

## Cooperación financiera en América Latina, antiguos esquemas y nuevos procesos

*Financial Cooperation in Latin America, Former Outlines and  
New Processes*

**Miriam del Carmen Muñoz Ramírez\***

Código JEL: F02, F21, F36

Recibido: 29/07/2019, Revisado: 01/03/2021, Aceptado: 26/03/2021

### Resumen

El objetivo de este artículo es presentar elementos que permitan comprender de manera práctica las nuevas formas de cooperación para América Latina (AL). En primer lugar, se identifican las diferentes modalidades de cooperación financiera internacional, así como otras formas de cooperación en el contexto global y de AL. En segundo lugar, se indaga sobre los nuevos cooperantes que aportan financiamiento a países de la región y sus ventajas. Por último, se explora el rol de las instituciones universitarias en los nuevos escenarios de cooperación financiera internacional. El resultado de esto es la suma de ideas que pueden hacer inteligible el tema de cooperación financiera internacional para la región en los últimos veinte años y despertar el interés sobre el mismo.

**Palabras claves:** Cooperación financiera, América Latina, nuevos cooperantes, universidad.

### Abstract

This research aims to show practical elements to understand the new forms of cooperation in Latin America (LA). Firstly, identifying the different sorts of international financial cooperation and forms of cooperation within a global context and Latin America. Secondly, look into the new volunteers and the advantages of financing to the region's countries. Lastly, exploring the role of universities in the new international scenarios of financial cooperation. This research adds new ideas that make the topic of international financial cooperation for the region in the last twenty years understandable and create interest in studying it.

**Key words:** Financial cooperation, Latin America, new volunteers, university.

---

\* Magister en Administración por la Universidad de Los Andes. Universidad Politécnica Territorial de Mérida Kléber Ramírez. Mérida, Venezuela. Correo electrónico: profamiriamramirez@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-4943-0509>

## 1. Introducción

La comprensión de las nuevas formas de cooperación para América Latina y el resto del mundo requiere de la revisión sistemática de los elementos articulados a la misma; ello incluye una revisión del marco conceptual, de su evolución histórica, de las experiencias empíricas y sus resultados, lo cual representa una tarea ardua. Sin embargo, es una labor necesaria para valorar las acciones de los entes participantes, para la proyección de futuros cursos de acción o, sencillamente, para formar el sentido crítico ante situaciones políticas y económicas que acontecen a nivel global y que cada vez nos tocan de forma más cercana a nivel local.

La cooperación internacional (CI) se enmarca en la estructura del sistema mundial de intercambio, en el cual se establecen el conjunto de relaciones sociales, económicas, políticas, jurídicas y diplomáticas ejercidas por los Estados, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales. En lo concreto, estas relaciones pueden ser de tipo comercial, de intercambio, cooperación o de integración; a partir de ellas se genera interdependencia política y económica, y de cooperación internacional en la que no solo los Estados participan, sino también nuevos actores que poseen una influencia considerable en la cada vez más compleja red de interacciones internacionales.

La CI es una parte fundamental en las relaciones mundiales, la misma es definida como la relación entre actores internacionales que tiene como objetivo la satisfacción mutua de intereses o demandas y que ocurre por medio de la ejecución coordinada y complementaria de actividades solidarias (Calduch, 1995). Bajo los parámetros de la CI los países, organizaciones internacionales u organizaciones de la sociedad civil pueden proponerse objetivos comunes para alcanzar metas de desarrollo conjuntas, a través de la transferencia de tecnologías, recursos humanos, recursos financieros, conocimientos,

habilidades o experiencias (OCDE, 2018). En este sentido, el propósito de la CI comprende el conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados para apoyar el desarrollo económico y social de países en desarrollo históricamente concebidos como rezagados tecnológicamente, con producción menor y desarrollo desigual (Fernández, 2018). Estas definiciones señalan la CI como un acervo de acciones de carácter ejemplar, dirigidas a la solución de problemas internacionales y la superación de la pobreza a nivel mundial, que de cierta forma buscan moldear lo que se debe hacer en este marco de la actuación, al suponer un uso eficaz de los recursos y una forma correcta de impulsar el desarrollo.

Sin embargo, al considerar los objetivos de la CI, existen también posturas críticas. Ejemplo de ello es lo manifestado por Ripoll y Ghotme (2014), quienes cuestionan sus “buenas intenciones” y señalan que la misma ha estado marcada por la desigualdad y el individualismo, sirviendo de instrumento de penetración de alcance global por parte de los países poderosos a través del discurso globalizador, por lo que, en consecuencia, no ha logrado superar su objetivo de erradicar la pobreza en el mundo.

Siguiendo esta perspectiva crítica, Lo Brutto señala que la CI ha sido “uno de los modos naturales históricos de asistencia que ha funcionado como dispositivo de normalización, control, inclusión y reproducción” (2017, p. 61), usando estrategias de desarrollo que siempre han favorecido a los más poderosos en la relación de cooperación.

El tema de la CI es sin duda un tema controversial, no obstante debatirlo es incuestionablemente necesario, debido a las circunstancias críticas que han presentado muchos países desde la segunda mitad del siglo XX hasta nuestros días, considerando además que se requieren esfuerzos mancomunados para enfrentar los nuevos y cambiantes desafíos globales. Esto convierte a la CI en un campo abierto a múltiples posibilidades y escenarios, en el que, tal como lo señalan Domínguez y Rodríguez (2017), se han registrado avances y retrocesos, así como aciertos y errores.

