



La Cooperación Sur-Sur y Triangular

BRUNO AYLLÓN

LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR

¿Subversión o adaptación de la cooperación internacional?



La Universidad
de postgrado
del Estado

LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR

¿Subversión o adaptación de la cooperación internacional?

BRUNO AYLLÓN



Primera Edición, 2013

327

A978c

Ayllón, Bruno

LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR: ¿SUBVERSIÓN O ADAPTACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL? / Bruno Ayllón. — 1ª ed. — Quito: Editorial IAEN, 2013.

152 p.; 15 X 21 cms.

ISBN: 978-9942-950-15-4

1. RELACIONES INTERNACIONALES 2. ASPECTOS
ECONÓMICOS Y SOCIALES 3. COOPERACIÓN SUR-SUR
(SUGERIDO) 4. SUR GLOBAL (SUGERIDO) I. Título

COLECCIÓN DE ESTUDIOS EN POLÍTICA INTERNACIONAL

Director: Jacques Ramírez G.

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

Av. Amazonas N37-271 y Villalengua esq.

Edificio administrativo, 5to. piso

Telf: (593) 02 382 9900, ext. 312

www.iaen.edu.ec

Información: editorial@iaen.edu.ec

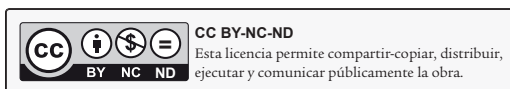
Coordinación editorial: Juan Guijarro H.

Diseño de portada e interiores: David Rivera V.

Imagen de portada: *América invertida* (1943), de Joaquín Torres García

Corrección de estilo: La Caracola Editores

Quito - Ecuador, 2013



Índice

Presentación 9

Prólogo 11

Introducción 15

1. Surgimiento y evolución de la Cooperación Sur-Sur (CSS) 21
2. Definiciones, características y cuantificación 45
3. La CSS en Latinoamérica 67
4. La Cooperación Triangular (CTR) 87
5. La Cooperación Sur-Sur y el debate sobre la eficacia de la ayuda en Latinoamérica 109

Conclusiones 123

Bibliografía 133

Lista de siglas 149

Presentación

El ascenso de los países del Sur y la crisis económica que ha derribado mitos sobre la superioridad del modelo y las prácticas de los países denominados *desarrollados* constituyen algunas de las fuerzas profundas que están modificando la fisonomía de las relaciones internacionales en este siglo XXI. En este contexto la Cooperación Sur-Sur (CSS), impulsada en especial por los países latinoamericanos, representa una alternativa a la Cooperación Norte-Sur (CNS) que va ganando, paulatinamente, en intensidad, consistencia y relevancia.

Además de diferenciarse por los principios que la orientan (equidad, horizontalidad, consenso, no injerencia en asuntos internos, ausencia de condicionalidades, mutuo beneficio, etc.) la CSS es el reflejo de las transformaciones estructurales que experimentan en la última década la mayoría de los países en Latinoamérica, tanto en el orden político, económico y social como en el no menos importante de la construcción de estructuras de pensamiento y de conocimientos desde el Sur. En efecto, tal y como enseña Boaventura dos Santos, «las epistemologías del Sur reflexionan creativamente [...] para ofrecer un diagnóstico crítico del presente que, obviamente, tiene como su elemento constitutivo la posibilidad de reconstruir, formular y legitimar alternativas para una sociedad más justa y libre».

Este es el caso del Ecuador, que proclama en la Constitución de Montecristi los siguientes principios rectores de sus relaciones internacionales: «la independencia e igualdad jurídica de los Estados, la convivencia pacífica y la autodeterminación de los pueblos, así como la cooperación, la integración y la solidaridad» (artículo 416). Por su parte, el Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017) establece la visión política de largo plazo que orienta la cooperación que las instituciones ecuatorianas ofrecen a otros países de su entorno regional:

Ecuador ve en la cooperación una oportunidad para multiplicar los nexos Sur-Sur y cimentar la diversificación de sus relaciones exteriores. La cooperación es un mecanismo complementario de las políticas nacionales previamente establecidas en forma soberana, no una condición de ellas. Pero hay una ruptura adicional en la forma en que se concibe la cooperación: se trata de la construcción de lazos que transmitan desde Ecuador hacia

otras sociedades recursos, conocimientos y experiencia que permitan a poblaciones de otras partes del mundo beneficiarse de lo que se crea en el país (PNBV 2013-2017: 345).

Este libro, autoría del doctor Bruno Ayllón, docente e investigador PROMETEO en la Escuela de Relaciones Internacionales José Peralta del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), nos presenta de una manera didáctica y comprensible el proceso histórico de surgimiento de la CSS, su evolución, las formas que adopta y su materialización en realizaciones concretas, con especial énfasis en las experiencias latinoamericanas y ecuatorianas. Más allá de los meros aspectos factuales y descriptivos, la obra suscita el interrogante de reflexionar sobre el sentido profundamente transformador, y hasta cierto punto subversivo, de la CSS. En efecto, la cooperación entre países en desarrollo, como se conoce también, supone la ruptura del cartel de la *solidaridad organizada* o de la *industria de la ayuda*, a través del cual los países desarrollados agrupados en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE han determinado, hasta hace poco, los rumbos de una cooperación internacional concebida por ellos como vehículo hegemónico de diseminación de un modelo de desarrollo hoy en ruinas. De este hecho se deriva el enorme desafío político y contra-hegemónico que los países del *Sur Global* plantean a los países otrora hegemónicos del Norte.

Con esta publicación titulada *La Cooperación Sur-Sur y Triangular: ¿subversión o adaptación de la cooperación internacional?*, la Escuela de Relaciones Internacionales José Peralta del IAEN abre su línea editorial de Estudios Internacionales y redobra su apuesta por la ampliación del espacio que merecen las temáticas vinculadas al universo analítico, conceptual y práctico de la cooperación internacional. Una apuesta que se materializa en el dictado tanto en la especialización en Cooperación Internacional como en la maestría de Relaciones Internacionales de cátedras específicas sobre teorías del desarrollo, enfoques y tendencias de la cooperación internacional o integración y Cooperación Sur-Sur.

Por todo lo anterior, este libro adquiere una relevancia creciente como material didáctico de apoyo a la especialización en Cooperación Internacional que se ha puesto en marcha como parte del proceso formativo de los terceros secretarios que recién ingresan al servicio exterior del Ecuador.

Dr. Jacques Ramírez

DECANO DE LA ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES JOSÉ PERALTA
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

Prólogo

La preocupación por comprender al hoy denominado *Sur Global* ha crecido en los últimos años de la mano del incremento de su capacidad para influenciar la toma de decisiones en el escenario mundial, la cual se ha visto potenciada a partir de la crisis financiera internacional que se inició en 2008.

El comercio entre países del Sur, la inversión extranjera directa originada y con destino en los mismos, su participación en los esquemas de gobernanza global, la conformación de bloques como los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y los CIVETS (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica) ha sido un tema sobre el que se ha producido una enorme cantidad de literatura que no siempre ha estado a la altura de las circunstancias.

De entre todos los temas analizados, el de la Cooperación Sur-Sur (CSS) ha sido, sin duda, uno de los que han resultado más atractivos tanto a académicos como a funcionarios estatales y de organizaciones internacionales: presentada por algunos desde una mirada un tanto romántica y por otros como una *continuidad de lo mismo*, lo cierto es que la CSS respondió con creces al interés que se le brindaba, mostrando su capacidad de adaptación a situaciones heterogéneas, un crecimiento cuantitativo y cualitativo significativo en un lapso corto de tiempo y su potencialidad para atraer la atención política de grupos y Estados diversos entre sí.

Poco a poco la CSS fue convirtiéndose en un espacio propicio para fomentar la articulación de trabajos y acciones entre los países del Sur y fue recreando un sentido de denuncia de unas relaciones internacionales que les han reservado un papel siempre marginal en la adopción de decisiones de alcance global, una característica de este tipo de cooperación desde sus orígenes que, tal como lo señala en este libro el doctor Bruno Ayllón, docente e investigador PROMETEO en la Escuela de Relaciones Internacionales José Peralta del IAEN, están definitivamente ligados al *espíritu de Bandung*.

El contexto internacional que presenta el inicio de este siglo, signado por una sucesión aun inacabada de crisis (de seguridad, energética, alimentaria, financiera), brindó a los países del Sur el marco propicio para poner en práctica experiencias de cooperación construidas a partir de explotar las posibilidades que surgen de su propia heterogeneidad, rescatando así el valor de la diversidad como un activo a partir del cual construir nuevos caminos de encuentro.

Las diferentes experiencias históricas, económicas, sociológicas y culturales de los países del *Sur Global* sumadas a una conciencia más o menos común de injusticia en el reparto mundial del poder y de los beneficios tangibles, se convirtieron entonces en un nuevo factor que posibilitó su encuentro. La CSS comenzó entonces a edificar puentes entre ellos.

Sobre la base de esos encuentros, los países del Sur fueron construyendo posiciones si no comunes al menos cada vez más cercanas frente a problemas globales. América Latina jugó un rol preponderante en esta materia y se convirtió en un centro de generación de un discurso de la cooperación internacional propio del Sur, referenciado en sus propias experiencias.

Como es sabido, el decir también construye realidades y así la elaboración de un discurso sobre la cooperación internacional propio del Sur no tardó en establecer una relación dialéctica con su hacer a partir de la cual ambas partes se nutrieron y se nutren todavía. El paso siguiente llegaría de manera casi natural y estaría dado por el establecimiento de concepciones del *Desarrollo* propias del Sur, imposibles de ser traídas al debate internacional del que hoy forman parte si no hubiese sido por el reencuentro de los países y los pueblos del Sur con sus propias capacidades y saberes.

El *Sumak Kawsay* recogido por la Constitución ecuatoriana —elaborada en Montecristi con presencia y aportes de personalidades llegadas desde diferentes lugares del mundo pero bajo la decisión soberana del Ecuador— y el *Suma Qamaña* de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia han sido los primeros e importantes pasos dados en esa dirección.

El vigor y las posibilidades de la CSS sumados a las consecuencias de una crisis que presionaban sobre los presupuestos nacionales de los tradicionales donantes del Norte, sin negar una parte de real interés por apoyar los avances realizados por países del Sur, llevaron a los donantes tradicionales a acercarse a la CSS, y la Cooperación Triangular se presentó como una fórmula apta para permitir el encuentro.

Desde unas experiencias marcadas por un actor del Norte que aportaba recursos financieros para que un actor del Sur pudiese llevar sus conocimientos técnicos a través de la cooperación internacional a un segundo país del Sur, se fue evolucionando hacia las formas y esquemas cada vez más complejos de interacción entre Estados del Norte y del Sur, organismos internacionales e instituciones financieras internacionales que caracterizan la actual Cooperación Triangular.

Si bien es cierto que ni la CSS ni la Triangular son históricamente nuevas, también lo es que el contexto dentro del cual una y otra tienen lugar hoy abre

unas posibilidades de acción y crecimiento para una y otra que hasta ahora nunca habían tenido.

Lejos de nutrirse de una *ausencia de conflictos*, la CSS y Triangular se alimentan de un mundo crecientemente conflictivo en el que algunos de los desacuerdos, como ocurre en materia de cuidado de la naturaleza, pueden incluso estar poniendo en cuestión la sustentabilidad de las condiciones que posibilitan la vida en el planeta. Lejos de tratarse de una contradicción, estamos ante una marca de nuestro tiempo: no somos ajenos a la idea de que el incremento de la cooperación se traduce en un aumento de las posibilidades de conflicto al incrementarse los espacios de relación entre las partes, pero sabemos que lo contrario también es cierto y que la presencia del conflicto abre puertas a la cooperación para todos aquellos que sepan aprovecharlas.

Hoy el lector o lectora que tiene este libro entre sus manos cuenta con una herramienta elaborada por un autor que no solo está entre los más destacados especialistas en CSS, sino que habiendo nacido en un país del Norte nos demuestra, a través de su compromiso con el tema que nos presenta, que el Sur mucho más que una referencia geográfica, económica o histórica es un posicionamiento político a favor de la construcción de un mundo más justo, donde el disfrute de los derechos humanos por todos y todas abandone el papel para plasmarse en realidad cotidiana.

Esta obra nos muestra con datos estadísticos, repasando hechos históricos, aportando abundante información y una interpretación clara y accesible tanto a expertos como a quienes se acercan a este tema por primera vez, que la CSS solo puede comprenderse cabalmente desde una experiencia que la excede y a la vez la integra dentro de una lógica de búsqueda del cambio.

El recorrido por la CSS y Triangular que desde un lenguaje y un saber académicos el doctor Bruno Ayllón hace en este libro bien puede ser identificado con el llamado que nos realiza la poeta de la nación shuar (y ecuatoriana) María Clara Sharupi cuando en su obra *Como puma herido* nos convoca a: *Que las palabras sigan vivas / las ideas no pernocten / las imágenes dancen al son de los tambores / y la música sea sonidos sonoros que lleguen al corazón de Iwía.*

No solo el futuro de la Cooperación Sur-Sur depende de ello.

Javier Surasky

PROFESOR DE DERECHO INTERNACIONAL Y RELACIONES INTERNACIONALES
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

Introducción

Ningún país es tan pobre como para no tener nada que ofrecer, ni ninguno tan rico como para no tener nada que aprender.

Boaventura dos Santos

Uno de los principales fenómenos de las relaciones internacionales contemporáneas es el ascenso económico y político de ciertos actores estatales y transnacionales del *Sur Global*, expresión acuñada al finalizar la Guerra Fría para hacer referencia a los países y sociedades en desarrollo del hemisferio Sur, y a otros ubicados en el hemisferio Norte pero que poseen indicadores de desarrollo medios y bajos. Nos referimos a la mayoría de países africanos, latinoamericanos y asiáticos, en un número próximo a los 150 Estados independientes.

El término *Sur Global* es una designación simbólica para denominar a una amplia gama de naciones en desarrollo, diversas por sus historias, orígenes y tradiciones, con múltiples enfoques en lo relativo al poder, la cultura o la identidad. El rótulo ha sustituido y actualizado progresivamente el calificativo de *Tercer mundo* en el que fueron encasillados muchos países en desarrollo al conquistar su independencia e inaugurar un orden internacional poscolonial. El *Sur Global* ha sido interpretado también como un «espacio de resistencia híbrido», menos dependiente del *Norte Global*. Incluye a agentes públicos y privados que ocupan «una posición estructural de periferia o semiperiferia en el sistema-mundo moderno». Este espacio se encontraría en proceso de articulación y su común denominador estaría representado por la voluntad de construir una «globalización contra-hegemónica» (Grovoqui, 2010; Cairo y Bringel, 2010: 43).

La denominación ha ganado fuerza en la comunidad epistémica de la cooperación internacional para el desarrollo en los últimos años. No ignoramos el efecto homogeneizador del término, aunque damos por supuesto que el lector sabrá captar las diferencias entre los países en desarrollo, dentro de los cuales podemos encontrar a países tan disímiles como China y Uruguay, por ejemplo, incluidos en el *Sur Global*, que otorgan una importancia destacada a la Cooperación Sur-Sur (CSS) en su política exterior.

Como señalan algunos autores, cada vez es más difícil identificar quiénes pertenecen al *Sur Global* pues está en curso un proceso de *reformatación* del mismo vinculado a la localización y desplazamiento del poder hacia nuevas geografías (Lechini, 2012: 17; Milani, 2012)

Dentro de este grupo tan heterogéneo, se han destacado como objeto de estudio en la Economía del Desarrollo y en las Relaciones Internacionales las llamadas *potencias emergentes*, países catalogados como *campeones, ganadores de la mundialización o globalizadores del siglo XXI*. A pesar de la elasticidad del sello de *emergentes*, lo cierto es que el éxito mediático de tal etiqueta ha consagrado esta realidad particular que sintetiza tres fenómenos interrelacionados: 1) el desplazamiento del eje gravitatorio del crecimiento de la economía mundial; 2) la difusión estructural del poder global ocasionada por la diplomacia enérgica y multidireccional desplegada por los emergentes, lo que ha generado cambios en la gobernanza política y económica; 3) la progresiva pérdida del monopolio del poder por parte de las potencias occidentales después de cinco siglos de hegemonía en el concierto internacional (Santander, 2012; Magalhaes, 2011).

En un contexto internacional marcado por la crisis económica, los países emergentes y otros países en desarrollo más avanzados se encuentran en un proceso de incremento y consolidación de su oferta de cooperación a otros países en desarrollo. La intensificación de la cooperación entre países en desarrollo, y de forma destacada entre los emergentes, puede considerarse un proceso que es el resultado de, al menos, cuatro factores interconectados: primero, las tasas sostenidas de crecimiento económico que han alcanzado muchos países emergentes en términos de PIB nominal y las proyecciones que indican la ampliación de su peso en los procesos de creación y distribución de la riqueza global. El segundo factor es la puesta en marcha en estos países de un conjunto de exitosas políticas públicas en materia económica, social y científico-tecnológica que han tenido como base diferentes aprendizajes y experiencias nacionales de desarrollo. En este proceso ha sido fundamental la decisión política de los emergentes de apostar por una inserción soberana en el mundo, sobre la base de la recuperación de las capacidades reguladoras del Estado como impulsor del desarrollo y del fortalecimiento del papel de las instituciones nacionales para gobernar los mercados.

Un tercer factor relevante es la formulación y ejecución de políticas exteriores más afirmativas que han diversificado las opciones de inserción internacional de los emergentes a través de la articulación de coaliciones Sur-Sur. Estas coaliciones, como los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), inciden en foros multilaterales y regímenes internacionales donde

los países emergentes cuestionan las reglas de la política y la economía internacional definidas por las potencias occidentales tradicionales. Sin embargo, lo hacen en un contexto radicalmente diferente al del surgimiento de las relaciones Sur-Sur, durante la conferencia de Bandung (1955), como examinaremos a continuación. Si el *espíritu* de aquella época fue la búsqueda de alternativas en el mundo de la Guerra Fría, en la actualidad, la lógica que lleva a los emergentes y a otros países de renta media (PRM) a intensificar la CSS es la de promover su inserción internacional a través de la generación de mecanismos de diálogo político y empoderamiento económico. Este proceso ha sido impulsado por los flujos financieros y por el comercio entre países en desarrollo que se ha multiplicado en los últimos cinco años (Tres, 2012).

El cuarto factor que identificamos es la combinación virtuosa en algunos de estos países de fuertes liderazgos, de voluntad política para estrechar los lazos políticos y económicos con otros países en desarrollo, de recursos financieros para dinamizar estas relaciones y de fortalecidas capacidades institucionales. Estos elementos han posibilitado que, gracias a la intensificación de la CSS, se estén compartiendo los conocimientos técnicos, científicos y tecnológicos así como las experiencias, prácticas y soluciones que pueden contribuir a la superación de los obstáculos que dificultan el crecimiento económico, la inclusión social y el desarrollo sostenible de los países en desarrollo.

Frente a este panorama de crisis, los países en desarrollo y los emergentes que, recordemos, poseen aún grandes bolsas de pobreza, fragilidades institucionales y enormes desigualdades, siguen aumentando su cooperación ofreciendo a otros el conocimiento de sus políticas y programas en pro del desarrollo.

El reconocimiento de la CSS se plasmó en la Declaración Final del IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (Busan, Corea del Sur, diciembre de 2011), que subrayó las diferencias de «la naturaleza, las modalidades y las responsabilidades» de la CSS respecto a las aplicadas a la Cooperación Norte-Sur (CNS), las perspectivas alentadoras que ofrece la pluralidad de enfoques en la práctica de la cooperación, los recursos adicionales que aporta y el enriquecimiento de los conocimientos y aprendizajes que incorpora. Igualmente se reconoce en el último Informe de Desarrollo Humano del PNUD (2013), titulado *El ascenso del sur*, en el que las Naciones Unidas señalan el profundo cambio que están experimentando las dinámicas globales con el rápido ascenso de poderes de los países en desarrollo y la importante implicación de este fenómeno para el desarrollo humano (PNUD, 2013).

De esta forma, la difusión del poder mundial y el ascenso económico y político de los países emergentes, en su mayoría PRM todavía en proceso de desarrollo, constituyen dos de las principales transformaciones en las relaciones internacionales del siglo XXI. Diferentes estimaciones afirman que los países BRICS y otros emergentes concentrarán, en el año 2030, cerca del 60% del PIB mundial (UN LDC IV/OHRLLS, 2011). Las proyecciones futuras señalan que el PIB de China sobrepasará al de Estados Unidos en el año 2025 y el de Brasil al de Japón en 2050, momento en el que Rusia, México, Indonesia y Turquía se equipararán en cuanto a su peso económico a Alemania, Francia, Reino Unido e Italia (Milani, 2011). La *nueva geografía del crecimiento* viene marcada por la intensidad de los intercambios de todo tipo entre los países en desarrollo (relaciones Sur-Sur), representando un componente central en el proceso de cambio de creación y distribución de la riqueza (OCDE, 2010b).

Tanto la emergencia de nuevas potencias en el sistema internacional como la importancia creciente de una nueva clase media de países tienen consecuencias en la distribución del poder a escala global y en otras dimensiones de las relaciones internacionales como la cooperación para el desarrollo. En la medida que cambia esa configuración internacional, con países en declive y países en ascenso, se incrementan las posibilidades y oportunidades de ampliar el abanico de las formas *tradicionales* de cooperación, derivadas de los espacios abandonados por los países de la OCDE, de las responsabilidades que asumen los emergentes en las tareas del desarrollo mundial y de la riqueza de sus experiencias alternativas.

Estas son algunas de las claves de interpretación del crecimiento de la CSS y de la acelerada atención que, tanto desde el ámbito de la OCDE, de los centros de pensamiento o de las instituciones académicas del mundo considerado *desarrollado y en desarrollo*, se está prestando a la cooperación que intercambian los países del *Sur Global*.

Pero ahora, y para iniciar nuestro recorrido por este fascinante tema, conviene detenerse en algunos aspectos históricos, conceptuales y operativos de la CSS. El texto se jalona de referencias bibliográficas, documentos y recursos multimedia que ofrecen a los lectores la oportunidad de ampliar sus conocimientos sobre la CSS. Se ofrecerá una visión necesariamente panorámica, dadas las limitaciones de espacio, sobre algunos de los grandes temas de debate que se discuten en los foros y reuniones internacionales, por ejemplo, las diferencias y similitudes entre la CSS y la CNS, sus motivaciones, los recursos financieros que se dedican a ella o los desafíos que en-

frenta para mejorar su práctica.¹ En definitiva, se pretende reflexionar sobre si la CSS representa un intento de revisar las bases teóricas y prácticas de la cooperación tradicional o si, por el contrario, se trata de un paradigma radicalmente diferente que acoge en su seno potencialidades inexploradas para subvertir el sistema de cooperación creado por las potencias occidentales tras la Segunda Guerra Mundial (SGM).

1 Un interesante análisis sobre las características que comparten los dos tipos de cooperaciones en Tortora, 2011.

Surgimiento y evolución de la Cooperación Sur-Sur (CSS)

La CSS no representa una novedad en el ámbito de la cooperación internacional.² En realidad, desde los inicios del siglo XXI, nos encontramos en una fase de dinamización y profundización de la cooperación entre países en desarrollo. Por otra parte, es necesario considerar que, cuando algunos países que hoy son miembros de la OCDE eran todavía elegibles para recibir aportaciones computables como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), varios países en desarrollo como China, Argentina, India, Brasil o Cuba ya contaban con programas de cooperación e instituciones técnicas que intercambiaban conocimientos con otros países, normalmente vecinos fronterizos o países ideológicamente afines.

El origen de las primeras iniciativas de CSS se suele situar a mediados de los años cincuenta, cuando algunos países del Sudeste Asiático (Tailandia, 1954) ejecutaron acciones puntuales de cooperación técnica que fueron imitadas y reproducidas por Corea, India y Singapur, todos ellos países que compatibilizaron su rol como receptores de AOD con el de incipientes cooperantes en sus entornos próximos. China también registró iniciativas de cooperación técnica bilateral desde el inicio de la década del cincuenta (Segib, 2008: 10; Iglesias, 2010). Sin embargo, hay que contextualizar políticamente el surgimiento de la CSS unos años antes. En el período inmediatamente posterior a la SGM se aceleran los procesos de descolonización afroasiáticos y se renueva la conciencia latinoamericana en lo referente a su *atraso estructural*, impulsada en buena medida por la creación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) en 1948.

Las tensiones políticas se desplazaron del escenario europeo, o del centro capitalista, a la periferia en desarrollo, como demostraban las guerras anticoloniales de Argelia e Indochina y las revoluciones en América Latina o

2 El texto final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (Buenos Aires, 1978) recordaba en aquel entonces que «esta forma de cooperación no es nueva [...] lo que sí es nuevo es que la CTPD es considerada ahora por esos países como un elemento cada vez más importante para la promoción de un desarrollo firme» (Punto No. 6).

África. La polarización ideológica entre comunismo y capitalismo se extendía por el mundo a partir del inicio de la Guerra Fría, y al conflicto Este-Oeste se le añadía el conflicto Norte-Sur, en una época de radicalidad dicotómica. Si el primero representaba un conflicto ideológico, el segundo añadía además la variable central del subdesarrollo económico y sus consecuencias de pobreza y atraso tecnológico e industrial.

Los países y regiones en desarrollo no fueron tenidos en cuenta cuando se diseñó el orden económico internacional en la conferencia de Bretton Woods (1944). Como reacción a esta exclusión, los países en desarrollo, numéricamente superiores en el seno de la Asamblea General de la ONU, consiguieron introducir el tema del desarrollo en la agenda internacional y, en los años cincuenta, arrancaron la concesión a las potencias occidentales para crear un Fondo Especial de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNFED). El fondo destinaría recursos de los países ricos a diferentes proyectos de infraestructura en países pobres. Sin embargo, los países en desarrollo siempre fueron muy críticos respecto a la ayuda al desarrollo, a la que consideraban un simple paliativo de problemas estructurales.

También la articulación política de los países en desarrollo obtuvo algunos resultados en la reorientación, al menos retórica, de la cooperación Norte-Sur, como se plasmó en la Resolución No. 1.383, de 1959, de la Asamblea General. Esa resolución revisó el concepto de *asistencia técnica* y lo sustituyó por el de *cooperación técnica*, retomando el ideal de una cooperación en bases más equitativas, dotando al término de un significado que presuponía la existencia de países más y menos desarrollados que interactuaban en una relación de intercambios e intereses mutuos. De esta forma, los países en desarrollo conseguían afirmar una posición común respecto a la cooperación, considerada un instrumento para impulsar sus procesos de desarrollo y no mera asistencia técnica vinculada a fines político-estratégicos, o a la recepción pasiva de recursos (Valler, 2007).

No es posible comprender la lógica de la CSS sin hacer referencia, a partir de algunos hitos importantes, al proceso de surgimiento de la conciencia del Sur y de su manifestación en las relaciones internacionales entre los países en desarrollo. Este proceso se inicia con los armisticios de las guerras de Corea e Indochina. En 1954, se celebró la Conferencia de Colombo, donde se reunieron los cinco primeros ministros de Ceilán, Birmania, India, Pakistán e Indonesia, para afirmar el reconocimiento de los intereses y problemas comunes que empujaban a la concertación y a la cooperación política regional. Pero fue la aproximación en 1954 de India y China el hecho que marcó un hito en la historia de la CSS.

La visita de Zhou EnLai, primer ministro chino, a India en abril de ese año, con el objetivo de negociar la resolución del conflicto bilateral del Tibet, sirvió para afirmar los Cinco Principios de la Coexistencia Pacífica: el respeto mutuo de la integridad territorial y la soberanía; la no agresión mutua; la no injerencia mutua; la igualdad y el beneficio mutuo; y la coexistencia pacífica. Los cinco principios se debatieron posteriormente en la Conferencia de Bandung (1955), en Indonesia, y se convirtieron en el núcleo principal del Movimiento de los No Alineados (MNOAL, 1961). Fueron también adoptados por las Naciones Unidas después de la aprobación por la Asamblea General de la Resolución sobre Coexistencia del 11 de diciembre de 1957.

La dinámica de aproximación entre India y China y el buen clima político entre países en desarrollo se extendió a otras naciones asiáticas, dentro de los estrechos márgenes que la Guerra Fría ofrecía. Este proceso culminó en una primera fase, en la Conferencia de Bandung (1955), momento fundacional de la solidaridad entre los países en desarrollo. Las relaciones Sur-Sur fueron consideradas, al mismo tiempo, como un instrumento y un objetivo compartido que debía propiciar el diálogo político y la articulación entre países en desarrollo con la finalidad de ganar peso en las organizaciones internacionales y reducir las asimetrías del sistema económico mundial.

En Bandung, varios líderes políticos de países en desarrollo idearon vías alternativas al Primer Mundo capitalista y al Segundo Mundo socialista, bajo el postulado de cohesionar a los países del Tercer Mundo. En total, 29 países asiáticos y africanos y cerca de 30 movimientos de liberación nacional presentes en aquella ciudad de Indonesia enumeraron varios principios que deberían guiar su cooperación y recomendaron varias medidas destinadas a incrementar el peso y la influencia política del mundo en desarrollo. Entre otras, la creación de un Fondo Especial de Desarrollo Económico o la creación de una Corporación Internacional de Finanzas. Se propuso además la cooperación técnica entre países en desarrollo, concebida como un mecanismo solidario para lograr un progreso económico-social independiente.

Esta aspiración estaba asociada a consensos políticos básicos en lo referente a una posición equidistante frente al conflicto bipolar, rechazando todo tipo de colonialismo y racismo, y apostando por el fomento conjunto del desarrollo económico. La declaración final reflejó estos consensos, en la medida en que los líderes de los países en desarrollo participantes expresaron su voluntad compartida de liberarse de los lazos de la dependencia económica que los mantenían unidos a los países industrializados. Para ello, el intercambio horizontal de expertos, la asistencia técnica, la pericia tecnológica y el establecimiento de instituciones regionales de investigación y capa-

citación podía ser un buen instrumento. El *espíritu de Bandung* inauguró una época de *solidaridad estimulante*, convirtiéndose en referencia clave que los líderes del *Sur Global* emplearon para vincular sus políticas exteriores a los principios de no interferencia y no alineamiento (Hirst y Antonini, 2009; Braveboy-Wagner, 2009).

Cuadro 1 Los 10 principios de Bandung (1955)

1. Respeto a los derechos humanos fundamentales y a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas.
2. Respeto a la soberanía e integridad territorial de todas las naciones.
3. Reconocimiento de la igualdad entre todas las razas y entre todas las naciones, grandes y pequeñas.
4. No-intervención o no-interferencia en los asuntos internos de otros países.
5. Respeto a los derechos de cada nación a su propia defensa, sea individual o colectiva, en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.
6. Abstención del uso de pactos de defensa colectiva para beneficiar intereses específicos de ninguna de las grandes potencias, y abstención del ejercicio de presiones sobre los demás países.
7. Rechazo a las amenazas y agresiones, o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier país.
8. Empleo de soluciones pacíficas en todos los conflictos internacionales en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.
9. Promoción de los intereses mutuos y de la cooperación.
10. Respeto a la justicia y a las obligaciones internacionales.

Fuente: Conferencia Afro-Asiática de Bandung (Indonesia), 18 a 24 de abril de 1955.

Los lineamientos de Bandung pueden considerarse la guía que aún orienta la CSS a modo de principios ideales. El *espíritu de Bandung* tuvo la virtud de influenciar las mentalidades de las élites de los países en desarrollo en el sentido de superar sus diferencias y de avanzar en la cooperación política entre sociedades con características similares que se ubicaban en la periferia del sistema internacional. Su importancia política puede resumirse en la asociación de un grupo de países jóvenes que buscaban caminos al-

ternativos para su inserción independiente y autónoma en el mundo de la Guerra Fría, a partir de la identificación de intereses mutuos, del rechazo al colonialismo y a sus manifestaciones económicas, políticas e intelectuales. Se configuró una identidad propia equidistante de los dos bloques del mundo bipolar que inauguró un proceso de coordinación de acciones entre países en desarrollo en temas de interés común, fundando la *solidaridad de los pueblos del Sur* (Milani, 2012; Amim, 2003; Soares, 2011).

En esos años y en las décadas siguientes, la relaciones Sur-Sur y la cooperación entre países en desarrollo fueron elaboradas e invocadas por intelectuales y líderes políticos como Pérez-Guerrero (Venezuela), Nehru (India), Nkrumah (Ghana), Sid-Ahmed (Argelia), Cizelj (Yugoslavia), Nyerere (Tanzania), Echeverría (México) o Mahathir (Malasia); por organismos internacionales, destacadamente Naciones Unidas a través de su Asamblea General, y por otras agrupaciones de países en desarrollo como el MNOAL o el G-77; y por destacados economistas, muchos de ellos latinoamericanos (Prebisch, Pinto, Sunkel, Furtado, etc.) que renovaron y cuestionaron con aportaciones conceptuales y políticas los fundamentos de las políticas de desarrollo y del papel que le correspondería a la ayuda tal y como había sido formulada por los teóricos de la modernización capitalista (Bobiash, 1992).

Pero el discurso y el pensamiento de las relaciones Sur-Sur no se quedaron en la retórica, sino que abrieron paso a la práctica, con expresiones políticas y traducciones a nuevas propuestas de cooperación económica y técnica. Algunos de estos principios se tradujeron en la cooperación ofrecida de manera incipiente por esos países. Por ejemplo, en el caso de China, siguen rigiendo hasta la actualidad (al menos en el discurso) los ocho principios formulados en 1964 por el primer ministro Zhou EnLai en su famoso discurso de Accra. Según estos principios, al ofrecer su ayuda, el Gobierno chino se basaba en la igualdad y el beneficio mutuo, sin considerarla nunca como una acción asistencial. En el caso de India, el país inició, en 1964, su Programa de Cooperación Técnica y Económica que ha aportado desde entonces unos USD 2.000 millones a otros países en desarrollo (Aguirre, 2011; Reality of Aid, 2010).

Cuadro 2

Los ocho principios de la ayuda china a países extranje Sur-Sur

1. El Gobierno chino plantea su ayuda a otros países a partir de los principios de igualdad y beneficio mutuo, nunca como una actividad asistencial.
2. El Gobierno chino respeta estrictamente la soberanía de los países receptores de ayuda y no asocia a esta ningún tipo de condiciones o contrapartidas.
3. China proporciona ayuda económica en forma de donaciones o préstamos a bajo interés, y extenderá el límite temporal para la devolución cuando sea necesario para aligerar la carga financiera al país receptor tanto como sea posible.
4. China no pretende generar una relación de dependencia con el país receptor, sino ayudarlo a confiar progresivamente en sus propias capacidades para lograr un desarrollo económico independiente.
5. China da preferencia a los proyectos que requieren menos inversión para obtener resultados de forma más rápida, lo que permite al país receptor una acumulación de capital y un incremento de su renta.
6. China proporciona equipo y material de manufactura propia de la mejor calidad a precios de mercado. El Gobierno chino se compromete a sustituir cualquier material o equipamiento que no cumpla con los criterios de calidad y especificaciones acordados.
7. La asistencia técnica que ofrece China tiene como objetivo que el personal del país receptor logre dominar por completo el ámbito de especialización sobre el que se centra la actividad de asistencia.
8. Los expertos enviados por China para ayudar en trabajos de construcción tendrán idénticos estándares de vida que los expertos del país receptor y no tendrán permitido efectuar ninguna demanda especial ni disfrutar de privilegio alguno.

Fuente: Aguirre, 2011.

El espíritu de Bandung trascendió el contexto afroasiático y superó sus dimensiones geográficas. En los años siguientes, se incorporaron a este nuevo actor colectivo de los *países del Sur* las naciones latinoamericanas y la agenda temática se amplió a los problemas del desarrollo económico, el verdadero factor aglutinador en las siguientes décadas. Sin embargo, que se tratara de remover los obstáculos no implicó que el contenido político desapareciera de la CSS. Al contrario, se reafirmó en principios como la autonomía, la autosuficiencia o la independencia, y tuvo su concreción en las décadas del desarrollo de Naciones Unidas. En el decenio de los sesenta, se sentaron las bases para la CSS y se aclararon conceptos y procedimientos. En los setenta,

proliferaron los proyectos y se propuso la configuración de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI). En el tercer decenio, los ochenta, los flujos de comercio e inversión Sur-Sur se expandieron y, en 1986, se aprobó la resolución sobre el Derecho al Desarrollo (Nivia-Ruiz, 2010).

Buena parte de las primeras demandas formuladas por los países del Sur a partir de Bandung se articularon en torno al tema de las asimetrías en los intercambios comerciales internacionales. Se quería modificar la agenda del desarrollo y dotar de contenido a las propuestas del MNOAL y el G-77, foros que se convirtieron en altavoces de las aspiraciones del Tercer Mundo. En este contexto, Naciones Unidas, especialmente su Asamblea General, jugó un papel clave como demostró la institucionalización de la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), en 1964.

La UNCTAD auxilió a los países del Sur en la formulación de políticas comerciales y permitió el intercambio de experiencias en sus sesiones plenarios. Su instauración en la conferencia de Ginebra dio origen a otro organismo clave para la CSS: el G-77, formado por 77 países en desarrollo que firmaron una declaración en la cual reclamaban un nuevo marco de comercio internacional compatible con las necesidades de industrialización acelerada. Se comprometían a mantener y fortalecer la unidad y solidaridad del grupo, intensificando las consultas entre sí, a fin de explorar objetivos comunes y acordar programas de acción conjunta. Aunque de estructura simple, disponiendo de una presidencia rotatoria anual bajo criterio de distribución geográfica, encargada de la coordinación de las acciones del grupo, el G-77 contribuyó al avance institucional de la CSS. A diferencia del MNOAL, el G-77 se concentró en la agenda económica del *Sur Global* más que en los temas políticos. Consiguió interactuar y negociar con los países desarrollados, aunque con un éxito relativo, debido a su poca adaptabilidad a los cambios en la economía globalizada, a su agenda proteccionista incapaz de enfrentar la agenda liberal y al declive de la UNCTAD frente a la OMC (Soares, 2011; Braveboy-Wagner, 2009).

