

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo

5

Lourdes Morcillo Arias

Natalia Alejandra Sánchez

ENSAYOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO-5

COIBA

Noviembre 2013

Lourdes Morcillo Arias

lourdesarias22@hotmail.com

Natalia Alejandra Sánchez

natisanchez210@gmail.com

El presente texto forma parte de la selección de mejores trabajos de fin de master de la promoción 2011/12 del Máster Iberoamericano en Cooperación Internacional y Desarrollo (MICID) de la Universidad de Cantabria.

Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica - Universidad de Cantabria

E.T.S. Caminos, Canales y Puertos

Centro de Desarrollo Tecnológico

Avenida de los Castros s/n

39005 Santander, SPAIN

Editores de la colección *Ensayos de Cooperación Internacional para el Desarrollo*: María Rodríguez García y Alexandra Gutiérrez Cruz

La Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica no comparte necesariamente las opiniones expresadas en este trabajo, que son de exclusiva responsabilidad de los autores/as.

ISBN: 978-84-695-9253-3

ÍNDICE

¿Quién dijo que estamos cansados de ser indios?

Kuna Yala: territorio y turismo 3

Lourdes Morcillo Arias

1. Introducción	4
2. Contexto geo-socio-económico	5
3. Historia reciente Kuna: reconocimiento territorial e institucional	13
4. Organización política tradicional: la democracia participativa Kuna y los congresos	17
5. Turismo en Kuna Yala: evolución, estatuto, relaciones con el Estado y características	21
6. Conclusiones	29
7. Bibliografía	32

La Cooperación Sur-Sur bilateral: un análisis desde los cambios político-institucionales de Argentina y Brasil 33

Natalia Alejandra Sánchez

1. Introducción	34
2. La Cooperación Sur-Sur en América Latina: dinámicas en el siglo XXI.....	35
2.1. La Cooperación Sur-Sur: aproximación histórica y conceptual.....	35
2.2. América Latina: los países de renta media y los cambios en su modalidad de cooperación.....	38
3. La Cooperación Sur-Sur del Cono Sur: sistemas gubernamentales de cooperación y dinámicas bilaterales	41
3.1. Los sistemas de cooperación internacional del Cono Sur: normas e instituciones.....	41
3.2. La puesta en práctica de la Cooperación Sur-Sur en el Cono Sur: sectores, destinos e instrumentos	47
4. Cambios político-institucionales: hacia una re-significación y nueva orientación de la Cooperación Sur-Sur de Argentina y Brasil	53
4.1. Los cambios en el sistema político-institucional de Argentina y de Brasil en el siglo XXI	53
4.2. Re-configurando el sentido y la orientación de la Cooperación Sur-Sur de Argentina y Brasil	57
5. Conclusiones	60
6. Bibliografía	61

¿Quién dijo que estamos cansados de ser indios?

Kuna Yala: Territorio y turismo

Who said that we are tired of being indigenous?

Kuna Yala: Land & tourism

Lourdes Morcillo Arias

Resumen: Los Kuna o Kunagan son un pueblo indígena del Caribe panameño que ha logrado mantener su cultura y cosmovisión a lo largo del tiempo pese a los procesos de intensificación del turismo y emigración que han sufrido en las últimas décadas. Tras su incansable lucha con el Estado, en la actualidad los Kuna poseen sobre sus tierras tanto derechos legales como reconocimiento institucional. Su estructura social, sus figuras políticas, encabezadas por el Consejo General Kuna, y el Consejo General de la Cultura Kuna, junto con su profundo sentimiento de pertenencia al grupo han hecho posible que sean un ejemplo mundial de autodeterminación indígena y de democracia participativa. Además han logrado desarrollar un turismo sostenible que les permite diversificar sus fuentes de ingreso y manteniendo al mismo tiempo los lazos de reciprocidad con el resto de la comunidad.

Palabras clave: Kuna Yala, turismo sostenible, democracia participativa, Consejo General Kuna, comarca indígena, autonomía indígena

Abstract: The Kuna or Kunagan are indigenous people from the Panamanian Caribbean Sea, which have managed to keep their culture and worldview throughout time despite the processes of increased tourism and emigration that have suffered over the past decades. After its indefatigable struggle against the State, now the Kuna have both, legal rights and institutional recognition over their territory. The strong social structure, its political system, led by the Kuna General Council and the Kuna's Culture General Council, and their deep feeling of belonging to the group have made possible for this people to be a global example of indigenous self-determination and participatory democracy. Besides, they have managed to develop a sustainable tourism that allows them to diversify their income sources, while preserving the bonds of reciprocity with the rest of the community.

Key words: Kuna Yala, sustainable tourism, participatory democracy, General Council Kuna, indigenous region, indigenous autonomy.

1. Introducción

Los Kuna o Kunagan, pueblo indígena residente en la vertiente caribeña de Panamá es a día de hoy una de las pocas tribus indígenas del continente americano que mantiene su cultura, a pesar de los cambios globales que afectan al mundo que les rodea y que, desde hace algunas décadas les hacen vivir un proceso de cambio sociocultural provocado principalmente por la intensificación de la actividad turística y la emigración de parte de su población a los centros urbanos. No obstante, ¿cómo han logrado mantener la cohesión social del grupo?

La singularidad de este pueblo, y objeto de estudio de este trabajo radica en la lucha por la adquisición de derechos legales y reconocimiento institucional sobre unas tierras que han ocupado ancestralmente. Estos logros han conllevado, además del control sobre el territorio, poder en la toma de decisiones y la reafirmación en la democracia participativa como sistema político. En definitiva, la capacidad de perpetuarse en el tiempo y dirigir su destino de forma autónoma.

En el siguiente epígrafe relacionaremos lo anterior con el modelo de turismo controlado, alternativo, propio y autónomo que quieren promover. Un turismo que sea entendido como viajar de forma responsable hacia áreas naturales, conservando el ambiente, mejorando el bienestar y favoreciendo el desarrollo sostenible de sus comunidades locales. Intentaremos responder a las dudas que se nos plantean al reflexionar sobre cómo pueden estas comunidades indígenas beneficiarse de las ventajas del turismo internacional evitando las desventajas que éste puede acarrear.

El turismo en la Comarca Kuna Yala, surgido desde hace más de medio siglo, ha estado controlado políticamente por la propia comunidad y resiste, hasta el presente, a las fallidas imposiciones foráneas. Pero, ¿cómo han mantenido su aislamiento en un mundo global y conectado?, ¿han conseguido mantener su cultura y tradición?, ¿qué impactos ha tenido el turismo sobre el medioambiente?

La experiencia de este pueblo resulta poco corriente en el campo del turismo, por ello intentaremos acercarnos y analizarlo desde la visión de las ciencias sociales, y en especial desde la antropología relacionada con los estudios de desarrollo. Antes de comenzar, vamos a esbozar las ideas y los conceptos en los que profundizaremos después.

En primer lugar, trasladaremos al lector al espacio físico en el que se asienta Kuna Yala, sus tierras, geografía, clima. Veremos cómo viven, las formas económicas que practican y sus relaciones sociales.

A continuación, nos sumergiremos en la evolución de las relaciones entre la Comarca y Estado resaltando los logros legislativos y administrativos conseguidos por los Kunagan.

Posteriormente analizaremos las autoridades tradicionales, organizaciones indígenas y sus líderes y veremos en qué medida han ayudado a conseguir poder en la toma de decisiones, sobre todo en aquellas relacionadas con el turismo en la Comarca.

Analizaremos también los inicios, evolución y documentos más relevantes del turismo, tanto los redactados por la Comarca como por el Estado, en los que se habla de las actuaciones realizadas, infraestructuras, tipos de turismo y problemáticas y proyecciones de futuro.

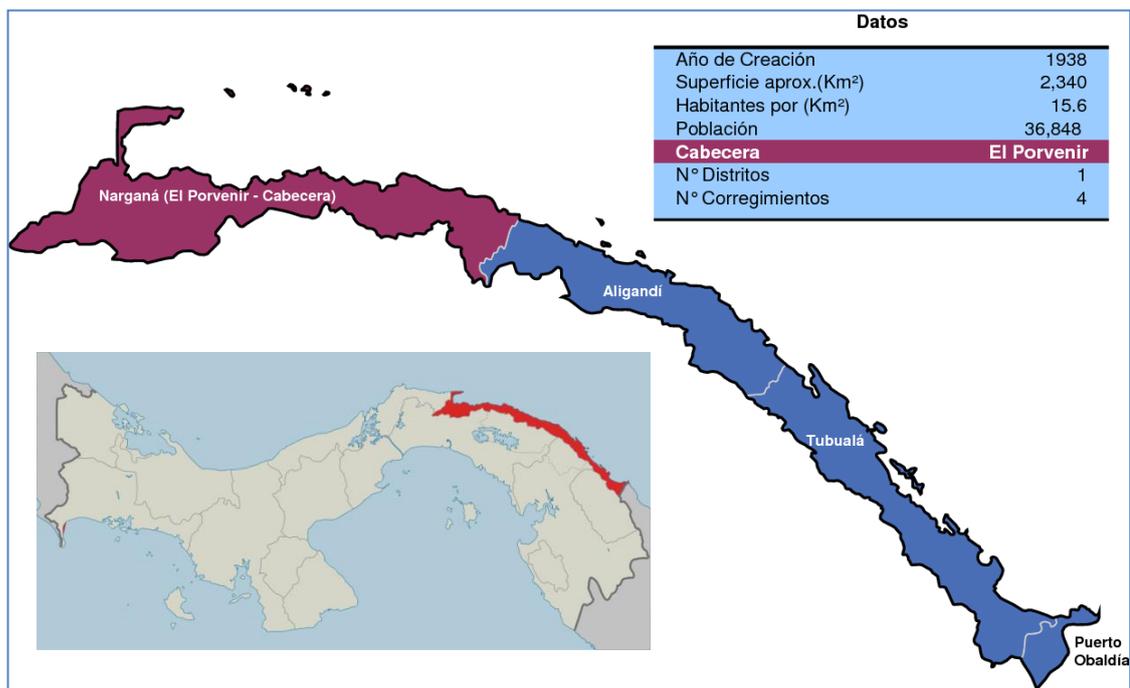
En las conclusiones trataremos de formular y de dar respuesta a las dudas que le vayan surgiendo al lector, así como plantear los aspectos en los que se debería incidir en un futuro próximo.

2. Contexto geo-socio-económico

La Comarca de Kuna Yala -también conocida como San Blas- está ubicada en el sector nororiental de la vertiente caribeña de la República de Panamá. Ocupa una franja territorial de 3.200 Km² y 480 Km. de longitud. La parte continental está cubierta de frondosos bosques tropicales, de los cuales el 63,5% corresponde a bosque primario, es decir, en estado natural, sin ninguna intervención humana. En el Caribe, un rosario de 350 islas, islotes, cayos y arrecifes salpica el mar. Este archipiélago es de origen coralino, según la Organización de Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO, 2005), representa la mejor formación de coral conservada en la Costa del Atlántico Noroeste y del Caribe Central. En cuanto al clima, debemos citar dos variantes, la extremadamente húmeda de las montañas, con 6.000mm de lluvias anuales y, por otra parte, el húmedo imperante en la costa y las islas, con 2.000mm. Las temperaturas oscilan entre 15° y 32°C en las montañas y entre 24° y 35°C en las costas.

Administrativamente, la Comarca se divide en cuatro corregimientos, o divisiones sub-comarcales que de noroeste a sureste son Narganá, Ailígandi, Tubualá y Puerto Obaldía.

Mapa 1: Panamá y Comarca Kuna Yala



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo de Panamá.

En cuanto a las características socio-demográficas, la población residente asciende a 31.557 habitantes de los que 14.981 hombres y 16.596 mujeres, con una densidad

territorial de 15,6 hab/km (Censo de 2010). Hay 51 comunidades, 38 ubicadas en las islas coralinas cercanas a tierra firme, 9 en las costas y 2 en tierra adentro a orillas de las cuencas de Mandinga y Cangandi, la población en ellas oscila entre 100 y 6.000 habitantes. Aunque las migraciones, de las que hablaremos a continuación, han llevado a que más de 24.000 Kunas de Kuna Yala estén viviendo principalmente en la provincia de Panamá. La lengua Kuna, o *tule/dule gaya*, se habla en toda la Comarca junto con el español.

El pilar de la organización social es la familia extensa, formada por un matrimonio endogámico -vertebrado por alianzas maritales con otros grupos Kunas- y monógamo concertado por los padres de los cónyuges, y por sus hijos solteros y sus hijas, casadas con sus maridos. El modelo residencial es matrilocal o uxorilocal, de modo que el marido al casarse, pasa a vivir en el hogar de la familia de la mujer, trabajando para ellos. Su modo de filiación, que determina los deberes, derechos y privilegios en muchos aspectos de la vida social (Harris, 1981) es bilateral. Reciben su identidad a través de la madre y del padre, si bien es cierto que por ejemplo, la herencia de los solares urbanos, adyacentes a las viviendas y de los cocales se hereda por vía materna (Bartolomé y Barabás, 1998).

La autoridad de la familia es ejercida por el padre y en su ausencia o muerte pasa al esposo de la hija mayor. Sin embargo, la madre no está subordinada a éste, la figura femenina es fundamental para los Kuna y representa la raíz de su sociedad, pues asume también funciones de autoridad, principalmente en las labores domésticas, el cuidado de los hijos, la elaboración de alimentos y la confección de molas, entre otras. De hecho, los rituales de paso femenino son celebrados con alegría y en algunas islas, apartadas del poblado hay casas grandes para que las mujeres den a luz. El nacimiento de una niña es motivo de gran alegría ya que significa que la familia tendrá continuidad. Más adelante hablaremos de los cambios en los roles de género propiciados por la inmersión de este pueblo en la economía monetaria.

La vivienda es de bohío¹ y tradicionalmente representa el eje espacial de la vida familiar y comunitaria de los poblados y el cimiento de su desarrollo colectivo. Lo construyen a base de las plantas y árboles que extraen de los bosques circundantes, al igual que los cayucos, aperos y utensilios de cocina o de artesanía.

¹ Construido de forma comunitaria mediante las mingas, los bohíos son de paja y caña brava, yacen en terrenos planos sobre el suelo arenoso y están constituidas por dos estructuras, la *nega-tumat*, gran habitación despejada para dormir en hamacas que cuelgan de las vigas de madera dura como la caoba. Sobre ésta hay un ático en donde suben por una escalera o palo y donde guardan sus pertenencias. La otra parte, la *so-nega*, casa del fuego, es destinada a los quehaceres domésticos y a la preparación de alimentos. Son casas rectangulares de entre 85-105 m² aproximadamente aunque tardan en construirse alrededor de cuatro días, y llegan a durar de siete a diez años.

Foto 1: bohío



Fuente: www.panamaturismo.com

Según el Censo del año 2000 el número total de viviendas ascendía a 4.281, con una media de 7,5 personas/vivienda. Dos años más tarde, el Informe Nacional de Desarrollo Humano elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2002) publicó que de esas viviendas de Kuna Yala, el 32% no tenían agua potable, el 92% no tenía servicio sanitario y el 92% tampoco disponía de luz eléctrica.

En el último Censo de 2010 se contabilizaron 4.997 viviendas y un promedio de 6,5 personas/vivienda. En cuanto a los otros indicadores de servicios y abastecimientos, el 22% continuaban sin acceso a agua potable –según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2010), esto se ha debido a talleres de sensibilización sobre el tratamiento de agua, pues el 48% de esos hogares la trata en la actualidad para potabilizarla-. En cuanto a los servicios sanitarios el 94% carecían de ellos y el 67% seguía sin luz eléctrica.

En cuanto a la tenencia de la tierra, todas las zonas ocupadas por los Kuna son consideradas de la etnia llamándose *Kuna Nega* o casa de los Kuna. El resto de las tierras continentales reciben el nombre *Abya Yala*, o tierra llena de madurez, tierra de sangre vital. La propiedad de la tierra es normalmente comunal, aunque admite diferentes modalidades. Por un lado, existe la propiedad privada del solar de la vivienda y de los cicales, que con el tiempo van adquiriendo carácter de bien hereditario, y son labradas como parcelas familiares. Junto a ella también hay propiedades comunitarias, trabajadas por cuadrillas con alguna finalidad específica. Por último, se registran tierras de organizaciones locales, quienes las solicitan obtienen permiso para acceder a un sector de las tierras comunales y obtener frutos que reparten de modo cooperativo.

En cuanto al sistema económico, la mayoría de los Kuna practican modelos de subsistencia y trueque, utilizando para ello los distintos recursos naturales disponibles en su entorno. Se trata de un modelo adaptado a su estilo de vida sencillo, por ejemplo la actividad de los hombres rota diariamente: algunos días van a tierra firme, para labrar sus cultivos continentales, y otros días pescan entre las islas, recogen cocos, etc. El caso de las mujeres lo analizaremos más adelante.

La agricultura que practican es el *nainu*², asociación de cultivos distribuidos entre los *puki*³. Las combinaciones más comunes que organizan son las de cultivos temporales como el arroz, el maíz seco -del que extraen la chicha⁴-, la yuca, el ñame, o la caña de azúcar. Estos cultivos se intercalan con árboles permanentes como los bananeros o *masí* -básico en su dieta y del que tienen seis variedades-, los cocoteros, los árboles del mango y del aguacate. Una vez finalizado el ciclo de estos cultivos temporales, los agricultores proceden a la quema controlada, de rozas, llevada a cabo durante los meses secos de enero a abril de forma que las cenizas actúan como abono natural nutriendo las tierras y favoreciendo su fertilidad para su próximo uso. Como complemento a la agricultura, recogen también los frutos silvestres.

La principal fuente de proteínas animales proviene de la pesca marítima, que se ahúma para su conservación durante meses, sin necesidad de refrigeración. Para pescar usan ganchos, redes, canastas o *nasas*, que ellos mismos elaboran. La pesca con redes es una actividad comunal y lo que se recoge es dividido equitativamente entre los participantes. Como fuente secundaria practican la caza menor -iguanas, conejos, venados, pavos- en las selvas de Kuna Yala y Darién. Aunque se trata de una economía de auto-subsistencia es bastante eficiente, ya que genera excedentes comerciales.

Entre las islas, las comunidades realizan intercambios de productos en lanchas⁵ y motoras, pertenecientes a las diferentes cooperativas locales. Y por otro lado, compran, a cambio de balboas panameñas (moneda local -PAB-) o de cocos los productos manufacturados que sus vecinos colombianos les ofrecen mientras navegan por el archipiélago en barcazas. La mayor parte del coco y de la copra⁶ se ha vendido tradicionalmente a estos comerciantes colombianos, pero en los últimos años la producción se ha visto menguada considerablemente, de 10 a 12 millones de cocos en 1985 a menos de 5,5 millones en 2010 (Dumoulin y Gros, 2010). La causa ha sido la pérdida de varias cosechas por la expansión de la porroca⁷ (Gilbert y Parker, 2008). Además, el precio del mercado ha caído, y se venden en la actualidad por 10 o 12 centavos/unidad. Pese a estos inconvenientes, la actividad sigue siendo muy importante a nivel económico en Kuna Yala, especialmente en la mitad oriental de la Comarca (Dumoulin y Gros, 2010). En los corregimientos más orientales no hay una gran influencia de la actividad turística, pues quedan más alejados de la capital de Panamá y no resultan tan atractivos para los visitantes.

Dentro del circuito monetario se mercadea con productos del mar, mariscos y pulpos son lo más codiciado, para cuya captura los Kuna han desarrollado técnicas artesanales de buceo autónomo. Junto a ellas las principales especies son la langosta espinosa con un 61% de las extracciones, el cangrejo Rey del Caribe o centollo con un 16%, los

² Modelo agrícola rotativo basado en un sistema de bosques-cultivos temporales-barbecho.

³ Huertos a las orillas de los ríos, las laderas de las montañas y la franja costera.

⁴ Bebida alcohólica de maíz molido hervido en agua y fermentado. Se elabora para celebraciones. En el día a día beben *chucula* de cacao tostado, molido y cocido con jugo de caña de azúcar.

⁵ Fabricadas a partir del árbol llamado *ulu* o el *escavé* tallado a machete. Hay dos tipos de cayucos, uno pequeño con remos usado para ir a tierra firme y al río o para pescar por el archipiélago. El otro es más grande, ancho y tiene vela, usado para pescar mar adentro, visitar islas o ir a la provincia de Colón. No usan timón y son expertos navegantes (UNESCO, 2005).

⁶ Pulpa del coco secada al sol. Cultivo predominante en pequeñas islas inhabitadas del archipiélago.

⁷ Enfermedad letal para el coco caracterizada por la producción de hojas tiesas, enanas, que provoca la muerte de las palmas en un lapso de dos años. Comenzó a extenderse en los 80' desde el Caribe hacia el resto del mar, afectando a toda la Comarca Kuna (Gilbert y Parker, 2008).

pulpos con el 18%, la langosta moteada con el 4% y las tortugas⁸. Además de ser alimentos básicos de su dieta, estas especies se han convertido en productos mercantiles vendidos tanto a cruceros que atracan frente a costas e islas como a compañías locales.

Un informe de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) determinó que en el periodo 2004/2005 los ingresos por venta de marisco en siete⁹ comunidades monitoreadas de la Comarca ascendieron a 465.185 PAB, principalmente por la venta de la langosta espinosa con 383.885 PAB –el cambio en la actualidad con el dólar americano es de 1/1 aproximadamente-. En cuanto al precio que alcanzaron las piezas, se calculó aproximadamente que cada la langosta espinosa se vendió por 4 PAB, mientras que el centollo y el pulpo rondaron 0.50 PAB.

Según el PNUD (2007), la sobrepesca de los últimos 20 años ha sido la causa de la disminución de tortugas y langostas. Por ello desde el 2007 el CGK está tomando medidas, junto con el gobierno nacional estableciendo una veda de acuerdo al tamaño de la pieza. Esta medida fue implementada a través del proyecto de Gestión de Recursos Marinos en Kuna Yala con el apoyo del Fondo Mixto Hispano-Panameño (FAO, 2007).

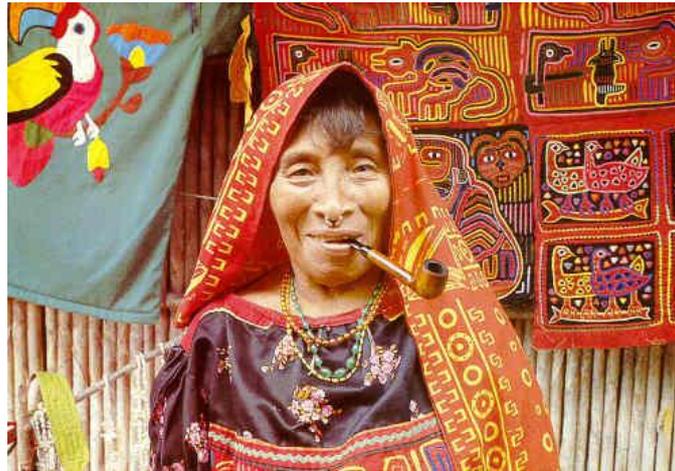
Debemos decir a favor de los Kunagan que sus técnicas de pesca son artesanales, y que se han negado de forma legislativa a otorgar licencias a empresas extractivas mayores, cuya actividad habría sido mucho más dañina. De hecho, se contabilizaron un total de 164 botes dedicados a la pesca, de los cuales el 51% tenía motor mientras que el resto navegaba con remos y velas. En cuanto al número total de pescadores, varía entre 450 y 700, dependiendo de la temporada y los recursos disponibles.

Las labores de las mujeres Kuna requieren una mención especial en este apartado ya que, al mismo tiempo que comercian con prendas artesanales, perpetúan la esencia de su cultura a través de su vestimenta tradicional y los adornos que lucen diariamente: aretes dorados en las orejas y argollas de oro en la nariz, una pañoleta roja y amarilla cubriendo la cabeza, pulseras y tobilleras de chaquiras o abalorios, y tinta negra delineada a lo largo de la nariz que se extrae de una fruta llamada jugua o zaptur.

⁸ Existen prohibiciones desde 1967 de captura de tortugas en todo el territorio nacional. Y desde 1974 se establece una veda para la recolección y venta de huevos y captura de crías. Además es obligatorio el uso de dispositivos para evitar la captura de tortugas en faenas de arrastre del camarón. (FAO, 2007).

⁹ *Ogobsucun, Dupbir, Ukupseni, Niadup, Akuanusadup, Yandup y El Porvenir.*

Foto 2: mujer Kuna



Fuente: www.czbrats.com

Ellas se dedican, entre otras actividades, a la confección de las molas o blusas, que forman parte de su atuendo habitual. Según la historia oral de los Kuna, la mola –que podemos ver en la siguiente 3 y 4 - fue creada por la primera mujer Kuna llamada Kikadiryai, quién enseñó a las mujeres su confección y su uso.

Su compleja técnica consiste en la aplicación y superposición de pedazos de tela de algodón, y cosidos con una puntada especial, conformando extraordinarios e intrincados diseños. Cada uno de ellos es único y original y representan la concepción del mundo, la naturaleza, y la vida espiritual de los Kuna, en definitiva su cosmovisión.