## 2. Modalidades de cooperación financiera internacional y otras formas de cooperación en el contexto de América Latina

La evolución en la visión del desarrollo, y posiblemente la polémica en relación al propósito de la CI, ha contribuido al cambio en las condiciones para la cooperación con el paso del tiempo, así mismo lo ha sido el surgimiento de nuevos actores alrededor del mundo. Tassara (2012) aborda cómo se han alterado los paradigmas de cooperación desde aquellas ayudas económicas para asistencia en la creación de infraestructura a mediados del siglo XX, hasta las acciones de CI en la actualidad, enmarcadas en apoyo económico, diálogos sobre políticas globales, alianzas, asistencia técnica, interés mutuo y el empoderamiento de actores locales.

En una revisión cronológica, las primeras actividades de colaboración sistemática entre países se produjeron a partir los de los acuerdos Bretton Woods firmados en 1944, los mismos involucraban 44 países y permitieron asentar las reglas para intercambios comerciales y financieros internacionales, de esta forma buscaban terminar con el proteccionismo que rigió desde 1914 (Tassara, 2012). En este contexto se crearon el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), este último se consolidaría como la institución principal para proveer de fondos faltantes a países que requieran inversión pública. Por otra parte, la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y las redes de apoyo entre países tras la Segunda Guerra Mundial, abrieron paso a la creación de otros organismos que propiciaron la CI.

Durante las décadas de los cuarenta y cincuenta se establece la idea de la cooperación internacional ligada al progreso y al desarrollo; organizaciones internacionales como la ONU y los estados nacionales eran los mayores protagonistas de la CI para el desarrollo, mientras que las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) eran incipientes. Los países proveedores de cooperación eran conocidos como “donantes”, discursivamente se destacaba la superioridad de éstos y su imperativo moral, los países beneficiarios o receptores eran considerados como “países pobres” que requerían aumentar la producción industrial y el crecimiento, lo que derivó

en relaciones “paternalistas” (Tassara, 2012), al determinar aquellos qué debían hacer estos últimos con el dinero que recibían.

Esta relación jerárquica entre países donantes y beneficiarios se mantuvo durante la década de los sesenta. Los países industrializados crearon agencias de cooperación para consolidar el intercambio oficial bilateral, siendo la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2018) la más destacada (López, 2018). Por su parte, los países en desarrollo resolvieron consolidar su situación internacional como receptores y donantes de cooperación, conformando organizaciones internacionales como el Movimiento de los Países No Alineados, la Organización para la Unidad Africana y el Grupo de los 77 (G-77), con lo cual buscaban afianzar su posición ante potencias y enfrentar la injerencia en los asuntos de Estado y el imperialismo en todas sus manifestaciones (Tassara, 2012). En este contexto, entran en el escenario de la cooperación internacional las ONG que fomentaban no solo las donaciones a países menos desarrollados, sino que además defendían un desarrollo integral para las sociedades del Sur.

Durante la década de los setenta se continúa acentuando la desigualdad entre países desarrollados y países en desarrollo; los primeros perciben casi el 66% del ingreso mundial, mientras que los países en desarrollo de África, Asia y América Latina aproximadamente el 12%. Esta situación condujo a los últimos a solicitar mayor financiamiento internacional con el consecuente incremento de su deuda pública (Duarte y González, 2014), lo que planteó la necesidad de introducir nuevas reglas para la economía y la política internacional a objeto de coordinar las actividades de los donantes y los receptores. A partir de esta década según Ripoll y Ghotme (2014) los diferentes países incorporaron a sus agendas internacionales temas que exigían de la participación multilateral, tales como los económicos, medio ambiente, derechos humanos entre otros, nacidos de la necesidad de resolver los problemas comunes, lo que dio paso a una mayor cooperación internacional.

La crisis mundial de los ochenta, ocasionada por la recesión económica, afectó la cooperación internacional, en virtud de, el endeudamiento con interés variable que aceptaron los gobiernos de

países en desarrollo, aunado al aumento drástico de los tipos de interés y los costos del servicio de la deuda, también incidieron en los esquemas de cooperación. En consecuencia, esta situación conllevó al aumento excesivo de la deuda externa de estos países, los cuales se vieron obligados a aceptar las medidas neoliberales solicitadas por organismos como el FMI, entre ellas la privatización y desmantelamiento de empresas públicas, la aplicación de Programas de Ajuste Estructural, el fomento de inversiones extranjeras y la reducción del gasto social en educación, salud y seguridad social.

Durante este periodo, los países donantes empiezan a ver a Asia y África con mayor interés, por lo que la región de AL dejó de ser prioritaria para el sistema de cooperación (RedEAmérica, 2016). Así mismo, resalta en esta década el trabajo de las ONG que agrupa organizaciones de origen político, económico, religioso y ambiental para cambiar los paradigmas de cooperación internacional; las mismas comienzan a adquirir mayor visibilidad a partir de la amplia variedad de temas que dichas organizaciones comenzaron a abordar (Lucatello, 2017).

Para los años noventa, las críticas al paradigma clásico de cooperación ganan fuerza, al poner en tela de juicio los medios, instrumentos y prácticas que se estaban utilizando en el sistema de CI; coincide esta crisis con el amplio cuestionamiento que para el momento se hacía a las teorías del desarrollo. Estas circunstancias conducen a realizar un reajuste profundo de los modelos teóricos y estratégicos adoptados hasta entonces en la CI, estos cambios paradigmáticos abren las posibilidades para la conformación de nuevas formas de cooperación en el plano internacional.

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, el siglo XXI inicia encontrando en el escenario de la CI una enorme diversidad y una profunda complejidad (Chiani, 2009). En este contexto, los actores que intervienen en la misma se han diversificado: si bien los Estados-nación siguen siendo actores claves (por ser quienes tienen la competencia para implementar normativas y políticas en el plano internacional como vía más directa y de mayor impacto para conseguir los objetivos) al igual que los organismos multilaterales,

ha sido posible la incorporación de otros actores como los entes subnacionales (municipios, provincias, departamentos, entre otros) y organizaciones de la sociedad civil (ONGs), que su vez generan una gran variedad de tipos de cooperación.

