazados involuntariamente por el Gobierno Central ante a las deficiencias (falta de recursos, personal capacitado e información) de las municipalidades para activarse en este campo de las relaciones internacionales.

Si los criterios de selección del PIFCSS dependieran de que los marcos normativos en diferentes niveles contemplaran el concepto de cooperación y la competencia de las municipalidades para llevarla a cabo y no de la actuación en el exterior de estas entidades autónomas, Costa Rica no tendría cabida en ninguno de los tres conjuntos de países. Como ya se pudo observar en contraposición con el caso de Argentina, Costa Rica si puede ocupar un sitio en el tercero de ellos; no obstante, con fisuras que puede –y debe- sellar para consolidar su lugar incorporando las sentencias del sistema descentralizado ecuatoriano en un reglamento de artículo.

Otro punto importante es que Ecuador no omite un factor determinante para la formulación de políticas de cooperación internacional, que es la sistematización de las iniciativas, donde afirma que mantendrá *“un registro nacional en el sistema nacional de*

cooperación internacional” y cabe destacar, vincula a la unidad rectora de cooperación (SETECI) y a los gobiernos subnacionales directamente. En Costa Rica, los gobiernos locales que gestionan las iniciativas de cooperación no informan de ello a las autoridades, debido que no se ha establecido un flujo de información bidireccional entre el nivel nacional y subnacional, por lo que casi la totalidad de ellas pasan desapercibidas por las unidades rectoras y no son cuantificadas en la plataforma del SIGECI. Además, no se encuentran obligadas a hacerlo ni a cumplir con las funciones de un enlace de cooperación, debido a que el Reglamento del Artículo 11 de la Ley de Planificación puede no tener competencia sobre ellas.

Que las iniciativas de cooperación pasen desapercibidas por las unidades rectoras y sistema de almacenamiento de experiencias de cooperación, se traduce en la pérdida de insumos de utilidad para la toma de decisiones y la formulación de políticas de cooperación, de buenas prácticas que puedan ser compartidas en catálogos de oferta y demanda a otras municipalidades nacionales y extranjeras, de inteligencia sobre la que se pueda medir la situación del país y su contribución al PND y en un inconveniente para elaborar programas de formación, asesoramiento, asistencia y acompañamiento en cooperación internacional sobre la base de lo que ya existe. Actualmente, es una tarea imposible, realizar estas diligencias y otras evaluaciones. La cooperación descentralizada en Costa Rica es *territorio inexplorado*, dada la falta de información sobre su estado actual.

Esto se debe, por sobre todo, al distanciamiento de las unidades rectoras de cooperación de los gobiernos locales. Para organizar acciones conjuntas, se requiere de enlaces de cooperación que tiendan un puente entre ambos niveles. Y a pesar de que el artículo 14 del Reglamento del Artículo 11 de la Ley de Planificación, Decreto Ejecutivo

Nº 35056, incluye a los gobiernos locales como parte las entidades que pueden designar representantes para el sistema de enlaces de cooperación, estos no han sido identificados, por lo que se dificulta aún más la organización entre los entes nacionales y los gobiernos subnacionales.

Hay que tener claro que los gobiernos locales, como órganos autónomos, por voluntad propia y no por obligación, pueden elegir si participar de este sistema o no. Así como tampoco el Reglamento del Artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional genera obligaciones para el MRREE y MIDEPLAN frente a los gobiernos locales ni siquiera aún en materia de cooperación internacional como unidades rectoras por que dicha normativa tiene el peso de un decreto ejecutivo y no de una ley, con competencias que pueden ser inconstitucionales en su aplicación a las municipalidades. No obstante, las partes sí pueden asumir responsabilidades –como ya se ha dicho- y estructurar un dialogo conjunto del que se obtengan mejores resultados, en armonía con el PND y la política exterior del país, con un conocimiento más acertado sobre las actividades de cooperación que tienen lugar en los cantones.

A esto, el sistema ecuatoriano va más allá. En su Decreto Ejecutivo No 1202 de 2016 establece que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador, tiene por encargo: *“coordinar con los gobiernos autónomos descentralizados y con las entidades que corresponda, la ejecución de las políticas que emita para el funcionamiento del Sistema de Cooperación Internacional”* (Artículo 2, inciso 9). Indudablemente, hay un mayor vínculo entre los entes, una verdadera articulación de actores a nivel normativo, lo que facilita la recolección de información y la alineación del actuar de los gobiernos autónomos con las políticas de cooperación.