La intensificación de la venta de molas y del arte indígena panameño, hace 30 años aproximadamente, ha aumentado la fuente de ingresos para las comunidades, favoreciendo además una mayor aportación de las mujeres a la economía monetaria. Su dedicación casi exclusiva a la confección de las molas y otras piezas de artesanía les ha apartado de la ejecución de sus rutinas tradicionales en la que se incluía la recogida de agua dulce, la preparación de la comida -que ahora está a cargo de las abuelas y los hombres-, y el trabajo en los huertos familiares. Se trata de espacios que han sido reocupados por los hombres quienes ahora animan a las mujeres a la creación de las molas (Pereiro, Ventocilla y Martínez 2010).

Fotos 3 y 4: ejemplos de molas Kunagan



Fuente: www.lindakreft.com

Para poder satisfacer el incremento de la demanda de molas por parte de los turistas y de diversas compañías panameñas y estadounidenses se creó la Cooperativa de Productoras de Mola de Kuna Yala, llegando a facturar unos 150.000 \$ anuales. Con el tiempo y muchos esfuerzos por parte de las autoridades tradicionales de la Comarca se ha conseguido que las molas sean declaradas propiedad de la Comarca Kuna Yala¹⁰.

Otra fuente de dinero proviene de los impuestos cobrados a los turistas a la entrada en la Comarca, como veremos más adelante; y de las multas, impuestas cuando alguien incumple las leyes de los congresos. Así, las personas que no cooperen en los trabajos comunitarios (construcción de casas o limpieza de los conductos de agua potable) sin justificación alguna, pagan una multa que se deposita en el banco de cada comunidad y que se usará en beneficio de la misma (Rivera, 2007). Como dato curioso es interesante citar que los Kuna no han inventado una palabra en su lengua para denominar el dinero, usan “moni” adaptación de money del inglés (UNESCO, 2005).

Las remesas de la población que ha emigrado a las ciudades constituyen otro aporte a sus ingresos. Según el censo de 2010, hay un total de 24.086 Kunas residiendo fuera de la Comarca. De ese total, el 89% se ha establecido en la provincia y la ciudad de Panamá. Se trata de oleadas que comenzaron aproximadamente hace 30 años, motivados por la idea de mejorar su calidad de vida, encontrar un trabajo o acabar los estudios. Aunque fue en la década que los 90 cuando más emigraron, 14.079 Kunagan cambiaron de residencia, de los cuales 11.975 se fueron a vivir a la capital. Allí se concentraron en cuatro barrios con organizaciones locales propias y fuertes lazos con sus islas de origen (Bartolomé y Barabás, 1998). También hay asentamientos importantes en la provincia de Colón¹¹. Este movimiento demográfico implica una mayor integración en la actividad económica nacional sin descuidar el sentimiento de pertenencia a su Comarca. El último censo del 2010 indica que 6.259 han abandonado la Comarca desde 2005, de ellos hay 5.776 empadronados en la provincia de Panamá.

Muchos de los emigrantes ocupados son empleados públicos, en particular educadores, aunque hay carencia de datos precisos. Las remesas recibidas parecen destinarse al marco de la economía familiar y consumo dentro de los hogares (Dumoulin y Gros, 2010). También hay Kunagan trabajando en las instalaciones del Canal de Panamá, esto se debe a que en 1932 Nele Kantule –figura Kuna clave por su papel de líder y espíritu luchador en la Revolución de 1925- firma un convenio laboral para que jóvenes Kunas puedan trabajar en las bases militares de los Estados Unidos en la Zona del Canal (MEDUCA, 2010).

Como hemos visto, este pueblo se sustenta en una dinámica basada en el autoconsumo y el trueque, complementados con ingresos monetarios facturados a través de diferentes actividades turísticas que han propiciado una apertura de la Comarca al sistema económico imperante.

En cifras, el ingreso anual por habitante residente en Kuna Yala no rebasaría los 2.377 \$, lo que representa 6\$ diarios (PNUD, 2002). Pero si relacionamos estas cifras con la percepción de la pobreza dentro de la percepción Kuna veremos que en unas entrevistas que se realizaron a comunidades dentro de un proyecto de la Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL) y la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional

¹⁰ Ley del Régimen Especial de Propiedad Intelectual sobre los Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas, 2000.

¹¹ La "Barriada Kuna de Cativa", afuera de la ciudad de Colón, fue la primera agrupación fuera de la Comarca, fundada en 1969. Hoy en día es una cooperativa.

(ASDI), la mayoría de los entrevistados declararon no ser pobres, pues su concepción de pobreza combina elementos materiales con los de tipo simbólico y subjetivo dentro de los cuales el no contar con el apoyo de su comunidad o perder los lazos familiares serían determinantes de pobreza (Robles, 2009).

El bienestar para los indígenas, lo que se denomina el buen vivir, se manifiesta a través del control sobre sus recursos naturales y la autonomía para poder trabajarlos y vivir en función de ellos. Por otro lado, y a pesar de las carencias que sufren en infraestructuras y servicios básicos, hablamos de un grupo indígena, en el que los lazos de reciprocidad, solidaridad, lealtad, y el trabajo comunitario son determinantes para su desarrollo interno y ayudan a compensar las carencias citadas. De hecho y ligado con esta idea, todos los espacios comunales tienen figuras responsables, nombradas durante los Congresos Locales¹² que serán las encargadas de coordinar las mingas y sus diferentes actividades. Debemos decir que hay autores que afirman que la administración económica de estas actividades recae en las mujeres locales. Así, *Neg Saila* se ocupa de organizar la construcción y renovación de las viviendas tradicionales, *Naynu Dummad* los trabajos en las plantaciones comunitarias, *Igar Dummad* dirige la limpieza de los caminos y *Ur Dummad* la tala y transporte de los árboles destinados a la construcción de las canoas (Bartolomé y Barabás, 1998).

En cuanto al Índice de Desarrollo Humano, los niveles de la Comarca han ido mejorando en la última década, pero aunque la evolución es lenta, en el 2001 el resultado fue de 0,458; en 2005 aumentó a 0,472; y en 2007 llegó a 0,490 -aunque esta cifra fue estimativa, considerando las tasas de crecimiento anteriores-.

Mapa 2: IDH de las provincias y comarcas indígenas de Panamá



Fuente: PNUD Panamá

No obstante, si comparamos esto con el índice de desarrollo humano de la provincia de Panamá-0.777- podemos observar que aún queda mucho trabajo por hacer ya que Kuna Yala ocupa en el antepenúltimo puesto (mapa 2).

¹² Apartado de autoridades tradicionales

Un dato muy importante que debemos tener en cuenta al hablar del territorio de la Comarca es que desde el punto de vista físico ésta ha sido favorecida por unos relieves y orografía que han actuado de barrera natural –y que sirvieron también como delineación administrativa-. La cordillera de San Blas se extiende de forma longitudinal y paralela a la costa. Aunque no posee grandes elevaciones -su cota más alta, *Dianmaiya*, asciende a 850m-, ha ayudado al pueblo Kuna a permanecer en cierta forma protegido de influencias externas como las de los colonos llegados a mediados del S. XX.

3. Historia reciente Kuna: Reconocimiento territorial e institucional

Si soy el dueño de esta tierra, si mis padres han sido los primeros en escuchar el canto de las aves sobre esta Abia Yala, ¿cómo un extranjero, que vino a robar esta tierra nuestra, me va a decir que aquí y con esos límites debo vivir? Soy yo, somos nosotros quienes debemos decir dónde queremos vivir.

Argar Olonaidiginia, dirigente y asesor del Congreso Local (Wagua, A) (1991)

La historia moderna de los Kuna ha estado marcada por las tensas relaciones con el Estado a causa de la lucha por la autonomía de sus tierras. Se trata de un largo y convulso proceso que finalizó con el reconocimiento pleno del derecho indígena sobre su territorio y por tanto, el control de sus vidas, el mantenimiento de sus tradiciones y lengua. Se estableció entonces un sistema de convivencia interétnica participativa Estado-Comarca basada en el respeto, la no intromisión y el derecho a la autodeterminación Kuna. En definitiva se reconoció su cosmovisión.

A continuación vamos a repasar brevemente los acontecimientos más importantes y las leyes determinantes del proceso.

En 1903 Panamá se proclamó República Independiente, y ya en las primeras décadas del S. XX estallaron diferentes revueltas entre la población indígena de San Blas¹³ y la policía colonial estatal. Esto se debió entre otras causas a la llegada de los misioneros y a la aprobación de la Legislación sobre los indígenas, que pretendía ladinizar¹⁴ a la población. En esta ley se establecía, entre otras normas, la de llevar a los niños y niñas a la capital para que volvieran re-educados, convertidos en agentes de aculturación comunicándose a la vuelta con sus comunidades exclusivamente en castellano. Los altercados alcanzaron tal gravedad que, tras una trifulca dos policías coloniales y tres indígenas murieron.

Tras esto, los Kuna aceptaron y firmaron un documento, redactado por Richard Oglesby Marsh -explorador que trabajaba en la zona e impulsor de la independencia Kuna-, llamado Declaración de independencia y derechos humanos del pueblo Tule y Darién -ambos nombres sinónimos de Kuna-. Pero el gobierno estatal hizo caso omiso continuando con sus intentos de extirpar las tradiciones nativas, de modo que las tensiones se prolongaron durante los años siguientes. Además el Estado hizo concesiones territoriales desde 1912 a grandes empresas extranjeras que se establecieron

¹³ Nombre por el que se conocía a la Comarca hasta la ley que lo cambia a Kuna Yala en 1998.

¹⁴ **Conversión de la cultura indígena a la cultura ladina que se dio como asimilación de la cultura hispana por parte de los mestizos de [Latinoamérica](#).**

y crearon plantaciones de bananos, cocos, o extractivas de caucho y minerales en sus territorios. Una cesión que se realizó sin contar con el consentimiento previo del pueblo Kuna.

La situación continuó así hasta que en enero de 1925 estalló la conocida como Revolución Tule o Dule (Revolución de la gente), en la que 25 policías coloniales murieron y se proclamó la República Independiente Tule. Ésta fue derogada dos días más tarde ante la presencia del ministro estadounidense, John G. South, y se fijó un acuerdo de paz con los indígenas en el que se acordaron varios puntos. El Estado panameño prometió a los Kuna un mejor trato, respeto a sus costumbres, y les aseguró igualdad de protección y de derechos con respecto a los demás ciudadanos panameños. La brigada de la policía colonial sería expulsada del territorio indígena y todos los prisioneros liberados. Los indígenas por su parte, se comprometieron a deponer las armas y a retirar la declaración de independencia, estarían bajo la soberanía del Estado pero manteniendo cierta autonomía. En cuanto a la educación, aceptaron el desarrollo del sistema escolar oficial en las islas, adaptado a las necesidades culturales, planes, métodos y horarios de sus comunidades, además el gobierno tendría la obligación de contratar a profesores indígenas -todas estas condiciones aparecen recogidas más tarde en una ordenanza en la que se organiza la Comarca de San Blas en 1953-.

La delimitación geográfica del territorio indígena Kuna se plasma en el papel en 1930 con la *Ley de Reservas Indígenas*. Además se admite como únicos propietarios a las tribus aborígenes que habitan en ellas, que no podrán ser ni arrendadas ni transferidas ni vendidas.

Años más tarde, en 1938 se firma la *Ley de creación de las Comarcas de San Blas y de Barú*; y en 1945 se dicta la *Carta Orgánica del Régimen Comunal Indígena de San Blas*, que pasa a ser la ley interna de la Comarca. Fue concebida y redactada por los Kunagan con el propósito de responder a la demanda popular y vacíos legales y reclamaba más autonomía para las autoridades tradicionales, la legalización de la residencia matrilocal y los diferentes sistemas de trabajo comunal (Bartolomé y Barabas, 1998). Se exigió además la delimitación más precisa y ajustada de su Comarca, pues tras la demarcación inicial quedaron fuera un cementerio, tierras que les pertenecían, e incluso una comunidad. En 1952 otra ordenanza establece y divide las Comarcas indígenas creando cuatro diferentes, aunque la única que se concreta en el momento es la de San Blas.

Un año más tarde, en 1953 se aprueba la *Ley por la que se organiza la Comarca de San Blas*, hito histórico que otorgará autonomía, delimitación territorial y administrativa, además de reconocimiento político de la misma. En ese momento se reconoce a nivel nacional la Carta Orgánica del 45 y las instituciones del Congreso General Kuna (CGK) como su forma tradicional de autoridad y de gobierno.

Dicha ley se erige como experiencia pionera en el contexto de la territorialidad indígena latinoamericana, pues reconoce al pueblo Kuna como un sujeto colectivo con derecho a un territorio propio en el que desarrollarse. Además les asegura la soberanía y posesión sobre su Comarca, garantizándoles el manejo directo de los recursos terrestres y marinos, así como su protección, conformando todo ello parte integral de su patrimonio cultural. El Estado se compromete también a que sus tierras no puedan ser adquiridas por personas ajenas a la etnia y comunidad, a excepción de que fueran previamente aprobadas por al menos dos Congresos Kunas diferentes.

En 1957 se declara la *Ley de Reservas Indígenas de la Comarca de San Blas y algunas tierras en la provincia de Darién*, destinada a servir de hábitat a un grupo indígena y proporcionando los medios suficientes para su subsistencia. Considerando todo lo anterior y haciendo referencia a Leis(2003) podemos definir Comarca indígena como un terruño delimitado que sugiere al extranjero una región cultural, fronteriza, indígena. Está generalmente ubicada en un área de difícil acceso, con una administración especial y organización política semiautónoma representada por figuras tradicionales, que fijan unas regulaciones internas propias. Todo ello bajo la jurisdicción del gobierno nacional. No es independiente del Estado, sino que es el mismo Estado de Panamá quien reconoce los rasgos únicos de esa sociedad.

Otros textos nacionales en los que se reconocen los derechos de los indígenas son citados a continuación.

La *Constitución de la República de Panamá* del año 1972, reformada en diferentes ocasiones -1983, 1994 y 2004-, cita a las comunidades indígenas en varios artículos donde reconoce y respeta la identidad étnica de estos pueblos y se compromete a promocionar sus culturas y sus lenguas creando instituciones para su estudio, conservación y divulgación. Así mismo, ha promovido la participación activa indígena dentro de la ciudadanía panameña, apelando al esfuerzo estatal en la inserción de estos pueblos en el ámbito social, político y económico nacional y proclamándose como garante de su desarrollo asegurándoles las tierras necesarias para alcanzar su bienestar.

Una atención especial en el recorrido lo merece la *Ley Fundamental de la Comarca Kuna Yala* que, tras un largo proceso de 10 años de consulta, asambleas deliberativas y revisión de la Carta Orgánica del 45, vio la luz en 1995. Fue redactada por el CGK, y aprobada por los delegados de todas las comunidades durante la Asamblea General reunida en la isla de *Urgandi*. Dos años más tarde, la ley es estudiada por la Asamblea Legislativa panameña. Este texto rige en la actualidad la vida interna de la Comarca y articula los lazos con el Estado.

El documento está organizado en tres partes: *Ley Fundamental de la Comarca Kuna Yala*, *Estatuto de la Comarca Kuna Yala* y *Reglamento del Congreso General Kuna*. En el plano institucional, se exigió el derecho a la participación parlamentaria a nivel nacional, cuota ésta que se consiguió además de lograr con el tiempo tener representantes Kuna en cada uno de los ministerios. En cuanto a la jurisdicción, quien se encuentre dentro de los límites de la Comarca estará sometido a sus leyes ya sean entidades privadas o representantes estatales y, aunque la presencia estatal militar¹⁵ y educativa se acepta en el territorio, tanto los agentes como los maestros deben pertenecer a la etnia Kuna.

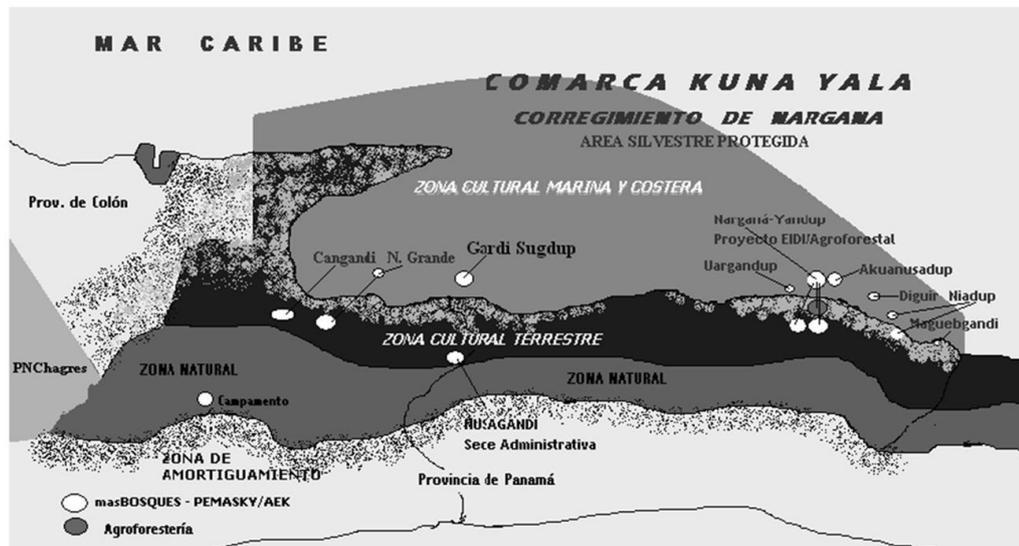
La *Ley de Vida Silvestre* -1995-, da un paso más en el reconocimiento de las tierras indígenas excluyéndolas de aquellas consideradas como terrenos nacionales. Además se necesitará el permiso Kuna para llevar a cabo actividades recolectoras y de caza y pesca en sus territorios, así como para las investigaciones o estudios. La adjudicación de los permisos será efectuada conjuntamente entre el CGK y el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE). La aplicación de ésta ley se realiza dentro de la Comarca entre las autoridades tradicionales y el proyecto Estudio para el Manejo de Áreas Silvestres de Kuna (PEMASKY). Las áreas silvestres son zonas

¹⁵ En Panamá, por Constitución, no existe ejército, pero en la práctica, hay una fuerza pública militarizada que actúa como tal.

cubiertas por vegetación cuyo desarrollo sigue un curso natural y donde se localiza la biodiversidad y la cultura de un país.

Nuevamente debemos hacer referencia al carácter pionero de este caso, ya que los Kuna fueron el primer grupo indígena en América Latina en delimitar y clasificar como área protegida y reserva natural una gran extensión de selva casi virgen -con bosques predominantes de alcornoques, manglares y cativos-, de 99.414,78 hectáreas, 31% de superficie de su Comarca bajo el nombre de Área Silvestre del Corregimiento de Narganá (Chaplin, 2000 y Castillo, 2001). Esta área pertenece al Corredor Biológico Mesoamericano del Atlántico Panameño (CBMAP).

Mapa 3: Área Silvestre del Corregimiento de Narganá



Fuente: <http://gubiler.blogspot.com.es/2011/02/protegiendo-y-vigilando.html>

En 1998, se firma la *Ley por la cual se denomina Comarca Kuna Yala a la Comarca de San Blas*, reconociéndose por tanto a nivel nacional la lengua Kuna.

En el 2000, la *Ley del Régimen Especial de Propiedad Intelectual sobre los Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas*, rastrea minuciosamente todos aquellos aspectos necesarios a tener en cuenta para la protección y defensa de la identidad cultural y conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas, relacionados al mismo tiempo con las actividades y reclamos turísticos. Se legislan desde las formas de vestimenta, instrumentos musicales, danzas, formas de expresión, herramientas y aperos tradicionales de trabajo, técnicas de confección e incluso el registro de derechos colectivos y de la propiedad intelectual y cultural. Se promocionan las artes y derechos de usos y comercialización, estando especialmente penado el contrabando de copias de artesanía indígena.

Más recientemente, en 2008 se aprobó el documento *de Adjudicación de la Propiedad Colectiva de los Pueblos Indígenas*, que hace referencia a aquellas parcelas que no estaban dentro de las Comarcas, garantizando a los Kuna la obtención gratuita de la titulación de esas Tierras Colectivas, además de su derecho al consentimiento libre, previo e informado, para realizar cualquier plan, programa o proyecto que quiera ser ejecutado en sus áreas. El organismo encargado de la implementación de la ley es la

Dirección Nacional de Tierras Indígenas, subordinada a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI).

En la vertiente cultural, en octubre del 2010 Panamá reconoce la diversidad cultural y todas las lenguas aborígenes¹⁶ del Estado, estableciendo la obligatoriedad de implementar programas de alfabetización bilingüe en todas las escuelas públicas y privadas del territorio indígena, e impulsando su docencia también en las universidades. Esta iniciativa se llama Educación Bilingüe Intercultural (EBI), y su director técnico es Aiban Wagua, reconocido escritor y poeta Kuna. Este proyecto ha sido desarrollado bajo un enfoque auto-educativo, siguiendo los patrones culturales de cada grupo y subrayando el rol de la lengua materna como portadora de los saberes tradicionales y base de la socialización. Se pone especial énfasis en la importancia de recuperar los valores culturales. Por otro lado, se reconoce el alfabeto del pueblo Kuna que pasa a ser denominado Guna, pues en su lengua materna ese sonido no era equivalente a la letra "K", por lo tanto la Comarca pasa a ser Guna Yala- en el texto nos referimos a Kuna Yala por que los documentos analizados son previos a la medida-.

En la esfera internacional, en 1971 Panamá ratificó el *Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo* (OIT), primera tentativa a nivel internacional de recoger las obligaciones de los Estados en relación a los pueblos indígenas y tribales. En la actualidad aunque continúa vigente en Panamá y otros 17 países, está cerrado frente a nuevas ratificaciones, ya que ha sido sustituido por el Convenio n° 169.

En 1993 se aprueba el *Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe* (Fondo Indígena), firmado en Madrid en 1992, y cuyo objetivo primordial es el de apoyar institucionalmente mecanismos y procesos de autodesarrollo indígenas a través del diálogo, canalización de recursos y la promoción de capacitación y asistencia técnica.

En 2007 se adhiere a la *Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos indígenas* aunque, a pesar de la demanda colectiva, Panamá aún no ha ratificado el Convenio 169 de la OIT¹⁷.

4. Organización política tradicional: La Democracia Participativa Kuna y los Congresos.

La Comarca de los Kuna está dotada de una autonomía administrativa y una toma de decisiones independientes al sistema administrativo estatal y se basa en la democracia participativa. En una sociedad perpetuada por la tradición oral, el modelo participativo de los congresos hace que la vinculación entre liderazgo y oratoria sea inseparable.

Cada comunidad tiene su Congreso Local u *Onmaketnega*, máximo organismo comunal donde diariamente se debaten aspectos de la vida social, política, espiritual y económica

¹⁶ “Las lenguas aborígenes serán objeto de especial estudio, conservación y divulgación y el Estado promoverá programas de alfabetización bilingüe en las comunidades indígenas”.

¹⁷ Las principales diferencias entre ambos convenios son que el 107 hace referencia a “poblaciones indígenas y tribales”, basándose en el supuesto de que estos pueblos eran sociedades temporarias destinadas a desaparecer con la modernización y fomenta la integración. Mientras que el 169 se basa en la creencia que los pueblos indígenas constituyen sociedades permanentes, hace referencia a “pueblos indígenas y tribales” y reconoce y respeta la diversidad étnica y cultural (www.ilo.org).

del pueblo. Las discusiones son dirigidas por los *Sailas* o jefes de las comunidades, siendo el *Saila* principal, la suprema autoridad. Cada comunidad tiene sus propios reglamentos internos y estatutos organizativos dedicados a la justicia, *püksugalu* y legislación local, *kalukoskun*. Estos documentos son avalados por el CGK, así las decisiones locales cuentan con el respaldo de la máxima autoridad. La participación en estas asambleas comunitarias es principalmente masculina, *macher campi*¹⁸ y las sagradas incluyen a las mujeres, *omekan pela*¹⁹ (J. Howe, 1979:7 en Bartolomé y Barabás, 1998). Cada comunidad cuenta también con una casa de la chicha (*Inna Nega*), destinada para realizar festejos y ceremonias.

En la casa del Congreso se realiza la democracia participativa Kuna. Esta tradición viene de los antepasados y si desapareciera los Kuna quedaríamos sin corazón, sin nación.

Salomón Guerrero²⁰. Secretario del Congreso General (Bartolomé y Barabás, 1998)

Desde tiempos ancestrales, el Congreso Kuna ha sido la institución más antigua de este pueblo. Sus sesiones eran cantadas, pero con el paso del tiempo y las circunstancias históricas se fue transformando poco a poco hasta que en 1945 se reorganizó en la isla de *Dupuala* convirtiéndose en el órgano político-administrativo más importante de la Comarca y en la actualidad se llama Congreso General Kuna (CGK).

Sus resoluciones y pronunciamientos sobre los temas que tratan son de obligado cumplimiento para todos los habitantes comarcales, siendo sancionados en caso contrario con arreglo a las normas del *Estatuto de la Comarca*. Sus autoridades son tres *Saila Dummagan*, o caciques generales elegidos por los Congresos Locales que se reúnen cada seis meses junto con cinco representantes de cada comunidad, diputados indígenas de la Asamblea Nacional, el gobernador o intendente, los representantes de los cuatro corregimientos, además de otras organizaciones sociales, educadores, agricultores, pescadores, etc. Cada comunidad tiene además la obligación de incluir a una mujer entre sus representantes. Estas asambleas, donde llegan a participar más de 300 personas, son también los portavoces de los intereses comarcales no sólo ante el estado panameño y sus organismos nacionales sino también en el plano internacional.