En este transitar histórico, la economía de los países de AL -muchas de ellas basadas en la exportación de materias primas y escaso desarrollo industrial- ha estado subordinada a los monopolios financieros y comerciales de los países desarrollados, llegando a alcanzar una alta dependencia del capital extranjero, principalmente de EEUU y Europa. En los albores del nuevo siglo, las condiciones de cooperación para esta región del hemisferio han sido un tanto cambiantes; en primer lugar, por las condiciones políticas y económicas que se registraron en la primera década del siglo, en países como Argentina, Brasil, Ecuador, Bolivia y Venezuela; en cuyos respectivos gobiernos adoptaron políticas de cooperación financiera en las que prevalecían elementos de soberanía y autonomía nacional, así como un marcado énfasis en instituir acuerdos de cooperación regional.

En la segunda década, las condiciones políticas y hasta económicas de estos países han cambiado y con ello las perspectivas para el resto del continente. En la coyuntura actual se plantean escenarios de incertidumbre en relación a los destinos políticos y económicos de algunos de estos países, así como imprecisiones acerca de quiénes liderarán el intercambio y la cooperación internacional en la región.

Adicional a esto, los diferentes escenarios en que se ha desarrollado la cooperación internacional, la multiplicidad de actores y agentes que intervienen en la misma, ha generado diferentes modalidades de cooperación, al punto que sobre la tipología de cooperación internacional existen diversas categorizaciones, las cuales atienden a criterios como fuente de los recursos, actores implicados, naturaleza de la cooperación.

El cuadro 1, muestra de forma sucinta los tipos de cooperación que se han generado desde los inicios de este tipo de interacciones a las más recientes.

**Cuadro 1.** Tipos de Cooperación Internacional.

CRITERIO	CLASIFICACIÓN	CARACTERÍSTICAS
Según la fuente de los recursos	Pública	Cooperación en la cual los fondos provienen de administraciones nacionales, regionales y locales de países donantes.
	Privada	Cooperación que se establece entre actores no gubernamentales. La ayuda es ejecutada y dirigida en la mayoría de los casos desde actores no gubernamentales de países de renta alta, hacia organizaciones del mismo carácter en países en desarrollo.
Según los actores implicados	Multilateral	Apoyo proporcionado por entidades multilaterales que son creadas a partir de un acuerdo suscrito por varios países. Esta cooperación multilateral puede canalizar fondos propios o recursos de organismos internacionales, agencias gubernamentales o entidades privadas.
	Bilateral	Cooperación que se da entre dos partes, la cual puede ser de gobierno a gobierno mediante agencias de cooperación y basados en convenios, acuerdos u otros mecanismos.
	Centralizada	Tipo de cooperación en la cual él o los donantes son Estados-Nación u organizaciones conformadas por éstos, como la ONU, BM, FMI. Esta expresión es poco utilizada.
	Descentralizada o no oficial	Tipo de cooperación llevada a cabo por organismos subnacionales u organizaciones privadas sin fines de lucro de países desarrollados hacia sus pares en países en desarrollo.
	Triangular	Es el resultado de la asociación de la cooperación de un país desarrollado con otro país en desarrollo, a favor de un tercero de igual o menor desarrollo que el anterior.
	Sur-Sur u horizontal	Cooperación que se da cuando el país oferente es un país en desarrollo pero que ha alcanzado alguna capacidad en cierto aspecto que transfiere a otro país en desarrollo, con el propósito de alcanzar sus objetivos individuales o colectivos de forma consensuada, potenciando el intercambio de conocimientos y experiencias exitosas con relación a la política pública.
	Norte-Sur o vertical	Se origina en un país desarrollado y está dirigida hacia un país en vía de desarrollo, esta es la línea tradicional de cooperación.
	Sur-Norte	Forma de cooperación con base en el aporte de conocimiento en temas de experiencias, lecciones aprendidas y prácticas significativas que pueden hacer los países en vías de desarrollo a los países desarrollados.

	No financiera	Abarca toda aquella cooperación que se brinda en especie. Involucra la transferencia de conocimientos, tecnología, materiales, intercambios culturales, deportivos, ayuda alimentaria, ayuda humanitaria, entre otras.
Naturaleza de la cooperación	Financiera	Cooperación materializada a través de flujos de dinero entre países y organizaciones, con el objetivo de apoyar al financiamiento de proyectos de desarrollo, la adquisición de bienes, la realización de estudios de pre inversión, entre otros fines. Incluye donaciones y préstamos concesionales con alguna naturaleza de donaciones. Esta modalidad de cooperación es ofrecida por fuentes bilaterales y multilaterales internacionales, a través de la asignación de recursos financieros con la finalidad de apoyar proyectos de desarrollo, bajo esquemas de recursos reembolsables y no reembolsables.
	Cooperación Técnica	Es una modalidad de cooperación entre países de similar o menor nivel de desarrollo a través del cual intercambian expertos, conocimientos, experiencias y capacitación.

Fuente: Elaboración propia con base en: APCI (2015), Fundación Gases Occidente (2011), Duarte y González (2014), Socas y Hourcade (2009).

El cuadro anterior muestra los diferentes modos en que se puede registrar la CI, considerando los términos utilizados para nombrarlos, según los actores y fines perseguidos. Las tradicionales formas de CI han sido sustituidas por otras modalidades de cooperación que vienen ganando un mayor impulso y crecen de manera exponencial, esto debido a algunos cambios en el orden político y económico internacional, al cuestionamiento de los modelos de cooperación y desarrollo y a la participación de nuevos actores, algunos de ellos denominados donantes emergentes.

Modalidades como la cooperación Sur-Sur han resultado ampliamente favorables para los países en desarrollo por cuanto contribuyen al fomento de su autoeficacia, actualmente es posible

identificar países del Sur con experiencias exitosas de su propio proceso de desarrollo y compartiéndolo con otros países en la misma situación; esta cooperación se ha convertido en un instrumento esencial en la consecución de los objetivos de la Agenda 2030; en consecuencia, es imperante para estos países seguir trabajando en la consecución de mayor y mejor cooperación Sur-Sur.