Otro proceso que pasó a aglutinar a los pueblos del Sur fue el Movimiento de los No Alineados (MNOAL), que contaba inicialmente con 25 países miembros y tres países latinoamericanos observadores (Ecuador, Bolivia y Brasil), en la primera conferencia de Belgrado, de 1961. Tres años más tarde ya contaba con 47 países miembros y 11 países observadores, la mayoría latinoamericanos, en su segunda conferencia de El Cairo. Aunque la cooperación no fuese un tema central en la agenda del MNOAL, sus principios políticos influyeron notablemente en un considerable número de países en desarrollo. Sin embargo, con la excepción de Cuba, pocos consiguieron po-

ner en marcha acciones de cooperación técnica. En el caso de Yugoslavia, se llegó a crear, en 1974, un Fondo Solidario para No Alineados y otros países en desarrollo (Mawdsley, 2012: 62-63).

En la tercera conferencia de los MNOAL, en Lusaka, en septiembre de 1970, se adoptó el concepto de *autosuficiencia colectiva* (*Collective Self-Reliance*), que implicaba el reconocimiento de que el Sur no podría aguardar más la benevolencia y sensibilidad de los países ricos a fin de que el NOEI surgiera. La autosuficiencia exigía medidas internas, responsabilidad de los países del Sur (mayor control de sus recursos naturales, busca del desarrollo científico y tecnológico propio, mejoras en sus sistemas educativos) y medidas externas (mayor cooperación económica y técnica entre esos países, asociaciones e incremento de intercambio comercial, etc.). Esta elaboración conceptual coincidía, no casualmente, con la proclamación por la Asamblea General de Naciones Unidas, de la Segunda Década para el Desarrollo, en la resolución 2626/XXV del 24 de octubre de 1970.

En la cuarta conferencia de los MNOAL de Argel, en septiembre de 1973, los jefes de Estado y de gobierno de los países no alineados solicitaron al Secretario General de la ONU, por intermedio del presidente argelino Bumedian, la convocatoria de una sesión extraordinaria de la Asamblea General para reflexionar sobre «los problemas que hacen referencia a las materias primas y al desarrollo». Apenas un mes después, estalló la *crisis del petróleo*, que contribuyó a radicalizar las posturas y aceleró la adopción, el 1.º de mayo de 1974, de la Declaración relativa a la instauración de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) a la que se acompañó un Programa de Acción. Todo indicaba que el comienzo de los años setenta marcaba «el final de la hegemonía occidental sobre los países del Sur» (Rist, 2002: 168-169).

Aunque tanto la fundación del MNOAL como el establecimiento de la UNCTAD fuesen «claras manifestaciones de la emergencia del Sur», es necesario considerar otras iniciativas, por ejemplo, las de carácter interregional. Entre las más relevantes, aunque efímeras, la Organización de Solidaridad con los Pueblos de América Latina, Asia y África (OSPAAAL), creada en La Habana (1966), con el objetivo de ser un espacio de convergencia de los movimientos revolucionarios y los gobiernos ideológicamente afines para enfrentar la dominación capitalista (Chaturvedi, 2012: 16; Zuluaga, 2006).

Durante los años posteriores a la creación de la UNCTAD arreciaron las críticas al modelo de cooperación para el desarrollo de los países del Norte, cuestionándose las bases asistencialistas sobre las que se asentaba, los determinantes políticos y estratégicos que la condicionaban y los intereses de todo tipo que los donantes incorporaban, sin considerar las prioridades de

los países beneficiarios. La escisión de los proyectos de las agencias y organismos internacionales de medidas robustas que favoreciesen otras dimensiones del desarrollo, como el comercio, hizo sospechar a muchos países en desarrollo de la eficacia de semejante instrumento. Por este motivo, algunos autores sostienen que el nacimiento de la CSS puede, en cierto grado, asociarse a las «frustraciones con el modelo de cooperación vigente» y a la conscientización de los países en desarrollo de la necesidad de «ser socios integrales en el proceso de solución de sus problemas y no apenas receptores pasivos de ayuda externa» (Iglesias, 2010: 76-77; Plonski, 1994: 371).

La década de los años setenta marcó el auge de la CSS al menos en sus dimensiones simbólicas y retóricas. La agenda de desarrollo económico antes concentrada en comercio y ayuda al desarrollo, se hizo más ambiciosa. Se trataba de demoler el viejo orden internacional visto como perjudicial para los países del Sur. No bastaban reformas o mejoras. Era necesario sustituir las estructuras por una nueva arquitectura institucional que garantizase la igualdad de oportunidades. El colapso del sistema de Bretton Woods con el abandono por los EEUU del patrón oro; la elevación del precio de las *commodities* primarias; la política de distensión o *detente* entre Washington y Moscú; la unidad en torno de las teorías de la dependencia; la tercera y cuarta conferencias de los MNOAL y la conclusión del proceso de descolonización afroasiática fundamentarían una mayor osadía de los países del Sur en la defensa de sus demandas (Soares, 2011: 55-77).

La ONU, y más específicamente su Asamblea General, tuvo un papel destacado en la promoción de la CSS. En 1972 se constituyó un grupo de trabajo sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD). En 1974, se estableció una Unidad Especial de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, adscrita al PNUD, para coordinar los trabajos preparatorios de una conferencia *ad hoc* que convocaría las Naciones Unidas. Desde entonces, la Unidad se convirtió en el punto focal de la CSS³ en el ámbito del sistema ONU al promover, gestionar y coordinar la CSS y establecer el eslabón entre el PNUD y el G-77.

Cuatro años después de la llamada del NOEI, en 1978, los países en desarrollo se reunieron en la Conferencia de la ONU sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), celebrada en Buenos Aires, con el convencimiento de que la CSS y la autoconfianza/autosuficiencia que promovían eran complementos esenciales de la Cooperación Norte-Sur, pero

3 En 2003, la Asamblea General, mediante la resolución 58/220, recomendó sustituir el término CTPD por el de CSS, integrando así las tres dimensiones que la constituyen: la política, la técnica y la económica.

nunca un mecanismo sustitutivo. En la conferencia, se adoptó el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA)⁴ para la promoción y realización de la CTPD, el 12 de septiembre, fecha que las Naciones Unidas conmemoran como el Día Internacional de la Cooperación Sur - Sur. El 19 de diciembre de 1978, mediante la resolución 22/134, la Asamblea General hizo suyo el contenido del PABA. Su elaboración fue fruto del trabajo de un grupo de peritos que, durante cinco años, en reuniones intergubernamentales preparatorias, detallaron las necesidades y posibilidades de la CTPD. En la Conferencia de Buenos Aires, a la que asistieron 138 países y 45 ministros, 41 viceministros y 81 directores de departamentos de cooperación y planificación, se forjó uno de los momentos capitales de la CSS.

El PABA consagró un nuevo concepto de cooperación técnica basado en la horizontalidad y en el intercambio de informaciones y pericia entre países en desarrollo. Se trató del primer esfuerzo colectivo de identificación y sistematización de las posibilidades que ofrecía la CTPD y de las modalidades que adoptaba. Dos factores contribuyeron de manera destacada a esa empresa conjunta: la frustración con la cooperación de los países desarrollados y la toma de conciencia sobre la necesidad de buscar soluciones a sus problemas en otros países en desarrollo (Iglesias, 2010).

Las principales aportaciones del PABA fueron la elaboración de conceptos de manera conjunta entre los países en desarrollo y las perspectivas innovadoras que se introdujeron para un mejor funcionamiento de la CTPD. Los elementos más destacados del texto final pueden sintetizarse en el carácter instrumental que se atribuyó a esta modalidad de cooperación; el énfasis en su origen y puesta en práctica por las instancias gubernamentales de los países en desarrollo; el espacio existente para su implementación por las agencias públicas, pero también por las organizaciones no gubernamentales y el sector privado; la naturaleza multisectorial de la CTPD en cualquier ámbito de interés compartido por dos o más países en desarrollo. Todos estos aspectos descansaban sobre dos grandes supuestos operativos: 1) la plena voluntad política de los países en desarrollo, propiciada por el contexto internacional anteriormente descrito, de adentrarse en una fase de puesta en marcha de acciones concretas de cooperación y 2) el potencial de la información para conectar la oferta y la demanda de capacidades técnicas como condición para hacer que la CSS progresara rápidamente en calidad y diversidad, lo que lamentablemente no se verificó en las décadas siguientes (Atria, 1991: 253-254).

4 El PABA se encuentra disponible en: www.cooperacionsursur.org/images/descargas/Plan_de_Accion_de_Buenos_Aires_1978.pdf.

La reunión tuvo una importancia crítica al consolidarse la concepción de la CSS como medio para fomentar una cooperación más amplia y efectiva entre países en desarrollo y como fuerza decisiva para organizar y fomentar el desarrollo mediante la transferencia de conocimientos y la práctica de compartir experiencias. El Plan de Acción reconoció también la naturaleza multidimensional de la CTPD que se podía desplegar en modalidades bilaterales, multilaterales, regionales e interregionales; su complementariedad respecto de la cooperación de los países desarrollados; la reafirmación de los principios en los que se fundamenta, entre otros, la estricta observancia de la soberanía nacional y los objetivos a los que se orienta: la promoción de la autoconfianza de los países en desarrollo y el fortalecimiento de sus capacidades para analizar, identificar y resolver sus principales problemas. El PABA fue, sin duda, el documento básico que estableció los principios orientadores de la CSS en su modalidad técnica. Fue el más exhaustivo y detenido intento de fijar algunos conceptos y definiciones que, hasta hoy, siguen siendo referencia fundamental (PABA, 1978; Menon, 1980; Uribe, 2009).

Desde 1979, el Comité de Alto Nivel para la CSS, órgano subsidiario de la Asamblea General, es el proceso intergubernamental general para la revisión de los procesos de cooperación entre países en desarrollo. El Comité tiene, entre otras funciones, la de preparar un informe sobre la implementación del PABA y realizar sugerencias que aceleren su progreso a través de nuevas acciones e iniciativas. Se reúne cada dos años desde 1980 y está integrado por representantes de la mayor parte de los Estados miembros que participan en el PNUD. El Comité de Alto Nivel es la principal entidad normativa en materia de CSS dentro del Sistema de Naciones Unidas.

El final de la década de los setenta planteó un escenario desfavorable a los esfuerzos de la CSS en el contexto de un período de transición sistémica y de reordenamiento del poder internacional. En el campo económico, la reestructuración del sistema capitalista, simbolizada en el fin del patrón dólar/oro, la crisis energética y el choque del petróleo, abrió paso a la determinación estadounidense de retomar el control de la hegemonía mundial durante la administración Reagan. El impacto del desafío neoliberal se hizo sentir en las pretensiones de los países en desarrollo de implantar un NOEI. La política exterior de Washington, anclada en la elevación de los tipos de interés, el proteccionismo comercial y la Nueva Guerra Fría, con cuantiosos gastos en defensa, desequilibró las cuentas externas de los países en desarrollo y los desestabilizó políticamente, exponiéndolos a la vulnerabilidad económica, política y social (Pautasso, 2011; Soares, 2011).

Esos factores desarticularon las visiones políticas compartidas y la unidad forjada en las décadas anteriores entre los países en desarrollo. La fase de desmovilización de la CSS ha sido interpretada como un período de transición entre *un mundo* caracterizado por los embates de la Guerra Fría, las políticas económicas de corte keynesiano y el agotamiento del modelo de prácticas comerciales de sustitución de importaciones en los países en desarrollo, y *otro mundo*, regido por la unipolaridad estadounidense y la globalización neoliberal. En una perspectiva positiva, el letargo que sufrieron las relaciones Sur-Sur permitió engendrar fuerzas para su renovación en el siglo XXI (Morais, 2009).

La desarticulación del *Sur Global* en la década perdida de los años ochenta y la disminución del ímpetu de la CSS pueden explicarse además por la necesidad que sintieron los países en desarrollo de concentrarse en sus asuntos y de gestionar la imposición de los planes de ajuste estructural por las instituciones financieras multilaterales. Por otra parte, se inició un proceso de deslegitimación de las políticas de los países en desarrollo. Diferentes autores identificados con los postulados neoliberales negaron la superioridad moral de los países del Sur en sus reivindicaciones, afirmando que sus gobiernos buscaban lo mismo que los países del Norte: riqueza, poder y control de los organismos internacionales. El NOEI debía ser rechazado, pues no había necesidad de cambiar el sistema económico internacional, dado que eran las políticas de los propios países en desarrollo las responsables de su pobreza. La propia idea de CSS se consideró desde postulados realistas como *un concepto romántico*, una elaboración de los *desposeídos* del sistema internacional que se oponían a la penetración de los países del Norte en sus economías. También en el Sur, se cuestionó intelectualmente el concepto de Tercer Mundo, y se dudó de su utilidad como instrumento de acción, análisis corroborado por la percepción de la creciente heterogeneidad de situaciones entre los países en desarrollo (Krasner, 1989; Joy-Ogwu, 1982; Colacrai, 2011).

Cuadro 3

Cronología de la Cooperación Sur-Sur (CSS)

1955	Conferencia de Bandung y proclamación de los principios generales de la CSS.
1961	Fundación del Movimiento de Países No Alineados en la Conferencia de Belgrado.
1964	En el marco de la ONU se crea la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) y el Grupo de los 77 (G-77).
1966	Se constituye en la Conferencia de La Habana la Organización de Solidaridad con los Pueblos de América Latina, Asia y África (OSPAAAL).
1974	Creación de la Unidad Especial para Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo adscrita al PNUD.
1978	Conferencia de Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo y adopción del PABA (Buenos Aires).
1981	Conferencia de Alto Nivel sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (CEPD) y adopción del Plan de Acción de Caracas.
1986	Reunión de Alto Nivel sobre CEPD en Desarrollo en El Cairo.
1995	Documento de la ONU sobre «Nuevas Direcciones para la CTPD». Se identifican a los países pivotes que pueden impulsar la CSS.
1997	Conferencia Sur-Sur de Comercio, Inversiones, Finanzas e Industrialización, y adopción del Plan de Acción de San José.
2000	Cumbre del Sur de La Habana.
2001	Décima Reunión del Comité Intergubernamental de Cooperación entre Países en Desarrollo (Teherán), en el marco del G-77.
2002	Conferencia de Financiación del Desarrollo en Monterrey. La CSS y la Cooperación Triangular son identificadas como relevantes para aumentar la eficacia de la ayuda.
2003	Cambio de denominación de la Unidad especial de CTPD del PNUD por el de Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur (PNUD) y proclamación, por la Asamblea General de la ONU, del Día de la Cooperación Sur-Sur con motivo del 25° aniversario de la conferencia de Buenos Aires.
	58° período de sesiones de la Asamblea General en el que se decide sustituir el término CTPD por el de CSS en todo el Sistema de Naciones Unidas.
	1ª Cumbre del Sur en Marrakech, conmemorativa de los 25 años del PABA.

2004	1ª celebración del día especial de la ONU para la CSS, el 19 diciembre.
2005	II Cumbre del Sur, en Qatar, donde se aprueba un plan de acción para poner a la CSS en un lugar destacado de la agenda global del desarrollo.
2008	Impulso desde Ecosoc a la CSS. Creación del Foro de Cooperación para el Desarrollo. Se constituye un grupo de trabajo dentro del mismo sobre CSS.
	La CSS recibió un reiterado apoyo en la Asamblea General. Resolución 62/209 (11 marzo) alienta a los Estados Miembros a que «profundicen, intensifiquen y mejoren la CSS, incluso por medio de la cooperación triangular».
	III Foro de Alto Nivel de Eficacia de la Ayuda, en Ghana. Programa de Acción de Accra reconoce en su punto 19 las contribuciones de la CSS, la anima a seguir los principios de la Declaración de París y reafirma la complementariedad de la CNS con la CSS.
2009	Apoyo a la CSS repetido en «Conferencia Internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey» (Doha).
	Se crea el Equipo de Tarea sobre CSS vinculado al Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda en el seno del CAD/OCDE. Cumbre de Nairobi conmemorativa de los 30 años del PABA (1-3 de diciembre).
2010	El G-20 reconoce en la declaración final de Seúl el papel de la CSS y Triangular en la creación de sinergias para lograr el máximo impacto en el desarrollo.
2011	El IV FAN sobre la Eficacia de la Ayuda en Busan, Corea del Sur, reconoce las diferencias de la CSS y el carácter voluntario de los principios de eficacia para los <i>donantes emergentes</i> . El Equipo de Tarea sobre CSS presentó evidencias de buenas prácticas y estudios de caso de la CSS y Triangular.

Fuente: Elaboración propia.

En la década de los ochenta, la CSS no consiguió retomar su impulso anterior, aunque hubo algunas iniciativas prometedoras que avanzaron muy lentamente por las dificultades de todo orden, especialmente las financieras. En buena medida, si el PABA supuso un logro considerable, el contexto de la siguiente década invalidó hasta cierto punto el esfuerzo realizado. El impacto de la crisis de la deuda y el ajuste macroeconómico dificultó las capacidades financieras de muchos países en desarrollo con la voluntad polí-

tica suficiente de impulsar su cooperación. Ni siquiera se pudo enfrentar, en algunos casos, «la financiación de las más elementales acciones de CTPD, por ejemplo, el pago de los gastos de subsistencia de expertos en el país receptor de la cooperación» (Abarca, 2001: 171).

En esa década, se destacaron la celebración de la Conferencia de Alto Nivel sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (CEPD), en Venezuela (1981), que originó el Plan de Acción de Caracas; la constitución del Fondo Pérez Guerrero para la Cooperación Técnica y Económica entre Países en Desarrollo, administrado por el PNUD y el G-77; y la primera ronda de negociaciones del Sistema Global de Preferencias Comerciales, iniciada en Brasilia y concluida en Belgrado en 1987, con la participación de más de 40 países. En 1988, coincidiendo con el décimo aniversario del PABA, diferentes instituciones pusieron en marcha proyectos para verificar los progresos en la ejecución del Plan. Especialmente en Latinoamérica, la CEPAL, la Unidad Regional de Ciencias Humanas y Sociales para América Latina y Caribe de la UNESCO y el Sistema Económico Latinoamericano (SELA),⁵ incidieron en la necesidad de sistematizar información sobre capacidades, experiencias previas, arreglos institucionales, procedimientos, modalidades de funcionamiento y existencia de puntos focales en los países en desarrollo como pre-condición para impulsar la CSS. Igualmente identificaron obstáculos a su ejecución y ampliación como la necesidad de un mayor respaldo técnico, la excesiva burocratización, la falta de coordinación en el plano nacional, el carácter difuso e improvisado de las demandas de cooperación técnica y la escasez de recursos (Atria, 1991).

Otro de los hechos más relevantes fue la constitución de la Comisión del Sur, en 1987. Originada en el seno del MNOAL, durante la conferencia de Harare, en septiembre de 1986, estuvo formada por expertos, intelectuales y expolíticos de países en desarrollo, y fue presidida por el expresidente tanzano Julius Nyerere. Su misión consistió en analizar los problemas del Sur y proponer soluciones a los mismos desde el presupuesto de que «el Sur no conoce al Sur». El elemento presente en todas las recomendaciones del informe final presentado en 1990, titulado *Desafío para el Sur*, fue el reconocimiento y la clara afirmación de que «la responsabilidad del desarrollo del Sur estriba en el Sur y está en manos de sus pueblos».⁶

5 La página web del SELA informa sobre el estado de la CSS en Latinoamérica: sursur.sela.org.

6 Dos análisis sobre las visiones del desarrollo de la Comisión del Sur, con sus contradicciones y virtudes, pueden encontrarse en los capítulos elaborados por Juan Manuel Ramírez en Puerto, 2008: 80-92; también en Rist, 2002: 228-234.

La Comisión sugirió la articulación de las nuevas fuerzas conductoras de la CSS entre las que se identificaron la emergencia de complementariedades entre los países del Sur, la existencia de excedentes de capital en algunos países que podrían ser invertidos en otros países en desarrollo, la necesidad de tratar problemas comunes como el medioambiente, y la ciencia y la tecnología. Según el grupo de expertos congregados en la Comisión, la CSS se consideraba como una de las metas de la política exterior de los países en desarrollo. Su éxito dependería de las condiciones para enfrentar el desafío de reforzarla y diversificarla a partir de dos esferas de actividades: una primera orientada a fortalecer los cimientos en los que debía descansar (los principios) a partir del fomento del sentimiento de pertenencia al Sur y de la liberación del potencial de recursos humanos; una segunda esfera funcional o temática en ámbitos como las finanzas, el comercio, la industria, los servicios, el transporte, la seguridad alimentaria, la ciencia y tecnología, el medioambiente o la información y la comunicación (Ohiorhenuan y Rath, 2000; Comisión del Sur, 1991).

El impulso que supuso la descolonización y el conflicto Norte-Sur, que marcó los orígenes de la CSS, abrió paso a finales de la década de los ochenta, a un cierta pérdida de aliento en los intentos de generar una conciencia del Sur y de propiciar la unidad de acción de los países en desarrollo en el ámbito multilateral. La crisis de la deuda, las diferentes visiones sobre las concepciones del desarrollo y el rol de la cooperación o la creciente heterogeneidad en los ritmos de crecimiento económico de los países en desarrollo acabaron por abrir brechas en la *identidad colectiva del Sur* y favorecer la fragmentación y el predominio de los intereses particulares. En los años noventa, el corolario fue «el giro adaptativo en el que la CSS no se definió ya como un elemento de cambio del orden mundial, sino como un vehículo más de adaptación al orden económico neoliberal» (Kern y Weistaubb, 2011).

También es posible responsabilizar a los propios países en desarrollo por su limitado interés en el potencial de la CSS. Pueden añadirse causas objetivas, tales como las tensiones políticas y las diferentes estrategias de desarrollo adoptadas en el Sur, la debilidad de los vínculos y canales de comunicación, la baja complementación entre sus economías y la ausencia de instituciones rectoras de la cooperación. Por otra parte, hubo una cierta dependencia psicológica de la ayuda que hizo a los gobernantes mirar más hacia el Norte y sus modelos de desarrollo y apostar por el fortalecimiento de las relaciones con las antiguas metrópolis o con el centro capitalista en vez de buscar el debilitamiento de los lazos coloniales por medio de estrategias de *autoconfianza colectiva* (Boutros-Ghali, 2006; Tandon, 2009).

Con el correr de los años, la dimensión política que había tenido la CSS en sus orígenes fue perdiendo peso a favor de sus componentes más económicos y técnicos, aunque se alertó del peligro de que las propuestas tecnológicas estuviesen condenadas al fracaso sin un fuerte movimiento político que las impulsara. De esta manera, la práctica de la CSS se impuso a su dimensión más performativa y a sus objetivos primigenios de denuncia y transformación del sistema internacional. Si en los años cincuenta y sesenta no existían las suficientes condiciones financieras y técnicas para su materialización, al finalizar la década de los ochenta, los avances institucionales y la acumulación de conocimientos y capacidades tecnológicas en muchos países en desarrollo permitieron la implementación de iniciativas de cooperación más regulares y a mayor escala. Sin embargo, el componente ideológico que, en sus inicios, hizo de la CSS un símbolo de solidaridad entre países en desarrollo dejó de constituir el motor principal de su expansión al finalizar el siglo XX (Ul Haq, 1980: 745; Lopes, 2010: 89; Bancet, 2012).

A partir de la mitad de los años noventa, la CSS recupera lentamente su vigor, impulsada por el crecimiento económico de algunos países en desarrollo más avanzados y por el fortalecimiento de sus capacidades internas. Al mismo tiempo, el desplazamiento de estos países como receptores de AOD hizo de la CSS una alternativa complementaria a la cooperación tradicional. Nuevamente, la ONU lideró el papel de institución promotora de la CSS al divulgar el documento elaborado por el Comité de Alto Nivel encargado de examinar la CTPD con el título de *Nuevas orientaciones de la CTPD*. Se inició así una renovada fase de dinamismo en la CSS, cuyo protagonismo cabría a los denominados *países pivote* (*Pivotal Countries*), considerados como *palancas de apoyo* al crecimiento económico en sus respectivos entornos regionales y, en casos muy concretos, en el ámbito global. Estos países, un heterogéneo grupo de 22 naciones, fueron identificados como aquellos con más posibilidades reales de cooperar; en otros términos, como los países catalizadores de la ejecución de acciones de cooperación técnica.⁷

El documento de *Nuevas orientaciones* propuso una definición de la CTPD considerada como «un modelo de actividades de carácter polifacético realizadas por una amplia gama de participantes, incluidos los gobiernos nacionales, las instituciones regionales, los organismos multilaterales, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado». Entre las principa-

7 Estos países eran Brasil, Chile, Colombia, México, Costa Rica, Cuba, Perú y Trinidad-Tobago en América Latina; China, India, Indonesia, Malasia, Turquía, Egipto, Túnez, Corea del Sur, Tailandia en las regiones de Asia-Pacífico, Oriente Medio y Norte de África; Nigeria, Ghana y Senegal en África, a los que se añadían pequeños países de otros ámbitos, como Malta e Islas Mauricio.

les recomendaciones del documento se señalaron la necesidad de integrar operacionalmente la cooperación técnica y económica; el apoyo a la formulación de políticas nacionales para la CTPD diferenciadas según los niveles de desarrollo, incluso a través de organismos regionales y subregionales; una mayor colaboración con los centros especializados de investigación y de creación de proyectos innovadores en torno a la CTPD, con especial énfasis en universidades, centros de profesionalización y redes de investigación; la recopilación de información sobre proyectos exitosos e innovadores que se pudieran transferir; el empleo de los avances en las tecnologías de la información para mejorar el intercambio de conocimiento y experiencias; la promoción de acuerdos de Cooperación Triangular (ONU, 1995).

El siglo XXI arrancó con la 1ª Cumbre del Sur, en La Habana (2000), en el marco del G-77 + China, con la constatación de que «los países del Sur no han podido participar de los beneficios de la mundialización en pie de igualdad con los países desarrollados» en un contexto de «intensificación de las asimetrías y los desequilibrios en las relaciones económicas internacionales». En la declaración final, se enfatizó el papel de la CSS como «instrumento eficaz [...] para promover el desarrollo mediante la movilización y distribución de los recursos y conocimientos especializados con que cuentan nuestros países» (ONU, 2000).

Llama la atención que, apenas unos meses después, los países en desarrollo no hiciesen sentir su voz en el texto final de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (septiembre, 2000), donde se omitió cualquier referencia a la cooperación entre países en desarrollo. Este hecho puede interpretarse como un síntoma de la poca importancia que, hasta ese momento, los países desarrollados otorgaban a la CSS como herramienta de desarrollo. No obstante, puede afirmarse que el impulso definitivo de la CSS se produjo a partir de la Conferencia de Monterrey sobre Financiación del Desarrollo (2002), coincidiendo con una etapa en la que los denominados PRM fueron perdiendo peso como receptores de AOD. La declaración final dedicó dos apartados a alentar la CSS y la cooperación triangular como modalidades que facilitan «el intercambio de opiniones sobre estrategias y métodos que han tenido éxito» en la lucha contra la pobreza y como instrumentos «para la prestación de asistencia» (ONU, 2002: puntos 19 y 43). A partir de entonces, la CSS se hace permanentemente presente en las declaraciones finales de casi todas las reuniones internacionales sobre desarrollo.

Nuevamente, el papel de las Naciones Unidas fue decisivo en el resurgir de la CSS. La ventaja comparativa de la ONU en la promoción de la CSS radica, entre otros factores, en su mayor legitimidad y sensibilidad hacia los problemas del desarrollo; en su apuesta por el apoyo al desarrollo de capa-

ciudades; en su estructura descentralizada que favorece el acceso más rápido a la realidad de los países en desarrollo; en su neutralidad y experiencia o en el énfasis en el monitoreo y evaluación objetiva de iniciativas de desarrollo Sur-Sur. Todo ello, a pesar de que su labor se ve muy limitada por la escasez de recursos financieros, por una cierta parálisis decisoria y por la relativa lentitud en la puesta en marcha de acciones que demandan celeridad. La conciliación de las agendas y prioridades de los países interesados en la CSS con los mandatos de las diferentes agencias de la ONU, así como las duplicidades y rigideces burocráticas, son otros factores con capacidad de desestimar una mayor eficacia del Sistema de Naciones Unidas en la promoción de la CSS (Mussi, 2007).

Un indicador de la apuesta de las Naciones Unidas por la CSS es el crecimiento exponencial que se registra en la última década de estrategias para la promoción de la CSS en sus programas, agencias y organismos especializados, de manera destacada en el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA),⁸ la Organización Internacional del Trabajo (OIT),⁹ la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI),¹⁰ la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO),¹¹ el Fondo de Naciones Unidas para la Población (UNFPA),¹² el Programa Mundial de Alimentos (PMA)¹³ o la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), donde la reciente elección del brasileño José Graziano da Silva, en 2012, ha fortalecido la dimensión Sur-Sur de sus programas.

Desde el año 2008, el Foro de Cooperación para el Desarrollo del Consejo Económico y Social (Ecosoc)¹⁴ de la ONU ha capitaneado los esfuerzos a favor de una coordinación de los debates sobre la CSS y la eficacia de la ayuda, en clara competencia con las iniciativas del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD/OCDE). Sus informes han remarcado la importancia de la CSS y la necesidad de fortalecer a las Naciones Unidas como foro de deba-

8 Visitar la web: www.unep.org/south-south-cooperation. El PNUMA será la organización encargada de realizar la Exposición Global de Desarrollo Sur-Sur del sistema de Naciones Unidas, en Nairobi, del 28 de octubre al 1.º de noviembre de 2013: www.southsouthexpo.org.

9 www.ilo.org/pardev/south-south/lang-en/index.htm.

10 www.unido.org/south-south.html.

11 www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/ecological-sciences/capacity-building-and-partnerships/south-south-collaboration.

12 ssc.lacrounfpa.org/auth.

13 www.wfp.org/centre-of-excellence-hunger/south-south-cooperation.

14 www.un.org/en/ecosoc/dcf/index.shtml.

te entre países desarrollados y en desarrollo. Por otra parte, se han convertido en referencia ineludible para la comprensión de los puntos de vista que los países en desarrollo desean extender sobre las particularidades y diferencias de la CSS.

Cuadro 4

Informe del Foro de Cooperación al Desarrollo del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 29-30 de junio de 2010

La CSS es cada vez más importante para ayudar a los países en desarrollo a abordar sus desafíos sobre la base de la solidaridad mutua. La CSS tiene características que la distinguen de la Cooperación Norte-Sur, como la ausencia de condicionalidad, las relaciones horizontales y la complementariedad entre las partes, así como su rentabilidad. No es un sustituto de la tradicional Cooperación Norte-Sur.

El sistema internacional debe aprovechar las ventajas comparativas de la CSS, al prestar apoyo adecuado y costo eficiente y facilitar el aprendizaje entre pares.

Se deberá apoyar plenamente el uso de la CSS en los programas de las instituciones multilaterales y aumentar los fondos para la cooperación triangular. Es importante fortalecer a las Naciones Unidas como un foro democrático para el debate político, como posible intermediador para la CSS y los acuerdos de cooperación triangular y como un sistema de organizaciones que puede apoyar esta cooperación en el terreno.

El hito reciente más relevante liderado por las Naciones Unidas fue la Conferencia de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur, conmemorativa del 30.º aniversario del PABA.¹⁵ Este encuentro se realizó en Nairobi, en diciembre de 2009, y produjo una importante declaración que fue posteriormente ratificada por la resolución 64/222 de la Asamblea General. La importancia política de esta conferencia viene marcada por la reafirmación de los principios tradicionales de la CSS, por la reivindicación de la autonomía de los países en desarrollo para dirigir la agenda de la CSS y por una tímida incorporación de las recomendaciones sobre eficacia de la cooperación que emanaron de los Foros de Alto Nivel promovidos por la OCDE.

¹⁵ Website oficial de la Conferencia de Nairobi: southsouthconference.org.

Cuadro 5

Resolución A/RES/64/222 de la Asamblea de Naciones Unidas sobre CSS (23 de febrero de 2010), que adopta la Declaración Final de la Conferencia de Nairobi

11. Reconocemos la importancia, las diferencias históricas y las particularidades de la CSS y reafirmamos nuestra opinión de que ese tipo de cooperación es una expresión de solidaridad entre los pueblos y países del Sur [...]. La CSS y su programa deben ser establecidos por los países del Sur y deben seguir guiándose por los principios del respeto de la soberanía nacional, la apropiación nacional y la independencia, la igualdad, la no condicionalidad, la no injerencia en los asuntos internos y el beneficio mutuo.
18. [...] La CSS no debería considerarse AOD. Se trata de una asociación de colaboración entre iguales basada en la solidaridad. A ese respecto reconocemos la necesidad de mejorar la eficacia de la CSS para el desarrollo aumentando la rendición de cuentas mutua y la transparencia, así como coordinando sus iniciativas con otros proyectos y programas de desarrollo sobre el terreno, de conformidad con los planes y prioridades nacionales de desarrollo. Reconocemos también que se deberían evaluar los efectos de la CSS con miras a mejorar su calidad, según proceda, de manera orientada a la obtención de resultados.

En síntesis, las contribuciones de Naciones Unidas a la teoría y la práctica de la CSS se han concretado en los siguientes elementos: 1) los avances conceptuales y metodológicos en la definición de su naturaleza y modalidades; 2) la generación de espacios de concertación y la identificación y potenciación de las capacidades desarrollistas de la cooperación entre países en desarrollo; 3) los procesos de coordinación de actores del Sur; 4) el acompañamiento de los progresos de los acuerdos alcanzados en las conferencias sobre CSS; 5) el soporte a la negociación de acuerdos de CSS; 6) la facilitación de sus habilidades intermediadoras para conectar los problemas y las soluciones que han encontrado los países del Sur en su proceso de desarrollo; 7) la construcción de plataformas de reflexión, impulso y acción de la CSS.

Por otra parte, desde la OCDE, se inició a partir de 2003 un reconocimiento generalizado sobre el potencial de la CSS como instrumento eficaz para la movilización, creación y desarrollo de capacidades nacionales. Se afirmaron ampliamente las contribuciones de la CSS y de los países emergentes a la nueva arquitectura de la ayuda y a la construcción de una incipiente gobernanza global del sistema de cooperación, que los países de la OCDE y los organismos financieros internacionales pretendieron articular a partir de las declaraciones y programas de acción emanados de los Foros de Alto Nivel sobre Eficacia y Calidad de la Ayuda de Roma (2003), París

(2005), Accra (2008) y Busan (2011). La multiplicación de plataformas, foros y espacios de debate sobre la CSS puede interpretarse como un indicador de la atención que esta concita en la agenda internacional de desarrollo.

El telón de fondo del creciente interés en los países del Norte por la CSS, después de décadas de indiferencia, puede explicarse por al menos cuatro factores: en primer lugar, por el sentimiento de *amenaza del Sur* en los países desarrollados. En palabras del exsecretario General de la ONU, Boutros-Ghali, por el potencial competidor de algunos países en desarrollo «en los mercados nacionales, regionales y globales en cuanto a las oportunidades de inversión». En segundo lugar, por la ausencia de un reconocimiento positivo de la CSS por parte de los donantes de la OCDE, que consideraban esta modalidad como una esfera marginal en la cooperación internacional. En tercer lugar, por el desconocimiento en el ámbito académico de los centros de investigación de los países desarrollados. La atención y el número de estudios sistemáticos sobre la CSS fueron escasos hasta hace pocos años, con apenas unas contadas aportaciones en Francia y Canadá.¹⁶ En cuarto y último lugar, por la creciente preocupación entre los donantes acerca de los efectos perturbadores que la penetración de los *donantes emergentes* en regiones como África podría generar en la aplicación de los principios e indicadores acordados en la agenda de eficacia (Boutros-Ghali, 2006; Ayllón, 2009).

En parte para responder a estas inquietudes y para producir conocimiento sobre la CSS se pusieron en marcha varias iniciativas. En 2003, fue creado, en el seno del CAD/OCDE, el Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda (WP-EFF, por sus siglas en inglés), al que se invitó a participar a varios países en desarrollo, a *donantes emergentes* y a instituciones multilaterales y regionales, parlamentos, sector privado y organizaciones de la sociedad civil con el objetivo de establecer mecanismos de diálogo. El programa del CAD «Puertas abiertas» (*Open Doors*)¹⁷ supuso otra manifestación del interés de la OCDE por atraer hacia el debate de la eficacia y la proliferación de donantes a los países en desarrollo más activos en la CSS, favoreciendo así la *mutua comprensión*. En la misma línea pueden situarse iniciativas como el Foro para un Partenariado más Efectivo en la Cooperación para el Desarrollo, promovido conjuntamente por el CAD/OCDE y por el PNUD, realizado en París el 1º de febrero de 2005. En este foro, constituido para promover

16 Bancet (2012) registra los estudios de Lemperrière (1983) y Bobiash (1988, 1992) que indagan sobre los impactos de la CSS, la formación de alianzas entre países en desarrollo y los estudios de caso sobre la cooperación técnica de China, India, Corea del Sur, Brasil y Cuba en países africanos.

17 www.oecd.org/document/62/0,3746,en_2649_33721_44131518_1_1_1_1,00.html.

un amplio diálogo y comprensión mutua entre los principales suministradores de AOD, los gobiernos de países no pertenecientes a la OCDE y organizaciones internacionales y los miembros del CAD, se reconoció la contribución de la CSS en la mejora de la eficacia de la ayuda a través del énfasis en la apropiación y en la apuesta por la promoción de enfoques más sistemáticos para aprovechar la experiencia del intercambio de conocimientos y de lecciones aprendidas.

