SRE
SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

AMEXCID
AGENCIA MEXICANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

Instituto Mora

PROYECTO Integración y Desarrollo MESOAMÉRICA

PNUD
Al servicio de las personas y las naciones

HACIA UN DECÁLOGO DE COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR (CSS&T) EN MESOAMÉRICA

DOCUMENTO DE TRABAJO
2019

HACIA UN DECÁLOGO DE COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR (CSS&T) EN MESOAMÉRICA

DOCUMENTO DE TRABAJO
2019

HACIA UN DECÁLOGO DE COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR (CSS&T) EN MESOAMÉRICA

DOCUMENTO DE TRABAJO

Derechos Reservados © 2019
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Montes Urales 440, Col. Lomas de Chapultepec, Miguel Hidalgo.
C.P.11000, Ciudad de México.

Todos los derechos están reservados. Ni esta publicación ni partes de ella pueden ser reproducidas, almacenadas mediante cualquier sistema o transmitidas, en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, de fotocopiado, de grabado o de otro tipo, sin el permiso previo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Esta publicación fue realizada en el marco del proyecto 00086731 "Programa de Cooperación AMEXCID-PNUD". El análisis y las conclusiones aquí expresadas no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva, ni de sus Estados Miembros.

El PNUD forja alianzas con todos los niveles de la sociedad para ayudar a construir naciones que puedan resistir las crisis; promueve y sostiene un tipo de crecimiento que mejora la calidad de vida de todos. Presentes sobre el terreno, en cerca de 170 países y territorios, ofrecemos una perspectiva global y un conocimiento local al servicio de las personas y las naciones.

Fue elaborado por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora (Instituto Mora) y revisado por la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Diseño editorial: Ápice Estudio.
Corrección de estilo: Anaid Mendoza Jordán.
Primera edición, septiembre 2019.

DIRECTORIO

INSTITUCIONES PARTICIPANTES

Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID)
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora (Instituto Mora)

COORDINACIÓN GENERAL

Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID)

Laura Elena Carrillo Cubillas
Directora Ejecutiva

Alejandra Icela Martínez Rodríguez
Directora General del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica

Mariana Anaya Arenzana
Directora para Desarrollo Económico e Infraestructura

Bricio Fernando Nava Aguilar
Director para Desarrollo Social, Humano y Sustentable

Karen Aspuru Juárez
Directora de Desarrollo Sustentable

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Lorenzo Jiménez de Luis
Representante Residente PNUD México

Sandra Sosa
Representante Residente Adjunta PNUD México

Javier González
Oficial Nacional de Gobernanza efectiva y Democracia

Sol Sánchez Rabanal
Asociada de la Unidad de Gobernanza efectiva y Democracia

Carlos Cortés Zea
Coordinador del Programa de Cooperación AMEXCID-PNUD

Daniel Gamboa Gálvez
Especialista en Innovación y eficacia de la Cooperación al Desarrollo

Tina Hoth
Especialista en Fortalecimiento Institucional

Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora (Instituto Mora)

Dra. Diana Lucrecia Guillén Rodríguez
Directora General

Dr. Gerardo Gurza Lavalle
Director de Investigación

Dra. Silvia Dutrénit Bielous
Coordinadora de Investigación

Lic. Miguel Ángel Bautista Hernández
Secretario General

Dr. Héctor Luis Zaráuz López
Director de Docencia

Equipo Investigador
Mtra. Citlali Ayala Martínez
Mtro. Sergio Vázquez Meneley
Mtra. Michelle Ruiz Valdes

HACIA UN DECÁLOGO DE COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR EN MESOAMÉRICA

RESUMEN EJECUTIVO

De acuerdo con informes de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), de 2007 a 2017, Mesoamérica ha implementado alrededor de 1,094 proyectos y 1,436 acciones de Cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular con países latinoamericanos, los cuales han jugado un papel indispensable para crear estrategias y mecanismos necesarios para alcanzar diferentes Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030.

Ante este panorama, la región se encuentra en un momento político adecuado para cuestionar las capacidades que existen para coordinar y movilizar los recursos, fortalecer procesos, detectar obstáculos y rescatar experiencias exitosas de las acciones de cooperación que actualmente se implementan.

Para lograrlo, el presente documento ofrece un panorama detallado de las acciones de la CSS&T en las agendas globales de desarrollo, haciendo especial énfasis en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (Buenos Aires, 1978), la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur (Nairobi, 2009), el Evento de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur y Desarrollo de Capacidades (Bogotá, 2010) y la Conferencia de los Proveedores del Sur (Nueva Delhi, 2013).

Posteriormente, a través de un enfoque metodológico que se basa en el desarrollo de capacidades del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), analiza y pone el foco de atención en los potenciales de la CSS&T en el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (Proyecto Mesoamérica), basándose principalmente en la investigación documental y la realización de entrevistas a diversos actores vinculados con la cooperación mesoamericana.

Como resultado de estas acciones, ha sido posible identificar las áreas de oportunidad y las fortalezas que existen en los programas de CSS&T del Proyecto Mesoamérica, lo cual permitirá impulsar y renovar los procesos de evaluación, monitoreo, rendición de cuentas y movilización de recursos técnicos y financieros, y contar con los instrumentos necesarios para una mejor articulación interinstitucional.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 8

1. LA CSS&T EN LA REGIÓN DE MESOAMÉRICA 11

1.1 Las agendas globales de desarrollo 11

1.2 La CSS&T en Mesoamérica 18

2. MECANISMOS DE COOPERACIÓN MESOAMERICANA 23

2.1 Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica 25

2.2 Sistema de Integración Centroamericano 28

2.3 Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla 29

3. LA COOPERACIÓN MESOAMERICANA DESDE EL ENFOQUE DEL DESARROLLO DE CAPACIDADES 31

3.1 Enfoque del desarrollo de capacidades 32

3.2 Coordinación interinstitucional de la CSS&T mesoamericana 33

3.2.1 Capacidades a nivel regional 35

3.2.2 Capacidades a nivel institucional 37

3.3 Movilización de recursos financieros de la CSS&T mesoamericana 38

3.3.1 Capacidades a nivel regional 41

3.3.2 Capacidades a nivel institucional 41

4. CONCLUSIONES 42

REFERENCIAS 44

LISTA DE TABLAS Y CUADROS

Tabla 1. Conferencias sobre CSS&T
Tabla 2. Acciones de cooperación vinculadas con los ODS a nivel internacional
Tabla 3. Definiciones de la CSS&T de actores nacionales y multilaterales
Tabla 4. Obstáculos de la coordinación interinstitucional
Tabla 5. Obstáculos de la movilización de recursos financieros

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Ejes temáticos de Proyecto Mesoamérica
Figura 2. Niveles del desarrollo de capacidades
Figura 3. La coordinación interinstitucional
Figura 4. La movilización de recursos

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Porcentaje de oferta de proyectos de CSS&T de los países mesoamericanos 2007-2017
Gráfico 2. Porcentaje de oferta de acciones de CSS&T de los países mesoamericanos 2007-2017

ANEXOS

Anexo 1. Análisis FODA de la CSS&T mesoamericana
Anexo 2. Tablas de capacidades de la CSS&T mesoamericana

LISTA DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

Agenda 2030	Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible
ALC	América Latina y el Caribe
AMEXCID	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo
APC-Colombia	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CARICOM	Comunidad del Caribe
CCSS	Comité de Cooperación Sur-Sur
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CI	Cooperación Internacional
CID	Cooperación Internacional para el Desarrollo
CNS	Cooperación Norte-Sur
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CSN	Cooperación Sur-Norte
CSSR	Cooperación Sur-Sur Regional
CSS	Cooperación Sur-Sur
CSS&T	Cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular
CT	Cooperación Triangular
CTPD	Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FCCMC	Fondo Conjunto de Cooperación México-Chile
GIZ	Agencia Alemana de Cooperación
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
JICA	Agencia de Cooperación Internacional de Japón
LCID	Ley Mexicana de Cooperación Internacional para el desarrollo
NeST	Network of Southern Think-Tanks
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODECA	Organización de Estados Centroamericanos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PABA	Plan de Acción de Buenos Aires
PIFCSS	Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur
PM	Proyecto Mesoamérica
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPP	Plan Puebla-Panamá
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SELA	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SICA	Sistema de Integración Centroamericano
SIECA	Sistema de Integración Económica Centroamericano
SMSP	Sistema Mesoamericano de Salud Pública
SNU	Sistema de Naciones Unidas
UNOSSC	Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur

INTRODUCCIÓN

Para responder a las demandas socioeconómicas del escenario latinoamericano actual, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030) se ha convertido en una referencia, ya que a través de la formulación de políticas, este plan de acción mundial a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, permite a los gobiernos y a la sociedad tomar decisiones que aseguren el progreso social y económico sostenible.

En este sentido, la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) juega un papel fundamental, ya que la participación y el entendimiento común entre gobiernos, sector privado y sociedad civil, impulsará el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que integran la Agenda 2030.

Al respecto, frente a un contexto multinivel[1] , se hace evidente la necesidad de un nuevo paradigma de la CID que fomente la promoción de nuevos instrumentos de financiamiento y asociaciones entre diferentes actores. Para lograrlo, es necesario dar continuidad a lo que ofrecen modalidades conocidas como la cooperación multilateral, la Cooperación Sur-Sur (CSS), la Cooperación Triangular (CT), la Cooperación Sur-Norte (CSN)[2] y la cooperación regional, para que de manera simultánea se diseñen esquemas creativos e innovadores con actores no tradicionales del desarrollo (CEPAL, 2018).

El escenario internacional actual plantea diferentes oportunidades para innovar la gestión de la CID, como la llegada de la Agenda 2030 con carácter universal y las nuevas modalidades participativas e incluyentes, cada vez más necesarias, impulsadas por la interconexión de los ODS.

Al implementar las formas tradicionales de hacer cooperación con aquellas interconectadas y multiactor, aumentan los márgenes de maniobra en la generación de nuevas soluciones. No obstante, esto también implica nuevos desafíos vinculados a las propias lógicas de actuación e intereses de cada uno de los agentes, así como con la coordinación de iniciativas y de recursos humanos, materiales y financieros en el terreno.

El objetivo de este documento es analizar la evolución de la CSS y CT en el marco del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (en lo consecutivo Proyecto Mesoamérica)[3] , a fin de identificar a lo largo de sus mecanismos y conceptos, las capacidades más relevantes y las áreas de oportunidad para su fortalecimiento.

---

1 Para algunos autores, el estudio de las relaciones internacionales debe dejar atrás los enfoques basados en lo nacional y en los sistémico o global, para enfocarse en un análisis holístico que involucre, por lo menos, cuatro niveles: el nacional, el internacional, el regional y el interregional (Pastrana y Castro, 2018).

2 La CSN se presentaría como una vía para que los países en desarrollo intercambien sus conocimientos con los países desarrollados y construyan alianzas para posicionar sus iniciativas en materia de evaluación, las cuales fomentan un pensamiento holístico de la cooperación y se contraponen con la visión lineal persistente en el marco del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Domínguez, 2017).

3 Subregión que será estudiada a partir de los países que conforman el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica: Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

En este análisis, la CSS y la CT serán abordadas de manera conjunta a través del término CSS&T, el cual, para este trabajo se ha definido como un instrumento de colaboración o articulación técnica, financiera y política entre dos y tres actores (gubernamentales o no gubernamentales) que promueve el intercambio de capacidades, teniendo como finalidad el desarrollo económico y social, así como la generación y la protección de bienes públicos regionales, a través de esquemas participativos, empleando las capacidades propias de los involucrados.

El contexto actual del Proyecto Mesoamérica presenta un momento oportuno para revisar los potenciales obstáculos de la eficacia de su cooperación, cuando países como Panamá, El Salvador y Costa Rica, están posicionándose como oferentes y receptores. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2015), los países miembros del Proyecto Mesoamérica "conforman un importante bloque" en América Latina y el Caribe (ALC), tanto en términos económicos como demográficos e inclusive en materia de política pública, pues estimulan la generación de estrategias regionales y la adopción de regulaciones a nivel nacional. Se percibe entonces, un interés de los países en cohesionar paulatinamente las regulaciones y políticas que faciliten la vida pública y económica de la región.

Aunado a lo anterior, la región se encuentra en un momentum político que cuestiona la continuidad o discontinuidad de estrategias y mecanismos de cooperación para favorecer el desarrollo económico y social en Mesoamérica. En este sentido, por un lado se destacan los cambios de administración que se llevaron cabo en 2018 para países como Colombia, Costa Rica y México, y por el otro, las elecciones presidenciales en 2019 para El Salvador[4], Panamá y Guatemala. Para el caso particular de México, se pueden apreciar posicionamientos y compromisos asumidos por la actual administración referentes a la política exterior con un especial interés en la cooperación con Centroamérica, entre los que destaca el diseño del Plan de Desarrollo Integral para Centroamérica, el cual involucra también a los países del Triángulo del Norte: El Salvador, Guatemala y Honduras[5].

Por todo lo anterior, el valor agregado de este análisis consiste en poner el foco de atención en los potenciales de la CSS&T en el Proyecto Mesoamérica, y en la construcción de una serie de propuestas que faciliten la cooperación en la región y sobre todo en el mismo proyecto, poniendo el énfasis en la coordinación entre las instituciones y en una mejor movilización de recursos.

Con base en lo anterior, este análisis busca responder las siguientes interrogantes: ¿Cuáles son las capacidades que existen en la región para coordinar y movilizar recursos en materia de CSS&T? ¿De qué manera se puede fortalecer la coordinación interinstitucional y la movilización de recursos financieros en esta región? ¿Qué experiencias exitosas es necesario rescatar y compartir? ¿Cuáles son los obstáculos para la coordinación interinstitucional y para la movilización de recursos?

Para resolver estos planteamientos, se utiliza el enfoque metodológico basado en el desarrollo de capacidades del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que considera tres niveles de análisis: sistémico, organizacional e individual, los cuales influyen en las capacidades existentes y necesarias "para realizar funciones esenciales, resolver problemas, definir y lograr objetivos, y entender y responder a sus necesidades de desarrollo en un contexto amplio y de manera sostenible" (PNUD, 2008, p.4).

---

4 Elecciones América Latina, Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELG), consultado https://www.celag.org/project/calendario-electoral-2018/

5 México, El Salvador, Guatemala y Honduras acuerdan nuevo Plan de Desarrollo Integral para atender el fenómeno migratorio, Secretaría de Relaciones Exteriores de México, consultado en: https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-el-salvador-guatemala-y-honduras-acuerdan-nuevo-plan-de-desarrollo-integral-para-atender-fenomeno-migratorio

Para lograr lo anterior, metodológicamente se llevaron a cabo una serie de actividades, entre las que se encuentran la investigación documental y la realización de entrevistas a diversos actores vinculados con la cooperación mesoamericana. Para la identificación de los elementos propios de la coordinación interinstitucional y de la movilización de recursos financieros, se consultaron referencias especializadas en la materia, así como fuentes hemerográficas y datos previamente recopilados en documentos oficiales o disponibles en páginas oficiales, lo cual, sumado a las entrevistas mencionadas y el análisis de la articulación entre gestores de cooperación y tomadores de decisiones en el área, ha permitido establecer posibles pasos para mejorar la cooperación mesoamericana.

Respecto a la estructura, el presente trabajo se compone de cuatro capítulos. En el primero se describe la CSS&T en Mesoamérica, a partir de una perspectiva de vinculación con la gobernanza global y las agendas predominantes, donde destaca la Agenda 2030. También se desarrolla una breve reflexión conceptual de la CSS&T y de la cooperación regional a fin de esbozar una definición para este documento.

En el segundo capítulo se analizan los mecanismos de la cooperación mesoamericana, considerando tres ámbitos principales de diálogo político y cooperación, constituidos por el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), la Cumbre de Jefes de Estado del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla (Cumbre de Tuxtla) y el Proyecto Mesoamérica.

El tercer capítulo parte del enfoque de desarrollo de capacidades, profundiza en las vertientes analíticas de la coordinación interinstitucional y la movilización de recursos en la CSS&T, e identifica cuáles son las oportunidades y fortalezas que se pueden potenciar en la región.

Finalmente, el capítulo 4 ofrece un resumen acerca de las capacidades existentes y aquellas que quedan por fortalecer, y propone algunas recomendaciones al respecto.

1. LA CSS&T EN LA REGIÓN DE MESOAMÉRICA

En el ámbito internacional, es posible afirmar que todos los actores del desarrollo han buscado incrementar la calidad de la cooperación para obtener mejores resultados de sus acciones en el terreno. Estos esfuerzos mantienen un vínculo con lineamientos de carácter universal y se han materializado en estrategias institucionales[6], no sólo entre instancias estatales, sino también entre una variedad de actores no gubernamentales. Otros ejemplos de dichos esfuerzos se encuentran en procesos como: la armonización entre donantes, incrementar la cultura de la evaluación de resultados de desarrollo, implementar estrategias para el cumplimiento de la Agenda 2030, o bien, fortalecer el andamiaje institucional de la cooperación para el desarrollo en países de renta media. A pesar de los alcances de estas estrategias, la articulación entre actores de diversa naturaleza y en distintos niveles (globales, regionales, interregionales, triangulares, nacionales y subnacionales) plantea oportunidades de actuación e importantes desafíos de coordinación interinstitucional.