Así mismo, la llamada Cooperación Triangular se perfila como positiva, en la medida que facilita las posibilidades de integración además de la cooperación técnica; ambas, unidas a la cooperación para la paz, constituyen formas de CI no financiera que apuntan a la construcción de un mundo mejor.

En relación a la cooperación financiera que implica el intercambio de flujos de fondos generalmente para la implementación de programas que favorezcan al desarrollo del beneficiario, es posible distinguir dos modalidades, las cuales atienden a la reposición de los fondos, tal como se muestra en el cuadro 2.

**Cuadro 2.** Tipos de Cooperación Financiera.

CRITERIO	CLASIFICACIÓN	CARACTERÍSTICAS
Cooperación financiera	Reembolsable	A través de créditos en condiciones favorables, interés y/o tiempo otorgados a los países en desarrollo, generalmente por organizaciones de la banca multilateral como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros.
	No reembolsable	A través de donaciones o subvenciones entregadas en donación.

Fuente: Elaboración propia con base en APCI (2015) y Fundación Gases Occidente (2011)

Este tipo de cooperación también es conocida como cooperación económico-financiera, tal como se señaló anteriormente, la misma consiste en la transferencia de fondos por parte de fuentes de

cooperación, sean estas bilaterales o multilaterales, con el objetivo de apoyar al financiamiento de proyectos de desarrollo económico de los países receptores, tales como programas, proyectos, adquisición de bienes, la realización de estudios de preinversión y actividades de desarrollo vinculadas al fortalecimiento de capacidades, bajo esquemas de recursos reembolsable y no reembolsables.

En el tipo de “financiamiento reembolsable”, su devolución es de carácter obligatorio y puede otorgarse a través de créditos con condiciones e intereses establecidos y que resulten favorables a las partes. En la forma “no reembolsable”, no se considera la devolución de los recursos monetarios; es decir, son otorgados a título gratuito, pueden estar vinculados al fortalecimiento de capacidades del país receptor, transferencia de tecnologías, asistencia técnica, entre otros. De manera general, en esta forma de cooperación es importante considerar tanto la cantidad de su importe, como los mecanismos que se utilizan y los objetivos que se persiguen.

A partir del cambio de paradigma en la concepción del desarrollo, otras formas de cooperación ganaron importancia en su relación a su aporte al desarrollo; es el caso de la cooperación técnica la cual consiste en la transferencia de una capacidad administrativa, técnica o tecnológica. Así mismo, la cooperación en apoyo a programas sociales ha alcanzado mayores niveles y en los últimos años la cooperación dirigida a asuntos migratorios también se ha elevado.

Para cerrar este apartado, es importante destacar el hecho de que los mecanismos de cooperación internacional han evolucionado, en la medida que han surgido nuevos paradigmas, nuevos actores, diferentes intereses, pues se trata de una relación dinámica que pulsa con los cambios económicos y geopolíticos globales.

### 3. Los nuevos cooperantes en el contexto de América Latina

Con el propósito de tener una perspectiva acerca de quiénes son los nuevos cooperantes financieros en el contexto de AL, es preciso revisar previamente los países receptores de la cooperación financiera internacional, de igual forma los países que tradicionalmente han asumido el rol de donantes financieros para la región.

En relación a los primeros, los países receptores son generalmente los países de menor renta y nivel de desarrollo; sin embargo, la cooperación financiera no es dirigida exclusivamente a estos, para acceder a recursos de cooperación, los países tienen una clasificación de acuerdo a su renta per cápita: renta baja, media baja, media alta y alta. El cuadro 3 muestra esta clasificación y los rangos de renta per cápita que abarcan.

**Cuadro 3.** Clasificación de los países según su renta per cápita

Grupo de países	Renta per cápita
Países de ingresos bajos	Su renta per cápita media es inferior a 755 dólares americanos
Países de ingresos medios bajos	Su renta per cápita media es entre 756 y 2.995 dólares americanos
Países de ingresos medios altos	Su renta per cápita media es entre 2.996 y 9.265 dólares americanos
Países de ingresos altos	Su renta anual per cápita es media superior a 9.266 dólares americanos.

Fuente: Elaboración propia con base en APCI (2015)

Nótese según estos datos que para los países de ingreso bajo su renta per cápita media corresponde al 8, 15% de la renta per cápita que obtiene los países de ingreso alto y el 25% del rango inferior de ingresos de los países de renta media alta. Este simple cálculo muestra la gran asimetría que existe entre países desarrollados y países en desarrollo. La ONU reconoce como países pobres aquellos países de bajos ingresos e ingresos medios bajos (APCI, 2015), su

nivel de ingresos afecta su crecimiento económico en el largo plazo, y el desarrollo de su talento humano, reflejándose en altas tasas de analfabetismo, mortalidad infantil, desempleo, entre otras.

Considerando la clasificación anterior, Duarte y González (2014) han reunido información que permite agrupar los países de AL receptores de ayuda en función de sus niveles de renta (Cuadro 4).

**Cuadro 4.** Países de América Latina receptores de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) que se ha aplicado para los flujos de cooperación (2011, 2012 y 2013).