En cuanto a sus funciones de deliberación y control de actividades debemos destacar:

- la elaboración de planes, programas y proyectos en cualquier sector que beneficie a la Comarca;
- la aplicación de sanciones a personas o instituciones que no actúen de acuerdo con sus normas;
- la protección y conservación de los bienes comunales, el nombramiento de comisiones de trabajo y de estudio;

¹⁸ Sólo para hombres

¹⁹ Las mujeres y todos

²⁰El director regional del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU) en Kuna Yala.

- la elección de los representantes del CGK;
- la defensa la identidad territorial y cultural, los ecosistemas y recursos naturales;
- definir las relaciones con los actores externos, públicos o privados;
- Es por tanto un elemento integrador que sirve de alianza excepcional y de ejemplo de gobernabilidad en la Comarca (Dumoulin y Gros, 2000).

El nivel de modernización a los tiempos actuales les ha llevado a tener una representación permanente con un centro de operaciones en la ciudad de Panamá (Chaplin, 2000).

Quiero que la cultura de mi pueblo perdure eternamente para que sea respetada y digna entre todas las culturas existentes.

Nele Kantule. Saila del CGK (1929) (Congreso General de la Cultura Kuna (2012)

La otra autoridad tradicional es el Congreso General de la Cultura Kuna (CGCK), máximo exponente de la espiritualidad y religiosidad Kuna que se reorganizó entre 1971 y 1973 como cuerpo integrador del espíritu-cultural de la Comarca. Se hizo oficial durante una reunión en la comunidad de *Gardi Sugdup* y en las sucesivas asambleas se fijaron los objetivos que servirían de guía. El CGCK reúne a los líderes religiosos y médicos tradicionales que se congregan dos veces al año durante seis días en los que cantan los mitos de origen, las leyendas, las historias, las normas y los problemas de su pueblo.

Entre las funciones de perpetuación de la cosmovisión Kuna debemos destacar:

- “Motivar el amor y el cultivo efectivo de las tierras de la Comarca”²¹, ya que hermana todas las competencias relacionadas con la protección y conservación de su historia, tradición y buenas costumbres;
- Se ocupa de la salvaguarda los lugares sagrados y restos arqueológicos, documentos y testimonios de su pueblo;
- Se encarga de la redacción de los textos de difusión cultural, de religión y de los valores éticos y sociales Kuna para todos los niveles escolares y extraescolares;
- Vela por que su patrimonio cultural no sea considerado como mero elemento folclórico por aquellas personas ajenas a su etnia.

El compromiso del CGCK para con su pueblo y cosmovisión es tal que ha fundado el Instituto *Koskun Kalu*, formado por profesionales cualificados y dedicados a realizar investigaciones históricas y antropológicas sobre su cultura.

En referencia a la jerarquía de estas instituciones, ninguno de los Congresos está por encima del otro. Aunque es importante señalar que el CGCK es el fundamento espiritual del pueblo Kuna, y por tanto también el de la existencia del CGK, las acciones y

²¹ Estatuto de la Comarca Kuna Yala

competencias de cada uno están bien definidas y separadas lo que no impide que puedan actuar conjuntamente ante diferentes problemáticas.

La figura del intendente o gobernador representa el punto de encuentro entre las autoridades de la Comarca y las del Estado ya que es la autoridad administrativa de la Comarca, que coexiste con el gobierno autónomo local. Sin embargo, para los Kunagan representa más bien una figura decorativa, ya que el CGK es la verdadera autoridad en toda la Comarca Kuna Yala (López, 2003). Un decreto estatal obligaba al CGK a elegir al intendente de entre tres candidatos que fueran funcionarios Kuna pero en la actualidad puede ser nombrado directamente por el Presidente de la República.

Otra organización importante a nivel de gobernanza comarcal es el Movimiento de la Juventud Kuna (MJK), integrado por estudiantes residentes en Ciudad de Panamá. Nació en 1972 con el objetivo de establecer un puente entre las autoridades tradicionales y una nueva generación que deseaba luchar contra el enriquecimiento de terceros a expensas de la Comarca. Siempre ha mantenido una estrecha relación con sus comunidades de origen y ha formado numerosos líderes y ejerciendo presión para que el CGK expresase posiciones políticas en favor de una estrategia de autonomía más fuerte (Dumoulin y Gros, 2000). Desde los 80 trabaja también a nivel internacional resaltando su participación en el Grupo de Trabajo Sobre Poblaciones Indígenas en las Naciones Unidas. Además forma parte de la Coordinadora Regional de Pueblos Indios de México, Centro América y Panamá (CORPI).

En la capital existe también la Asociación de Estudiantes Universitarios Kunas que integran a unos 550 jóvenes llamados “pájaros”.

En cuanto a la participación Kuna a nivel nacional, hay un representante en el Ministerio de Educación, donde se logró la creación de una Oficina de Unidad Indígena; y otro en el Ministerio de Justicia, como asesor (Rivera, 2007).

No olvidamos que las mujeres Kuna están demandando una mayor participación política ya que su papel ha sido el de influir de alguna manera en los votos de sus maridos de puertas para dentro. Así, recientemente se ha designado una Saila mujer (Bartolomé y Barabás, 2004). Además, en la década de los 80 Hildauro López fue nombrada primera mujer Intendente o Gobernadora en Kuna Yala (Valiente, 2004). Por otro lado, en la Comarca existen organizaciones de mujeres para la defensa de sus derechos -como la Organización Comarcal de Mujeres Kunagan *Olowaili*-.

Podemos resumir en referencia a este apartado que estas instituciones indígenas tradicionales refuerzan los vínculos de pertenencia a la comunidad, que se pueden debilitar por la emigración y la influencia de lo global en lo local. Cumplen también con el papel de figuras reproductoras y perpetuadoras de la identidad Kuna y de instructores y educadores en valores Kuna.

Además, la tradición participativa de los Congresos hace que la oratoria sea muy valorada en la sociedad Kuna. Si consideramos la lengua materna como vehículo fundamental de transmisión cultural, más aún en aquellos pueblos donde tradicionalmente no ha habido legado escrito, no podremos sino reconocer el enorme esfuerzo Kuna por mantener esa realidad hablada en el presente.

5. Turismo en Kuna Yala: evolución, estatuto, relaciones con el estado y características

La Organización Mundial del Turismo define el concepto del Desarrollo Sostenible del Turismo subrayando la participación de la población anfitriona como parte fundamental de su funcionamiento. Además establece unas características guía para el éxito de la actividad: respetar la autenticidad sociocultural de las comunidades receptoras, conservar sus tradiciones y valores culturales y contribuir al entendimiento y la tolerancia intercultural; asegurar actividades económicas viables a largo plazo y que reporten beneficios bien distribuidos a todos los agentes implicados, oportunidades de empleo estable y obtención de servicios sociales para las comunidades anfitrionas que contribuyan a la reducción de la pobreza.

Por ello, al hablar de turismo étnico, etnoturismo o ecoturismo nos referimos a un tipo de comercio de costumbres curiosas singulares y de gente exótica, cuyo impacto en el territorio y en la cultura del lugar es mínimo y con un papel fundamentalmente educativo (Pereiro, Ventocilla y Martínez, 2010). Hablamos de un turismo donde la relación entre productores y consumidores se establece a través de una serie de entes como el hábitat, el patrimonio cultural, la historia social, la artesanía indígena, etc.

Sin embargo, este modelo adoptado en muchos proyectos ha fracasado por diversas causas: porque no se han establecido mecanismos de control; porque los beneficios generados no han sido repartidos equilibradamente o han ido a parar a capital externo; porque la propiedad de la tierra ha sido vendida a personas ajenas a los parajes o bien porque no se han hecho esfuerzos por formar y capacitar a la población local de manera que puedan sentirse parte de un proyecto común. A continuación vamos a analizar el caso de Kuna Yala.

En las palabras de la Secretaría de Asuntos del Turismo -instancia del CGK creada en 2008 para ordenar el desarrollo de la actividad turística de la región-, se adivina la imagen o la marca de turismo que los Kuna quieren para sus paradisiacos dominios y gentes.

Visión

Kuna Yala con un Turismo ordenado, sostenible y saludable, dando a conocer el respeto y amor por la Madre Naturaleza, y su Identidad Cultural, brindando seguridad y un alto nivel de calidad de servicios a sus visitantes.

Misión

Preservar y conservar los Recursos Turísticos, Naturales y Culturales del Pueblo Kuna, desarrollando y fortaleciendo sus recursos humanos, para apuntarse como destino turístico sostenible.

Secretaría General de Turismo Kuna (2008) (www.turismokunayala.com/)

La gran belleza de este territorio atrae anualmente alrededor de 100.000 turistas según el Instituto Panameño de Asuntos Turísticos (IPAT), de hecho en los últimos carnavales del 2012 llegaron a la comarca 4.000 personas. Sin embargo, el modelo de turismo que se ha venido desarrollando desde hace más de 70 años no ha significado una oportunidad que mejore las condiciones económicas de los Kunagan. Por ello y siendo

conscientes de las ventajas e inconvenientes de la actividad, el objetivo del pueblo es encontrar el equilibrio entre la dependencia de ingresos que un único sector puede generar y la estrategia de reproducción y perpetuación de sus comunidades y cultura.

El turismo en Kuna Yala es un gran negocio para las agencias de viajes, las aerolíneas, los cruceros extranjeros, los yates y no para la comunidad Kuna en general. ¿Cuántas de estas instancias rinden algún beneficio al Pueblo Kuna? Aquí, la defensa política de la autonomía y de la identidad Kuna se sobreponen a las urgencias del desarrollo económico.

Movimiento de la Juventud Kuna (2007)

Los conflictos entre Estado y Comarca que hemos visto en apartados anteriores han venido dados generalmente por la oposición Kuna a que la inversión extranjera directa entrara en sus territorios. Se han documentado casos desde los años 30, recogidos por exploradores y antropólogos²², en los que los Kuna armados y con antorchas echaron, en repetidas veces, a extranjeros e incendiaron las instalaciones hoteleras de aquellos que desoyendo sus advertencias se habían adueñado de sus islas.

Como vemos, Panamá quería un futuro diferente para la Comarca, pues ya en los años 70 dos proyectos, uno del Instituto Panameño de Turismo y del BID y otro de inversión extranjera fueron rechazados con virulencia por las comunidades, ya que respondían al modelo de turismo masivo de casino, sol y playa (Pereiro y de León, 2007).

Uno de ellos, financiado por el Banco Mundial y capital privado, pretendía construir un gran centro turístico en el mar que incluía aeropuerto internacional, un gran hotel y un casino levantado sobre un lecho coralino, una central de comunicaciones y una planta eléctrica (Bartolomé y Barabás, 1998). En definitiva, un proyecto ingente que contaría con la participación de 1.300 empleados para los cuales se quería edificar un asentamiento en tierra firme. Inicialmente contaron con el consentimiento para realizar estudios iniciales y análisis de impacto, pero finalmente el CGK se negó y la obra fue cancelada.

En los años 90 viendo los antecedentes, los Kunagan empiezan a legislar de forma específica la actividad turística, aunque esto no evitó que los incidentes continuaran²³.

En 1996 el CGK aprueba y publica tras una asamblea en la isla de *Achutupu* la *Ley Fundamental de la Comarca* que incluye el Estatuto del Turismo en Kuna Yala. Este documento reserva la explotación de cualquier actividad turística a los Kuna, la obligación de contar con la previa autorización del CGK y los impuestos a pagar, entre otros. De hecho y siendo consecuentes con sus ideas esta autoridad acepta más fácilmente propuestas y da licencias a los proyectos pequeños y de naturaleza comunitaria, cuyos beneficios repercutan directamente en la Comarca (Pereiro y de León, 2007).

²² Investigadores como Pereiro y de León (2007) apunta que los turistas comenzaron a llegar tras la 2ª Guerra Mundial; D.B. Stout, habla de la cooperación entre el gobierno central panameño y agencias turísticas de EE.UU; Margaret Swain, relata como un empresario estadounidense fue expulsado de una isla en la que había construido; Regina Evans Hollowan, describe cómo otro norteamericano es expulsado y sus instalaciones quemadas tras violar a una mujer Kuna

²³ Otro establecimiento de capital mixto de la asociación Jungle Aventures valorado en 200.000\$ tuvo que cerrar ante las exigencias del CGK (Dumoulin y Gros 2010).

Un año más tarde *El Plan Maestro de Panamá de Desarrollo Turístico 1997/2002* tipificaba el archipiélago Kuna Yala, zona 7 dentro de las 9 diferentes de interés turístico del país y era definida por las autoridades estatales como el “más importante atractivo turístico de la costa caribeña panameña por sus fondos marinos coralinos”. Pero concluían destacando la carencia en infraestructuras, el escaso alojamiento e inadecuadas condiciones, proponían también una serie de obras e inversiones, pero que, por el Estatuto del Turismo, quedaban prohibidas ya que estaban orientadas hacia un tipo de turismo opuesto al espíritu comarcal.

Siguiendo con el hilo temporal, en el 2004 los gestores y empresarios del turismo Kuna, *turistores*, como se denominan ellos mismos, crearon una asociación con objetivo de competir a través de la organización de la oferta teniendo en cuenta la tradición.

En 2005 hubo negociaciones para planificar y promover el turismo Kuna. Estas se materializaron en un acuerdo con la Autoridad de Turismo de Panamá (ATP). Ambas partes se comprometieron a cooperar en un plan de desarrollo de un turismo sostenible que respetara los derechos indígenas. En el documento oficial, el IPAT reconocía la importancia de informar previamente al CGK así como respetar sus decisiones, todo ello reconociendo sus derechos y en armonía con sus tradiciones y leyes. El plan se implementaría a través de proyectos con estudios previos y talleres para planificar las actividades conjuntamente. Además se designaría un representante para la coordinación. Pero las negociaciones no llegaron a finalizar, ya que no se alcanzó un acuerdo en la normativa de inversiones y participación mixta de capital en la Comarca. El CGK tenía muy claro que no quería la participación de dinero externo por lo que rompió el acuerdo imponiéndose a cualquier intromisión de dinero foráneo.

Según Pereiro y de León (2007), en el 2006 se dijo que el IPAT estaba apoyando proyectos turísticos en las zonas limítrofes de Kuna Yala²⁴, la conocida como “tesis del rodeo”, promovidos por la oligarquía panameña²⁵, y por inversionistas extranjeros. El propósito era el de evitar la Comarca para sortear sus normas, pero acceder a ella para realizar rutas turísticas, actividades de buceo y disfrute de sus espectaculares paisajes, etc.

En 2008 el CGK convocó una asamblea extraordinaria en *Gardi Sugdup*. Según el *Isgar*, boletín informativo Kuna, el propósito era llegar a un acuerdo sobre el futuro turístico de la Comarca. Al finalizar tres días de reunión, salió a la luz un documento, muchísimo más completo que cualquier reglamento turístico anterior, el *Reglamento que regula las Actividades turísticas en Kuna Yala y además crearon la secretaría de Asuntos de Turismo*.

Basado en la autonomía Kuna, representó un ejercicio de autodeterminación indígena y una tentativa legislativa de control político sobre los impactos que el turismo pudiera tener entonces y en la actualidad (Pereiro y de León, 2007). Se trata de un manifiesto que buscaba ante todo promover y proteger las actividades turísticas que se realizaran dentro de la Comarca basándose siempre en el respeto a su cosmovisión y cultura. Es entonces cuando conceptos como etno-turismo, ecoturismo, agroturismo o etno-ecoturismo aparecen en sus asambleas como formas alternativas de explotación.

Los artículos del texto establecen la normativa para el desarrollo de proyectos de explotación turística, normas de conducta y cuidado de la naturaleza adjuntando un glosario de términos que definen los principales conceptos turísticos. Entre las

²⁴ Zonas de Santa Isabel, Nusagandi, Cangandi.

²⁵ Los coloquialmente conocidos como *rabos blancos*.

obligaciones a las que se comprometen los inversionistas y promotores, que ante todo deben ser Kuna y residentes en la Comarca destacamos:

- obligación de que el CGK acepte por escrito el proyecto, debidamente documentado, previo al inicio de cualquier actividad;
- garantizar la seguridad de los turistas, informar sobre las normas y código de conducta a los visitantes;
- construir infraestructuras para desechos sólidos e instalaciones de agua potable; pagar los impuestos fijados dentro de los plazos indicados;
- contratar el 100% de mano de obra Kuna, salvo trabajos muy especializados;
- capacitar al personal turístico en salud ambiental;
- contribuir monetariamente a un fondo de becas para capacitar con cursos a los habitantes de la Comarca.
- Posibilidad de retirar toda licencia a causa de morosidad, infracción o incumplimiento de estas obligaciones.

En cuanto a las instalaciones turísticas, deberán construirse usando para ello materiales y mano de obra locales, además de dotarlos de instalaciones sanitarias adecuadas. El tamaño se limitará a un máximo de 40 personas si el hotel se construye en las comunidades, y de 60 personas en caso de que éste se ubique en islas deshabitadas.

Los Kuna definen a los turistas, *mergi*, como toda persona con residencia o no en la República de Panamá que visite la Comarca exclusivamente para el descanso, recreo, salud u observación. Estos no podrán trabajar ni dedicarse a actividades lucrativas de ningún tipo. Así, ningún no Kuna puede comprar tierras comarcales, sean panameños o extranjeros; se prohíben las inversiones extranjeras, y en el caso de que eso ocurra, se realizará la confiscación de sus bienes, sin indemnización por las pérdidas. De hecho, las transferencias de los títulos de propiedad serían extremadamente difíciles ya que no son títulos individuales, sino que la región entera es de propiedad colectiva.

En cuanto a la conducta de los turistas, no pueden pasear en traje de baño en las comunidades, hacer fotografías o grabaciones sin consentimiento de las autoridades locales y los habitantes – por ejemplo en la comunidad de *Mamitupu* están prohibidas-, tampoco se puede traficar con alcohol u otras sustancias ilícitas.

Hasta el día de hoy las posiciones Comarca-Estado se han mantenido enfrentadas. La concepción del turismo del IPAT ve la actividad y a los turistas como beneficiosos y positivos, lo que choca frontalmente con la del CGK que entiende que aunque ésta representa una fuente de ingresos importante encarna al mismo tiempo un peligro a su equilibrio interno comunitario.

El documento estatal más reciente es el *Plan Maestro de Desarrollo del Turismo Sostenible 2007/2020*. Brinda el marco legal para el desarrollo turístico de todo el territorio panameño y aunque identifica a Kuna Yala como zona de interés turístico, reconoce al mismo tiempo la oposición del CGK a la construcción de infraestructuras turísticas por razones ya expuestas. El escrito se centra especialmente en los equipamientos e infraestructuras de cada zona.

Los aeropuertos y aeródromos son clasificados como públicos, pertenecientes al Estado²⁶, y privados²⁷, dispersos entre la Comarca. Tanto los públicos como algunas pistas privadas cuentan con tráficos regulares de frecuencias superiores a las semanales, siempre en horario diurno y desde el aeropuerto de Albrook²⁸. Son tan pequeños que no cuentan con zona de acogida o de desembarque, y sus servicios tan escasos que el equipaje se recoge en la misma pista. Aun así, son muy importantes por el dinamismo que traen consigo -el tráfico regular comenzó en 1984, según la UNESCO (2005)-, en especial para las comunidades más desfavorecidas. Además su tamaño y servicios impiden al mismo tiempo que grandes aerolíneas se interesen en ellos.

En cuanto a las infraestructuras marítimas, en el archipiélago existen amarres y pequeños atraques de propiedad comunal, que sirven para comunicarse entre islas y tierra firme. Las condiciones impuestas por las comunidades de la Comarca impiden la aparición de operadores marítimos que oferten servicios de transporte regulares o pequeños cruceros que puedan atracar en ellos. De hecho, una vez alcanzada la costa, sea por aire o por carretera, hay cayucos o botes privados que se pueden contratar para trasladarse a las diferentes islas, lo que implica que el dinero se quede íntegramente dentro del territorio. En el Plan se afirma que “no hay proyectos en la actualidad en esta zona por impedimento de los Kuna Yala” (2007).

La información sobre el transporte terrestre es inexistente (IPAT, 2007), y tampoco hay datos sobre el estado de las carreteras ni hay servicios de conexión en la Comarca. Ya hemos citado que la configuración física de la costa y el archipiélago obstaculizan la construcción de una red viaria lo que hace que la costa sea en muchos puntos inaccesible.

En 2009 se inauguró la primera vía de acceso terrestre, es una carretera que atraviesa el istmo desde la comunidad de El Llano, en Chepo, hasta Mandinga-Cartí, en Kuna Yala occidente. Es un ramal de la carretera panamericana²⁹ que atraviesa el continente de norte a sur. Es una travesía difícil y accidentada al no estar asfaltada. Se pueden contratar vehículos 4x4 certificados por la Autoridad de Transporte Terrestre de Panamá, y por el CGK, que realicen el traslado hasta allí. Esta vía ha aumentado el número de turistas y preocupa en la Comarca por los controles en el acceso.

Otro de los temas que más preocupa en la Comarca y que aparece igualmente reflejado en el texto del gobierno es el de la red saneamiento y agua potable. Al no contar con una red general de alcantarillado, tampoco poseen un sistema de tratamiento de aguas residuales, y al tratarse de poblaciones pequeñas utilizan pozos sépticos o letrinas para las aguas negras, aunque esto no impide la existencia de comunidades con aguas contaminadas que afectan a los recursos marinos.

Por otro lado, la fuente de abastecimiento de agua es por lo general de pozos en la parte continental y a través de conductos submarinos, que recogen agua en la desembocadura

²⁶ Situados en El Porvenir y Puerto Obaldía.

²⁷ En *Achutupu, Ailigandí, Caledonia, Cartí, Corazón de Jesús, Mamitupo, Mansucun, Mulatupo, Ogobsucum, Playón Chico, Río Azúcar, Río Sidra, Ticantiki, Tubualá, Ustupo y Wannukandí*.

²⁸ Aeropuerto Internacional Marcos A. Gelabert.

²⁹ Ésta fue otra actividad que supuso una larga lucha desde los años 50 hasta la actualidad. Se hicieron numerosos estudios contando con la participación indígena en los que se delimitaba estrictamente el trazo de la carretera a aquellas zonas que fueran consideradas como no aptas para el uso agrícola. De hecho en la actualidad, el tramo que falta para conectar toda la carretera es un trayecto de 87 km de selva montañosa, ubicado entre el extremo este de [Panamá](#) y el noroeste de [Colombia](#), llamado el [Tapón de Darién](#).

de los ríos, y que se conectan a las islas. En cuanto a los residuos, carecen de mecanismos de tratamiento y reciclaje - esporádicamente pasan por el archipiélago embarcaciones que compran cargamentos de latas de aluminio para reciclarlas, de otro modo, su transporte a la capital sería muy caro (Rivera, 2007)-. Todo ello se traduce en una preocupación por los impactos negativos de la presión turística en el entorno de las comunidades y su naturaleza.

El Plan de Turismo 2007/2020 concluye que la actividad ofertada por la Comarca es de baja calidad y deficiente en oferta de servicios. De hecho, entre las propuestas destacamos sus deseos de integrar el turismo de Kuna Yala dentro de la oferta estatal y bajo el modelo de desarrollo de binomios y trinomios basados en las motivaciones del viaje -náutico /deportivo /pesca , ecoturismo /cultural/étnico, cruceros/shopping-. Además desea facilitar la instalación de una red de saneamientos y servicios básicos, fomentar y diversificar la oferta de alojamiento, mejorar la accesibilidad por carretera, capacitar y sensibilizar a las comunidades indígenas y crear más actividades complementarias de gestión comunitaria a través de servicios económicos, técnicos y financieros. En resumen, ser más competitivos y desarrollar un turismo de calidad.

En oposición a estos deseos estatales, para los Kunagan hablar de turismo sostenible es proteger y preservar los recursos naturales mirando siempre hacia el futuro pensando en las generaciones venideras. La paradisiaca Comarca representa el entorno perfecto para el desarrollo del producto sol y playa, pero ellos quieren ser un destino turístico importante que les permita seguir manejando los recursos tal como han hecho hasta ahora, de forma independiente. Esta es la razón por la que la explotación de la actividad turística está reservada exclusivamente para el pueblo Kuna. Así, el tipo de turismo que ofrece la Comarca puede ser clasificado en los siguientes grupos:

- **Turismo de cruceros**, trae miles de personas pero no requiere de inversión por parte de los Kuna, pues pasan muy pocas horas en las islas. Además los turistas pagan un impuesto estatal y comarcal que veremos a continuación. En la temporada 2009/2010, más de 300.000 personas llegaron en cruceros a Panamá desde distintas ciudades de los EE.UU y Caribe. Atracaron en diferentes lugares, entre ellos en el archipiélago Kuna Yala que en esas fechas registró un total de 246 viajes que dejaron alrededor de 25 millones de dólares americanos en todo el recorrido (IPAT, 2010).
- **Turismo de veleros** o también conocidos como hoteles flotantes. Su número queda limitado a 200 embarcaciones navegando simultáneamente. Se trata de un turismo legislado en su Estatuto, que obliga a quienes quieran navegar en el archipiélago a pedir autorización escrita previa y pagar los impuestos correspondientes. Durante su estancia deben respetar el reglamento que prohíbe entre otras cosas usar bombonas de oxígeno de buceo, pescar con arpón, recolectar recursos marinos o realizar labores de mantenimiento de las embarcaciones -ya que pueden ser contaminantes-. Además la duración de su estancia en las aguas comarcales no podrá exceder los 30 días.
- **Turismo en eco-lodges**, o pequeños hoteles Kuna para un máximo de 20 personas. Sus precios por noche oscilan entre los 100 y 200\$, lo que limita la duración de la estancia, pero incluyen actividades acuáticas, excursiones y comidas. Su contacto con la cultura local es breve, aunque asisten a alguna ceremonia y baile o compran artesanías.