Esta misma situación se presenta en las acciones de CSS&T, sin embargo, se están realizando importantes esfuerzos para alcanzar una mejor complementariedad con otras estrategias para el desarrollo que se ejecutan paralelamente. A ello han contribuido los diálogos globales y las agendas aprobadas en el marco de espacios internacionales en materia de cooperación y desarrollo, entre los que destacan las Conferencias de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur, la Agenda 2030, entre otros. Es desde aquí que se incentiva la importancia de la coordinación entre todos los actores del desarrollo y la cooperación, a fin de lograr que estas acciones tengan la mayor eficacia posible y se obtengan los resultados esperados.

1.1 LAS AGENDAS GLOBALES DE DESARROLLO

Partiendo del ámbito central de este documento de trabajo, para hablar de las agendas globales de desarrollo se toma a la CSS&T como el núcleo del debate, recordando los principios de la CSS plasmados en el Plan de Acción de Buenos Aires y llevados a la práctica por la comunidad internacional en las diferentes regiones.

Si bien, no hay un concepto único y universalmente consensuado de la CSS&T, su importancia fue reiterada en la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur y Triangular (PABA+40), celebrada en marzo del 2019 en conmemoración de los cuarenta años de la aprobación del Plan de Acción de Buenos Aires de 1978.

Esta reunión representó una oportunidad histórica para reflexionar sobre el papel de la CSS&T en el logro de los ODS en sus dimensiones social, económica y ambiental (SEGIB, 2017; UNOSSC, 2017). Asimismo, se planteó como un momento en el que los actores podrían retroalimentar su quehacer en la cooperación y, reflexionar sobre los avances y los

6 Un ejemplo de estos esfuerzos, es la guía orientadora del PNUD (2017) *Institutional and Coordination Mechanisms. Guidance Note on Facilitating Integration and Coherence for SDG Implementation.*

desafíos en materia de evaluación y difusión de resultados, aspectos que han reaparecido en la agenda de CSS&T y que se abordaron en las reuniones preparatorias realizadas rumbo a PABA+40 en 2017. [7]

En el contexto latinoamericano, los nueve objetivos básicos del Plan de Acción de Buenos Aires han respaldado las estrategias y actividades que nutren la CSS&T en la región, incluyendo lo que se realiza a escala subregional a través del Proyecto Mesoamérica.[8]

Cabe señalar que los principios de la CSS&T han sido refrendados por la comunidad internacional y, específicamente, por los socios emergentes de diversas partes del mundo, concentrados en los siguientes:

- Solidaridad entre los pueblos y países del Sur
- Autosuficiencia nacional y colectiva
- Respeto a la soberanía nacional
- Horizontalidad
- No condicionalidad
- Independencia nacional
- Autodeterminación de los pueblos
- Beneficio mutuo
- No interferencia en los asuntos internos

Hablar de la agenda de CSS&T en escenarios internacionales remite a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (Buenos Aires, 1978), a la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur (Nairobi, 2009), al Evento de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur y Desarrollo de Capacidades (Bogotá, 2010) y a la Conferencia de los Proveedores del Sur (Nueva Delhi, 2013).

---

7 Dentro de estas reuniones preparatorias, se destacan el Seminario Internacional, Iberoamérica y el Plan de Acción de Buenos Aires. Reflexiones hacia PABA+40 (junio, Buenos Aires, Argentina) y el Foro de Alto Nivel, Voces de practicantes de la CSS&T rumbo a la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur (noviembre, Antalya, Turquía).

8 Los nueve objetivos básicos del Plan de Acción de Buenos Aires (Resolución 33/134 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas) son:

1. Fomentar la autosuficiencia de los países en desarrollo aumentando la capacidad creativa para encontrar soluciones a sus problemas, según sus propias aspiraciones, valores y necesidades específicas.
2. Promover y fortalecer la autosuficiencia colectiva entre los países en desarrollo a través del intercambio de experiencias, de aunar, compartir y usar los recursos técnicos y otros, y del desarrollo de sus capacidades complementarias.
3. Fortalecer las capacidades de los países en desarrollo de identificar y analizar juntos sus principales problemas de desarrollo, formulando las estrategias requeridas para resolverlos.
4. Aumentar la cantidad y mejorar la calidad de la cooperación internacional en materia de desarrollo a través de la reunión de las capacidades para mejorar la eficacia de los recursos dedicados a dicha cooperación.
5. Crear y fortalecer las capacidades tecnológicas existentes en los países en desarrollo, para mejorar la eficacia con que estas capacidades se usan y para mejorar la habilidad de los países en desarrollo en absorber y adaptar la tecnología y los conocimientos para colmar sus necesidades de desarrollo específicas.
6. Aumentar y mejorar las comunicaciones entre los países en desarrollo, para alcanzar una mejor comprensión de los problemas comunes y un mejor acceso a los conocimientos y experiencias existentes, así como para crear nuevos conocimientos relativos a la solución de los problemas de desarrollo.
7. Reconocer y responder a los problemas y requisitos de los países menos adelantados de los países en desarrollo sin litoral, a los pequeños Estados insulares en desarrollo y de los países más afectados por, a título de ejemplo, los desastres naturales y otras crisis.
8. Permitir a los países en desarrollo alcanzar un mayor grado de participación en las actividades económicas internacionales y ampliar la cooperación internacional en materia de desarrollo.

En el marco de la conferencia de 1978, 138 Estados adoptaron el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA), el cual visualizaba a la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) como un instrumento capaz de complementar los esquemas de Cooperación Norte-Sur (CNS), e impulsar a la CSS a través del reconocimiento de capacidades y del intercambio de experiencias y conocimientos en materia de desarrollo económico y social (PNUD, 1994; SEGIB, 2017). El PABA ofrece una serie de recomendaciones estratégicas y operativas en un nivel nacional, subregional y regional, interregional y global para promover el fortalecimiento de capacidades y la autonomía.

Aunque en el PABA se hace mención explícita al carácter multidimensional o multinivel de la CTPD, la cual se puede desarrollar a través de diferentes esquemas, también es posible encontrar una referencia implícita a la CT (Chaturvedi, 2012; Ayllón, 2013; OCDE, 2013; Oddone y Rodríguez, 2016), particularmente, en la recomendación 35: "los países desarrollados y sus instituciones deben dar su pleno apoyo a las iniciativas de la CTPD, entre otras cosas: a) aumentando sus aportaciones voluntarias a los programas operacionales del sistema de Naciones Unidas para el desarrollo, a fin de que se pueda dedicar un porcentaje mayor de los fondos de la cooperación técnica multilateral al respaldo de la CTPD; b) prestando apoyo financiero con carácter voluntario, a la cooperación técnica entre dos o más países en desarrollo y a instituciones de los países en desarrollo que tengan potencial para la CTPD" (Oddone y Rodríguez, 2016).

A pesar de este cruce, la aparición explicita de la CT se encuentra en el Informe Brandt[9] de 1980, dentro de las recomendaciones que figuraron en dicho documento, se ubica "la realización de proyectos y acuerdos tripartitos entre países en desarrollo y países industrializados en formatos de asociaciones que podrían incentivar la complementariedad de recursos como el capital y la tecnología" (citado en Ayllón, 2013, p. 89). En la actualidad, se ha identificado que la complementariedad se puede dar, igualmente, en el sentido de "las capacidades técnicas y de gestión y las fortalezas institucionales" (Gómez, Ayllón y Albarrán, 2011, p. 38).

Con respecto al fortalecimiento de capacidades, algunos autores como Romero (2009) han señalado que el PABA, además de observar las relaciones desde una perspectiva solidaria, de intereses comunes, de beneficios recíprocos y de trabajo conjunto entre diversos actores en igualdad de condiciones, parte del reconocimiento de las capacidades endógenas existentes y necesarias para la promoción de una política de CSS.

9 El Informe Brandt fue el documento internacional emitido por la Comisión Brandt como una comisión independiente sobre los problemas del desarrollo internacional. Fue encabezada por el Canciller alemán Willy Brandt, publicado en 1980 en el contexto del conflicto Este-Oeste. La importancia de este documento radica en que, con base en las disparidades económicas entre los países del Norte y el Sur, por un lado señalaba las dimensiones del desarrollo y las causas de la pobreza; por el otro, recomendaba incrementar los recursos de países desarrollados a los países en desarrollo, además de señalar las causas de la pobreza y el bajo crecimiento económico en esos países, conforme a la división Norte-Sur desde la geografía económica del desarrollo. Mayor información se puede encontrar en: The Brandt Report: A Summary, Share The World's Resources, 31 de enero de 2006, consultado en mayo de 2019 en www.sharing.org

TABLA 1. CONFERENCIAS SOBRE CSS&T

CONFERENCIA		
Nairobi (2009) Organizada con motivo del 30° aniversario de PABA	CSS	• Mejorar la capacidad local de los países en desarrollo, apoyando sus instituciones, conocimientos especializados, recursos humanos locales y sistemas nacionales. • Aumentar los recursos financieros, técnicos y humanos. • Mejorar la eficacia a través de la mutua rendición de cuentas y la transparencia, y coordinando iniciativas con otros proyectos y programas en el terreno. • Establecer y/o fortalecer centros de excelencia de CSS. • Mejorar el intercambio de conocimientos e información, y la creación de redes de contacto. • Perfeccionar prácticas, el análisis de políticas y la adopción de medidas coordinadas.
	CT	-----
	CSS&T	• Fomentar la elaboración de sistemas propios para evaluar la calidad y los efectos de las acciones de cooperación, a través de metodologías y estadísticas. • Mejorar la difusión de resultados, el intercambio de experiencias y buenas prácticas.
Bogotá 2010	CSS	• Crear ambientes propicios, al igual que marcos y condiciones políticas e institucionales adecuadas. • Perfeccionar la gestión de la información y la mutua rendición de cuentas y la transparencia en un nivel nacional y local. • Profundizar en la apropiación promoviendo enfoques que respondan a la demanda e involucren la participación de la sociedad civil, los parlamentos, el sector privado y otros actores no gubernamentales. • Fortalecer las capacidades de instituciones locales sobre la base de lecciones localmente apropiadas y mejores prácticas. • Mejorar la medición, el monitoreo y la transparencia para facilitar eficaces procesos de planeación e implementación. • Promover el aprendizaje entre pares en materia de recolección de datos y de gestión de la información a partir del fortalecimiento de los sistemas nacionales. • Aplicar sólidas metodologías de desarrollo de capacidades, monitoreo y evaluación.

CONFERENCIA		
	CT	• Mejorar las complementariedades y promover sinergias entre países asociados y donantes tradicionales para reducir los costos de transacción.
	CSS&T	-----
Delhi 2013	CSS	• Fortalecer la sistematización de información y las bases de datos. • Fomentar el análisis de casos. • Construir capacidades institucionale en materia de evaluación y desarrollo de metodologías. • Movilizar recursos para fomentar la investigación y el intercambio de información. • Perfeccionar la eficiencia de las instituciones multilaterales.
	CT	-----
	CSS&T	-----
Buenos Aires (BAPA+40) 2019	CSS	• Reconocimiento de la colaboración de CSS&T con gobiernos, organizaciones internacionales y sociedad civil para mejorar el conocimiento y la capacidad nacional. • Mejorar y asegurar la eficacia de la CSS y su vinculación con la Agenda 2030. • Cuantificación y valorización de la CSS. • Necesidad de fortalecer el eje financiero de la gestión de la CSS&T. • Complementariedad de CSS&T con cooperación científica, innovación y tecnología. • Establecer y reforzar mecanismos coordinados en diferentes niveles de gobierno para aprovechar los conocimientos especializados y recursos de alianzas múltiples. • Necesidad de movilización de recursos y promover la participación del sector privado y la cooperación triangular.

En la tabla anterior se observan las recomendaciones realizadas en cada uno de los eventos para la CSS, la CT y en algunos casos se hace referencia a las que están orientadas ambas modalidades. Con respecto a las recomendaciones en materia de CSS&T se aprecia la necesidad de fomentar la elaboración de sistemas de evaluación y mejorar la difusión de resultados.

En este sentido, se han registrado avances en la elaboración de herramientas analíticas a nivel internacional y regional, algunos de estos esfuerzos se han logrado gracias al apoyo de agencias internacionales, como la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Cooperación Internacional Alemana (GIZ), e inclusive de instituciones académicas o de vínculos entre agencias.[10]

A nivel regional, resulta particularmente relevante el trabajo de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), el cual ha contribuido con la sistematización de información a través de la publicación anual de los informes de CSS en Iberoamérica , y de igual manera ha favorecido el diseño de herramientas analíticas en el marco del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCCS), y con ello el desarrollo de capacidades en gestión de la CSS con un enfoque regional y participativo. Dentro de estos marcos analíticos, se encuentra la Guía orientadora para la gestión de la cooperación triangular en Iberoamérica (2015), documento que identifica los criterios de la cooperación triangular y los traslada a la gestión práctica entre los socios en el marco del ciclo de proyecto. Es de notar que la cooperación triangular aquí promovida observa los principios de la CSS y los interpreta en las tareas cotidianas de la CSS&T en su audiencia principal que son los gestores iberoamericanos, predominantemente gubernamentales.

Asimismo, se han desarrollado metodologías cualitativas por Think Tanks, tales como la Network of Southern Think-Tanks (NeST).[11]

Por otro lado, el periodo entre 2012 y 2014 implicó un proceso de transición para la comprensión del desarrollo y una mirada diferente para el potencial de la CSS&T. Por un lado, el proceso post-2015 marcó el fin de la era de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y, por el otro, se establecieron nuevos objetivos bajo el paradigma del desarrollo sostenible en sus dimensiones económica, política y ambiental.

Este nuevo paradigma fue adoptado internacionalmente y de manera voluntaria con la Agenda 2030, la cual plantea 17 ODS[12], con 169 metas y 232 indicadores. El alcance ambicioso de esta agenda propone desafíos en un contexto internacional cada vez más fragmentado, polarizado y con una diversidad de actores que buscan un posicionamiento renovado en las dinámicas locales, nacionales, regionales e internacionales (Grynspan, 2018).

Desde el ámbito de la cooperación para el desarrollo, como parte del compromiso que requiere el cumplimiento de la Agenda 2030, actores gubernamentales y no gubernamentales reconocen la necesidad de crear alianzas y trabajar con modalidades tradicionales e innovadoras de colaboración. Así, con modalidades de la CSS&T como el intercambio de conocimientos y experiencias, o bien el desarrollo de capacidades individuales e institucionales, los ODS representan un marco estratégico de orientación cuyas metas son definidas nacional y localmente en coherencia con las metas globales. Estas prácticas, junto a la movilización de recursos financieros permiten generar programas y/o proyectos que desarrollen capacidades en línea con las 169 metas de los ODS, fortaleciendo la realización del principio de "No dejar a nadie atrás".

10 A manera de referencia, se encuentran documentos como: Enhancing Management Practices in South-South and Triangular Cooperation, Study on Country-Led Practices (2013) y Experiences of Middle-Income Countries in International Development Cooperation (2015)

11 La propuesta analítica de la NeST ha sido aplicada y adaptada a las siguientes experiencias de cooperación: South Africa and the DRC: Evaluating a South-South Partnership for Peace, Governance and Development (2016), Turkey in Somalia: Shifting Paradigms of Aid (2016), la eficacia de la cooperación México-El Salvador: Entre su institucionalidad y sus desafíos operativos (2016), el Sistema Mesoamericano de Salud Pública (SMSP) del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (2017) y Análisis de la eficacia de la Cooperación México-Costa Rica. Caso de estudio: 'Texto didáctico multimedia de reproducción de bovinos dirigido a productores, 2014-2016 (2018).

12 La Agenda de desarrollo post-2015 fue adoptada en el marco de la Cumbre para el Desarrollo Sostenible en septiembre de 2015. La aprobación de los ODS no significó un esfuerzo espontáneo, éstos se comenzaron a gestar en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro en 2012.