Nivel de desarrollo/renta	Países
Países menos desarrollados	Haití
Países y territorios de renta media y baja	Bolivia, El Salvador, Guatemala, Guayana, Honduras, Nicaragua, Paraguay
Países y territorios de renta media y alta	Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, República Dominicana, Ecuador, Granada, Jamaica, Montenegro, Panamá, Perú, San Vicente y las Granadinas, San Cristóbal y Nieves, Venezuela

Fuente: Elaboración propia con base en Duarte y González (2014)

Observando los países receptores, es importante profundizar en las diferentes experiencias que éstos han tenido en materia de CI a fin de poder hacer juicios acerca de sus resultados. En este sentido Domínguez y Rodríguez (2017) señala que:

... históricamente, AL ha experimentado diferentes formas de apoyo internacional: desde la ayuda militar, a la cooperación atada de los principales donantes multilaterales, a la cooperación solidaria de las iglesias globales y recientemente con la industria de la solidaridad de las ONG globales, entre otros (p. 21).

Es preciso entonces evaluar algunas variables asociadas a las diferentes formas de cooperación, tales como su objetivo e impacto,

calidad de la misma, gestión y transparencia, propósitos de otorgante y necesidades del receptor, entre otras.

En relación a los países que intervienen en la CI como proveedores, la terminología con que se denominan éstos ha cambiado en los últimos tiempos; así, el concepto de país donante se ha ido sustituyendo por la de países cooperantes (Chiani, 2009) o cooperantes emergentes; también pueden conocerse como fuentes cooperantes (APCI, 2015) y están constituidos por países de ingresos altos y países de ingresos medios altos. En la actualidad, la mayoría de los países de renta media alta han consolidado su posición internacional y son al mismo tiempo receptores y donantes de cooperación; aunque casi exclusivamente bajo las modalidades de la asistencia técnica y el intercambio de buenas prácticas (Tassara, 2017). Así mismo hacen parte de los proveedores los organismos multilaterales creados por los Estados-nación; aun cuando han entrado en la CI otros actores, éstos continúan desempeñando un papel preponderante.

El cuadro 5 señala los países que han ejercido por larga data el rol de proveedores de cooperación, los datos que se muestran permiten apreciar, además de la reiterada participación de algunos países, los porcentajes en que estos contribuyen en la ayuda oficial para el desarrollo. Es evidente en esta serie de datos, la preponderancia de EEUU en la cuantía de los fondos para la región, comprensible por ser una potencia que ha estado a la cabeza del territorio.

Sobre los principales cooperantes, la Unión Europea destina un 56% de los fondos de sus flujos de cooperación para América Latina; Estados Unidos, 21%; España, 12%; Reino Unido, 8% y Francia, Alemania y Japón, 7% respectivamente (Red EAmérica, 2016 p.6). Es indudable que estos recursos han jugado un papel muy importante y han permitido atender las necesidades de la región ocasionados por el cambio climático y su impacto en el sector productivo de algunos países, así como las causadas por conflictos políticos internos en algunos otros, ambos generando elevados niveles de pobreza al reducir las oportunidades para su crecimiento y desarrollo.

Por otra parte, es preciso señalar que los países de AL, a excepción de Haití no se ubican en las regiones priorizadas por la agenda internacional para la cooperación (RedEAmérica, 2016), la cual trata de centrar los esfuerzos en las regiones de los países más pobres. La mayor parte de los países de este continente se encuentran en las categorías de países de renta media baja y renta media alta, con una enorme capacidad de desarrollo, aunque paradójicamente sigue teniendo altísimos niveles de desigualdad y padecer importantes debilidades institucionales, problemas ambientales e injusticias sociales.

**Cuadro 5.** Principales proveedores de AOD hacia América Latina y el Caribe. (Porcentaje del total de desembolsos netos de AOD en cada periodo usando dólares constantes del 2014).

	1960-1989		1990-1999		2000-2007		2008-2015		2015
Estados Unidos	36.3%	Estados Unidos	20.6%	Estados Unidos	23.8%	Estados Unidos	19.9%	BID	17.5%
BID	12.6%	Inst. UE	9.0%	España	10.7%	BID	12.7%	Estados Unidos	17.1%
Alemania	9.4%	Alemania	8.9%	Inst. UE	10.6%	Alemania	11.0%	Francia	12.0%
Naciones Unidas	7.6%	Japón	8.8%	Alemania	7.3%	Inst. UE	10.8%	Alemania	11.6%
Países Bajos	7.1%	Países Bajos	7.4%	Japón	6.0%	Francia	8.2%	Inst. UE	10.8%
Francia	5.5%	España	6.9%	Canadá	4.3%	España	7.3%	Federación de Rusia	4.6%
Reino Unido	4.6%	Naciones Unidas	5.1%	AID	4.0%	Canadá	5.4%	Canadá	3.6%
Japón	3.4%	AID	4.2%	Países Bajos	3.9%	Noruega	3.1%	AID	3.5%
Canadá	3.1%	Francia	4.1%	Francia	3.8%	AID	2.6%	Noruega	2.7%
Inst. UE	2.2%	Italia	4.0%	BID	3.7%	Naciones Unidas	2.0%	Naciones Unidas	2.3%

Fuente: OCDE, 2018

La información que se muestra en los cuadros anteriores, puede aportar una idea de cómo se han movido los flujos de capital hacia el territorio de América Latina; economías fuertes que subvencionan países con economías en desarrollo, así se ilustra la denominada cooperación Norte-Sur. Sin embargo, es posible afirmar que han surgido en la región otros actores y otras modalidades de cooperación. Como se mencionó anteriormente, la dinámica político-económica global, ha propiciado que se generen diferentes estrategias de acción y múltiples posibilidades de interacción entre donantes y receptores, en escenarios con diversos grados de urgencias y necesidades. La cooperación Sur-Sur y la cooperación Triangular son ejemplos de las nuevas modalidades de cooperación en la región.

En relación a los nuevos cooperantes, en la última década América Latina ha estado abierta a las negociaciones con nuevos socios extra-regionales. En 2015, con el Apoyo de la CEPAL se realizó el Primer Foro en el marco de la alianza estratégica China-CELAC, en el cual se discutieron las potencialidades de las relaciones económicas y comerciales entre ambos socios (Álvarez, 2016). Para 2016, China se convirtió en el segundo mayor inversionista extranjero a nivel mundial. Para el 2017 el gigante asiático aumentó sustancialmente la Inversión extranjera directa China en América Latina y el Caribe, superando los 25.000 millones de dólares, y comienza a observarse una incipiente diversificación de ella hacia sectores como las telecomunicaciones, alimentos y energías renovables (Arroyave, 2017).