A partir de 2007, el G-8 inició un proceso de diálogo con el G-5 en la Cumbre de Heiligendamm, con el objetivo de discutir con los países emergentes los desafíos cruciales para la economía mundial, entre ellos el desarrollo y la cooperación. El llamado *Dialogue Partners* debatió sobre las políticas e instrumentos de la CSS y de la Cooperación Norte-Sur (CNS), reconociendo sus respectivos roles, fortalezas y diferencias. Se identificaron complementariedades entre los dos enfoques y se establecieron mecanismos para fomentar el mutuo aprendizaje. En la Declaración final de la Cumbre de L´Aquila (Italia, 2009) se incorporó un punto específico sobre el desarrollo y la importancia de la CSS y Triangular. Al respecto de esta última, se afirmó su valor y su papel como vehículo de fortalecimiento de sinergias entre la CNS y la CSS. En el año 2009, y para cumplir con el mandato del Programa de Acción de Accra, la OCDE impulsó la puesta en marcha de un Grupo de Tarea (*Task Team*), sobre CSS (TT-SSC, por sus siglas en inglés) que se adscribió orgánicamente al Working Party de Eficacia de la Ayuda del CAD.

El G-20 también incorporó el debate sobre la CSS y su relación con la agenda de eficacia de la ayuda. En la Cumbre de Seúl (2010), la CSS fue incluida entre los nueve pilares definidos en el Consenso del Desarrollo para un Crecimiento Compartido, como parte de los principios de desarrollo del G-20, en la sección «cuestiones sistémicas globales o regionales». Se reconoció la necesidad de una acción coordinada colectiva, «incluso a través de la CSS y Triangular, para crear sinergias con el máximo impacto en el desarrollo». El Plan Multianual de Acción del Consenso asume explícitamente, en su noveno pilar, que compartir experiencias de desarrollo a través de iniciativas Norte-Sur, Sur-Sur y triangulares de intercambio de conocimiento, «contribuye a la adopción y adaptación de las soluciones de desarrollo más pertinentes y eficaces». Los líderes del G-20 invitaron a las organizaciones internacionales, al Banco Mundial y a los bancos regionales de desarrollo a profundizar su trabajo en este ámbito. El *Task Team* sobre CSS de la OCDE y el PNUD fueron comisionados para elaborar recomendaciones sobre las actividades necesarias para incrementar la escala del *knowledge sharing* en sus diferentes áreas: ampliación de fuentes de conocimiento, mecanismos de intermediación y financiamiento.

Definiciones, características y cuantificación

El surgimiento de la CSS se ha vinculado al éxito de algunos países del Sur que alcanzaron apreciables niveles de desarrollo y adquirieron nuevas tecnologías y competencias en áreas como la ingeniería, la electrónica, la energía, la agricultura o las comunicaciones. En la adquisición de estas capacidades, la cooperación internacional recibida tuvo un papel capital. En su origen, la CSS creó una solidaridad entre países en desarrollo y se orientó a garantizar la autosuficiencia nacional y la inserción en condiciones simétricas de los países en desarrollo en la economía mundial. Por ello, responde a lógicas diferentes de las que orientan frecuentemente las políticas de cooperación del Norte.

La definición y delimitación conceptual de la CSS es uno de los aspectos más debatidos y controvertidos en los foros internacionales. Sin que ninguna de las definiciones satisfaga completamente, una posible formulación es la proporcionada por la Unidad de CSS del PNUD al establecer que se trata de «un proceso por el cual dos o más países en desarrollo adquieren capacidades individuales o colectivas a través de intercambios cooperativos en conocimiento, recursos y *know how* tecnológico».

Esta definición puede completarse con otra elaborada en 1977, por el Grupo de Consultores en Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, que sirvió de preparación a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el tema celebrada en Buenos Aires, en 1978: «La CSS es un proceso consciente, sistemático y políticamente motivado, elaborado con el objeto de crear una estructura de vínculos múltiples entre países en desarrollo» (Segib, 2009).

Todavía podemos destacar otras definiciones. Así, desde Latinoamérica, la Agencia Chilena de Cooperación Internacional (AGCI) considera la CSS como aquella que «se realiza entre países de igual o menor desarrollo relativo bajo el principio de costos compartidos». Para el Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina, la CSS consiste en la «transferencia de conocimientos y experiencias nacionales hacia países en desarrollo que contribuye a los procesos de crecimiento económico y social, fortalece y consolida relaciones bilaterales y promueve el intercambio científico, tecnológico y técnico». Por su parte, la Dirección General de Cooperación Internacional de Costa Rica enfa-

tiza la naturaleza de la CSS como un tipo de cooperación que «se ha venido construyendo como opción paralela o complementaria a la cooperación vertical tradicional». Desde una óptica diferente, pero como país muy activo en el apoyo a la CSS a través de iniciativas de triangulación, la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA) define la CSS como «la cooperación que otorgan los países en vías de desarrollo o medianamente desarrollados a otros países que se encuentran en un proceso similar de desarrollo».¹⁸

Más allá de las definiciones, lo relevante es entender que nos encontramos frente a una filosofía cooperativa, un amplio marco de colaboración entre sociedades y Estados que se hallan en similares situaciones de desarrollo, que comparten percepciones sobre los obstáculos para alcanzar niveles satisfactorios de bienestar y que proporcionan mejores orientaciones sobre el uso más eficiente de la cooperación a través de la transferencia sistemática y sostenida de experiencias, conocimientos y técnicas demostradas y reproducibles. En consecuencia, cuando estudiamos la CSS debemos pensar que nos encontramos ante un fenómeno con tres dimensiones interrelacionadas y con fronteras a veces difusas:

- A) Una *dimensión política* que promueve la constitución de ámbitos autónomos para la generación de perspectivas comunes y prácticas alternativas entre países en desarrollo. Estos espacios favorecen la comunicación y el estrechamiento de las relaciones bilaterales, propiciando la creación o revitalización de coaliciones regionales (UNASUR, CELAC, ALBA-TCP, MERCOSUR), interregionales (IBSA, Cumbres América del Sur-África) y multilaterales (G-77, Cumbres del Sur, G-20 de la OMC) con el objetivo de incrementar la capacidad negociadora de los países en desarrollo y mejorar la concertación y coordinación de políticas. Esta dimensión ha sido destacada por académicos latinoamericanos como el núcleo fundamental de la CSS. Su objetivo central residiría en el reforzamiento de las relaciones bilaterales y en la formación de coaliciones en foros multilaterales con la finalidad de incrementar el poder de negociación conjunto de estos países (Lechini, 2009).
- B) Una *dimensión técnica*. Para la Unidad Especial de CSS del PNUD se trata de «un proceso por el cual dos o más países en desarrollo adquieren capacidades individuales o colectivas a través de intercambios cooperativos en conocimientos, experiencias, experticias tecnológicas que se traducen en proyectos y programas de cooperación»¹⁹ (UNDP, s.d.).

18 Definiciones disponibles en las páginas web de las instituciones citadas.

19 Consultar: ssc.undp.org/content/ssc/about/what_is_ssc.html.

- C) Una *dimensión económica*, desplegada en el ámbito comercial, financiero y de inversiones entre países en desarrollo. Incluye formas de cooperación macroeconómica y se asocia a procesos de integración regional.

A estas definiciones, los países iberoamericanos agrupados en la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) han añadido un conjunto de atributos que diferencian e identifican a la CSS respecto de la CNS tradicional. En primer lugar, la horizontalidad entendida como el punto de partida para realizar una cooperación en calidad de socios, de forma voluntaria, sin condiciones y sin ligar o atar (*untied*) la ayuda a la obligación de adquirir bienes o contratar servicios del país oferente. En segundo lugar, el consenso, pieza clave para la ejecución de la CSS a partir de marcos de negociación común. Por último, la equidad gracias a la cual los beneficios —entendidos como la potenciación mutua de las capacidades críticas de desarrollo— se distribuyen equitativamente, igual que los costes, asumidos de forma compartida y proporcional a las posibilidades de las partes.

Por otro lado, sería un error considerar la CSS como mecanismo sustitutivo de la cooperación tradicional, más bien se señala —así lo ha hecho la Asamblea General de Naciones Unidas en varias resoluciones—, su carácter complementario y sus elementos diferenciadores respecto del concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de los países del CAD/OCDE. Otro aspecto reseñable es su componente netamente político, en la medida que la CSS tiene como principal objetivo la reforma del orden internacional y del sistema económico mundial, corrigiendo desigualdades internacionales, generando autosuficiencia y mayor autonomía entre países en desarrollo. Este fue el sentido de la Declaración final de la Cumbre de Nairobi que, auspiciada por las Naciones Unidas, celebró en 2009 los 30 años del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA), punto de arranque de la articulación multi-lateral en la CSS:

Reafirmamos que la CSS es una empresa común de los pueblos y los países del Sur, surgida de experiencias compartidas y afinidades, sobre la base de unos objetivos y una solidaridad comunes, y guiada, entre otras cosas, por los principios del respeto de la soberanía y la implicación nacionales, libres de cualquier condicionalidad [...] la CSS no debería considerarse AOD. Se trata de una asociación de colaboración entre iguales basada en solidaridad.

Lo anterior no significa que haya algún tipo de *superioridad moral* en la CSS respecto a la CNS. No estamos ante modalidades de cooperación mejores o peores, sino diferentes. Estas diferencias afloran de manera más explícita al considerar las potencialidades y limitaciones de la CSS. Llegados a este pun-

to, debemos reflexionar sobre las contribuciones de la CSS a la teoría y práctica de la cooperación internacional. Para ello, es necesario recordar las características predicadas respecto a la cooperación horizontal entre países en desarrollo, otro término común para denominar a la CSS.

En cuanto a los principales rasgos de la CSS, los países en desarrollo destacan su lógica de funcionamiento basada en la identificación compartida de soluciones demostradas a problemas de desarrollo. En esta perspectiva, la cooperación se concibe como un proceso continuo de aprendizaje e intercambio. La prioridad de las acciones se enfocaría al intercambio de ideas, experiencias, conocimientos y técnicas, favoreciendo procesos de aprendizaje recíproco y la circulación del *know how*. En este proceso se enfatiza la creación y el fortalecimiento de capacidades. Junto a este primer rasgo, se predicen ciertos principios ideales, como la igualdad entre las partes, la no injerencia en los asuntos internos de los socios, el respeto a su independencia y soberanía, la solidaridad y la promoción de la auto-suficiencia.²⁰

Por su estructura horizontal, la CSS permitiría la promoción de iniciativas más cercanas a las condiciones y necesidades de los países afectados, generando un sentido más amplio de apropiación por parte del receptor. De esta forma, se propiciaría la ejecución de acciones de *doble dividendo*, estimulando las capacidades técnicas e institucionales de los socios (Alonso, Aguirre y Santander, 2011). No existirían condiciones vinculadas a su ofrecimiento ni implicaría compra de bienes, equipos o servicios del país oferente por parte del socio receptor. Por realizarse entre países que comparten problemas de desarrollo, se daría en la CSS una mayor sensibilidad a contextos específicos de vulnerabilidad y crisis, y un conocimiento más próximo de esta realidad que en la CNS. Como estos países siguen siendo receptores de AOD, aunque ofrezcan cooperación a otros, existe un conocimiento de las implicaciones políticas, económicas, sociales, culturales, etc. de la ayuda recibida por los donantes tradicionales que se traduce en visiones compartidas e intercambio de experiencias sobre su gestión y consecuencias políticas.

Al ejecutarse entre países con semejantes niveles de desarrollo científico y técnico, la CSS emplearía tecnologías más apropiadas, adaptadas a las necesidades del socio, entendiendo como tales aquellas más útiles, más fáciles de transferir y que contienen los elementos que permiten su uso sostenible,

20 El Informe anual de la Secretaría General Iberoamericana dedica su primer capítulo a la visión política y técnica que han ido forjando los países latinoamericanos sobre la CSS. Conviene leer el capítulo 1 del Informe del año 2012, págs. 11-21: cohombrocolombia.com/Informe-Sur-Sur-2012_Esp.pdf.

generando fortalezas complementarias e innovación (pues su aplicación se revierte en nuevos conocimientos). Esas tecnologías serían cuidadosas con la preservación de la identidad y la diversidad cultural. Estos atributos podrían verse más potenciados en regiones como América Latina, donde hay condiciones socioculturales comunes.

Por otra parte, considerando que la mayoría de los países que realizan CSS son PRM, su relevancia consistiría en la generación de beneficios compartidos para los socios involucrados en forma de capacidades institucionales y tecnológicas, inversiones, acceso a mercados o internacionalización de agentes económicos. Así, los países participantes en la CSS identifican que esta modalidad cooperativa es más adecuada a sus necesidades por comprometer más recursos locales. Para los países beneficiarios, la CSS se adaptaría a sus prioridades, al proporcionar fondos para infraestructuras y fortalecer su capacidad de gasto cuando se canaliza a través de los presupuestos nacionales. Destacarían positivamente su flexibilidad, carácter maleable y previsibilidad. Se estima que tres cuartas partes de los fondos se desembolsan durante el ejercicio económico para el que se ha programado la ayuda, facilitando la planificación fiscal (ECOSOC, 2008). Este carácter previsible se relaciona con la ausencia de condiciones económicas o exigencias de reformas legales y normativas que ralentizan el desembolso de la ayuda. Tampoco implica diálogo sobre políticas o temas sensibles, como los Derechos Humanos, en virtud del principio de no intromisión en los asuntos internos.²¹

21 Este es uno de los aspectos más criticados desde las organizaciones de la sociedad civil. Ver ALOP (2010); Better Aid (2010). Por otra parte, es una evidencia la limitada participación social en los proyectos de CSS, que suelen ser intergubernamentales. Consultar Balbis, 2013: 59-73.

Cuadro 6

Características de la CSS

- Mejor adaptación a las necesidades de los países involucrados.
- Diversificación de ideas, abordajes y métodos de cooperación.
- Reducción de situaciones de monopolio en el suministro de la ayuda.
- Mayor sensibilidad a contextos específicos.
- Más empleo de recursos locales y mayores niveles de apropiación.
- Favorece procesos de aprendizaje recíproco.
- Ajena a la imposición de condiciones por su carácter horizontal.
- Responde a un modelo que busca soluciones a problemas de desarrollo.
- Basada en políticas y experiencias demostradas en países en desarrollo.
- Prioridad al intercambio de ideas, conocimientos y técnicas.
- Involucra a nuevos actores en los procesos de cooperación.
- Aprovecha capacidades sectoriales de los PRM.
- Bajo coste relativo y más rapidez en su ejecución.

Fuente: Elaboración propia.

En términos de su ejecución, junto a la definición de prioridades alineadas a las estrategias nacionales de desarrollo, el empleo de este tipo de recursos generaría una mayor apropiación. Habría mayor flexibilidad en función de su capacidad de adaptación a las condiciones cambiantes de los países menos desarrollados. Su sencillez, así como su menor coste, propiciaría una mayor economía y optimización en los recursos, y un aprovechamiento más intenso al ser bajas las cargas administrativas, debido a la capacidad de los países en desarrollo de suministrar bienes y profesionales técnicos con una buena relación coste/calidad (Ecosoc, 2012).

También se ensalza su rapidez en el desembolso y ejecución, en comparación con los fondos de los donantes tradicionales, como consecuencia de los procedimientos sencillos de muchos países en desarrollo que demorarían menos los trámites administrativos y aplicarían, en algunos casos, los procedimientos de los países beneficiarios. Finalmente, se trataría de un tipo de cooperación de mayor calidad en la medida en que no se liga a la compra de bienes y servicios en la cooperación técnica y la ayuda de emergencia.

De la misma forma, la SEGIB ha contribuido a delimitar las principales modalidades de la CSS horizontal en sus variadas dimensiones: bilateral, regional, multilateral y triangular. Por ser la modalidad más incipiente y en boga, y por la importancia que está adquiriendo, dedicaremos un apartado específico de este texto a la Cooperación Triangular.

Por sectores, la CSS se concentra preferentemente en el desarrollo productivo y de infraestructuras y en campos como la salud. Además se dirige con frecuencia a sectores abandonados por los donantes tradicionales (agricultura, facilitación del comercio). También se registra su ampliación a sectores tradicionalmente *reservados* a los países desarrollados como la asistencia electoral, estadísticas, programas sociales, rehabilitación poscrisis, medio ambiente, energía y soberanía alimentaria. Geográficamente se privilegia su ofrecimiento a países vecinos y su provisión en el marco de mecanismos de cooperación e integración regional, dado el mayor grado de interdependencia y los vínculos más estrechos entre sus miembros. Son pocos los países con recursos y capacidad de proyectar su cooperación fuera del entorno próximo, a excepción de China, India y Brasil o algunos árabes, todos ellos activos en África.

La puesta en marcha de dinámicos e innovadores programas de cooperación puede considerarse como manifestación del *soft power*²² de países como Brasil, México, India o Sudáfrica (Nye, 2010). Este componente blando de su proyección exterior les permite ampliar su capacidad de persuasión y ganar adhesiones para sus intereses en otros países en desarrollo, a partir de un ejercicio de *atracción positiva* basado en tres fuentes principales: valores políticos, cultura y política exterior. La cooperación es uno de los instrumentos del *soft power*, relevante por su ventajosa relación coste/beneficio y por los rápidos retornos en forma de prestigio e influencia. Desde esta perspectiva, y sin negar la existencia de motivaciones solidarias o altruistas, la CSS se subordina a las políticas exteriores, con un marcado carácter instrumental, limitado a los beneficios esperados por los países individualmente, y no tanto del colectivo del mundo en desarrollo articulado en torno a «demandas de cambio comunes» (Kern y Weistaubb, 2011).

Otras motivaciones incluirían la búsqueda de nuevos mercados y oportunidades económicas para incrementar los márgenes de maniobra de estos países, diversificando sus opciones internacionales al ampliar sus relaciones globales y alcanzar mayores niveles de autonomía (política, económica y decisoria) con el objetivo de producir cambios en la distribución del poder mundial y en sus instituciones y regímenes (ONU, FMI, OMC, G-20). Finalmente existe un componente de visibilidad, que se traduce en los esfuerzos por construir una positiva imagen internacional. En definitiva, la colaboración de estos países emergentes en el desarrollo internacional podría ser

22 Nye añade a las categorías de *soft power* y *hard power*, el *smart power*, definido como una integración inteligente de redes de diplomacia, defensa, desarrollo y otras herramientas de *soft* y *hard power*. El caso de la *diplomacia de la salud* de Brasil e India, con su extensión en coaliciones Sur-Sur, como el Foro IBSA (India, Brasil, Sudáfrica), es un buen ejemplo.

considerada un *subproducto* de sus relaciones exteriores, pero no su fuerza motriz (Sidiropoulos, 2011).

No obstante, sin pretender negar sus aspectos positivos, persiste una marcada ambigüedad y laxitud respecto a las definiciones de la CSS, a sus ámbitos, ventajas y limitaciones en la perspectiva de su eficacia y de las comparaciones que frecuentemente se establecen con la CNS. La multiplicación de plataformas de debate sobre la CSS, que antes se circunscribía a la Organización de las Naciones Unidas, al G-77 y al Movimiento de los No Alineados, plantea otro reto a los países en desarrollo, especialmente los latinoamericanos, que se ven presionados a transparentar sus prácticas en materia de cooperación y sienten la presión de alinearse al consenso generado por el CAD/OCDE a partir de la Declaración de París (DP).

Esta situación se agrava por las carencias y dificultades del acceso a informaciones contrastadas y por la ausencia de evaluaciones y evidencias sobre sus impactos. La necesidad de precisiones se hace más urgente en la medida en que algunos donantes tradicionales se plantean la posibilidad de iniciar o aumentar las acciones de apoyo a la CSS, a través de la modalidad triangular, para lo cual es necesario conocer sus potenciales impactos en el cumplimiento de la agenda de eficacia de la ayuda. Los países del CAD/OCDE están reflexionando sobre las mejores vías para incorporar en sus estrategias el apoyo a la CSS, a partir del reconocimiento de los cambios en la cooperación internacional por el incremento de agentes y en las estructuras de gobernanza de la ayuda como consecuencia de la progresiva dilución del binomio donante-receptor en el que se fundamentaba el otorgamiento de la cooperación.

Podemos también identificar algunas potencialidades y límites en la CSS. Entre las potencialidades, algunas ya mencionadas, se han señalado el respeto a la independencia e igualdad entre países socios, alimentada por el principio de no injerencia en los asuntos internos y la ausencia de condiciones en función de su carácter horizontal. Esta horizontalidad generaría mayores dosis de sensibilidad a contextos específicos de vulnerabilidad y un conocimiento más próximo de la realidad y problemas de desarrollo. De esta forma se propiciaría la diversificación de ideas, abordajes y métodos incrementada por la amplia gama de agentes (Estados, ONG, universidades, institutos técnicos, fundaciones, etc.) que se preocupan por la adaptación de las tecnologías a las necesidades de los socios, observando las especificidades locales, favoreciendo la innovación y el surgimiento de fortalezas complementarias que redundarían en mayores capacidades para generar elementos de apropiación.

En cuanto a las limitaciones, las divergencias son mayores que las coincidencias entre los expertos. Para algunos no está claro que la CSS se halle exenta de motivaciones políticas, económicas, estratégicas o de prestigio, ni que esté libre de condicionalidades ocultas. Otros señalan que hay dudas sobre la sostenibilidad de las acciones de CSS, cuya escala es, por definición, modesta y, con más frecuencia de lo deseable, basada en la oferta o en la demanda estimulada políticamente, producto más de negociaciones diplomáticas que de demandas sociales. Desde posiciones marcadamente críticas con la CSS, o al menos con la que realizan los países emergentes, como Brasil o China, se señala que

dentro de una dinámica cercana al *dumping* económico, social, ambiental y ético entre cooperación del Sur y del Norte estamos asistiendo a la utilización por parte de algunos países emergentes de la «cooperación internacional» como herramienta geoestratégica para el acceso y el control de los recursos naturales en los países menos avanzados con el fin de garantizar su crecimiento y hegemonía regional o mundial (Marcellesi, 2012: 100).

Según este autor, la bandera del respeto a la soberanía nacional, enarbolada con frecuencia como uno de los principios centrales de la CSS, presenta contradicciones en la medida en que más soberanía nacional no implica más sostenibilidad. Así, los megaproyectos desarrollados por estados soberanos como Brasil, como la represa de Belo Monte, dejarían constancia de que no existe de por sí una mayor sensibilidad en la CSS, apenas un proceso de sustitución de agentes y capitales del Norte por otros en el Sur, pero sin que se produzca «un cambio sustancial de políticas ni de orientación de modelo de desarrollo». En realidad, estos países generan una *anti-cooperación Sur-Sur*, definida como «aquella actuación realizada en y desde el Sur cuyos efectos sean directa o indirectamente perniciosos para el propio Sur» y que, al igual que la *anti-cooperación del Norte*, es multidimensional (tecnológica, productiva, comercial, financiera, militar, ambiental, diplomática, simbólica, migratoria y, finalmente, *solidaria*) y social y ecológicamente ineficiente (Marcellesi, 2012: 101).

Lo expresado sobre los atributos y potencialidades de la CSS no supone caer en la ingenuidad de ignorar que no toda la CSS puede ser considerada como desarrollista, que es posible que no siempre tenga como objetivo primordial la lucha contra la pobreza o que se encuentre exenta de intencionalidades políticas, motivaciones de tipo comercial, estratégico o de prestigio e influencia internacional.

En otras palabras, la CSS posee carencias y fragilidades. Varios aspectos aparecen como más recurrentes. Por ejemplo, se critica que la CSS tenga dificultades para demostrar resultados materiales y que se convierta, con frecuencia, en un mero ejercicio retórico. Por otra parte, se suele presuponer que existen más oportunidades de aprendizaje y aprovechamiento de las lecciones aprendidas en la CSS, debido a su horizontalidad motivada por la proximidad en los niveles de desarrollo y por las sensibilidades y capacidades para comprender contextos sociales similares. Pero ello no supone automáticamente que no exista verticalidad, relaciones de poder o desigualdades entre los socios de la CSS. Además se afirma, con cierta razón, que la CSS es un ejercicio limitado en su mayor parte, a la cooperación entre gobiernos, sin presencia activa de otros sectores sociales o del sector privado lucrativo. Este hecho es más marcado en algunas regiones, como América Latina, donde existen desconfianzas sobre el papel del sector empresarial y de las instituciones de mercado en los procesos de desarrollo.²³

Tampoco está claro que las soluciones encontradas en un país del Sur sean inherentemente replicables y adecuadas en otro, por lo que asegurar que las iniciativas sean sostenibles debería convertirse también en preocupación constante en la CSS. Otro de los aspectos más destacados entre las virtudes de la CSS es la existencia de consensos en la elaboración conjunta de los proyectos. El país destinatario se sentiría dueño de las acciones y las estrategias a partir de la observancia de las especificidades locales y de la elaboración de diagnósticos compartidos sobre las carencias que combatir o los ámbitos que fortalecer. Todavía se suele pregonar que la meta última de la cooperación es la retirada del país beneficiario una vez que se han alcanzado los objetivos y se han transferido las competencias y capacidades a la población local. En el caso de la CSS, es también cierto que se sirve a un propósito temporal de aprendizaje mutuo. Por eso resulta importante que el proceso cooperativo no sea similar a una mera *entrega por encargo*, en el que el país remitente entrega un producto o presta un servicio determinado como si de una transacción mercantil se tratara. El proceso cooperativo debe estar orientado a la garantía de que las instituciones del país beneficiario, normalmente con menor grado de desarrollo, puedan, una vez terminada la acción de CSS, generar por sí mismas aquellas técnicas o conocimientos transferidos.

Quizá las críticas a la CSS se concentran más en aspectos vinculados a su gestión que a los principios que la inspiran. Así, se gagan las tintas en

23 Una interesante referencia, dada la escasez de estudios al respecto, es Kindornay, Heidrich, Blundell, 2013: 77-93.

las lagunas evidentes en el campo de la evaluación de los proyectos de CSS. Sin embargo, existen críticas con un alto contenido político, en el sentido de cuestionar la transparencia, participación social y rendición de cuentas en la CSS. Desde la sociedad civil, se plantean dudas sobre el grado en que la CSS, como es concebida y ejecutada en la actualidad por muchos países en desarrollo, ofrece espacio para la participación de organizaciones no gubernamentales y de agentes privados. Por ejemplo, la plataforma BetterAid, que agrupa a 100 organizaciones de la sociedad civil del Norte y del Sur, afirma que la apropiación y la alineación de la CSS serían limitadas, pues se reduce a la visión de los gobiernos centrales, sin incorporar la participación ciudadana, los parlamentarios o los gobiernos locales. En su «documento de posicionamiento político sobre la CSS para el desarrollo»,²⁴ de marzo de 2010, manifiestan su preocupación por que la política de no interferencia también puede emplearse de manera abusiva en las acciones de la CSS. Pensando sobre todo en China, se cuestiona que los derechos humanos, la igualdad de género, el trabajo decente, la rendición de cuentas o el control social y otras consideraciones sociales y ambientales que han sido consagradas en los acuerdos internacionales, sean dejadas de lado con demasiada frecuencia.²⁵ De manera acusatoria, se llega a afirmar que «los donantes del Sur que encaran inmensos desafíos de desarrollo son incomprensiblemente renuentes a ser juzgados con los mismos criterios que los donantes del Norte han adoptado para sí».

Se alerta además sobre una *seria falta de información accesible* (cuantificación, sectores, destinos, modalidades, instrumentos, términos de concesionalidad en los préstamos, etc.) alimentada por el *secreto deliberado* de algunos gobiernos del Sur en la provisión de la ayuda. Hay además desconfianzas que se agrupan en torno a la ausencia de experiencias reseñables de diálogo entre países que realizan CSS respecto a cuestiones normativas, lo que se relaciona con la ausencia de condiciones en materia de políticas, pero deja una laguna en temas importantes como los derechos humanos, el género o la democracia. La ayuda prestada por estos *donantes emergentes* sería muchas veces poco transparente y correría el riesgo de menospreciar el valor ejemplar de la condicionalidad. Podría también suponer un desperdicio de recursos escasos o reiniciar un proceso de endeudamiento por parte de países que reciban financiación desde el Sur.

24 www.betteraid.org/es/member-downloads/doc_download/164-policypaperonsouthsouthdevelopmentcooperationesp.html.

25 Sobre la cooperación de China en América Latina, se recomienda leer el artículo de Adriana Abdenur y Danilo Marcondes (2013: 69-85).

Tanto la cuantificación de los recursos económicos que se emplean en los proyectos de cooperación técnica como los términos y condiciones de concesión de la ayuda financiera, las modalidades e instrumentos que deben ser considerados o el monto de las partidas presupuestarias dedicadas por los países emergentes y otros países en desarrollo a la CSS son aspectos controvertidos. Las informaciones existentes son limitadas y se basan más en aproximaciones que en cálculos fiables. Hacer comparaciones sobre los volúmenes financieros implicados en acciones de CSS es hoy un ejercicio casi imposible, como consecuencia de la ausencia de definiciones comunes en torno a lo que debe ser incluido en esa contabilidad, con qué criterios y cómo debe ser valorado. Pocos gobiernos brindan datos sobre la escala financiera de su cooperación y resulta muy difícil establecer con exactitud de cuánto dinero estamos hablando. Las definiciones son profundamente contestadas y la debilidad de los datos se traduce en estimaciones muy cautelosas. La disponibilidad de datos sobre montos financieros no es una condición presente en todos los casos sino una excepción (Madswey, 2012; Lengyel y Malacalza, 2010).

Al no haber definiciones compartidas sobre la naturaleza de la CSS, tampoco se han generado parámetros homogéneos o indicadores consensuados sobre las dimensiones que deben ser incluidas en los ejercicios de cuantificación de forma que pueda distinguirse la cooperación para el desarrollo de otras modalidades como la ayuda militar, los préstamos comerciales o las inversiones extranjeras. No hay metodologías para su mensuración elaboradas a partir de las especificidades de la CSS ni un foro internacional que pueda conciliar las diferentes interpretaciones que realiza la OCDE y los países en desarrollo.

Estos últimos, en su mayoría, se resisten a adoptar el sistema de registro del CAD y a su aplicación automática a la CSS, pues temen que sus flujos de cooperación sean infra-dimensionados, como consecuencia de la falta de un mecanismo equalizador del valor monetario de los insumos que dedican a sus programas de cooperación a costes equivalentes de los donantes tradicionales. Las carencias se extienden a la falta de coordinación para la recolección de datos a nivel país (Mello e Souza, 2012: 89; Lopes, 2010: 102; Ecosoc, 2008).

Por otra parte, los principales países protagonistas de la CSS no siguen los criterios establecidos por el CAD/OCDE y por lo tanto no asimilan su cooperación al concepto de AOD ni reportan sus datos. Ni siquiera admiten la etiqueta de *donantes emergentes* o de *Non-DAC Donors*, pues su trayectoria y su historia como países en desarrollo, además de la naturaleza y filosofía

de sus actividades de cooperación, no se corresponden con el universo conceptual ni con las categorías manejadas por el CAD o por los académicos y *Think Tanks* que insisten en calificarlos como *nuevos donantes bilaterales, donantes poscoloniales, donantes no tradicionales, proveedores del Sur o nuevos actores del desarrollo internacional*. Incluso el término *donantes emergentes* fue rechazado explícitamente en la sesión del 30 de junio de 2008 del FCD/Ecosoc, al entender los países en desarrollo que bajo esta denominación deberían contemplarse exclusivamente a los países miembros de la OCDE que todavía no se hubiesen incorporado al CAD (Manning, 2006; IDRC/CRDI, 2008; Davies, 2010; Mawdsley, 2012; Chaturvedi, 2012).

Agrupar a estos países en clasificaciones es un ejercicio complicado debido a la falta de criterios consensuados y a su variedad, determinada por la distinta evolución de sus procesos de desarrollo así, como por las diferentes capacidades, intereses y estructuras organizativas de canalización de los recursos ofrecidos. Algunos autores proponen distinguir entre los *donantes emergentes* (un grupo heterogéneo de 16 países, de los cuales 12 son nuevos miembros de la UE y otros cuatro que no pertenecen al bloque, a los que debe añadirse Rusia, considerado un *donante reemergente*),²⁶ los *donantes árabes* (Kuwait, Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos) y los *suministradores de Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo*, dentro de los cuales encontramos a países como Brasil, China, India y Sudáfrica, y otros PRM y economías emergentes como Chile, Colombia, Malasia, México, Tailandia y Venezuela (Zimmermann y Smith, 2011).

Geográficamente, los países emergentes y otros países en desarrollo privilegian el ofrecimiento de ayuda a países vecinos y favorecen su provisión en el marco de mecanismos de cooperación e integración regional, dado el mayor grado de interdependencia económica y comercial existente. El fortalecimiento de los vínculos políticos y el papel de estabilizadores que asumen algunos de estos países como parte de su liderazgo regional, especialmente en la provisión de bienes públicos y en el apoyo a Estados frágiles, son otros factores explicativos. La escala de sus acciones y montos de financiación es muy heterogénea, aunque pueden clasificarse en cuatro grandes grupos: (1) los países con alta capacidad de movilizar recursos domésticos y externos; (2) los que cuentan con gran capacidad de movilización de recursos externos a la vez que tienen dificultades para movilizar recursos domésticos; (3)

26 Los países de la UE que siguen criterios similares en su cooperación a los establecidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD/OCDE) son Bulgaria, R. Checa, Chipre, Estonia, Hungría, Lituania, Letonia, Malta, Polonia, Rumania, Eslovenia y R. Eslovaca. También siguen esos parámetros del CAD/OCDE y reportan su cooperación como AOD Israel, Islandia, Turquía y Liechtenstein.

otros que consiguen captar recursos domésticos pero presentan límites en acceder a recursos internacionales, y (4) países que combinan la baja capacidad de movilización de recursos domésticos y externos con consecuencias en la escala modesta de sus programas de cooperación (Davies, 2010: 8-10; Sagasti y Prada, 2010).

Son pocos los países que tienen recursos y capacidad de proyectar sus programas de cooperación fuera del entorno regional más próximo, a excepción de China y, en menor medida, Brasil e India. En el caso particular de estos tres países, «la fragmentación burocrática y la falta de agencias coordinadoras centrales capaces de planificar, monitorear y evaluar la cooperación en el nivel nacional [...] impide que se tenga un conocimiento más completo y preciso de los montos, distribución y objetivos de esa cooperación» (Mello e Souza, 2012: 93).

A pesar de todas las limitaciones, contamos con algunas aproximaciones que nos permiten constatar la tendencia creciente de los recursos invertidos en programas, proyectos y acciones vinculadas a la cooperación exterior de un importante número de países que, independientemente de su denominación, contribuyen al desarrollo internacional. Según el Grupo de Tareas de Naciones Unidas sobre el desfase en el logro en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los desembolsos de cooperación realizados por 13 países que no eran miembros del CAD (Turquía, Corea del Sur, Tailandia, Israel, Taiwán, países del Este europeo y países árabes) y sobre los cuales existían informaciones ofrecidas por sus gobiernos, habrían experimentado un sustancial crecimiento, de USD 1.500 millones en el año 2000 a USD 5.100 millones en 2006. No se incluyó a China e India, países que no contaban con datos fiables, si bien se estimaban en USD 3.000 millones los recursos que habrían destinado a financiar sus programas de cooperación. Los países árabes productores de petróleo dedicaron unos USD 2.400 millones. De esta forma, en 2006, el conjunto estimado de la cooperación de este grupo de 13 países representaría alrededor del 5% de la AOD a escala mundial, con previsiones de alcanzar, en 2015, un 10% (ONU, 2008: 13-14).

La dificultad de contar con datos exactos fue puesta de manifiesto en un informe del Ecosoc de gran repercusión titulado *Trends in South-South and Triangular Development Cooperation* (2008). La investigación intentó, a partir de informaciones suministradas por 18 países en vías de desarrollo y tres instituciones multilaterales, establecer algunas conclusiones fiables. Las estimaciones situaban el volumen de la cooperación de los países en desarrollo en alguna cantidad comprendida entre los USD 9.500 millones y los USD 12.600 millones, con datos de 2006, aunque se reconocía la ex-

clusión por falta de información de países como Argelia, Bahréin, Cuba, Indonesia, México, Marruecos, Nigeria, Pakistán, Irán, Libia y Qatar. Los mismos datos sugerían que el monto total de la CSS representaría algún porcentaje entre el 7,8% y el 9,8% del total de los flujos de AOD de los países del CAD/OCDE. Los principales contribuyentes fueron, por orden ascendente, Venezuela, China y Arabia Saudí, cada uno con aportaciones que oscilaban entre los USD 1.000 y los USD 5.500 millones anuales aproximadamente, concentrando el 72% del total.

La proporción de los recursos canalizados a través de instituciones multilaterales supuso el 18% del total, una cantidad modesta respecto al 29% de media en los países del CAD. Las proyecciones de ayuda prometida por muchos de estos países hasta el año 2010 situaban esas cantidades en volúmenes próximos a los USD 15.000 millones. Dos países, Venezuela y Arabia Saudí, estarían dedicando en torno del 1% de su PIB a diferentes medidas de promoción del desarrollo de otros países, una meta que, recordemos, solo alcanzan cinco de los 27 miembros del CAD. Sin embargo, estos dos casos son aislados, pues, en su conjunto, la mayoría están por debajo del 0,1% del PIB, con las excepciones de China (0,35%) y Sudáfrica (0,18%) (Ecosoc, 2008).