5.3.2. PAÍSES QUE RECONOCEN Y REGULAN LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN NORMAS SECTORIALES QUE REGULAN LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

No es tan común para el PIFCSS (2016), que los países que regulen la cooperación internacional descentralizada por normas constitucionales (como se pudo observar en el caso anterior), sino que *“resulta más frecuente, sin embargo, encontrar países que regulan la cooperación descentralizada por la vía de normas de corte sectorial”*; de lo cual proceden dos de las categorías presentadas anteriormente, correspondientes a los países que lo hacen por medio de los reglamentos, decretos o leyes para la cooperación internacional (lo que vendría a ser el Reglamento del Artículo 11 de la Ley Planificación Nacional para Costa Rica junto con los dos decretos que la complementan y la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Público) y los que lo hacen por medio de instrumentos con jurisdicción sobre lo local (lo que vendría a ser el Código Municipal).

En este apartado se presentarán los países que componen el grupo de aquellos que *reconocen y regulan la cooperación descentralizada en normas sectoriales que regulan la cooperación al desarrollo*, que son España, Colombia y Perú, y las normas de las que dispongan que pueden ser de utilidad para el caso Costa Rica y la construcción de su sistema de cooperación internacional descentralizada.

La cooperación internacional en España se encuentra bajo el dominio de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo 23/1998. En Costa Rica, cabe destacar la diferencia, no existe ninguna ley de cooperación internacional, sino únicamente el

reglamento consultado, el cual tiene el valor de un decreto ejecutivo y refiere, por lo general, el esquema de la cooperación internacional no reembolsable y gira en la competencia de la cooperación no reembolsable ligada a créditos externos al MHDA sin ahondar en su proceso. En España, por otra parte, la cooperación internacional sí figura en una ley, lo que le da un rango jerárquicamente superior al de un Decreto Ejecutivo y un margen más amplio y absoluto. A consecuencia de esto, la Ley Española de Cooperación sí tiene una clara competencia sobre los gobiernos subnacionales.

Sobre estos últimos actores, la Ley 23/1998, establece lo siguiente:

1. La cooperación para el desarrollo que se realice desde las Comunidades Autónomas y las Entidades locales, expresión solidaria de sus respectivas sociedades, se inspira en los principios objetivos y prioridades establecidas en la sección 2.^a del capítulo I de la presente ley. [...] La acción de dichas entidades en la cooperación para el desarrollo se basa en los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución (artículo 20, incisos 1 y 2).

Si bien, la cooperación internacional descentralizada en España -sin referirse a ella directamente- no se encuentra contemplada en la Constitución Política, como en el caso de Argentina y Ecuador, sí se le puede encontrar en el marco regulatorio de la cooperación internacional para el desarrollo. Lo que no sucede en el Reglamento del Artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional, al no indicarse claramente el régimen de cooperación para las municipalidades con arreglo en su autonomía, pese a que los incluye como parte del

Sistema de Enlaces de Cooperación; esta además, es la única observación que hace de ellos la normativa costarricense citada.

Lo último conduce a lo que en el ordenamiento jurídico español se asemeja a lo entendido por Costa Rica en cuanto a enlaces de cooperación –llamados *cooperantes* en España-, que establece un puente entre las unidades rectoras y otras entidades nacionales o subnacionales, en sus artículos 14, 15 y 16. Se puede ver el Estatuto de los Cooperantes Real Decreto 519/2006 de España, no solo realiza un conglomerado sobre quienes conforman su respectivo sistema de *cooperantes*, sino que hace mención de ellos de forma individual y por ello, el tratamiento especial que reciben los gobiernos subnacionales por su autonomía.

En este sentido, se establece que tanto el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la AECID pueden “*suscribir convenios de colaboración*”³⁵ con las comunidades autónomas que resulten necesarios para la regulación del intercambio de información, registro de personas o entidades promotoras de cooperación, contratos y acuerdos complementarios de destino de los cooperantes” (artículo 20) y otros. Hay, entonces, un mecanismo vinculatorio entre las entidades nacionales y subnacionales sin irrespectar la autonomía de las comunidades en España, que genera responsabilidades para las partes en virtud de dichos convenios. Se desconoce –por esta investigación- si existen convenios de colaboración entre MIDEPLAN y el MRREE con las municipalidades, para trabajar temas de cooperación internacional.

³⁵ Un ejemplo es el Convenio de Colaboración entre la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y las Comunidades Autónomas de Galicia, la Riola, Castilla-La Mancha, Islas Baleares, Madrid, Extremadura y Valencia para la Programación Conjunta en Materia de Acción Humanitaria de 2015.

No menos importante, se encuentra el Real Decreto 22/2000 que regula la composición, competencias, organización y funciones de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo. Se aproxima a lo que en Costa Rica se conoce por comisión mixta, pero con funciones de Consejo Técnico de Cooperación Internacional. La diferencia está en que esta es una comisión permanente para una mayor *coordinación, concertación y colaboración* (artículo 1) de las autoridades nacionales con las comunidades autónomas y entidades locales, donde estas participan en la toma de decisiones, para la coherencia y complementariedad de las acciones de las administraciones públicas, la eficacia y la eficiencia en las iniciativas de cooperación y la formación del plan director y el plan anual, y la definición de prioridades (artículo 2).