- **Turismo comunitario y familiar**, para aquellos que se quedan más tiempo, duermen en casas de familias, por lo que el contacto con la cultura local es más de convivencia. Pagan aproximadamente 10 \$/día, que contribuyen a las arcas de la economía familiar. Este tipo de turismo puede darse tanto en el archipiélago como en la zona continental, -por ejemplo han construido un hotel en Nusagandí, una zona boscosa montañosa, que incluye en la estancia excursiones con guías capacitados para identificar la flora y fauna, especialmente las aves. Se han diseñado senderos interpretativos, como el de *Ina Ygar*, de plantas medicinales, o el de *Yannu Igar*, del pecari o zaño-.

Desde un punto de vista más estético-cultural, las visitas de los turistas a las comunidades han propiciado el mantenimiento y potenciación de elementos ornamentales, artísticos y materiales que los Kuna exhiben orgullosos, ya sean las molas y los vestidos de las mujeres, las danzas tradicionales, o los instrumentos musicales. Indirectamente es otra forma de estimular y mantener su herencia cultural, basada en parte por ese interés de los visitantes.

Para controlar la actividad turística, los Kuna han desarrollado un sistema fiscal que les permite cobrar impuestos dependiendo de la actividad que los visitantes vayan a realizar. El CGK y el Congreso Local de cada comunidad son los encargados de recaudar estos impuestos. Por su parte, el Estado cobra igualmente un gravamen a las embarcaciones de recreo y yates al zarpar y navegar por las aguas de Kuna Yala. Este impuesto tiene una duración de tres meses y rige entre la provincia de Colón, en Panamá y la de Cartagena de Indias en Colombia.

El CGK cobra directamente a las comunidades oscilando el importe entre 5 y 10\$, más otros 2\$, por turista, mientras que las comunidades cobran los impuestos directamente a los turistas. Por otro lado, los Kuna que realicen determinadas actividades de forma autónoma relacionadas con el turismo deben contribuir igualmente ya sea con cuotas fijas o con pagos proporcionales a los beneficios, por ejemplo las mujeres Kuna que quieran ir a vender sus molas a otras comunidades que son más visitadas y populares deberán pagar de 1 a 3\$ por desempeñar esa actividad.

La diversidad de impuestos y la libertad con la que los aplica cada comunidad ha llevado a reforzar la idea de que Kuna Yala es una autonomía de autonomías (Pereiro y de León, 2007). Si bien es cierto que hay que gastar dinero para ver y disfrutar del entorno, de la tierra y de sus gentes, este gasto se entiende mejor cuando lo analizamos desde una perspectiva más crítica: la recaudación beneficia directamente a los habitantes de las comunidades receptoras, y es que, probablemente la Comarca Kuna Yala no sería hoy lo que es si no hubiera contado con unos defensores y protectores dispuestos a entregar su vida por su ella.

A continuación vamos a detallar los diferentes montos de impuestos que las comunidades obtienen en su territorio -según Dumoulin y Gros (2000) y el Estatuto y Reglamento del Turismo (1996 y 2008)-:

- Entrada por persona 2 \$.
- Entrada de vehículo en la Comarca 6\$.
- Entrada en comunidad, entre 5 y 8 \$.
- Impuesto por uso de embarcadero 1\$.

- Impuesto por visita a cada isla de playa 2\$.
- Impuesto a hoteles edificados en zonas comunitarias, entre 2 y 18\$ mensuales y 1\$/persona alojada.
- Transporte a alguna isla con playa mínimo 10\$/persona dependiendo la distancia.
- Estancia de veleros³⁰ en zonas comunitarias entre 10 /150\$ por anclaje, 10\$ por formulario de registro y 2\$ por persona.
- Cruceros, entre 150/500\$ dependiendo del tamaño, además de 2\$ por persona; mitad de la cantidad para las comunidades receptoras.
- 10% del precio del paquete turístico de las agencias que trabajan en Kuna Yala.
- Impuesto de aeropuertos localizados en la Comarca (generalmente cobrado en la comunidad, no por el Estado).

Uno de los efectos que trae consigo el auge del turismo es el aumento los precios del suelo por la especulación: si hace años se podía comprar una isla o un cayo por 1000\$, en la actualidad se han registrado transacciones de 20.000\$ (Pereiro y de León, 2007).

El tema de la inversión extranjera en Kuna Yala es bastante polémico ya que se trata de una cuestión cuyas consecuencias no se pueden medir a la ligera porque implicaría la cesión de ciertos derechos sobre una tierra cuya independencia ha costado mucho esfuerzo conseguir. Respecto a este tema y mirando hacia el futuro encontramos tres posturas principales, clasificadas según los autores Pereiro y de León (2007) a partir de entrevistas en el campo.

La primera es reacia a la intromisión foránea oponiéndose frontalmente a la llegada de remesas de inversión extranjera, puesto que sería muy complicado competir con ellas y su hegemonía significaría una pérdida de tradiciones y autonomía, además de provocar enfrentamientos por la propiedad y división de las tierras –no debemos olvidar que toda la Comarca es de propiedad colectiva-. La postura intermedia, aboga por una inversión mixta controlada y siempre de menor cuantía para los forasteros que para los Kunagan. Finalmente encontramos aquella que se muestra más abierta y flexible, siempre que se cumpla la condición de establecer pautas, leyes y limitaciones que impidan al pueblo perder su autonomía y beneficios.

Independientemente de los cambios y decisiones que se den en los Estatutos Kuna, no cabe la menor duda de que estos serán efectuados en el seno de asambleas participativas y congresos, donde todos puedan ejercer su derecho a expresar su opinión, ser escuchados y votar lo que consideren mejor para su Comarca.

³⁰ En 2007, el CGK envió una carta a las empresas de veleros que trabajan en la zona informándoles de las obligaciones que tienen en territorio comarcal, pues no todos disponían de estas normas, arriesgándose a pagar multas de entre 100 y 500\$.

6. Conclusiones

El último siglo ha representado para los Kunagan una disputa constante frente a las agresiones externas. Su postura ante estos ataques ha sido enérgica y firme, y han expresado con contundencia su negativa a claudicar y convertirse en aquello que no son, pues su identidad indígena es su esencia.

Ellos no se oponen a la influencia de otras culturas, simplemente quieren mantener su modo de vida, y luchar juntos para minimizar toda influencia negativa externa. Para ello buscan soluciones prácticas, manteniendo siempre la cohesión del grupo, el amor a su tierra y el sentimiento de orgullo de pertenecer a un pueblo único y un referente en autodeterminación indígena en América Latina. Su estrategia es la de conocer y comprender el pasado de los ancestros para hallar el sendero que les permita defender el presente y así encontrar un buen futuro para hijos y nietos.

Observando la orografía, la cordillera de San Blas ha favorecido el aislamiento y la protección de la Comarca Kuna Yala, ejerciendo de barrera natural frente a presiones demográficas externas. Es por tanto la tierra sagrada que aman y por la que han luchado, la que ha ejercido a su vez como escudo para su amparo y defensa.

A lo largo del texto hemos ido enlazando los logros e hitos que les hace ser un pueblo tan especial y admirado. Así, vamos a diferenciar aquellos elementos que se han adaptado a los cambios y los que han perdurado en el tiempo, todo ello realizando los logros más relevantes en este camino.

En primer lugar y en referencia al campo socio-económico, la apertura de la Comarca al mercado nacional, la emigración y el turismo ha traído consigo la diversificación de sus fuentes de ingreso y con ella una nueva organización y ejecución de las actividades tradicionales: si antes practicaban la agricultura de subsistencia y el trueque, ahora suman a estos sistemas los aportes monetarios que ganan con otras ocupaciones.

Así, en la actualidad las mujeres han delegado en el resto de la familia parte de las tareas del hogar, y los huertos familiares, ya que emplean gran parte de su tiempo a confeccionar molas, y otros textiles. Y es por ello que en contraprestación han incrementado su aporte monetario al seno familiar.

Por otro lado, los jóvenes que emigran o se dedican al sector turístico despiertan preocupación entre los más ancianos, que ven cómo abandonan actividades tradicionales. Pero debemos añadir a favor de las nuevas generaciones que las corrientes migratorias y de dedicación al turismo son contrarrestadas al mismo tiempo por los fuertes lazos de identidad comunitaria que junto con el control territorial evitan desplazamientos mayores, e invitan a quedarse a vivir en la Comarca con orgullo. Unido a esto debemos mencionar el significativo papel del Movimiento de Juventud Kuna, que llevan desde hace 40 años luchando por mantener vínculos entre emigrados y Kuna Yala, garantizar un sistema educativo propio Kuna y defender sus intereses en plataformas internacionales de derechos indígenas.

En cuanto al abanico económico, hemos señalado ya la intensificación de la actividad textil de las mujeres, y el descenso del comercio de copra motivado por una enfermedad extendida entre los cocotales del archipiélago. Otra fuente de aporte es el de las remesas de los más de 20.000 Kunas residentes en centros urbanos.

La venta de crustáceos ha sido -junto con las molas- la ocupación que ha experimentado un desarrollo más marcado, pero al mismo tiempo ha desembocado en una merma de

sus poblaciones -langosta, el centollo y el pulpo- por ello, desde hace 5 años el CGK lleva reuniéndose, discutiendo, adoptando e implementando medidas para garantizar el control y favorecer la reproducción y extracción sostenible de estas especies.

No debemos olvidar tampoco las sumas que obtienen tanto el CGK como los Congresos Locales del sistema fiscal establecido a las actividades relacionadas con el turismo -a los visitantes, agencias de viajes, cruceros, o empresarios Kunagan, entre otros-. Se trata de medidas muy positivas, ya que mantienen el equilibrio entre las distintas poblaciones, pues recauda de todas y revierte el beneficio entre todas. Los impuestos van a parar a fondos comunes destinados a realizar desde programas y talleres de formación a la construcción y mantenimientos de casas e infraestructuras comunales.

En segundo lugar, en el plano político-institucional, las relaciones entre Kuna Yala y Panamá han sufrido altibajos a lo largo del tiempo. Pero el resultado ha sido muy positivo para nuestro pueblo, pues ha conseguido numerosos éxitos y cambios en la esfera administrativa y legislativa.

Así, hemos relatado las diferentes fases por las que han pasado en el último siglo. Y es que desde que Panamá fue independiente quiso intervenir en sus costumbres indias intentando despojarles de su cosmovisión y ladinizándoles. En 1925, con la proclamación de la Revolución Tule –alentada por uno de sus grandes líderes espiritual Kuna Nele Kantule-, asistimos a uno de los episodios más violentos de su historia en el que se derramó mucha sangre.

A continuación llegó una etapa más tranquila, de diálogo y acuerdos bilaterales, en la que se consiguieron logros sin precedente. Con la legislación de la Comarca (1953) y la aceptación de su forma de autoridad y gobierno – recogidos en la Carta Orgánica de 1945-, se estableció uno de los hitos históricos a nivel continental, fueron pioneros y revolucionarios en la proclamación de su autodeterminación, pues el texto reconoció la vertebración inseparable Kuna/Comarca.

La preservación de su cultura ha sido otro eje constante entre los Kunagan y clave de su éxito. Además hablamos de un pueblo en la que la herencia cultural es hablada y cantada y donde la virtud de la oratoria es fundamental para poder erigirse como líder. Por ello, se han esforzado mucho por idear y legislar sus propios sistemas auto-educativos, así como legislar el reconocimiento de su lengua materna aborigen - mediante la implantación del EBI hace dos años -.

Otro triunfo insólito, en referencia al medio ambiente, fue la creación en 1996 del Área Silvestre del Corregimiento de Narganá, área protegida que ocupa casi un tercio de la superficie total de la Comarca, y garantiza la protección de un ecosistema primigenio.

También han logrado la protección de sus estructuras sociales y modelos de herencia, así como sus trabajos comunitarios –mingas-. La normativa sobre sus bienes intelectuales y artesanales -con la ley de Propiedad Intelectual sobre los Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas, 2000 –, ha sido crucial igualmente para proteger su nicho cultural, castigando y persiguiendo las réplicas y tráfico ilegal de las molas y demás elementos tradicionales.

Los Kuna son conscientes de que una buena formación y educación son los pilares base de la independencia y autonomía, por lo que se preocupan mucho de proporcionar capacitación propia, para así mantener su soberanía y libertad. Un ejemplo de esto lo vemos en las figuras de los profesores, el intendente y la guardia destacada en la Comarca, pues además de su formación, como requisito indispensable es el de ser Kuna.

Por otro lado, un aspecto muy interesante es el relacionado con la propiedad de las tierras, pues a pesar de contar con diferentes tipos de tenencia, lo más sorprendente de todo es que a nivel comarcal el título de propiedad es colectivo, es decir, Kuna Yala es patrimonio de todos sus habitantes, y por tanto su bien máspreciado.

El pulso Comarca/Estado que hemos relatado demuestra que es posible dialogar, discutir, enfrentarse y llegar acuerdos con múltiples actores y al mismo tiempo adaptarse a un gobierno central. El logro Kuna ha sido conseguir todo lo anterior alcanzando su autonomía, sin tener por ello que rechazar la posibilidad de estar representados en las instituciones del Estado. Además, esto facilita que los indígenas encuentren un espacio donde la defensa de sus derechos colectivos tenga un mayor campo de denuncia y repercusión. Vemos reflejado en ellos un claro ejemplo de poder paralelo, comarcal/nacional, pero que al mismo tiempo demuestra que es posible organizarse a un nivel más regional desplazando al Estado como única entidad reguladora de la vida social.

En tercer lugar, otra de las claves del éxito y elemento que se ha mantenido intacto en el tiempo entre el pueblo Kuna ha sido la organización de su gente, y de ahí viene su fortalecimiento interno, de su democracia participativa. Desde tiempos ancestrales han conservado fuertes lazos, consolidados hoy en el los Congresos Locales, el CGK y el CGCK. Esto se debe en parte a el poder de unión perpetuador que han tenido los líderes, figuras respetadas y admiradas, que han guiado a su pueblo a través de un sendero con dirección firme y enérgica hacia un futuro que se presenta garante de sus derechos y libertades.

Además estas autoridades tradicionales se han encargado, desde su reestructuración hace casi medio siglo, de legislar en consenso todos aquellos aspectos que consideraran poner en el papel para darles validez legal tanto en la Comarca como fuera de ella. Entre los documentos más relevantes hemos citado los diferentes estatutos, las leyes fundamentales o la última normativa del turismo.

La espiritualidad colectiva, cooperativa y comunitaria de este pueblo es admirable y se sustenta en una combinación entre elementos materiales y simbólicos. Donde lo importante para ellos es establecer un sistema equilibrado y armónico entre personas y naturaleza. Por ello practican las actividades sostenibles, tanto la agricultura –el *nainu*–, como la pesca -no han dado licencias a grandes empresas para faenar en sus aguas-. El trabajo se fundamenta en los intereses comunitarios y resulta imprescindible para mantener un estatus que va más allá del nivel monetario. No es lo que tienes sino los lazos de reciprocidad que estableces con el resto de la comunidad, por ello no se consideran pobres, su riqueza reside en su gente.

En cuanto a la actividad turística, es un elemento relativamente moderno en la Comarca. Y al igual que ha ocurrido con el resto de actuaciones, su legislación no ha sido tarea fácil. Pues han tenido que expulsar a numerosos intrusos que llegaban a sus tierras sin permiso y se dedicaban a traer visitantes, aprovechándose de su tierra sin dejar beneficio alguno en su pueblo.

Es por estas continuas experiencias negativas por lo que los Kuna se han mostrado alerta y reacios ante las posibles amenazas externas. Además los diferentes documentos que hemos analizado, tanto redactados por el gobierno central como por el CGK han dejado bastante clara la posición de ambos. El Estado ha pretendido crear en la Comarca un destino caribeño más, de turismo masivo que busca sol y playa. Mientras que los Kuna se han mantenido inflexibles en sus deseos de establecer un modelo único basado

en el etno-eco-turismo, vertebrado por el aprovechamiento sostenible y respetuoso del medio ambiente y el sustento de sus tradiciones y modo de vida.

Hasta nuestros días han mostrado suficiente valentía, formación y sensatez como para tomar las riendas del desarrollo, planificación y manejo de la actividad, estableciendo para ello unas normas completas y un sistema de impuestos muy eficaz, cuya suma repercute en todos. Con este modelo los Kunagan han demostrado que nadie puede defender y administrar sus tierras mejor que ellos mismos.

La gente es quien se ha puesto al frente del turismo, estableciendo variadas ofertas de alojamiento -en las que el visitante comparte techo y rutina con ellos-, amenizadas con comidas tradicionales y excursiones de aventura y didácticas, tanto por sus frondosas selvas como por el paradisíaco archipiélago en el que hay una isla diferente para cada día del año. Se trata en la actualidad de un turismo exitoso y reconocido a nivel mundial, pues su originalidad y autenticidad solo invitan a visitarles.

Por otro lado, la mayor apertura de la Comarca ha traído consigo cambios y consecuencias, en cuanto a la contaminación, han aumentado sus niveles debido a la presión del turismo, entre otras. Por ello el CGK obliga en su regulación turística a dotar instalaciones de agua potable, crear infraestructuras para desechos sólidos y tratamientos de aguas servidas a todo proyecto que funcione en este sector.

Por todo ello y para finalizar consideramos este caso como un éxito rotundo y revolucionario en el contexto de indigenismo. Además realizamos como grandes aciertos las decisiones que los Kuna han efectuado de modo democrático y participativo tanto en el pasado como en el presente y tal y como pretenden seguir en el futuro.

Debemos admirar igualmente el largo proceso de esfuerzo y lucha en el que se ha derramado mucha sangre sobre tierra venerada y respetada, con la que están en constante interacción. Con cada paso firme, con cada derecho reconocido y con cada ley firmada se van encajando las piezas de un puzle muy bien cimentado sobre valores de respeto, comunidad, cooperativismo y orgullo. Un puzle que en sí persigue un fin, la supervivencia de su cultura. Por lo tanto, no, queda más que demostrado que los Kuna no están cansados de ser indios.

7. Bibliografía

Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID) y Congreso General Kuna (CGK), (2005): *Proyecto: Educación Ambiental en Materia de Recurso Marino Costeros En Kuna Yala. Informe del registro pesquero en siete comunidades de Kuna Yala* (www.clmeproject.org).

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2002): *Panamá, Compilación de Legislación Sobre Asuntos Indígenas*. (www.latautonomy.org).

BARTOLOMÉ, A Y BARABÁS, A (1998): Recursos culturales y autonomía étnica. La democracia participativa de los Kuna de Panamá “, *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*. (<http://alhim.revues.org/index127.html>).

- BARTOLOMÉ, A. (2010): “Interculturalidad y territorialidades confrontadas en América Latina”. *Revista Runa* 31(1) (<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3865706>)
- CASTILLO, G (2001): *Protegiendo sus valores culturales, biodiversidad y tierra: Área Protegida de Kuna Yala*. (http://www.silene.es/documentos/Protegiendo_valores_culturales.pdf)
- CHAPLIN, M. (2000): *Defending Kuna Yala: PEMASKY, The Study Project for the Management of the Wildlands of Kuna Yala, Panama. A case study for Shifting the power: Decentralization and biodiversity conservation*. Washington, D.C.: Biodiversity Support Program. (www.worldwildlife.org)
- Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL) (2001): *Memorias del seminario internacional de Ecoturismo: Políticas locales para oportunidades globales*. Seminarios y conferencias, Santiago de Chile, 2001. (<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/9351/lcl1645e3.pdf>)
- DUMOULIN, D. Y GROS, C (2007): “Conflictos de inversiones en territorios indígenas: el turismo en la Comarca Kuna Yala de Panamá” en C. Gros y J. Foyer, *¿Desarrollo con identidad? Gobernanza económica en Pueblos indígenas: siete estudios de caso*. Lima /Quito/México: IFEA/FLACSO/CEMCA, pp. 235-279. (<http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00680228>)
- Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe (1992): “Declaración II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno”. *Convenio Constitutivo. Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina*. (<http://www.derhuman.jus.gov.ar>)
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2007): *Resumen Informativo sobre la pesca por país*. (http://ftp.fao.org/fi/document/fcp/es/FI_CP_PA.pdf)
- GILBERT, G.S. Y PARKER, M. (2008): “Porroca: An emerging disease of coconut in Central America”. *The American Psychopathological Society Journal*, 92 pp.826-830. (<http://apsjournals.apsnet.org/doi/abs/10.1094/PDIS-92-5-0826>)
- HARRIS, M (1998). *Antropología Cultural*. Alianza, Madrid.
- Instituto de Asuntos Turísticos de Panamá (IPAT) (2007): *Análisis Diagnóstico General Del Turismo en Panamá. Plan Maestro de Desarrollo de Turismo Sostenible de Panamá 2007/2020*. (<http://www.atp.gob.pa/>)
- LEIS, R. (2003): *Panamá: Condiciones políticas para los procesos de autonomía*. (www.latautonomy.org).
- LÓPEZ MARTÍNEZ, A. (2003): “La Autonomía del Pueblo Kuna en Panamá” en el *Seminario de expertos sobre tratados, convenios y otros acuerdos constructivos entre los Estados y los Pueblos Indígenas*. Ginebra, 2003. (<http://www.unhchr.ch/indigenous/lopez-BP12.doc>)
- Movimiento de la Juventud Kuna (2007): *Turismo en Kuna Yala*. (http://www.movimientos.org/show_text.php3?key=10662)
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2007): *Cerrando las brechas, evaluación común del país y marco de cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo en Panamá 2007/2011*. (www.unops.org)

- PEREIRO, X. Y DE LEÓN, C. (2007): *Los impactos del turismo en Kuna Yala. Turismo y cultura entre los Kuna de Panamá*. Editorial Universitaria Ramón Areces.
- PEREIRO, X Y DE LEÓN, C (2007): “La Construcción Imaginaria del lugar turístico: Kuna Yala”. *Revista Tareas*, 127. Centro de Estudios Latinoamericanos Justo Arosemena. Panamá. (<http://home.utad.pt/~xperez/ficheiros/publicacoes/>)
- PEREIRO, X. VENTOCILLA, J. Y MARTÍNEZ, M. (2010): “Turismo Étnico: el caso de Kuna Yala, Panamá.” *Revista Turismo y deservolvimento*, 13, pp. 143-149. (<http://antropologia.weebly.com>)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2007): *Informe Nacional de Desarrollo Humano de Panamá 2007/2008: Institucionalidad para el Desarrollo Humano*. (www. <http://hdr.undp.org/es>)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2007): Proyecto: *Transversalizando la conservación de la biodiversidad en la operación de los sectores de turismo y pesca en los archipiélagos de Panamá 2007/2010*. (<http://www.undp.org.pa/proyectos>)
- RIVERA, C. (2007): “Autogobierno indígena en la Comarca Kuna Yala en Panamá. Cuando el poder comunitario convive con el Estado”. (<http://www.institut-gouvernance.org/fr/entretien/fiche-entretien-48.html>)
- ROBLES, C. (2009): *Pueblos indígenas y programas de transferencias con corresponsabilidad. Avances y desafíos desde un enfoque étnico*. Naciones Unidas. (<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/38536/sps156-dds-programas-transferencia.pdf>)
- United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO) (2005): Proyecto: *Atlas de las Culturas Hídricas para América Latina y el Caribe*. (<http://www.unesco.org/phi/aguaycultura/es/paises/panama.html#c1266>)
- WAGUA, A. (1993): *Para qué comarcas, para los indios, si ellos no trabajan*. (<http://abyayala.nativeweb.org/panama/comarcakuna.html>)

Legislación consultada

- Constitución Política de la República de Panamá* (2004): (<http://panama.justia.com>)
- Asamblea Legislativa de Panamá (2000): *Ley del régimen especial de propiedad intelectual sobre los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas, para la protección y defensa de su identidad cultural y de sus conocimientos tradicionales, y se dictan otras disposiciones*. (<http://panama.justia.com/federales/leyes/>)
- (1993): *Ley por el cual se aprueba el convenio constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe*. Madrid, 1992. Segunda Cumbre de los Estados Ibero-americanos. (<http://panama.justia.com>)
- (1998): *Ley por la cual se denomina Comarca Kuna Yala a la Comarca de San Blas*. (<http://panama.justia.com/federales/leyes/>)

- (1995): *Ley por la cual se establece la Legislación de Vida Silvestre en la República de Panamá y se dictan otras disposiciones.* (<http://panama.justia.com/federales/leyes/>)
- (1953): *Ley por la cual se organiza la Comarca de San Blas.* (<http://panama.justia.com/federales/leyes/>)
- (1931): *Ley sobre Reservas Indígenas. (Tierras Baldías en la Costa Atlántica)* (<http://panama.justia.com/federales/leyes/>)
- Asamblea Nacional de Panamá (1938): *Ley por la cual se crean las Comarcas de San Blas y de Baru.* (<http://panama.justia.com/federales/leyes/>)
- (1957): *Ley por la cual se declaran Reservas Indígenas la Comarca de San Blas y algunas tierras en la provincia de Darién y se modifican el artículo 117 de la ley 8 de 1956, artículo 1 de la ley 16 de 1953.* (<http://panama.justia.com/federales/leyes/>)
- (1952): *Ley por la cual se desarrolla el artículo 94 de la Constitución Nacional y se dictan otras medidas. (Reservas Indígenas).* (<http://panama.justia.com/federales/leyes/>)
- (2008): *Ley que establece el procedimiento especial para la adjudicación de la propiedad colectiva de tierra de los Pueblos Indígenas que no están dentro de las Comarcas.* (<http://panama.justia.com/federales/leyes/>)
- Congreso General Kuna (2008): *Reglamento que regula las Actividades turísticas en Kuna Yala y crea la secretaría de Asuntos de Turismo* (<http://www.turismokunayala.com/index.htm>)
- (1996): *Estatuto de la Comarca Kuna Yala* (www.congresogeneralkuna.com)
- (1996): *Estatuto del Turismo en Kuna Yala* (www.congresogeneralkuna.com)
- Congreso General de la Cultura Kuna (1973): *Ley Fundamental y Estatuto de Kuna Yala relacionados al Congreso General de la Cultura Kuna.* (http://onmaked.nativeweb.org/ley_fundamental_y_estatuto_de_ku.htm)

Páginas web consultadas

- Autoridad de Turismo de Panamá. (<http://www.atp.gob.pa/index>)
- Boletín informativo Kuna *Isgar*. (<http://www.congresogeneralkuna.com/isgar.htm>)
- Corredor Biológico Mesoamericano del Atlántico Panameño. (www.cbmap.org/)
- Iniciativa Territorio Indígena y Gobernanza con International Helvetas Swiss Cooperation. (www.territorioindigenaygobernanza.com)
- International Labour Organization. (www.ilo.org)
- Instituto Nacional de Estadística y Censo de Panamá. (www.contraloria.gob.pa/inec/)
- Ministerio de Educación de Panamá (<http://www.meduca.gob.pa>)
- Organización Mundial del Turismo (www.unwto.org/index_s.php)

La Cooperación Sur-Sur Bilateral: un análisis desde los cambios político-institucionales de Argentina y Brasil

South-South Bilateral Cooperation: an analysis of the political and institutional changes in Argentina and Brazil

Natalia Alejandra Sánchez

Resumen: La Cooperación Sur-Sur es una práctica de larga data que en la actualidad se ha vuelto más visible para donantes tradicionales y es objeto de una renovada reflexión. Tal modo de cooperar se constituyó en la alternativa para los países en desarrollo que se vieron desplazados como receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo y que rechazaron el esquema de la condicionalidad política-económica de la cooperación Norte-Sur. Así, la Cooperación Sur-Sur se configura como una política pública exterior hasta adquirir un discurso y modalidad propios que varían conforme a la visión que el país de la región tenga de ella y de los intereses con los cuales se la vincule. En este sentido, en el presente trabajo se analiza la configuración de la Cooperación Sur-Sur bilateral en el Cono Sur a partir de la influencia de los cambios político-institucionales de Argentina y Brasil en el período temporal de 2000 a 2010.