Otro informe del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, que sigue incidiendo en las dificultades de medición por la escasez de parámetros homogéneos, cifró la CSS en torno a USD 15.300 millones en el año 2008. Esta cantidad representaría, para ese año, el 9,5% de la AOD mundial, destacándose China, Arabia Saudí y Venezuela (con USD 2.000 millones cada uno), las agencias de países árabes (USD 1.000 millones) e India (USD 750 millones). Según la ONU, el 22% de la CSS se canalizaría por vía multilateral y más del 90% sería *ayuda programable*. Es decir, el 75% estaría destinada a la financiación de programas y proyectos, pero crecería rápidamente la ayuda presupuestaria y la humanitaria (DESA, 2010).

Incorporando los datos del Ecosoc, además de informaciones de los propios países a partir de la revisión de sus presupuestos y del *Development Report Cooperation 2009* de la OCDE, el Informe sobre la Realidad de la Ayuda elaborado por organizaciones de la sociedad civil, presentó un panorama de la cooperación de los *donantes emergentes* caracterizado por la heterogeneidad de los recursos y la diversidad en los términos financieros de su ofrecimiento.

Tabla 1
Estimaciones de recursos financieros en cooperación de
países emergentes (2008) (Miles de millones de USD)

País	Cantidad	% sobre PIB	% sobre CSS mundial
Arabia Saudí/3	5.564	1,5/a	40
China/1	1.500-2.000	0,06-0,08	14,4
Venezuela/1	1.166-2.500	0,71-1,52	18
Turquía/3	780	0,11	5,6
Corea del Sur/3	802	0,09	5,8
India/2	568,6	0,05	4,1
Taiwán/3	435	0,11	3,1
Brasil/1	356	0,04	2,6
Kuwait/3	283	...	2
Sudáfrica/1	194	0,07	1,4
Tailandia/3	178	...	1,3
Israel/3	138	0,07	1
Emiratos Árabes Unidos/3	88	...	0,6
Malasia/1	16	0,01	0,1
Argentina/1	5-10	0,0025-0,0050	0,07
Chile/1	3-3,3	0,0026-0,0029	0,02
TOTAL	12.076-13.915		

Fuente: Report the Reality of Aid (2010)

/a - PIB de 2007.

/1 - ECOSOC, Background Study for the Development Cooperation Forum – Trends in South-South and triangular development cooperation, April 2008 – Table 2.

/2 - Indian Ministry of External Affairs Annual Report 2008-2009 – Appendix VII.

/3 - CAD/OCDE, 2009 – Table 33 (Statistical Annex of the 2010 Development Cooperation Report).

La literatura académica ha sido especialmente prolífica en los últimos años en la realización de estimaciones, aunque se detectan diferencias sustanciales en los montos calculados y cierta inconsistencia metodológica a la hora de establecer comparaciones entre los recursos de la cooperación de los propios países en desarrollo en relación a los volúmenes de AOD de los países desarrollados. Waltz y Ramachandran (2011) estiman cantidades en una franja demasiado amplia, que oscila entre los USD 11.000 millones y los USD 41.700 millones, es decir, entre un 8% y un 31% del total de los flujos globales registrados en 2008. Kharas y Rogerson (2012) señalan que, dentro de la CSS, la asistencia técnica es uno de los elementos principales, y alertan sobre la dificultad de separarla a efectos de su contabilización de otros tipos de cooperación financiera, inversiones Sur-Sur o flujos comerciales. Chaturvedi (2012) refleja cálculos estimativos de alrededor de USD 14.500 millones, que podrían llegar a los USD 17.000 millones si se añade a Brasil, México y

Venezuela. Park (2011) afirma que las economías emergentes proporcionan cerca de USD 15.000 millones anuales en flujos asimilables a la AOD y que, en el año 2025, esa cantidad podría rondar los USD 50.000 millones. En el campo de la ayuda de emergencia, los países que no son miembros del CAD/OCDE han desembolsado, entre 2001 y 2009, unos USD 5.000 millones, es decir, el 5% del total de la asistencia humanitaria. Los datos del año 2010 revelan que Arabia Saudí (USD 256 millones), Turquía (USD 61 millones), Rusia (USD 40 millones), China (USD 38 millones), India (USD 37 millones) y Brasil (USD 29 millones) serían los principales contribuyentes.

Otros autores destacan que los flujos de CSS están infrarrepresentados, entre otras razones, porque los precios de los bienes y servicios en los países en desarrollo están expresados en dólares estadounidenses y son inferiores a los que pagan los donantes tradicionales y se reflejan en las estadísticas de AOD. Ello se debe a que «la diversidad de mecanismos de cooperación que se registran en la CSS hace difícil calcular correctamente su magnitud, y además el precio de los bienes y servicios incluidos en la CSS es mucho más bajo que los de la cooperación otorgada por los países desarrollados». De hecho, para Shearer y Tres (2013) cabría preguntarse si, en el caso de América Latina y el Caribe, no estaríamos ante una CSS de *mucho ruido y pocas nueces*. Utilizando la metodología de la OCDE, estos autores calculan que, para el año 2009, la CSS representaría unos USD 7.000 millones, es decir, menos del 5% de la AOD mundial, que ese año se cifró en USD 165.000 millones. Sin embargo, lo verdaderamente relevante es el ritmo de crecimiento de la CSS, que se habría multiplicado por ocho entre 2001 y 2009, y por 10 en la última década²⁷ (Tres, 2012; Shearer y Tres, 2013).

Las estimaciones de los organismos multilaterales arrojan magnitudes semejantes, pero siempre señalando una tendencia al alza. Naciones Unidas afirma que los niveles de la CSS han aumentado considerablemente al pasar de USD 9.500 millones a USD 12.000 millones en 2006 y a USD 13.900 millones en 2008.

El Banco Mundial, a través de su directora gerenta, Ngozi Okonjo-Iweala, anunció en el Evento de Alto Nivel sobre CSS y Desarrollo de Capacidades (Bogotá, marzo de 2010) que, según cálculos conservadores, los nuevos socios bilaterales para el desarrollo o *donantes emergentes* habrían contribuido con una cantidad entre USD 12.000 millones y USD 15.000 millones en asistencia al desarrollo durante el año 2008. Estas contribuciones se ha-

27 Para quienes deseen profundizar en el tema, reflexionando sobre lo que Joaquim Tres denomina *el nuevo ecosistema de la cooperación*, vale la pena leer su artículo «El surgimiento de la Cooperación Sur-Sur. Hacia un nuevo ecosistema de cooperación para el desarrollo» (Tres, 2013).

bían realizado también con motivo de la 15.^a reposición a la Asociación Internacional de Desarrollo del Banco Mundial, con las aportaciones de Brasil, México, Egipto, Polonia, Rusia, Eslovaquia, Sudáfrica, Turquía y Corea del Sur. En la reunión del FCD/Ecosoc, del año 2010, el secretario general de la ONU presentó un informe en que se situaba la CSS en torno a los USD 14.800 millones si bien se avisaba que las cifras podrían estar subestimadas debido a la insuficiencia de datos. Respecto al año 2008, se registró una reducción del 20% como consecuencia de la caída de las aportaciones de los países árabes y de las restricciones a las condiciones favorables otorgadas por el Gobierno venezolano en las exportaciones petroleras a otros países en desarrollo. Sin embargo, respecto al año 2006, las cifras de 2010 suponían un incremento del 50% (ONU, 2011; Ecosoc, 2012).

Las últimas estimaciones de las que se tiene noticia son las proporcionadas por el CAD/OCDE a través de su informe anual sobre cooperación para el desarrollo, que presenta las cifras estimadas de tres grupos de países: 1) los miembros de la OCDE, que no pertenecen al CAD; 2) países que, sin ser miembros de la OCDE reportan voluntariamente sus datos a partir de los criterios establecidos por el CAD; 3) países que no informan al CAD ni siguen sus parámetros cuantitativos, pero que divulgan sus propias estadísticas. En el primer grupo encontramos principalmente a países del Este europeo y a Turquía, Israel e Islandia. Juntos todos ellos son responsables, en el año 2010, del desembolso de unos USD 2.000 millones, de los cuales prácticamente la mitad corresponden a Turquía.

En este grupo se incluye también a Chile y México, los dos únicos países latinoamericanos miembros de la OCDE, pero que todavía no se encuentran en condiciones técnicas de informar al CAD sobre sus volúmenes de ayuda a partir de los estándares del comité. El segundo grupo congrega bajo el epígrafe *otros donantes* a un variopinto conjunto de países de Europa oriental y del Mediterráneo (Rusia, Lituania, Letonia, Rumania, Malta, etc.) junto a países árabes exportadores de petróleo (Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos y Kuwait) y a Taiwán. Estos países otorgarían en concepto de ayuda al desarrollo unos USD 5.000 millones. El tercer grupo está constituido por países emergentes que no reportan al CAD (Brasil, China, India y Sudáfrica), pero a los que se reconoce su importancia como *donantes*.

La información divulgada por el CAD realiza estimaciones a partir de los presupuestos nacionales y de los informes de organismos gubernamentales de esos países. Con estos datos, los cuatro países estarían dedicando,

en el año 2010, unos USD 3.100 millones a sus programas de cooperación.²⁸ El examen global de los datos arroja un saldo de más de USD 10.000 millones según las cifras del CAD (CAD/OCDE, 2012).

Tabla 2

Volumen financiero de la ayuda de algunos países emergentes (2010)

País	Ayuda en millones de USD (desembolsos netos)	Estatus
Arabia Saudí	3.480	No OCDE, informa al CAD
Brasil	362 (año 2009)	No OCDE, no informa al CAD
Chile	-	OCDE no CAD, no informa al CAD
China	2.000	No OCDE, no informa al CAD
Emiratos Árabes Unidos	412	No OCDE, informa al CAD
India	639 (año fiscal 2010-2011)	No OCDE, no informa al CAD
Israel	145	OCDE no CAD
Kuwait	211	No OCDE, informa al CAD
México	-	OCDE no CAD, no informa al CAD
Tailandia	10	No OCDE, informa al CAD
Rusia	472	No OCDE, informa al CAD
Sudáfrica	98 (año fiscal 2010-2011)	No OCDE, no informa al CAD
Taiwán	381	No OCDE, informa al CAD
Turquía	967	OCDE no CAD

Fuente: CAD/OCDE (2012).

²⁸ En la página web del OCDE puede consultarse la información sobre los denominados *non-DAC donors* (CAD/OCDE, 2012).

Pueden aventurarse algunas hipótesis sobre los déficits de información que aquejan a la CSS. En ocasiones, estos se relacionan con las limitadas capacidades institucionales para contabilizar sus proyectos y calcular el coste de su ejecución, falencias agudizadas por la inexistencia de agencias coordinadoras de los diferentes organismos nacionales implicados en el ofrecimiento de la CSS y por el alto grado de fragmentación de sus iniciativas. En ciertos casos, hay una voluntad política o un *secreto deliberado* para no generar informaciones por parte de algunos gobiernos de países en desarrollo o *mantenerlas escondidas*, con la finalidad de evitar el escrutinio de otros donantes y organismos internacionales, o incluso para evitar los debates nacionales que pueden cuestionar la conveniencia de dedicar recursos a la promoción externa del desarrollo (Reality of Aid, 2010; Sanahuja, 2010).

La generación de datos cuantitativos, consolidados y comparables, para determinar la escala financiera de la CSS es una de las principales tareas que se enfrentan para el conocimiento más exacto de este tipo de cooperación, aunque es cierto que sus contribuciones más importantes son de tipo cualitativo. Pocos países en desarrollo han diseñado sistemas de cómputo y de cuantificación de los recursos de cooperación ofrecidos por sus instituciones públicas. Las recientes experiencias de Brasil (2010), que a través de la articulación de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) y del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA),²⁹ ha generado un sistema de cálculo e información centralizada cuyo resultado es el Informe sobre la Cooperación Brasileña para el Desarrollo Internacional (COBRADI); de México con la puesta en marcha, en 2012, del Sistema de Información de México sobre la Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIMEXCID); y los mapas de cooperación de Colombia o Ecuador, elaborados respectivamente por la Agencia Presidencial de Cooperación (APC) y la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI), son excepciones en el universo de la CSS.

Tampoco el Foro de Cooperación para el Desarrollo de Ecosoc ha conseguido alcanzar consensos al respecto, a pesar de los esfuerzos realizados para superar las *brechas analíticas* que impiden una mejor comprensión de la extensión de la CSS, lo que podría alcanzarse con la fijación de criterios comunes y con el compromiso de suministrar datos e informaciones a la ONU (Ecosoc, 2012).

Por otra parte, uno de los efectos negativos de la falta de información sobre los flujos financieros, cantidades y modalidades que están implicadas en la CSS es la dificultad de plantear políticas y responder a los desafíos de planificación y racionalización administrativa que exige. Algunos expertos defien-

29 Consultar: www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Book_Cooperacao_Brasileira.pdf.

den la necesidad de superar la estrecha consideración de las donaciones directas entre países para integrar en esos cálculos otros flujos financieros que, en una perspectiva más amplia del concepto de CSS, responderían de manera más exacta a la realidad de las relaciones entre los países en desarrollo. De esta manera, se contabilizarían las contribuciones a las instituciones financieras multilaterales (por ejemplo, a bancos regionales de desarrollo o al Banco del Sur); los pagos de intereses realizados por países en desarrollo a esas mismas instituciones en la medida en que son recursos que financian las facilidades concesionales para los países más pobres; los aportes a las reposiciones de los fondos de la Asociación Internacional para el Desarrollo (AID); los mecanismos regionales para fines de apoyo de balanza de pagos como el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR); los mecanismos de apoyo al comercio, como los créditos a la exportación; la adquisición de bonos soberanos y valores de otros países en desarrollo como hizo Venezuela a favor de Ecuador y Argentina; los flujos de inversión extranjera Sur-Sur; y la cuantificación de la cooperación técnica a través de la valorización del envío de expertos, servidores públicos o misiones conjuntas (Sagasti y Prada, 2010).

Estos ejercicios de cuantificación permitirían visibilizar la contribución efectiva de la CSS al desarrollo de otros socios, con lo cual se obtienen réditos en el ámbito de la política exterior, al mismo tiempo que se favorece la transparencia y la rendición de cuentas sobre el destino de los recursos públicos asignados a la cooperación internacional. Cabe destacar el esfuerzo iniciado en el año 2008 en el ámbito de SEGIB, para generar una reflexión colectiva sobre la urgencia de contar con mecanismos de información fiables y sistemáticos. Aunque no todos los países cuentan con estas herramientas, el trabajo del Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la CSS (PIFCSS) de SEGIB ha permitido que un total de 19 países latinoamericanos adopten un sistema homogéneo de reporte y cuantificación de sus proyectos y acciones de CSS. Estos datos constituyen la base de la que se nutre el Informe anual sobre la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, el ejercicio colectivo de recolección de datos sobre CSS más avanzado hasta este momento.³⁰ También, en ese mismo espacio, se han generado metodologías para la sistematización de experiencias exitosas y herramientas para identificar algunos elementos centrales de la CSS latinoamericana, como la adaptabilidad, la innovación, la visibilidad, el beneficio mutuo, la responsabilidad compartida o la demanda del solicitante ante una necesidad estratégica, entre otros (SEGIB, 2013).

30 Puede consultarse en www.cooperacionsursur.org.

La CSS en Latinoamérica

En el transcurso de la última década, algunos países latinoamericanos se han afirmado como artífices del renovado auge que ha experimentado la CSS. Este impulso se inserta en una estrategia cuya vocación va más allá de su desarrollo concreto en la región. La CSS aspira a convertirse en Latinoamérica en referente para otros países que buscan más autonomía y puede, a partir de sus propias experiencias, representar la mejor aportación de la región a la promoción de un mejor desarrollo y al debate sobre la eficacia de la ayuda.

Aunque la CSS vive un estado de efervescencia —a juzgar por la amplitud y el incremento de programas y proyectos entre países en desarrollo, por la proliferación de foros de debate en la OCDE y en Naciones Unidas (*Task Team on South South Cooperation* (TT-SSC) y el *Building Block on South South Cooperation* de la Alianza Post-Busan y *Development Cooperation Forum*) o por las referencias en las declaraciones finales de conferencias internacionales a sus contribuciones al desarrollo y a la nueva arquitectura de la ayuda—, no nos encontramos ante un fenómeno nuevo. Su surgimiento se vincula al proceso de descolonización y a la búsqueda de los países en desarrollo de modelos alternativos y autónomos que fortalecieran sus capacidades nacionales y les brindaran condiciones de autosuficiencia.

América Latina es la región del mundo donde más intensas, dinámicas y pujantes han sido las experiencias de CSS, registrando avances y experiencias positivas en su articulación en marcos de debate regional y multilateral. Algunos de los principales hitos de la historia de la CSS se produjeron en la región. El concepto de CTPD fue fruto de la Conferencia de Buenos Aires (1978), que originó la adopción del Plan de Acción de Buenos Aires. El Plan de Acción de Caracas para la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (1981) y el Plan de Acción de San José (1997), dedicados a las inversiones, el comercio y las finanzas, completaron el marco de referencia de la CSS.

Cuadro 7

**Objetivos básicos de la CTPD según el Plan de Acción
de Buenos Aires (1978)**

1.	Aumentar la capacidad de los países en desarrollo para valerse de medios propios.
2.	Reforzar la capacidad colectiva para intercambiar experiencias y desarrollar fortalezas complementarias.
3.	Fortalecer las capacidades para afrontar colectivamente los problemas de las relaciones económicas internacionales.
4.	Incrementar el volumen y la eficacia de la cooperación internacional
5.	Acrecentar la capacidad técnica y tecnológica propia promoviendo la transferencia de tecnología y pericia.
6.	Propiciar un mayor acceso a las experiencias y tecnologías.
7.	Perfeccionar las capacidades de absorción de nuevas tecnologías
8.	Contribuir a solucionar las necesidades de los países menos adelantados.
9.	Ampliar la colaboración en las actividades económicas internacionales.

El auge de la CSS latinoamericana, en la última década, implica la realización de un ejercicio de conceptualización y de ajuste a la realidad regional y mundial. Como consecuencia, parte del análisis debe sustentarse en que «la CSS tiende a fortalecer al Estado como organizador del desarrollo» (Kern y Weisstaub, 2011: 90). Ello explica, por un lado, que las políticas que se desprenden de la CSS giren en torno al Estado como garante del bienestar social, y no en torno al individuo; y, por otro, el impulso de las agendas gubernamentales de CSS (Ayllón, Ojeda, Bancet: 2012).

Entre los factores que explican este *resurgimiento* de la CSS en Latinoamérica merece la pena destacar la crisis económica que asola a los países de la OCDE, y especialmente a los europeos, que les empuja a buscar otros países, como los latinoamericanos, para *compartir la carga* de la financiación del desarrollo. Por lo que respecta directamente a Latinoamérica, el vigor y la pujanza de la CSS se relacionan con las transformaciones políticas, sociales, económicas y culturales de hondo calado en la región en este siglo XXI. También con la oleada de gobiernos progresistas con amplio apoyo popular que, en algunos casos, llegaron al poder por el ascenso y empoderamiento de grupos sociales anteriormente invisibilizados (indígenas, por ejemplo) que se convirtieron en agentes protagonistas de procesos de cambio estructural basadas en concepciones ancestrales del desarrollo (el *Sumak Kawsay* o *Buen Vivir* en Ecuador, o el *Suma Qamaña* o *Vivir Bien* de Bolivia). Por otra

parte, y como elemento destacado, el regionalismo posliberal se ha convertido en un factor de impulso y los procesos de integración, concertación y cooperación se han transformado en plataformas de proyección y diseminación de la CSS.

La visión política de la CSS en la región va más allá de su práctica concreta y de su plasmación material. Es el resultado de un proceso de convergencia gradual entre las estrategias de inserción internacional de sus países, dentro de las cuales la CSS es funcional a la consecución de los respectivos y diferentes objetivos de política exterior. La CSS en América Latina persigue la autoafirmación, autosuficiencia y autoestima; el fortalecimiento de la presencia soberana en el mundo; la recuperación del papel del Estado y de sus competencias reguladoras; la mejora de sus capacidades para brindar bienes públicos y proveer políticas públicas inclusivas, enfocadas al desarrollo social, científico y tecnológico. Plantea alternativas que cuestionan algunas prácticas de desarrollo vigentes y los *consensos* impuestos por la OCDE, los organismos financieros multilaterales, los donantes, las ONG, etc.

La CSS se presenta hoy en la región como una realidad heterogénea y caleidoscópica. Si bien hay mínimos denominadores comunes, en torno a sus principios básicos y su filosofía, así como una voluntad política firmemente asentada en ofrecerla y recibirla, no todos los países la despliegan de la misma forma, ni con la misma amplitud, intensidad, escala y grado de diversificación. La diversidad de ámbitos sectoriales de especialización en la CSS muestra el diferente grado de desarrollo en la realidad latinoamericana y las capacidades dispares para estructurarla y hacerla efectiva, más allá de la retórica... que a veces es demasiada.

Los países latinoamericanos ubican la CSS dentro de su acción exterior, pero sin discutir en profundidad si se trata de un mero instrumento o si constituye un elemento constitutivo y una política autónoma que complementa y ayuda a definir la política exterior. «[...] Así, Perú destaca que es un instrumento de política exterior, que permite reforzar los lazos con países en desarrollo. Chile incluye como objetivo de esta cooperación, apoyar el logro de los objetivos y prioridades de la política exterior del Gobierno [...] Brasil la considera una opción estratégica de asociación a través de la cual se promueve la densidad de sus relaciones y el fortalecimiento de sus vínculos políticos y económicos» (Colacrai, 2011: 119). Venezuela la reivindica como uno de los vehículos para conseguir un justo equilibrio internacional y diversificar sus relaciones internacionales; Argentina la considera una pieza clave en su política exterior para desempeñar un rol significativo en el sistema internacional junto a otros países del mundo en desarrollo. Ecuador

ve en este tipo de cooperación «una oportunidad para multiplicar los nexos Sur-Sur y cimentar la diversificación de sus relaciones exteriores» (PNBV 2013-2017). En el caso de México, se concibe como una importante herramienta de política exterior que le permite proyectar sus intereses y articularlos con otros actores para la promoción del desarrollo sostenible mexicano y del mundo (Prado, 2011).

Los Estados latinoamericanos dirigen su CSS hacia países próximos que les resultan de particular interés, por motivos culturales, políticos, históricos o de seguridad, sin que implique la ausencia de motivaciones solidarias. Por ejemplo, Colombia concentra sus acciones de CSS en países limítrofes y en la Cuenca del Caribe. Venezuela divide su atención entre esta última, con Cuba como principal socio, y Centroamérica, con una presencia menor en Sudamérica donde prioriza a sus aliados políticos (Bolivia y Ecuador). Argentina se centra en el ámbito suramericano y, más específicamente, en sus vecinos y socios del MERCOSUR (Bolivia y Paraguay), mientras que México aumenta su presencia sobre todo en Centroamérica y el Caribe. Uruguay ha iniciado sus primeros proyectos y acciones con sus socios del MERCOSUR (sobre todo Brasil, Argentina y Chile) y, de manera puntual pero creciente, con El Salvador y Paraguay.

Brasil es el único país de la región que muestra mayor diversificación de su cooperación dirigiéndose prioritariamente a América Latina, con El Salvador en Centroamérica, Bolivia en Sudamérica, Haití y Cuba en el Caribe como principales destinatarios. Ello, sin descuidar su creciente presencia en África, adonde se dirigió el 52% de los proyectos de la ABC, en 2007, con Mozambique, Angola, Cabo Verde, Santo Tomé y Príncipe y Guinea Bissau como socios prioritarios; y, en menor medida, Asia.

Cada país sigue sus estrategias de CSS, a veces desde distintas posiciones políticas y fundamentos. Es el caso de las visiones de la CSS que informan las políticas de cooperación de Venezuela, Brasil y Colombia, tres países que, con diferentes perfiles políticos, buscan ejercer un cierto liderazgo en la CSS. Venezuela basa su liderazgo entre algunos países centroamericanos y caribeños en la riqueza generada por el petróleo y en el modelo del socialismo bolivariano, que instrumentaliza la cooperación para apoyar a gobiernos ideológicamente afines y propugna romper con la Cooperación Norte-Sur. Colombia apuesta por un alineamiento de la CSS con los países del CAD/OCDE adoptando las directrices de los donantes tradicionales en materia de eficacia, convirtiéndose en el mayor impulsor de la aplicación de la Declaración de París en la región. Brasil ejerce un rol de líder regional con aspiraciones globales y basa su CSS en el nivel de desarrollo relativo que

han alcanzado su industria y algunos sectores de punta (agricultura, energía, salud), lo que le coloca en posición central en la CSS latinoamericana y mundial. Además, Brasil posee una enorme competencia diplomática que convierte a su extensa red de embajadas en focos diseminadores de sus experiencias de éxito y de promoción de su modelo de desarrollo, respetuoso de las reglas del mercado y generador de inclusión social. El sector privado brasileño aprovecha también las oportunidades abiertas por las visitas presidenciales que se traducen en demandas de cooperación que incluyen *a posteriori* la compra de bienes y servicios del país con líneas de financiación concesionales del Banco Nacional de Desarrollo (BNDES).

Lo cierto es que la práctica institucional y política ha instrumentado la CSS en el aparato estatal por medio, en ciertos casos, de la sanción de leyes especiales para la cooperación internacional (como en México) y por la creación de unidades institucionales dedicadas a gestionar los asuntos vinculados a la cooperación. En algunas ocasiones con la creación de Secretarías o Direcciones Generales dentro de los Ministerios de Relaciones Exteriores o del Ministerio de Economía y, en otros, con la creación de agencias de cooperación internacional que gestionan tanto la ayuda recibida como la CSS. A veces, estas agencias se vinculan directamente a la Presidencia de la República o dependen de las Secretarías de Planificación y Desarrollo.

En resumen, encontramos que la coordinación y responsabilidad política, técnica y de gestión de la CSS suele responder a las siguientes estructuras administrativas:

1. Agencias, direcciones generales o secretarías dependientes del Ministerio de Relaciones Exteriores (Brasil, Chile, Argentina, El Salvador, Paraguay, Nicaragua, Perú, México, Ecuador).
2. Ministerios de Finanzas (Bolivia) o Secretarías de Planificación (Honduras, Guatemala, República Dominicana).
3. Otros países adoptan un *modelo bicéfalo* (Costa Rica y Panamá) con una distribución de competencias entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y/o Planificación, con casos de subordinación a la Presidencia de la República (Colombia y Uruguay).
4. En Cuba, la CSS se sujeta al control del viceministerio para América Latina del Ministerio de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera.
5. El caso de Venezuela es particular. Hay una enorme fragmentación entre diferentes ministerios, aunque en la cúspide de una pirámide de base ancha que representa su estructura se halla la Presidencia de la Re-

pública y, en segundo lugar, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Planificación y Desarrollo.³¹

Cuadro 8

El andamiaje institucional de la cooperación en algunos países latinoamericanos

País	Estructuras administrativas
Argentina	Dirección General de Cooperación Internacional adscrita a la Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Culto (MRECI). www.mrecic.gov.ar .
Brasil	Agencia Brasileña de Cooperación Internacional (ABC). www.abc.gov.br .
Colombia	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional. www.apccolombia.gov.co .
Chile	Agencia de Cooperación Internacional de Chile. www.agci.cl/
Cuba	Ministerio de Relaciones Externas. www.cubaminrex.cu .
Ecuador	Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI) adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. www.seteci.gob.ec/index.php .
México	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). amexcid.gob.mx .
Perú	Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI). www.apci.gob.pe .
Uruguay	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional. www.auci.gub.uy .
Venezuela	a) Oficina de Cooperación Técnica y Financiera Multilateral adscrita al Ministerio de Planificación y Finanzas. www.mppef.gob.ve . b) Viceministerio para Economía y Cooperación Internacional adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores. www.mre.gov.ve .

Fuente: Elaboración propia.

Esta valoración de la CSS en Latinoamérica como instrumento de la política exterior de los Estados se encuentra en sintonía con sus intereses políticos y económicos, y con la necesidad compartida de resolver problemas de desarrollo en sectores concretos. En este sentido, se tejen redes de colaboración y complementación con objetivos diversos que, en mayor o menor me-

31 Una visión crítica de las ambiciones geopolíticas vinculadas a la CSS en Latinoamérica, a partir del caso de Venezuela, puede encontrarse en Benzi y Zapata, 2013. Una visión más indulgente, en Rodríguez, 2013.

dida, persiguen todos los países latinoamericanos. Estos objetivos pueden agruparse en:

- Fortalecer las capacidades institucionales nacionales con la colaboración de los países socios.
- Dinamizar el diálogo político entre los gobiernos.
- Promover asociaciones estratégicas y esquemas de integración regional más enfocados a los intereses latinoamericanos en el mundo.
- Diversificar los mercados y conseguir mejores condiciones para el comercio intrarregional.
- Conseguir un mejor posicionamiento político de los países latinoamericanos, de forma individual y como bloque regional, en los foros internacionales.

Si bien es cierto que el desarrollo conceptual y organizativo de la CSS a escala regional aún se encuentra en un estado *embrionario* y dista de un consenso, uno de los objetivos para los países latinoamericanos es el fortalecimiento de capacidades nacionales a través del mutuo aprendizaje. Así, por ejemplo, Chile pone el acento en

[...] la construcción de capacidades como modo de aportar al desarrollo de habilidades individuales, colectivas e institucionales de los países, para solucionar sus problemas y alcanzar sus objetivos. En el caso de Brasil, se menciona que el eje es el fortalecimiento institucional de sus socios, como condición para una rápida y efectiva transferencia y absorción de los conocimientos [...] Colombia define la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) como una alternativa para el establecimiento de socios dispuestos a compartir sus ventajas comparativas, sus recursos, conocimientos y lecciones aprendidas. [...] (Colacrai, 2011: 119).

Argentina remarca como aporte de la CSS que simultáneamente señala al desarrollo de las capacidades internas de los países que solicitan la asistencia técnica y al incremento de las capacidades de aquellos que brindan cooperación. En el caso de Ecuador, este precisa como uno de los objetivos de su CSS el de reforzar las capacidades de los actores del sistema de cooperación ecuatoriano y la mejor inserción de Ecuador en el sistema mundo. El propio canciller Ricardo Patiño manifestó que el fundamento de la CSS consistía en «poner las fortalezas de cada uno de nuestros países en políticas sociales al servicio de otros y asegura que la población pueda disfrutar

de mejores condiciones de vida».³² Para México, la agenda de CSS y triangular mantiene dos objetivos «en aras de generar sustentabilidad, internacionalización de procesos [...] a partir del intercambio de conocimientos y soluciones: el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento institucional» (Tripp y Vega, 2011: 31).

En todo caso, dicho fortalecimiento de las capacidades responde a varios intereses. Primero, un interés práctico-operativo por resolver conflictos multidimensionales derivados de la condición de países en desarrollo. Segundo, un interés político-estratégico por parte de los países con economías emergentes de convertirse en el motor del crecimiento mundial en la próxima década y conseguir un mayor peso en los foros internacionales de perfil decisorio. Apoyándose en los objetivos de desarrollo de capacidades, sobre la base del aprendizaje mutuo, la dinámica de la CSS se concentra en el trabajo sectorial específico, fundamentalmente en las áreas del desarrollo económico y social. Este configura el grueso de las actividades y proyectos que planifican y ejecutan los principales actores latinoamericanos de la CSS, en la modalidad bilateral, multilateral/regional o triangular.

En cuanto a los países más activos, se destacan Argentina, Brasil, Cuba, Colombia, México y Venezuela. No obstante, prácticamente todos los países realizan intercambios quedando de manifiesto que, con independencia del nivel de desarrollo e ingresos económicos, cualquier país puede aportar alguna capacidad sectorial.³³ «Como indica el G-77, la Cooperación Técnica Sur-Sur no está restringida por la riqueza económica de los países, ya que todos los países en desarrollo tienen un grado diverso y variado de capacidades y experiencias que pueden ser compartidas con otros países» (Alop, 2010: 24).

La principal apuesta de los países latinoamericanos se centra en el fortalecimiento de políticas de desarrollo social y económico. En tal sentido, en el sector del desarrollo social, se da prioridad a la educación y la sanidad, con un especial énfasis en los sectores de la población con necesidades especiales, por ejemplo personas con discapacidad, poblaciones indígenas, mujeres, niños y adolescentes. Al mismo tiempo se hace hincapié en el intercambio de experiencias en materia de políticas públicas y fortalecimien-

32 www.facebook.com/cancilleriaecuador (consultado 7 de octubre de 2013).

33 Varios países de la región han identificado y sistematizado los sectores y las áreas técnicas de dominio nacional que está en condiciones de compartir a través de catálogos de capacidades como los de Ecuador: www.seteci.gob.ec; Chile: www.agci.cl/attachments/article/649/catalogo_AGCI_2009.pdf; o Perú: www.minsa.gob.pe/ogci/archivo/Catalogo_Apci_2011.pdf, entre otros.

to institucional, formación de profesionales e incorporación de nuevas tecnologías para mejorar la gestión pública. En el sector económico se observa un creciente interés por fortalecer los sectores productivos nacionales y regionales más que en la propia creación de infraestructuras y servicios (SE-GIB, 2011).

Se observa una cierta pauta de especialización sectorial en la CSS de los países latinoamericanos en función de las áreas de competencia técnica, dominio tecnológico y capacidades gerenciales que han acumulado en su proceso de desarrollo. Predominan proyectos de cooperación técnica, aunque crecen los de desarrollo de infraestructuras, salud, los orientados a sectores abandonados por las agencias del Norte (agricultura) y los sectores que fueron dominio exclusivo de los donantes tradicionales (elecciones, estadísticas).

Por ejemplo, Argentina ofrece cooperación en agricultura, seguridad alimentaria, derechos humanos, salud materna e infantil, tecnología industrial y educación. Uruguay se destaca en el área social (género), agropecuaria, infraestructura (agua, telecomunicaciones, energía) y gobernabilidad (calidad de la democracia, cultura política). Brasil comparte sus experiencias en los programas sociales de lucha contra la pobreza, desarrollo rural, agricultura, salud, formación profesional, energía, inclusión digital, asistencia electoral, ayuda humanitaria,³⁴ ciencia y tecnología. Chile brinda sus conocimientos en comercio exterior, comercio, descentralización, reforma del Estado, políticas públicas, medioambiente, recursos naturales, producción y educación. Colombia pone a disposición de sus socios las experiencias en seguridad, refugiados y desplazados, agropecuaria, minorías sociales, movilidad urbana y erradicación de cultivos ilícitos. Venezuela se especializa en la cooperación relacionada con la energía, salud, educación, habitabilidad, agua, misiones sociales, ayuda humanitaria y financiera. Cuba envía a sus médicos, técnicos y especialistas a desarrollar acciones de cooperación en salud, educación, deportes y agricultura. Costa Rica comparte con sus vecinos centroamericanos los éxitos en políticas medioambientales, turismo, electricidad y educación. México despliega su programa de cooperación en políticas públicas, educación, seguridad, tecnología, agricultura, energía, medioambiente, gestión de residuos, viviendas, tecnología y desarrollo re-

34 Si bien es discutible que la ayuda humanitaria, por su especificidad, pueda considerarse una modalidad de cooperación para el desarrollo, lo cierto es que se trata de uno de los ámbitos en los que los países emergentes, como Brasil, centran su atención. Ver el *Global Humanitarian Assistance Report* (2013), que refleja el crecimiento de la cooperación humanitaria de Turquía y China. Brasil ocupa el puesto No. 30 superando a China, y, después de Turquía y Suiza, es el país que más incrementó su ayuda humanitaria. www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2013/07/GHA-Report-2013.pdf.

gional. Perú en pesca, acuicultura, libre competencia, prevención de desastres, modernización tributaria, censos y estadísticas, etc. Ecuador concentra su cooperación en el sector económico (50% de los proyectos con 80% de los mismos en infraestructura y servicios; 20% en el sector social y 30% en otros sectores) destacando experiencias en gestión turística de parques nacionales protegidos, en planificación del desarrollo, en atención a personas con discapacidades (misión Manuela Espejo) y en el intercambio de experiencias en materia financiera con países como El Salvador, con los que comparte la realidad de una economía dolarizada.

El informe de SEGIB sobre la CSS en Iberoamérica es una referencia de obligada lectura para la profundización en este tema.³⁵ No solo por el abordaje cuantitativo de este tipo de ayuda, sino por señalar los caminos cualitativos para su mejor aprovechamiento.

En el informe publicado en 2009, con datos de 2008 (el primero de los que contaba con información detallada) se analizaban 1.480 acciones de CSS de tipo bilateral, triangular y regional ejecutadas por 19 países latinoamericanos de renta media durante el año 2007, tanto en su papel de receptores como de emisores de cooperación horizontal. Del informe se desprende que la realización de estas acciones como oferentes corresponde principalmente a Cuba (45%), México (15%), Argentina, Chile y Venezuela (un tercio del total entre los tres), Colombia y Brasil (10% en conjunto). Como países receptores sobresalen los de América Central (más del 20%) y los andinos (otro 20%), entre los cuales Venezuela, como consecuencia de su relación especial con Cuba, acapara un tercio del total de acciones.