Los países que conforman los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) han reafirmado su compromiso con el desarrollo económico mundial, amplio escenario en el cual pretenden ser reconocidos como proveedores de ayuda: mientras que los donantes tradicionales recortan sus presupuestos para la asistencia al extranjero, los BRICS han aumentado su participación en la cooperación internacional (Moran y Pacheco, 2017). El impulso de la cooperación Sur-Sur está complementada con el establecimiento del Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS.

Por último, cabe señalar la irrupción que ha tenido el sector privado en la emisión de financiamiento para la región, pues a nivel global ha generado nuevas tendencias orientadas a formas alternativas de financiamiento no bancarios: los instrumentos negociados en los mercados de valores y mercados de capitales son una muestra de ello; así mismo, la utilización de crowd funding con lo cual buscan reducir la intermediación financiera (García-Vaquero y Roibás, 2018). Esta tendencia se ha visto favorecida por el contexto de recuperación que buscan algunas economías regionales y por los cambios normativos en la regulación fiscal de algunos países. Por su parte, lo que Cavallo y Powel señalan en relación a la inversión en infraestructura para la región, lo confirma: mientras el porcentaje de inversión pública ha disminuido, la inversión privada y otros tipos de inversión desde afuera han aumentado (2019).

Todo lo anterior evidencia que para el contexto de AL, la novedad no está referida solamente a nuevos cooperantes con intereses geoestratégicos, sino también a otro tipo de actores con intereses económicos diversos y así mismo a otros tipos de instrumentos de financiación.

#### **4. Las ventajas de la cooperación financiera para América Latina y su contraparte**

En cualquier proceso de cooperación el propósito de alcanzar metas comunes es imperativo, por esta razón el intercambio de experiencias y recursos, entre los países otorgantes de la cooperación y países receptores, deben establecerse sobre la base de la horizontalidad, corresponsabilidad y sostenibilidad, solo así será posible hablar de ventaja para los participantes, sobre todo para los países receptores.

En este sentido, los acuerdos de cooperación deben responder a prioridades, con el establecimiento de metas y estrategias comunes, lo cual supone la creación de planes estratégicos que orientan la inversión y el desarrollo, sobre la base de un diálogo claro y constante entre las partes, que permita armonizar intereses y potenciar la complementariedad. Dicho de esta forma, suena realmente utópico,

considerando que la cooperación financiera implica dependencia mutua que hace referencia a efectos recíprocos entre países o entre los diferentes actores del sistema internacional, además de un alto grado de influencia y participación de agentes externos en asuntos de política doméstica, lo que implica la reducción de autonomía de los involucrados y lo que se puede traducir en costos para la soberanía de un Estado, agregando a esto la asimetría que se genera en cuanto a los costos de las transacciones (Ripoll, 2007).

Para cualquier país la obtención de recursos financieros a través de convenios de cooperación financiera puede ser clave en la mejora de sus procesos de producción, implicar cambios en las estructuras destinadas a la creación de bienes y servicios con mayores niveles de complejidad tecnológica y, en general, permitir el desarrollo de sus ventajas competitivas; esto puede hacer la diferencia en la calidad de vida de la sociedad.

Al igual que el resto del planeta, los países de AL están sometidos a los enormes desafíos que enfrenta actualmente la economía mundial, como consecuencia de la creciente desigualdad, el cambio climático, tensiones geopolíticas, crisis migratorias, entre otras. Este contexto, marca una fuerte presión en la consecución de fuentes de financiamiento.

En términos económicos, expresar las ventajas de la cooperación financiera internacional requiere el uso de indicadores como el crecimiento del PIB, el ingreso per cápita, los cuales brindan información importante sobre el funcionamiento general de las economías en los países y permite compararlos en el plano internacional y a lo largo del tiempo; sin embargo, estos indicadores no permiten evaluar otros elementos asociados a la cooperación, como el grado de armonía de los países cooperantes, el impacto sobre elementos de soberanía y autonomía de los países receptores. Esto conduce a la necesidad de emplear otras métricas que permitan evaluar de forma multidimensional las ventajas de cooperación financiera internacional.

Un elemento relevante es la reciprocidad entre la cooperación y la integración regional, pues estos según Chiani (2009) pueden

ser considerados como procesos complementarios: la primera sirve para fomentar la integración social y cultural en toda la integración regional o bloque.

## **5. El rol de las universidades ante los nuevos escenarios de cooperación**

Las instituciones de carácter académico como las universidades, pueden contribuir en los nuevos escenarios de cooperación a través de sus funciones sustantivas: la docencia, con la generación de ofertas formativas destinadas a la cooperación internacional; la investigación, para acceder a la identificación de situaciones relacionadas con la negociación, formulación, evaluación de proyectos de cooperación internacional, el diseño y evaluación de políticas públicas, entre otros, líneas relacionadas al tema; y así mismo a través de la vinculación institucional, para estimular el acercamiento entre los actores insertos en prácticas de cooperación internacional, emanando de tales procesos nuevos conocimientos y experiencias a favor de las partes involucradas. De igual forma los institutos tecnológicos y demás centros de formación pueden sumarse a estas iniciativas.

En relación a las ofertas formativas como objeto de intercambio en el área de cooperación financiera internacional, puede abarcar una amplia gama de programas de intercambio a partir de la creación de espacios presenciales y virtuales que permitan la capacitación de profesionales en esta área, así como la difusión de material instruccional que apoye procesos formativos, en diferentes niveles de magnitud y alcance.