Palabras clave: Cooperación Sur-Sur, América Latina, países en desarrollo, cambios político-institucionales.

Abstract: South-South Cooperation is a long-standing practice that currently has become more visible for traditional donors and it has recently been an object of new studies. This way of cooperation is an alternative for those developing countries that were displaced as recipients of the official development assistance and that have rejected the economic and political conditions that are set by the North-South Cooperation. As a result, the South-South Cooperation of a particular country is designed as a public policy, with its own discourse and modality, which varies according to how that country perceives its geographic region, and what are its interests in that region. So, this essay analyses how the South-South Bilateral Cooperation is designed in the Southern Cone since the influence of the political and institutional changes that happened in Argentina and Brazil from 2000 to 2010.

Key words: South-South Cooperation, Latin America, developing countries, political and institutional changes.

1. Introducción

La Cooperación Sur-Sur (CSS) como modalidad de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) entre los países en desarrollo (PED) o del Sur es una práctica de larga data que en la actualidad se ha vuelto más visible para donantes tradicionales y es objeto de una renovada reflexión. Asimismo, debido a la coyuntura internacional se prevé que aumente su número de actuaciones en los próximos años, por lo tanto, conocer sobre ella en una determinada realidad regional es de suma relevancia.

A pesar de las dificultades y desafíos que se le presentan, la CSS tiene una clara motivación política de cambio desde su origen y se orienta a fortalecer las capacidades institucionales de los PED en condiciones de horizontalidad, consenso y equidad para lograr un orden internacional más justo.

Tal modo de cooperar se constituyó en la alternativa para aquellos países de renta media (PRM) que se vieron desplazados como receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD/OCDE) y que rechazaron el esquema de la condicionalidad política-económica de la cooperación Norte-Sur (CNS).

América Latina, por su parte, tuvo una importancia fundamental en el desarrollo filosófico y práctico de la CSS y fue a partir de las actuaciones horizontales de los últimos diez años que consiguió posicionarse como un actor activo en el sistema de la CID. Así, en la región existe un consenso sobre qué es una actuación de CSS, sus principios y criterios pero se debe tener presente que la CSS es un instrumento de la política exterior de los Estados. Por lo tanto, tiene ubicación institucional en los órganos de gobierno con responsabilidades en la cooperación y es ejecutada por ellos.

En este sentido, la CSS es entendida como mecanismo de potenciación de la presencia y poder que ciertos actores estatales pueden adquirir en el sistema internacional. Así, la CSS se configura hasta adquirir un discurso y modalidad propios que indudablemente varían conforme a la visión que el país de la región tenga de ella y de los intereses con los cuales se la vincule. En definitiva, se estima que la CSS se construye como una política pública externa que los países latinoamericanos configuran para mejorar su posición en un sistema internacional asimétrico, desequilibrado y perjudicial como respuesta a las incertidumbres de la globalización y al empecinamiento de los países desarrollados (PD) en mantener tales desigualdades del sistema.

Por todo ello, es posible indagar sobre ¿cómo los cambios políticos-institucionales, de un Estado nacional, configuran una particular visión y modalidad de acción de su cooperación horizontal en una región del sistema internacional? En este sentido, en el presente ensayo se analiza la configuración de la CSS bilateral en el Cono Sur a partir de la influencia de los cambios político-institucionales de los países con mayor participación en dicha región en el período temporal de 2000 a 2010.

Para abordar la temática, en un primer lugar se analiza la evolución histórica y conceptual de la CSS y las dinámicas de dicha cooperación en América Latina en el siglo XXI, a fin de situar el ámbito teórico y contextual del objeto de estudio. En un segundo lugar, se identifican los sistemas gubernamentales con competencias en cooperación internacional y se estudia la CSS desde el Cono Sur, es decir, las actuaciones horizontales que han emprendido los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay en la subregión. Y en un tercer lugar, se analizan los cambios

políticos-institucionales que influyen en las estrategias de CSS de Argentina y de Brasil a fin de dilucidar la orientación, las motivaciones y el sentido que cada país le otorga a su política de CSS.

El presente estudio se realizó combinando técnicas de metodologías cuantitativa y cualitativa a partir de fuentes secundarias de información. De esta manera, se realizó un análisis estadístico y un análisis documental, de contenido y de discurso, de los informes de organismos regionales y de las memorias y los discursos de las entidades gubernamentales responsables de la cooperación internacional y de las relaciones exteriores de cada país.

2. La Cooperación Sur-Sur en América Latina: dinámicas en el siglo XXI

América Latina ha tenido una participación activa en el desarrollo histórico y conceptual de la CSS y, a partir del nuevo siglo, se demuestra allí mismo el resurgir de tal modalidad convirtiéndose en una región activa y generadora de flujos de cooperación horizontal.

Antes de iniciar el recorrido por el presente ensayo es necesario aclarar una serie de términos conceptuales y caracterizaciones. Posteriormente, se analiza la importancia de la CSS en Latinoamérica a partir de sus dinámicas de cooperación en el nuevo contexto internacional.

2.1. La Cooperación Sur-Sur: aproximación histórica y conceptual

La CSS no tiene una definición formalizada y sistematizada a nivel mundial. Más bien, existen convenciones regionales acerca del término que datan de las prácticas de este tipo de cooperación que se han desarrollado desde la década de 1960 hasta nuestros días. Así, Xalma y Vera (2008) plantean que a partir de ciertas acciones se sucedieron debates que contribuyeron a identificar la CSS, sus principios, rasgos y modalidades.

En un sentido amplio, se entiende a la CSS como el conjunto de actuaciones de cooperación internacional llevadas a cabo entre los PED o del Sur para promover su desarrollo económico y social. Pero para poder comprender mejor el bagaje conceptual y las características de la CSS a continuación se presenta un breve recorrido histórico sobre su origen y evolución.

El primer caso de CSS data de 1954 cuando Tailandia realizó una acción de cooperación hacia otros países de su región. Luego continuaron iniciativas impulsadas desde Corea, India y Singapur. Cabe indicar que esta nueva forma de cooperar no supuso dejar de recibir fondos de la AOD, es decir, no supuso el cambio de receptor a donante sino una complementariedad.

El desarrollo posterior de la CSS no necesariamente fue lineal o progresivo porque desde su origen hasta la actualidad presentó momentos de crecimiento y decrecimiento en función del contexto internacional.

En la década de los '60 se data el origen de las principales estructuras organizacionales desde el Sur que impulsaron la CSS. En tales casos se destacan el surgimiento del Movimiento de Países No Alineados (MNOAL), la creación de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) y la conformación del G-77.

La década de los '70 es considerada la más activa de todas dado que se llevan a cabo acciones para institucionalizar la CSS a partir de la creación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), de la Unidad Especial de Naciones Unidas para la CSS (SUSSC, por sus siglas en inglés) y de la convocatoria a la I *Conferencia de Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo* (CTPD). En dicha Conferencia se firmó el *Plan de Acción de Buenos Aires (PABA)*, hito fundamental donde se asentaron las bases fundamentales y los principios generales para promover y realizar la CTPD. Los objetivos del *PABA* giran en torno al fortalecimiento de las capacidades de los PED al suponer que todos los Estados tienen experiencias y medios de los cuales valerse para encontrar soluciones a los problemas de desarrollo conforme a sus valores, aspiraciones y necesidades (*PABA*, 1978, punto 15 a). Asimismo, se enuncian los principios que han de guiar este tipo de cooperación: el respeto de la soberanía nacional, la independencia económica, la igualdad de derechos y la no injerencia en los asuntos internos de las naciones independientemente de su dimensión, nivel de desarrollo y sistema social y económico (*PABA*, 1978, punto 13). A su vez, vinculan sus objetivos a la persecución de un cambio profundo en el sistema: un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI). En esta década ya se identifica que la cooperación entre los PED no es un fin en sí misma ni sustituye la CNS sino que, por el contrario, surge como una nueva dimensión de la CID (*PABA*, 1978, puntos 8 y 12).

Los años '80 se caracterizan por el escaso impulso de la CSS, debido principalmente a la crisis de la deuda que repercutió negativamente en Latinoamérica y en otras regiones del mundo. Entre los hechos fundamentales del período, se pueden resaltar: la creación del Comité de Alto Nivel sobre CSS dentro de las Naciones Unidas, el cual se encargaría de monitorear los avances del *PABA*, la realización de la *VIII Conferencia sobre Cooperación Económica entre los Países en Desarrollo* (CEPD) en Caracas, donde se aprobó un programa de acción, y el surgimiento del Fondo Pérez-Guerrero para la CEPD y CTPD. El G-77 promueve la CEPD afirmando que es una parte integral de la acción colectiva del grupo para reestructurar las relaciones económicas internacionales y establecer un NOEI. También reafirma que la CEPD no sustituye a la CNS y por lo tanto, no les quita a los PD la responsabilidad y el compromiso que tengan hacia los PED.

Desde los '90 la agenda de la CSS estuvo más movilizadora porque se sucedieron una serie de encuentros desde los cuales se pretendió impulsar y consolidar la CSS. Entre ellos se destacan, a nivel multilateral, la *IX Sesión del Comité de Alto Nivel de Naciones Unidas para la Revisión de la CTPD* (1995), en la cual se acuña el término países pivote o ancla¹ y se discute la promoción de una mayor integración entre CTPD y CEPD a fin de dar una nueva orientación a la CSS y a instrumentar programas de cooperación triangular y a nivel regional. Asimismo, en 1997 se celebra en Chile una reunión entre los países pivote que permite dar cuenta de las experiencias en materia de CTPD y CEPD en Asia, África, Europa y América Latina (SEGIB, 2008).

¹ Países que en virtud de sus capacidades y experiencia en promover la CSS, juegan el papel de líderes en la promoción y aplicación de la CTPD (SEGIB, 2008).

A inicios del siglo XXI ocurren eventos muy importantes, a modo de cumbres y conferencias, a partir de los cuales comienza a reconocerse la labor de la cooperación entre los PED y, así, la CSS se consolida como modalidad dentro de la CID. En relación a esto se puede decir que su impulso definitivo se produce en una época que coincide con la pérdida de peso de los PRM como receptores de la AOD, lo que contribuye a impulsar su participación en la CSS (SEGIB, 2008). Asimismo, se inician los encuentros entre cooperantes del Sur en cumbres con un alto contenido de posicionamiento político. A nivel multilateral, y dentro del sistema considerado por algunos como tradicional, se puede destacar el *I Foro sobre Cooperación para el Desarrollo* de 2008 en el cual se trató sobre la CSS y triangular. También poco a poco la CSS comienza a tener presencia en la Agenda de Eficacia de la CNS, empezando por el Plan de Acción de Accra, adoptado en el *III Foro de Eficacia de la Ayuda* de 2008 y consolidándose luego en el *IV Foro de Alto Nivel de Eficacia de la Ayuda* de 2011 celebrado en Busan. En Accra se retoma el potencial de la CSS para el desarrollo de las capacidades de los PED y la necesidad de apoyarla por parte de los donantes mediante la cooperación triangular. Luego de Accra, el CAD creó el Grupo de Trabajo en CSS y Eficacia de la Ayuda (GT-CSS), presidido por Colombia, en consonancia con el compromiso asumido de construir asociaciones inclusivas (Domínguez Martín, 2010). En la declaración de Busan la palabra CSS se menciona unas catorce veces, lo cual ya es un indicativo de la importancia que se le dio a esta modalidad de cooperación. Asimismo, se afirma que las responsabilidades de la CSS difieren de la CNS pero que ambas forman parte de la agenda de desarrollo y que la primera es complementaria de la segunda. Se reconoce que los PED y las economías emergentes se han convertido en importantes proveedores de la CSS para el desarrollo. En este sentido, entre las acciones de la declaración se encuentra la de ampliar el apoyo para la CSS -y la cooperación triangular-, ayudando a adaptar esas asociaciones horizontales hacia una mayor diversidad de contextos y necesidades del país.

En síntesis, se puede ver que la CSS no es algo reciente sino que ha tenido un trayecto interesante. A su vez, parece haber captado la atención del Norte en los últimos años por diversos motivos tales como la crisis financiera y económica del 2008, que limita la cantidad de recursos que se destinarán para la AOD desde la CNS, y el peso en la economía mundial de potencias emergentes, que desde hace varios años promueven acciones de CSS. Cabe dejar en claro que se entiende a ambas formas de cooperar como complementarias, siendo la cooperación triangular su conexión.

Una vez planteado el proceso de evolución, es necesario optar por una definición de CSS y caracterizarla. Para el presente ensayo se decide adoptar la definición del Sistema Iberoamericano de Cooperación generada a partir del *Programa de Fortalecimiento de la CSS* dado que es reflejo de un trabajo conjunto y un consenso entre sus miembros. Esto sin perjuicio de que en los sucesivos apartados se perciba que cada Estado del Cono Sur desde su propia acción exterior moldea y re-configura lo que para cada uno de ellos es CSS. Entonces, en un principio se entiende a la CSS “como aquella cooperación que engloba todas las actuaciones de cooperación internacional para el desarrollo ejecutadas entre países en desarrollo, o países del sur, y puestas en marcha bajo los principios de horizontalidad, consenso y equidad” (SEGIB, 2009: 17). En relación a los principios, la horizontalidad refiere a que existe una colaboración voluntaria entre socios, independientemente de sus niveles de desarrollo. El consenso indica que hay marcos de asociación comunes sin imposición de condicionantes unilaterales. Y, por último, la equidad designa que ambos socios asumen como compartidos los costes y los beneficios. Cabe reforzar esta idea indicando que se trata de una cooperación solidaria,

voluntaria y basada en el trabajo conjunto y en la ampliación de las capacidades de los países. A su vez, la CSS supone la transferencia sistemática y sostenida de experiencias demostradas y reproducibles de los PED más avanzados, en términos relativos, hacia los países menos adelantados (PMA). Por último, la CSS apuesta por la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos, limitando costes y poniendo en juego experiencias contrastadas y, en general, sus intervenciones son menos costosas que las impulsadas por la CNS (SEGIB, 2009).

Respecto de los sectores de actuación, se direcciona a todos los ámbitos que requieren de intervención aunque su principal fortaleza es la cooperación técnica y del fortalecimiento de capacidades. Los destinos geográficos suelen ser diversos pero, por lo general, se orientan hacia una región donde se comparten características determinadas a tipo cultural y de desarrollo.

Según la SEGIB (2009), las modalidades de CSS pueden ser de cooperación horizontal sur-sur, en sus versiones de bilateral² y regional³, y cooperación triangular. Esta última también ha tenido su evolución conceptual y práctica, siendo en la actualidad de gran importancia porque permite articular los esfuerzos de la CNS y la CSS. Se la define como la cooperación técnica entre dos o más PED que es apoyada financieramente por donantes del Norte u organismos internacionales (Das, De Silva, Zhou, 2007) y abarca todos los ámbitos de desarrollo al igual que la CSS. También la cooperación triangular puede ser entre tres países del Sur. Por último, no hay que olvidar que la CSS es multilateral cuando se combinan los recursos y conocimientos de una organización multilateral, un país en desarrollo intermedio y un PMA.

En lo que a volumen se refiere, resulta difícil cuantificar la CSS a nivel global ante la inexistencia de mecanismos consensuados de medición. Se conoce, según el estudio del ECOSOC (2008), que en 2006 la CSS global osciló entre 9.500 y 12.100 millones de dólares equivalente a un 7,8% y 9,8% de la AOD total y se estima una tendencia de crecimiento para los próximos años. Es necesario tener en cuenta que estas cifras están subestimadas por el concepto de AOD y porque la muestra de países es muy reducida, dada la falta de información y consenso en el modo de cuantificación.

2.2. América Latina: los países de renta media y los cambios en su modalidad de cooperación

América Latina es una región compuesta por 30 países que representa una extensión geográfica de 20,393.86 km², abundante en recursos naturales, con enorme diversidad biológica y grandes reservas de agua dulce. Presenta un total poblacional de 589 millones de habitantes y un gran potencial de capital humano. La región tiene un índice de desarrollo humano (IDH) medio alto de 0,731 y un ingreso nacional bruto per cápita -en paridad de poder adquisitivo de dólares constantes de 2005- de 10.119 dólares (PNUD, 2011). Sin embargo, existen ciertas cuestiones que hacen que la región sea vulnerable y se convierta en objeto de las actuaciones de la cooperación internacional. Entre ellas se pueden mencionar el problema de la desigualdad, los lentos avances en la reducción de la pobreza, la falta de cohesión social, el irregular crecimiento y desarrollo

² Cuando los socios de la cooperación son dos países.

³ En este caso el socio oferente es un organismo regional integrado por países en desarrollo.

económico, el incremento del crimen organizado, las deficiencias en los sistemas de salud y en la educación, la emigración y la fuga de cerebros o la marginalidad y exclusión de los sectores vulnerables (Ayllón Pino, 2006).

Respecto de la participación de la región en el sistema internacional de la CID puede decirse que en un principio se insertó como sujeto pasivo y destinatario de las acciones internacionales de cooperación. Así, en los años '90 América Latina recibió una media de entre 8 y 14% de toda la AOD mundial, lo que la situaba en el tercer lugar como receptor luego de África y Asia. Pero, a partir de 2000, se registró una caída sustancial en su participación, desde el 6,5% que representaba a principios del siglo hasta el 4,5% de 2009⁴, como consecuencia del énfasis en la concentración de la ayuda en los PMA – para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)- y de la orientación de la agenda internacional hacia los temas de seguridad y de lucha contra el terrorismo –la securitización de la ayuda-. A su vez, coincidiendo con la crisis económica mundial se registra para los años 2008 y 2009 una tendencia al estancamiento de los fondos en torno a los 5.750 millones de dólares (SEGIB, 2011).

Según Ayllón Pino (2006) los motivos que pueden atribuirse al descenso de la AOD son que la región latinoamericana no representa una gran amenaza para la estabilidad internacional, que está constituida en gran parte por PRM y que su pasado colonial no responde a los intereses de las políticas exteriores de los países donantes que más influyen en el diseño de la agenda y geografía de la ayuda.

Cabe indicar que la disminución en la participación de la AOD mundial no fue igual a nivel intra-regional, dado que la AOD se reorientó hacia los países de menor desarrollo relativo, lo que en términos geográficos significó una creciente concentración de fondos en las regiones centroamericana y andina (SEGIB, 2007). A pesar de las diferencias a nivel intra-regional ya se conoce que, según la nueva lista del CAD, la mayoría de los países latinoamericanos se sitúan como PRM baja y alta, siendo Haití el único que permanece como PMA.

Ante esta realidad, algunos países latinoamericanos optaron por aprovechar sus capacidades, desarrolladas en los últimos años, para ofrecer cooperación a otros países con niveles de desarrollo iguales e inferiores. Así, esta región decidió posicionarse como un sujeto activo que aporta formas e instrumentos de cooperación desde una lógica diferente a la seguida por los países del Norte, basada en acciones horizontales entre socios activos e igualitarios, que en la actualidad son reconocidos y considerados por otros actores del sistema internacional. Por lo tanto, vale decir que el impulso a la CSS en Latinoamérica coincidió con el progresivo desplazamiento de la región como receptora de AOD mundial.

Para Xalma y Vera (2008) esta coyuntura internacional contribuyó a que la región se convirtiera en un actor clave en el renovado auge de la CSS por su participación activa en el desarrollo conceptual, por la multiplicidad de acuerdos bilaterales y por su capacidad para generar nuevas y distintas formas de cooperación que no se limitan a la CTPD sino que también suponen la transferencia de recursos monetarios. Dentro de esta misma línea de pensamiento, Zhou (2002) indica que es en América Latina y el Caribe donde nace y se consolida la CSS a nivel teórico filosófico y práctico.

La adopción de esta lógica de cooperación tuvo lugar también debido a la irrupción de una nueva realidad política presente en muchos países latinoamericanos: el triunfo de

⁴ De hecho, en 2008, la participación relativa de América Latina sobre el total mundial se situó en el 4,3%, el porcentaje más bajo desde el inicio de la presente década (SEGIB, 2009).

gobiernos de izquierda, la presencia de agendas políticas con modelos de desarrollo que han perdido la fe en el neoliberalismo, la mirada optimista sobre el desarrollo institucional y político y la vuelta hacia la región como contexto de cooperación internacional para el desarrollo (Ajenjo Fresno, 2006). En consonancia con esta idea, Hirst (2010: 23) señala que “en términos políticos, algunos PRM donantes han asociado la ampliación de sus compromisos con la CSS a la necesidad de su participación e influencia en las políticas globales de cooperación para el desarrollo”.

De esta manera, las acciones de CSS en Latinoamérica se han multiplicado y pueden encontrarse actuaciones de varias modalidades. Según el Informe de SEGIB (2009) respecto de las asociaciones de cooperación horizontal sur-sur bilateral, se estima que entre 2007 y 2008 éstas aumentaron un 27%. En relación a la CSS y triangular se registraron bajo esta modalidad 72 acciones/proyectos en el año 2008.

El último informe de la SEGIB (2011) señala que a lo largo de 2010 los países iberoamericanos ejecutaron 529 proyectos y 313 acciones⁵ de CSS bilateral. Una comparación de estas cifras con las registradas en 2009 (881 y 321, respectivamente) sugiere una caída en el número de proyectos, los cuales se habrían reducido en un 40% y el mantenimiento de un número estable de acciones. Respecto de los principales oferentes se destaca que un 96% del total de los proyectos fueron ejecutados por Brasil (177), Cuba (139), México (89), Argentina (57), Chile (25) y Colombia (25). En relación a la cooperación triangular, en el 2010 se llevaron a cabo en la región un total de 83 intervenciones, de las cuales 42 fueron proyectos y 41 acciones. En comparación con las cifras del año 2009 se observa que esta modalidad se duplicó, lo que permite dilucidar una apuesta por ella en la región. Tal apuesta responde a la decisión de los donantes del Norte de apoyar iniciativas que se originan en el Sur, aprovechando sus conocimientos y experiencias con menores costos económicos ante las consecuencias de la crisis financiera y económica global.

Todas estas actuaciones de cooperación que promueven el desarrollo han logrado que en la región latinoamericana se generen y fortalezcan las relaciones económicas, sociales, culturales y políticas entre los Estados a partir del respeto de los siguientes principios que han sido objeto de consenso: el mutuo beneficio, la generación de autosuficiencia nacional y colectiva, la no interferencia de los países cooperantes en los asuntos de otros Estados, la igualdad entre los asociados y el respeto por los contenidos locales del desarrollo (SEGIB, 2011).

Cabe indicar entonces que la CSS es un recurso importante de la acción exterior del Estado nación que, para el caso latinoamericano, ha propiciado su participación activa en foros internacionales sobre el desarrollo y las problemáticas que le afecta y detiene. En este sentido, según Hirst (2010) la convergencia entre las trayectorias en políticas de desarrollo, democratización y CSS en Latinoamérica le otorgan un rol político y una capacidad interesante de oferta en la agenda global de asistencia.