En lo que respecta a Colombia, durante el proceso de búsqueda de información, se encontró nada más el Decreto No 4152 –mediante el cual se crea APC-Colombia-, citado también el texto del PIFCSS, que se refiere explícitamente a la modalidad de cooperación en cuestión. Pero no se descarta por ello, la probable existencia de otros marcos normativos que el investigador haya pasado por alto.

En ella señala que una de sus funciones a cumplir es: “*promover, gestionar y facilitar las acciones de cooperación descentralizada que reciban y otorguen las entidades territoriales y el sector privado*” (artículo 6, inciso 8). Hay que resaltar que esta modalidad se encuentra dentro de las responsabilidades de esta Institución, lo que significa un compromiso para con ella; no así para las entidades rectoras de cooperación de Costa Rica. La diferencia de formar parte una de sus *funciones* y parte del sistema de enlaces de cooperación, puede resultar determinante.

La promoción de la cooperación internacional descentralizada como función, se manifiesta en lo que sigue del marco normativo y en la división de trabajo de la agencia de cooperación de Colombia, por lo que se establece un compromiso claro con los gobiernos subnacionales. Con esto en mente, la Dirección de Coordinación Interinstitucional de Cooperación de APC-Colombia, entre otras funciones, asiste a las entidades territoriales en su gestión de la cooperación y promueve los intercambios entre ellas (artículo 13, inciso 11 y 12); en tanto la Dirección de Oferta de Cooperación Internacional y la Dirección de Gestión de Demanda de Cooperación Internacional, les ayuda a desarrollar capacidades para la formulación de proyectos.

En Costa Rica, la única observación que se hace de las municipalidades en el Reglamento del Artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional, se encuentra en lo relativo a los enlaces de cooperación, como ya se ha reafirmado y no queda claro qué tipos de compromisos se generan a partir de la existencia de enlaces municipales de cooperación.

Por ejemplo, entre las funciones de MIDEPLAN como rector interno de la cooperación, en el artículo 3, incisos d y e, se encuentra que debe dar asesoría a las entidades públicas en la formulación de las propuestas de cooperación y acompañarlas en el proceso de gestión y aprobar las iniciativas que sean presentadas por los enlaces de cooperación; no obstante, estas normas –como ya se ha reiterado- podrían no tener competencia sobre los gobiernos locales si se toma como precedente la resolución de la Sala Constitucional sobre el artículo 10 de la Ley de Planificación Nacional -en que se estipula que MIDEPLAN es quien da la aprobación final para iniciar con los trámites de

créditos externos que puedan ser obtenidos por organismos públicos-, donde indica que su aplicación a las municipalidades es inconstitucional.

Entonces, pese a que este reglamento del artículo extiende su jurisdicción sobre los asuntos de cooperación internacional, puede que encuentre un limitante en la autonomía de las municipalidades. No se puede dar por sobreentendido que su marco normativo, al referirse a las entidades públicas en un sentido genérico, vaya a generar compromisos entre los ministerios rectores de cooperación y los gobiernos locales, a menos que se origine a partir de la identificación de un enlace de cooperación y que las partes estén de acuerdo con asumir responsabilidades mutuas (puesto que, por un lado, los gobiernos locales no están obligados a cumplir con las directrices del decreto, como por ejemplo, solicitar la aprobación de las iniciativas de cooperación y que por el otro, el reglamento tampoco añade obligaciones adicionales al MRREE y MIDEPLAN para con las municipalidades, del mismo modo en que el Decreto N° 4152 con APC-Colombia).

Por último, en lo que se refiere a este segundo grupo de países se encuentra Perú, que también ocupa un lugar entre los países del tercero, que lo hacen a nivel de normas para el régimen local. Pero en lo que respecta a sus normas sectoriales que regulan la cooperación al desarrollo, este país cuenta la Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional N° 27692 de 2001, señala que la APCI debe apoyar a los *“Gobiernos Regionales y a los Gobiernos Locales en la preparación de planes, programas y proyectos de cooperación técnica internacional y en la ejecución de los mismos”* (artículo 4, inciso g); lo que resulta muy similar al caso de APC-Colombia y que puede desembocar en las misma conclusiones.

No obstante, es interesante que también Perú reconozca a los gobiernos locales como “*entidades distintas al Gobierno Central*” en su artículo 5, sobre lo cual establece facultades y obligaciones que se ajustan al derecho de autonomía de estos órganos. En dicho artículo se apunta que los gobiernos locales, a diferencia de otras entidades, pueden gestionar directamente su cooperación internacional. Únicamente están obligados –así lo señala también el PIFCSS (2016, p 35)- a comunicar a la APCI las iniciativas que tengan con entes a nivel internacional para que puedan ser registradas y agregadas al Plan Anual de Cooperación Internacional.

CAPITULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. CONCLUSIONES

Una vez finalizada la investigación, se llegó a las siguientes conclusiones:

1. El sistema de cooperación internacional está conformado por actores privados y públicos que interactúan bajo un principio de solidaridad para el intercambio de recursos y experiencias, a través de diversos instrumentos. La cooperación se formalizó en 1945, con la firma de la Carta de las Naciones de Unidos, no obstante, predominaron las relaciones de corte vertical y asistencialista, y una fuerte dependencia de los países en desarrollo hacia los países desarrollados.
2. En la Conferencia de Bandung de 1965 se comenzaron a promover relaciones en igualdad de condiciones entre países en desarrollo, ajenas a los bloques capitalista y comunista. Este es un importante antecedente para las relaciones de cooperación de sur-sur, con una mayor horizontalidad. Por último, en el año 2000, se aprobaron los ODM, pero estos no se vieron cumplidos en su totalidad e incluso hubo un aumento de las desigualdades. Por esta razón, la comunidad internacional asume el compromiso de dar por cumplida la Agenda 2030 y los ODS.
3. La Conferencia Iberoamericana de Naciones es un amplio marco de actividades, de la cual, la más importante y de más alto es la Cumbre, que se realiza cada dos años

y es organizada por la SEGIB y el país y la SPT. Quienes participan son los actores del Sistema Intergubernamental Iberoamericano.

4. Representa una plataforma para la cooperación internacional a nivel birregional y transcontinental, donde se abordan propuestas de iniciativas (proyectos, programas y acciones) y cuestiones básicas e innovadoras para el fortalecimiento en la gestión de la cooperación sur-sur. Además, esta red dispone de cuatro organismos sectoriales (OEI, OISS, OIJ y COMJIB) que ponen a disposición de los países de la birregión, sus conocimientos especializados en las áreas de su concurso.
5. El sistema nacional de cooperación internacional está compuesto por tres actores: el MREC, MIDEPLAN y el MHCD. Durante el proceso de búsqueda de información, se notó que en lo encontrado y por lo general, el MHCD no figura entre estos tres, y que a él corresponde la cooperación reembolsable de acuerdo a la Ley No 8131 de 2011. Esto se debe a que, regularmente, se presenta únicamente el esquema de la cooperación no reembolsable, lo cual es incorrecto debido a que no representa la totalidad del sistema.
6. En cuanto al sistema en sí, se tiene que el MREC (a lo exterior del país) y MIDEPLAN (a lo interior) se hacen cargo de la cooperación, mientras que el MHCD de lo ya apuntado. Cuenta, para mantenerse en contacto con las instituciones nacionales y subnacionales, con un sistema de enlaces de cooperación. Además, se concluye que el único actor recurrente para ambos esquemas de cooperación financiera es MIDEPLAN, quien debe dar su aprobación para iniciar con los trámites de cooperación verificando que estos sean coherentes con el PND
7. De acuerdo a la información del SIGECI, se descubrió que Costa Rica tiene un rol predominante de demandante de cooperación con un total de 978 iniciativas (13%)

entre 2006 y 2017, por sobre el rol de oferente con un total de 148 iniciativas (87%). Además, la mayor parte de la demanda se concentra en la región central del país.

8. Se encontró que la CIDC se práctica en tiempos de la Antigua Grecia, cuando realizaba entre ciudades-Estado. No obstante, se toma como punto de partida la creación de la Asociación Internacional de Autoridades Locales, en la Haya, que posteriormente se convirtió en 2004 en Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Esta es una red de interacción que unifica a los gobiernos locales de todo el mundo en lo comprendido por un único organismo con amplia trayectoria. Aunque se encontraron documentos relativos a la historia de CIDC, hay un equivalente a nivel nacional para Costa Rica.
9. El PIFCSS afirmó en su documento que Costa Rica no dispone de normas para regular la CDCI. No obstante, se demostró que ello es parcialmente cierto. El país sí dispone de normas que refieren a los gobiernos locales, tanto en la el Reglamento del Artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional (en lo relativo al sistema de enlaces de cooperación). No obstante, son muy generales y no ofrecen un marco de referencia para un tratamiento distinto a estos actores (lo cual es necesario por su derecho de autonomía), las normas de Costa Rica, en síntesis, no especifican como de proceder las entidades rectoras de la cooperación internacional frente a los gobiernos locales
10. Se halló, que, por otra parte, el Reglamento del Artículo 11 no tiene competencia sobre los gobiernos locales, dado que, en lo relacionado a enlaces de cooperación internacional y sus responsabilidades, contiene directrices que pueden ser inconstitucionales, si se toma como precedente la Resolución de Sala Constitucional sobre el Artículo 10 de la Ley de Planificación Nacional. Además, el Reglamento

del Artículo 11, por ser Decreto Ejecutivo, tiene un rango jerárquicamente inferior al de una Ley.