A nivel internacional, la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (UNOSSC) se ha dado a la tarea de compilar y sistematizar información sobre iniciativas de CSS&T vinculadas con los ODS, tal y como se muestra en la tabla siguiente:

TABLA 2. ACCIONES DE COOPERACIÓN VINCULADAS CON LOS ODS A NIVEL INTERNACIONAL

ACCIÓN	VINCULACIÓN CON ODS
Desarrollo Agrícola y mejora de la seguridad alimentaria en la región del Oriente Medio y África del Norte y Asia Central	ODS 1, ODS 2
Programa Mesoamérica sin Hambre (MsH)	ODS 1, ODS 2, ODS 6
Transform-Desarrollo de las aptitudes técnicas y de liderazgo para lograr la protección social y universal en África a través de la CSS	ODS 1, ODS 3, ODS 5, ODS 8, ODS 10
Fondo de Contraparte para Donantes emergentes	ODS 2, ODS 17
Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples de la Comisión Económica y Social para Asia y Pacífico (CESPAP) para hacer frente a los Tsunamis, los desastres y los fenómenos climáticos	ODS 1, ODS 2, ODS 11, ODS 13
Banco de Precios de Medicamentos para la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)	ODS 3, ODS 17
Intercambio recíproco de personal Sur-Sur en el marco de la cooperación institucional	ODS 4, ODS 17
Pensadores Mundiales Sur-Sur: Coalición Mundial de Redes de Centros de Estudios para la CSS	ODS 17

ODS 1. Fin de la pobreza
ODS 2. Hambre cero
ODS 3. Salud y bienestar
ODS 4. Educación de calidad
ODS 5. Equidad de género
ODS 6. Agua limpia y saneamiento
ODS 7. Energía asequible y no contaminante
ODS 8. Trabajo decente y crecimiento económico
ODS. 9 Industria, Innovación e Infrestuctura
ODS 10. Reducción de las desigualdades
ODS 11. Ciudades y comunidades sostenibles
ODS 12. Producción y consumo responsable
ODS 13. Acción por el clima
ODS 14. Vida Submarina
ODS 15. Vida de ecosistemas terrestres
ODS 16. Paz, justicia e instituciones solidas
ODS 17. Alianzas para lograr los objetivos

En el caso del Proyecto Mesoamérica se "ha forjado una alianza regional estratégica para el intercambio de conocimientos y capacidades técnicas en apoyo a los esfuerzos de los Estados miembros para alcanzar un desarrollo sostenible. Además, se ha avanzado en la movilización de recursos y la mejora en la implementación de diferentes modalidades de cooperación que se complementan en su ejecución para un desarrollo económico y social inclusivo en los países" (Proyecto Mesoamérica, 2017, p. 6). En este sentido, todas las iniciativas de CSS&T implementadas en el marco de este mecanismo regional se vinculan directamente con el ODS 17: Alianzas para lograr los objetivos.

De igual manera, destacan los fondos financieros como herramientas que permiten cubrir los déficits y la realización de las actividades contempladas en los programas o en los proyectos de cooperación. Al respecto, la movilización de recursos financieros es una acción que influye tanto en el logro de la Agenda 2030, como en la gestión de la cooperación. Al igual que la coordinación interinstitucional, requiere de un andamiaje institucional sólido, así como la formación de recursos humanos y la adopción de mecanismos que fomenten la transparencia y la asignación eficiente de los recursos.

En otros aspectos, como resultado del cambio climático, los países mesoamericanos son vulnerables a los desastres naturales, y se encuentran expuestos a los efectos de huracanes, inundaciones y terremotos. Para hacer frente a esta problemática, existe el Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres 2015-2030, el cual derivó de la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en la ciudad de Sendai, Japón. Uno de los principales propósitos de este instrumento, es fortalecer la gobernanza para una mejor gestión del riesgo a través de objetivos específicos de alcance mundial.

De acuerdo con la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR, por sus siglas en inglés), conocer mejor las características de las amenazas ambientales y la vulnerabilidad al riesgo, permite a los países de la región construir una guía de resiliencia y prevención desde el sistema institucional existente; además, impulsa la elaboración de políticas y programas de CSS&T en el marco del Proyecto Mesoamérica.

1.2 LA CSS&T EN MESOAMÉRICA

Para identificar las distintas perspectivas desde las que se ha abordado la CSS&T y poder encontrar un concepto que funcione como marco para este análisis, es importante conocer las principales definiciones de este tipo de cooperación elaboradas por países de Mesoamérica, mecanismos regionales y UNOSSC.

La CSS&T tiene diversas formas de realizarse, en lo específico, a través de la capacitación de recursos humanos, cursos cortos de formación, dotación de equipo técnico, envío de expertos, intercambio de experiencias y desarrollo conjunto de productos y soluciones sectoriales para el desarrollo, entre otros. Asimismo, tiene como finalidad el desarrollo a través de la instrumentación de un diálogo político y el establecimiento de agendas comunes entre las contrapartes cooperantes para la realización de actividades programadas en el marco de un proceso que idealmente es participativo.

Actualmente, la CSS&T recoge tanto el espíritu de las Conferencias Internacionales de Bandung, Buenos Aires, Bogotá (a escala regional) y Nairobi, pero también ha logrado una convergencia con la narrativa de la cooperación Norte-Sur y la agenda de la Eficacia de la Cooperación al Desarrollo.

TABLA 3. DEFINICIONES DE LA CSS&T DE ACTORES NACIONALES Y MULTILATERALES

COOPERACIÓN SUR-SUR	COOPERACIÓN TRIANGULAR	COOPERACIÓN REGIONAL
Modalidad de cooperación que tiene como objetivo el desarrollo y/o la integración de una región, entendiendo con ello que los países que la conforman (un mínimo de tres en desarrollo) comparten y consensuan dicho objetivo. El carácter regional de esta cooperación queda recogido bajo un mecanismo institucional formalizado. Su ejecución se establece a partir de programas y proyectos. Fuente: *SEGIB (2014), Cuestionario para la elaboración del Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2015 (PIFCSS).*		Colaboración que ofrece un país al conjunto de otros países miembros y que aporta buenas prácticas a una o más líneas de trabajo que conforman la Agenda Mesoamericana de Cooperación. Fuente: *PROYECTO MESOAMÉRICA, Portafolio de CSS&T en Mesoamérica.*
Marco amplio de colaboración entre los países del Sur en los ámbitos político, económico, social, cultural, medioambiental y técnico. Con la participación de dos o más países en desarrollo, se puede dar sobre una base bilateral, regional, dentro de las regiones o entre las regiones. Los países en desarrollo comparten conocimientos, habilidades, experiencias y recursos para lograr sus objetivos de desarrollo a través de esfuerzos conjuntos. Los desarrollos recientes en lo relativo a la cooperación Sur-Sur se han traducido en un mayor volumen de comercio Sur-Sur, en flujos Sur-Sur de inversiones extranjeras directas, en movimientos hacia la integración regional, en transferencias de tecnología, en compartir soluciones y expertos, y en otras formas de intercambio. Fuente: *Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (UNOSSC por sus siglas en inglés).*	Colaboración en la que los países donantes tradicionales y las organizaciones multilaterales facilitan las iniciativas Sur-Sur por medio de fondos, formación, gestión y sistemas tecnológicos, además de otras formas de apoyo. Fuente: *Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (UNOSSC por sus siglas en inglés). Acerca de la Cooperación Sur- Sur y Triangular.*	

COOPERACIÓN SUR-SUR	COOPERACIÓN TRIANGULAR	COOPERACIÓN REGIONAL
Está basada en relaciones directas y horizontales entre países que enfrentan problemas comunes y que tienen como propósito superar, a partir de esfuerzos conjuntos, los desafíos del desarrollo. La Cooperación Sur-Sur promueve el desarrollo pleno de nuestros países, a través de mecanismos como: el intercambio comercial, el intercambio de experiencias exitosas, y la inclusión. La CSS y Triangular, y en consecuencia los proyectos que en esta materia se instrumentan en América Latina y el Caribe se caracterizan por sus principios básicos de solidaridad, complementariedad, igualdad, no condicionalidad y respeto de la soberanía. Fuente: *Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). Qué es la Cooperación Sur-Sur".*		Acciones de cooperación dirigidas a una determinada zona geográfica, en las que se beneficie a varios países. Fuente: *MÉXICO, Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID 2014-2019).*
Cooperación que otorgan los países en desarrollo a otros países en desarrollo. Se basa en los siguientes principios básicos: (i) La horizontalidad. Los países colaboran entre sí en términos de socios, de manera voluntaria y sin el establecimiento de condiciones; (ii) El consenso. La ejecución de una acción de Cooperación Sur-Sur debe haber sido sometida a consenso por los responsables de cada país en marcos de negociación común, como las comisiones mixtas; (iii) La equidad. Por lo general, sus costos y beneficios se distribuyen equitativamente entre todos los participantes. Fuente: *MÉXICO, Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID 2014-2019)*	Modalidad de cooperación en asociación con una fuente tradicional bilateral o multilateral, para concurrir, conjuntamente, en acciones en favor de una tercera nación demandante, de menor o similar desarrollo relativo. Fuente: *MÉXICO, Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID 2014-2019).*	

COOPERACIÓN SUR-SUR	COOPERACIÓN TRIANGULAR	COOPERACIÓN REGIONAL
Es aquella cooperación cuya gestión es orientada a elevar el desarrollo y el bienestar de los países de una región, mediante el intercambio, apoyo o coordinación en relación a temas específicos para el logro de sus objetivos comunes. Fuente: *EL SALVADOR, Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo (2015). Sistema de Información sobre Cooperación para el Desarrollo.*		
Es todo intercambio de conocimientos, tecnología u otros recursos, entre países de niveles de desarrollo similar, orientado a hacer contribuciones a los procesos de desarrollo de esos países. Fuente: *Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC Colombia).*		
		Es gestionada en diferentes áreas geográficas y políticas, como la Unión Europea, el MERCOSUR o Centroamérica, entre otros. Dentro de este tipo de cooperación las modalidades son diversas puesto que los proyectos pueden afectar a un solo país, a un grupo de países o a toda la región. Los recursos pueden ser aportados por una institución regional o bien recibir fondos multilaterales (de alguna organización de carácter mundial como la ONU) que luego son canalizados por la organización regional. Fuente: *COSTA RICA, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN, 2010). Glosario de términos utilizados en Cooperación Internacional.*
		Es la cooperación que, como bloque, negocia, gestiona y obtiene una región, por ejemplo: Centroamérica o los países miembros del Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Fuente: *Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República de Guatemala (SEGEPLAN, 2013). Glosario de la Cooperación Internacional.*

Si bien, tal como lo ha marcado APC Colombia y se ha visto en diversos foros internacionales, no hay un concepto único de CSS, sin embargo, es posible encontrar puntos de encuentro en las definiciones que ofrecen los diferentes países. Por ejemplo, una de las finalidades que comparten es el desarrollo; parten de la colaboración bilateral y toman como moneda de cambio el conocimiento local, las soluciones específicas para el desarrollo, la experiencia comprobada y el desarrollo de las capacidades. Escasas definiciones hacen referencia al comercio y a la inversión. Sobre el carácter de la participación institucional, predominan los gobiernos nacionales y las instituciones multilaterales.

Por otro lado, la cooperación triangular, que usualmente se encontraba en la narrativa conceptual de los países donantes tradicionales, es revisada desde el gobierno mexicano y la UNOSSC. Mientras ésta última señala como medios los fondos, la formación, la gestión y los sistemas tecnológicos, el gobierno mexicano basa su concepto en la experiencia, indicando que es la que cuenta con una tercera contraparte de naturaleza bilateral o multilateral.

Por último, la cooperación regional, escasamente discutida conceptualmente en Mesoamérica, cuenta con la definición mexicana y otra centroamericana. La primera, tiene como objetivo una orientación geográfica con beneficio regional, y la segunda, la integración de una región con el apoyo institucional para la negociación de la agenda de los países centroamericanos. En contraste, la definición costarricense reconoce la diversidad de la cooperación a escala regional, y la pluralidad de sus integrantes y de sus modalidades, sin embargo, se concentra más en la gestión que en el fin último que es el desarrollo.

De acuerdo a estas definiciones, sus coincidencias y contrastes, se puede observar una evolución importante de la cooperación en la región, la cual, tanto en la vía bilateral como en la multilateral y regional, sobresale por su componente técnico. También destaca que los gobiernos centrales, en mayoría, se ubican como los actores que coordinan la CSS&T, por lo que es necesario un reconocimiento más explícito de otros actores que también aportan conocimientos, habilidades y experiencias en alianzas a nivel regional. También sobresale que los programas y proyectos de cooperación han sido por excelencia el mecanismo esencial para implementar la CSS&T, no obstante, la generación de fondos y la movilización de otros recursos pueden coadyuvar a que se tenga una mayor diversificación e impacto en el desarrollo.

Por último, es relevante señalar que en el marco del Proyecto Mesoamérica se considera que el papel de la cooperación va más allá de ser un instrumento para el desarrollo, llegando a ser un medio para la integración. Así, es posible que en el futuro se hable gradualmente en la región de la cooperación para la integración[13].

13 Entrevista a Lidia Fromm, 11 de marzo de 2019, Ciudad de México.

2. MECANISMOS DE COOPERACIÓN MESOAMERICANA

Mesoamérica es una región de peso significativo en lo económico y lo social en América Latina, ya que para 2015 representaba 33% del Producto Interno Bruto (PIB) regional y 36% de su población (CEPAL, 2015). Sin embargo, la heterogeneidad de los países "conlleva desafíos compartidos, pero con diferentes capacidades y logros, donde conviven Estados que aglutinan ricas experiencias y diversos programas y soluciones para el desarrollo" (CEPAL, 2015, p. 18). Es decir, cada país define e implementa sus propias políticas de desarrollo y echa mano de diferentes instrumentos para alcanzar los objetivos propuestos, entre estos instrumentos se puede encontrar la cooperación para el desarrollo y, en específico, la CSS&T.

plementado en este periodo alrededor de 1,094 proyectos y 1,436 acciones de CSS&T entre países latinoamericanos; todos los países ejecutaron este tipo de acciones, aunque con marcadas diferencias, en este sentido, México y Colombia son los principales oferentes en la región mesoamericana. Algunas de las razones por las que se originó el incremento de la CSS&T en América Latina y que también aplican para Mesoamérica son las siguientes:

- Los países de la región han alcanzado tasas de crecimiento mayores en 25 años, lo que ha permitido destinar más recursos para reducir la pobreza.
- Estos países se recuperaron rápidamente de la crisis del 2008, a diferencia de crisis anteriores.
- Este crecimiento y resiliencia económica atrajo flujos de inversión extranjera directa a la región.
- El panorama comercial Sur-Sur cambió registrando la incursión de nuevos socios, en específico, China.
- En algunos países comenzaron a diseñarse e implementarse programas sociales para reducir la pobreza extrema a través de transferencias condicionadas como ejemplo: Oportunidades (México), Red de Protección Social (Nicaragua) y Familias en Acción (Colombia).
- Descentralización del financiamiento para el desarrollo en cuanto a actores, instrumentos y enfoques de cooperación, lo que permite implementación de nuevos esquemas.

GRÁFICO 1. PORCENTAJE DE OFERTA DE PROYECTOS DE CSS&T DE LOS PAÍSES MESOAMERICANOS 2007-2017

Fuente: *Informes de Cooperación Sur-Sur de la SEGIB 2007-2017.*
Nota: *Belice, aunque es un país mesoamericano, no aparece en la gráfica ya que no se incluye en los informes de la SEGIB.*

2.1 PROYECTO DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO DE MESOAMÉRICA

Los antecedentes de este proyecto se remontan a la década de los noventa, donde Castillo et al (2011) ubican un viraje de la política exterior mexicana hacia Centroamérica, que pasó de la cooperación directa –bilateral– a la creación de la Cumbre de Tuxtla, mecanismo de cooperación regional que tiene como componente el Plan Puebla-Panamá (PPP), que posteriormente fue reemplazado por el Proyecto Mesoamérica[14].

Este emblemático proyecto regional fue lanzado en junio de 2008, en el marco de la X Cumbre del Mecanismos de Diálogo y Concertación de Tuxtla, celebrada en Villahermosa, México. El cambio del PPP al Proyecto Mesoamérica se originó después de una fase de revisión del primero, en la que, además de registrar los resultados importantes en materia de infraestructura, se reconoció la necesidad de incluir un fuerte componente social en la estrategia de cooperación regional. Martí concluye que "el PPP contribuyó en la construcción de plataformas de infraestructura, cuya materialización se considera necesaria para el desarrollo de intervenciones más ambiciosas en el ámbito social" (2008, p. 10).

A través del Proyecto Mesoamérica comenzó un nuevo modelo basado en la participación de todos sus miembros en proyectos regionales de desarrollo, partiendo de la identificación de las capacidades técnicas y del expertise temático que cada país podía ofertar. Así, "la idea era que los proyectos los ejecutara el país que tuviera más capacidades técnicas o financieras para hacerlo" (Vázquez, 2014), por lo que se acordaron una serie de criterios básicos para realizar una mejor selección de los proyectos.

Hasta ahora, con el Proyecto Mesoamérica se han implementado diversos programas e iniciativas que pueden analizarse en dos etapas, la primera se caracteriza por proyectos orientados a la integración física y al desarrollo regional, en materia de electricidad, comunicaciones y transportes, y la segunda, en las áreas de salud, medio ambiente, desastres naturales y vivienda (Proyecto Mesoamérica, 2018b).

La confluencia de estas capacidades temáticas dentro del Proyecto Mesoamérica, lo han convertido en un espacio privilegiado para la coordinación de acciones de CSS&T. La CEPAL (2015) ha enfatizado que este mecanismo debe ser valorado por la generación de políticas públicas regionales, que a su vez facilitan las estrategias nacionales de crecimiento y desarrollo socioeconómico.

"El Proyecto Mesoamérica ha logrado construir consensos y atraer recursos a prioridades regionales, promoviendo lazos más estrechos de cooperación regional. Asimismo, ha generado una nueva dinámica basada en la cooperación, lo que propicia un proceso de cohesión e identidad regional para el enfoque de problemas comunes y soluciones de manera conjunta, bajo el principio de corresponsabilidad." (Proyecto Mesoamérica, 2018b).