En el informe publicado en 2010 se reflejó un panorama de creciente diversificación y ampliación de los proyectos y acciones de CSS y Triangular, con un total de 881 proyectos bilaterales y 46 triangulares, en 2009. Cuba y Venezuela figuran como los países más activos, seguidos por México, Brasil y Argentina y, con menor intensidad, Colombia y Chile. Con una participación muy pequeña aparecen Bolivia, Ecuador, Costa Rica, Guatemala, Paraguay y Uruguay. En cuanto a la cooperación triangular, Chile se destaca como ejecutor del 40% de los proyectos, seguido de México, Brasil y Argentina, que suman otro 40%; y de Costa Rica, Venezuela y Bolivia, con pesos relativos del 9%, 7% y 2% respectivamente. La CSS que se realizó en la región estu-

35 En la web de SEGIB pueden encontrarse los documentos publicados hasta el momento sobre CSS. Merece la pena detenerse en valorar los avances conceptuales, las propuestas de cuantificación y los criterios de identificación de buenas prácticas en la CSS y Triangular. Los informes permiten también captar la evolución cuantitativa de la AOD mundial y la posición como receptores de los países iberoamericanos. segib.org/programas/informe.

vo concentrada en actividades de tipo económico (40% de los 881 proyectos registrados), sociales (otro 40%) y otros sectores (20%) como cultura, género, medioambiente, prevención de desastres, fortalecimiento de la gestión de instituciones públicas, etc.

En el informe de SEGIB del año 2011, que recoge la información de los proyectos de CSS en la región iberoamericana durante el año 2010, se contabilizaron un total de 529 proyectos y 313 acciones de cooperación horizontal Sur-Sur bilateral, con un predominio de la infraestructura y los servicios económicos y productivos (33,2% en proyectos y 30,2% en acciones), de los sectores sociales (28% en proyectos y 45% en acciones) y de otras dimensiones como el medioambiente, género, gobierno y cultura (38,7% en proyectos y 24,3% en acciones) (SEGIB, 2011).

El último informe de SEGIB, presentado en la Cumbre Iberoamericana de Cádiz, en noviembre de 2012, con datos de 2011, identifica un total de 586 proyectos y 229 acciones de Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral intercambiados entre los países iberoamericanos. Seis países explicaron alrededor del 95% de los proyectos ofrecidos: se trató de Argentina, Brasil y México (70%), Colombia, Cuba y Chile (25%). Un 40% de los proyectos se dedicaron al fortalecimiento de las economías nacionales; otro 60% al refuerzo de lo social, medioambiental e institucional.

Al igual que sucede con otros países en desarrollo que ofrecen CSS, la cuantificación monetaria de esos proyectos, programas y acciones es problemática.³⁶ El informe de la SEGIB publica datos parciales e incompletos. Según algunas estimaciones del Ecosoc para el caso venezolano, si se tradujese a dólares el coste de la factura petrolera (la venta en términos concesionales de combustible a países centroamericanos y caribeños) Venezuela sería el país que más recursos financieros destina en Latinoamérica a CSS, entre USD 1.166 millones y USD 2.500 millones en 2006, es decir, entre el 0,75% y el 1,52% de su PIB. Brasil le seguiría en importancia. Los cálculos de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) y del IPEA estiman en USD 300 millones el monto de recursos anuales, desde 2005 a 2009, y en USD 700 millones, en 2010 (0,01% de su PIB, o lo que es lo mismo, la cifra anual de AOD que recibe aproximadamente). Para Cuba, la exportación de servicios médicos es el principal ingreso por divisas al país por encima del turismo y las remesas (40.000 médicos en 66 países, 30.000 en Venezuela).

Tales intercambios son posibles por la confluencia de varios factores. Primero, la ampliación de la oferta de cooperación de aquellos países que

36 Una reflexión sobre el incremento exponencial de la CSS en el espacio iberoamericano y sobre diferentes cuestiones metodológicas se puede encontrar en Xalma, 2013.

han conseguido avances industriales y sociales considerables, como en el caso de Brasil, México o Argentina. Segundo, el apoyo económico y político que ha recibido Cuba por parte de Venezuela para exportar sus programas sociales por toda América Latina por medio de acciones bilaterales y triangulares. Tercero, una mayor visibilidad de las ofertas de cooperación como consecuencia del diálogo entre países en desarrollo en foros regionales e internacionales, como las Cumbres Iberoamericanas, la UNASUR, la ALBA, entre otros, así como una mayor apuesta política por la cooperación entre pares del Sur.

La experiencia de Ecuador es muy representativa de la construcción de un modelo propio de cooperación. En efecto, la llegada al poder, el 15 de enero de 2007, del economista Rafael Correa Delgado y del movimiento Alianza País inauguró una nueva dinámica en la realidad política, económica y social del Ecuador. A las transformaciones experimentadas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, cuya máxima expresión fue la aprobación en referéndum de una nueva Constitución apoyada por el 63,9 % de los ciudadanos con derecho a voto, deben añadirse los cambios en los procesos de planificación de las políticas públicas, cuyos ejes centrales fueron la recuperación de la capacidad reguladora del Estado a través de una gestión soberana de los recursos nacionales y la elaboración de los Planes Nacionales del Buen Vivir (PNBV).

Al mismo tiempo se emprendió un giro a la política exterior con decisiones de gran simbolismo, como la no renovación del convenio de instalación y funcionamiento de la base militar estadounidense en Manta, el rechazo a las iniciativas de libre comercio impulsadas por Washington y el consecuente ingreso en la ALBA, y una revisión en profundidad de la cooperación internacional recibida por el país, entre muchas otras. Parece claro que la política exterior ecuatoriana apostó por el fortalecimiento del eje Sur-Sur en sus relaciones internacionales. Aunque los recursos de Ecuador sean modestos y sus capacidades todavía presenten limitaciones en proceso de superación, existe una firme voluntad política en compartir sus experiencias y conocimientos con otros países latinoamericanos. Para ello, según la visión oficial, se está impulsando una política pública de cooperación basada en el intercambio ético y en los éxitos de la Revolución Ciudadana en modificar las condiciones que aseguren «la construcción de relaciones simétricas entre iguales que faciliten la economía endógena para el buen vivir y la generación de pensamiento propio» (SENPLADES, 2013: 244).

Más allá del discurso, se registran cambios organizativos relevantes. Desde la disolución del Instituto Nacional Ecuatoriano de Cooperación In-

ternacional (INECI) vinculado a SENPLADES, en 2007, y desde la transformación de la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI) en Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI), adscrita a Cancillería mediante Decreto Ejecutivo No. 429 de julio de 2010, se han fortalecido las capacidades humanas e institucionales del denominado «Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional». Además, se ha enfatizado el potencial de la cooperación como «herramienta de política exterior clave en el fortalecimiento de los procesos de integración regional» y en la articulación de «una voz del Sur y para el Sur» (Rosero, 2012: 5). Además, se constata un giro reciente, a partir de la renovación del mandato presidencial, en 2013, por el cual se quiere imprimir a la cooperación internacional, tanto a la recibida como a la que se ofrece, un papel de instrumento al servicio de la generación de «talento humano y del cambio de la matriz productiva» del país.³⁷ Este giro se relaciona con la transición de receptor de recursos de AOD a oferente de acciones y proyectos bajo la modalidad de CSS que Ecuador inicia a partir de 2008 y con la caída de flujos de AOD que el país recibía.³⁸

La visión política de medio plazo sobre la CSS del Ecuador y sus contribuciones al desarrollo nacional se encuentran formuladas en el PNBV 2013-2017. El objetivo número 12, titulado «Garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana», dedica una especial atención a la importancia que ha cobrado la CSS en un contexto de acelerada globalización, de desplazamiento de la AOD hacia otras regiones del mundo y de creciente disposición de muchos países en desarrollo para asumir un rol destacado como actores en la cooperación internacional.

37 Así lo establece claramente el PNBV 2013-2017 al considerar que «la cooperación internacional es un instrumento de política exterior de los Estados» que debe coincidir con las necesidades de «la sociedad ecuatoriana detectadas por su gobierno». Puesto que la transformación de la matriz productiva es «imprescindible» según el PNBV, «el Estado tiene la obligación de conducir los eventuales recursos de la cooperación» al cumplimiento de esos objetivos y metas (SENPLADES, 2013: 344).

38 Según datos del CAD/OCDE (2012), Ecuador es un país escasamente dependiente de la AOD. Los recursos anuales de AOD de los donantes de la OCDE representan apenas el 0,3% del PIB, es decir, unos USD 171 millones en 2011. Según la SETECI (2013), en el año 2012, el principal cooperante en el Ecuador fue España con una asignación del 18% del total, seguida de la UE (17,2%) y Estados Unidos (13,6%). Siguen a estos tres donantes Corea del Sur (8,4%), Naciones Unidas (7,8%) y Alemania (6,5%). Esos seis cooperantes concentran el 71,5% del total de la cooperación no reembolsable en el país (SETECI, 2013a).

Cuadro 9

La Cooperación Sur-Sur en el PNBV 2013-2017

El desarrollo de estas nuevas formas de cooperación no se ha reducido a un tema de insuficiencia de recursos en la modalidad Norte-Sur [...] además, se desprende de cuestionamientos a la real eficacia de la cooperación tradicional y de la necesidad de construir nuevos modelos basados en el respeto a la soberanía nacional y a la no injerencia en asuntos internos, en el diálogo horizontal, en la igualdad de derechos y en la importancia de transferir conocimientos y experiencias, entre otros. Estos son algunos de los principios de la Cooperación Sur-Sur, con la intención de lograr una mayor autosuficiencia de los países receptores, al adaptar las acciones a las necesidades locales, sin imponer medidas ya estructuradas desde afuera.

La Cooperación Sur-Sur va más allá de encontrar nuevos actores en el envío de recursos para el desarrollo, involucra una nueva forma de pensar la cooperación, entre pares y en realidades concretas [...]. La Cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular muestran que estas acciones han logrado posicionarse de manera importante en la cooperación internacional, estableciendo una fuente de desarrollo en la región y una diversidad de acciones destinadas a incidir en los ámbitos internos sociales, económicos, culturales, de medio ambiente e institucionales de cada país.

Fuente: SENPLADES, 2013: 343.

Es en las políticas y lineamientos estratégicos, en el numeral 12.7, donde se establece la consolidación de una «gestión soberana de la cooperación internacional, en consonancia con la transformación de la matriz productiva y el fortalecimiento de la CSS». En efecto, se señalan como prioridades el fortalecimiento de la CSS como instrumento de integración regional y binacional, la potenciación de la oferta de cooperación técnica ecuatoriana hacia otros países, con énfasis en la región latinoamericana, la promoción de una gestión articulada y coordinada de la cooperación internacional, y el fomento de acuerdos bilaterales de cooperación económica, técnica y productiva con las nuevas economías emergentes. En lo concreto, Ecuador contempla en la cooperación un instrumento de fortalecimiento y diversificación de sus relaciones exteriores y de multiplicación de sus relaciones Sur-Sur. Pero lo hace con una concepción rupturista que aboga por «construir lazos que transmitan hacia otras sociedades recursos, conocimientos y experiencias que permitan a poblaciones de otras partes del mundo beneficiarse de lo que se crea en el país» (SENPLADES, 2013: 343-348).

A las disposiciones del PNBV deben añadirse los lineamientos políticos que SETECI ha formulado recientemente bajo el lema «hacia una política pública de cooperación basada en el intercambio ético»:

1. Impulsar la construcción de una nueva arquitectura del sistema de gobernanza de la cooperación internacional reconociendo la contribución de los países del Sur al desarrollo global.
2. Priorizar la Cooperación Sur-Sur, reforzando la inserción soberana en el sistema mundo con énfasis en la integración de América Latina y el Caribe.
3. Delimitar sectores de intervención de la cooperación internacional hacia la transferencia tecnológica, conocimiento e innovación, fortaleciendo el talento humano ecuatoriano.
4. Apoyar el proceso de innovación y cambio de la matriz productiva y energética del Ecuador.
5. Fortalecer la cooperación al comercio consolidando capacidades nacionales para diversificar mercados y promocionar exportaciones e importaciones.
6. Implementar la gobernanza territorial de la cooperación internacional.
7. Promover una cooperación internacional libre de condicionalidades, garantizando soberanía, transparencia, alineamiento y apropiación de la gestión nacional (SETECI, 2013b).

Pero la cooperación de Ecuador no se queda apenas en las declaraciones de intenciones o en las formulaciones retóricas. El país viene incrementando el número de proyectos de CSS en los que participa, sea en calidad de receptor o de oferente. En cuanto a la primera categoría, los datos de los Informes de SEGIB nos muestran que, en el año 2011, las instituciones y administraciones públicas ecuatorianas participaron como receptoras en 37 proyectos y 12 de acciones (de menor escala) de países latinoamericanos, siendo Brasil, Argentina y México los principales oferentes. Algunos ejemplos de estos proyectos fueron el apoyo a la creación de un sistema de información nacional de recursos hídricos forestales (con Brasil); proyectos de asistencia técnica, capacitación y gestión hidroinformática en sistemas integrados de gestión en empresas de agua potable y saneamiento (con México); o la cooperación minera y metalúrgica y el fortalecimiento del sistema ecuatoriano de trasplantes (con Argentina). En el conjunto iberoamericano, Ecuador fue responsable en calidad de receptor, del 6,3 % del total de los proyectos realizados en el año 2011 (Xalma, 2013).

Tabla 3
Ecuador como receptor de la CSS en el año 2011

País oferente	Número de proyectos	Número de acciones
Argentina	9	3
Brasil	10	1
Chile	4	-
Colombia	-	1
Cuba	2	1
El Salvador	1	-
México	9	1
Perú	1	4
Paraguay	1	1
TOTAL	37	12

Fuente: SEGIB, 2012.

En la segunda categoría, la de oferente de cooperación, el número de proyectos y acciones registrados son menores que en la categoría de receptor, pero con una marcada tendencia incremental. Sin embargo, en el conjunto de la CSS iberoamericana, los proyectos ecuatorianos representan apenas el 1,7% del total. En 2011, Ecuador realizó 10 proyectos y otras 10 acciones en Latinoamérica siendo Paraguay, Venezuela, El Salvador, Perú y República Dominicana los países de destino de esas iniciativas. Por sectores, la cooperación ecuatoriana se centró en el sector económico (50% de los proyectos con 80% de los mismos en infraestructura y servicios, y 20% en el sector social; y 30 % en otros sectores). Ejemplos de estas iniciativas fueron el proyecto con Paraguay para el aprovechamiento turístico de áreas protegidas a partir de la experiencia de las Islas Galápagos y cooperación en materia de planificación; con Perú, el programa de conservación de bosques nativos (Socio-Bosque) ejecutado por el Ministerio del Medioambiente; con El Salvador, en el intercambio de experiencias entre economías dolarizadas, con asistencias técnicas para el diseño, constitución y funcionamiento de un Fondo de Liquidez para el sistema financiero que permita mayor capacidad de respuesta; con varios países el intercambio de experiencias en materia de discapacidad a través de la misión Manuela Espejo.

Aún debe registrarse el ofrecimiento de ayuda humanitaria por parte de Ecuador en situaciones de desastres naturales a Chile, Haití y Colombia

(2010), El Salvador (2010 y 2011), Nicaragua (2011) o Panamá y Venezuela (2010). Cabe señalar que esta orientación geográfica y temática viene en buena parte determinada por las disposiciones del PNBV 2013-2017, donde se establece que «el entorno latinoamericano inmediato es el objeto de la cooperación ecuatoriana que se materializa en la recepción de estudiantes y profesores de fuera, en la transmisión de conocimientos, en la colaboración para misiones de mantenimiento de la paz y en la socialización de experiencias de gestión pública» (SENPLADES, 2013: 345).

Tabla 4
Ecuador como oferente de la CSS en el año 2011

País receptor	Número de proyectos	Número de acciones
El Salvador	2	1
Paraguay	3	7
Perú	1	2
República Dominicana	1	-
Venezuela	3	-
TOTAL	10	10

Fuente: SEGIB 2012.

El caso ecuatoriano ilustra las potencialidades de la CSS de aquellos países latinoamericanos que, aun siendo pequeños, pueden contribuir con su filosofía y sus prácticas a diversificar y enriquecer el panorama de la cooperación internacional. No obstante, es necesario identificar los obstáculos presentes en este proceso, relacionados con factores políticos, institucionales y financieros, que dificultan el crecimiento y la consolidación de la cooperación ecuatoriana.

No estaría completo el panorama de la CSS en Latinoamérica sin mencionar su importancia en los procesos de integración y regionalización (Ojeda, 2010). Esta variante de la CSS se despliega en el marco de estrategias regionalistas de carácter posliberal que pretenden reformular y reorientar los rumbos integracionistas en Latinoamérica (ALBA-Tratado Comercial de los Pueblos, MERCOSUR, UNASUR, CELAC) generando espacios de cooperación mucho más políticos que en el pasado. Predominan las visiones más desarrollistas del papel del Estado, un mayor grado de participación y preocupación por las dimensiones sociales y, en algunos casos, instituciones y políticas comunes. Se trataría de una reinterpretación del regionalismo y la

integración que apuesta por una agenda positiva y una cooperación fortalecida, más allá de su dimensión comercial, con mecanismos de CSS, de diálogo y concertación política e instituciones para la defensa de la democracia, la paz y la seguridad regionales (Sanahuja, 2010).

En el caso de SEGIB, la CSS se contempla como una herramienta de integración regional, «porque permite consolidar relaciones entre socios de la región tomando en cuenta sus complementariedades en materia de capacidades de cooperación y necesidades de desarrollo». Por ello existiría «una relación de mutuo refuerzo entre la integración y la CSS, siendo esta última una manera de materializar la integración en experiencias concretas de encuentro e intercambio» (SEGIB, 2012: 13).

Junto a esquemas de cooperación regional Sur-Sur, integrados exclusivamente por países en desarrollo (SICA, CAN, MERCOSUR, AEC, Proyecto Mesoamérica) donde la horizontalidad y la alineación de los proyectos con las estrategias nacionales se encuentra muy acentuada, existen otros formatos Norte-Sur que cuentan con la participación de países europeos (España, Portugal y Andorra en la Secretaría General Iberoamericana) y americanos (Estados Unidos y Canadá en la OEA y en el BID). En todos ellos, se ejecutan programas y acciones de cooperación en sectores muy heterogéneos, que van desde lo social (salud, educación, vivienda, deportes) a los orientados al fortalecimiento de actividades económicas y comerciales, con un rápido crecimiento de iniciativas de integración física, energética o productiva e infraestructuras.

La gestión de interdependencias ocupa un lugar destacado en la agenda de la CSS regional con acciones de desarrollo fronterizo, local y territorial, cooperación policial y judicial, bienes públicos o prevención y reducción de desastres naturales.³⁹ Además, se han incorporado al espectro de actuaciones la creación de mecanismos para la corrección y reducción de asimetrías como el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), que financia proyectos de infraestructura, habitabilidad, saneamiento básico, turismo, principalmente en los países más pequeños del bloque (Uruguay y Paraguay) o en el ámbito pluriestatal (Proyecto MERCOSUR libre de fiebre aftosa).

Sin embargo, no toda la CSS es estrictamente bilateral o regional. Hay también una tendencia creciente a la triangulación con países del Norte y organismos multilaterales. Mientras que algunos países no apuestan por esta modalidad, otros prefieren que los cooperantes tradicionales participen apenas con apoyo financiero. No obstante, los países con economías emer-

39 Para un detallado análisis de estas experiencias, ver SEGIB, 2010.

gentes son los más proclives a la triangulación. Dicho protagonismo viene motivado por el hecho de que parte de las capacidades adquiridas por estos son resultado de la Cooperación Norte-Sur y de políticas públicas nacionales exitosas. En consecuencia, el conocimiento de las contrapartes del Norte puede servir para identificar a los socios más idóneos para la triangulación, no solo en la búsqueda de recursos financieros, sino para complementar la estrategia de transferencia de capacidades, como en el caso de España, Japón, Alemania y Canadá con Chile, Argentina, México y Brasil, por ejemplo.

La Cooperación Triangular (CTR)

En la última década, la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) experimenta el surgimiento de modalidades alternativas de colaboración caracterizadas por la integración de diferentes enfoques y agentes en formatos de coaliciones mixtas. Estos mecanismos, entre los que podemos incluir a la Cooperación Triangular (CTR), son al mismo tiempo prometedores pero problemáticos (Savendoff, 2012). Su desarrollo se inscribe en el contexto del renovado vigor que asume hoy la CSS impulsada por el ascenso de los emergentes y por las transformaciones de la CID.

Desde los años ochenta del siglo XX, la CTR se consideró un mecanismo de gran potencial para ampliar el abanico de asociaciones a favor del desarrollo, propiciando la exploración más sistemática de complementariedades, recursos y capacidades entre países del Norte y del Sur con la participación añadida de Organismos Internacionales. En el siglo XXI, se ha destacado el papel de la CTR como modalidad que facilita la articulación y convergencia de la CSS con la CNS en un juego de triples ganancias (*win-win-win*) para todas las partes: por la combinación de recursos financieros y técnicos dirigidos a los países receptores de menor nivel de desarrollo; por la visibilidad y ampliación de la escala en la cooperación de los países emergentes; y por la reducción de costes e influencia en la CSS que consiguen los países desarrollados.

Tras los cambios registrados en las relaciones internacionales en el nuevo milenio, acelerados por la crisis económica, vemos cómo determinados países emergentes y otros PRM apuestan por la promoción del desarrollo internacional en el marco de sus estrategias de política exterior. Para ello se involucran activamente en esquemas de CTR, que generan asociaciones *a priori* más horizontales y equilibradas, con enfoques y prácticas distintas de la CNS. La CTR no se circunscribe solo a asociaciones Norte-Sur, pues los esquemas de triangulación Sur-Sur-Sur son habituales, aunque probablemente menos numerosos.

Para los países emergentes, la CTR es una forma de multiplicar la CSS con el soporte financiero y técnico de países donantes y de Organismos Multilaterales. Así se incrementa el volumen de recursos y el tamaño de sus proyectos, los ámbitos geográficos de actuación y los campos temáticos en

los que se despliega. De esta manera se favorece la diseminación de experiencias nacionales, de políticas públicas de éxito y de prácticas pragmáticas de desarrollo que se comparten con países menos avanzados. Se trata también de una táctica de autopromoción nacional dentro de una estrategia más amplia de relaciones exteriores (Abdenur, 2007).

Aunque pudiera parecer una moda pasajera, todo indica que hay razones suficientes para afirmar que la CTR está llamada a tener un papel protagonista en la reconfiguración que experimenta en estos años la CID. Así lo prueba el reconocimiento realizado en diversos foros multilaterales de sus contribuciones al desarrollo, los variados formatos de articulación que adopta y el crecimiento constante del número de programas y proyectos, especialmente en el ámbito latinoamericano. Según datos del Informe sobre la CSS de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), entre el año 2006 y 2010, se registraron un promedio anual de más de 60 proyectos de CTR entre países latinoamericanos, destacándose el protagonismo de Chile, México, Brasil y Argentina, con el apoyo financiero y técnico de Japón y Alemania y, de manera reciente, de España y Estados Unidos (SEGIB, 2011).

Para algunos países latinoamericanos, como Brasil, la CTR está plenamente incorporada en la práctica de su cooperación aunque todavía es una modalidad muy reciente en la trayectoria de las agencias gubernamentales brasileñas implicadas en su realización. En los últimos cinco años, se observa una tendencia *in crescendo* y una mayor intensidad en las demandas que recibe el país para compartir sus experiencias y ámbitos de conocimiento experto en esquemas de triangulación. En diferentes geometrías y con un número variable de socios bilaterales (Japón, Alemania, Estados Unidos, España, Italia, etc.) y multilaterales (OIT, FAO, PMA, UNESCO, UNFPA, UNODC, IICA, UE, etc.), las instituciones federales involucradas en proyectos de cooperación técnica, así como las ciudades y gobiernos estaduales, están diversificando la gama de sus alianzas e incrementando su participación en esquemas de CTR en sectores como el desarrollo agrícola, la salud o la educación, especialmente en África. Incluso algunos agentes privados como la Fundación Bill y Melinda Gates han manifestado su interés en asociarse con Brasil en iniciativas triangulares en África.

Sin embargo, este rápido crecimiento de la CTR, en Latinoamérica y en el mundo, no se corresponde con el volumen y la calidad de los estudios sobre esta modalidad, predominando los trabajos de corte descriptivo y *policy-oriented* (McEwan y Mawdsley, 2012). En los países desarrollados, hay una rápida expansión de las investigaciones sobre la CSS, y en menor medida sobre la CTR, aunque con limitaciones metodológicas y casi sin evidencias empíricas. En los países en desarrollo, incluso en los emergentes más acti-

vos en CSS, son raros los estudios sobre la CTR, y la mayoría se centran en experiencias nacionales sin abordar la dimensión sistémica.

El origen y la naturaleza de la CTR son difíciles de establecer con precisión. Nos encontramos todavía inmersos en un proceso de construcción de sus contenidos y de discusión de su definición, terminologías y aspectos operativos. Se trata, no obstante, de una modalidad de colaboración que asienta sus bases en la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), como fue definida por el Plan de Acción de Buenos Aires (1978), si bien en este documento no se mencionó explícitamente. Algunos autores identifican sus primeras formulaciones en el Informe Brandt que inauguró el «Diálogo Norte-Sur», en 1980. Entre las recomendaciones del informe figuraba la realización de proyectos y acuerdos tripartitos entre países en desarrollo y países industrializados en formatos de *asociaciones* que podrían incentivar la complementariedad de recursos como el capital y la tecnología (Chaturvedi, 2012).

En 1982, la Fundación Rockefeller promovió la celebración de una conferencia entre la OCDE, los países africanos y los países árabes, con la finalidad de explorar los mutuos beneficios económicos, comerciales y de desarrollo que podrían surgir de la CTR. La hipótesis que subyacía en esta convocatoria era que existían complementariedades entre los recursos minerales y agrícolas de los países africanos, los petrodólares de los países árabes y las capacidades tecnológicas y servicios financieros que podrían brindar los países de la OCDE (Wai, 1982).

En su dimensión práctica, Japón comenzó, en 1974, un Programa de Capacitación en Terceros Países con el objetivo de transferir técnicas difundidas por la cooperación nipona a terceros países beneficiarios apoyándose en países vecinos de estos últimos. En 1995, este programa se completó con otro de envío de técnicos a terceros países que facilitó el intercambio de personal cualificado entre países en desarrollo. La apuesta de la cooperación japonesa por el apoyo a la CSS fue reflejada en su Carta de AOD de 1992, documento estratégico en el que se reconoció la contribución de la CSS al desarrollo global y a la construcción de capacidades. Japón también impulsó la CTR en foros regionales. En 1998, promovió el Foro sobre Cooperación Triangular de Okinawa donde se congregaron 15 países con experiencias en la CTPD.

Por su parte, Alemania inició, en los años noventa, experiencias piloto de ampliación y transferencia a terceros países de proyectos y modelos que había desarrollado bilateralmente con otros países receptores. Motivaba a la cooperación alemana en la práctica de la CTR la posibilidad de movilizar más recursos por las ventajas de lograr mayores niveles de complementariedad y coordinación entre las partes implicadas. La CTR constituye para Alemania un instrumento de apoyo al desarrollo de las capacidades de los

países socios, especialmente de los denominados *anchor countries*, uno de los ejes prioritarios de su política de cooperación en Latinoamérica, combinando de manera efectiva el *know-how*, las competencias y las experiencias de estos países con el conocimiento de las instituciones alemanas.⁴⁰

Pero fue en 1995, con la divulgación por las Naciones Unidas del documento «Nuevas Orientaciones de la CTPD», cuando se recomendó explícitamente «la promoción de arreglos de CTR, según los cuales los donantes convendrían en financiar intercambios entre países en desarrollo», como alternativa a la disminución progresiva de los fondos tradicionales de cooperación. El concepto de CTR se definía como «la participación de países desarrollados en el proceso de CTPD» para contribuir de manera significativa a la realización de sus objetivos. A partir de esos esquemas triangulares los países donantes podrían utilizar los servicios de cooperación de los países en desarrollo con capacidad para prestar cooperación técnica a otros países en desarrollo de manera rentable, como ya sucedía en Chile, con apoyo de Holanda, en América Central; en Brasil con actividades de cooperación técnica en Mozambique financiadas por otros donantes; o en Japón, que aplicaba variantes de este modelo en el Foro de Asia y África (ONU, 1995).

En el siglo XXI, la CTR gana un nuevo impulso en el contexto del resurgimiento de la CSS y del reconocimiento que realizan los países donantes de sus contribuciones a la agenda de eficacia de la ayuda y a la movilización de recursos adicionales para la financiación del desarrollo. La Declaración final de la Conferencia de Monterrey (2002) recogió dos menciones directas a la CTR, afirmando la necesidad de su fortalecimiento y su importancia para «facilitar el intercambio de opiniones sobre estrategias y métodos exitosos» (puntos 19 y 43). El Programa de Acción de Accra, endosado en el III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (2008), señaló las contribuciones de los PRM como *proveedores de cooperación*, reconoció las particularidades de la CSS y alentó el impulso a la CTR (Punto 19 b).

El G-8, a través de su Informe final del Proceso de Heiligendamm, divulgado en la Cumbre de L'Aquila de julio de 2009, animó a los países desarrollados a implicarse en la CTR por tratarse de «un elemento importante que puede ayudar a crear sinergias entre la CSS y la Cooperación Norte-Sur». En el año 2010, el G-20 incorporó la CTR en el «Consenso del Desarrollo de Seúl para un crecimiento compartido». La CSS y Triangular formaron parte de los principios de desarrollo del G-20, en el ámbito de las «cuestiones sistémicas globales o regionales», donde se manifestó la necesidad de una acción coordinada colectiva, «incluso a través de la CSS y Triangular», para crear sinergias con el máximo impacto en el desarrollo.

40 En 2013, el BMZ publicó la estrategia alemana de CTR: www.bmz.de/en/publications/languages/spanish/estrategia_5_2013.pdf

En ese mismo año, en diciembre, se celebró en Nairobi la Conferencia de Naciones Unidas conmemorativa de los 30 años del Plan de Acción de Buenos Aires sobre CTPD. En este foro se recordó el valor del apoyo prestado a las solicitudes de los países en desarrollo a través de la CTR de los países desarrollados, de las organizaciones internacionales y de la sociedad civil, que permitieron financiar programas de capacitación en terceros países y apoyar el intercambio de conocimientos, experiencias y recursos en el marco de iniciativas de CSS (Punto 15).

Por otra parte, en la Declaración final del Foro de Busan se afirmó que la CSS y la CTR tienen el potencial de «transformar las políticas y los enfoques relativos a la prestación de servicios de los países en desarrollo al aportar soluciones locales, eficaces y adecuadas a los contextos nacionales» y se animó a todos los agentes de la cooperación a incrementar «el uso de modalidades triangulares» cuando sea pertinente (Puntos 30 y 31).

El Foro de Cooperación para el Desarrollo de Ecosoc afirmó en sus reuniones del año 2008 y 2010 que la CTR representaba «una dimensión creciente en la ayuda internacional para el desarrollo por su rol complementario de la ayuda bilateral y multilateral». La tercera convocatoria del Foro, en julio de 2012, amplió esas consideraciones al sugerir que las Naciones Unidas facilitaran e intermediaran la CSS y los acuerdos de CTR. En el informe elaborado por el secretario general para la ocasión, se constató el aumento de la demanda de CTR en los países receptores en ámbitos como el fomento de la capacidad y el intercambio de conocimientos.

Los esquemas de triangulación contarían con el valor añadido de aprovechar las ventajas comparativas de la financiación ofrecida por los países desarrollados y de las capacidades y experiencias de los países más avanzados del Sur, brindando nuevas y más amplias posibilidades de satisfacer las necesidades y prioridades de los países receptores de menor desarrollo. De esta forma, se ampliaría la escala de la CSS y se incrementaría su credibilidad. Sin embargo, para producir estos efectos, se hacía necesario enfrentar el desafío de los altos costes de transacción que implicaba la cooperación entre tres socios. También deberían encontrarse mecanismos para administrar las tensiones relativas a la coordinación y a las diferentes visiones políticas que manifiestan los agentes de la CTR (ONU, 2012).

Este recorrido por los principales foros multilaterales donde se ha abordado la CTR nos lleva a plantear que nos encontramos ante una modalidad en construcción, de la que desconocemos aspectos fundamentales sobre su escala, recursos financieros o implicaciones de cada uno de los formatos de articulación que adopta. Existen más disensos que consensos en cuanto a su naturaleza, a las motivaciones que llevan a cada uno de los agentes a reali-

zarla y a las ventajas o riesgos que implica. La pregunta es entonces: ¿qué sabemos de la CTR y cuáles son los principales debates en torno a ella?

En cuanto a su naturaleza, idealmente, la característica fundamental de la CTR consiste en la actuación conjunta de tres países o agentes que se unen en una relación de asociación. El objetivo principal consiste en el aprovechamiento de las respectivas ventajas comparativas y capacidades, aumentando la escala de la cooperación bilateral, haciendo más eficaz la transferencia de recursos, multiplicando el intercambio de conocimientos y obteniendo así avances significativos en el aprendizaje conjunto, de manera más acentuada en el socio que presente una situación de menor nivel de desarrollo.⁴¹

Al igual que sucede con la CSS, las definiciones sobre la CTR no cuentan con consensos ampliamente aceptados. Cada uno de los actores implicados en esta modalidad suele definirla en función de sus concepciones de desarrollo, de sus perspectivas sobre lo que debe ser la cooperación, de sus propias experiencias como donante o receptor de ayuda y de sus estrategias de política exterior. Las diferentes definiciones que manejan los organismos internacionales, los donantes tradicionales y los países emergentes y de renta media muestran una variedad de visiones que no siempre convergen (ver cuadro).

Cuadro 10

Las diferentes definiciones de la CTR

Organismos multilaterales

«La CTR consiste en aquella cooperación técnica entre dos o más países en desarrollo que es apoyada financieramente por donantes del norte u organismos internacionales» (Unidad Especial de CSS del PNUD).

«Es una modalidad de cooperación para el desarrollo que puede ser definida como la colaboración entre un proveedor del Sur (algunas veces llamado pivote) y un donante del Norte en beneficio de un tercer país receptor. Implica el aprendizaje de todas las partes y no debe ser confundida con el apoyo directo a la CSS, por ejemplo, a través de financiación solamente» (Task Team sobre CSS/WP-EFF/OCDE).

«La CTR surge de una experiencia horizontal establecida a partir del intercambio entre dos países en desarrollo que dialogan de igual a igual, asumiéndose que el tercer actor puede ser un país desarrollado, un organismo multilateral u otro país en desarrollo» (Secretaría General Iberoamericana).

«Una colaboración entre al menos un donante bilateral o una organización internacional y uno o varios actores de la CSS cuyo objetivo es facilitar que se compartan los conocimientos y la experiencia para promover de otra manera el desarrollo en otros países» (DCD/DAC/OCDE).

41 Este es el enfoque de una reciente publicación cuya lectura se recomienda en Freres, 2013.

Países latinoamericanos

«La ejecución de acciones conjuntas por dos países (o un país y un organismo internacional) que se unen en la atención a las necesidades de un tercer país, siempre con el objetivo de promover la capacitación profesional, el fortalecimiento institucional y el intercambio técnico» (Agencia Brasileña de Cooperación).

«Una modalidad innovadora de la cooperación internacional que consiste en la asociación de una fuente tradicional (bilateral o multilateral) y un país de desarrollo medio, otorgante de cooperación horizontal, para concurrir conjuntamente en acciones a favor de una tercera nación en desarrollo (beneficiario)» (Agencia Chilena de Cooperación Internacional).

«Constituye un puente entre la cooperación Norte-Sur y la Sur-Sur, articulando y creando sinergias entre los diferentes tipos de cooperación. Contribuye a una convergencia entre las cooperaciones a través de la incorporación de criterios de eficacia como los acordados en la Agenda de Acción de Accra [...] la triangulación es una herramienta efectiva para promover la CSS» (Agencia Presidencial de Cooperación, Colombia).

«Es una metodología que ha permitido a la Argentina multiplicar su impacto no solo en los países con los cuales coopera, sino que le ha facilitado la expansión de su cooperación a otras regiones. Este esquema permite asociar a dos países, o a un país y un organismo para brindar asistencia técnica conjunta a un tercer país, para su crecimiento económico y social, combinando de modo eficaz los recursos humanos, tecnológicos y financieros que ambos poseen» (Dirección General de Cooperación Internacional, MRECIC, Argentina).

«Modalidad de cooperación en asociación con una fuente tradicional bilateral o multilateral para concurrir conjuntamente en acciones en favor de una tercera nación demandante, de menor o similar desarrollo relativo» (Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, México).

«Cooperación en la que los donantes tradicionales participan y aportan recursos para impulsar mecanismos de CSS» (Dirección de Cooperación Técnica Internacional, Panamá).

«La CTR se refiere a la colaboración entre un proveedor del Sur y un donante tradicional en beneficio a un tercer o más países receptores. Su ventaja es que el conocimiento, las capacidades y los recursos del Sur y del Norte se combinan para obtener un mejor impacto» (Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa, Honduras).

Países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD/OCDE)

«La cooperación tripartita (o triangular) es una modalidad entre Japón y otro país u otro organismo donante para atender los desafíos de desarrollo de un país específico» (Agencia Japonesa de Cooperación Internacional).

«La CTR designa la cooperación entre un cooperante *tradicional*, un país de renta media y un país tercero beneficiario» (Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania, BMZ, por sus siglas en alemán).

«Modalidad de cooperación internacional por la que dos o más países —generalmente un donante tradicional y un país de renta media (aunque no solo)— asocian sus recursos humanos, tecnológicos y financieros en beneficio de un país tercero, pudiendo este último además contribuir con sus propios recursos. Esta modalidad actúa como puente entre las tradicionales cooperaciones Norte-Sur y Sur-Sur y tiene variantes generalmente asociadas con el papel que los organismos multilaterales pueden jugar en iniciativas triangulares» (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de consultas a webs y documentos oficiales.