11. Se encontró que en el Código Municipal, con base al caso de Argentina, si garantiza el actuar en el exterior de los gobiernos locales, no obstante, este no está limitado bajo el principio de coherencia con la política exterior del País.
12. El país no dispone todavía de un registro de iniciativas de cooperación descentralizada llevadas a cabo por municipalidades, ya que estas no remiten dicha información a las unidades rectoras.

6.2. RECOMENDACIONES

Una vez finalizada la investigación, se llegó a las siguientes recomendaciones:

1. Costa Rica no se mantuvo ajena a los cambios en el sistema de cooperación internacional, viéndose afectada por el cese de la AOD por considerarse un país de renta media alta. Por ello, debe trabajar en extender su oferta y demanda de cooperación sur-sur hacia países con niveles relativos de desarrollo similares, que puedan aportar conocimiento para el fortalecimiento de capacidades instituciones y gestión de recursos para el cumplimiento efectivo de los ODS.
2. La Conferencia Iberoamericana, como se apuntó, ofrece una plataforma para el intercambio de cooperación sur-sur. Costa Rica debe adoptar un mayor protagonismo en la conferencia, con su oferta de cooperación en medio ambiente, por ejemplo, y atender las recomendaciones y participar de las iniciativas de

organismos sectoriales y programas de la SEGIB, sacando el máximo provecho posible.

3. Se debe poner a disposición del público un esquema donde se presente la totalidad del sistema de cooperación internacional, y no únicamente a los actores de cooperación internacional no reembolsable. Además, el MCHD debe ser tomado en cuenta en la Política de Cooperación Internacional, para que haya un mayor conocimiento de las funciones que lleva a cabo en este ámbito.
4. Costa Rica debe aumentar progresivamente el tamaño de su oferta de cooperación, pero para intercambios de conocimiento, de modo que, en la ejecución de las iniciativas de cooperación, se ven beneficiadas las dos partes. Además, se debe establecer áreas prioritarias en los catálogos de oferta y demanda, que son las que se encuentran en la periferia de la región central, lo que puede contribuir a soluciones contra las distorsiones económicas y nivelar el desarrollo con respecto al área central.
5. Se recomienda aplicar reformas al Reglamento del Artículo 11 de Ley de Planificación Nacional de modo que sea más precisa en cuanto a los gobiernos locales, y cuáles son sus responsabilidades en materia de CDCI.
6. Se debe entender, primero, que dicho reglamento, en su forma actual, no tiene competencia sobre los gobiernos locales, ni genera obligaciones para con ellos. Por eso se recomienda que ambas partes (entidades rectoras de cooperación internacional y gobiernos locales), lleguen a un consenso sobre cuáles son las responsabilidades que pueden asumir, y que sea jurídicamente vinculante.
7. Debe producir un reglamento para el artículo 4, inciso f, del Código Municipal, ya que no hay límites claros en cuanto a los convenios que los gobiernos locales

pueden suscribir con entidades extranjeras ni de los procedimientos que tienen que llevar a cabo. Y debe añadirse un principio de coherencia con la política exterior del país (que lo tiene el artículo 124 de la Constitución de Argentina donde define las competencias de los gobiernos provinciales para celebrar convenios).

8. El país debe trabajar en la construcción de una plataforma de registro exclusivamente para iniciativas de CIDC, o sumar un criterio diferenciador en la plataforma del SIGECI que permita identificarlas del resto; y que sea de utilidad tanto para las unidades rectoras de cooperación internacional, como para los gobiernos locales, para que estos también pueden intercambiar conocimientos y recursos a nivel territorial.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ley de Planificación Nacional No 5525 de 1947 . (s.f.).

Agencia de Cooperación Internacional de Medellín. (2005). *Manual de Cooperación Internacional Descentralizada*. Medellín. Recuperado el 8 de Octubre de 2017

Aliaga, J. A. (2007-2007). *Turismo de Zaragoza*. Recuperado el 6 de Noviembre de 2017, de turismodezaragoza.es:

<https://www.turismodezaragoza.es/ciudad/naturaleza/rios/el-rio-ebro.html>

Amador, K., Pérez, J. M., & Pratt, L. (1998). *Revisión del comercio agropecuario enmarcado dentro de la OMC y sus impactos sobre la sostenibilidad ambiental del sector agropecuario*.

doi:<http://www.incae.edu/es/clacds/publicaciones/pdf/cen724.pdf>

Arenal, C. d. (1995). *Balance y perspectiva de cuatro cumbres iberoamericanas*.

Recuperado el 19 de Octubre de 2017

Aristizábal, A. B. (2010). El Sistema de la Cooperación Internacional al Desarrollo.