La conformación de este espacio de coordinación de intervenciones para el desarrollo se nutrió con la incorporación de Colombia como Estado miembro y República Dominicana como Estado asociado del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), el cual se explicará a detalle más adelante. La inclusión de Colombia contribuyó a dar un nuevo

14 La SEGIB registra como en 2001, el Mecanismo de Tuxtla dio su cobertura al PPP y en 2004 al Proyecto Mesoamérica. "A pesar de sus similitudes en términos de denominación, este Proyecto no debe confundirse con el Programa Mesoamericano. En este sentido, frente a la Cooperación Técnica y la financiación gubernamental mexicana que caracterizan al Programa, el Proyecto Mesoamérica se articula, fundamentalmente, en torno a inversiones en infraestructuras que suelen ser financiados con apoyo de créditos internacionales procedentes de instituciones como el BID, el BCIE o la CAF". (2011, p.96).

dinamismo a la cooperación mesoamericana, pues como señala la SEGIB en su informe 2011, su ingreso impulsó nuevos proyectos de CSS&T con los otros países de la región, por lo que posteriormente se podría hablar del "componente México" y el "componente Colombia" dentro de esta estrategia mesoamericana.

En 2017 se llevó a cabo la XVI Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla en San José, Costa Rica. En dicha reunión los países mesoamericanos acordaron continuar con la profundización de este foro desde una visión colaborativa y a través de esquemas multisectorial y alianzas público-privadas para cumplir con la Agenda 2030 y sus diecisiete ODS. Además, se resaltó la importancia de articular las acciones regionales con los diferentes actores, principalmente con el SICA.

En la Declaración de San José se reconoció que el trabajo conjunto dentro del Proyecto Mesoamérica impulsa la integración regional y el desarrollo sostenible de los países miembros a través de la cooperación internacional. En este documento se incluyeron tres tipos de acuerdos –políticos, económicos y sociales– en los cuales se enfatiza la importancia de la coordinación interinstitucional y la movilización de recursos (acuerdos 17, 18, 19 y 28 de la Declaración).

El Proyecto Mesoamérica tiene nueve líneas de trabajo, las cuales se distribuyen en dos ejes temáticos: el eje social y el eje económico. Mientras el eje social incluye las áreas de salud, medio ambiente, gestión del riesgo, vivienda y seguridad alimentaria, el eje económico desarrolla acciones en telecomunicaciones, facilitación comercial, energía y transporte.

Figura 1. Ejes temáticos de Proyecto Mesoamérica

Fuente: Proyecto Mesoamérica (2018a).

En cuanto a los actores que participan en el Proyecto Mesoamérica, destacan los miembros del Grupo Técnico Interinstitucional:[15]

A. Banca al Desarrollo:
1. Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)
2. Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
3. Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)

B. Órganos del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA):
4. Secretaría General del SICA
5. Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA)
6. Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA)

C. Organismos Internacionales:
7. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
8. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)
9. Organización Panamericana de la Salud (OPS)

También resalta la importancia de la denominada Agenda Mesoamericana de Cooperación, creada en el seno del Proyecto Mesoamérica y como resultado de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla en 2017. La agenda registra avances y resultados en sus dos ejes fundamentales. Con este instrumento regional se favorece la articulación y complementariedad de las acciones de cooperación para alcanzar resultados de desarrollo consensuados, a través del intercambio de conocimientos y buenas prácticas. Asimismo, en ella se reconoce a la CSS regional como "la colaboración que ofrece un país al conjunto de otros países miembros y que aporta buenas prácticas a una o más líneas de trabajo que conforman la agenda mesoamericana de cooperación" (Proyecto Mesoamérica, 2018a, p. 2).

A diez años del Proyecto Mesoamérica, se elaboró un Portafolio de CSS&T de los países del Proyecto Mesoamérica, en el cual se incentiva el intercambio de experiencias y buenas prácticas que contribuyen al fortalecimiento de capacidades para mejorar la vida de los ciudadanos en los nueve sectores que indican los dos ejes prioritarios[16]. De igual manera, se busca fortalecer la cooperación en la región e innovar a través de estrategias de vinculación con otros actores y esquemas internacionales.

Para celebrar la primera década de existencia del Proyecto Mesoamérica, se elaboró una Colección de Cuadernos Mesoamericanos con la intención de servir como referencia y consultora sobre la Agenda Mesoamericana de Cooperación y, además, como un insumo para la implementación del Plan Estratégico 2018-2022 del Proyecto Mesoamérica, el cual se aprobó en abril de 2018 en San José, Costa Rica[17].

---

15 El Grupo Técnico Interinstitucional (GTI), según el Acta que Institucionaliza al Proyecto Mesoamérica, tiene como propósito apoyar a la Comisión Ejecutiva en el proceso de definición e implementación de los proyectos y acciones que promueve el Proyecto Mesoamérica.

16 Las líneas de trabajo son: transporte; facilitación comercial y competitividad; energía; telecomunicaciones; salud; medio ambiente; gestión del riesgo; vivienda; seguridad alimentaria y nutricional.

17 Esta primera colección de cuadernos consiste en cuatro números y uno adicional. El núm. 1 se titula "El Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica: una reflexión sobre los alcances y resultados de una cooperación mesoamericana renovada". El 2: "LA Agenda Mesoamericana de Cooperación para un Desarrollo Social Incluyente: alcances impactos en salud, vivienda, seguridad alimentaria y nutricional. El 3: Medio ambiente y energía: impacto de la cooperación regional mesoamericana. El 4: Transporte, Gestión de Riesgo, Facilitación Comercial y Telecomunicaciones: hacia una visión intersectorial regional en Mesoamérica. Finalmente, el Cuaderno GTI se titula "Alianzas para una Cooperación Regional Eficaz: el Grupo Técnico Interinstitucional como socios esenciales del Proyecto Mesoamérica". El Proyecto Mesoamérica ha buscado visibilizar con esta serie las temáticas sectoriales transversales de la cooperación regional. Consulta en www.proyectomesoamerica.org

2.2 SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANO

En 1991, se estableció el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) como el principal marco institucional de este proceso[18]. De acuerdo con Caldentey (2014), la integración centroamericana responde a la lógica del regionalismo estratégico, es decir, se ha orientado hacia una integración por temática y está centrada en ámbitos específicos del desarrollo.

En este sistema centroamericano, la CID es una práctica cotidiana y prioritaria, principalmente impulsa proyectos económicos y técnicos, dirigidos a la infraestructura, el desarrollo social, y la promoción del comercio y la productividad.[19] La agenda de cooperación dentro del SICA es promovida por los Estados miembros con el respaldo de los Estados observadores, y asociados regionales y extra regionales.[20] Los temas de cooperación son responsabilidad directa del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, donde se delegan estas acciones a las oficinas de cooperación de los países miembros, cuya coordinación recae en la Secretaría General, que a su vez cuenta con una Dirección de Cooperación (SEGIB, 2017).

En 2013, dentro del SICA se aprobó un Mecanismo de Gestión, Coordinación e Información de la Cooperación Regional, el cual representa una buena práctica para conocer y coordinar los instrumentos de cooperación. De igual manera, se conformó un Sistema de Información de Cooperación Regional (SICOR) como una herramienta de gestión que contiene información amplia y actualizada sobre los diversos proyectos regionales que se ejecutan en el marco del SICA.[21]

Al respecto, este sistema de integración cuenta con experiencias relevantes de CSS&T entre sus miembros, como la creación de la Comisión Central de Estadística (CENTROESTAD), que sirve como una plataforma para el intercambio de información estadística; y el Instituto Nutricional de Centroamérica y Panamá (INCAP) desde el que se han efectuado una serie de proyectos destinados a compartir las mejores prácticas en seguridad alimentaria y nutricional en la región.

Es así que la CSS&T se presenta como un instrumento para el desarrollo que también puede ofrecer posibilidades a largo plazo para acciones con enfoque regional orientado hacia Centroamérica, y se valora como un instrumento que coadyuva en la integración y el desarrollo de esta región (SEGIB, 2012).

No obstante, la CSS&T es un instrumento con importantes retos de coordinación e institucionalización dentro del SICA, por lo que Caldentey (2014) propone fortalecer estas experiencias y buscar estrategias para diseñarlas y promoverlas; el autor concluye que la región carece de una estrategia consensuada de cooperación, lo que genera una descoordinación con otros espacios regionales e internacionales en la materia.[22]

---

18 Los países centroamericanos pusieron en marcha en 1951 su proceso de integración con la creación de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). Tras los conflictos de los años ochenta y los Acuerdos de Paz de Esquipulas (Guatemala), esos países renovaron su proceso de integración, transformándolo en el SICA (Caldentey, 2014, p.108). Al respecto, también Castillo, Toussaint y Vázquez (2011) describen como surgió el SICA, después de los Acuerdos de Esquipulas II en 1991.

19 Para el proceso de integración económica de la región existe el Sistema de Integración Económica Centroamericano (SIECA) que cuenta con autonomía funcional, sirviendo de enlace para las acciones de las otras Secretarías del Subsistema Económico. La SIECA busca alianzas y proyectos para fomentar la competitividad, la inclusión y la productividad regional, vinculando el proceso de integración económica centroamericana con el cumplimiento de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

20 Entre estos se encuentran como observadores regionales: México, Chile, Brasil, Argentina, Perú, Estados Unidos, Ecuador, Uruguay y Colombia. Y como observadores extra regionales: China (Taiwán), España, Alemania, Italia, Japón, Australia, Corea del Sur, Francia, la Santa Sede, Reino Unido, Unión Europea, Nueva Zelandia, Marruecos, Qatar, Turquía, Orden de Malta y Serbia.

21 La Dirección de Cooperación Internacional coordina con las instituciones regionales adscritas al SICA: SISCA (Cultura), SIECA (Economía), COMMCA (Mujer), AEA (Medio Ambiente) y otras, la formulación, gestión y seguimiento de los proyectos y programas que se ejecutan a nivel regional (SEGIB, 2008, p. 91).

22 El autor señala que no se cuenta con una conceptualización de lo que es la CSS&T, en la misma línea el estudio de Fromm (2014) refleja la importancia de que dentro del SICA se defina qué es cooperación para incluirla dentro de la agenda regional.

2.3 MECANISMO DE DIÁLOGO Y CONCERTACIÓN DE TUXTLA

En cuanto a la cooperación regional en Mesoamérica, el ejemplo más emblemático es el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla (conocido también como Mecanismo de Tuxtla), pues es el foro de coordinación política y de cooperación entre México y los países centroamericanos. A través de las Cumbres bianuales del Mecanismo de Tuxtla se revisa y da seguimiento a diferentes programas mesoamericanos de cooperación liderados en gran parte por México (SEGIB, 2008).[23] Es así como la cooperación mesoamericana se fue intensificando tanto en el ámbito bilateral como en el multilateral, entre esos últimos, a través de los mecanismos de integración existentes o de las iniciativas regionales como el Proyecto Mesoamérica.

En la Declaración de San José de la XVI Cumbre del Mecanismo de Tuxtla celebrada en 2017, se puede apreciar cómo la región se ha apropiado de su agenda regional y ha plasmado las prioridades de desarrollo en los ejes económico y social. Así, en su última reunión, el Mecanismo de Tuxtla reconoció los compromisos internacionales adquiridos en la Agenda 2030, los esquemas multisectoriales y las alianzas público-privadas para lograr su cumplimiento. También coloca en un nivel similar de prioridad a la cooperación, la integración económica y comercial, así como al diálogo político como base para ello.

Al reconocer la necesidad de redoblar esfuerzos para concluir los proyectos de desarrollo económico y social de la región, se hace énfasis en la importancia de la coordinación eficaz de diferentes modalidades e instrumentos de cooperación internacional, así como en la necesidad de promover la revisión y prospección con base en la planificación estratégica para cumplir las metas establecidas.

La cooperación internacional del Mecanismo de Tuxtla se evidencia como necesaria entre los países mesoamericanos, así como para viabilizar el acceso a los recursos financieros para la ejecución de acciones de adaptación y mitigación de cambio climático, diversificación de energías renovables, transferencia de tecnologías y capacidad de resiliencia.

La participación del sector privado tiene un reconocimiento especial para la creación de oportunidades para el desarrollo y el acercamiento intrarregional y multisectorial. En ese mismo sentido se incluye la generación de alianzas público-privadas para el desarrollo orientadas a la consecución de los objetivos del mecanismo Proyecto Mesoamérica y sus dos ejes de trabajo.

La complementariedad con otros mecanismos regionales de integración y banca de desarrollo deben estar orientados hacia la sinergia en el mediano y el largo plazo y con la guía política y el acompañamiento de agencias de cooperación internacional de la región. Se ha reconocido, además, la necesidad de profundizar la integración de la región, tanto en las actividades económico-productivas como en lo que compete al intercambio de buenas prácticas para el mejoramiento del desarrollo social.

Lo anterior, refleja una clara tendencia de los países latinoamericanos –incluidos los mesoamericanos– en efectuar acciones de CSS&T, puntualmente, por el interés por intercambiar experiencias y buenas prácticas de sus intervenciones del desarrollo; al respecto, Fromm (2014) reconoce el interés de los formuladores de políticas por realizar intercambios horizontales para compartir un saber-hacer a través de la transferencia de conocimientos. Es posible afirmar que en la CSS&T en la región mesoamericana se ha buscado dar y mantener

23 De acuerdo con el Informe de Cooperación Sur-Sur de la SEGIB (2010), el Programa Mesoamericano de Cooperación es el marco programático desde el que México, a partir de 1998, promueve su Cooperación Técnica con los países centroamericanos, se apoya el desarrollo de esta sub-región a través del intercambio de conocimientos y experiencias, así como del fortalecimiento de las capacidades de estos países en las siguientes áreas de interés prioritario: Agricultura y Ganadería; Educación y Cultura; Medio ambiente; Salud; Turismo y Prevención de desastres.

un impulso significativo a los aspectos fundamentales del Proyecto Mesoamérica que son: diálogo político, integración regional, especialización conforme a capacidades, gestión de recursos técnicos y financieros y promoción de los bienes públicos regionales.

Con esta revisión de los mecanismos de cooperación mesoamericana, conviene preguntarse qué capacidades existen en la región para realizar acciones de CSS&T, ya sea dentro de estos mecanismos y aún más allá de ellos comprendiendo a Mesoamérica como una región en la que confluyen distintas iniciativas y estrategias de integración y cooperación.

3. LA COOPERACIÓN MESOAMERICANA DESDE EL ENFOQUE DEL DESARROLLO DE CAPACIDADES

Los países que conforman Mesoamérica cuentan con capacidades económicas e institucionales que les han permitido explorar nuevas vías de desarrollo, utilizando instrumentos como la CSS&T,[24] tanto como receptores como oferentes de CSS&T.

Para identificar cuál es el valor que actualmente genera la CSS&T y determinar de qué manera podría potenciarse, en este apartado se presentará un balance general de dicha cooperación en el Proyecto Mesoamérica, el cual se elaboró de acuerdo con los resultados de una análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), priorizando las fortalezas y oportunidades; cabe resaltar que esta identificación se deriva principalmente de las entrevistas realizadas a los tomadores de decisiones.

Tradicionalmente en la región mesoamericana, la CID se ha caracterizado por el predominio de la cooperación técnica. Esta concepción ha visto su evolución en el enfoque de desarrollo de capacidades, siendo éste el que hace posible materializar la cooperación en diferentes niveles y dimensiones. El desarrollo de capacidades potencia las diferentes formas en que el conocimiento, los recursos técnicos y financieros, así como la infraestructura, pueden generar formas de desarrollo con un efecto multiplicador.

En el marco de este documento, que está dirigido a analizar las capacidades y las necesidades de la cooperación en el Proyecto Mesoamérica, se ha tomado como enfoque conceptual el desarrollo de capacidades, partiendo de los términos manejados en el PNUD. Con el objetivo de impulsar los ejes de coordinación interinstitucional y la movilización de recursos, se considera que el enfoque del desarrollo de capacidades puede funcionar como "paraguas" en el trayecto de lo regional a lo nacional y de lo nacional a lo operativo. Los hallazgos encontrados a lo largo de la investigación y de los encuentros con tomadores de decisiones y funcionarios de la CSS&T en el Proyecto Mesoamérica, se mantuvieron en este enfoque con estos dos ejes, mismos que son explicados más adelante.[25]

De igual forma, se parte del principio de reconocer y dar por válido el uso de los principios de la CSS&T y generar mecanismos de actualización e innovación en su gestión. Es así que en la práctica de la CSS&T se despliega no sólo el desarrollo de capacidades, sino también el desarrollo y uso de sistemas de información, el fomento de la convergencia de la cooperación técnica y la cooperación financiera. Los elementos de integración más recientes en la innovación de la CSS&T en la región, son los mecanismos de evaluación, el monitoreo, la transparencia y la rendición de cuentas.

24 En el estudio sobre la regionalización, Hettne (2002) afirma que desde la última década del siglo XX se observa una visión más amplia que combina procesos de integración regional y subregional con la cooperación Sur-Sur, superando aspectos meramente económicos.

25 Tanto el eje de coordinación interinstitucional como el de movilización de recursos, son ámbitos de la gestión de la cooperación para el desarrollo que han sido identificados por el PNUD México como prioritarios en el proceso de fortalecimiento de la CSS&T mesoamericana. Es por ello que, con los elementos descritos en la figura 2, se enfatizan los aspectos que pueden ser considerados en una estrategia del Proyecto Mesoamérica.