Examinando las definiciones, podemos comprobar que los principales puntos de encuentro se concentran en las complementariedades, la combinación de recursos, las sinergias que se generan y las posibilidades de intercambiar conocimientos y experiencias. Las diferencias son apreciables en una cuestión central: el origen o la génesis de la CTR y la presencia de vínculos bilaterales en la decisión de triangular. La mayoría de los países latinoamericanos y algunos organismos multilaterales consideran que la CTR surge de la interacción entre dos países en desarrollo, a la que se une un país donante u organización internacional, siendo, por lo tanto, un instrumento de apoyo a la CSS, donde la horizontalidad sería el rasgo más característico. En este formato es la lógica bilateral Sur-Sur la que predomina en la relación triangular y eso se manifiesta, presuntamente, en la equidad, el consenso, los costes compartidos, la definición estratégica de los proyectos y en el respeto a los principios básicos de la CSS en la ejecución de las acciones (no injerencia en asuntos internos, respeto a la soberanía, ausencia de condicionalidades, carácter desvinculado, empleo preferente de recursos locales, *demand-driven*, etc.).

Para los países y organismos vinculados al CAD/OCDE, y para algunos países latinoamericanos miembros de la OCDE o en proceso de adhesión a este organismo, su origen se encuentra en una relación previa establecida entre el donante tradicional y el país emergente o de renta media más avanzado, que se alían para promover soluciones técnicas conjuntas a favor de un tercer país menos desarrollado. Esta discusión es importante pues tie-

ne capacidad suficiente para determinar el sentido y las prácticas que se impriman a los proyectos de CTR, pudiendo desvirtuar y socavar la apropiación y el liderazgo del país receptor en el proceso de negociación, diseño y ejecución.

Una visión dominada por el enfoque de alianza entre un donante tradicional y un país emergente a partir de experiencias previas de cooperación bilateral puede promover una asimetría reforzada, si no se toman las debidas precauciones. En esta modalidad, se puede imponer un enfoque regido por la oferta e intereses de los vértices más poderosos del triángulo, disminuyendo las opciones del receptor para fijar las prioridades temáticas a partir de sus necesidades y relegando su participación en la CTR a un rol pasivo.

Podría producirse también una *tercerización* de la cooperación del donante tradicional, que confunda la CTR con la venta o contratación tradicionales de servicios internacionales de asesoría y capacitación técnica, pervirtiéndose así la esencia de la complementariedad pautaada por la combinación de recursos y capacidades. Esta perspectiva de *reducción de costes* es considerada desde el ámbito de la OCDE como uno de los *potenciales beneficios* que encierra la CTR (Keeley, 2012).

Otro aspecto destacable son las visiones instrumentales que predominan en algunas definiciones, especialmente en lo referente a la financiación. Podría deducirse que, para muchos países en desarrollo, lo verdaderamente relevante en la CTR es la contribución financiera del país donante. En general, estos últimos no desean limitar su participación en la CTR al papel de *bancos financiadores* de la CSS, pues entienden que el potencial de la triangulación reside en los procesos de planificación conjunta que se establecen, a partir de una asociación entre iguales en la que los donantes comparten sus recursos técnicos más sofisticados y aportan su dilatada experiencia institucional en la ejecución de los proyectos (Suárez, 2011).

En resumen, no hay consenso ni definiciones concluyentes sobre el concepto y la naturaleza de la CTR, aunque los países en desarrollo tienden a inclinarse por considerarla en estrecha vinculación con la CSS. Desde este punto de vista, la CTR no debería contemplarse como una subdivisión de la Cooperación Norte-Sur, ni como una evolución natural de la CSS o una modalidad superior por integrar lo mejor de ambas, pues la cooperación entre países en desarrollo precede a la cooperación que realizan los países desarrollados. Por ello, la CTR se constituye como complemento a la CSS, sin sustituirla ni desplazarla, y son sus principios los que deben regir prioritariamente los esquemas de triangulación (Lopes, 2010).

Un elemento frecuente en los debates sobre la CTR es la determinación de su escala, sus sistemas de registro y sus mecanismos de financiación. Nuevamente, en estas tres dimensiones, las incertidumbres son mayores que las certezas. El Foro de Cooperación para el Desarrollo del Ecosoc ha señalado que la CTR no representa todavía una modalidad consolidada en la CID y que su escala es difícil de determinar, pues ni los donantes tradicionales ni los países emergentes informan separadamente de los fondos destinados a su promoción. Algunas estimaciones poco precisas sostienen que la CTR podría suponer una proporción muy pequeña del gasto total en cooperación técnica de los miembros del CAD/OCDE (Ecosoc, 2008). Un ejercicio muy reciente de cuantificación, a través de un sistema de encuestas a países activos en la CTR, muestra que la mayor parte de las agencias están involucradas en menos de 10 iniciativas. El promedio de los donantes invierten menos de USD 10 millones anuales y los países receptores reciben menos de USD 5 millones en proyectos de CTR (OCDE, 2012).

La fragmentación es la tónica dominante en las iniciativas de CTR que suelen tener costes medios relativamente bajos, oscilando entre proyectos de USD 2 millones y esquemas más amplios, de más de USD 10 millones, en algunos países africanos (Chaturvedi, 2012). La gran mayoría de los proyectos proporcionan cooperación técnica a través del envío de expertos, misiones de identificación o programas de construcción de capacidades. Entre los sectores más destacables de la CTR sobresalen la administración pública, la salud, la gestión de recursos hídricos, la capacitación profesional, la agricultura y la transferencia tecnológica. Estos campos de actuación reflejan las áreas de dominio y conocimiento científico y tecnológico de los países emergentes y de renta media, así como las demandas efectuadas por los países beneficiarios.⁴²

Es posible que muchas contribuciones a proyectos triangulares estén *ocultas* al registrarse como financiación bilateral. El sistema de estadísticas del CAD/OCDE no posee ningún campo en el que los países donantes puedan informar sobre los recursos que dedican a la CTR. De manera voluntaria, España ha incorporado un marcador en sus estadísticas internas para poder captar información más completa, pero incluso dentro de la AECID no es fácil conseguir un inventario actualizado y completo de las operaciones realizadas. En el caso de la cooperación española se estima que, para América Latina, el volumen total de la contribución a proyectos triangulares de cooperación técnica fue de USD 1 millón en el año 2007, menos del 0,1% del

42 Una experiencia reseñable es la CTR entre Brasil, Alemania y Perú (ver Carrillo y Dequech, 2013).

total de la AOD de España en la región. En los dos últimos años, la cooperación alemana y española podrían estar destinando a proyectos de CTR entre 10 y 20 millones de euros al año (Freres, 2013).

Tampoco el informe de la CSS en Iberoamérica de la SEGIB ofrece datos agregados sobre presupuestos o financiación de la CTR, y se limita a informar de costes parciales de proyectos sin que haya series continuadas que faciliten la comparación y el análisis. No obstante, existe una importante cantidad de información suministrada por 19 países iberoamericanos respecto al número de proyectos y principales socios implicados, pero esas informaciones parecen indicar que la CTR moviliza pocos recursos.

Según el informe, en el año 2008 se contabilizaron un total de 72 acciones y proyectos de CTR, siendo Chile y México los países latinoamericanos más activos, con el 34,7% y 25% del total registrado. Brasil, Argentina y Costa Rica fueron responsables por el 15,3%, 12,5% y 8,3% respectivamente. Los principales donantes que participaron en esos esquemas de triangulación fueron Japón (66,7%) y Alemania (23,6%) y, a mucha distancia, España (4,2%), Italia (1,4%) y Canadá (1,4%). Los países beneficiarios o receptores de estas iniciativas triangulares fueron Ecuador (27,8%), Nicaragua (18,1%), Paraguay (12,5%), El Salvador (9,7%), Colombia (8,3%), Guatemala (6,9%), Bolivia (5,6%), República Dominicana y Honduras (4,2%). En cuanto a los sectores de actuación, predominaron los proyectos multisectoriales y las actividades de mayor complejidad científico-tecnológica, un rasgo muy característico de la CTR. Respecto a la financiación, la mayoría de países no comunicaron esta información por carecer de ella o por no haber establecido ningún método de valoración, pero casi todos manifestaron trabajar en la modalidad de costes compartidos.

En el año 2009, se registraron 46 proyectos y acciones, cuyo coste medio osciló entre los USD 60.000 y los USD 170.000. Chile se destaca como el país más activo en la CTR. El 40% de los proyectos/acciones se explican por su participación, seguido por México (17%), Brasil (15%) y Argentina (11%). Entre los países desarrollados fueron Japón (38%), Alemania (30,9%) y España (10,3%) los responsables de la mayoría de proyectos/acciones, destacándose la novedad del registro de la OIT en un 6,2% de iniciativas. En cuanto a los receptores, se señala una gran dispersión entre más de 11 países, si bien El Salvador (19,8%), Bolivia (17,7%), Paraguay (17,7%) y Ecuador (13,5%) concentraron más del 65% de los proyectos en el rol de beneficiarios. Por sectores, predominan las actividades económicas (30%) y las sociales (22%).

En el año 2010, se batió un récord en el número de proyectos/acciones triangulares registradas, hasta un total de 83, distribuidas en 42 proyectos y

41 acciones de menor escala. Esta cifra duplicó los datos de 2009 y puede interpretarse como un indicador de la creciente importancia que asume la CTR en la región. En lo referente a los principales países latinoamericanos oferentes, se destacaron Chile (64%), México (17%) y Brasil (12%), responsables por un total del 93% de los proyectos. Entre los países desarrollados, Alemania (26%) superó a Japón (24%). La novedad de ese año fue el registro de la participación en acciones triangulares del Programa Mundial de Alimentos (17%) y de los Estados Unidos (14%). España ejecutó el 5% de los proyectos/acciones. Los principales beneficiarios fueron Paraguay (un tercio de los proyectos), El Salvador (14%) y tres países andinos (Ecuador, Bolivia y Colombia), que concentraron el 30%. En cuanto a los sectores, el común denominador fue la elevada complejidad científico-tecnológica, en proyectos de salud, políticas sociales, seguridad alimentaria e investigación fitosanitaria.

Respecto al año 2011, el último informe de la CSS de SEGIB, publicado en noviembre de 2012, presenta unos resultados que confirman la tendencia alcista de la CTR y el incremento del número, tipo de actores y proyectos que se involucran en esta modalidad en Latinoamérica. En el año 2011, se habrían registrado un total de 74 proyectos y 70 acciones de CTR, con un incremento respecto a 2010 del 76% y el 70% respectivamente. Argentina (31,1%), Chile (21,6%), Brasil (14,9%) y México (13,5%) fueron los responsables del 80% de los proyectos en el rol de oferentes, seguidos por Perú (9,5%), Colombia y Uruguay, que juntos representaron el 8,5%. Entre los países donantes más activos en la ejecución de la CTR en la región, se destaca Japón (44,6% de los proyectos), Alemania (10,8%), el PNUD (8,1%), Estados Unidos (6,8%), la OIT (5,4%) y España (4,1%). Los países receptores beneficiados por estos proyectos estuvieron encabezados por Paraguay (24,3%), Bolivia (16,2%), Ecuador (10,8%), Colombia (9,5%), Perú (6,8%) y El Salvador (5,4%). En cuanto a los sectores predominantes en los proyectos y acciones de CTR, las áreas económica y social son las que explican el 60% de los proyectos; y las iniciativas medioambientales y de gestión del servicio público, el 40% restante.

Las lagunas de información son también frecuentes en las estadísticas suministradas por los países emergentes, en especial, los países latinoamericanos más activos en CTR. México informa sobre el número de proyectos, un total de 12 en el año 2011, pero omite cualquier dato sobre los recursos financieros movilizados. Está previsto que el Sistema de Información Mexicano sobre la Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIMEXCID) ofrezca datos sobre CTR en el año 2013. En el caso de Brasil, el informe de balance de la política exterior 2003-2010 del MRE presenta algunas cifras estimativas, con bajo nivel de desagregación. Según esas informaciones, en el año 2010, la ABC coordinaba 19 proyectos de CTR en diferentes fases con un presupuesto to-

tal de USD 49 millones, de los cuales la cooperación brasileña financiaba al menos el 30%. Entre 2003 y 2010, los proyectos triangulares aprobados supusieron una inversión de USD 20 millones por parte de Brasil, a los que habría de añadirse los fondos aportados por las contrapartes (MRE, 2010). El informe COBRADI 2005-2009 no aporta datos cuantitativos de los recursos destinados a la CTR, aunque las adaptaciones metodológicas para el informe COBRADI 2010 incorporaron un campo sobre *triangulación* con el objetivo de facilitar un mapeo inicial, que finalmente no fue realizado.

La excepción es Chile, que posee la base de datos más consolidados y desagregados de su participación en proyectos de CTR, clasificados según las aportaciones propias, de donantes, por sectores, instrumentos, países de destino, etc. Según las memorias publicadas por la Agencia Chilena de Cooperación Internacional (AGCI), en el año 2011 Chile invirtió USD 279.101 en un total de 16 proyectos de CTR.⁴³ Las contribuciones financieras de los donantes del DAC/OCDE fueron de USD 1.280.640, destacándose Alemania, Estados Unidos, Corea, Japón y España por este orden. El año anterior, la contribución chilena a proyectos de CTR fue casi del doble, cuando el monto total de los recursos destinados por la AGCI a esta modalidad ascendió a USD 536.753, sin considerar los valores de los fondos mixtos de triangulación con España (USD 402.752) y con Alemania (USD 455.570) que todavía deben ser ejecutados.⁴⁴

Los mecanismos de financiación de la CTR se caracterizan por la diversidad de situaciones contempladas. Son el resultado de acuerdos alcanzados de forma negociada por los países. En este proceso de definición de las mejores fórmulas es necesario considerar los diferentes procedimientos administrativos de los países y las demandas de flexibilidad propias de una modalidad más compleja que la bilateral. Normalmente, suelen existir tres tipos de mecanismos (GTZ/ABC, 2009):

1. La financiación conjunta, en la que los proyectos son cofinanciados por el donante tradicional y el país emergente (calificado a veces como *new donor* o *emerging donor*) a través de aportaciones a fondos mixtos.
2. La financiación paralela, caracterizada por la gestión de los recursos por cada uno de los contribuyentes de manera separada.
3. La financiación unilateral, en la que el donante tradicional asume todos los costes financieros sin contribuciones de los otros países implicados en la CTR.

43 Consultar: www.agci.gob.cl/attachments/article/655/Cooperación_Triangular_otorgada_por_Chile.pdf.

44 Consultar: www.agci.gob.cl/attachments/article/655/inf_coop_triangular_2010.pdf.

Los fondos mixtos son los más frecuentes en Latinoamérica, aunque son muy recientes. Chile es el país que más diversificados tiene estos fondos, tanto con otros socios latinoamericanos oferentes de CSS como con donantes tradicionales. Desde el año 2003, Chile constituyó un fondo de CTR con la GIZ alemana. Este fondo ofrece dos modalidades de financiación: a) la ejecución por instituciones chilenas de proyectos de cooperación técnica en terceros países regionales siempre que se basen en previas experiencias de éxito de la cooperación bilateral; y b) asesoría alemana a la Agencia Chilena de Cooperación y a otros organismos nacionales para seguir avanzando en nuevos métodos e instrumentos de cooperación trilateral (SEGIB, 2011).

El Fondo Chile-España nace en el año 2009, en el contexto de la suscripción del Memorando de Entendimiento en CTR, con una clara división de roles: Chile gestiona técnica y financieramente el fondo (30%) y España desempeña un papel activo en todas las fases de los proyectos identificados, aportando recursos financieros (70%), técnicos e institucionales. El fondo Chile-México financia tanto proyectos bilaterales como triangulares y se dirige exclusivamente a instituciones del sector público de los dos países que deben formular las propuestas en conjunto, explorando las complementariedades y el equilibrio de sus intereses. No se financian infraestructuras ni se pagan honorarios sino intercambios, pasantías, capacitación y seminarios. Las aportaciones de cada país ascienden a USD 2 millones anuales.

La principal novedad en la constitución de estos fondos ha llegado de la mano del Ministerio Federal para el Desarrollo y la Cooperación Económica de Alemania (BMZ), al dotar financieramente y poner en funcionamiento, en el año 2012, el Fondo Regional de Cooperación Triangular. El fondo se define como un instrumento de apoyo a la CTR entre Alemania y los países latinoamericanos para implementar proyectos de desarrollo conjunto en terceros países de la región o extrarregionales. Se procura la exploración de las fortalezas complementarias de los países, el aprovechamiento del valor generado por estas, en especial para los países beneficiarios, y el aprendizaje conjunto en cuantos a las oportunidades y límites del instrumento. Alemania asume el 50% de los costes totales del proyecto de CTR que se desee financiar hasta un máximo de 300.000 euros, que deben destinarse a la prestación de servicios, consultoría y capacitación. Se exige que las fases de planificación e implementación se desarrollen conjuntamente con el tercer socio.

Finalmente, otro campo de debate muy fértil es el de la señalización de las ventajas e inconvenientes, oportunidades y riesgos que presenta la CTR. Debe señalarse que los análisis existentes tienen débiles bases empíricas. Se trata muchas veces de juicios de valor a los que debe atribuirse casi el ca-

rácter de presunción. Cuando hay más evidencias, el universo analítico se fundamenta en observaciones de casos limitados, difícilmente generalizables y muy sesgados por los parámetros de los países del CAD/OCDE en relación a la agenda de eficacia de la ayuda y a la Declaración de París. Hay poca sistematización sobre el conjunto de apreciaciones y experiencias que los países en desarrollo han ido acumulando sobre la CTR en las últimas décadas. En la mayoría de las ocasiones, estas perspectivas fueron procesadas y difundidas por el sistema de las Naciones Unidas y por la Unidad Especial de CSS del PNUD. Con todas estas precauciones metodológicas, un detallado análisis documental muestra algunas de las potencialidades y fortalezas que se predicen respecto a la CTR.

Un primer rasgo es la constatación de las ventajas de la CTR para promover un tipo de cooperación entre países con diferentes niveles de desarrollo en áreas de interés común. Su base es la construcción de asociaciones horizontales, que implica un esfuerzo de diálogo político y un ejercicio no siempre sencillo de coordinación financiera y técnica, y de fijación de procedimientos que exigen consensos a tres bandas en todas las fases de la planificación de los proyectos. La exploración juiciosa de las ventajas comparativas y las complementariedades de los socios, así como la innovación que aportan las soluciones de desarrollo, generan un efecto multiplicador en la CTR gracias al valor añadido de la suma de recursos y de conocimientos (OCDE, 2012).

Un segundo elemento que se destaca es la potencialidad de la CTR para reforzar y complementar los mecanismos preexistentes de cooperación bilateral, en un diálogo y una práctica que fomenta el aprendizaje y la comprensión mutua sobre los principios, las visiones políticas y dimensiones técnicas de los diferentes agentes implicados. Este proceso favorece la construcción de capacidades institucionales en la gestión de la cooperación. Propicia también esfuerzos compartidos por generar las mejores condiciones para la adaptación de las técnicas y contenidos de los proyectos de CTR a las características específicas de los terceros países beneficiarios. La puesta en marcha de iniciativas triangulares en contextos regionales, donde los países comparten características comunes (proximidad geográfica, similitudes lingüísticas o herencias culturales semejantes) facilita estas dinámicas.

Un tercer grupo de fortalezas de la CTR se vincula a la existencia de ganancias para todas las partes. Por un lado, la presencia de un donante tradicional y de un país emergente incrementa la escala financiera de la CSS y aumenta la cobertura de la cooperación técnica, permitiendo la realización de proyectos que, sin esos recursos, no se podrían implementar, beneficiando así a los países menos desarrollados. Por otro lado, siempre que la definición

de las prioridades se guíe por la demanda del tercer país menos avanzado, se propicia la alineación de los proyectos con los planes nacionales de desarrollo y se mejora la coordinación entre agentes cooperantes.

Una cuarta característica positiva de la CTR es su riqueza. Los enfoques que cada uno de los actores aportan a los problemas de desarrollo identificados enriquecen la cooperación conjunta. Los países menos avanzados tienen más oportunidades de acceder a la mejor combinación de soluciones y recursos que brindan los otros socios. Los donantes tradicionales pueden beneficiarse por la facilitación de su entrada como cooperantes, con menos resistencias políticas o culturales, en países con los que los emergentes mantienen buenas relaciones. Por su parte, los emergentes ven multiplicada la posibilidad de extender sus políticas públicas y sus experiencias de desarrollo por los recursos que aportan los donantes, obteniendo una ganancia política en términos de visibilidad y prestigio. En definitiva, la CTR aporta un valor añadido a la cooperación bilateral, fortalece las relaciones entre los socios generando alianzas, facilita el acceso a informaciones relevantes, identifica intereses comunes y fomenta la convergencia en las temáticas y agendas de desarrollo entre los países.

En cuanto a los riesgos de la CTR, existen diferentes preocupaciones relacionadas con el predominio de visiones instrumentales, tanto en donantes como en países emergentes, en relación a la financiación y a sus costes. La tendencia de algunos donantes tradicionales de considerar la CTR como una vía para el abaratamiento de los costes de ejecución, a través de la subcontratación de las soluciones técnicas que pueden brindar los países emergentes, desagrade a muchos países en desarrollo que temen una desnaturalización de la CSS. Por otra parte, algunos países emergentes y de renta media han manifestado su preocupación por el hecho de que la CTR sea considerada una estrategia de *phasing out*, o de *retirada elegante* de muchos donantes, que sustituirían su cooperación bilateral directa por una especie de *delegación*.

Los donantes alegan que, puesto que muchos países emergentes están próximos a la graduación según los criterios de renta per cápita de las listas de receptores de AOD del CAD/OCDE, lo mejor es proceder a una *salida ordenada y gradual* en la que se garantice la sostenibilidad y apropiación de los programas bilaterales precedentes con probado éxito. La CTR se plantearía entonces como un componente de las estrategias de repliegue de los donantes que, no obstante, seguirían contribuyendo a la cualificación de las capacidades de los países emergentes para extender sus avances en la senda del desarrollo a terceros países. Además, gracias a la influencia que los donantes podrían ejercer en la CTR, se sensibilizaría a los países en desarrollo y a los emergentes sobre la importancia de aplicar los procedimientos de la De-

claración de París y del Programa de Acción de Accra (Altenburg y Weikert, 2007; Ashoff, 2010).

Se detectan también precauciones en la literatura académica sobre los efectos de la CTR en la apropiación y el liderazgo de los países receptores cuando se concibe apenas como un mecanismo de fortalecimiento de alianzas entre donantes tradicionales y países emergentes. Se teme que las preferencias sectoriales y las prioridades de desarrollo de los países menos avanzados no reciban la suficiente atención, especialmente si el acento de las iniciativas se pone en el fortalecimiento de las capacidades del proveedor emergente. Para evitar este riesgo, es importante garantizar y fortalecer la capacidad de los socios receptores para internalizar y apropiarse de las acciones y del proceso iniciado en la CTR, especialmente en la definición de los ámbitos de trabajo, en la adopción de políticas y en la institucionalización de los procedimientos (GTZ/ABC, 2009). Se trata de impedir que la CTR sirva únicamente a los intereses de las políticas de los donantes o de los países emergentes, orientando los proyectos al aseguramiento de resultados de desarrollo en los receptores.

Otro elemento de intensos debates es la determinación de los contextos en los que la CTR se presenta como una modalidad mucho más atractiva para los diferentes países, con mayores impactos que la cooperación bilateral, la multilateral o la CSS. Esta pregunta es quizá más relevante para los países receptores, que no siempre consideran tan positivamente, como sí lo hacen los donantes tradicionales o los países emergentes, las ventajas de la CTR. Para los países menos desarrollados, no está claro el motivo de implicarse en proyectos triangulares cuando podrían alcanzar superiores o similares beneficios, de manera directa, con los donantes bilaterales o con los países oferentes de CSS. Por otra parte, los países en desarrollo incurren en diversos y fragmentados costes para realizar la CTR, por lo que se hace necesario demostrar que las ventajas de la triangulación compensan los recursos humanos, temporales y materiales que deben dedicar a esta modalidad trilateral.

Para los países receptores, el beneficio de la CTR podría consistir en el fortalecimiento de las relaciones con los países emergentes que facilitan el intercambio de información y la formación de alianzas en entornos regionales, ampliando la cooperación que incluye a veces la entrega de instalaciones y equipos. Para los donantes tradicionales, las ventajas de la CTR se encuentran en la mejora de la efectividad de la cooperación gracias al uso de la experiencia y conocimiento práctico de los países emergentes y a la ampliación de los efectos de la cooperación que estos ya realizan con otros países en desarrollo. Para los países emergentes, el valor añadido de la CTR reside en el respaldo que obtienen al fortalecimiento de su capacidad técnica

y a su marco institucional y de políticas o a la adquisición de conocimiento práctico sobre cooperación internacional y a la mejora de su prestigio (PNUD, 2009).

Asociada a las diferentes motivaciones que se observan en la CTR surge la discusión, motivada por las preocupaciones de los países de la OCDE, por la aplicación de la Declaración de París, sobre si los costes de transacción que implica una relación a tres bandas compensan los beneficios y resultados que se obtienen en la CTR. Responder a este último planteamiento no es tarea sencilla en la medida en que una de las principales carencias de la CTR es la ausencia casi generalizada de evaluaciones de procesos y de impactos, por lo que resulta difícil extraer conclusiones cuando este tipo de ejercicios evaluadores no cubren un amplio universo de experiencias que permitan generalizar la diversidad de situaciones. El incremento de los costes de transacción que conlleva la CTR por su naturaleza es el resultado del mayor número de agentes implicados que deben emplear más tiempo y recursos materiales y humanos en la negociación de acuerdos sobre los enfoques comunes (*bargaining cost*), en el establecimiento de marcos legales, en los procedimientos formales y presupuestarios o en los mecanismos de comunicación.

Estos costes pueden incrementarse más si los documentos de los proyectos y las actas de las reuniones se tienen que traducir a dos o tres lenguas. Los costes de transacción no son estáticos. Tienden a ser marginalmente decrecientes en la medida en que avanza el proceso negociador y la ejecución de las acciones triangulares. Las frágiles capacidades de gestión o la ausencia de claras directrices técnicas y fuertes apoyos políticos en alguna de las partes puede incrementar la curva de estos costes. Aun siendo un aspecto importante, la decisión de implicarse en proyectos de CTR no debería estar condicionada tanto por los costes de transacción como por los beneficios que pueden derivarse del aprovechamiento de las ventajas comparativas de los socios y de los aprendizajes que se pueden obtener (Ashoff, 2009).

Algunas soluciones para disminuir los costes asociados a la puesta en marcha de la CTR podrían encontrarse en una clara división de los roles, tareas y responsabilidades entre los países socios. La coordinación de las tres partes y la armonización de procedimientos emergen así como elementos cruciales para garantizar la eficiencia de la CTR. La elaboración de protocolos operativos, la estandarización de marcos de actuación, la creación de indicadores y normas comunes o la fijación de consensos previos sobre definiciones y metodologías pueden facilitar el desafío de integrar las prácticas de las diferentes burocracias institucionales de la cooperación.

En definitiva, el creciente dinamismo de la CTR y el interés que suscita están relacionados con, al menos, cuatro factores:

1. La crisis y el agotamiento del modelo de desarrollo impulsado desde la OCDE y, en consecuencia, de la cooperación que se realiza para expandirlo, lo que abre nuevas perspectivas sobre el papel que los emergentes desempeñan en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Este *efecto Sur* favorece la experimentación de abordajes alternativos en los países en desarrollo, destacadamente en los llamados *Estados frágiles*, donde los BRICS y otros PRM experimentan sus modelos de cooperación internacional a través, entre otras modalidades, de la CTR (Muggah y Szabó, 2010).
2. La pujanza y el crecimiento cuantitativo de la CSS, que compite cada vez más con los países de la OCDE gracias a los sectores y ámbitos geográficos diversificados en los que se despliega, a las capacidades técnicas que atesora, al éxito de las políticas públicas de algunos países emergentes y a su condición de *cost-effectiveness*. Por estos motivos es muy solicitada por los países en desarrollo, deseosos en disminuir su dependencia de los donantes tradicionales, esquivar la imposición de condicionalidades y resistirse a las injerencias políticas.
3. La necesidad manifestada por los países donantes de compartir los costes de la ayuda en un contexto de contención fiscal así como su interés explícito en incorporar a los países emergentes a esta tarea. Este es el sentido de la bienvenida del CAD/OCDE a las nuevas alianzas en la CID, proceso enmarcado en la formulación de su nueva estrategia de desarrollo, que celebra la contribución de todos los proveedores de recursos, conocimientos y experiencia, admitiendo su diversidad y la dualidad destinatarios/proveedores de los países que realizan la CSS (CAD/OCDE, 2011).
4. Las preocupaciones expresadas, tanto por los receptores como por los donantes y por diversos organismos internacionales, acerca de la limitada eficacia de la CID. Para mejorar su impacto se reclama la complementariedad de recursos y capacidades entre países donantes y países en desarrollo, la estrecha coordinación de los agentes y de sus acciones y la armonización de procedimientos de negociación, gestión, ejecución y rendición de cuentas. La CTR se presenta como un mecanismo instrumental de convergencia y articulación entre las prácticas y conocimientos de la CNS y la CSS que puede propiciar la incorporación de los países emergentes a los espacios de decisión y generación de acuerdos sobre la gobernanza de la CID.

Los donantes tradicionales están modificando los planteamientos en lo referente a su interacción con los países en desarrollo. Esta adaptación a los tiempos que corren les obliga a pasar de cooperar con países que antes eran considerados receptores a interactuar con países que demandan horizontalidad y ofrecen cooperación a terceros. Si las agencias del CAD antes pensaban exclusivamente en la coordinación con otros países de la OCDE y con organismos multilaterales u ONG, ahora buscan cómo articularse con los países emergentes y con otros cooperantes del *Sur Global*, por ejemplo, a través de la CTR.

Frente a la preocupación por canalizar los fondos financieros de la AOD, algunos donantes están percibiendo que esos recursos y capacidades se dirigen a países en desarrollo que no quieren ser meros receptores pasivos, sino que desean conducir soberanamente la ayuda recibida. Muchos países de la OCDE, como España, revisan sus marcos de planificación con modelos de cooperación que enfatizan menos la transferencia de recursos financieros y apuestan por «estrategias diferenciadas basadas en un modelo horizontal de cooperación» utilizando «instrumentos como la CTR y otros vinculados con el intercambio de conocimientos, la innovación, la investigación y el desarrollo» (MAEC, 2012).

Con la crisis económica de telón de fondo y con significativos recortes en los presupuestos de la AOD, aumentará la presión por una mayor eficacia de la CID y por su orientación hacia resultados.⁴⁵ La CTR representa una modalidad de trabajo conjunto que puede contribuir a mejorar los impactos y la efectividad de la cooperación. Sin embargo, no deben magnificarse sus posibilidades ni relegarse a un segundo plano aspectos que entorpecen su realización, como las dificultades para asegurar la apropiación y el liderazgo de los países en desarrollo, la prolongación y demora en los tiempos de ejecución respecto de la cooperación bilateral o los elevados costes de transacción que lleva aparejada en todas sus fases. La clarificación de estrategias y definiciones, el explicitar los intereses y expectativas de cada una de las partes, la subsanación de las lagunas de información estadísticas, la sistematización de casos y experiencias con un enfoque cualitativo o el establecimiento de mecanismos de monitoreo, evaluación y comunicación en parámetros y lenguajes comunes son requisitos *sine qua non* el potencial de la CTR será desaprovechado. La responsabilidad de impulsar este proceso de perfeccionamiento corresponde

45 En 2011, la AOD de los 24 donantes del CAD/OCDE cayó un 2,7% en términos reales respecto a 2010. Si, en 2010, ocho países habían reducido sus presupuestos de AOD, en 2011 lo hicieron 16. En 2010, la AOD contabilizada ascendió a USD 128.492 millones, un 0,32% del PIB de los 24 donantes. En 2011, esa cantidad se redujo hasta USD 125.060 millones, el 0,31% de su PIB.

de manera muy especial a los vértices del triángulo con más capacidad y experiencia en el desarrollo de iniciativas de CTR.

Tanto la CSS como la CTR están enriqueciendo los abordajes y las formas de asociación entre múltiples agentes públicos y privados del Norte y del Sur, complementándose los enfoques sobre el desarrollo y facilitándose la financiación de iniciativas de cooperación. La CSS sigue aumentando su escala e impacto con planteamientos novedosos de otras prácticas de desarrollo y formas de cooperar horizontalmente, a priori con menos costes, imposiciones y condicionalidades. Pero no es menos cierto que la coordinación de los cooperantes se hace más compleja a la vez que se introducen elementos disruptivos que merecen una especial atención.

En esta perspectiva, la CTR corre el riesgo de plantearse como instrumento para la cooptación de los emergentes con el objetivo de promover su adhesión a las hegemonías existentes en la prácticas y políticas de la cooperación y el desarrollo (McEwan y Mawdsley, 2012). Al implicarse más activamente en formatos triangulares de cooperación, esos países verían desdibujada su identidad como integrantes del *Sur Global*, con todo lo que esto implica en la definición de su política exterior y en su propio proceso de desarrollo (Hirst, 2010).

También surgen nuevos desafíos, como evitar que la participación de los emergentes y de otros países en desarrollo en la CTR sea confundida con la cooperación realizada por los países de la OCDE, o que se subordine su ejecución a los criterios operativos establecidos por estos últimos, en una especie de *subcontratación prestigiosa* que genere, a la vez, un efecto de *caballo de Troya* al introducir los procedimientos de la Declaración de París por la puerta de atrás. En conclusión, la CTR se encuentra en una fase embrionaria de perfeccionamiento. Urge su desarrollo conceptual, instrumental y metodológico atendiendo primordialmente a la orientación política que los países involucrados le imprimen. Las tensiones que pueden surgir entre los donantes, los países emergentes y otros países en desarrollo, como consecuencia de las condicionalidades y las perspectivas políticas divergentes sobre los estándares aplicables a su práctica, no deben ofuscar las oportunidades que ofrece al acercamiento de posturas en materia de CID.

La Cooperación Sur-Sur y el debate sobre la eficacia de la ayuda en Latinoamérica

No cabe duda de que, en la última década, la cooperación para el desarrollo se ha enriquecido por la participación de nuevos agentes, como los países emergentes y otros PRM que asumen nuevos compromisos derivados de su creciente protagonismo internacional. En el ámbito latinoamericano, algunos países actúan como dinamizadores de la distribución del poder, convirtiendo los debates sobre el desarrollo en aspectos centrales de su proyección exterior. En la práctica, la CSS que despliegan estos países se diversifica, a veces en competencia con los donantes tradicionales. A partir del III Foro de Alto Nivel (FAN) de Eficacia de la ayuda, en Accra (2008), la CSS ha alcanzado un lugar central en las discusiones sobre la gobernanza de la cooperación con el reconocimiento consagrado de sus diferencias en el IV FAN, de Busan (2011). Sin embargo, se detecta una gran fragmentación en Latinoamérica en lo referente a la aceptación de la agenda de la eficacia de la ayuda.

En los últimos años, la agenda internacional de eficacia de la ayuda ha sido objeto de debates que han ido aumentando en intensidad, como un espejo de las transformaciones globales sin precedentes que afectan al conjunto de los agentes implicados en la cooperación para el desarrollo. Con el trasfondo de una nueva geografía del poder económico y político mundial, cabe preguntarse: ¿cómo consideran y se posicionan los países emergentes y, eventualmente, cómo participan en los debates vinculados a la agenda de la eficacia?

En términos generales, los países en desarrollo están aumentando, diversificando y enriqueciendo su oferta cooperativa a través de la CSS, con nuevos abordajes y enfoques, orientados al logro de resultados y a la eficacia en el cumplimiento de sus objetivos. Sin embargo, su acción introduce incertidumbres respecto a la posibilidad de generar una acción concertada que propicie mayores niveles agregados en la eficacia de la ayuda. Por ello analizamos estas cuestiones a partir de la siguiente estructura: en un primer momento revisamos la agenda de eficacia entre 2002 y 2011, es decir, entre la celebración de la Conferencia de Monterrey (2002) y el IV Foro de eficacia de Busan (2011). A continuación, examinamos los avances registrados en el periodo post-Busan para concentrarnos después en las perspectivas latinoam-

americanas en los temas de eficacia de la ayuda y en los debates sobre las posibilidades de integrar a la CSS en esa agenda.

Desde inicios del siglo XXI, la CSS ha sido considerada de manera creciente en la mayoría de encuentros internacionales claves en el campo del desarrollo internacional. Citemos, en primer lugar, la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre Financiación del Desarrollo, celebrada en Monterrey en 2002, que abogó, en su declaración final, por facilitar el intercambio de opiniones sobre estrategias y métodos que han tenido éxito así como sobre la experiencia adquirida y la repetición de proyectos (Punto 19). Más adelante se detallaron las acciones necesarias para que países receptores y donantes aumentaran la eficacia de la ayuda, mencionando el fortalecimiento de la cooperación triangular y «la CSS como instrumentos para la prestación de asistencia» (Punto 43).

Por otra parte, como fruto del proceso de reflexión iniciado en los años noventa por el CAD/OCDE y por el Banco Mundial para corregir las deficiencias de la cooperación, en el contexto del fenómeno denominado como *fatiga de la ayuda*,⁴⁶ se celebró en 2003, en Italia, el I Foro de Alto Nivel (FAN) sobre eficacia de la ayuda. Este encuentro fue la manifestación de un primer esfuerzo internacional sustancial para aumentar la eficacia de la asistencia para el desarrollo y contribuir así a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La Declaración de Roma sobre la armonización de la ayuda, suscrita por 51 países y 23 organismos multilaterales, tuvo la intención de buscar soluciones al problema del elevado número y gran variedad de requisitos y procedimientos exigidos por los donantes para la preparación, prestación y seguimiento de la asistencia para el desarrollo, con la finalidad de reducir los costos de transacción para los países receptores de ayuda.