Evolución Histórica y Retos Actuales. En C. C. Torno, & M. d. Gómez-Torres, *La Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Editorial de la Universidad

Politécnica de València. Recuperado el 17 de Octubre de 2017, de

<http://www.upv.es/upl/U0566378.pdf>

Aristóteles. (s.f.). *La Política, traducción de Pedro Simon Abril* . Sevilla : Universidad de Sevilla.

- Badi, M. K. (1996). El neocolonialismo en África. Sus formas y manifestaciones. En *Cuadernos África América Latina No 24* (págs. 63-68). Recuperado el 30 de 10 de 2017, de http://publicaciones.sodepaz.org/images/uploads/documents/revista024/11_neocolonialismoafrica.pdf
- Barbé, E. (1995). *Relaciones Internacionales*. Madrid: TECNOS S.A. Recuperado el 2 de Septiembre de 2017
- Barrado, C. M., Serrano, J. R., & Blanco, S. M. (2010). *Los Conflictos Armados de Centroamérica*. Madrid: Imprenta del Ministerio de Defensa. Recuperado el 11 de Noviembre de 2017, de https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/17389/13_conflictos_centroamerica_2010.pdf?se
- Cafiero, A. (2008). *La Cooperación Descentralizada en la Argentina*. Recuperado el 5 de Noviembre de 2017, de http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0223/Cafiero_La_Cooperaci%C3%B3n_Descentralizada_en_Argentina_2008.pdf
- Calderón, M. M. (2007). *La paradiplomacia llevada a cabo por la Municipalidad de San José, relativa a los proyectos de cooperación internacional en el período de 2000 a mayo de 2007*. San José, Costa Rica. Recuperado el 6 de Noviembre de 2017
- Calduch. (1991). *Las Relaciones Internacionales*. Madrid: Ediciones Ciencias Sociales. Recuperado el 4 de Noviembre de 2017, de <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55159/lib1cap4.pdf>
- Código Municipal Ley No 7795 de 1998 .*
- Código Orgánico de Organización Territorial y Autonomía y Descentralización de Ecuador.* (s.f.)
- COMJIB. (2017). *Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos*. Recuperado el 8 de Noviembre de 2017, de comjib.org: <http://comjib.org/es/comjib/historia/>

Constitución de la República del Ecuador de 2008

Constitución Política de Argentina de 1994

Constitución Política de Costa Rica de 1949

Convención de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (1960). París.

Recuperado el 17 de Octubre de 2017 , de

https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/M219_1.pdf

Convenio Constitutivo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. (1945). New

Hampshire. Recuperado el 10 de Noviembre de 2017, de

<https://www.dipublico.org/10260/convenio-constitutivo-del-banco-internacional-de-reconstruccion-y-fomento-birf/>

Convenio Constituto del Fondo Monetario Internacional. (1945). New Hampshire.

doi:<https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/aa/aa.pdf>

Convenio de Santa Cruz de la Sierra . (2004).

Convenio para la Cooperación en el Marco de la Conferencia Iberoamericana (Convenio de Barriloche). (1995).

Cunha, B. R. (2014). *Dcoumentos emanados de la XXII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno y Declaraciones y conclusiones de la XXIV Conferencia Iberoamericana y de otras Reuniones Iberoamericanas 2014.* SEGIB. Recuperado el 5 de Noviembre de 2017, de <http://segib.org/wp-content/uploads/DocumentosEmanadosCumbreMexico-ES.pdf>

Cunha, B. R. (2014). *XXIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.* SEGIB. Recuperado el 6 de Octubre de 2017, de <http://segib.org/wp-content/uploads/DocumentosEmanadosCumbreMexico-ES.pdf>

Declaración de Bávaro de 2002.

Declaración de San José de 2004.

Decreto Ejecutivo No 1202 de 2016 de Ecuador.

Decreto Ejecutivo No 35777 de 2010.

Decreto No 38305-H de 2014.

Decreto No 4152 de Colombia.

dipublico.org. (17 de 6 de 2010). *dipublico.org*. Recuperado el 8 de 10 de 2017, de
dipublico.org: <https://www.dipublico.org/3684/declaracion-de-las-naciones-unidas-1-de-enero-de-1942/>

Dubois, A. (2000). *Diccionario de Acción Humanitario y Cooperación al Desarrollo*.
Recuperado el 17 de Octubre de 2017, de [dicc.hegoa.ehu.es](http://www.dicc.hegoa.ehu.es):
<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/25>

Embajada de la República Popular China en Costa Rica. (10 de Julio de 2014). *Emmbassy of the People's Republic of China in Costa Rica*. Recuperado el 30 de Octubre de 2017, de cr.chineseembassy.org:
<http://cr.chineseembassy.org/esp/xwdt/t1173044.htm>

Escalera, C. M. (1995). La Conferencia de Bandung, sus conclusiones y su posible alcance. En F. J. Conde, *Política Internacional. Cuaderno 22* (págs. 93-103). Madrid: Instituto de Estudios Políticos. Recuperado el 30 de Octubre de 2017, de <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/fondo-historico?IDR=13&IDN=1057>

Estatuto de la Secretaría General Iberoamericana . (2004).