3.1 ENFOQUE DEL DESARROLLO DE CAPACIDADES

El desarrollo de capacidades es un enfoque teórico-práctico del PNUD, el cual se deriva de las aportaciones de la Teoría de las Capacidades de Amartya Sen (Premio Nobel de Economía 1998), y ha sido aplicado en distintas intervenciones internacionales, nacionales y locales orientadas a atender problemáticas vinculadas con el desarrollo humano, como pobreza, desigualdad, acceso a derechos sociales, etcétera. Este enfoque es concebido como un proceso mediante el cual sociedades, organizaciones e incluso los individuos, incrementan sus habilidades para atender determinadas problemáticas y obtener resultados (Acuña y Vergara, 2008; PNUD, 2008; 2011; Romero, 2008).

Un concepto central es el de capacidad, entendida como la habilidad de individuos, organizaciones, e inclusive la sociedad, para desempeñar funciones, resolver problemas, diseñar, implementar y alcanzar objetivos y resultados de manera sostenible (PNUD, 2008, 2001). Por lo tanto, desde este enfoque se plantea que cualquier individuo o entorno cuenta con capacidades, las cuales se deben conocer para poder diseñar una estrategia orientada a construirlas, fortalecerlas y/o mantenerlas.

En este sentido, se identifican tres niveles básicos dentro del enfoque: el primero es el de las personas o individuos, el segundo el de instituciones y el tercero el del sistema o entorno, el cual puede abarcar una región geográfica determinada como un país, una subregión o una región (Figura 1). Para los fines de este trabajo el análisis se enfocará en el nivel institucional y en el regional.

Figura 2. Niveles del desarrollo de capacidades

Individual	Institucional	Regional
• La capacidad significa competencias, experiencia y conocimientos de cada persona, éstos le permiten desempeñar sus actividades en diferentes ámbitos.	• Las capacidades comprenden políticas, acuerdos, procedimientos y marcos internos que les permiten funcionar y cumplir con su mandato.	• Se hace referencia a un contexto amplio en el cual interactúan diversos actores, los que definen las "reglas del juego" como las políticas, legislación, relaciones de poder, normas sociales, etc.

Fuente: *PNUD (2008)*

El desarrollo de capacidades es un proceso orientado a conocer las habilidades y conocimientos existentes en un determinado tema y contexto para obtener ciertos objetivos y, aún más allá, alcanzar resultados e impactos en el desarrollo. Si bien el concepto generalmente utilizado por Naciones Unidas se basa en el nivel individual, institucional y sistémico, aquí nos centraremos en los dos últimos, adaptando el sistémico al ámbito regional. Por ello, resulta pertinente emplear este enfoque para conocer las capacidades existentes en materia de coordinación interinstitucional y movilización de recursos de CSS&T en el Proyecto Mesoamérica, e identificar las que son necesarias desarrollar y mantener, a fin de que convivan políticas y programas más eficaces en la región, y así obtener los resultados deseados de desarrollo.

Como se dijo anteriormente, los ejes de análisis respecto a las capacidades identificadas y por comprobar, son la coordinación interinstitucional y la movilización de recursos en el marco de la CSS&T. Cada eje despliega una serie de factores basados en políticas públicas y prácticas de organismos internacionales, que proporcionan los elementos necesarios para contrastar con la realidad.

A continuación, se realizará una valoración de las capacidades de coordinación interinstitucional y movilización de recursos en la CSS&T mesoamericana, con el objetivo de conocer su estado actual y perfilar posibles opciones para fortalecer y desarrollar estas capacidades dentro de las estrategias de cooperación actual y, principalmente, dentro del Proyecto Mesoamérica, como una de sus experiencias emblemáticas.

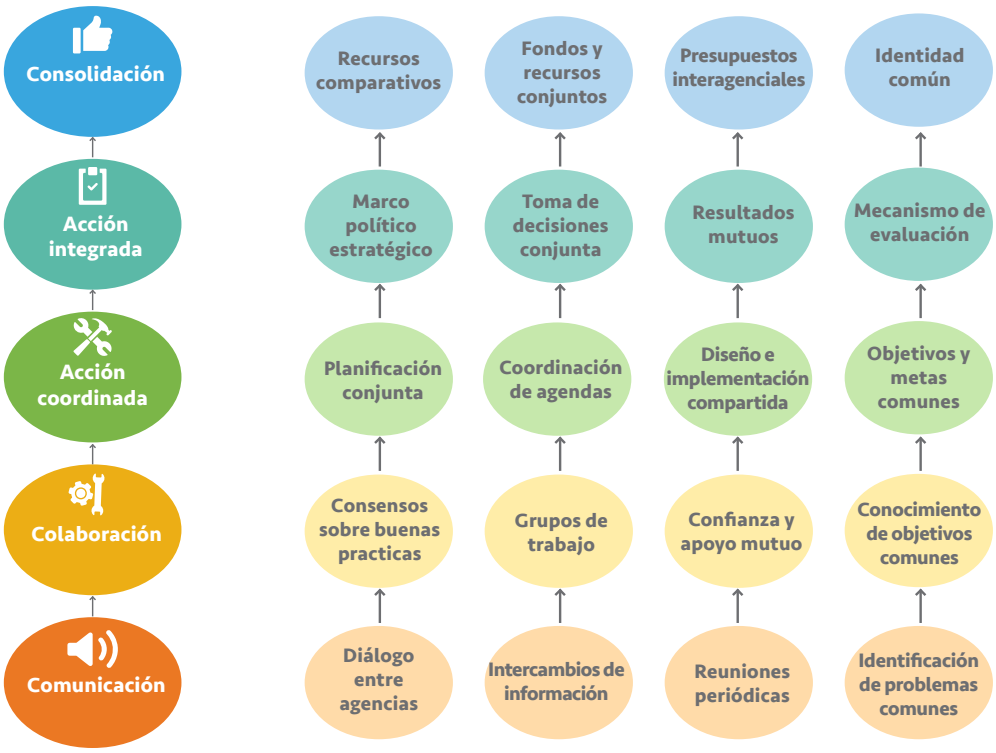
3.2 COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL DE LA CSS&T MESOAMERICANA

En una definición básica, la coordinación puede entenderse como el proceso mediante el cual se genera una sinergia de acciones y recursos de diversos actores en un campo concreto de gestión. Esta sinergia está conformada por un conjunto de reglas formales e informales a través de las cuales los actores encuentran incentivos para cooperar más allá de sus intereses particulares (Fernández y Repetto, 2012).

En el ámbito público, Peters (2015) señala que en los últimos años la coordinación interinstitucional ha sido una respuesta a los problemas derivados de la sectorización de las dependencias de la administración pública, mientras que en el ámbito internacional, la necesidad de coordinar se acentúa por la división del trabajo entre los actores involucrados en determinado tema (Fernández y Repetto, 2012), es decir, la coordinación surge ante una necesidad de interacción entre actores con diversos intereses en un tema o área específica.

En este sentido, la coordinación interinstitucional parte de la comunicación como base y de la consolidación como estado óptimo, pasando por la colaboración, la acción coordinada y la acción integrada. Cada una de esas fases cuenta con elementos para su ilustración y comparación como lo muestra la siguiente figura (Figura 2). Las fases incluyen elementos diversos relacionados con la gestión pública, como el diálogo y la concertación política, la planificación, la puesta en marca de acciones en torno a estrategias y el manejo de recursos.

Figura 3. La coordinación interinstitucional



En el tema de la CSS&T, la coordinación no es un fin en sí mismo, sino un medio para lograr determinados objetivos de desarrollo. En su análisis sobre la CSS en el sistema centroamericano, Caldentey (2014) identifica a la coordinación como uno de los retos para la integración. En esta línea coincide el estudio de la SEGIB (2017), donde se argumenta que la coordinación interinstitucional aún representa una dificultad para los países de la región iberoamericana al momento de diseñar e implementar políticas y estrategias nacionales de CID.

Este argumento podría aplicar con varios matices al Proyecto Mesoamérica. Si bien se ha construido una estructura institucional en la región, no es posible demostrar todavía que los factores de la etapa de consolidación se encuentren plenamente desarrollados e implementados en el Proyecto Mesoamérica.

Por otro lado, Campbell y Hartnett (2005) identifican en la región mesoamericana algunos obstáculos de la coordinación interinstitucional en procesos multilaterales para el ámbito público. No obstante, los autores señalan que la coordinación se puede detonar, fortalecer e incrementar a través de una estrategia adecuada (Tabla 3), misma que es deseable en la próxima planificación estratégica del Proyecto Mesoamérica.

TABLA 4. OBSTÁCULOS DE LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

1. Fragmentación institucional. Los problemas sociales son comprendidos de manera fragmentada y se presta poca atención a su integralidad (medio ambiente, procesos familiares, persona). Esto genera una dinámica de trabajo compartimentado.
2. Escasa práctica y cultura de diálogo, participación y deliberación, componentes básicos de la CSS&T.
3. Predominio de una visión de corto plazo en la formación de programas y proyectos de CSS&T.
4. Capacidad institucional asimétrica entre las distintas organizaciones.
5. Dificultades para establecer prioridades y para concatenar y articular las acciones de CSS&T.
6. Déficit de expertos en gestión y coordinación de la CSS&T, con escasa integración multidisciplinaria.
7. Duplicidad de acciones de CSS&T.

Fuente: *con información de Campbell y Hartnett (2005) y Tres (2013).*

En cualquiera de las estrategias que se diseñen para impulsar una coordinación interinstitucional más efectiva se tendrían que integrar recursos y capacidades a lo largo de la gestión de programa o proyecto, aunque con diferentes acentos e intensidades.

Es importante destacar que cualquier proceso de coordinación interinstitucional está conformado por una dimensión técnica y otra política, las cuales se orientan a la coherencia y articulación de la propia coordinación. Fernández y Repetto (2012) señalan que a través de la dimensión política se podría responder ¿para qué y por qué coordinar?, ¿qué coordinar? y ¿con quiénes coordinar?; mientras que con la dimensión técnica se respondería a la cuestión: ¿cómo coordinar?

La relevancia de la coordinación interinstitucional en la región ha sido ya un tema abordado en múltiples ocasiones e incluso se ha planteado su importancia dentro de la articulación de la agenda mesoamericana de cooperación, en lo que concierne al Proyecto Mesoamérica. A nivel bilateral se pueden identificar otras propuestas como la del fortalecimiento de capacidades nacionales a través de la elaboración de catálogos de oferta de CSS&T realizadas por Honduras[29] y México (Fromm, 2014), las cuales pueden ser replicables a otros países, o bien, a nivel regional.

Para comprender mejor este tema, es importante conocer las capacidades institucionales y sistémicas a nivel regional, a continuación se presentan aquellas existentes y necesarias para realizar acciones de CSS&T en Mesoamérica (para mayor detalle ver Anexos).

3.2.1 CAPACIDADES A NIVEL REGIONAL

De acuerdo a los resultados del FODA, en la CSS&T destaca la existencia de una comunicación fluida entre los diferentes actores involucrados, lo cual les ha permitido concretar proyectos y acciones relevantes, y muestra de una creciente interacción que comprende no sólo a actores gubernamentales, sino también a otros sectores (social, académico, privado) regionales y extra regionales, interesados en temas del desarrollo mesoamericano, como la gestión del riesgo, la salud, el transporte, entre otros. Estas acciones han sido lideradas por algunos países con mayores capacidades económicas, como es el caso de México y Colombia, quienes han incentivado que se articulen prácticas cooperativas entre los países de la región; esto ha generado un efecto dominó, propagando el interés por ser parte de estas iniciativas e incluso liderarlas, como es el caso de Costa Rica, El Salvador o Panamá, por mencionar algunos.

Lo anterior refleja que en la región se cuenta con una materia prima sólida que ya registra resultados de CSS&T y podría potenciarse con el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional entre sus diferentes agencias. No obstante, uno de los hallazgos de esta investigación fue el predominio de perspectivas distintas al tema de la CSS&T por parte de los diferentes actores que participan en ella, principalmente de los gobiernos centrales, lo que produce una falta de identificación con este instrumento, así como un escaso reconocimiento del valor agregado que podría aportar para el desarrollo de las naciones y la creación de bienes públicos regionales; es decir, aún no se ha generado una cultura de la CSS&T regional con la que los actores se sientan identificados y beneficiados en un ámbito nacional.

29 Fromm (2014) describe la experiencia del el Programa de Cooperación Sur-Sur de Honduras, en el que se enlistan las instituciones oferentes, las modalidades y las ventajas comparativas que ofrece el país. Esta experiencia ha sido importante para identificar las capacidades temáticas que ofrece Honduras en materia de CSS&T.

De acuerdo con las respuestas recabadas a partir de las entrevistas, lo anterior podría derivarse de una baja sistematización, difusión y promoción tanto de las acciones de CSS&T como de sus resultados e impactos en los beneficiarios directos y en las sociedades mesoamericanas en general. Lo que plantea el reto de cómo visibilizar y comunicar eficazmente el cúmulo de acciones que se llevan a cabo, sumando valor agregado a las estrategias nacionales de desarrollo. Vinculado con esto, otras de las repuestas que se obtuvieron tienden a resaltar la importancia de generar instrumentos de planeación, seguimiento y evaluación de los proyectos de CSS&T, a través de los cuales se obtenga información valiosa sobre lo que se está llevando a cabo, y que también permita conocer y reconocer cómo se está efectuando en lo operativo y en lo técnico.

En Mesoamérica existe una riqueza compartida de políticas públicas, identidad cultural e historia, y un esfuerzo conjunto para la generación y protección de bienes públicos regionales. La biodiversidad se encuentra a lo largo del territorio mesoamericano, lo que incluye problemas comunes debido al cambio climático. Ante este panorama, es deseable la unidad económica y geográfica, misma que es posible impulsar a través del marco institucional regional y de los organismos que la articulan.

Por otro lado, es necesario discutir acerca de los problemas localizados en la región, tales como el rezago económico y la desigualdad, la expulsión de capital humano a través de migración; la seguridad y la corrupción; y la vulnerabilidad regional frente al cambio climático.

En lo que corresponde a las políticas públicas para su adecuada ejecución, se ha reconocido la necesidad de construir un piso común donde se trabajen los conceptos, la agenda, los tiempos de gestión que generan ciertos desafíos para el cumplimiento y el logro de resultados. También es importante desarrollar proyectos integrales con la participación y el conocimiento de otros actores, homologar estándares en la región relacionados con gestión de políticas sociales, desarrollo y pobreza, tomando el apoyo de los mecanismos regionales. En el largo plazo, sería recomendable llegar a consensos a nivel de país entre sectores y a nivel regional en las plataformas que tiene el Proyecto Mesoamérica.

A escala regional y con competencias nacionales, es posible afirmar que hay interés de actores no tradicionales en el desarrollo de la región, quienes aportan recursos financieros y técnicos en diversos sectores. Asimismo, éstos y otros actores no gubernamentales ayudan a movilizar recursos, por lo que se aprovechan los mecanismos para impulsar a integración.

No obstante, también existen una serie de retos en este ámbito, por ejemplo, la necesidad de revisar los marcos normativos, crear los mecanismos de involucramiento de nuevos actores, así como los que garanticen la sostenibilidad de las políticas públicas y de la CID. En el ámbito de los recursos, es necesario identificar las fuentes de financiamiento y crear las capacidades para gestionarlos eficazmente.

Respecto a la gestión de la cooperación, se reconoce una trayectoria adecuada en gestión orientada a la demanda, sin embargo, su fortalecimiento y distribución en diversos campos es imperante. Hay procedimientos para ejecución, seguimiento y evaluación que necesitan fortalecerse en lo nacional y en lo local, y armonizarse a nivel regional, con el propósito de tener una comunicación y homologación que propicie una CSS&T, y una cooperación regional eficiente.

En el ámbito de la comunicación y la coordinación interinstitucional, conciliar la agenda nacional y la agenda regional ayudaría a articular políticas y recursos con mayor agilidad, lograr convergencia entre sectores previo análisis, y tener los espacios de diálogo y comunicación necesarios entre sectores, países y actores regionales.

Acciones específicas propias de la CSS&T, como es compartir experiencias y soluciones de desarrollo, ayudarían a lograr un capital humano y financiero en lo regional. Asimismo, la adaptación de las instituciones a las necesidades locales es apremiante, pues ayudaría a la priorización de las demandas de la CSS&T conforme a los recursos y a las necesidades.

Otro aspecto específico de la CSS&T es la cuantificación y la evaluación, áreas que requieren una alta inversión en Mesoamérica, y que puede tener resultados multiplicadores en la rendición de cuentas y la transparencia de recursos. Es visible la mayor creación de alianzas multiactor en la región y la participación de los actores locales o subnacionales, por lo cual, asegurar la sostenibilidad de los resultados de desarrollo, evitar la duplicidad administrativa y establecer las líneas base de desarrollo y el uso de indicadores nacionales y regionales, cobran mayor importancia.