De este primer apartado se puede concluir que la CSS ha resurgido a lo largo del siglo XXI, que presenta características y principios que la distinguen de la CNS y que ha

⁵ Conforme al sistema de contabilización y medición de la SEGIB para la CSS, en el marco de su *Programa de Fortalecimiento de la CSS en Iberoamérica*, el proyecto es entendido como un conjunto de acciones delimitadas en un tiempo, con un presupuesto y resultados esperados para la consecución de determinados objetivos. En este sentido, los proyectos tienen mayor complejidad, costo económico y duración. La acción, refiere a una actividad determinada con ciertos instrumentos hacia un sector específico. Por lo tanto las acciones son puntuales y menos costosas. A futuro se espera concentrar esfuerzos en ejecutar cada vez un mayor número de proyectos en lugar de acciones.

propiciado el impulso de la región latinoamericana en su participación en la CID. De esta manera, puede decirse que la CSS tiene una identidad que emerge del *PABA* y que se desarrolla a través de la experiencia y de la reflexión.

3. La Cooperación Sur-Sur del Cono Sur: sistemas gubernamentales de cooperación y dinámicas bilaterales

La CSS, como un instrumento de la política exterior de los Estados, es ejecutada por los órganos de gobierno con responsabilidades en la cooperación y es así como puede ser entendida: como “una acción institucional de oferta de bienes públicos o asistencia técnica provenientes de agencias y organismos estatales” (Hirst, 2010: 27). Por consiguiente, en este apartado se exponen los sistemas de cooperación desde los cuales se promueve la CSS desde el Cono Sur y se analizan las actuaciones de cooperación horizontal bilateral que han emprendido los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay en lo que respecta a sectores, destinos geográficos e instrumentos.

3.1 Los sistemas de cooperación internacional del Cono Sur: normas e instituciones

Los sistemas gubernamentales encargados de gestionar la cooperación internacional, y particularmente la CSS, son sistemas que demuestran una constante evolución. Según la SEGIB (2010) la retirada paulatina de la AOD, el resurgimiento de la CSS y el nuevo auge en la planificación son cuestiones que han influido en los cambios de los sistemas. Asimismo, la configuración de tales sistemas depende del rol que cada país desempeñe en las relaciones de cooperación con sus pares. Se considera al sistema porque éste refiere al conjunto de entidades dotadas de una determinada institucionalidad y que interactúan con otras a fin de gestionar la cooperación internacional.

A continuación se analiza el sistema de cooperación de cada país a partir de reconocer cuatro elementos: la entidad responsable de la cooperación, el marco normativo, el tipo de estructura –por áreas geográficas, sectores, actores o funciones- y el mecanismo de coordinación interinstitucional –con ministerios u otras instituciones del Gobierno, con Gobiernos regionales y locales, con universidades y con organizaciones privadas- (SEGIB, 2010). El lector puede recurrir a la Tabla 1 como soporte resumen de la información expuesta.

Argentina, como Estado federal, tiene varias instituciones oficiales con funciones de cooperación. Así, cada provincia autónoma cuenta con una entidad dedicada a la cooperación internacional y algunos ministerios del gobierno central presentan divisiones dedicadas a trabajar temas de cooperación en áreas específicas. Pero, los principales brazos ejecutores de la cooperación internacional argentina son la Dirección General de Cooperación Internacional (DGCIN) como el Fondo Argentino de Cooperación Horizontal (FO-AR) –ambos dependientes del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC)- (Surasky, 2010; Levi, 2011).

Al MRECIC le corresponde la negociación de la cooperación en todos los ámbitos, en coordinación con los ministerios sectoriales.

La DGCIN está inserta en la Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional (SECIN) del MRECIC y tiene la misión de orientar y ejecutar la política de cooperación técnica internacional (CTI) argentina mediante el diseño de estrategias y programas. Sus responsabilidades son planificar, negociar, coordinar, ejecutar, monitorear y evaluar los programas de CTI acordados con otros países u organismos internacionales. Al ser una institución dependiente del MRECIC, las prioridades de su labor se definen según los parámetros que le vienen indicados por la política exterior a partir de las estrategias que Argentina establece en sus relaciones internacionales (Surasky, 2010).

Para el cumplimiento de su misión cuenta con una estructura técnico-profesional organizada alrededor de sus líneas principales de trabajo, es decir, de funciones. Por un lado, se encuentra la Dirección de Cooperación Bilateral quien coordina las relaciones de cooperación técnica y científico-tecnológica con los distintos países del mundo. Por el otro lado, la Dirección de Cooperación Multilateral está a cargo de las relaciones de cooperación con los organismos multilaterales. En línea con esta dirección, la DGCIN es responsable de coordinar la Sección Argentina del Comité de Cooperación Técnica MERCOSUR para la selección, aprobación, implementación de programas de CTI. La DGCIN también se encarga del fortalecimiento del Plan Federal que apunta a crear sinergias con los gobiernos provinciales y municipales, universidades y organizaciones del tercer sector, integrando de este modo las políticas nacionales y provinciales de cooperación y fortaleciendo las capacidades locales para la cooperación internacional (Levi, 2011). Asimismo, dentro de la estructura existe una Dirección de Proyectos.

La DGCIN ejerce, a su vez, la coordinación del FO-AR que es el instrumento de la política exterior argentina por medio del cual se impulsa la CSS y triangular a partir de iniciativas conjuntas de cooperación técnica con otros países de menor o igual desarrollo relativo. Según el propio FO-AR (2008) sus objetivos están orientados hacia el logro de las metas mundiales de promoción del desarrollo y de lucha contra la pobreza y su presupuesto es aportado, principalmente, por la Cancillería. Por último, cabe indicar que esta entidad mantiene contacto con diversas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, que ponen sus profesionales a disposición para la ejecución de proyectos en los países que la demandan y organizan todas las actividades para la recepción de especialistas extranjeros en el país.

De este modo, puede indicarse que la coordinación con otros ministerios sucede en función de proyectos concretos pero la tendencia del país es orientarse hacia una cooperación en red y fortalecer otras instituciones a partir de la puesta en marcha del Programa Federal.

En el caso de Brasil, la cooperación internacional se encuentra presente en la Constitución Nacional (2005, art. 4) como uno de los principios fundamentales que rige sus relaciones internacionales. En cuanto a la CTI, para su gestión se sucedieron diferentes instituciones desde 1950 dependientes del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE): la Comisión Nacional de Asistencia Técnica (CNAT), la División de Cooperación Técnica (DCOPT) y la Subsecretaría de Cooperación Económica y Técnica Internacional (SUBIN). En los años posteriores, ante la disminución de la asistencia prestada por los países del Norte, Brasil consideró necesario dotar una mayor eficacia gerencial a los mecanismos de gestión de la CTI dando origen en 1987, mediante el decreto n° 94.973 y con apoyo del PNUD, a la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) quien pasó a centralizar las funciones políticas y técnicas del sistema brasileño de CTI (Ayllón Pino y Costa Leite, 2010 y ABC, 2005).

Cabe señalar que desde el origen de la ABC, sus funciones cambiaron conforme estuvo bajo el mandato o en coordinación de determinada secretaría o departamento. Así, en un primer momento, su función se basaba en operar programas, luego pasó a coordinar y, posteriormente, se encargó de la administración directa al ser incorporada a la Secretaría General del MRE (Decreto n° 2070/96).

En la actualidad, la ABC está subordinada a la Subsecretaría General de Cooperación y de Promoción Comercial (SGEC) del MRE y tiene la tarea de negociar, coordinar, ejecutar y supervisar programas y proyectos de cooperación técnica del Brasil, que se ejecutan según los acuerdos firmados con otros países y organizaciones internacionales.

Para cumplir su misión, la política de cooperación de la ABC se rige por el MRE y las prioridades nacionales de desarrollo, que son definidas en los planes y programas sectoriales del Gobierno.

Asimismo, la ABC cuenta con su propia estructura organizacional integrada por siete coordinaciones generales, de las cuales tres se encargan de temas específicos: medio ambiente (CGMA), tecnologías de información (CGTI) y desarrollo social (CGDS). Otras tres refieren a funciones particulares como la CTI entre PED (CGPD), la recibida bilateral (CGRB) y multilateral (CGRM). Una última coordinación se encarga de cuestiones administrativas de proyectos (CGAP). Por lo tanto, la ABC presenta una combinación de tipos de estructuras por sectores y por funciones.

Cabe indicar que las tres coordinaciones funcionales son las encargadas de gestionar tres vertientes de la CTI: la sur-sur, la bilateral y la multilateral. Entre ellas, la CGPD es quien concentra la CTI hacia los PED, es decir, la CSS. Su misión es la de contribuir al fortalecimiento de las relaciones de Brasil con los PED para ampliar el intercambio, la generación, la difusión y la utilización de los conocimientos técnicos, la capacitación de sus recursos humanos y el fortalecimiento de sus instituciones.

Por último, es necesario mencionar que la ABC es la encargada de la coordinación interinstitucional y, en este sentido, se comunica y trabaja con los demás ministerios sectoriales y entidades locales. Así, presenta un mecanismo de coordinación bilateral.

Chile, como PRM alta, se reconoce como un actor dual en la CID debido a que, por un lado, cuenta con capacidades y conocimientos para aportárselos a otros países y, por otro lado, da cuenta que aún requiere de apoyo en áreas específicas donde presenta un menor grado de desarrollo logrado.

Respecto de su sistema gubernamental, en el año 1990 se crea la entidad encargada de gestionar la cooperación internacional bajo el mando directo del Poder Ejecutivo. Así, por medio de la Ley Orgánica n° 18.989 (1990, artículo 17, incisos 1 y 2) se fijan las competencias, responsabilidades, funciones, atribuciones y/o tareas de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI). Dicha entidad tiene como finalidad apoyar los planes, programas, proyectos y actividades de desarrollo que impulse el Gobierno, mediante la captación, prestación y administración de recursos de cooperación internacional. Entre sus funciones, se encuentran las de implementar, realizar y ejecutar la cooperación internacional para y entre PED.

En el año 2005 la agencia es traspasada al MRE, por lo que deja de tener contacto directo con la Presidencia. Según la propia agencia, ese cambio le dio otro énfasis a las actividades de cooperación de la política exterior al intensificarse también las relaciones con las embajadas chilenas en los países de la región. Así, la AGCI forma parte del conjunto de los servicios públicos que integran la administración del Estado nacional y tiene personalidad jurídica y patrimonio propio.

En cuanto a su organización, presenta una estructura de tipo sectorial y funcional ya que dispone de direcciones encargadas de temas específicos, un departamento para la cooperación horizontal y otro para la cooperación bi-multilateral.

Desde el punto de vista del mecanismo de coordinación, la AGCI es dirigida por un Consejo que está integrado por el ministro de Relaciones Exteriores, por representantes de los Ministerios de Desarrollo Social y de Hacienda y cuatro consejeros designados por el Presidente, siendo uno de ellos representante de una universidad reconocida por el Estado. De este modo, en el propio Consejo participan otros ministerios involucrados en la cooperación así como la academia.

Según la AGCI (2010), el espacio desde el cual se sitúa la cooperación chilena es la CSS, lo cual es coherente con las políticas desarrolladas en Latinoamérica. En el año 2008, la agencia dio un salto cualitativo en su gestión explicitando la ventaja competitiva de su cooperación: la transferencia de conocimientos y el fortalecimiento de capacidades institucionales de los países socios. Asimismo, la AGCI dio prioridad a programas de mayor envergadura por sobre iniciativas aisladas, logrando con ello un mayor impacto en la población beneficiaria.

En el caso paraguayo, su Constitución Nacional (1992, art. 143) refiere a la solidaridad y a la cooperación internacional como principios orientadores de las relaciones internacionales. En cuanto a la CTI, por medio del decreto N° 17.836/97, se la reconoce como un instrumento de apoyo al proceso de desarrollo sostenible, a través de la cual se canalizan recursos que complementan los esfuerzos nacionales en áreas prioritarias.

Su sistema gubernamental de cooperación internacional se estructura en torno al MRE por medio de la Dirección de Cooperación Internacional (DCI). Sin embargo, la cooperación internacional del Paraguay se gestiona a través de la Secretaría Técnica de Planificación (STP), institución gubernamental dependiente de la Presidencia, creada por el decreto-ley N° 312 que fue aprobado por la Ley N° 841 (1962). Su misión es coordinar, evaluar, diseñar y promover las acciones conducentes al desarrollo sostenible del país, brindando lineamientos, estudios, información y asistencia técnica para la formulación e implementación de planes y políticas públicas orientados a mejorar el bienestar de la población, en el marco de los principios de equidad, participación y responsabilidad social. Dentro de su organigrama se encuentra la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional (CGCTI), creada por Resolución N° 23/2004, cuyo objetivo es coordinar y gestionar los programas de asistencia técnica y ayuda otorgados por los organismos internacionales y gubernamentales, además de calificar y jerarquizar la demanda de CTI. La CGCTI cuenta, a su vez, con una Dirección de Cooperación Bilateral, una Dirección de Cooperación Multilateral y una Unidad de Becas. Por lo tanto, puede indicarse que su estructura es de tipo funcional.

Como puede observarse, existe una articulación entre la STP y el MRE para armonizar las demandas institucionales sectoriales y sociales con las ofertas externas de ayuda técnica y financiera al país. Específicamente, la STP se ocupa de captar las demandas y priorizar los programas de cooperación a ser presentados y negociados ante las agencias y gobiernos extranjeros y el MRE es el conducto oficial de enlace con ellos.

Uruguay, por su parte, se encuentra en la actualidad experimentando cambios en lo relativo a su perspectiva y posicionamiento frente a la CID y, particularmente, ante la CSS. Esto sucede porque el país sigue siendo un receptor de la AOD pero también es un PRM alta que muestra avances en las áreas de salud, innovación tecnológica y asistencia social. Por consiguiente, Uruguay reconoce el deber de orientar su política de

cooperación hacia otras modalidades y ser un proveedor de cooperación técnica para países con igual o menor desarrollo relativo (Fittipaldi Freire, 2012).

Uno de los cambios se refleja a nivel institucional dado que previo a la creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), la cooperación estaba a cargo de la Dirección General de Cooperación Internacional, dependiente del MRE. A fines de 2010 se crea la AUCI por la Ley n° 18.719, convirtiéndose en la entidad encargada de gestionar la cooperación internacional. Asume como funciones las de planificar, diseñar, supervisar, administrar, coordinar, ejecutar, evaluar, seguir y difundir las actividades, proyectos y programas de cooperación internacional para dar cumplimiento a las políticas de desarrollo del país.

Así, la agencia se constituye como un órgano desconcentrado que actúa con autonomía técnica y se comunica directamente con el Presidente. Presenta una estructura de tipo funcional porque dispone de una unidad de becas, una de donaciones y, desde el 2011, un fondo de CSS para apoyar y conducir las iniciativas de cooperación horizontal con otros países de la región.

La AUCI cuenta con un Directorio tripartito integrado por representantes de la Cancillería, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y de la Presidencia. Así, presenta una coordinación de tipo bilateral porque es la propia agencia quien coordina con el Poder Ejecutivo y con el MRE.

Otra iniciativa uruguaya para el proceso de transformación y modernización de la gestión de la cooperación es el relevamiento de sus capacidades para la CTI (AUCI, 2010).

Con todo lo expuesto anteriormente se puede decir que en los países que se han consolidado como oferentes de CSS, aunque aún reciban AOD y CSS –Argentina, Brasil y Chile- prima la opción de una agencia adscrita a exteriores, con un cierto grado de autonomía. Si bien Argentina no cuenta con una agencia, pretende modificar el organigrama de la DGCIN para fortalecer su capacidad como oferente. Por el contrario, los países eminentemente receptores de cooperación –Paraguay y Uruguay- tienen una unidad responsable de cooperación dependiente del MRE o una agencia, unidas directamente al Poder Ejecutivo.

En cuanto a los marcos normativos, la mayoría de los países presentan una legislación a modo de reglamentos operativos en la cual se indican las funciones, atribuciones y marcos de actuación de cada entidad responsable de la CTI. Pero en general, carecen de una ley o decreto específico sobre la CID. Argentina⁶ y Chile son ejemplos de países con marcos legales ajustados a la definición de las instituciones responsables de la cooperación. Brasil, presenta el mismo caso, pero su legislación incluye un artículo de una ley superior, como la Constitución, que da cobertura a la cooperación. Uruguay tiene un marco legal amplio que incluye el aporte presupuestario para la AUCI. Para el caso de Paraguay, su Constitución menciona la cooperación internacional como principio rector de las relaciones internacionales y su legislación refiere meramente a las funciones, atribuciones y organización de la entidad encargada de la gestión de la cooperación internacional.

En cuanto a los mecanismos de coordinación interinstitucional, puede decirse que éstos son más directos cuando el país es más propenso a recibir cooperación internacional, lo

⁶ Cabe aclarar que en ningún documento público o texto académico mencionan los instrumentos legales por la cuales se crea el FO-AR y se rige la DGCIN.

cual tiene sentido porque cada país dispone de un plan nacional de desarrollo que debe coordinarse con el socio oferente. Para el caso de los sistemas gubernamentales que se articulan como oferentes, se observan esfuerzos de las entidades competentes para articularse con un mayor número de entidades locales –para los casos de Brasil y Argentina promoviendo la cooperación descentralizada- y académicas –para el caso chileno-. Para todos los casos, salvo Paraguay, la entidad que gestiona la cooperación internacional es la encargada de coordinar actuaciones con sus pares socios. Por último, se percibe la necesidad de sistemas de información común, elemento en el que están avanzando Argentina con el Plan Federal y Chile y Uruguay con la identificación de sus competencias.

Tabla 1. Sistemas gubernamentales de la cooperación de los países del Cono Sur.

País	Entidad responsable de la cooperación	Marco normativo	Tipo de estructura	Mecanismo de coordinación interinstitucional
Argentina	Dirección General de Cooperación Internacional (DGCIN)	No disponible en documentos públicos	Por funciones (direcciones para cooperación bilateral, multilateral, de proyectos y fondo para cooperación técnica horizontal)	De una coordinación puntual con otros ministerios hacia una red de ministerios y entidades locales
Brasil	Agencia Brasileña de Cooperación (ABC)	Constitución Nacional y Decreto n° 94.973 (1987)	Por sectores (coordinaciones de temas específicos) y por funciones (coordinaciones para la CSS, para la cooperación bilateral y multilateral y para la administración de proyectos)	Mecanismo bilateral entre la ABC y determinados Ministerios sectoriales y entidades locales
Chile	Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI)	Ley Orgánica n° 18.989 (1990)	Por sectores (direcciones temáticas) y por funciones (departamentos para la cooperación horizontal y bi-multilateral)	Mecanismo bilateral por el Consejo
Paraguay	Dirección de Cooperación Internacional (DCI) y Secretaría Técnica de Planificación (STP)	Constitución Nacional. Ley N° 841 (1962) y Resolución 212/2006.	Por funciones (direcciones para cooperación técnica, bilateral, multilateral y unidad de becas)	La STP coordina directamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores quien contacta con los organismos y gobiernos cooperantes
Uruguay	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI)	Ley n° 18.719 (2010)	Por funciones (unidades de beca, de donaciones y fondo para la CSS)	Mecanismo bilateral por el Directorio tripartito

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la SEGIB (2010).

3.2 La puesta en práctica de la Cooperación Sur-Sur en el Cono Sur: sectores, destinos e instrumentos.

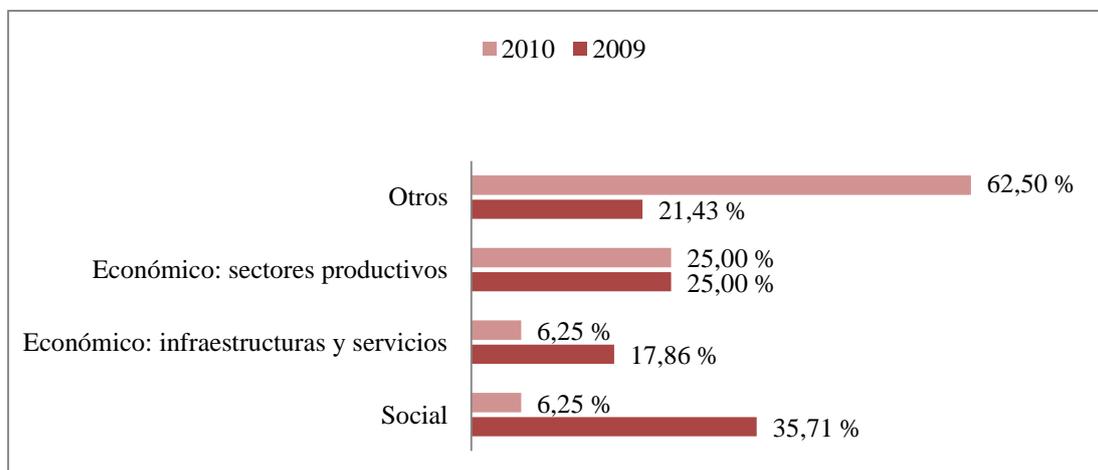
A continuación, se exponen las interacciones de cooperación horizontal bilateral de los países del Cono Sur considerando los sectores, los destinos geográficos y los instrumentos. Se hace referencia a los sectores dado que, desde la SEGIB (2010), se entiende que a partir de su análisis se puede vislumbrar el perfil de capacidades y de necesidades de cada socio que interactúa en dicha relación de cooperación. Para ello, la SEGIB categoriza la distribución sectorial de los proyectos en tres dimensiones: la social -que abarca educación, salud, vivienda o agua, entre otros-, la económica -que se desglosa en infraestructura y servicios económicos, para la creación de condiciones de funcionamiento de la economía, y sectores productivos, y otra -que incluye aspectos tan diversos como el fortalecimiento institucional, la cultura, el género, el medio ambiente y la prevención de desastres-. En lo que respecta a los destinos geográficos, su análisis permite conocer el grado de concentración o dispersión de la cooperación dentro de la subregión. Y, por último, con los instrumentos se advierten los mecanismos de ejecución de la CSS bilateral.

Cabe señalar que si bien se han consultado los informes periódicos de las entidades con competencias en cooperación, solamente se exponen los datos de SEGIB por presentar información sistematizada de la región. Asimismo, los datos provistos son de los años 2009 y 2010 ante los cambios en la metodología de cuantificación. Se le recomienda al lector recurrir a las Tablas 3 y 4 y a los Gráficos 1 a 5 como soporte visual de los datos estadísticos.

Para Argentina, los tres grandes ejes programáticos que priorizó la Cancillería para la actividad del FO-AR, en el período 2008-2010, fueron la administración y la gobernabilidad, los derechos humanos y el desarrollo sustentable (FO-AR, 2010). En ese mismo período, el fondo decidió fortalecer la CSS con los países limítrofes para la integración del MERCOSUR y la remoción de las asimetrías.

Conforme a los datos de SEGIB (2010 y 2011), el perfil de capacidades de la Argentina se focaliza en la dimensión social para la subregión del Cono Sur en el año 2009 ya que dicho sector representa el 35,71% del total proyectos. En el año 2010, se observa un cambio ya que se destaca en otros sectores representando el 62,50% del total de proyectos ofrecidos.

Gráfico 1. Distribución sectorial de proyectos ofrecidos por Argentina en 2009 y 2010.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SEGIB (2010 y 2011).

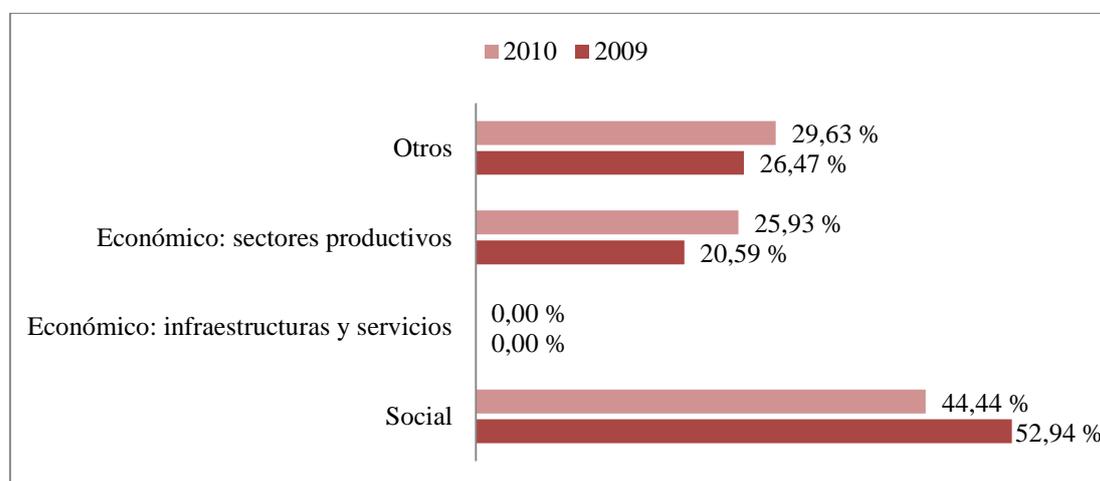
Del total de proyectos que Argentina ofreció en el Cono Sur en 2009, 18 recibió Paraguay (64,28%) y 10 Brasil (35,71%) mientras que Chile y Uruguay no fueron destinatarios. De las acciones ofrecidas en el mismo año hubo un total de 6 para la subregión, siendo Paraguay el único receptor. En el año 2010, Argentina presentó una disminución en el número total de proyectos (16) pero aumentó el número de acciones ofrecidas (15). Nuevamente, los principales destinatarios de sus proyectos fueron Paraguay, con un total de 12 (75%) y Brasil con 4 (25%). En cuanto a las acciones, Paraguay lideró como receptor de 13 (86,66%) y tanto Brasil como Uruguay recibieron 1 acción.