Estatuto de los Cooperantes Real Decreto 519/2006 de España. (s.f.).

FMI. (1944). *Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional*. Washington, D.C.
Recuperado el 17 de Octubre de 2017, de
<https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/aa/aa.pdf>

Gobierno de la República de Guatemala, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Guatemala. (2017a). *XXVI Cumbre Iberoamericana La Antigua Guatemala 2018*. Recuperado el 9 de Noviembre de 2017, de

<http://cumbreiberoamericana2018.gt>: <http://cumbreiberoamericana2018.gt/que-es---conferencia-iberoamericana>

Gobierno de la República de Guatemala, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Guatemala. (2017b). *XXVI Cumbre de Iberoamericana La Antigua Guatemala 2018*. Recuperado el 9 de Noviembre de 2017, de <http://cumbreiberoamericana2018.gt>: <http://cumbreiberoamericana2018.gt/secretaria-pro-tempore>

Herrera, L. K., & Parias, C. H. (2014). Origen y Evolución de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. *Panorama*, 8 (15). Medellín, Colombia.

Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos No 8131 de 2001. (s.f.).

Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo 23/1998 de España. (s.f.).

Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional No 27692 de 2001. (s.f.).

Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto No 3008 de 1962. (s.f.).

Martín, R. D. (2011). *50 años del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (Artículo)*. Universidad de Cantabria. Recuperado el 17 de Octubre de 2017

MIDEPLAN. (2013). *¿Que es MIDEPLAN?* Recuperado el 21 de Octubre de 2017, de https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/f9ec4a9b-8343-4266-94db-c6f1f68d4728/Que_es_MIDEPLAN_2013.pdf?guest=true

Millares, R. (2009). La Segunda Guerra Mundial, 1939-1945. En J. C. Pereira, *Historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas* (págs. 426-444). Ariel Ciencias Políticas.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República de Costa Rica. (2017). *rree.go.cr*. Recuperado el 20 de Octubre de 2017, de <https://www.rree.go.cr/?sec=ministerio&cat=acerca&cont=406>

Naciones Unidas. (1945). *Carta de las Naciones Unidas*. San Francisco.

- Naciones Unidas. (2017a). *Naciones Unidas*. Recuperado el 7 de 10 de 2017, de un.org:
<http://www.un.org/es/sections/history-united-nations-charter/1941-atlantic-charter/index.html>
- Naciones Unidas. (2017b). *Naciones Unidas*. Obtenido de un.org:
<http://www.un.org/es/sections/history-united-nations-charter/1945-san-francisco-conference/index.html>
- Ocaña, J. C. (2003). *Historia de las Relaciones Internacionales durante el siglo XX*.
Obtenido de historiasiglo20.org: <http://www.historiasiglo20.org/IIGM/ONU.htm>
- OCDE. (2016). *Relaciones Globales del CAD*. Recuperado el 17 de Octubre de 2017, de
https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/2016_Adhesi%C3%B3n_al_comit%C3%A9_de_ayuda_al_desarrollo.pdf
- OCDE. (s.f.). *La OCDE*. Recuperado el 17 de Octubre de 2017, de
<http://www.oecd.org/centrodemexico/46440894.pdf>
- OEI. (2017a). *Organización de Estados Iberoamericanos*. Recuperado el 7 de Noviembre de 2017, de oei.es: <http://www.oei.es/acercade/que-es-la-oei>
- OEI. (2017a). *Organización de Estados Iberoamericanos*. Recuperado el 19 de Octubre de 2017, de oei.es: <http://www.oei.es/acercade/que-es-la-oei>
- OEI. (2017b). *Organización de Estados Iberoamericanos*. Recuperado el 7 de Noviembre de 2017, de oei.es: <http://www.oei.es/historico/reglamento.htm>
- OEI. (2017b). *Organización de Estados Iberoamericanos*. Recuperado el 18 de Octubre de 2017, de oei.es: <http://www.oei.es/historico/reglamento.htm>
- OISS. (2017). *Organización Iberoamericana de Seguridad Social*. Recuperado el 18 de Octubre de 2017, de oiss.org: <http://www.oiss.org/Que-es-la-OISS.html>
- OISS. (2017a). *Organización Iberoamericana de Seguridad Social*. Recuperado el 7 de Noviembre de 2017, de oiss.org: <http://www.oiss.org/Caracter-fines-y-funciones.html>