El avance de los *nuevos donantes*, especialmente de China, despertó la preocupación de los países del CAD por sus repercusiones en la aplicación de la agenda de la eficacia. La creación en 2003, en el seno del CAD, del *Working Party on Aid Effectiveness* (WP-EFF por sus siglas en inglés), del que fueron miembros varios países latinoamericanos (Bolivia, Colombia, Honduras, Nicaragua y México), instituciones multilaterales y regionales (CARI-COM y BID), parlamentos, sector privado y organizaciones de la sociedad civil, respondió en parte a esa inquietud. Otra iniciativa que se enmarca en

46 En los años noventa, los donantes de la OCDE dieron señales de cansancio en lo relativo a la financiación del desarrollo a través de sus programas de ayuda oficial. El porcentaje agregado de AOD de los miembros del CAD/OCDE en aquella década fue de apenas el 0,22% del su PIB, muy lejos del objetivo fijado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en los años setenta, del 0,7 %.

la nueva política de acercamiento a las potencias emergentes y otros agentes de la CSS es la creación, en 2009, del Grupo de Trabajo que reúne al CAD con China, enfocado en la armonización de la ayuda.

En 2005, se convocó el II FAN que originó la Declaración de París (DP), rubricada por más de 90 países. Hoy es la piedra angular del discurso y la metodología promovida para mejorar y monitorear la calidad de la ayuda. Un mes antes de que se celebrase ese segundo Foro, una reunión organizada por la OCDE y el PNUD sobre el Partenariado para una Cooperación al Desarrollo más eficaz desencadenó el reconocimiento del papel de la CSS en la mejora de la eficacia de la ayuda, debido a su predisposición a fomentar la apropiación y las asociaciones inclusivas (Cabral y Weinstock, 2010). Sin embargo, cuando se aprobó la DP, un mes después, no se hizo ninguna alusión a la CSS, ni a su variante triangular, pese a que su potencial de mejora de la efectividad de la ayuda había sido reconocido en los foros preparatorios que precedieron al II FAN.

El III FAN, realizado en Accra en septiembre de 2008, supuso una novedad respecto a los dos encuentros anteriores en lo referente al reconocimiento de las prácticas cooperativas iniciadas y ejecutadas entre países en desarrollo. Ese avance se produjo gracias a la alta capacidad de negociación de ciertos países emergentes, lo que facilitó que en el Programa de Acción de Accra (PAA) se reconociera, primero, el papel de los PRM «como proveedores de ayuda» y, segundo, «las particularidades de la CSS» (SEGIB, 2009).

Precedió a la reunión una intensa actividad diplomática de países latinoamericanos (Colombia y Brasil), articulados con otros países en desarrollo, para que la declaración final incluyera su papel en la prestación de una cooperación técnica eficaz,⁴⁷ considerando la necesidad de adaptar la DP a los principios y rasgos de la CSS, es decir, a la observancia de los principios de no interferencia en asuntos internos, igualdad entre socios, respeto a su independencia, soberanía nacional, diversidad e identidad cultural, y contenido local. El texto del PAA recordó la «importancia y las particularidades de la CSS» y los aprendizajes que se derivaban de la experiencia de los países en desarrollo, cuyas aportaciones constituían un valioso complemento de la CNS (Sanín y Schulz, 2009). Adicionalmente, se recomendó un mayor desarrollo de la CTR. El PAA situó a la CSS en el foco de las atenciones por el papel destacado que se reconocía a los países emergentes y de renta media, pe-

47 Programa de Acción de Accra (PAA). Punto 14: «Los países en desarrollo y los donantes i) seleccionarán y administrarán en forma conjunta la cooperación técnica, y ii) promoverán la prestación de cooperación técnica por recursos locales y regionales, incluso mediante la CSS».

ro generó mayor presión internacional en el sentido de presentar evidencias empíricas sobre su eficacia.⁴⁸

Al mismo tiempo, se incrementaron desde la academia y los *think tanks* los cuestionamientos sobre los *discursos de auto-legitimación* (Sanahuja, 2010) que alimentaban una cierta visión idílica de la CSS, cuya filosofía y formas de ejecución la situarían en posición de *superioridad moral* respecto de la CNS, como consecuencia del carácter más desarrollista de aquella, de la desvinculación de intereses comerciales o estratégicos, de la ausencia de enfoques asistenciales o de la igualdad entre las partes y la reciprocidad de las interacciones, sin asimetrías ni relaciones verticales entre los países que la llevan a cabo y, en resumen, por su eficacia intrínseca.

Se logró que el PAA considerara la demanda formulada por los países emergentes y por otros países en desarrollo «de adaptar la DP a los principios y rasgos de la CSS». Igualmente, se enfatizó la necesidad de demostrar de qué forma la CSS y la triangular contribuían al cumplimiento de los principios de París. Al fin y al cabo, Accra fue la primera manifestación de la diversificación del paradigma de la eficacia de la ayuda, mediante el reconocimiento de la relevancia y la aportación enriquecedora de la CSS «como modelo alternativo» a la «perspectiva rígida del sistema mundial de desarrollo» (John de Sousa, 2008).

En Accra se materializó la inserción de la CSS en la agenda de eficacia de la ayuda. Al finalizar el año 2008, en la Conferencia Internacional de Seguimiento sobre la Financiación del Desarrollo de Doha, se ratificó esta inclusión pero con una consecuencia: la de aportar «mayores evidencias sobre la eficacia de la CSS» en conformidad con los principios de la DP. Esta *presión* no dejó de ser problemática pues ha originado ciertas tensiones sintomáticas de una divergencia latente en la forma de considerar la relación entre la CSS y la agenda de la eficacia.

En el nivel operativo, la responsabilidad de concretar la adaptación de los principios de la DP y del PAA a la CSS y triangular, y de evidenciar su eficacia, fue asignada al Equipo de Tarea sobre CSS (*Task Team on South South Cooperation*), expresamente constituido a ese efecto en el seno del Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda del CAD/OCDE. Fue en 2009, bajo el liderazgo de Colombia y Egipto, que se estableció el TT-SSC, definido como una plataforma encabezada por países del Sur, auspiciada por el CAD,

48 PAA. Punto 19: «Promovemos que todos los actores involucrados en el desarrollo, incluidos los que participan en la CSS, utilicen los principios de la Declaración de París como referencia en la prestación de cooperación para el desarrollo».

y conformada por países socios, países de ingreso medio, donantes, sectores de la sociedad civil, la academia y agencias regionales y multilaterales.

Su labor respondía a un triple objetivo anclado en el PAA: adaptar los principios de la DP y de Accra a la CSS; enriquecer la agenda de la eficacia con sus prácticas y experiencias; identificar las complementariedades entre CSS y CNS, incluyendo la cooperación triangular. Para cumplir estos objetivos, el TT – SSC realizó un trabajo analítico de documentación, identificación y sistematización de buenas prácticas, desplegando su presencia en foros y plataformas regionales y globales de debate sobre la eficacia de la ayuda y la CSS e impulsando la constitución de comunidades de prácticas y aprendizaje.⁴⁹ Se trataba de extraer evidencias sobre lo que funcionaba y sobre lo que era mejorable en la práctica de la CSS.

Pueden diferenciarse dos fases en las actividades que ha realizado el TT – SSC entre su fundación y su extinción, al término de la celebración del IV FAN de Busan, en diciembre de 2011: una primera fase de articulación y crecimiento, con el ingreso de nuevos miembros y la búsqueda de apoyos que se sustanciaron en el soporte brindado a sus actividades por tres plataformas regionales (NEPAD en África, OEA en Latinoamérica y Banco Asiático de Desarrollo en Asia y Pacífico) y del Instituto del Banco Mundial. Una segunda fase, de consolidación, gran dinamismo y proyección gracias al referendo político de la declaración del G-20 (noviembre de 2010) y a la profundización de las evidencias sobre la eficacia de la CSS, con una segunda generación de 30 estudios de caso que se presentaron en Busan.

Como divisor de aguas de las dos fases debe señalarse la realización, en marzo de 2010 (Bogotá), del Evento de Alto Nivel sobre CSS y Desarrollo de Capacidades, con participación de 130 países y organizaciones, en donde se presentó un informe analítico de 110 historias de caso de CSS, triangular y regional de carácter bastante general y frágil en cuanto a sus evidencias empíricas. No obstante, constituyó el primer esfuerzo de cierta entidad para identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas sobre la CSS.⁵⁰

El encuentro se celebró bajo el lema «Contribuyendo a una arquitectura de la cooperación más efectiva e incluyente» y se presentó como el punto de convergencia de los tres encuentros previos del TT – SSC en África, Asia y América. Sus objetivos se orientaron a compartir experiencias sobre los aprendizajes de la CSS, fortalecer las comunidades de prácticas y construir puentes entre plataformas globales y regionales de CSS. Se pretendía

49 Plataforma South – South Opportunity, que cuenta con 1.000 miembros: www.southsouth.info.

50 www.impactalliance.org/ev_en.php?ID=48706_201&ID2=DO_COMMUNITY.

además establecer una hoja de ruta y recomendaciones que impulsasen este tipo de cooperación con la vista puesta en Busan. En Bogotá afloraron los desacuerdos entre los países latinoamericanos sobre la aplicación de los principios de la DP y del PAA a la CSS. Fue imposible alcanzar una declaración final consensuada al texto propuesto por Colombia y otros miembros del TT-SSC (Comité de Apoyo). Solo se publicó un informe⁵¹ (con la denominación de *statement*) rubricado por once países (Colombia, México y Perú entre los latinoamericanos, y España entre los de la UE) y varios organismos multilaterales como la Comisión Europea (Surasky, varios años).

La necesidad de mayores evidencias sobre la eficacia de la CSS también fue puesta de manifiesto en la Conferencia Internacional de Seguimiento sobre la Financiación del Desarrollo (Doha, 2008), en cuya declaración final se animó a los países en desarrollo (en condiciones de hacerlo) a proseguir «sus actividades concretas para aumentar y hacer más efectiva sus iniciativas de CSS de conformidad con los principios de una asistencia eficaz».⁵²

Desde Naciones Unidas, se ha reconocido que la eficacia de la CSS está muy limitada en su análisis por la ausencia de evaluaciones. Cuando estas existen, son someras, circunscritas al cumplimiento de plazos para la ejecución de proyectos y con grandes limitaciones en cuanto a efectos ambientales y sociales, sobre todo en proyectos de infraestructura. No hay casi registro de participación de los oferentes de CSS en iniciativas formales de armonización con otros donantes. Tampoco son reseñables experiencias de diálogo de políticas con países receptores de CSS en cuestiones normativas (Ecosoc, 2008).

La publicación durante el año 2011 de los resultados de la evaluación sobre el grado de cumplimiento de la DP arrojó un balance bastante limitado respecto a los compromisos asumidos por los donantes tradicionales en comparación con los avances de los países socios. Este hecho, junto a las dificultades para lograr la convergencia en las posiciones de donantes tradicionales, los países emergentes y otros de renta media, proyectaban incertidumbres sobre los acuerdos que podrían alcanzarse en el IV FAN de Busan. Para muchos académicos y expertos, ese encuentro sería la última gran oportunidad para legitimar la DP, mediante su adaptación al contexto cambiante de la arquitectura de la ayuda (Engberg-Pedersen, 2011).

El IV FAN de Busan vino marcado por una atención especial a los *donantes emergentes*, aunque en un contexto radicalmente diferente de los encuen-

51 Informe de Bogotá. Hacia Asociaciones para el Desarrollo más eficaces e inclusivas, 25 de marzo de 2010. Disponible en www.oecd.org/dataoecd/1/23/45497536.pdf.

52 Declaración de Doha sobre financiación para el desarrollo, punto No. 50. Diciembre, 2008.

tros anteriores, en la medida en que la crisis económica suscitaba tensiones sobre la distribución del coste de la financiación del desarrollo. Los países latinoamericanos mostraron una creciente preocupación por esta tendencia que podía implicar para la región la aceleración de la *retirada de donantes*, alegando estos que la CSS debería ocupar ese espacio con la garantía del apoyo, a través de la cooperación triangular, de los países desarrollados.⁵³

El principal elemento que caracterizó el IV FAN residió en su meta final de establecer una nueva *Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo* mediante la implementación de principios comunes, pero reconociendo el principio de diferenciación respecto a la naturaleza de los compromisos aplicables a la CSS. Igualmente, se declaró que el conjunto de los principios y objetivos definidos en Busan constituían el marco de referencia de los países involucrados en la CSS, aunque esa adhesión tenía un carácter voluntario. Esa última cláusula resultó de las intensas negociaciones políticas que culminaron horas antes de la clausura del Foro, consiguiendo, de esta forma, que todas las potencias emergentes endosasen el documento final. Para la OCDE, la reunión de Busan fue exitosa por la diversidad de las delegaciones que participaron en las sesiones y por la evidencia de que los principios de la DP seguían siendo actuales. Según la organización, al ratificar el documento final, Brasil, China e India asintieron en aplicar los principios endosados en Busan en el ámbito de la CSS.⁵⁴

Para poner en marcha los compromisos establecidos en materia de CSS y Triangular⁵⁵ se instituyó un Grupo Interino Post-Busan (PBIG, por sus siglas en inglés) encargado de supervisar todo el proceso de constitución de esa nueva Alianza. Con la finalidad de plasmar los compromisos adoptados, se crearon nueve *Building Blocks*⁵⁶ sobre las temáticas que recibieron un mayor tratamiento en el documento final, como la transparencia, la fragmen-

53 Esta idea aparece explícitamente manifestada y reiterada de diferentes maneras en el Informe Final de la Fase 2.^a de la Evaluación de la Declaración de París, hecho público en mayo de 2011, y que está accesible en www.oecd.org/dac/evaluationnetwork/pde.

54 www.oecd.org/document/27/0,3746,fr_2649_3236398_50314459_1_1_1_1,00.html.

55 Esos compromisos son la ampliación del uso de la cooperación triangular; el fomento del desarrollo de redes para facilitar el intercambio de conocimientos; el aprendizaje entre pares y la coordinación entre actores de la CSS; el uso optimizado de la CSS y Triangular; el apoyo al fortalecimiento de capacidades.

56 Los Building Blocks pueden definirse como espacios de debate, articulación y negociación entre países donantes, socios y organizaciones para avanzar más rápidamente en temas vinculados a la agenda de eficacia y gobernanza global de la cooperación. Podrían denominarse como bloques temáticos. Fue la metodología de trabajo propuesta de cara al IV FAN de Busan y en el periodo posterior al mismo.

tación de la ayuda, los Estados Frágiles, el papel del sector privado, el cambio climático, la CSS y Triangular, etc.

El *Building Block* dedicado a la CSS y Triangular privilegió las siguientes áreas de trabajo: el desarrollo de las capacidades institucionales y técnicas de los países socios para que puedan explorar y desarrollar el pleno potencial de esas modalidades; la promoción de actividades de aprendizaje por parte de los PRM y otros países en desarrollo; el diseño de un sistema de monitoreo y de evaluación sobre la aportación de la CSS y la Triangular en el cumplimiento de los ODM; y la mejora del acceso y de la información disponible sobre mecanismos de intercambio de conocimiento y de otros servicios que proveen los organismos multilaterales respecto a la CSS y Triangular.

En marzo de 2012, el *Building Block* convocó una primera reunión que tuvo lugar, en Bruselas, en la que participaron 142 países e instituciones implicadas en la CSS y Triangular. En esa ocasión, los asistentes reafirmaron el objetivo de diseñar una agenda capaz de aumentar y optimizar el potencial de la CSS y Triangular, mediante una utilización de esas modalidades de la manera más *eficaz* posible. Se reiteró la importancia de aprovechar las ventajas comparativas de la CSS y Triangular como el desarrollo de las capacidades y se manifestó la ambición del *Building Block* de participar en los debates impulsados desde plataformas regionales y globales existentes.

En el ámbito de la eficacia de la ayuda y con las incertidumbres de la fase post-Busan, el anuncio de una nueva Alianza Global permitió a priori renovar la retórica de la cooperación y revitalizar su enfoque, a la vez que se materializó la determinación de la OCDE para adaptarse a un mundo cambiante. Sin embargo, no se han registrado cambios profundos en la manera de abordar la CSS y en su relación con la agenda de la eficacia. Cabe apuntar que los países en desarrollo que participaron en la génesis del *Building Block* sobre la CSS y triangular no se caracterizaron ni por el distanciamiento ni por el rechazo a los principios de la DP. Por consiguiente, las metas identificadas para la CSS y triangular no incluyeron la necesidad de reflexionar sobre la cuestión de la adecuación o incompatibilidad del marco de la DP, inicialmente diseñada para garantizar la eficacia de la ayuda suministrada por los donantes tradicionales, a la cooperación realizada entre países en desarrollo. Por lo tanto, podemos cuestionar la posibilidad de que, a medio-largo plazo, los países que realmente suscribieron el acuerdo final casi a regañadientes se sumen de manera decidida a «un proceso que siguen viendo lejano y dominado por los donantes tradicionales» (Maruri, 2011).

El periodo de definición y construcción de esta nueva Alianza se ha caracterizado por un inicio laborioso que podría corroborar las primeras dudas

formuladas por algunos países en desarrollo sobre el IV FAN de Busan, a saber, su capacidad de generar una «arquitectura de la ayuda distinta de la actual», o de resolver el problema de la definición «del foro privilegiado para fomentar el diálogo en materia de cooperación» (Orsini, 2012). La opción de reubicar el debate de la eficacia de la CSS y Triangular en las plataformas regionales existentes, en vez de abordarla en un único foro que concentre a todos los agentes del sistema, podría llegar a plantearse como una alternativa creíble y factible.⁵⁷ En efecto, si consideramos la dinámica de concertación que se consolida, por ejemplo en América Latina, entre países que comparten afinidades políticas, o el rol de las identidades en el acercamiento y fortalecimiento de las relaciones entre gobiernos afines, el objetivo de promover una mayor eficacia de la CSS en foros regionales podría representar una opción más operativa y congruente que el marco global establecido en Busan, a lo que se añaden las numerosas dificultades inherentes a las propias contradicciones de ese proyecto y a la complejidad de su proceso de ejecución.

Se estima que dos terceras partes de los países que realizan CSS han suscrito la DP (Naciones Unidas, 2008). Sin embargo, el surgimiento en el siglo XXI de una gama más amplia y heterogénea de oferentes de cooperación que no pertenecen a la OCDE (además de los países activos en ese ámbito desde hace al menos 50 años, como China) no ha supuesto la generación de un consenso en torno a la agenda de eficacia. Es el caso de los países latinoamericanos que han ido conciliando el perfil de receptores de ayuda proporcionada por fuentes tradicionales con el perfil de oferentes de cooperación. Sus posiciones en relación a los principios que sustentan la agenda de la eficacia difieren mucho entre sí.

La razón de esa disparidad emana de varios factores: las diferencias entre países en términos del grado de dependencia de la ayuda; las orientaciones de su política exterior más alineada a la OCDE o más proclives al cuestionamiento de sus principios y prácticas; las percepciones sobre las interferencias y la reducción de márgenes de maniobra para el diseño autónomo de políticas nacionales de desarrollo en las relaciones con los donantes; la existencia de capacidades para internalizar en las estructuras administrativas de gestión de la cooperación la puesta en marcha de la DP; el papel y las características específicas que asumen como oferentes de CSS. Probablemente Brasil y Colombia ejemplifican estas diferencias. Para el primero,

57 En febrero 2012, un buen número de países latinoamericanos demostraron su diligencia en movilizarse para dialogar y definir su papel en la nueva Asociación Global Post-Busan. Ver: www.southsouth.info/profiles/blogs/americ-latina-en-la-vanguardia-de-la-nueva-asociación-global.

la CSS es un acto soberano de solidaridad y ante el cual la DP ha expresado su falta de idoneidad, mientras que Colombia ha demostrado su rotundo apoyo hacia los principios parisiños de la eficacia (Foro Nacional Internacional, 2010).

Pero quizás la crítica más recurrente de los países más activos en la CSS respecto a la DP viene motivada por el hecho de que la misma haya respondido a una iniciativa impulsada por la OCDE y por organismos multilaterales financieros, sin representar el conjunto de visiones y prácticas existentes en el ámbito de la cooperación internacional. En consecuencia, la principal divergencia sobre la DP no radicaría tanto en sus principios, plenamente incorporados en la práctica de la CSS desde el Plan de Acción de Buenos Aires de 1978, aunque formulados en otros términos, sino en su interpretación, agravada por no haber contado con los países en desarrollo para su discusión y elaboración, en una clara muestra del poder de la OCDE para imponer agendas.

Los países más críticos con la DP han recriminado al CAD/OCDE y al Banco Mundial el hecho de haber abordado la eficacia y la calidad de la ayuda con un enfoque centrado en los países menos avanzados y de bajos ingresos, sin incluir en el diagnóstico que proponen para lograr una mayor eficacia de la ayuda, el papel y la especificidad de los países que siguen recibiendo AOD y cuentan a la vez con programas de cooperación dirigidos hacia otros países en desarrollo. Al centrarse exclusivamente en la gestión de los flujos de AOD, la DP no incluyó el debate ligado a la coherencia de las políticas no directamente relacionadas con el ámbito de la cooperación, aunque estas tuvieran una repercusión considerable en el desarrollo.

Hoy es difícil afirmar que la DP sea el referente para algún tipo de coordinación en la CSS, mucho menos en regiones menos dependientes de la AOD, como Latinoamérica. En parte, ello se debe a las cautelas y al rechazo frente a las iniciativas y marcos de coordinación impulsados por la OCDE y por los organismos multilaterales financieros. Tanto el CAD como el Banco Mundial abordaron la eficacia y calidad de la ayuda con un enfoque centrado en los países menos avanzados y de bajos ingresos, a partir de la dualidad donante-receptor, sin considerar la especificidad de los países que siguen recibiendo AOD y cuentan a la vez con programas de cooperación dirigidos hacia otros países en desarrollo. Así se ha generado una percepción compartida sobre la falta de idoneidad de esas disposiciones al perfil de los PRM, especialmente en Latinoamérica. Añádase que la DP se centra en la gestión

de los flujos de AOD y omite el debate sobre la coherencia entre las políticas de los donantes, sin abordar otras políticas (proteccionismo comercial, propiedad intelectual y patentes, ciencia y tecnología, remesas, inversiones) que son fundamentales por su impacto en el desarrollo regional (Alonso y Sanahuja, 2006).

Incluyendo a los Estados caribeños, solo el 53% de los países de la región han suscrito la DP.⁵⁸ La implicación de los países de América Latina en la agenda de eficacia de la ayuda ha sido gradual, con diferentes posiciones que oscilan entre la adhesión entusiasta y el rechazo frontal. Mientras Venezuela plantea una ruptura con los cánones tradicionales de la CNS, Colombia apuesta por un alineamiento de la CSS a la DP convirtiéndose, entre los países en desarrollo, en uno de sus principales impulsores en la región y en el mundo. Ejemplifican este activismo la co-presidencia colombiana de la mesa No. 1 (apropiación) del III FAN de Accra, su protagonismo en la creación y presidencia del Equipo de Tarea sobre CSS, y la celebración del Evento de Alto Nivel sobre CSS y Desarrollo de Capacidades, en Bogotá, en marzo de 2010.

Refiriéndonos a los países más relevantes, los anteriores factores permitirían agrupar a los países latinoamericanos en tres bloques diferenciados (Shonrock, 2009):

1. Países suscriptores de la DP que pueden acceder a la financiación de la Asociación Internacional de Fomento y fueron beneficiarios por la Iniciativa *Highly Indebted Poor Countries* (HIPC, por sus siglas en inglés) de perdón de deuda. Son Bolivia, Nicaragua y Honduras. Presentan tasas relativamente elevadas de dependencia de la ayuda sobre PIB⁵⁹ y aceptan los mecanismos de monitoreo y evaluación.
2. Países que combinan la adhesión activa, la renuencia y el rechazo o la indiferencia hacia la DP. Su característica más destacada es ser oferentes de CSS. Son países que la han suscrito en circunstancias particulares (Argentina); lo han hecho solo como receptores (Brasil); no la han rubricado por razones ideológicas (Cuba y Venezuela); o la han firmado, la aplican y la intentan extender con entusiasmo (México y Colom-

58 Han firmado la DP: Argentina, Bolivia, Brasil (solo como receptor de AOD), Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

59 Para el año 2006, Bolivia (5,2%), Nicaragua (13,6%), Haití (11,7%) y Honduras (6,3%). En el año 2011, la relación de dependencia de la AOD sobre PIB se había modificado a la baja para tres países: Bolivia (3,2%), Nicaragua (9,9%), Honduras (3,8%). Sin embargo, Haití la incrementó como consecuencia de la avalancha de AOD recibida tras el terremoto de 2010 (45,5%) y su progresiva retirada en 2011 (23,2%).

bia). Constituye denominador común sus ínfimas tasas de dependencia de la AOD, por debajo del 1% del PIB.

3. Países con modestos niveles de dependencia de la ayuda (entre 0,1% y 1,3% del PIB) que firmaron la DP en sus primeros años (Guatemala, República Dominicana, Perú o Paraguay), no la han suscrito (Costa Rica y Uruguay) o lo han hecho recientemente (Ecuador y El Salvador, 2009). Su principal característica común consiste en ser predominantemente receptores de CSS, y en mucha menor medida oferentes.

Más complicada ha resultado ser la aplicación a la CSS de los principios y mecanismos establecidos por la DP. En este punto, la mayoría de los países latinoamericanos no enmarcan la cooperación que ofrecen en las disposiciones de la DP. Algunos países afirman que la DP es una cuestión exclusiva de los donantes tradicionales y que la CSS tendría particularidades que la diferenciarían de la CNS. Se pone en tela de juicio que un foro restringido, el CAD/OCDE, portavoz de la visión parcial de los países desarrollados, pretenda diseminar a escala universal determinadas pautas que los países en desarrollo rechazan por no provenir de estancias internacionales cuyo carácter sea multilateral, universal y ampliamente representativo (como Naciones Unidas).

Sin embargo, el problema no radicaría en los principios de la DP, que están incorporados en la práctica de la CSS desde el Plan de Acción de Buenos Aires de 1978 (aunque expresados en otros términos como horizontalidad, consenso mutuo, equidad, autosuficiencia, costes compartidos, enfoque de demanda, etc.), sino en su interpretación, agravada por no haber contado con los países en desarrollo para su discusión y elaboración, en una clara muestra de imposición de agendas (Lopes, 2010).

El caso de Brasil es representativo de esta postura, pues el país firmó la DP en su condición de receptor de AOD, pero de ningún modo como oferente de cooperación. Bajo esta perspectiva, la CSS practicada por las instituciones brasileñas constituiría un acto soberano de solidaridad sin sometimiento a reglas generadas por los donantes y destinadas solo a ellos. No obstante, Brasil estimularía la aplicación de los principios de la DP que constan con anterioridad en las declaraciones de la ONU, como la apropiación y la mutua responsabilidad de los países en desarrollo sobre los programas de cooperación técnica (Pereira, 2008).

En definitiva, se detecta una preferencia entre los países latinoamericanos por el tratamiento de la eficacia de la cooperación en plataformas regionales, grupos de países en desarrollo o en Naciones Unidas, más concretamente en el Foro de Cooperación para el Desarrollo del Ecosoc, creado

en 2007. Aunque en este la legitimidad por la participación sea amplia, hay dudas sobre su eficacia, al reunirse con periodicidad bienal y no contar con capacidades técnicas suficientes. Las legítimas resistencias de algunos países latinoamericanos a una mayor implicación en la agenda de la eficacia y en los foros auspiciados por los países de la OCDE no debería servir como coartada para postergar la realización de mejoras cualitativas en la cooperación que ofrecen, o para integrarse decididamente en procesos de coordinación en terreno, sin renunciar por ello a mantener la esencia y las características de su forma de cooperar con otros países en desarrollo. Plantear propuestas factibles, construir alternativas para una agenda positiva e impulsar iniciativas coordinadas para incrementar el impacto de la cooperación para el desarrollo, independientemente de su origen, no es solo responsabilidad de los países de la OCDE. Renunciar a estas tareas socavaría la legitimidad de la CSS y disminuiría las oportunidades de los países latinoamericanos de influenciar en «la necesaria reforma de la gobernanza global de la ayuda» (Sanahuja, 2011).

Conclusiones

El ascenso político y económico de los países emergentes y la difusión del poder mundial constituyen dos de las principales transformaciones en las relaciones internacionales del siglo XXI. En el terreno económico, las relaciones Sur-Sur están conduciendo a cambios profundos en las estructuras del comercio, las inversiones y las finanzas internacionales, y empiezan a arrojar resultados en materia de desarrollo pues algunos países del hemisferio Sur constituyen, en la actualidad, una fuerza poderosa en la economía mundial. La proyección de su crecimiento económico y su traducción en poder político es un proceso todavía en curso. En realidad, y a pesar de la espectacularidad de su desempeño y de las cifras y magnitudes macroeconómicas que han llevado a algunos analistas a interrogarse por la reconfiguración del orden económico internacional, no es seguro que los países de la OCDE pierdan en el corto plazo su poder e influencia (Steinberg, 2011). Algunos estudios han subrayado la falta de correspondencia entre la pujanza económica de los emergentes y su reducida presencia global en dimensiones de poder *duro* (capacidades militares y de defensa) y de poder *blando* (cultura, turismo, etc.) así como las «por ahora muy débiles bases con que están construyendo su proyección global» (Olivé y Molina, 2011).

En el campo político, las energías de los países emergentes se han dirigido a la promoción de cambios en la gobernanza global, especialmente en la reforma de la ONU y a la ampliación de espacios en el Consejo de Seguridad. Es clara su preferencia por el fortalecimiento del Ecosoc y de su Foro de Cooperación para el Desarrollo como la plataforma más legítima y representativa para discutir los temas de la eficacia de la ayuda, frente a la apuesta de los países de la OCDE por los Foros de Alto Nivel en los que, sin embargo, el protagonismo de los emergentes ha sido clave en la generación de consensos y alianzas. Busan es el ejemplo más cercano. Fueron Brasil, China o India los que insistieron en subrayar las diferencias de «la naturaleza, las modalidades y las responsabilidades» de la CSS respecto a las aplicadas a la Cooperación Norte-Sur. Un reconocimiento materializado en la declaración final que ha celebrado las perspectivas alentadoras que ofrece la pluralidad de enfoques en la práctica de la cooperación, los recursos adicionales que aportan la CSS y el enriquecimiento de los conocimientos y aprendizajes que incorpora.

Los países en desarrollo con experiencia en CSS, y en particular los emergentes, pueden ser grandes aliados a la hora de repensar el sistema de cooperación actual. Conocen de primera mano la realidad de los receptores de AOD y el juego político que implica, y pueden dar una visión más amplia e integral de los procesos y mecanismos que se requieren y pueden ser más útiles en la promoción del desarrollo en los países del *Sur Global*. En el ámbito de la cooperación para el desarrollo, los países emergentes y los PRM latinoamericanos han tomado la batuta en el renovado auge de la CSS y la CTR. De igual forma, han diseñado mecanismos propios de colaboración que, a primera vista, parecen más favorables a sus realidades y necesidades.

Si a ello se añaden el apoyo social a este tipo de cooperación, las tasas de crecimiento económico, los logros en la reducción de la pobreza y las conquistas tecnológicas que han ido acumulando, esto les convierte, al menos en el caso de los emergentes, en países capaces de sustituir a muchos cooperantes tradicionales en la región latinoamericana. Motivo de sobra para que busquen un mayor reconocimiento internacional. Esta realidad de la CSS y de sus diferencias respecto a la cooperación *tradicional* ya se reconoce unánimemente como manifestación de la existencia de otros modelos y alternativas de desarrollo que reflejan los cambios en la geopolítica mundial y en la geografía del crecimiento económico que se desplaza a pasos agigantados del Norte al Sur y de Occidente a Oriente. Así lo manifestó la presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, en el discurso de abertura de la 66.^a Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre de 2011, cuando abogó por un «nuevo tipo de cooperación, entre países emergentes y desarrollados» que sea «la oportunidad histórica para redefinir, de forma solidaria y responsable, los compromisos que rigen las relaciones internacionales».

Por otra parte, muchas cosas han cambiado desde el surgimiento de la CSS en Bandung. Hace 10 años hubiera sido impensable afirmar lo que el Secretario General de Naciones Unidas, en su informe anual sobre el estado de la CSS, manifestó, a saber, que el liderazgo de los países emergentes y su «notable resistencia frente a la crisis económica» fueron los responsables de la mejora de «la fortuna económica de los países más pobres». Son cambios que han sido propiciados por el ímpetu de las relaciones Sur-Sur y que han producido modificaciones profundas «en la estructura de las relaciones internacionales». Esas transformaciones estarían generando resultados en materia de desarrollo gracias al reconocimiento de las oportunidades y capacidades de los países del Sur, y al aumento de la demanda por su cooperación, en sus diferentes modalidades.⁶⁰

60 Naciones Unidas: «Estado de la Cooperación Sur-Sur», Informe del Secretario General. Asamblea General (A/66/229), 3 de agosto de 2011.

Desde otra perspectiva, sabemos que no soplan buenos vientos a favor de la cooperación para el desarrollo. La crisis económica no es la única causa. En realidad, estamos ante un proceso de más hondo calado derivado, entre otros factores, del cuestionamiento de la eficacia de la cooperación para producir resultados de desarrollo que sean durables y vigorosos. No se trata apenas de la *fatiga del donante*, como fue conocida la abrupta caída de los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en la década de los noventa. Nos encontramos en una fase de agotamiento del modelo occidental de desarrollo y, como consecuencia, de la cooperación que se realiza desde el ámbito de la OCDE para expandirlo. De poco valdrá esforzarse en incrementar la eficacia de la ayuda si se propicia la diseminación de un modelo de desarrollo fallido o, al menos, bajo sospecha. *Quo Vadis?* mundo desarrollado, es la pregunta que deben plantearse los países del Norte antes de tomar impulso para reconstruir en otras bases su modelo y sus sociedades.

Ese modelo enfrenta hoy otras alternativas, como el Buen Vivir, que evidencian la quiebra del pensamiento único y de las prácticas estandarizadas, del tipo *one size fits all*, en el debate sobre el desarrollo. El *ascenso del resto*, conocido rótulo para señalar la llegada de los países emergentes como uno de los tres cambios tectónicos del poder en los últimos quinientos años, ha modificado los términos de la ecuación de la economía, la política y el desarrollo sostenible. Ya no es posible despejar las incógnitas de un sistema internacional, esperemos que con un conjunto finito de soluciones, sin contemplar la miríada de siglas (BRICS, IBAS, BIC, EAGLES, CIVETS, PRM, BRICSAM, etc.) en las que intentamos agrupar a países como Brasil, China, India, Indonesia, México, Nigeria, Sudáfrica, Turquía o Vietnam, por citar algunos de los que se estima ocuparán los veinte primeros puestos del PIB mundial en el año 2050, o incluso antes.

En el campo de la cooperación no es ningún secreto desvelar que su potencial como instrumento de promoción del desarrollo ha sido menoscabado por las malas prácticas de los agentes de los países desarrollados, acentuadas por los reiterados incumplimientos en los compromisos de financiación de AOD, y por las carencias institucionales de los países en desarrollo, en una dinámica que se ha retroalimentado en progresión geométrica agravada, de forma insostenible, por la rígida dualidad en la configuración del sistema de ayuda internacional (el binomio donante-receptor) y por la excesiva dependencia de los recursos externos. En su vertiente pública (u oficial), la subordinación prioritaria de la cooperación a los objetivos de política exterior de los donantes fue uno de los principales obstáculos para conseguir el desarrollo del receptor.

La complejidad política y técnica que adquirió la ayuda con el correr de las décadas y la maraña de agentes, públicos y privados, implicados en su ofrecimiento, gestión y recepción, resultaron en frecuentes solapamientos y fallos de coordinación. La proliferación desordenada de organizaciones, agencias y mecanismos favoreció la fragmentación de las actividades y relativizó la vocación desarrollista y de motor del cambio social de la cooperación, en general, y de la AOD en particular. Además, la canalización de esta última incrementó considerablemente los costes de transacción soportados por los países en desarrollo, colapsando sus sistemas administrativos, dificultando una absorción no traumática y abocándola a perder buena parte de su atractivo como instrumento de financiación.

Por otra parte, la escisión del debate sobre la promoción del desarrollo y del papel de la cooperación, y su segregación de la necesaria coherencia entre las políticas de los donantes, incentivadas por una visión asistencial que consideraba la ayuda como dádiva desconectada de las cuestiones que interesan a los países en desarrollo (comercio y acceso a mercados, inversiones productivas, propiedad intelectual, tecnología, deuda, reforma de las instituciones multilaterales, migraciones, etc.) fomentaron, en la primera década del siglo XXI, un sobredimensionamiento de la relevancia de la agenda de eficacia de la ayuda, sin preocuparse por situar en el centro de las discusiones, por lo menos hasta fechas muy recientes, la efectividad del desarrollo.

En este contexto el crecimiento de las economías emergentes y el resurgimiento de la CSS, después de dos décadas de pérdida de aliento, han abierto el juego de la oferta cooperativa, diversificando los abordajes y las formas de asociación entre agentes, complementando los enfoques, facilitando la financiación y, en suma, quebrando el oligopolio de la cooperación de los países de la OCDE en esta nueva arquitectura de la ayuda. Por todo ello, la disminución de la dependencia de los flujos de AOD que propicia la CSS es un motivo de celebración para los países en desarrollo al permitirles, por ejemplo, esquivar la condicionalidad y las imposiciones, acceder a tecnologías adaptadas y respetuosas con los usos locales en sectores abandonados por los donantes tradicionales (desarrollo agrario y rural, energía), satisfacer demandas de desarrollo sin respuesta en campos cruciales (infraestructura, ayuda para el comercio, generación y fortalecimiento de capacidades negociadoras), reducir costes, incrementar la eficiencia de la cooperación y flexibilizar la rigidez en los procedimientos de las agencias financiadoras.