Respecto de los instrumentos de actuación, Argentina participa activamente en la cooperación técnica mediante el intercambio de expertos. Así, la cooperación argentina se caracteriza por ser horizontal, técnica (no financiera), no reembolsable y bilateral (Surasky, 2010).

La CSS brasileña, por su parte, se basa en la transferencia de un conjunto de conocimientos técnicos y de soluciones que tuvieron un impacto positivo sobre el desarrollo de Brasil y que pueden ser replicados en países con desafíos semejantes.

Según el MRE (2007) y la ABC (2007) Brasil se destaca en el sector social lo cual coincide con sus actuaciones de CSS en el Cono Sur dado que, en el 2009, el 52,94% del total de proyectos ofrecidos correspondió a dicho sector. Para el año 2010, Brasil vuelve a destacar su competencia en la dimensión social con el 44,44%.

Gráfico 2. Distribución sectorial de proyectos ofrecidos por Brasil en 2009 y 2010.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SEGIB (2010 y 2011).

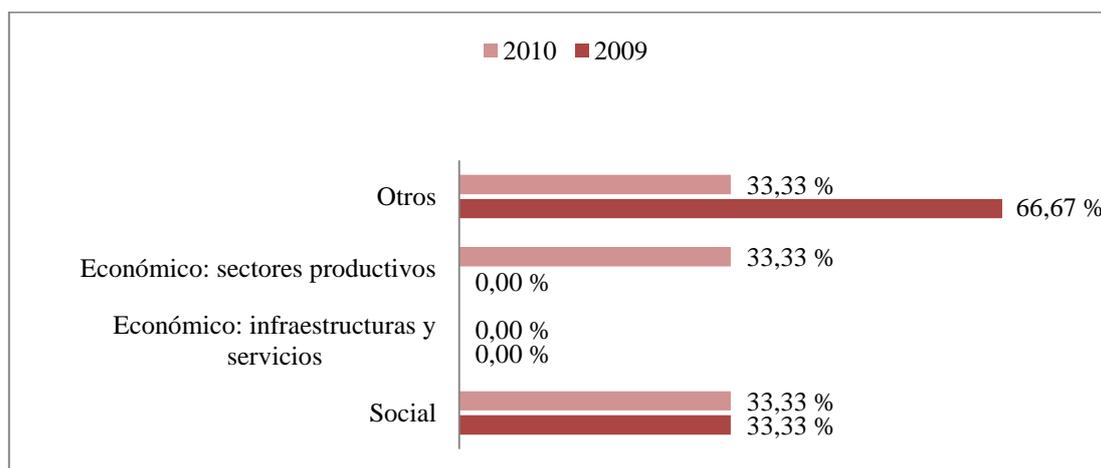
Brasil orienta geográficamente sus acciones y proyectos de CSS a partir una serie de prioridades pero su tendencia es acercarse hacia los países latinoamericanos para reducir las asimetrías entre los miembros del MERCOSUR. Así, en el año 2009 los principales socios receptores de los 34 proyectos que ofreció fueron: Paraguay con 13 (44,66%), Uruguay con 10 (29,41%) y Argentina con 9 (26,47%). Chile no fue socio destinatario. En cuanto a las acciones la posición de los dos principales receptores se invierte, siendo Uruguay quien más recibe, 8 (66,66%). En el año 2010, de un total de 27 proyectos

Paraguay es el principal receptor nuevamente, concentrando el 51,85% del total. Le siguen en orden Uruguay con el 25,97% y Argentina con el 22,22%. En cuanto a las acciones, de un total de 8 para el Cono Sur, Uruguay también percibió la mayoría de ellas (87,5%) y se registró una sola acción hacia Chile.

Para el MRE, la CSS se restringe al ámbito de la CTPD. Así, la CGPD brasileña trabaja mediante la transferencia de conocimientos técnicos y de las experiencias de Brasil a partir de consultorías, entrenamientos y eventual dotación de equipamiento.

Para Chile la cooperación internacional con los países latinoamericanos tiene una especial relevancia en su política exterior. Como país oferente de CSS su perfil de capacidades se orienta a partir de las principales políticas públicas del país (AGCI, 2010). Según los datos de SEGIB (2010 y 2011), para el año 2009 y en el Cono Sur, Chile presenta una clara identificación con el sector otros representando el 66,67% del total de proyectos ofrecidos y le sigue en orden de prioridad el sector social con el 33,33% del total. En el año 2010, la distribución de sus proyectos fue muy diversa abarcando el sector social, el subsector productivo y el de otros.

Gráfico 3. Distribución sectorial de proyectos ofrecidos por Chile en 2009 y 2010.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SEGIB (2010 y 2011).

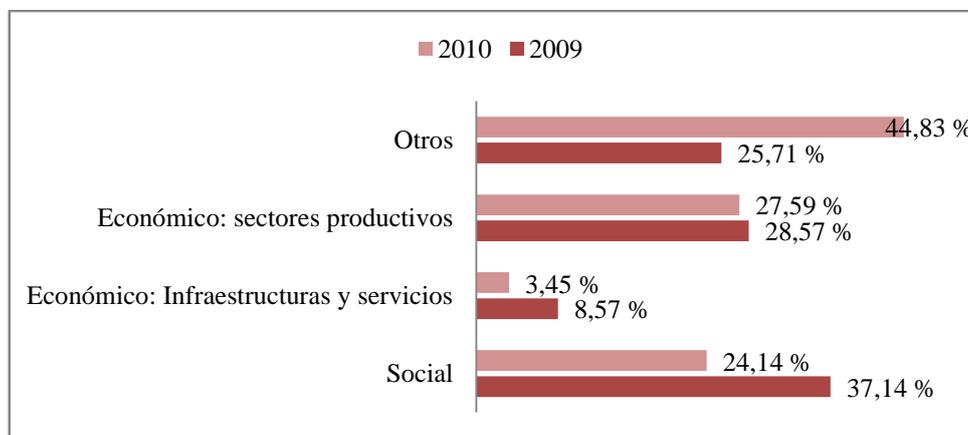
Si se consideran los destinos de tales actuaciones de cooperación horizontal bilateral para el año 2009, se puede decir que son muy pocos los proyectos que Chile destina en el Cono Sur (sólo el 5,45%) de los cuales ofrece a Paraguay un 66,66% y a Uruguay un 33,33% del total. En cuanto a las acciones, de un total de 9 para la subregión, Uruguay tiene una mayor participación que Paraguay recibiendo el 55,55% del total de acciones. Si se tienen en cuenta las cifras del 2010, para la subregión Chile sólo ofreció 3 proyectos, todos para Paraguay, y 4 acciones, de las cuales Argentina y Brasil receptaron el 25% cada uno y Uruguay recibió el 50% del total.

Por último, vale indicar que la cooperación chilena se instrumenta en la asistencia técnica y la formación de capital humano mediante becas para postgrados.

A Paraguay se le reconoce principalmente como un socio receptor de CSS en el Cono Sur ya que para los años 2009 y 2010 su oferta de proyectos y acciones fue nula. Así, si se lo analiza como socio receptor se puede conocer su perfil de necesidades. En este sentido, según datos del 2009 Paraguay recibió un total de 35 proyectos de los cuales un 37,14% correspondieron al área social y un 28,57% al sub sector productivo del sector

económico. En el año 2010 las cifras indican que del total de proyectos (29), el 44,83% de ellos fue destinado al sector otro y el 27,59% al sub sector productivo de la dimensión económica. Como puede observarse, el perfil de necesidades de Paraguay se orienta a los sectores social y otros para los años 2009 y 2010, respectivamente.

Gráfico 4. Distribución sectorial de proyectos recibidos por Paraguay en 2009 y 2010.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SEGIB (2010 y 2011).

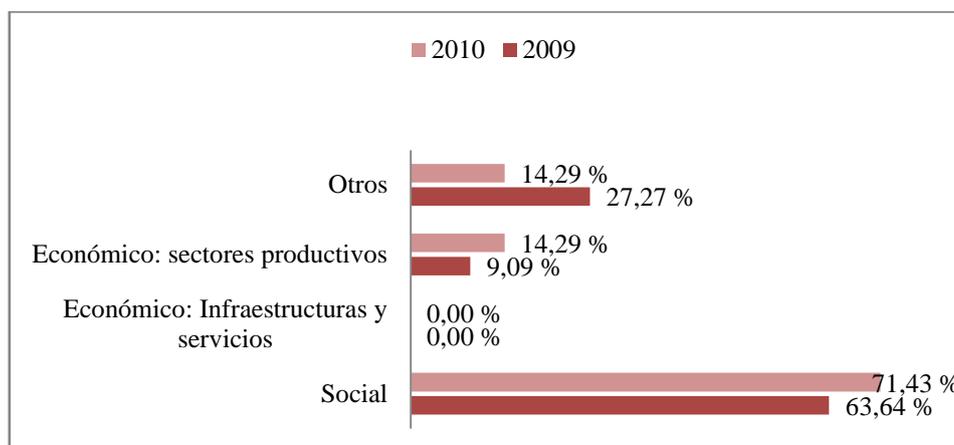
En las relaciones de cooperación horizontal bilateral en el Cono Sur sus principales socios oferentes son Brasil y Argentina, quienes concentran el 81,3% de las actuaciones.

Para la CSS de Paraguay se destacan como instrumentos la cooperación técnica, el envío de expertos, la cooperación tipo proyecto, la capacitación de recursos humanos, los servicios de voluntarios, las donaciones, las becas y los servicios de gestión.

En el caso de Uruguay, se puede decir que este país se está perfilando más como oferente que como receptor de CSS pero en el Cono Sur por el momento sólo es oferente de acciones. Por lo tanto, si se consideran las acciones que Uruguay ofreció en 2009 se demuestra que de las 14 todos los países de la subregión fueron receptores de ellas: Brasil (50%), Argentina (21,42%), Paraguay (14,28%) y Chile (14,28%). En el año 2010, del total de 8 acciones Chile y Argentina percibieron un 33,33% cada uno, Brasil el 22,22% y por último, Paraguay el 11,11% del total. Como consecuencia, de un año a otro se observa una disminución en el número de acciones pero resulta claro que Uruguay inició la oferta de acciones específicas en su relación horizontal bilateral con los socios de la subregión.

Ahora bien, si se considera a Uruguay como un país receptor se puede afirmar que su perfil de necesidad responde al sector social porque en el año 2009 de un total de 11 proyectos el 63,64% fueron destinados a ese sector. En el 2010 nuevamente se destaca la dimensión social con el 71,43%.

Gráfico 5. Distribución sectorial de proyectos recibidos por Uruguay en 2009 y 2010.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SEGIB (2010 y 2011).

En cuanto a sus principales socios oferentes de proyectos y acciones se destacan Brasil y Chile. En el año 2009, Brasil representó el 90,9% del total de proyectos y en el año 2010, el 100% de ellos. En cuanto a las acciones, el porcentaje de participación brasileño disminuye ante la oferta chilena. Así, en el 2009, Brasil concentró el 61,53% y Chile el 38,46% del total y en el 2010, la participación fue del 70% y del 20% respectivamente. El 10% restante fue ofrecido por Argentina.

Respecto a los instrumentos, Uruguay como oferente y demandante utiliza la cooperación técnica no reembolsable y puntualmente el intercambio de expertos para la CSS bilateral en el Cono Sur.

A continuación se expone una tabla resumen de las dinámicas de cooperación horizontal bilateral de los países del Cono Sur.

Tabla 2. Cooperación bilateral en el Cono Sur: clasificación por sector, destino y origen geográfico e instrumento según oferente y receptor.

Oferentes	Sector	Destino geográfico	Instrumento
Argentina	Social y otros.	Paraguay y Brasil.	Cooperación técnica mediante intercambio de expertos.
Brasil	Social.	Paraguay, Uruguay y Argentina.	Cooperación técnica mediante cualificación profesional.
Chile	Social y otros.	Paraguay y Uruguay.	Cooperación técnica mediante becas de postgrados.
Receptores	Sector	Origen geográfico	Instrumento
Paraguay	Social.	Brasil y Argentina	Cooperación técnica mediante envío de expertos, capacitación de recursos humanos, voluntarios y servicios de gestión.
Uruguay	Social.	Brasil y Chile.	Cooperación técnica no reembolsable, particularmente mediante el intercambio de expertos.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SEGIB (2010 y 2011).

Luego de analizar los flujos de cooperación bilateral en el Cono Sur se puede indicar que Brasil y Argentina son los países con mayor número de iniciativas. Chile también es considerado un oferente pero sus actuaciones no se destinan en su mayoría para la subregión, principalmente porque Chile coopera con vecinos de menor desarrollo relativo, tales como Ecuador y Bolivia. Paraguay y Uruguay son, evidentemente, receptores de CSS pues el número de sus iniciativas es muy pequeño o más bien nulo. Paraguay, por su parte se consagra como el principal receptor en la subregión concentrando una media del 58,44% del total de proyectos y del 37,73% del total de acciones para los años 2009 y 2010. Esto se condice con la condición de que Paraguay es el único PRM baja en el Cono Sur y lo que se pretende con las actuaciones de cooperación horizontal es precisamente disminuir las asimetrías entre ellos, particularmente en el marco del MERCOSUR.

En cuanto a Uruguay, se puede afirmar que su oferta se concentra en acciones puntuales y en términos relativos se encuentra muy por debajo de otros países de la subregión. No obstante, Uruguay pretende incrementar su participación como oferente lo cual se refleja en los cambios institucionales y en la voluntad política que se expresa desde la AUCI. Si se consideran las acciones de Uruguay se puede destacar que los tres principales destinos de ellas son Brasil, Argentina y Chile, lo que responde al principio de cercanía geográfica (Fittipaldi Freire, 2012).

Por último, respecto de los sectores se observa una clara preferencia por la dimensión social y por la dimensión otros. Por el contrario, no son relevantes el número de proyectos destinados al sector económico. Esto se relaciona con el instrumento de cooperación, dado que para todos los países se destaca la cooperación técnica no reembolsable en tanto intercambio de expertos y becas.

Tabla 3. Proyectos de Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral en el Cono Sur, 2009-2010.

Oferentes	2009						2010					
	Receptores						Receptores					
	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay	Total	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay	Total
Argentina		10	0	18	0	28		4	0	12	0	16
Brasil	9		0	15	10	34	6		0	14	7	27
Chile	0	0		2	1	3	0	0		3	0	3
Paraguay	0	0	0		0	0	0	0	0		0	0
Uruguay	0	0	0	0		0	0	0	0	0		0
Total	9	10	0	35	11	65	6	4	0	29	7	46

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SEGIB (2010 y 2011).

Tabla 4. Acciones de Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral en el Cono Sur, 2009-2010.

Oferentes	2009						2010					
	Receptores						Receptores					
	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay	Total	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay	Total

Argentina		0	0	6	0	6		1	0	13	1	15
Brasil	1		0	3	8	12	0		1	0	7	8
Chile	0	0		4	5	9	1	1		0	2	4
Paraguay	0	0	0		0	0	0	0	0		0	0
Uruguay	3	7	2	2		14	3	2	3	1		9
Total	4	7	2	15	13	41	4	4	4	14	10	36

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SEGIB (2010 y 2011).

4. Cambios político-institucionales: hacia una re-significación y nueva orientación de la Cooperación Sur-Sur de Argentina y Brasil

Queda claro que la cooperación internacional, y por lo tanto la CSS, son un instrumento de la política exterior de los países muy vinculada a los cambios internos y externos que experimentan y a las decisiones que en materia política tomen para posicionarse en el sistema internacional, incrementando su presencia regional o global y fortaleciendo sus relaciones bilaterales.

Se puede decir, entonces, que la política exterior de un país está condicionada por la política interior dado que la primera es entendida como una política pública que sufre modificaciones conforme a una serie de reglas, estructuras y valores que decide el Gobierno. Así, al ser la CSS un instrumento de la política exterior de un país, es necesario observar el ámbito político doméstico de aquellos países que adoptan tal modalidad de CID.

Dada la relevancia de Argentina y Brasil como los principales oferentes de la CSS en el Cono Sur, a continuación se analizan los cambios político-institucionales, ocurridos entre el año 2000 y 2010, que subyacen a sus actuaciones horizontales, con el fin de dilucidar las motivaciones y el sentido que cada país le otorga a su política de CSS y cómo tales cambios han influido en las relaciones bilaterales de cada país con sus pares del Cono Sur.

Para estudiar la variable político-institucional, se eligen las siguientes dimensiones: a) los cambios de gobierno, b) los cambios de ideología política, en relación al clivaje izquierda-derecha, y c) los cambios institucionales, en referencia a las entidades con competencias de cooperación⁷.

4.1. Los cambios en el sistema político-institucional de Argentina y de Brasil en el siglo XXI

La historia política y económica de Argentina hizo que su rol en la CSS lograra una dimensión relevante luego de la crisis política, económica y social del 2001 (Surasky, 2010). Ante la caída en conjunto de los índices sociales a causa de la crisis, el país

⁷ Desde un enfoque institucionalista de corte histórico se pretende dar cuenta de los cambios en los sistemas encargadas de gestionar la cooperación internacional en lo referente a su organización, sus funciones, sus recursos de poder, sus competencias y sus estrategias políticas (Lanzaro, 2008).

volvió a tener un lugar entre los países de destino de la CID, aunque no como prioritario. En ese contexto, la administración del presidente Eduardo Duhalde (2002-2003) tuvo un papel muy importante para evitar el declive del país. Durante su mandato se lograron avances en la renegociación de la deuda externa, se puso fin al alineamiento con los Estados Unidos y se volvió a mirar a América Latina como región en la cual fomentar e intensificar las relaciones con los países vecinos, aceptando desde ese momento el liderazgo regional de Brasil (Surasky, 2010)⁸. Duhalde preparó así el contexto político para las elecciones presidenciales del 2003 en las que se consagró como presidente electo Néstor Kirchner, candidato de la alianza electoral Frente para la Victoria (FPV). Una vez en el poder, el gobierno kirchnerista logró avances en materia de derechos humanos y el manejo de la deuda, recuperó el intervencionismo y dio un giro en la política exterior. En su primer discurso ante el Congreso Nacional, el mandatario expresaba el deseo de construir una América Latina políticamente estable, próspera, unida, con bases en los ideales de la democracia y la justicia social, lo cual sentó las bases de las prioridades de su política exterior (Kirchner, 2003).

Esas mismas prioridades se mantuvieron durante el primer mandato presidencial de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011) quien en su discurso de asunción presidencial reiteraba la importancia de fortalecer los lazos y el trabajo conjunto desde la región. A su vez, refería al MERCOSUR con la incorporación de Venezuela (aún no efectiva) para completar la ecuación energética. También criticaba el unilateralismo como respuesta al terrorismo internacional y, por el contrario, establecía la posición de reconstruir el multilateralismo (Fernández de Kirchner, 2007). Esto último demuestra nuevamente esa ruptura con el gobierno de la década de los '90, alineada a los Estados Unidos y a las políticas los neoliberales y de ajuste

Esta decisión política de regreso a la región se refleja, a su vez, dentro de la Cancillería argentina quien fijó como uno de sus objetivos fundamentales la integración con los países vecinos y con la región en general, desde la perspectiva del desarrollo y el fortalecimiento del MERCOSUR.

Al considerar la dimensión ideológica, se evidencia en las elecciones de 2003 el triunfo de quien propone un modelo alternativo al neoliberalismo. Para Lanzaro (2008) en Argentina se percibe la presencia de una nueva izquierda latinoamericana, con el peronismo de izquierda o centro izquierda que impulsa Kirchner a partir de un fuerte liderazgo presidencial, cooptando a varios dirigentes del Partido Radical y tejiendo lazos con la izquierda no peronista. Esta nueva izquierda privilegió las relaciones con sus pares latinoamericanos y promovió una mayor autonomía decisoria respecto de Estados Unidos. Una muestra clara de esto fue el rechazo al ALCA en la Cumbre de las Américas en Mar del Plata en el año 2005. Otros ejemplos fueron el fomento de la cooperación dentro del MERCOSUR y el surgimiento de otras instancias de integración y cooperación como la UNASUR. A nivel ideológico, las políticas del gobierno se mantuvieron en la misma línea al ser la sucesora en las elecciones de 2007 Fernández de Kirchner, esposa del presidente saliente, pero con mayores matices de carácter populista.

En cuanto a los cambios institucionales, se pueden mencionar varios aspectos interesantes del período 2000-2010. Uno de ellos refiere al FO-AR cuyo origen data del año 1992 cuando Menem ocupaba la presidencia, otorgando de este modo al país un rol

⁸ A inicios del 2003, se sucede una reunión entre Duhalde y Lula da Silva para intercambiar iniciativas sobre planes sociales ante los problemas que ambos países enfrentaban y para fortalecer el MERCOSUR bajo el liderazgo regional de Brasil.

mixto, como receptor y oferente, de cooperación. Para Kern y Weisstaub (2011: 91) “su origen y transformaciones posteriores reflejan los conflictos y tensiones que se derivan de la relación entre cooperación y objetivos de política exterior”. Dilema que repercute en la ambigüedad del nombre de la entidad y de su funcionalidad porque la idea de horizontalidad caracterizaba la relación entre países con indicadores de desarrollo similares y ocultaba esa noción de pertenencia al colectivo del Sur. Así, el FO-AR fue utilizado como elemento de adaptación al orden internacional y de difusión de los conocimientos y técnicas que hacían posible las reformas del Estado. Pero a partir de 2003, y por efecto de los cambios de gobierno, la identificación con los países del Sur vuelve a ser una guía para la política exterior y muy particularmente para la CID. De esta manera, la CSS recupera su sentido esencialmente político, que se ha manifestado en contraposición y crítica hacia la forma en que se ha desarrollado la CNS. Como consecuencia, el FO-AR ejerce un papel activo en la CSS y se ha constituido en el instrumento que permitió que Argentina alcanzara en forma creciente los objetivos de transferencia de capacidades, conocimientos y experiencias nacionales hacia los PED, según sus prioridades bilaterales y privilegiando las relaciones con Latinoamérica. Otro elemento importante del cambio institucional fue conducido por el Programa de Fortalecimiento Institucional de la Subsecretaría de Coordinación y Cooperación Internacional del MRECIC, financiado por el PNUD para el período 2006-2008 (AR/05/023). Por medio de ese programa, el MRECIC adquirió los instrumentos y los recursos necesarios para desempeñar de modo eficiente y eficaz su rol ante la comunidad nacional e internacional y la Subsecretaría subió de nivel para convertirse en una Secretaría del MRECIC. Respecto de la CSS, el programa contribuyó al desarrollo de acciones de la CTPD desde el FO-AR mediante la identificación de nuevas ofertas argentinas, el diseño y ejecución de nuevos acuerdos bilaterales, la puesta en marcha de programas de asistencia técnica, capacitación e investigación conjunta y el desarrollo de seminarios para identificar oportunidades de CTDP. Por último, cabe indicar que desde el 2010 se han fijado tres objetivos prioritarios para el accionar del FO-AR en base a las orientaciones de la política exterior argentina, a su filosofía de la CSS y a los compromisos contraídos por el país a nivel internacional. Los objetivos son: a) dejar de lado la perspectiva asistencial, b) realizar actividades desde un enfoque de planificación y de participación de todos los países involucrados y c) definir en forma conjunta las condiciones de esas asociaciones (Levi, 2010 y Levi, 2011).

Para el caso de Brasil, la CSS también refleja una renovación a partir del año 2003 cuando la potencia regional decide aproximarse hacia los PED. Esta decisión estuvo influenciada por el cambio de Gobierno y de fuerza política en el año 2002, al consagrarse presidente electo Luiz Inácio Lula da Silva, líder del Partido de Trabajadores (PT), derrotando al candidato del tradicional Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB). Cabe indicar que el PT se presentó en las elecciones bajo el formato de una coalición de partidos. En esos años Brasil enfrentaba desafíos a nivel macroeconómico –crisis cambiaria y de inversión y problemas de inflación- y social para los cuales el presidente decidió impulsar planes y programas no asistencialistas y basados en la inclusión social para combatir la pobreza: el plan Hambre Cero, el programa Bolsa Familia, el plan Reforma Agraria, entre otros. En el año 2006, Lula ganó nuevamente las elecciones presidenciales, en segunda vuelta, frente al candidato del PSDB. De esta manera, Lula tuvo un segundo período presidencial (2007-2010) durante el cual el crecimiento económico junto con la democracia y el bienestar social fueron los pilares del desarrollo sustentable del país.

Desde el ascenso de Lula al poder se orientó una política exterior de posicionamiento regional y global de Brasil en búsqueda de una mayor autonomía. Asimismo, Brasil encabezó un activismo en favor del desarrollo y orientó su relación con los países del Sur. En consecuencia, la gran prioridad de la política exterior durante el gobierno de Lula era la construcción de una América del Sur políticamente estable, próspera y unida, con base en ideales democráticos y de justicia social. A su vez, se profundizaron las relaciones con grandes naciones en desarrollo (China, India, Rusia y Sudáfrica) y se reafirmaron los lazos profundos con todo el continente africano, en particular con los países de lengua portuguesa.