- OISS. (2017b). *Organización Iberoamericana de Seguridad Social*. Recuperado el 7 de Noviembre de 2017, de oiss.org: <http://www.oiss.org/Que-servicios-ofrece.html>
- OMC. (2017a). *Organización Mundial del Comercio*. Recuperado el 17 de Octubre de 2017, de wto.org: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact4_s.htm
- ONU.org. (2017). *Naciones Unidas República Dominicana*. Recuperado el 8 de Octubre de 2017, de portal.onu.org.do: <http://portal.onu.org.do/republica-dominicana/objetivos-desarrollo-milenio/7>
- Orellana, S. Á. (2012). *Una Introducción de la Cooperación Internacional al Desarrollo*. Recuperado el 7 de 10 de 2017
- Peláez-Ballestas, I., & Tovar, J. M. (2008). *Iberoamérica: procesos de intercambio cultural y biológico*. Recuperado el 6 de Noviembre de 2017
- Pereira, J. C., & Martínez, P. A. (1995). *Documentos básicos sobre Historia de las Relaciones Internacionales (1815-1991)*. Madrid: Editorial Complutense.
- Pérez, J. G. (2005). Conflictos territoriales y luchas fronterizas en América Latina durante los siglos XIX y XX. En *Revista de Historia* (págs. 215-241). Recuperado el 10 de Noviembre de 2017
- PIFCSS. (2016). *La cooperación descentralizada en Iberoamérica. Una mirada desde la cooperación sur-sur*. San Salvador: SEGIB. Recuperado el 1 de Octubre de 2017, de <https://www.cooperacionsursur.org/images/DT11.pdf>
- Pla, U. F. (2010). *Organismos Internacionales. Tomo I. Teorías y Sistemas Internacionales*. Santiago de Chile: Ril editorores.
- Protocolo al Convenio de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB)*. (s.f.).
- Real Academia Española. (2016). *Real Academia Española*. Recuperado el 6 de Noviembre de 2017, de <http://lema.rae.es>: <http://lema.rae.es/dpd/?key=iberoamerica>
- Real Decreto 22/2000 de España*. (s.f.).
- Redal, E. J. (2006). *Tomo 02, Historia Universal*. Santiago de Surco, Lima: Santillana. Recuperado el 7 de Octubre de 2017

Reglamento del Artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional No 5525 de 1974, No 35056-PLAN-RE. (s.f.).

Reglamento del Artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional No. 5525, Decreto Ejecutivo No 35056-PLAN-RE. (2009). Recuperado el 4 de Noviembre de 2017

Reglamento General del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Decreto Ejecutivo No 23323-PLAN. (s.f.).

Resolución de Veracruz sobre la Conferencia Iberoamericana. (2014).

SEGIB. (2016). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2016.* SEGIB. Recuperado el 8 de Octubre de 2017

SEGIB. (2017). *Secretaría General Iberoamericana.* Recuperado el 9 de Octubre de 2017, de segib.org: <http://segib.org/paises/>

SEGIB. (s.f.). *La estructura de la Comunidad Iberoamericana.* Recuperado el 11 de Octubre de 2017, de http://www.segib.org/informeCODEI/assets/Cap01.01_Estructura_Comunidad_Iberoamericana.pdf

Siles, M. H. (2014). *La paradiplomacia de las provincias argentinas y la responsabilidad internacional derivada de su actuación.* La Plata. Recuperado el 4 de Noviembre de 2017

Soria, A. B. (2016). *Hacia la Construcción de una Identidad Iberoamericana.* En A. B. Soria, S. S. Breckenridge, & M. F. C., *Iberoamérica. Miradas estratégicas en el siglo XXI* (págs. 15-51). San José: PDigital S.A. Recuperado el 1 de Noviembre de 2017

Soria, A. B., Breckenridge, S. S., & Camacho, M. F. (2016). *Iberoamérica: miradas estratégicas en el siglo XXI.* San José: FLACSO.

Soria, A. B., Breckenridge, S. S., & Camacho, M. F. (2016). *Tomo I. Iberoamérica. Miradas estratégicas en el siglo XXI.* San José: FLACSO. Recuperado el 6 de Noviembre de 2017, de <http://www.flacso.org/sites/default/files/Documentos/libros/secretaria->

general/VF%20-
%20Libro%20Iberoam%20E9rica%20Miradas%20estrat%20E9gicas%20en%20el%20si
glo%20XXI.pdf

Valentín Anders y múltiples colaboradores. (2001-2017). *Etimologías de Chile*.

Recuperado el 6 de Noviembre de 2017, de <http://etimologias.dechile.net>:

<http://etimologias.dechile.net/?Iberia>

ENTREVISTAS REALIZADAS

Daniel García, Director de la Fundación para el Desarrollo Local y Fortalecimiento Municipal de Centro América y el Caribe (Fundación DEMUCA).

Carmen Isabel Claramunt Garro, Directora Adjunta de la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Bernardina Esther Vargas García, Coordinadora de Área de Cooperación Sur-Sur.