3.2.2 CAPACIDADES A NIVEL INSTITUCIONAL

Los países mesoamericanos cuentan con un andamiaje institucional en proceso de consolidación de la CSS&T. Esto significa que existen recursos técnicos e institucionales, hay un capital humano fuerte en diversos campos y un conocimiento local valioso, y cuenta con alianzas público-privadas en crecimiento. Además, algunos socios tienen solidez económica e institucional suficiente para impulsar a la región y el aprovechamiento tecnológico facilita la comunicación.

Por otra parte, la gestión orientada a la demanda está en crecimiento y consolidación, se desarrollan capacidades a nivel local y se considera que se tiene una plataforma institucional, política y operativa propicia para la cooperación y la gestión del conocimiento. Junto a la consolidación de alianzas multiactor, se incrementa gradualmente la participación de otros actores no gubernamentales no sólo desde una visión financiera, sino también técnica y material. La cooperación triangular no sólo está en crecimiento, sino que se le considera como una modalidad en consolidación y con el potencial de afianzar la cooperación regional, desarrollar capacidades y maximizar el desarrollo económico y social en la región.

Si se analizan los retos en lo institucional y operativo, es posible reconocer algunos problemas que se deben atender para que las fortalezas puedan dar resultados y ser sostenibles. Al respecto es importante fortalecer las instituciones desde su personal, es decir, a los gestores y ejecutores; evitar la alta rotación de personal; incrementar los recursos humanos capacitados en desarrollo, cooperación y evaluación; administrar los recursos de manera responsable y eficazmente; incluir estudios de pre-factibilidad; identificar las limitaciones jurídicas, administrativas y procedimentales por sector y en las agencias de cooperación; fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas e identificar los posibles vacíos jurídicos y mecanismos que ralentizan la cooperación; y aterrizar las iniciativas y los resultados en estrategias sectoriales y regionales.

Asimismo, es importante reconocer los avances normativos e institucionales que se registran en todos los países de la región, ya que tanto actores gubernamentales como no gubernamentales cuentan con mayores capacidades para diseñar e implementar estas acciones cada vez con mayores alcances.

Es relevante destacar que, todos los países tienen agencias o dependencias creadas específicamente para la gestión de la cooperación, incluidas las modalidades la Sur-Sur y Triangular. Cada una de estas instituciones se conforma por equipos de funcionarios y

especialistas que se distinguen por efectuar con profesionalismo estas acciones y, más allá de los intereses nacionales, se caracterizan por su compromiso por el desarrollo mesoamericano. Estos actores son los artífices de la CSS&T regional y gracias a ellos se han impulsado distintas estrategias orientadas a mejorar su gestión, como la creación de algunos sistemas de información de cooperación para el desarrollo, y el diseño de mecanismos de seguimiento, medición y reporte de la CSS&T; cabe resaltar que el intercambio de estas experiencias y su posible convergencia o estandarización está aún en ciernes.

El logro de estos avances institucionales se debe a los marcos normativos existentes, sin embargo, la información recabada a través del análisis FODA, indica que dichos marcos presentan importantes área de oportunidad, ya que no en todos los países mesoamericanos se cuenta con legislaciones específicas para la cooperación ni se incluye a la CSS&T. Lo anterior imposibilita que se destinen presupuestos u otro tipo de recursos (humanos o materiales) a la realización de estas acciones. Las posibles soluciones a este panorama, únicamente podrán plantearse con voluntad política.

Por otro lado, los cabos sueltos en materia jurídica en ocasiones impactan en la coordinación y en los alcances que tienen las atribuciones de los funcionarios públicos que gestionan la CSS&T, lo que puede producir una descoordinación, tanto dentro de la agencia o dependencia encargada, como en lo interinstitucional, es decir, con todas la instituciones que las ejecutan.

3.3 MOVILIZACIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS DE LA CSS&T EN MESOAMÉRICA

Para a abordar este tema, es necesario definir qué se entiende por movilización de recursos financieros de la CSS&T, para ello resulta pertinente remitirse a los estudios sobre financiación internacional que hace Cascante y Gayo (2015), quienes señalan que, desde el Consenso de Monterrey sobre financiación para el desarrollo de 2002, se hizo explícita la necesidad de movilizar más y nuevos recursos financieros para alcanzar los objetivos de desarrollo globales, regionales y nacionales. En el centro de estos recursos se ubicó a los nacionales como la fuente primordial de las intervenciones del desarrollo, pero como complemento se contempló la utilización de otros recursos procedentes de la iniciativa privada, la cooperación financiera y técnica, la CSS&T, entre otros flujos internacionales (ONU, 2008). [30]

La movilización de recursos de diferente índole –financieros, técnicos y humanos– es una actividad intrínseca de la propia cooperación para el desarrollo y también de las acciones de CSS&T, ya que su destino es trascendental para resolver problemas específicos de desarrollo (Ayala y Pérez, 2012); por lo cual, al igual que la coordinación interinstitucional, la movilización de recursos, puntualmente, los financieros, se convierten en componentes nodales de las acciones de CSS&T.

Para el caso del Proyecto Mesoamérica, los recursos provienen de presupuestos públicos de cada país, de acciones cooperación técnica no reembolsable, y de inversiones mixtas (alianzas público-privadas); determinados por la Estrategia de Cooperación Financiera para países de Mesoamérica y el Caribe, la cual se deriva del Acuerdo de Yucatán (Sierra 2013). Dicho acuerdo estableció el Fondo de Infraestructura para Países de Mesoamérica y el Caribe (Fondo de Yucatán) como instrumento financiero para apoyar la ejecución de proyectos de cooperación al desarrollo en la región mesoamericana.

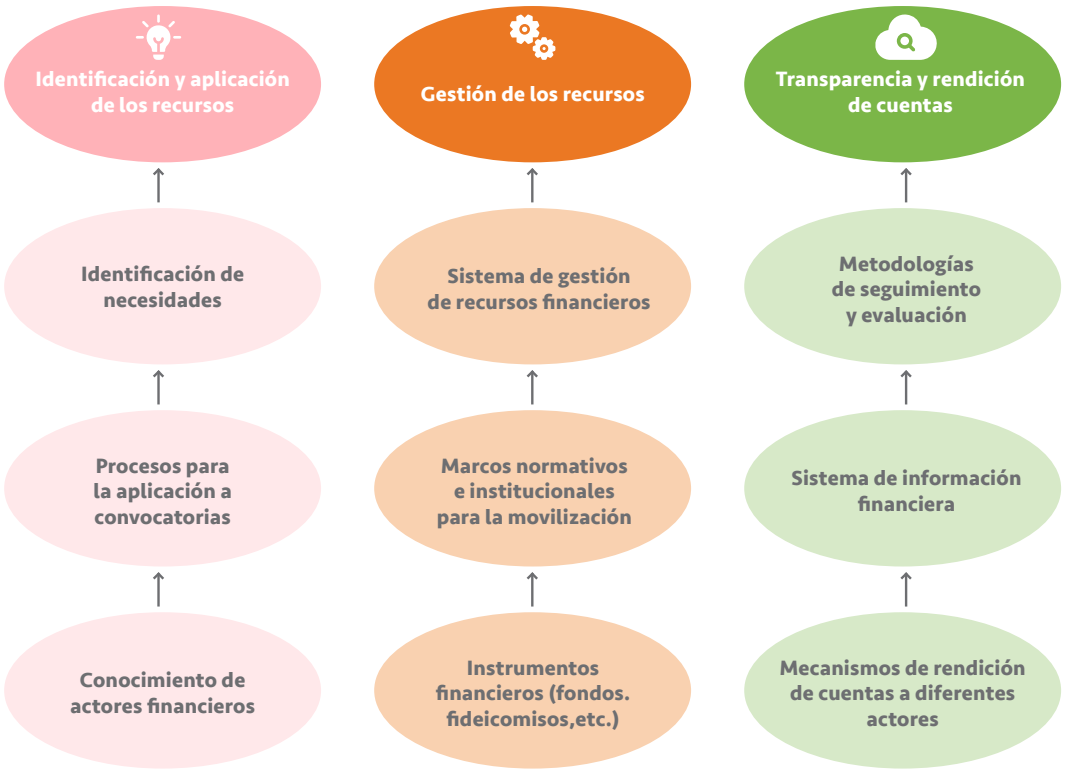
Con este preámbulo se puede definir la movilización de recursos financieros en el ámbito mesoamericano, como un proceso que implica el diálogo y la participación continua para

30 También Tres (2013) identifica que en la región latinoamericana se presenta una descentralización del financiamiento para el desarrollo, es decir, que los flujos financieros ya no proceden únicamente de los fondos públicos, sino que se han diversificado sus fuentes, como la iniciativa privada y la banca multilateral.

identificar, gestionar e informar flujos financieros procedentes de diferentes fuentes para obtener objetivos comunes de desarrollo.

Por otro lado, la movilización desagrega tres fases para el manejo de recursos financieros, mismas que dan elementos de referencia para las estrategias y para la valoración de esfuerzos realizados a través de fondos, programas y proyectos de CSS&T. La primera consiste en la identificación y aplicación de los recursos, donde prevalecen los recursos financieros, y tienen cabida los materiales y humanos. En la segunda fase, la gestión de recursos procede a la utilización de los sistemas existentes para tal efecto, los marcos normativos e institucionales, y los instrumentos de uso común, según el caso. La tercera y última fase se refiere a la transparencia y la rendición de cuentas, donde, tomando en cuenta que la CSS&T en Mesoamérica está en vías de fortalecimiento, sus elementos sirven como una pauta para sistemas y mecanismos para dichas actividades.

Figura 4. La movilización de recursos



Fuente: *FAO (2015).*

La movilización de recursos se considera como una actividad clave, totalmente integrada al tejido de las organizaciones, por lo que en el ámbito nacional y en el organizacional se han creado estructuras normativas o institucionales para recaudar y gestionar estos fondos. Por este motivo, cualquier estrategia de movilización deberá partir del conocimiento de las dinámicas, e incluir medidas de diversificación, es decir, ver la forma de ampliar y consolidar sus fuentes de financiamiento.

En lo que respecta a los obstáculos que pueden presentarse, destacan las restricciones técnicas e institucionales para acceder a determinadas fuentes de financiamiento, tal y como se identifica en la tabla siguiente:

Tabla 5. Obstáculos de la movilización de recursos financieros

1. Comprensión de los requisitos de información financiera por diferentes donantes y el nivel de uso de los sistemas nacionales de presentación de informes por los donantes.
2. Restricciones técnicas sobre cómo recoger, recopilar y almacenar datos sobre financiación sobre CSS&T.
3. Fragmentación en la articulación regional sobre la forma de cómo gestionar e incorporar recursos financieros.
4. Desafíos institucionales relativos a la coordinación de las finanzas.
5. Predomina de una visión de corto plazo en los recursos financieros.
6. Dificultades en el acceso y la movilización de la asistencia técnica para temas de movilización de recursos financieros.
7. Duplicidad en las acciones a las que se destinan los recursos financieros de CSS&T.

Fuente: *UNFCCC (2013).*

En el Proyecto Mesoamérica, los programas de CSS&T se financian, principalmente, a través de fondos de cooperación constituidos por la agencia mexicana y la colombiana.[31]No obstante, se cuenta con la contribución de diferentes modalidades de cooperación de otros participantes.

Desde el enfoque de capacidades, en la movilización de recursos también se pueden identificar las capacidades organizacionales y regionales necesarias para llevar a cabo acciones de CSS&T.

En cuanto al fortalecimiento de capacidades en materia de movilización de recursos financieros dentro de Mesoamérica, se han realizado algunas prácticas como el "Taller de fortalecimiento de capacidades para el acceso a fuente de financiamiento ambiental" dirigido a todos los países de la región y convocado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) a través del Programa Mesoamérica sin Hambre (MsH), la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el desarrollo (AMEXCID) y el Programa Mesoamérica. No obstante, es uno de los componentes de la CSS&T que ha sido poco explorado desde el enfoque de capacidades, por lo que es conveniente explorar cuáles son las capacidades necesarias en los dos niveles de análisis para llevar a cabo con

31 Respectivamente con el Fondo de la AMEXCID y del Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional de Colombia (FOCAI) (SEGIB, 2014, p.163).

éxito las acciones de CSS&T con las que se alcancen resultados de desarrollo regional (para mayor detalle ver Anexos).

3.3.1 CAPACIDADES A NIVEL REGIONAL

Los recursos públicos destinados a la CSS&T en Mesoamérica, es una de las capacidades más destacadas a nivel regional. Es importante resaltar que Colombia y México son los países que disponen de más recursos para estas acciones; por su parte, Costa Rica y Panamá han comenzado a incrementar estos flujos que no necesariamente son financieros, pero pueden ofertarse en especie[32].

Además, la región se distingue por la confluencia de distintos organismos internacionales, fundaciones, universidades y centros de investigación, organizaciones de la sociedad civil, empresas y compañías de la iniciativa privada, entre otros actores, que han incursionado en esquemas financieros para proyectos de CSS&T, y aportan estrategias innovadoras para el desarrollo. No obstante, estas experiencias siguen siendo la excepción y no la regla, ya que en varias ocasiones no se tienen mayor información de sus flujos ni de sus resultados.

Lo anterior refleja un déficit presente en la transparencia y la rendición de cuentas en materia de CSS&T, que repercute en el impacto que estas acciones puedan tener en el desarrollo y la creación de bienes públicos regionales. Ante esta problemática refleja la necesidad de fortalecer las capacidades para reportar, transparentar y rendir cuentas sobre estos recursos, lo cual atañe no sólo a los gobiernos centrales u organismos internacionales, sino a todos los actores que participen en la CSS&T regional.

Para lograrlo, es imprescindible la inclusión o ajuste de la transparencia y la rendición de cuentas en los marcos normativos y jurídicos, lo que implica identificar los cuellos de botella para destrabar, desde la legislación, los obstáculos burocráticos y logísticos a los que se enfrentan los gestores de la cooperación cuando quieren realizar proyectos y que muchas veces imposibilitan la concreción de los mismos.

3.3.2 CAPACIDADES A NIVEL INSTITUCIONAL

Actualmente, en Mesoamérica se diseñan y ejecutan mecanismos adecuados para la gestión y administración de recursos destinados a la CSS&T, ésta es una de las capacidades a nivel institucional que permite convertir fideicomisos, y fondos conjuntos y mixtos, en experiencias relevantes que marcan un precedente valioso en cuanto a la gestión de los recursos, teniendo a su favor que las organizaciones en numerosas ocasiones tienen un marco jurídico de esta índole.

Estos precedentes también han robustecido al factor humano en las organizaciones, ya que les aporta mayores conocimientos y capacidades sobre la forma de gestionar este tipo de recursos, lo que se torna en un punto de atracción para actores regionales o extra regionales interesados en canalizar recursos financieros a Mesoamérica. En esta movilización, el intercambio de información es fundamental entre las partes involucradas, por lo que es necesario incorporar en la práctica cotidiana de la CSS&T la generación de datos, cifras e indicadores financieros, así existiría mayor transparencia y rendición de cuentas, y se contribuiría al alcance de los resultados.

Por último, es de vital importancia proveer capacitación constante a los recursos humanos que conforman las organizaciones en diferentes temas de CSS&T, principalmente, en la gestión y movilización de recursos, a través intercambio de experiencias exitosas, y de estancias cortas del personal en otras instituciones nacionales y regionales.

32 De acuerdo con la entrevista realizada a la Dra. Lidia Fromm, Directora Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica, Costa Rica y Panamá han avanzado en la consolidación de su cooperación, mientras que Colombia y México llevan un liderazgo de mayor tiempo y experiencia en la región.

4. CONCLUSIONES

A través de este análisis, ha sido posible identificar las áreas en las que el Proyecto Mesoamérica se ha fortalecido. La CSS&T, junto con la cooperación regional impulsada por organismos económicos y políticos, articulados por los gobiernos nacionales a través del andamiaje institucional y normativo existente, ha llevado a los países mesoamericanos a un proceso de consolidación donde se cuenta con una plataforma para el desarrollo sectorial. Las agendas nacionales se enfrentan a desafíos de desarrollo local y nacional, y a la demanda de gestionar con eficacia una CSS&T cuyos objetivos y principios han sido refrendados por PABA+40.

El Proyecto Mesoamérica, observa y se compromete cada vez más al cumplimiento de la Agenda 2030. Así, impera la necesidad de trabajar en la región por una articulación interinstitucional, cuya comunicación y cooperación lleven a la región a una coordinación integrada y a la consolidación de los procesos de integración, todo con el propósito de fortalecer el vínculo entre cooperación y desarrollo, manteniendo el foco en el eje social y económico, en coherencia con el desarrollo sostenible.

Dentro de las capacidades existentes se encuentran:

- Comunicación fluida entre los actores que permite coordinación en los proyectos.
- Buena organización y procesos de gobernanza adecuados en el Proyecto Mesoamérica.
- Articulación de prácticas cooperativas entre los países de la región.
- Registro de resultados en materia de CSS&T.
- Avances normativos e institucionales en materia de CSS&T.
- Concentración de la gestión de la cooperación adecuada.
- Existencia de algunos sistemas de información y mecanismos de seguimiento, medición y reporte de la CSS&T con potenciales para la estandarización en la región.
- Existencia de recursos públicos destinados a la CSS&T.