Así mismo, es deber de las instituciones de educación universitaria el desarrollo de investigaciones que muestren las tendencias actuales de los procesos regionales y latinoamericanos sobre la institucionalidad, los mecanismos y espacios de concertación y cooperación política, económica y social, así como las situaciones de conflicto y su abordaje, además de ello, propiciar el intercambio de los investigadores y docentes que participan de

estas investigaciones, a fin de propiciar el contraste de enfoques y perspectivas de abordaje de los problemas vinculados con este campo. La difusión de resultados de investigación y el desarrollo de productos del conocimiento y materiales de comunicación son estrategias que pueden ser relevantes para promover cambios específicos en materia de cooperación.

Lo anterior expresa en forma general y hasta de forma abstracta el quehacer en materia de investigación desde las universidades, sin embargo, es mucho más productivo puntualizar en los temas sobre los cuales puede girar la investigación en materia de cooperación financiera internacional, por lo cual modestamente se refieren algunos tópicos:

- Problemas de legitimidad en la gobernanza financiera que afectan la cooperación.
- Problemas de regulación y control en instituciones financieras.
- El dilema ético en la cooperación financiera internacional.
- Diseño de nuevos instrumentos de cooperación internacional.
- Identificación de riesgos y ventajas comparativas en las modalidades de cooperación reembolsable.
- Legislación internacional en materia de cooperación financiera.
- El levantamiento de información histórica, creación de bases de datos que puedan ser empleada en la predicción de situaciones de riesgo financiero, crisis económicas.
- La participación del sector público y privado en la cooperación financiera internacional.
- Investigación sobre los fundamentos y evaluación de la cooperación financiera internacional.
- Principales problemas en los acuerdos binacionales de cooperación financiera con base en evidencias empíricas.
- Costos de las transacciones y su comportamiento en el tiempo

También le corresponde a la universidad promover la articulación interinstitucional para multiplicar las posibilidades de cooperación entre las instituciones participantes, en el propósito de entablar la dialéctica entre la Academia y los generadores de políticas para la CI, a fin de que teoría y práctica se realimenten en beneficio de una

consideración más integral de los procesos que deben implementarse frente al desafío de generar estrategias para solucionar problemas tan apremiantes como los de la equidad y la pobreza.

Es una necesidad para América Latina potenciar la formación científica y tecnológica, una muestra de esto es el número limitado de patentes que se gestionan desde los países latinoamericanos en comparación con lo que realizan sus competidores más directos (Malamud, 2018); pero impulsar el desarrollo requiere la inversión en investigación, desarrollo e innovación, y las actividades relacionadas con la misma, en este sentido, desde esta perspectiva la CI resulta un instrumento que ha venido siendo canalizado a través de universidades e institutos de investigación en la región. Sin embargo, se requiere un mayor esfuerzo en esta materia, en el propósito de alcanzar metas mayores

## 6. Conclusiones

Los intereses políticos y geoestratégicos de las grandes potencias en América Latina marcaron la cooperación financiera y otras formas de cooperación en la región; hoy día, es posible que América Latina no sea una prioridad para los países donantes para colocar fondos de la cooperación, sin embargo, los intereses siguen siendo los mismos y siguen marcando la CI.

El modelo de desarrollo que ha conducido la mayor parte de los países de AL ha hecho la región altamente dependiente de los fondos transfronterizos, lo cual ha tenido consecuencias positivas y negativas en su contexto. Actualmente, los riesgos de la economía mundial, marcados por los cambios económicos que acontecen en países de Europa, Estados Unidos y China ---por nombrar algunas de las economías más fuertes a nivel global--- enmarcados en disputas en materia de comercio, además de los intereses geopolíticos, afectan los mercados financieros, reduciendo el volumen de capital que fluye a AL y aumentando el coste del mismo.

Lo anteriormente señalado marca para la región la necesidad de buscar otros medios que impulsen su crecimiento, considerando

alternativas como la integración regional, la cooperación Sur-Sur, cooperación bilateral, alianzas monetarias regionales, zonas monetarias óptimas; es decir, desarrollar capacidades de cooperación regional que le permita lograr la convergencia efectiva para estimular la cooperación y coordinación de políticas comunes ante los retos de la globalización; así como para la consecución de recursos y nuevas modalidades de financiamiento nacional e internacional.

Para concluir, en este contexto es papel de la universidad no solo la formación de los profesionales en materia económica y financiera, en aras de alcanzar un mayor desarrollo económico y social, a partir de la mejora de las competencias y capacidades, sino que también la universidad ha de propiciar la formación crítica sobre las relaciones económicas, sociales, políticas y demás procesos que promueven la cooperación internacional, el multilateralismo, la integración, la defensa de la democracia y de los derechos humanos en nuestra región.

## 7. Referencias

- Agencia Peruana de Cooperación Internacional APCI (2015). *Diccionario y glosario de términos sobre cooperación internacional*. Consultado: 02/05/2019. Disponible (online): <http://portal.apci.gob.pe/index.php/cooperacion-tecnica-internacional2/glosario-de-terminos>
- Agudelo, Jairo (2012). *Debates sobre cooperación internacional para el desarrollo*. Bogotá: Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo, 168 pp.
- Altmann, Josette y Rojas, Francisco (2018). *América Latina y el Caribe: En una década de incertidumbres*. Consultado: 10/05/2019. Disponible (online): <https://flacso.org/sites/default/files/2022-03/Decada%20de%20Incertidumbres.pdf>
- Álvarez, Ana (2016). "Retos de América Latina: Agenda para el Desarrollo Sostenible y Negociaciones del siglo XXI". *Revista Problemas del Desarrollo*, 47, 186 (julio-septiembre 2016), pp. 3-8. Consultado: 26/05/2019. Disponible (online): <https://www.probdes.iiec.unam.mx/index.php/pde/article/view/55886>. DOI: 10.1016/j.rpd.2016.08.002