Tal apuesta por la CSS radica en los principios de solidaridad y de corresponsabilidad ya que Brasil decide compartir, con los países de menor o igual desarrollo relativo, aquellas experiencias que contribuyeron a su proceso de desarrollo dotándole de un *know how* particular. También tiene que ver con un propósito político, dado que Brasil estima que la CSS es un medio para promover la multipolaridad, la democracia y la paz, así como potencia la capacidad de negociación tanto de Brasil como de la región latinoamericana y del Sur en cualquier instancia multilateral. De igual modo, se observa un propósito económico al señalarse que mediante esta orientación de la cooperación se consigue expandir los intercambios económicos y una mayor presencia de Brasil en el mercado internacional (Lula da Silva, 2003).

Cuando Lula fue reelecto en 2006, dejó en claro que tras haber pasado las dificultades económicas y sociales, Brasil debía dar un salto cualitativo y continuar fortaleciendo las relaciones de amistad con las demás naciones del mundo. Asimismo, destacó la idea de que Brasil se cansó de ser una potencia emergente y por lo tanto pretendía consolidar su política exterior, su economía y la democracia para estar entre los PD (Lula da Silva, 2006).

Según la ABC (2006), Brasil se consolidó como un exportador de conocimientos en sus actuaciones de CSS a otros PED fortaleciendo así su presencia internacional. Así, el MRE (2007) estableció como principal propósito de la cooperación brasileña el de contribuir al desarrollo económico y social de los PED socios a partir del fortalecimiento de sus instituciones nacionales.

Desde el punto de vista de la ideología política, se observa la presencia de un gobierno de la social democracia criolla compuesto por un partido de izquierda, de origen socialista o reformista, que asume las reglas y el sistema de restricciones políticas y económicas de la democracia liberal y de la economía de mercado (Lanzaro, 2008). Así, hay una ruptura en el continuo derecha-derecha y, más bien, el PT de tinte izquierda alcanza una moderación ideológica y llega al poder mediante una alianza entre el capital y el trabajo, es decir entre el PT y el Partido Liberal (PL). La intención del PT no era crear un modelo económico socialista ni convertirse en un modelo paternalista o asistencialista sino por el contrario contribuir al desarrollo del país promoviendo el pleno empleo y poniendo fin a la pobreza y a la desigualdad a partir de reformas efectivas y moderadas.

En cuanto a los cambios institucionales, en el año 2004, por medio del Decreto 5.032, la ABC quedó subordinada a la Subsecretaría General de Cooperación y de Comunidades Brasileñas en el extranjero del MRE, con las mismas atribuciones anteriores, y en la actualidad está bajo el mando de la SGEC.

En ese mismo año, el presidente decretó los procedimientos a seguir por los organismos de la Administración Pública Federal para la celebración de actos de cooperación

técnica recibida. Por medio del decreto, se estableció la ejecución nacional como la modalidad de gestión de los proyectos de CTI y se le confirió a la ABC la facultad de supervisarla. Asimismo, se estableció que el MRE podía fijar, en casos específicos, otra modalidad de ejecución de proyectos y que en la cooperación brindada por Brasil a los PED, se adoptaría otra modalidad –sin mencionar cuál-. Por último, se especificó que la conclusión del acto complementario a la ejecución de los proyectos precisaba de la aprobación previa de la ABC (Decreto 5151, 2004).

Por último, en 2004 cambiaron las directrices de la CGPD brasileña y, así, se establecieron las de priorizar programas de CTI que intensifiquen las relaciones de Brasil con sus socios en desarrollo prioritarios, apoyar proyectos vinculados a programas y prioridades nacionales de desarrollo de los países receptores, canalizar esfuerzos para proyectos de mayor efecto multiplicador y alcance de resultados, apoyar iniciativas con contrapartida nacional y/o participación efectiva de instituciones socias y establecer acuerdos de asociación preferentemente con instituciones nacionales.

Queda claro, entonces, que en ambos países ante los cambios de fuerzas de gobierno, de ideologías políticas y de las instituciones de los sistemas de cooperación, se observa una nueva orientación hacia la cooperación en el ámbito latinoamericano así como la elección del eje Sur-Sur adoptando la CSS como modalidad de CID.

4.2. Re-configurando el sentido y la orientación de la CSS de Argentina y Brasil

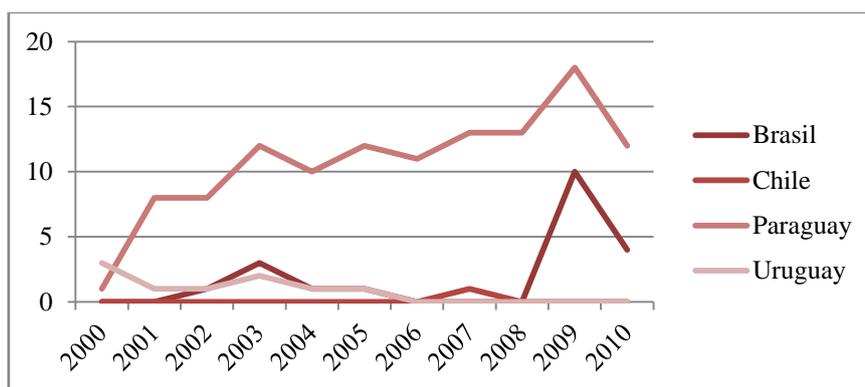
Como se ha mencionado anteriormente, detrás de cada actuación de cooperación horizontal bilateral existe una motivación y un sentido que responde a las estructuras gubernamentales de cooperación influenciadas por la política doméstica de los Estados. Con todos los datos analizados a lo largo de este ensayo, se puede decir que los cambios políticos e institucionales ocurridos en los principales países oferentes del Cono Sur han influido en las interacciones con los países de la región. Esto se explica en los siguientes puntos.

En primer lugar, cambian las orientaciones y prioridades de la política exterior debido a las decisiones políticas que adoptan los nuevos gobiernos electos de Kirchner en Argentina y de Lula en Brasil. Para el caso de Argentina se evidencia un claro regreso hacia la región como prioridad de política exterior, motivada en dejar atrás el pasado de alineamiento con la potencia del Norte estadounidense y con la mirada puesta en Europa, iniciar un camino de transición neoliberal, insertar al país en el mundo globalizado, fortalecer las relaciones con Latinoamérica -a fin de favorecer su posicionamiento en foros multilaterales- y eliminar las asimetrías regionales promoviendo una mayor integración en el MERCOSUR. En consecuencia, Argentina identifica como su principal socio en cooperación a Brasil, a quien reconoce y respeta como potencia regional y de quien aprende experiencias que reproduce en su ámbito doméstico. Con Chile las relaciones se intensifican a nivel de diálogo político y no tanto con actuaciones específicas de CSS. Aunque, vale mencionar que en el año 2009 ambos países firmaron un Tratado de Integración y Cooperación que contempla compromisos en el ámbito político, comercial y de cooperación a partir de una agenda de trabajo específica que orienta acciones conjuntas en terceros países de la región con menor desarrollo relativo. En su relación con Uruguay, no se observa que Argentina haya llevado a cabo una política de CSS intensa, muy por el contrario, las cifras indican casi

una cooperación mínima. Esto sucede porque Argentina privilegia las relaciones con Paraguay, quien es el único socio del Cono Sur categorizado como PRM baja y que presenta mayores asimetrías entre sus pares, incluso a instancias del MERCOSUR. Otro socio privilegiado de Argentina es Bolivia, pero su estudio excede la muestra de países seleccionada para el presente ensayo.

El Gráfico 6 se presenta una clara tendencia en el aumento del número de proyectos hacia Brasil y Paraguay en el período 2000-2010, plasmando en la acción las ideas de asociación con la potencia regional y con el país con menor nivel de desarrollo relativo.

Gráfico 6. Proyectos de Argentina según país de destino del Cono Sur en 2000-2010.



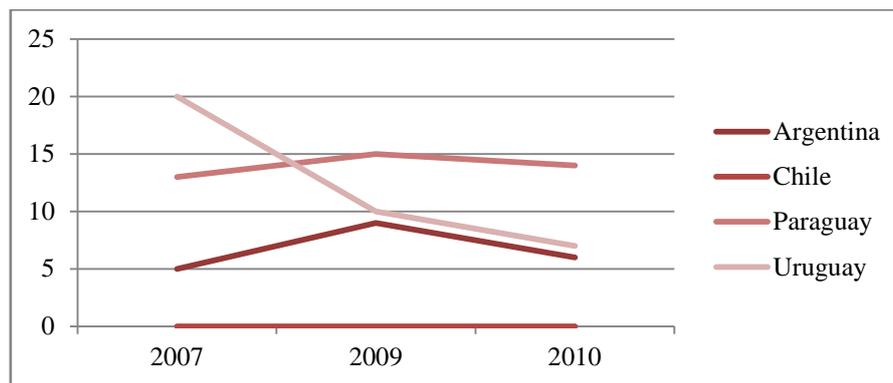
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del FO-AR (2008) y SEGIB (2010 y 2011).

En el caso de Brasil, se reconoce el regreso hacia la región latinoamericana también como respuesta a esa transición neoliberal que se inicia con el cambio de fuerza política en el poder. En este sentido, y considerando como prioritarios los principios de solidaridad y corresponsabilidad, Brasil decide posicionarse y erigirse como potencia tanto en la región como en el resto del mundo y claramente no limita sus relaciones en América Latina sino que las expande hasta abarcar zonas geográficas más amplias como ser Asia y África. En cuanto a sus interacciones en el Cono Sur, se percibe que las prioriza para con Uruguay y Paraguay como socios receptores por sus niveles inferiores de desarrollo y con Argentina, potenciando la CSS técnica y una cooperación conjunta en terceros países de la región, particularmente en aquellos de menor desarrollo relativo. El objetivo prioritario de estas políticas de cooperación es fortalecer el MERCOSUR disminuyendo las asimetrías dentro de la región. Con Chile, las relaciones son escasas o nulas, lo cual puede atribuirse a una mayor distancia geográfica entre ambos pero sí existe un diálogo político que fomenta sus vinculaciones. Vale destacar que en términos comparativos, la región latinoamericana y en particular el Cono Sur no son los principales destinos de CSS brasileña en número de proyectos y de acciones⁹. Esto sucede precisamente porque Brasil tiene pretensiones de potencia global y de hecho es considerado un país emergente de gran potencial que continúa en crecimiento.

Si se observa el Gráfico 7 se puede apreciar que los socios principales de Brasil en el Cono Sur son precisamente y en orden prioritario Paraguay, Uruguay y Argentina. Cabe destacar la imposibilidad de presentar datos de un período continuado del 2000 al 2010, como en el caso argentino, dada la ausencia de información sistematizada.

⁹ Según datos del MRE (2007), África concentra la mayor parte de los recursos de la cooperación brasileña (más del 57%) mientras que América del Sur recibe el 18,36% del total.

Gráfico 7. Proyectos de Brasil según país de destino del Cono Sur en 2007, 2009 y 2010.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MRE (2007) y SEGIB (2010 y 2011).

En segundo lugar, la orientación ideológico-política de los gobiernos de Argentina, con la nueva izquierda de Kirchner, y de Brasil, con la socialdemocracia criolla de Lula, incidió en la promoción e intensificación de las relaciones en la región del Sur y, específicamente, en el Cono Sur dado que luego de la crisis del sistema neoliberal se vuelve hacia una mirada transformadora de la realidad en búsqueda de un orden internacional más justo a través de un mejor posicionamiento de los países del Sur en las decisiones globales que les afectan. Tampoco es casualidad que las relaciones de cooperación con los países latinoamericanos se hayan promovido en un período histórico en el cual la mayoría de los gobiernos presentan una ideología orientada hacia la centro-izquierda o izquierda. En este sentido y para ambos casos se observa un trabajo intensivo al interior de la región para luego poder ir ganando posicionamiento, de modo individual o en bloque, en el sistema internacional. Cabe indicar también, que se retoma esa posición del eje Sur-Sur por coincidir en valores con los ideales que promueven los gobiernos de Argentina y Brasil en el poder. Tal y como señala Levi (2011), la CSS desde sus orígenes predicaba los principios de horizontalidad, equidad, respeto por la soberanía nacional y la corresponsabilidad.

En tercer lugar, los cambios institucionales que se sucedieron en los sistemas gubernamentales de cooperación internacional repercutieron en fortalecer la CSS bilateral y en posicionar a ambos países como socios oferentes. Esto se explica porque ante cambios en el gobierno y en la orientación de la política exterior, se debieron adaptar las reglas de juego a fin de favorecer la actuación de estos países en concordancia con tales lineamientos políticos. Para el caso de Argentina el cambio es muy evidente dado que desde el FO-AR el país decide hacia dónde orientar su cooperación de tipo bilateral e incluso se modifica el sentido que se le da a la palabra horizontal. Así, se la re-significa dándole el valor del eje Sur-Sur. Asimismo, el país lleva a cabo un proceso de fortalecimiento institucional a partir del Programa AR/05/023 a fin de dotar de mejores competencias de gestión a las unidades encargadas de la cooperación internacional. En cuanto a Brasil, los grandes cambios institucionales no se suceden durante el gobierno de Lula ya que la creación de la ABC es anterior a dicho período. No obstante, con Lula se re-orientan las actuaciones de CSS, a partir de las nuevas directrices asignadas a la CGPD, y se privilegian las relaciones con los países africanos de lengua portuguesa y con Latinoamérica.

Para ambos casos, se evidencia una elección de fortalecerse como oferentes en el ámbito del Cono Sur para luego poder expandir sus experiencias y replicar aquéllas de mayor éxito en los PED de otras regiones. A su vez, tanto Argentina como Brasil se destacan en determinados sectores de cooperación, lo que permite dar cuenta de las capacidades competitivas que les diferencia de otros oferentes. De este modo, y como afirma Lechini (2010), la opción por la CSS responde a una estrategia de inserción internacional del país en la búsqueda de mayores niveles de autonomía decisoria e independencia respecto a los PD.

Es menester indicar que las diferencias en el número de actuaciones bilaterales que cada uno puede llevar a cabo están condicionadas por el nivel de ingreso con el que cuentan y especialmente por el tiempo en el que han generado una capacidad instalada para posicionarse como socios oferentes de CSS. Y, en este sentido, es claro el predominio de Brasil como oferente regional y global. Asimismo, tanto Brasil como Argentina privilegian la CTPD por requerir menor cantidad de recursos económicos y por tener un mayor impacto en el desarrollo del socio receptor pues se fomenta el fortalecimiento de competencias y capacidades del socio local en base a sus prioridades de desarrollo.

Por todo lo mencionado anteriormente, se puede decir entonces que los cambios políticos e institucionales ocurridos en Argentina y en Brasil en el período 2000-2010 han repercutido en una re-orientación y nueva significación de la CSS.

5. Conclusiones

A lo largo del presente ensayo se pudo concluir con una serie de ideas claves que aportaron a la consecución del objetivo general.

En primer lugar, luego de analizar la evolución histórica y conceptual de la CSS se pudo dar cuenta de que su identidad emergió del *PABA* pero su desarrollo fue fruto de una experiencia y reflexión continuas. Así, la CSS como modalidad de la CID resurge y es reconocida tanto por los PED como los PD aunque aún persisten debates en torno a su definición, principios y cuantificación. Respecto de la región latinoamericana, su aporte teórico y filosófico para el desarrollo y consolidación de la CSS le ha permitido posicionarse como un actor activo en el sistema de la CID al tiempo que fue siendo desplazada como receptora de AOD. En la actualidad pueden observarse un número importante de actuaciones de CSS en sus más variadas versiones y un trabajo continuo por sistematizar la información de tales iniciativas en el marco de la SEGIB.

En segundo lugar, el estudio de los sistemas gubernamentales de cooperación internacional y la CSS bilateral ejecutada en el Cono Sur permitió la identificación de los socios oferentes y receptores, sus capacidades y necesidades y la concentración y dispersión de las dinámicas entre ellos. Del conjunto, se destacaron Argentina y Brasil como los principales socios oferentes y Paraguay como el principal socio receptor. Uruguay, por su parte, se encuentra en una transición, de país receptor a oferente, lo cual se evidencia en los cambios que ha experimentado su sistema gubernamental de cooperación y por el incremento en el número de acciones. Para el caso de Chile, como el número de actuaciones en el Cono Sur es muy pequeño se espera que se intensifiquen las vinculaciones con los socios de la región a partir de asociaciones conjuntas para terceros países con menor nivel de desarrollo relativo.

En tercer lugar, luego del análisis de los cambios político-institucionales de Argentina y Brasil se pudo apreciar cómo la política doméstica influye en la política exterior y, por consiguiente, en la política de cooperación internacional. Así, para ambos países, dados los cambios en las fuerzas de gobierno, de ideologías políticas y de las instituciones de los sistemas de cooperación, se evidenció una nueva orientación hacia la cooperación en el ámbito latinoamericano así como la elección del eje Sur-Sur por diversas razones orientadas por principios y valores compartidos. En cuanto a la visión que construyen sobre la CSS, ambos países la reconocen como un medio, como un instrumento, por medio del cual se pueden promover acciones en conjunto con sus socios a fin de promover el desarrollo humano de las personas y lograr la justicia social. Sin embargo, la CSS también responde a sus pretensiones de lograr un mejor posicionamiento en los ámbitos multilaterales de discusión y de decisión política. Por consiguiente, en tanto la CID y, particularmente la CSS, continúen siendo un instrumento de la política exterior de los Estados resulta imprescindible monitorear los ámbitos de la política doméstica.

6. Bibliografía

- ABC (2005): “O que é a ABC?”, *VIA ABC*, julho.
- (2006): “Cooperação Técnica com Países Desenvolvidos, Instrumento de Desenvolvimento nacional e de impulso à Cooperação Sul-Sul”, *VIA ABC*, março.
- (2007): “Desenvolvimento social: um tema da cooperação técnica brasileira”, *VIA ABC*, julho.
- AJENJO FRESNO, N. (2006), “Sistemas Políticos en América Latina”, en SOTILLO, J. A. y AYLLÓN, B. (eds.), *América Latina en Construcción. Sociedad, Política, Economía y Relaciones Internacionales*, Catarata, pp. 92-121.
- AGCI (1990), *Ley Orgánica N° 18.989*.
- (2010), *Balance 2006-2010*, Gobierno de Chile.
- AUCI (2010), *Informe preliminar de las capacidades uruguayas para la cooperación técnica (Sur-Sur y Triangular)*.
- (2011), *Memoria Anual 2011*.
- AYLLÓN PINO, B. y COSTA LEITE, I. (2010), “La Cooperación Sur-Sur de Brasil. Proyección Solidaria y Política Exterior”, en AYLLÓN, B. y SURASKY, J. (coords.), *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, Catarata, pp. 69-101.
- AYLLÓN, B. y SURASKY, J. (2010), “La Cooperación Sur-Sur: una realidad en proceso de invención”, en AYLLÓN, B. y SURASKY, J. (coords.), *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, Catarata, pp. 177-186.
- AYLLÓN PINO, B. (2006), “América Latina en el Sistema Internacional de Cooperación para el Desarrollo”, en SOTILLO, J. Á. y AYLLÓN, B. (eds.), *América Latina en Construcción. Sociedad, Política, Economía y Relaciones Internacionales*, Catarata, pp. 242-291.

- Constituição da República Federativa do Brasil (2005), *Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 52*, 08 de março de 2006, Brasília.
- Constitución Nacional de Paraguay (1992), Asunción.
- DAS, S.; DE SILVA, L. y ZHOU, Y. (2007), “Towards An Inclusive Development Paradigm – South-South Development Cooperation”, *Working Paper*, South-South Development Forum, UNDESA, Nueva York.
- DECRETO Nº 312 (1962), *Por el que se crea la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social dependiente de la Presidencia de la República*, Asunción.
- Nº 94.973 (1987), *Aprova o Estatuto da Fundação Alexandre de Gusmão (funag), e da Outras Providencias*, Brasília.
- Nº 2.070 (1996), *Aprova a Estrutura Regimental do Ministério das Relações Exteriores e dá outras providências*, Brasília.
- Nº 17.836/97 (1997), *Nuevos mecanismos de coordinación de la cooperación técnica internacional para el desarrollo sostenible*, Asunción.
- Nº 5.151 (2004), *Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal, para fins de celebração de atos complementares de cooperação técnica recebida de organismos internacionais*, Brasília.
- DOMÍNGUEZ MARTÍN, R. (2010), “Agenda Sofisticada de Eficacia+Eficiencia de la Ayuda: Implicaciones y Oportunidades para América Latina y el Caribe”, en TEZANOS VÁZQUEZ, S., *América Latina y el Caribe. Mapa Estratégico para la Cooperación del Siglo XXI*, Civitas, pp. 84-102.
- ECOSOC (2008), *Background Study for the Development Cooperation Forum. Trends in South-South and Triangular Development Cooperation*, United Nations Economic and Social Council, New York.
- FERNANDEZ DE KIRCHNER, C. (diciembre 2007), *Discurso de la toma de posesión presidencial ante el Congreso Nacional*, Buenos Aires.
- FITTIPALDI FREIRE, M. (2012), “La Cooperación Internacional en Uruguay, Apuntes sobre su situación y perspectiva”, *Documento de trabajo*, nº 12, IUDC –UCM, Madrid.
- FO-AR (2008), “Fondo Argentino de Cooperación Horizontal”, *Revista del FO-AR*, nº9, Buenos Aires.
- (2010), “Cooperación Sur-Sur y Triangular de la Argentina”, *Revista del FO-AR*, nº10, Edición Especial Bicentenario de la Patria, Buenos Aires.
- Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness (2011), *Busan Partnership for Effective Development Co-operation*, Busan.
- HIRST, M. (2010), “América Latina y la Cooperación Sur-Sur”, en AYLLÓN, B. y SURASKY, J. (coords.), *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, Catarata, pp. 17-39.
- KERN, A. S. y WEISSTAUB, L. (2011), “El debate sobre la Cooperación Sur-Sur y su lugar en la política exterior de la Argentina”. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 27, invierno 2011, IUDC – UCM, pp. 83-95.

- KIRCHNER, N. (2003), *Discurso de la toma de posesión presidencial ante el Congreso Nacional*, Buenos Aires.
- LANZARO, J. (2008), “La ‘tercera ola’ de las izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la social-democracia”, *Working Paper*, 91/2008, UAM, Madrid.
- LECHINI, G. (2010), “La Cooperación Sur-Sur en las Agendas Externas de Argentina y Brasil”, *Revista Estudios Digital*, n° especial, otoño, UNC, Córdoba.
- LEVI, J. (2010), “La Argentina y su Estrategia de Cooperación Sur-Sur y Triangular: dos años de transformaciones (2009-2010)”, *Revista del FO-AR*, Edición especial Bicentenario de la Patria, n° 10, Buenos Aires, pp. 11-17.
- (2011), “La Argentina y la nueva arquitectura de la cooperación internacional”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n° 27, invierno 2011, IUDC – UCM, pp. 17-42.
- LEY N° 841 (1962), *Que aprueba el Decreto – Ley N° 312 del 6 de marzo de 1962*, Asunción.
- N° 18.719 (2010), *Presupuesto Nacional, período 2010-2014*, Montevideo.
- LULA DA SILVA, L. I. (enero de 2003), *Discurso de posse do presidente*, Brasilia.
- (octubre de 2006), *Discurso como presidente reeleito*, Brasilia.
- MRE de Brasil (2007), *South-south cooperation activities carried out by Brazil, Under Secretariat General for Cooperation and Trade promotion*.
- MRECIC, Presidencia de la Nación (2006-2008), *Programa de Fortalecimiento Institucional de la Subsecretaría de Coordinación y Cooperación Internacional*, Buenos Aires.
- NACIONES UNIDAS (1978), *Plan de Acción de Buenos Aires sobre Cooperación Técnica entre Países en Vías de Desarrollo*.
- (1981), *Plan de Acción de Caracas sobre Cooperación Económica entre Países en Vías de Desarrollo*.
- PNUD (2011), *Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y Equidad: un mejor futuro para todos*.
- RESOLUCIÓN STP N° 23 (2004), *Por el que se crea la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional*, Asunción.
- SEGIB (2007), “Informe de la Cooperación en Iberoamérica”, *Estudios SEGIB*, n°2, Madrid.
- (2008), “II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica”, *Estudios SEGIB*, n°3, Madrid.
- (2009), “Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica”, *Estudios SEGIB*, n°4, Madrid.
- (2010), “Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica”, *Estudios SEGIB*, n°5, Madrid.
- (2011), “Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica”, *Estudios SEGIB*, n°6, Madrid.

- SURASKY, J. (2010), “Argentina y la Cooperación Sur-Sur”, en AYLLON, B. y SURASKY, J., *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, Catarata, pp. 41-68.
- XALMA, C. y VERA, J. M. (2008), “Iberoamérica y la Cooperación Sur Sur”, *Circunstancia 17*, Instituto Universitario de Ortega y Gasset, Madrid.
- ZHOU, Y. (2002), “Ampliando los puentes de la Cooperación Sur-Sur”, *Análisis*, enero-abril, SELA, pp. 37-45.



Cátedra de **Cooperación Internacional y con Iberoamérica**



Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo-5

Noviembre 2013

Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica

Universidad de Cantabria

E.T.S. Caminos, Canales y Puertos

Centro de Desarrollo Tecnológico

Avenida de los Castros s/n

39005 Santander (España)

Tel. (+34) 942 20 22 47