Las capacidades que restan por fortalecer son:

- Incipiente articulación de buenas prácticas sectoriales para su réplica.
- Coordinación interinstitucional entre las diferentes agencias de cooperación de los países de la región.
- Reconocer el valor agregado que puede aportar la CSS&T al desarrollo local y regional, y en la creación de bienes públicos regionales.
- Crear una cultura de CSS&T para una identidad común regional.
- Vinculación de la cooperación para el desarrollo con la cooperación para la integración regional.

- Empujar los procesos de sistematización, evaluación y seguimiento de la CSS&T.
- Fortalecer los mecanismos legislativos que todavía obstaculizan algunos aspectos de coordinación y de movilización de recursos.
- Que todos los países cuenten con recursos públicos específicos para CSS&T.
- Contribuir con estrategias innovadoras para financiar proyectos multiactor.
- Trabajar en la creación de sistemas de rendición de cuentas y transparencia, así como de evaluación de impacto de la CSS&T.
- Capacidades individuales, institucionales y nacionales para reportar, transparentar y rendir cuentas con indicadores comunes.

Se han identificado capacidades y fortalezas en lo regional y lo institucional. Si bien hay liderazgos, también hay horizontalidad y se mantiene el espíritu de la CSS&T. Asimismo, hay una serie de instrumentos que se deben crear y fortalecer, y que están al servicio del desarrollo local, nacional y regional. La evaluación, el monitoreo, la gestión del conocimiento, la rendición de cuentas, así como la movilización de recursos técnicos y financieros, demandan una planificación holística y un uso óptimo de lo existente en Mesoamérica.

REFERENCIAS

Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución aprobada por la Asamblea General el 21 de diciembre de 2009. Documento final de Nairobi de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur. Nueva York: ONU.

Abousleiman, I., Thompson, J. (2018). Mobilizing Private Finance for Development in Latin America and the Caribbean. World Bank (WB).

Acuña, H., Vergara, A. (2008). Cooperación Sur-Sur para el fortalecimiento de capacidades. En Ayala, C. y Pérez, P., Jorge (2008). México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo: ¿hacia dónde vamos? Ciudad de México: Instituto Mora-Cideal-FLACSO. Pp. 393-411.

AGCI (2017). Primer análisis de impacto de la graduación de Chile. Santiago: PNUD, AGCI.

Ayala, C. y Pérez, J. (Coords.) (2012). Manual de Cooperación Internacional para el Desarrollo: sus sujetos e instrumentos. Ciudad de México: Instituto Mora, AECID, CIDEAL, IUEE.

Ayllón. B. (2013). La CSS&T: ¿Subversión o adaptación de la cooperación internacional? Quito: Editorial IAEN,

Bracho, G. (2015). In Search of a Narrative for Southern Providers: the challenge of the emerging economies to the development cooperation agenda. Die, Discussion Paper 1/2015.

Caldentey, D. (2014). El sistema de integración centroamericana y la cooperación sur sur. En Ayllón, B., Ojeda, T., y Surasky, J. (2014). Regionalismos e integración en América Latina. Catarata: España. Pp. 108-127.

Campbell, S. & Hartnett, M. (2005). A Framework for Improved Coordination: Lessons Learned from the International Development, Peacekeeping, Peacebuilding, Humanitarian and Conflict Resolution Communities. The Interagency Transformation, Education and After Action Review (ITEA) Program.

Cascante, K. y Gayo, D. (2015). Cooperación internacional y financiación para el desarrollo en Centroamérica y Sudamérica: propuestas para la política española de cooperación al desarrollo. España: Fundación Alternativas, AECID, Universidad Rey Juan Carlos.

Castillo, M., Toussaint, M., Vázquez, O. (2011). Historia de las relaciones internacionales de México, 1821 – 2010 Centroamérica. SRE – Dirección General del Archivo Histórico Diplomático. Vol 2. Ciudad de México.

Cerezo, V. (2018). Coloquio Centroamérica y México en la Encrucijada Hoy. Intervención en ceremonia de apertura llevada a cabo el 29 de octubre de 2018 en la Ciudad de México, México.

Chaturvedi, S. (2012). Development Cooperation: Contours, Evolution and Scope. En S. Chaturvedi, T. Fues y E. Sidiropoulos. Development Cooperation and Emerging Powers: New Partners or Old Patterns? (pp. 13-36). Londres: ZedBooks.

Comité Directivo (2010). Informe de Bogotá. Hacia Asociaciones para el Desarrollo Eficaces e Inclusivas. Bogotá. Documento disponible en: Informe de Bogotá (2010): https://www.oecd.org/dac/effectiveness/45498672.pdf

CELAC, Marco Conceptual de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en la CELAC, https://docplayer.es/18201415-Marco-conceptual-de-la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo-en-la-celac-i-algunos-antecedentes-de-la-cooperacion-internacional.html

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2015). Una mirada a los países del Proyecto Mesoamérica. México: Naciones Unidas- CEPAL-Proyecto Mesoamérica.

CEPAL (2017). La movilización de recursos para el financiamiento de la Agenda 2030 requiere de nuevas coaliciones público-privadas: CEPAL. Comunicado. Link: https://www.cepal.org/es/comunicados/la-movilizacion-recursos-financiamiento-la-agenda -2030-requiere-nuevas-coaliciones

CEPAL (2018). Nuevos desafíos y paradigmas: Perspectivas sobre la cooperación internacional para el desarrollo en transición.

CARICOM (2015). CARICOM Declaration on International Development Agenda Post-2015. Declaración disponible en: https://caricom.org/media-center/communications/statements-from-caricom-meetings/caricom-declaration-on-the-international-development-agenda-post-2015

Declaración de San José "Mesoamérica nos une", XVI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla. Marzo de 2017.

Diario Oficial de la Federación. Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, última reforma 17 de diciembre de 2015, en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCID _ 171215.pdf

Domínguez, R. (2017). Hacia un régimen internacional de Cooperación Sur-Sur: últimos avances sobre el monitoreo y la evaluación. Estado abierto, Vol. 2, Nº 2.

FAO (2013). FAO Strategy for Partnerships with the Private Sector. Organización de las Naciones Unidas.

FAO (2016). FAO'S South-South and Triangular Cooperation Strategy in Action. Organización de las Naciones Unidas.

Fernández, J. y Repetto, F. (2012). Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales Buenos Aires: Fundación CIPPEC.

Fromm, L. (2014). El SIC, la cooperación Sur-Sur y el regionalismo centroamericano: entre alas de mariposas. En C. Ayala Martínez y J. Rivera de la Rosa (Coords.). De la diversidad a la consonancia: La cooperación Sur-Sur latinoamericana. Estudios de México, Centroamérica, países donantes y ámbitos mixtos (pp.151-190). Ciudad de México: Instituto Mora, BUAP. Pp. 241-258.

García, E. E. (2010). Influencia de la Misión Milagro en la salud visual latinoamericana. Revista cubana de salud pública, 36 (4), pp. 382-384.

Garelli, O., Huitrón, A., y Besharati, N. (2016). La eficacia de la cooperación México-El Salvador: Entre su institucionalidad y sus desafíos operativos. Oxfam México.

Garelli, O. (2018). Análisis de la eficacia de la Cooperación México-Costa Rica. Caso de estudio: Texto didáctico multimedia de reproducción de bovinos dirigidos a productores, 2014-2016. Oxfam México.

Gómez, M. Ayllón, B. y Albarrán, M (2011). Reflexiones prácticas sobre la Cooperación Triangular. Madrid: CIDEAL.

Gómez, D. K. (2018). La influencia de los intereses de los socios oferentes en la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Dos casos de estudio: México y Taiwán en El Salvador, 2014-2017. Tesis de Maestría, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Grynspan, R. (2018). Otro futuro es posible. Revista de la Secretaría General Iberoamericana. 3 (2), 12-19.

Heng, D., Ivanova, A., Mariscal, R., Ramakrishnan, U., Cheng, J. (2016). Advancing Financial Development in Latin America and the Caribbean. International Monetary Fund (IMF). Documento: https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp1681.pdf

Herrada, H., Cuéllar F. U., y Giacoman, J. S. (2014), Centroamérica y el Caribe: atención prioritaria de la cooperación mexicana regional. Revista Mexicana de Política Exterior, núm. 102, septiembre –diciembre de 2014, pp. 115-129, ISSN 0185-6022 Instituto Matías Romero Secretaría de Relaciones Exteriores.

Hettne, B. (2002). El nuevo regionalismo y el retorno a lo político. En Comercio Exterior. Revista Bancomext. Vol. 11, Núm. 52. Documento: http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/5/2/hett1102.pdf

Lucci, P. (2016). Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en los primeros 1000 días. Colombia: CEPEI.

Martí, A., B. (2008). Proyecto Mesoamérica: fortaleciendo la integración y el desarrollo regional. En Revista Mexicana de Política Exterior (83), SRE, México, D.F. pp. 9-39.

Martínez, P.C. (2006). El método de estudio de caso: Estrategia metodológica de la investigación científica. Pensamiento y gestión, (20), 165-193.

Marimón, N. y Martínez, E. (2011). Experiencia cubana en Cooperación Sur-Sur. Revista cubana de salud pública, 37 (4), pp. 380-393.

Morena (2018). Proyecto de Nación 2018-2014. Disponible en: http://morenabc.org/wp-content/uploads/2017/11/Plan-de-Nacion-de-Morena.pdf

MIRE (2017). Plan Nacional de Cooperación de la República de Panamá 'Panamá coopera 2030': Estrategias, objetivos e instrumentos de cooperación internacional de panamá en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Gobierno de Panamá.

OECD (2013). Triangular Cooperation: What's the Literature Telling Us? Disponible en https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/OECD%20Triangluar%20Co-operation%20Literature%20Review%20June%202013.pdf

(2017). Emerging providers' international co-operation for development. OECD Development Co-operation Working Paper 33.

Oddone, N. y Rodríguez, H. (2016). Cooperación Triangular: Perspectivas latinoamericanas y caribeñas. En E. Ponce, S. Lucatello y R. Velázquez. Teoría y práctica de la Cooperación Internacional para el Desarrollo: Una perspectiva desde México (pp.171-182). Ciudad de México: CGCID, AMEI, REMECID.

Ojeda, T. (2016). Relaciones internacionales y Cooperación Sur-Sur. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Editorial Catarata: Madrid.

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2002). Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo.

ONU (2008). Conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey. Proyecto de documento final de la Conferencia. http://www.un.org/esa/ffd/doha/documents/A.CONF.212.3.Rev.1 _ SPANISH.pdf

ONU (2012). En busca de nueva financiación para el desarrollo Sinopsis. Estudio Económico y Social Mundial. Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos.

ONU (2015). Agenda de Acción de Addis Abeba de ña Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba).

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2015). Guía rápida para la movilización de recursos, promover la colaboración con la FAO. http://www.fao.org/3/a-i5027s.pdf

Oviedo, Enrique (2016). Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre CELAC 2015: Elementos para el debate y la cooperación regionales. Santiago: CEPAL.

Pastrana, E. y Castro, R, (2018). Orden mundial y transición de poder en América Latina. Un nuevo ciclo para América Latina. En A. Serbin (Ed.). América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales (pp.123-138). Barcelona/Buenos Aires: Icaria Editorial/CRIES.

Peters, G. (2015). Pursuing Horizontal Management. The Politics of Public Sector Coordination. Kansas: University Press of Kansas.

Prado, J. P. (2018). La Cooperación Sur-Sur de México en el Gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto 2013-2018. OXFAM México.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1994). The Buenos Aires Plan of Action. Nueva York: ONU. Documento disponible en: https://www.unsouthsouth.org/bapa40/documents/buenos-aires-plan-of-action/

PNUD (2008). Desarrollo de capacidades, nota práctica. Documento electrónico, consultado el 3 de abril 2018 en: http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/capacity-development-practice-note.html

PNUD (2009). Desarrollo de capacidades, texto básico. Documento electrónico, consultado el 5 de abril 2018 en: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/spanish/Capacity _ Development _ A _ UNDP _ Primer _ Spanish.pdf

PNUD (2016). Accelerating Sustainable Development. South-South and Triangular Cooperation to Achieve the SDGs: A UNDP Strategy. Nueva York: ONU. Documento disponible en: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/development-impact/SS _ TrC%20Docs/South-South-UNDP-Strategy-22Jul16 _ 50yr _ logo.pdf

Proyecto Mesoamérica (2011). Guía Práctica para evaluar capacidades de las agencias anticorrupción. Nueva York: PNUD.

Proyecto Mesoamérica (2017). El proyecto de integración y desarrollo de Mesoamérica y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Acciones regionales para apoyar la implementación. https://issuu.com/proyectomesoamerica/docs/alineaci _ n _ ods _ pm

Proyecto Mesoamérica (2018a). Portafolio de CSS&T en Mesoamérica.

Proyecto Mesoamérica (2018b). Cuadernos Mesoamericanos. Profundizando sobre la Cooperación Regional en Mesoamérica. Cuaderno 1.

Rodríguez, H. (2014). La cooperación técnica agrícola México-Centroamérica: ¿quién, qué y para qué? En C. Ayala y J. Rivera de la Rosa (Coords.) De la diversidad a la consonancia: La Cooperación Sur-Sur latinoamericana, estudios de México, Centroamérica, países donantes y ámbitos mixtos (pp. 109-149). Ciudad de México: Instituto Mora, BUAP.

Romero, J. (2008). Hacia un modelo de Cooperación Sur-Sur y desarrollo de capacidades en América Latina. En Ayala, C. y Pérez, P., Jorge (2008). México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo: ¿Hacia dónde vamos? Ciudad de México: Instituto Mora-Cideal-FLACSO. Pp. 412-437.

Romero, M. (2013). Desafíos y Límites para la cooperación internacional mexicana en el monitoreo y evaluación. En Maldonado, C. y Galíndez, C. (2013). Monitoreo, evaluación y gestión por resultados, aprendizaje y cooperación sur-sur para la innovación: el papel de los actores subnacionales. México: CIDE- Centro CLEAR para América Latina. pp. 31-39.

Sánchez, G. y Sauteron, C. (2014). Acuerdo de Asociación Estratégica entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Chile: el caso del Fondo Conjunto México-Chile. En C. Ayala Martínez y J. Rivera de la Rosa (Coords.). De la diversidad a la consonancia: La cooperación Sur-Sur latinoamericana. Estudios de México, Centroamérica, países donantes y ámbitos mixtos (pp.151-190). Ciudad de México: Instituto Mora, BUAP.

Secretaria General Iberoamericana (SEGIB) (2014). Cuestionario para la elaboración del Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2015. SEGIB

SEGIB (2017). Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2017.

SEGEPLAN (2013). Política de Cooperación No Reembolsable Gobierno de Guatemala. http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas _ publicas/Politica _ CI _ No _ Reembolsable.pdf

SEGEPLAN (2016). Guía Orientadora: Programas y Proyectos de Cooperación Internacional No Reembolsable. Gobierno de Guatemala.

Sierra, I. (2014). Nuevos instrumentos para la cooperación entre países en desarrollo: el Acuerdo de Yucatán. En C. Ayala Martínez y J. Rivera de la Rosa (Coords.). De la diversidad a la consonancia: La cooperación Sur-Sur latinoamericana. Estudios de México, Centroamérica, países donantes y ámbitos mixtos (pp.15-32). Ciudad de México: Instituto Mora, BUAP.

Sistema Económico Latinoamericano (SELA) (2006). Convenio de Panamá Constitutivo del Sistema Económico Latinoamericano. Secretaría Permanente: Venezuela.

SELA (2017). Cuadragésimo Primer Informe Anual de la Secretaría Permanente. Caracas: Secretaría Permanente del SELA.

Serrano, R. (2003). What Makes Inter-Agency Coordination Work? Insights from the Literature and Two Case Studies. Inter-American Development Bank.

Soria, M. E. (2008). La política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo en el periodo 1988-2007: una propuesta para la construcción de una política integral. En Schmukler, B. Ayala, C. y Sánchez, G. G. (2008). Cooperación Internacional para el Desarrollo en México, hacia una agenda participativa. México: Instituto Mora - Porrúa. pp. 23-104.

Tres, J. (2013). El surgimiento de la cooperación sur-sur: hacia un nuevo ecosistema de cooperación para el desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

UNDP (2016). Accelerating Sustainable Development, South-South and Triangular Cooperation to Achieve the SDGs, A UNDP Strategy. http://www.kw.undp.org/content/dam/undp/library/development-impact/SS _ TrC%20Docs/South-South-UNDP-Strategy-22Jul16 _ 50yr _ logo.pdf

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (2013). Materiales de formación. Obstáculos, lagunas y necesidades financieras, técnicas y de creación de capacidades relacionadas.

United Nations Office for South-South Cooperation (UNOSSC) and Japan International Cooperation Agency (JICA) (2013). Enhancing Management Practices in South-South and Triangular Cooperation, Study of Country-led Practices.

UNOSCC and JICA (2017). Voices of Practitioners of South-South and Triangular Cooperation and the Road towards the High-level United Nations Conference on South-South Cooperation (BAPA+40 Conference).

UNOSCC and JICA (2018). Good Practices in South-South and Triangular Cooperation for Sustainable Development. Vol. II.