- Arroyave, Mario (2017). "Inserción económica de China en América Latina a través de los tratados de libre comercio: mirada al marco jurídico-político de las inversiones", pp. 317-338, en Gehring y Pastrana (eds). (2017)
- Cavallo, Eduardo y Powell Andrew (2019). *Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2019*. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 129. Consultado: 15/01/2020. Disponible (online): <https://flagships.iadb.org/es/MacroReport2019/Construir-oportunidades-para-crecer-en-un-mundo-desafiante>
- Chiani, Ana y Scartascini, Juan (Coords.) (2009). *La cooperación internacional: herramienta clave para el desarrollo de nuestra región*. Buenos Aires: Konrad. Adenauer Stiftung, 240 pp.
- Domínguez, Rafael y Rodríguez, Gustavo (2017). *Historia de la Cooperación Internacional desde una perspectiva crítica*. Barranquilla: Sello Editorial Uniautónoma, 198 pp. Consultado: 10/07/2019. Disponible (online): <http://repositorio.uac.edu.co/bitstream/handle/11619/3870/Debates%20Riaci.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Duarte, Lisbeth y González, Carlos (2014). "Origen y evolución de la cooperación internacional para el desarrollo". *Panorama*, 8, 15, pp. 117-131. DOI: 10.15765/pnrm.v8i15.554
- Fernández, José (2018). "Diplomacia financiera en la periferia global: entre la cooperación y la coerción. Aproximaciones teórico-empíricas a partir de las relaciones crediticias de Argentina con Venezuela y China". *Desafíos*, 30, 2 (julio-diciembre, 2018), pp. 43-88. DOI: 10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.6139
- Fundación Gases Occidente (2011). *Guía de cooperación internacional: para el sector privado*. Consultado: 20/06/2019. Disponible (online): [https://www.fundaciongasesdeoccidente.org/sites/default/files/guia\\_de\\_cooperacion\\_1.pdf](https://www.fundaciongasesdeoccidente.org/sites/default/files/guia_de_cooperacion_1.pdf)
- García, Víctor y Roibás, Irene (2018). *La evolución reciente de la financiación no bancaria de las empresas españolas*. Consultado: 10/05/2019. Disponible (online): <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6764047&orden=0&info=link>

- Gehring, Hubert y Pastrana, Eduardo (2017). *La proyección de China en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana: Fundación Konrad Adenauer, 542 pp.
- López, Santiago (2018). *La cooperación bilateral financiera no reembolsable mediante apoyo presupuestario como mecanismo de ayuda oficial al desarrollo en Ecuador: el caso de la Unión Europea en el periodo 2007-2015*. Tesina. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales, 2018, 78 pp.
- Lo Brutto, Giuseppe (2017). "A propósito de la cooperación internacional y del desarrollo: una visión más realista", pp. 55-76, en Domínguez y Rodríguez (eds.) (2017).
- Lucatello, Simone (2017). "La solidaridad tóxica en América Latina: ¿Cooperación al desarrollo o industria de la ayuda? Una trama en tres actos", pp. 165-194, en Domínguez y Rodríguez (eds.) (2017).
- Malamud, Carlos (2018). "Los retos y oportunidades de América Latina y el Caribe en el nuevo orden internacional", pp. 27-63, en Altmann y Rojas (eds.) (2018).
- Morán, Robert y Pacheco, Rolando (2017). "Los BRICS en el entorno geoeconómico". *Realidad y Reflexión*, 17, 46 (julio-diciembre, 2017), pp. 13-21. DOI: 10.5377/ryr.v0i46.5504
- OCDE, CAF, CEPAL (2018). *Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo*. París: Éditions OCDE, 272 pp. DOI: 10.1787/leo-2018-es
- RedEAmérica (2016). *Diálogo de Coyuntura: La cooperación internacional en América Latina en la última década. Entre la expectativa y la realidad*. Consultado: 27/06/ 2019. Disponible (online): [https://www.redeamerica.org/Portals/0/Publicaciones/DesarrolloLocal/CooperacionInternacional\\_AmericaLatina.pdf?ver=2016-11-28-121837-430#:~:text=En%20cuanto%20a%20donantes%2C%20los,%25\)%20y%20Jap%C3%B3n%20\(7%25\)](https://www.redeamerica.org/Portals/0/Publicaciones/DesarrolloLocal/CooperacionInternacional_AmericaLatina.pdf?ver=2016-11-28-121837-430#:~:text=En%20cuanto%20a%20donantes%2C%20los,%25)%20y%20Jap%C3%B3n%20(7%25).).
- Ripoll, Alejandra (2007). "La cooperación internacional: alternativa interestatal en el siglo XXI". *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 2, 1 (enero-junio, 2007), pp. 67-83. Consultado: 5/07/2019. Disponible (online): <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=92720104>

- Ripoll, Alejandra y Ghotme Rafat (2014). "La cooperación internacional: herramienta de desarrollo o de atraso". *Revista Latinoamericana de Bioética*, 15, 28-1 (2015), pp. 54-63. DOI:10.18359/rlbi.522
- Socas Nicolás y Hourcade Odile (2009). "La cooperación internacional", pp. 19-50, en Chiani y Scartascini (eds.) (2009).
- Tassara, Carlo (2012). "Relaciones internacionales y cooperación al desarrollo: políticas, actores y paradigmas", pp. 15-81, en Agudelo (ed.) (2012).
- Tassara, Carlo (2017). "Desarrollo y cooperación una historia abierta", pp. 7-13, en Domínguez y Rodríguez (eds.) (2017).
- UNCTAD (2018). *World Investment Report 2018: Investment and New Industrial Policies*. Consultado: 20/06/ 2019. Disponible (online): [https://unctad.org/system/files/official-document/wir2018\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/wir2018_en.pdf)