Urquijo, A. M. (2014). La Teoría de las Capacidades en Amartya Sen. En Edetania 46. Diciembre, pp. 63-80. ISSN: 0214-8560.

Vazquez, Karin (2013). Enhancing Management Practices in South-South and Triangular Cooperation, Study on Country-Led Practices. UNOSSC, JICA.

Vázquez, S. (2014). Análisis de la cooperación al desarrollo hacia Centroamérica, 2001-2011: acción prioritaria de la política exterior mexicana. Madrid: UCM-IUDC.

Viola, C. (2014). Diagnóstico de los marcos normativos e institucionales para la gestión de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica. Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.

ANEXO 1. ANÁLISIS FODA DE LA CSS&T MESOAMERICANA

FODA DE LAS FORTALEZAS Y OPORTUNIDADES EN LOS NIVELES INSTITUCIONAL Y REGIONAL

NIVEL	FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
Institucional	• La existencia de una legislación nacional y un programa específico en cooperación internacional para el desarrollo, otorgan una guía política y establecen las bases del trabajo operativo de la CSS&T. • Existen en la región experiencias relevantes de catálogos de capacidades y buenas prácticas en cooperación para el desarrollo. • En la región hay organizaciones con capacidades que intercambian expertos a través de programas y proyectos en diversos temas. • Hay avances en algunas organizaciones de la región para la registro, sistematización, evaluación y monitoreo de las acciones de CSS&T. • Existe una conceptualización de la CSS&T en diferentes instrumentos que posibilita la implementación de estas acciones. • Se cuenta con fondos financieros temáticos y conjuntos en algunos países de la región como Colombia y México. • Las representaciones diplomáticas (embajadas y consulados) de los países de la región contribuyen en el diálogo político y técnico para concretar estrategias de CSS&T.	• Algunos actores extra regionales cuentan con capacidades logísticas y financieras para llevar a cabo acciones de cooperación en la región, a las cuales es importante incluir en los proyectos de CSS&T. • Que las organizaciones construyan una visión de complementariedad y confianza en la CSS&T regional, dejando de lado una visión de competencia entre distintos actores. • Que en el diseño, implementación y evaluación de programas y proyectos CSS&T, las organizaciones se vinculen con otros actores no tradicionales de la cooperación, para alcanzar objetivos comunes y un aprendizaje compartido. • La importancia de promover alianzas estratégicas con otros actores, puntualmente, las alianzas público privadas para el desarrollo en la región. • Se requiere que las organizaciones definan objetivos y metas claras, así como estrategias para producir información, darles seguimiento y evaluarlas a través de la elaboración de indicadores, índices u otros instrumentos de medición. • En la coordinación inter institucional es necesario que toda organización que participe de las acciones de CSS&T cuente con un mapeo de actores, con los cuales puede hacer sinergias. • Es necesario promover cursos y talleres de capacitación a los recursos humanos para aplicar a convocatorias de proyectos, diseñar y gestionar acciones de CSS&T que tengan una perspectiva regional y estimulen la innovación. • Se requiere de una articulación multiactor que promueva la incorporación de la agenda internacional del desarrollo en los marcos nacionales y/o organizaciones (iniciativa privada, sociedad civil, academia, gobiernos locales, etc.).

NIVEL	FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
Regional	• Cada país de la región cuenta con marcos normativos que estimulan la cooperación para el desarrollo, los cuales sirven para profundizar la CSS&T con actores regionales y extra regionales. • Andamiaje institucional a nivel regional que se ve reflejado en la articulación de diferentes unidades, viceministerios o agencias encargadas de la cooperación para el desarrollo. • Se cuentan con políticas y comisiones intersectoriales en las que se integran la mayoría de los países. • Existencia de mecanismos de comunicación en el nivel político y operativo para efectuar acciones de CSS&T. • La CSS&T es un instrumento que contribuye a la integración regional y al desarrollo de las sociedades e instituciones mesoamericanas. • Existencia de liderazgos regionales que aprovechando sus capacidades nacionales dan respuesta a las necesidades locales identificadas. • Se registran experiencias de cooperación mesoamericana que operan bajo el esquema de costos compartidos, lo cual favorece la práctica de la horizontalidad en el largo plazo. • Se observa la participación de actores no gubernamentales en el eje económico y, en menor medida, en el eje social del Proyecto Mesoamérica.	• Se requiere profundizar la integración regional en términos de política pública para el bienestar de las personas y promover un diálogo intersectorial. • Es posible aumentar la cooperación financiera, si se cuenta con presupuesto específico para ello, y se crean alternativas para la movilización de recursos financieros bilaterales, triangulares y de la Banca de Desarrollo. • Se sugiere una armonización de procesos administrativos y una acción coordinada y flexible. • Crear un marco de gestión de la CSS&T común en toda la región. • Si bien el andamiaje institucional es diverso, se requiere una coordinación interinstitucional, intersectorial y con el sistema institucional mesoamericano para obtener mejores resultados de desarrollo. • Se propone el intercambio de experiencias exitosas de fortalecimiento institucional a replicar, tomando en cuenta las características de las instituciones responsables de gestionar la cooperación en cada país. • Es imprescindible la creación de esquemas para gestión del conocimiento y la información existente en la región, tanto en materia sectorial como para estimular la coordinación y hacer visibles los resultados de la CSS&T. • Si bien la demanda de cooperación es una práctica creciente en los países de la región, una identificación sectorial más específica de necesidades, sumada a capacidades de gestión de cooperación puede llevar a mejores resultados. • La Cooperación Triangular es una herramienta que tiene un potencial para movilizar las capacidades individuales e institucionales de la región, así como para incorporar una mayor diversidad de recursos (financieros, técnicos y humanos). • Incursión de nuevos actores no tradicionales para la conformación de alianzas y proyectos de desarrollo regional. • Generar sinergias con otros actores para crear y/o adaptar herramientas metodológicas para la sistematización de información, monitoreo y evaluación de la CSS&T en Mesoamérica (CEPAL, SEGIB, CELAC, SELA). • Incorporar la planeación, evaluación y monitoreo tanto al andamiaje institucional como a los procedimientos de mejoramiento de calidad de la CSS&T. • Incrementar la profesionalización (diplomados, cursos, talleres, especialización, etc.) de recursos humanos dedicados a la CSS&T, tomando en cuenta las experiencias exitosas e identificando las necesidades de la región.

FODA DE LAS DEBILIDADES Y AMENAZAS EN LOS NIVELES INSTITUCIONAL Y REGIONAL

NIVEL	DEBILIDADES	AMENAZAS
Institucional	• Las organizaciones cuentan con incipientes sistemas de información para conocer y visibilizar los resultados de las acciones que se están alcanzando en materia de CSS&T. • Tampoco se tienen sistemas internos consolidados de monitoreo y evaluación que permitan producir evidencia sobre estas acciones y tomar decisiones. • Los proyectos no cuentan con una adecuada identificación de objetivos y metas que son de fundamental importancia para obtener los resultados deseados (planeación estratégica) y, posteriormente, medirlos. • En las organizaciones encargadas de cooperación hay una sobrecarga de atribuciones en esta materia y cuentan con recursos limitados (financieros, humanos, técnicos e incluso materiales). • Algunas organizaciones tienen débiles esquemas de rendición de cuentas sobre las actividades que están realizando, que brinden información a distintos actores interesados (socios de cooperación, donantes, beneficiarios, sociedad civil, academia, legisladores, etc.). • Algunas organizaciones cuentan con recursos humanos que desconocen cómo insertarse y aplicar a nuevos esquemas de cooperación con actores regionales y, sobre todo, extra regionales (Banco Mundial, BID, Fondo Monetario Internacional, otros bancos de desarrollo, etc.) • Muchas de las organizaciones gubernamentales que se ven involucradas en acciones de CSS&T no identifican claramente la contribución que están generando en el desarrollo de sus países y la región.	• La agenda internacional del desarrollo y la cooperación aún no se incorpora en los marcos y líneas de actuación de los distintos actores regionales. • Mientras que el liderazgo de los individuos favorece la gestión de la cooperación, la alta rotación de personal ocasiona dependencia del expertise de las personas. • Que la CSS&T no se incorpore como herramienta prioritaria dentro de las agendas de las organizaciones y, por ende, no se le dé continuidad a estas acciones. • Visión de competencia entre las organizaciones que prohíba el acercamiento entre éstas, para llevar a cabo objetivos comunes a través de la CSS&T. • La prevalencia de enfoques diferenciados en la elaboración de políticas de desarrollo y, también, de CSS&T.

NIVEL	DEBILIDADES	AMENAZAS
Regional	• Los presupuestos nacionales de los países de la región destinan pocos recursos a la CSS&T; además de que éstos varían de un periodo a otro. • Si bien existen esquemas de cooperación financiera, persisten obstáculos para la gestión nacional y/o regional de los recursos. • El diálogo intersectorial al interior del Proyecto Mesoamérica es limitado, lo cual impide conocer las buenas prácticas y experiencias exitosas, así como su sistematización cuando ya existe la base metodológica para hacerlo. • La gestión de programas y proyectos de CSS&T presenta procesos administrativos lentos y poco coordinados con las políticas sectoriales de los países. • La región mesoamericana no cuenta con estándares comunes (guías, manuales, formatos, etc.) para llevar a cabo la gestión de CSS&T y estos dependen de las capacidades de cada país. • La región cuenta con un andamiaje institucional, cuya gobernanza asimétrica (unidades, viceministerios, agencias, etc.) no favorece la coordinación entre diversos actores para llevar a cabo CSS&T. • La falta de intercambio de información en cuanto a planes, periodos de trabajo y metas al interior del sistema mesoamericano, dificulta la obtención de resultados y la generación de sinergias.	• La cooperación para el desarrollo –y la CSS&T– no están incorporadas como política de Estado y, por ello, dependen de la administración en turno y la orientación que quiera darles. Esto puede impedir que se destinen recursos humanos y financieros para cumplir estas agendas. • La desarticulación de intereses comunes y la preponderancia de agendas unilaterales provocan que no se aproveche el potencial de la CSS&T en la región. • La falta de intercambio de información entre los diferentes actores del sistema mesoamericano impide generar alianzas, confianza mutua y acuerdos que eviten la duplicidad de esfuerzos.

ANEXO 2. TABLAS DE CAPACIDADES DE LA CSS&T MESOAMERICANA

COMPONENTES DE LAS CAPACIDADES ORIENTADAS A LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

COMPONENTE DE LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL	INDIVIDUAL	ORGANIZACIONAL	REGIONAL
Comunicación	• Conocimiento del contexto y los actores clave de la CSS&T en Mesoamérica. • Habilidades de comunicación dentro de estrategias, programas y proyectos de CSS&T. • Habilidades de interlocución (intermediación) para articular estrategias de CSS&T • Habilidades para identificar actores clave con los que se puedan concretar acciones CSS&T en Mesoamérica.	• Comunicación inter e intra ministerial por programa y proyecto entre agencias de cooperación. • Mecanismos de intercambio de información. • Actividad de seguimiento de la información. • Envío de información estratégica para la aprobación de programas y proyectos. • Capacidad de incidencia en diferentes temáticas que se puedes abordar a través de la CSS&T.	• Mecanismos de comunicación interinstitucional. • Mecanismos de información sobre la CSS&T en Mesoamérica. • Capacitación en temas de CSS&T a diferentes audiencias.
Colaboración	• Competencia para identificar y aplicar a convocatorias sobre proyectos de CSS&T en la región. • Capacidades para el diseño y la gestión de proyectos de CSS&T. • Identificar, compartir e intercambiar conocimientos y experiencias clave dentro de proyectos de CSS&T.	• Capacidad para elaborar diagnósticos e identificación de necesidades sobre proyectos de CSS&T en la región. • Monitoreo de actividades programadas • Participación en mecanismos inter Institucionales de coordinación. • Capacidad de planificación estratégica de proyectos y acciones de CSS&T en la región.	• Metodologías sobre el diseño de programas y proyectos de CSS&T. • Existencia de mecanismos de reconocimiento de buenas prácticas y acceso a experiencias exitosas de CSS&T en la región (Premios, eventos, conferencias).
Acción coordinada	• Habilidades para alimentar y manejar bases de datos sobre proyectos de CSS&T. • Habilidades en el uso de sistemas de información socio-demográfica. • Aptitudes de trabajo en equipo para la coordinación de acciones específicas de programas y proyectos de CSS&T. •Competencias administrativas para la ejecución de proyectos de CSS&T.	• Diseño de programas y proyectos de CSS&T. • Sistema interno de capacitación sobre la gestión de la CSS&T. • Liderazgo político de la organización en estrategias CSS&T en Mesoamérica. • Contar con manual de procedimientos para coordinación de proyectos. • Procesos internos establecidos para la gestión/coordinación de proyectos de CSS&T.	• Coordinación interinstitucional a nivel medio y superior con facilidad de intercambio de información y gestión.

COMPONENTE DE LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL	INDIVIDUAL	ORGANIZACIONAL	REGIONAL
Acción integrada	• Habilidades de liderazgo para detonar acciones de CSS&T.	• Estrategia regional en materia de CSS&T. • Formalización de acuerdos entre las partes involucradas.	• Oferta y demanda integrada de programas, proyectos y acciones de CSS&T en diferentes modalidades y temáticas.
Consolidación	• Competencias de manejo de bases de datos de proyectos de CSS&T. • Capacidad de trabajo y gestión para la obtención de resultados de CSS&T. • Tendencia al cambio y a la innovación en los proyectos de CSS&T. • Conocimiento de técnicas de monitoreo de proyectos de CSS&T, como la elaboración de indicadores, análisis de factibilidad, etc. • Conocimiento de técnicas de evaluación cualitativa y cuantitativa para proyectos de CSS&T.	• Capacidad para identificar las necesidades de seguimiento de las diferentes audiencias vinculadas con proyectos de CSS&T (donantes, gobiernos, contrapartes, etc.) • Sistema regional de monitoreo y evaluación de proyectos de CSS&T. • Marco institucional nacional desde el que se diseñen, gestionen y coordinen las acciones de CSS&T.	• Cultura de la CSS&T en Mesoamérica con una serie de ideas y valores compartidos. • Marcos normativos en diferentes niveles administrativos en los que se incluyan las acciones de CSS&T. • Presupuestos orientados a las acciones de CSS&T. • Marco institucional existente donde se coordine la CSS&T. • Mecanismos de comunicación y difusión de los resultados de los proyectos de CSS&T en Mesoamérica. • Elaboración de informes sobre resultados de desarrollo en la CSS&T. • Transparencia y rendición de cuentas de los proyectos y acciones de CSS&T.

COMPONENTES DE LAS CAPACIDADES ORIENTADAS A LA MOVILIZACIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS DE CSS&T

COMPONENTES DE LA MOVILIZACIÓN DE RECURSOS	INDIVIDUAL	ORGANIZACIONAL	REGIONAL
Identificación y aplicación de los recursos	• Habilidades para identificar y organizar fuentes de financiamiento para proyectos de CSS&T. • Conocimiento de los actores políticos y financieros de la CSS&T. • Habilidad para atender exitosamente convocatorias nacionales, regionales e internacionales de proyectos de CSS&T.	• Condiciones legales y financieras idóneas para la gestión de CSS&T. • Procedimientos internos para la gestión, movilización y seguimiento de recursos financieros orientados a CSS&T. • Marco jurídico idóneo para la movilización de recursos financieros. • Identificación de necesidades de recursos financieros acorde con los objetivos de la organización.	• Oferta integrada de recursos financieros nacionales e internacionales para la elaboración de proyectos CSS&T por parte de diferentes actores interesados (gobiernos centrales, locales, agencias de cooperación, organismos internacionales, banca del desarrollo, fundaciones, iniciativa privada, etc.).
Gestión de los recursos	• Habilidades de interlocución (interna y externa a la organización) para la gestión de recursos financieros de CSS&T. • Habilidades financieras y de presupuestación para proyectos de CSS&T en el contexto mesoamericano. • Habilidades de gestión y administración de recursos de proyectos CSS&T entre países mesoamericanos.	• Contar con un sistema de gestión de recursos financieros destinados a proyectos de CSS&T. • Tener un sistema de información y bases de datos confiables de los proyectos de CSS&T. • Contar con sistemas tecnológicos para la gestión de proyectos de CSS&T.	• Marco político y normativo para la movilización de recursos financieros. • Creación y aprovechamiento de instrumentos financieros para la movilización de recursos orientados a la CSS&T. • Reconocimiento y difusión de buenas prácticas y experiencias exitosas en la gestión de recursos financieros de CSS&T.
Transparencia y rendición de cuentas	• Competencias para la gestión para resultados en la movilización de recursos financieros. • Elaboración de indicadores de desempeño financiero para los proyectos de CSS&T. • Conocimientos de metodologías financieras para el seguimiento y evaluación de proyectos de CSS&T.	• Contar con sistemas de información y monitoreo financiero de proyectos de CSS&T. • Capacidad de generar reportes de transparencia y rendición de cuentas a diferentes actores clave y en diferentes niveles.	• Marcos normativos sobre la transparencia y rendición de cuentas de proyectos de CSS&T. • Cultura de monitoreo y evaluación de acciones de CSS&T. • Capacidad de rendición de cuentas acorde con los resultados de desarrollo.