Sin embargo, la CSS no es una panacea ni garantía de eficacia por el hecho de ejecutarse entre países en desarrollo. En este sentido, una razón para celebrar la CSS es el avance registrado en su práctica cotidiana gracias al for-

talecimiento de las capacidades y de los sistemas nacionales de gestión de la cooperación ofrecida. En efecto, los esfuerzos han sido muy importantes y deben reconocerse. Latinoamérica ha sido pionera y punta de lanza de estas iniciativas que son auspiciadas con frecuencia por plataformas y programas multilaterales y regionales. En estos foros se han establecido denominadores comunes y consensos de mínimos sobre la naturaleza, fines e instrumentos para mejorar la CSS. Se ha favorecido y agilizado el intercambio de experiencias, la diseminación de las lecciones aprendidas, la circulación de conocimientos, la generación de evidencias sobre lo que funciona bien y sobre los aspectos a revisar, la elaboración de estudios de caso, la identificación de criterios para establecer buenas prácticas, y la implantación de sistemas de información y contabilización de la cooperación ofrecida y recibida.

A pesar de que la CSS se base en un modelo de cooperación anclado en la realidad de los países en desarrollo, hay obvias carencias financieras, técnicas y políticas que impiden desarrollar su potencial. La CSS vive aún en un estado embrionario, con un gran camino por explorar. Los países en desarrollo están construyendo sus propios discursos sobre la CSS y en este punto la heterogeneidad es lo habitual, lo que responde a su diversidad y a la pugna entre modelos más ideologizados y otros más pragmáticos. Como denominador común, la CSS se presenta como una parte integrante de las políticas exteriores de casi todos los países en desarrollo, nítidamente instrumental, al servicio de estrategias para incrementar su presencia regional o global y fortalecer relaciones bilaterales.

Podemos hablar de una mezcla entre *utopía* y *realidad* cuando analizamos el estado actual de la CSS, es decir, entre los límites de lo que nos gustaría que fuera la CSS y lo que realmente es posible hacer dadas las condiciones históricas y materiales en las que se lleva a cabo dicho modelo de cooperación. A pesar de ser una modalidad en proceso de consolidación, la CSS tiene importantes limitaciones de orden financiero, técnico y político que le impiden desarrollar su máximo potencial. En definitiva, siendo una realidad en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo, la CSS todavía vive en un estado de construcción y confirmación.

Esa contradicción entre lo que nos gustaría que fuera y lo que es, refleja el estado en el que se encuentra el debate en torno a la esencia y razón de ser de la CSS, así como las formas de hacerla más operativa, con mayores impactos y mejor calidad. Más allá de estos debates, la CSS busca dar respuesta a cuestiones concretas para los países en desarrollo, como pueden ser la mejora de las instituciones, el acceso a fuentes de energía, la salud de la po-

blación, el dominio de tecnologías, la adaptación al cambio climático o la prestación y gestión de servicios públicos de calidad, por citar unos pocos.

La CSS se presenta hoy como una realidad heterogénea y fragmentada. No todos los países comparten los mismos principios en los que se basa, ni tampoco las mismas formas (y propuestas) de cuantificarla. Apenas en América Latina, la evidencia muestra la existencia de visiones diferentes entre quienes proponen modelos más vinculados al socialismo bolivariano —Venezuela, Cuba, Nicaragua, Bolivia y, con matices, Ecuador—, los que abogan por planteamientos o modelos más pragmáticos y tecnocráticos (Colombia, México, Perú, Chile), hasta otros que entienden la CSS primordialmente como un instrumento de su política exterior (Brasil, Argentina). Este análisis se corrobora al evaluar los destinos geográficos hacia los que se dirigen los intercambios cooperativos entre los países que realizan CSS, vinculados a los modelos heterogéneos descritos.

En cuanto a la región latinoamericana, el incremento de la CSS se relaciona con la mayor disponibilidad de recursos financieros en un contexto de relativa estabilidad, bonanza económica, crecimiento y, hasta hace poco, de aislamiento de la crisis. El reconocimiento cada vez mayor de la relevancia de la CSS en Latinoamérica supone la afirmación de la autonomía regional y un reforzamiento de los liderazgos de algunos países, con repercusiones directas en la disminución de la prioridad atribuida a la cooperación recibida. La CSS enfrenta el desafío de consolidarse en América Latina. Los países están construyendo sus propios discursos, buscando sus propios caminos no siempre convergentes con los donantes tradicionales o con otros países en desarrollo. No hay un único modelo, pero parece evidente que debe haber consensos en torno a principios básicos y a la articulación con otros agentes del desarrollo.

La opción puede ser apostar por la construcción de una perspectiva común latinoamericana sobre la CID y sobre la CSS. Se ha avanzado en consensos (por ejemplo, en el espacio de SEGIB) aunque con grados diferentes de adhesión y entusiasmo por parte de los países, pero siguen existiendo desacuerdos, lo que no debe interpretarse negativamente pues refleja la heterogeneidad de las orientaciones políticas respecto a la CSS y a los diferentes modelos de desarrollo. Solo una posición de bloque, construida a través de la cooperación como instrumento para generar visiones compartidas, ofrecerá una respuesta adecuada de la región a temas como la gobernanza multilateral, la provisión de bienes públicos, la crisis económica o el desarrollo internacional. Quizás haya llegado la hora de avanzar hacia la concertación regional en materia de cooperación en espacios como UNASUR o CELAC, desvinculándose de procesos que tuvieron un papel importante, como SEGIB,

pero que responden a viejos esquemas en los que la autonomía latinoamericana no es plena ni soberana.

Así pues, los países en desarrollo y particularmente los latinoamericanos se enfrentan al reto de construir una política pública de cooperación sostenible y duradera, más allá de los compromisos personales de sus autoridades o de la sensibilidad cooperativa de sus líderes políticos. Es urgente, dada la importancia cuantitativa y cualitativa que va adquiriendo la CSS, definir estratégica y operativamente aquellos elementos que permitan a sus instituciones y a la sociedad constituir una política pública de Estado en materia de cooperación, permanente y participativa.

A veces este proceso de definiciones es de prueba y error, con frecuencia discontinuado y dependiente de liderazgos políticos y técnicos. Es necesaria la construcción de modelos de cooperación autóctonos, anclados en características institucionales, culturas administrativas, realidades sociales, históricas y políticas propias definidas en el tránsito de países receptores a oferentes que comparten experiencias en bases diferentes a la CNS. En este proceso, la participación de otros agentes nacionales (más allá de cancillerías o presidencias) es decisiva. Al día de hoy, esta discusión es limitada y circunscrita de modo incipiente al campo académico y a sectores concretos de la sociedad civil.

Finalmente, la CSS se enfrenta a desafíos considerables:

1. La necesidad de encontrar su espacio dentro del sistema de cooperación internacional y su articulación con la CNS, en el contexto de las transformaciones que plantean fenómenos como la proliferación de agentes de desarrollo o las exigencias de obtener mayores niveles de coordinación como consecuencia de los acuerdos de París y de Accra. En este punto, debe propiciarse una mayor participación de los países que realizan CSS en las diferentes plataformas de debate (FCD/Ecosoc, TT/SSC, SEGIB, SELA, CEPAL, UNASUR, CELAC, etc.) así como la construcción de pasarelas o puentes entre las mismas que permitan la convergencia y faciliten compartir los avances conceptuales y empíricos que se produzcan. Es necesario incentivar la construcción de posiciones de la región en materia de CSS de cara a la agenda post-2015 sobre objetivos de desarrollo sostenible, erradicación de la pobreza y combate a la desigualdad.
2. Avanzar en consensos en lo que se refiere a la definición de las modalidades de la CSS y a su tipificación, acordando las acciones que pueden considerarse un esfuerzo y una contribución al desarrollo de otros países y las que responden a otros objetivos alejados de la lucha contra la pobreza o de la promoción del bienestar económico y social de los socios.

3. Mejorar y modernizar los sistemas de cooperación de los países que realizan CSS para solventar problemas comparables a los de los donantes tradicionales al inicio de su andadura, como son la dispersión y la fragmentación de su marco normativo e institucional, la baja profesionalización o la ausencia de planificación estratégica. En este sentido, tanto la CNS como los cooperantes del Sur más avanzados pueden ofrecer apoyo para el fortalecimiento institucional de las agencias y organismos gestores de la cooperación en los socios menos desarrollados. Una cuestión clave reside en garantizar la capacidad de interlocución de esas agencias con todos los sectores nacionales y ver reconocido su liderazgo en la gestión y coordinación de la cooperación ofrecida.
4. Aumentar la intensidad de la CSS. Para ello, sería importante incentivar la elaboración de catálogos exhaustivos de capacidades propias y sectores maduros para ofrecer cooperación, así como diagnósticos de las necesidades que cubrir y de las capacidades existentes en otros países dispuestos a cooperar. Es igualmente necesario avanzar en la elaboración de sistemas de información para hacer transparente la CSS, para facilitar la coordinación interna y la sistematización de experiencias, y para mejorar su rendición de cuentas hacia la sociedad y hacia los parlamentos.
5. En términos de su visibilidad e impacto, y para saber cuál es la contribución efectiva de la CSS al desarrollo internacional, es sumamente relevante el establecimiento de sistemas nacionales de cómputo y de cuantificación de los recursos de cooperación ofrecidos por las diferentes instituciones públicas de los países en desarrollo. La reciente experiencia de Brasil, que ha creado el sistema COBRADI; o de México, con la puesta en marcha del SIMEXCID; y los mapas de cooperación de Colombia y de Bolivia, pueden ser referencias para tenerse en cuenta. Por otra parte, el conocimiento del volumen de la CSS en los países en desarrollo podría sonrojar a algunos países de la OCDE que no están lo suficientemente comprometidos con el desarrollo internacional.
6. Incrementar la escala de la CSS, planteando las necesidades y las modalidades que permitan pasar de acciones puntuales y proyectos modestos (asistencias técnicas, talleres de formación, capacitaciones, entre otros) a programas de mayor alcance para poder evaluar realmente su impacto.⁶¹ Las estimaciones del secretario general de la ONU cifran en 90% de toda la CSS, el porcentaje de recursos que se canalizan a tra-

61 En este punto el principal estrangulamiento proviene de la escasez de financiación en la CSS. Al respecto, el SELA identificó en 2012 diferentes fuentes para incrementar la CSS y Triangular: www.sela.org/attach/258/EDOC/SRed/2013/02/T023600004956-0-Directorio_de_fuentes_de_cooperacion_Sur-Sur_y_Cooperacion_Triangular.pdf.

vés de la financiación de proyectos, mientras que apenas el 10% se estaría desembolsando en forma de apoyo presupuestario. El apoyo de los países desarrollados de la OCDE a través de la financiación que pueden aportar las formas de cooperación triangular, posee la ventaja de contribuir al incremento de la escala de la CSS. Puede tratarse de un mecanismo interesante para aumentar la escala y los impactos de la CSS, siempre y cuando se garanticen la horizontalidad, el consenso y la equidad, sin olvidar el objetivo de trabajar en sintonía con las prioridades nacionales de los países menos desarrollados.

7. Persisten desafíos relacionados con los temas de la eficacia. En este punto, se detecta la existencia de una cierta *presunción de eficacia* en la CSS, que debería ser apoyada con evidencias empíricas, por ejemplo, incentivando la realización de evaluaciones que permitan determinar aspectos clave como sus efectos, la participación social y de otros niveles de gobierno (locales y regionales) en la definición de las prioridades, la apropiación efectiva por los beneficiarios directos y por las instituciones implicadas, o la sostenibilidad y perdurabilidad de los proyectos, entre otras cuestiones.
8. En materia de coordinación, los países que realizan CSS enfrentan desafíos semejantes a los países del CAD/OCDE, tanto en los necesarios esfuerzos para organizarse en el nivel interno como en la coordinación en el terreno, sea con otros oferentes de CSS, con los donantes bilaterales tradicionales o con los organismos multilaterales. Tampoco en materia de armonización con otras cooperaciones, se registra una participación intensa de los países que realizan CSS.

Con el horizonte del año 2015, fecha establecida para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y con la más que probable proclamación de una nueva agenda que integre objetivos de lucha contra la pobreza y la desigualdad y metas de desarrollo sostenible, resulta una necesidad imperiosa contar con la experiencia de los países del Sur, tanto con sus programas de cooperación técnica que diseminan soluciones y políticas públicas de incremento de la inclusión social como con sus flujos de comercio e inversión Sur-Sur y Sur-Norte. Los países en desarrollo, y destacadamente los emergentes, han sido decisivos para mitigar algunos de los impactos de la crisis económica y han representado una contribución adicional para el esfuerzo colectivo de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

No cabe duda de que la crisis está afectando a los flujos de AOD de los miembros de la OCDE, mucho más en los países más alcanzados por sus

efectos. En otros países del Norte, a las tendencias restrictivas en la financiación de su cooperación se une la selectividad y la reorientación de sus programas, al calor de acontecimientos como la *Primavera Árabe* o el desafío del narcotráfico en Centroamérica y México, en las fronteras sur respectivamente de Europa y EEUU, que hacen resurgir temores, reales o imaginarios, sobre avalanchas migratorias, estrangulamientos energéticos, crisis de seguridad y nuevas demandas de intervención para estabilizar regiones convulsas y responder a necesidades humanitarias.

En un escenario de crisis del modelo de desarrollo de capitalismo financiero desregulado, pero también de reducción drástica de la AOD, e incluso de retirada de la misma en muchos países en desarrollo, se han escuchado voces que argumentan a favor de que la CSS ocupe el espacio dejado por los países de la OCDE, con la garantía del apoyo que estos ofrecerían bajo la forma de iniciativas de cooperación triangular. Ese fue el mensaje que algunos países desarrollados en circunstancias particulares, como Japón, transmitieron en la IV Conferencia de Naciones Unidas sobre Países Menos Desarrollados (Estambul, 9 al 13 de mayo de 2011) con el objetivo de que los *donantes emergentes* compensasen el recorte de la AOD, proponiendo que la CSS fuese contabilizada en una nueva categoría: la *ayuda global al desarrollo*. Son cantos de sirena que pretenden que los países en desarrollo orienten su brújula hacia el Norte. Se quiere cooptar y desviar a la CSS de su vocación de transformación estructural, de reivindicación de un orden internacional regido por relaciones justas y simétricas y, en cierta medida, de contestación y hasta de subversión de las reglas establecidas en los últimos setenta años por las potencias hegemónicas en el sistema de cooperación. Por eso, hoy más que nunca es necesario recordar las palabras del pintor uruguayo Joaquín Torres García que inspiraron la obra que ilustra la portada de este libro:

en realidad nuestro norte es el Sur. No debe haber norte, para nosotros, sino por oposición a nuestro Sur. Por eso ahora ponemos el mapa al revés, y entonces ya tenemos justa idea de nuestra posición, y no como quieren en el resto del mundo. La punta de América, desde ahora, prolongándose, señala insistentemente el Sur, nuestro norte (Torres García, 1941).

Bibliografía

ABARCA, Ethel

- 2001 «El nuevo rostro de la cooperación técnica entre países en desarrollo y las nuevas tendencias internacionales». En *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 4, No. 94: 169-188.

ABDENUR, Adriana

- 2007 «The Strategic Triad: Form and Content in Brazil's Triangular Cooperation Practices». En *International Affaire Working Paper 2007-06*, The New School, noviembre.

ABDENUR, Adriana, y Danilo MARCONDES

- 2013 «Cooperación china en América Latina. Las implicaciones de la asistencia para el desarrollo». En *Iconos*, No. 47: septiembre: 69-85.

AGUIRRE, Pablo

- 2011 «China: luces y sombras de un donante emergente». En Guillermo Santander, coordinador. *Nuevos donantes y Cooperación Sur-Sur: estudios de caso*. Madrid, ICEI/UCM: 109-156.

ALONSO, José Antonio, Pablo AGUIRRE y Guillermo SANTANDER

- 2011 *La cooperación triangular española en América Latina: un análisis de dos experiencias de interés. Documento de Trabajo No. 51*. Madrid: Fundación Carolina.

ALONSO, José Antonio, y José Antonio SANAHUJA

- 2006 «Un mundo en transformación. Repensar la Agenda de desarrollo». En Intermón Oxfam. *La realidad de la ayuda 2006-2007*. Barcelona, Intermón Oxfam: 179-204.

ALOP/Asociación Latinoamericana de Asociaciones de Promoción al Desarrollo

- 2010 *Cooperación Sur-Sur: un desafío al sistema de la ayuda*. Medellín.

ALTENBURG, Tilman y Jochen WEIKERT

- 2007 «Trilateral Development Cooperation with "New Donors"». En *Briefing Paper 5/2007*, mayo.

AMIN, Samir

- 2003 «Refundar a solidariedade dos povos do Sul». En Theotonio dos Santos, coordinador. *Os impasses da globalização-hegemonia e contra hegemonia*. Río de Janeiro: PUC-RJ/Edições Loyola, Cátedra REGGEN.

ASHOFF, Guido

- 2009 «Cooperación Triangular de Alemania en América Latina: contexto, enfoque, perfil y experiencias». Ponencia presentada en el Taller del Foro Europa-AL Cooperación Sur-Sur: regionalizando la agenda del desarrollo, FRIDE. Bogotá, 6 de marzo.

ATRIA, Raúl

- 1991 «Tendencias de la cooperación horizontal en América Latina: notas para la discusión». En BID-SECAB-CINDA. *La cooperación internacional y el desarrollo científico y tecnológico: balance y perspectivas*. Santiago de Chile, Alfabeta: 253-267.

AYLLÓN, Bruno y Tahina OJEDA, coordinadores

- 2013 *La Cooperación Sur-Sur y Triangular en Latinoamérica: políticas afirmativas y prácticas transformadoras*. Madrid: Ediciones La Catarata/IUDC-UCM.

AYLLÓN, Bruno, Tahina OJEDA y Alice BANCET

- 2012 «La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: reconfiguraciones de la arquitectura de la ayuda». En *Actas del XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles*. Madrid, Trama Editorial/CEEIB: 1253-1269.

AYLLÓN, Bruno y Javier SURASKY, coordinadores

- 2010 *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad*. Madrid: Ediciones La Catarata/IUDC-UCM.

AYLLÓN, Bruno

- 2009 «Cooperación Sur-Sur y gobernanza multilateral del sistema de ayuda». FRIDE. Madrid. Junio.

BALBIS, Jorge

- 2013 «Las Organizaciones de la Sociedad Civil y las Asociaciones Incluyentes para la Cooperación Sur-Sur en América Latina». En *Integración y Comercio*, BID-INTAL, año 17, No. 36, enero-junio: 59-73.

BANCET, Alice

- 2012 *Análisis de la Cooperación Triangular: discursos y prácticas de los países del CAD/OCDE sobre una modalidad en construcción. Documento de Trabajo*. Madrid: IUDC-UCM.

BENZI, Daniele y Ximena ZAPATA

- 2013 «Geopolítica, Economía y Solidaridad internacional en la nueva Cooperación Sur-Sur: el caso de la Venezuela bolivariana y Petrocaribe». En *América Latina Hoy*, No. 63: 65-89.

BETTER AID

- 2010 *Documento de posicionamiento político sobre la Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo*. Marzo.

BOBIASH, Donald

- 1992 *South-South Aid. How Developing Countries Help Each Other*. Nueva [1988] York: St. Martin Press.

BOUTROS-GHALI, Boutros

- 2006 «La Unión hace la fuerza». En *Red Voltaire*, 17 de mayo.

BRAVEBOY-WAGNER, Jacqueline

- 2009 *Institutions of the Global South*. Londres: Routledge.

Cabral, Lidia, y Julia Weinstock

- 2010 *Brazilian technical cooperation for development*. Londres: ODI.

CAD/OCDE

- 2012 *Development finance reporting of countries beyond the DAC*. Disponible en línea en www.oecd.org/dac/dac-global-relations/non-DAC-reporting.htm#data
- 2011 *Bienvenida a las nuevas alianzas en la cooperación internacional para el desarrollo. Declaración del CAD sobre - 6 de abril*. Disponible en línea en www.oecd.org/dac/aidstatistics/48660948.pdf

CAIRO, Heriberto y Breno BRINGEL

- 2010 «Articulaciones del Sur Global: afinidad cultural, internacionalismo solidario e Iberoamérica en la globalización contra-hegemónica». En *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, Vol. 1, No. 1: 41-63.

CARRILLO, Susana y Napoleón DEQUECH

- 2013 «La promoción de la capacitación profesional y del desarrollo de habilidades: un caso de cooperación triangular entre Alemania, Brasil y Perú». En *Integración y Comercio*, BID-INTAL, año 17, No. 36, enero-junio: 95-101.

COLACRAI, Miryam, directora de investigación

- 2011 *Escenarios y desafíos de la Cooperación Sur-Sur a 30 años de la Declaración de Buenos Aires*. Buenos Aires: CICI + D, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM)/ DGCINT.

COMISIÓN DEL SUR

- 1991 *Desafío para el Sur*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

CHATURVEDI, Sachin

- 2012 «Development Cooperation: contours, evolution and scope». En Sachin Chaturvedi, Thomas Fues y Elizabeth Sidiropoulos. *Development Cooperation and Emerging Powers: New Partners or Old Patterns?* Londres, ZedBooks: 13-36.

DAVIES, Penny

- 2010 «South-South Cooperation: Moving Towards a New Aid Dynamic». En *Poverty in Focus*, No. 20: 11-13.

DESA

- 2010 *Development Cooperation for the MDGs: Maximizing Results*. Department of Economic and Social Affairs, United Nations: Nueva York.

ECOSOC

- 2012 *Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo*. Informe del Secretario General.
- 2008 *Background Study for the Development Cooperation Forum. Trends in South-South and Triangular Development Cooperation*.

ENGBERG-PEDERSEN, Lars

- 2011 «Are 'Horizontal Partnerships' the key to move the Paris Declaration forward in Busan?». Danish Institute for International Studies.

FORDELONE, Talita Yamashiro

- 2009 «Triangular Cooperation and Aid Effectiveness». OECD/DAC Policy Dialogue on Development Cooperation. México D. F., 28-29 de septiembre.

FORO NACIONAL INTERNACIONAL

- 2010 *Implementation of the Paris Declaration in Latin America and the Caribbean: a study of perceptions*. Lima, diciembre.

FRERES, Christian

- 2013 *El intercambio de conocimiento para el desarrollo a través de la Cooperación Sur-Sur y Triangular. Una mirada exploratoria*. Bogotá: CEPEI. Disponible en línea en www.eficacia.info/intercambiodeconocimientos.pdf.

GÓMEZ, Manuel, Bruno AYLLÓN y Miguel ALBARRÁN

2011 *Reflexiones prácticas sobre cooperación triangular*. Madrid: CIDEAL.

GONZÁLEZ, Miguel

2008 «¿Qué dice la agenda de la eficacia de la ayuda a la cooperación descentralizada?». Comentario Fríde. Madrid, julio.

GROVOGUI, Siba

2010 «The Global South: A Metaphor, Not an Etymology». En *Global Studies Review*, Vol. 6, No. 3.

GTZ/ABC

2009 *Triangular Cooperation: new paths to development*. Informe sumario de las discusiones y experiencias presentadas en el 1.º Simposio Internacional de Cooperación Triangular. Brasilia, julio.

HIRST, Moníca

2012 «Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em cooperação Sul-Sul: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau». En *Texto para Discussão*, IPEA, No. 1687, enero.

HIRST, Moníca y Blanca ANTONINI

2009 «Pasado y presente de la cooperación Norte-Sur para el Desarrollo». En *Documentos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur*. Buenos Aires: DGCIN.

IGLESIAS, Carlos Alfonso

2010 *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento (CTPD) no período 1995-2005*. Brasilia: FUNAG.

IDRC/CRDI

2008 *Emerging Donors in International Development Assistance*. Canadá: International Development Research Centre.

JOHN DE SOUSA, SARA

2008 «BRASIL EN ACCRA: UNA APUESTA FIRME POR LA COOPERACIÓN SUR-SUR». EN FRÍDE/FORO AOD.

JOY-OGWU, Uche

1982 «La Cooperación Sur-Sur: problemas, posibilidades y perspectivas en una relación emergente». En *Nueva Sociedad*, No. 60, mayo-junio: 27-38.

KHARAS, Homi y Andrew ROGERSON

- 2012 *Horizon 2025. Creative Destruction in the Aid Industry*. Londres: Overseas Development Institute (ODI).

KEELEY, Brian

- 2012 *From Aid to Development. The Global Fight against Poverty*. París, OECD: 160-161.

KERN, Alejandra y Lara WEISTAUBB

- 2011 «El debate sobre la Cooperación Sur-Sur y su lugar en la política exterior argentina». En *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, No. 27: 83-95.

KINDORNAY, Shannon, Pablo HEIDRICH y Matthew BLUNDELL

- 2013 «La Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo en América Latina. ¿Cuál es el rol del sector privado?». En *Integración y Comercio*, BID-INTAL, año 17, No. 36, enero-junio: 77-93.

KRASNER, Stephen

- 1989 *Conflicto Estructural. El Tercer Mundo contra el liberalismo global*. Buenos Aires: GEL.

KUMAR, Nagesh

- 2008 «South-South and Triangular Cooperation in Asia-Pacific: Towards a New Paradigm in Development Cooperation». En *RIS Discussion Papers*, No. 145, septiembre.

LECHINI, Gladys

- 2012 «Reflexiones en torno a la Cooperación Sur-Sur». En Carla Morasso y Gisela Pereyra (compiladores). *Argentina y Brasil: proyecciones internacionales, Cooperación Sur-Sur e integración*. Rosario, UNR Editora: 13-26.
- 2009 «La Cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina. ¿Mito o realidad?». En *Relaciones Internacionales*, No. 12, octubre.

LEMPERIÉRE, Jean

- 1983 «Portée limitée des groupements régionaux dans le Tiers Monde mais nouvelles possibilités de coopération Sud-Sud». En *Tiers Monde*, Vol. 24, No. 96: 733-746.

LENGYEL, Miguel y Bernabé MALACALZA

- 2010 *¿De qué hablamos cuando hablamos de Cooperación Sur-Sur? Conceptos, actores y agenda de investigación*. Buenos Aires: FLACSO/Argentina.

LOPES, Marcio

- 2010 *Prática comentada da cooperação internacional. Entre a hegemonia e a busca de autonomia*. Brasília: edición de autor.

MAEC (MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN)

- 2012 *Plan Director de la Cooperación Española (2013-2016)*.

MARURI, Enrique

- 2011 «Después de Busan: ¿Será esta la oportunidad Sur-Sur?». En *The South-South Opportunity*. Diciembre. Disponible en línea en www.southsouth.info/profiles/blogs/despues-s-de-bus-n-ser-esta-la-oportunidad-sur-sur.

McEWAN, Cheryl y Emma MAWDSLEY

- 2012 «Trilateral Development Cooperation: Power and Politics in Emerging Aid Relationships». En *Development and Change*, Vol. 43, No. 6, noviembre: 1185-1209.

MAGALHAES, Diego

- 2011 «Globalizadores do século XXI: países emergentes e a globalização sul-sul». En *Revista Cojuntura Austral*, Vol. 2, No. 8, octubre-noviembre: 82-99.

MANNING, Richard

- 2006 «Will “Emerging Donors” Change the Face of International Cooperation?». En *Development Policy Review*, No. 24 (4): 371-385.

MARCELLESI, Florent

- 2012 *Cooperación al posdesarrollo. Bases teóricas para la transformación ecológica de la cooperación al desarrollo*. Bilbao: Bakeaz.

MAWDSLEY, Emma

- 2012 *From Recipients to Donors. Emerging Powers and the Changing Development Landscape*. Londres: Zed Books.

MELLO E SOUZA, André de

- 2012 «A cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul: os casos do Brasil, da Índia e da China». En *Boletim de Economia e Política Internacional*, No. 9, enero/marzo: 89-100.

MENON, Bhashkar Padmanabhan

- 1980 *Bridges Across the South: Technical Cooperation Among Developing Countries*. Nueva York: Pergamon Press.

METHA, Pradeep y Nitya NANDA

- 2005 «Trilateral Development Cooperation: An Emerging Trend». En *Briefing Paper 1/200*. CUTS Centre for International Trade.

MILANI, Carlos

- 2012 «Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul». En *Caderno CRH*, Vol. 25, No. 65, mayo/agosto: 211-231.
- 2011 «Les pays émergents dans l'actuel ordre mondial: changements et légitimité politique». En *Revue internationale et stratégique*, Vol. 2, No. 82: 188-236.

MORAIS, Michelle

- 2009 «South-South Cooperation: Past and Present of this Conceptualization and Practice». En Linda Chislom y Gita Steiner-Khamisi (editores). *South-South Cooperation in Education and Development*. Nueva York, Columbia University: 39-62

MRE

- 2010 *Balanco de Política Externa (2003-2010)*. Brasília: Secretaria de Planejamento Diplomático.

MUGGAH, Robert e Ilona SZABÓ

- 2010 «The Southern Effect. Critical Reflections on Brazil's Engagemente with Fragile States». En *Discussion Papers*, OCDE/UNDP.

MUSSI, Carlos

- 2007 *Cooperação Sul-Sul. Conceitos, tipologia e desafios*. Nota conceitual do Sistema das Nações Unidas. Mimeo. Brasília, octubre.

NIVIA-RUIZ, Fernando

- 2010 «La cooperación internacional Sur-Sur en América Latina y Caribe. Una mirada desde sus avances y limitaciones hacia un contexto de crisis mundial». En *Revista de Economía del Caribe*, No. 5: 188-236.

NYE, Joseph

- 2010 *The Future of the Power*. Washington D.C.: Public Affairs.

OCDE

- 2012 *Triangular Cooperation: Emerging Policy Messages and Interim Finding From Analytical Work*. DCD/DAC No. 49.
- 2010a *Beyond the DAC. The Welcome Role of Other Providers of Development Cooperation*. París: DCD issues brief.
- 2010b *Perspectives on Global Development 2010. Shifting Wealth*. París.

OCDE Task Team on South-South Cooperation

- 2010 *La Cooperación Sur-Sur en el contexto de la eficacia de la ayuda. 110 historias de caso de socios en CSS y triangular.*

OHIORHENUAN, John y Amitav RATH

- 2000 «The History and Urgency of South-South Cooperation in Science & Technology». En *Cooperation South*, No. 1: 6-28.

OJEDA, Tahina

- 2010 «La CSS y la regionalización en América Latina: el despertar de un gigante dormido». En *Relaciones Internacionales*, Universidad Autónoma de Madrid: 91-111.

OLIVÉ, Iliana e Ignacio MOLINA

- 2011 *Índice Elcano de Presencia Global*. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.

ONU

- 2012 *Tendencias y avances de la Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Informe del Secretario General. ECOSOC.
- 2011 «Estado de la Cooperación Sur-Sur». Informe del Secretario General. Asamblea General (A/66/229), 3 de agosto.
- 2008 «Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo». Informe del Secretario General. Foro de Cooperación para el desarrollo (E/2008/69).
- 2000 Declaración de La Habana. Asamblea General.
- 1995 *Nuevas orientaciones de la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (CTPD)*. Comité de Alto Nivel encargado de examinar la CTPD.

ORSINI, Paula

- 2012 «Panorama y desafíos de la agenda de la eficacia de la ayuda». En *Encuentro Argentina-UE. Por la construcción del Diálogo Sur-Norte en la Cooperación Internacional al desarrollo*. Buenos Aires: Ministerio de Relaciones Exteriores.

PABA

- 1978 *Plan de Acción de Buenos Aires para la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo*. Disponible en línea en southsouthconference.org/wp-content/uploads/2009/10/BAPA.pdf

PARK, Kang-ho

- 2011 «New development partners and a global development partnership». En Homi Kharas, Woojin Jung y Koji Makino (editores). *Catalyzing development*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

PAUTASSO, Diego

- 2011 «O fortalecimento das relações Sul-Sul: estratégia e realidade para os países emergentes». En *Revista Conjuntura Austral*, Vol. 2, No. 8, octubre-noviembre: 48-62.

PEREIRA, Luiz Henrique

- 2008 «La visión de Brasil sobre la cooperación internacional». En *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, No. 22: 63-77.

PLONSKI, Guilherme Ary

- 1994 «A administração de projetos ligada à cooperação técnica internacional: visão de conjunto». En Markovitch, Jacques (coordinador). *Cooperação Técnica Internacional: Estratégia e Gestão*. São Paulo, EDUSP: 367-384.

PNUD

- 2013 *El ascenso del sur Informe de Desarrollo Humano 2013*. Disponible en línea en hdr.undp.org/en/media/HDR2013_ES_Complete%20REV.pdf.
- 2009 *Enhancing South-South and Triangular Cooperation. Study of the current situation and existing good practices in policy, institutions and operation of SSC and triangular cooperation*. Nueva York.

PRADO, Juan Pablo

- 2011 «La gobernabilidad de la cooperación internacional para el desarrollo de México». En *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, No. 28, primavera-verano: 53-65.

PUERTO, Luis Miguel

- 2008 *Economía para el Desarrollo. Lecturas desde una perspectiva crítica*. Madrid: La Catarata.

REALITY OF AID NETWORK

- 2010 *South-South Development Cooperation: A Challenge to the Aid System*. Manila.

RIST, Gilbert

- 2002 *El desarrollo, historia de una creencia occidental*. Madrid: La Catarata/IUDC-UCM.

RODRÍGUEZ, María

- 2013 «La cooperación venezolana en América Latina: de la retórica a la acción». En *América Latina Hoy*, No. 63: 113-137. Disponible en línea en: campus.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/1130-2887/article/view/9938/10307.

ROSETO, Gabriela

- 2012 «Una plataforma de discusión política para la cooperación en América Latina». En *Cooperamos*, No. 4: 5.

SAGASTI, Francisco y PRADA Fernando

- 2010 «La nueva cara de la cooperación al desarrollo: el papel de la Cooperación Sur-Sur y la responsabilidad social corporativa». Ponencia presentada en Conference of Development Cooperation in Time of Crisis and on Achieving the MDGs. Madrid, 9-10 junio.

SANAHUJA, José Antonio

- 2011 «El escenario de la cooperación al desarrollo en América Latina: ODM, securitización, agenda de la cooperación de renta media, eficacia de la ayuda y CSS». En *La política de desarrollo de la UE y América Latina: estrategias e instrumentos de cooperación para la asociación birregional*. Madrid, F. Carolina: 5-30.
- 2010 «Regional leaderships and post-liberal regionalism: South-South Cooperation in Latin America and the Caribbean». En *Poverty in Focus*, No. 20: 17-19.

SANIN, María Clara, y Nils-Sjard SCHULZ

- 2009 La CSS a partir de Accra: América Latina y Caribe. Disponible en línea en: www.fride.org/download/COM_Sur_Sur8_ESP_mar09.pdf.

SANTANDER, Sébastien

- 2012 «Les puissances émergentes, l'Europe et le monde». En Sebastián Santander (director). *Puissances émergentes: un défi pour l'Europe?* París, Ellipses: 9-22.

SAVENDOFF, William

- 2012 *Global Government, Mixed Coalitions and the Future of the International Cooperation*. Washington: Center for Global Development.

SCHULZ, Nils-Sjard

- 2010 «The Third Wave of Development Players». En *Policy Brief*, No. 57.

SEGIB

- 2013 *Sistematizar la Cooperación Sur-Sur para construir conocimiento desde la práctica*. Documento de trabajo No. 3. PIFCSS. Montevideo.
- 2012 «Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012». Estudios SEGIB, No. 7. Disponible en línea en cohombrocolombia.com/Informe-Sur-Sur-2012_Esp.pdf.
- 2011a *La CSS en Iberoamérica. Balance de los últimos 5 años*. Disponible en línea en segib.org/news/files/2011/09/Balance-Coop-Sur-Sur.pdf.
- 2011b «Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011». Estudios SEGIB, No. 6. Disponible en línea en segib.org/news/files/2011/11/Informe-Sur-Sur-2011-ESP.pdf.
- 2010 «Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010». Estudios SEGIB, No. 5. Disponible en línea en www.cooperacionsur-sur.org/documentos/SurSurCastellano.pdf.
- 2009 «Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009». Estudios SEGIB, No. 4. Disponible en línea en www.oei.es/Sur-Surweb.pdf.
- 2008 «Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2008». Estudios SEGIB, No. 3. Disponible en línea en segib.org/documentos/esp/sur_sur_web_ES.PDF.
- 2007 «Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2007». Estudios SEGIB, No. 2. Disponible en línea en www.segib.org/upload/File/librocastellanocompleto.pdf.

SENPLADES

- 2013 *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017: Todo el mundo mejor*. Quito.

SETECI

- 2013a «Por una cooperación internacional que impulse el desarrollo». En *Diplomacia Ciudadana*. No. 3. Julio/agosto. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores: 22.
- 2013b «Hacia una política pública de cooperación basada en el intercambio ético». *El Comercio, suplemento institucional*. Quito, 13 de mayo.

SHEARER, Matthew, y Joaquim TRES

- 2013 «Cooperación Sur-Sur y Triangular en América Latina y el Caribe: ¿mucho ruido y pocas nueces?». En *Integración y Comercio*, BID-INTAL, año 17, No. 36, enero-junio: 1-11. Disponible en línea en idsb.docs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37901417.

SHONROCK, Philipp

- 2009 «La agenda de la eficacia de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe». En *Mito y Realidad de la Ayuda. América Latina al 2009*. México, ALOP: 65-73.

SIDIROPOULOS, Elizabeth

- 2011 «India and South Africa as Partners for Development in Africa?». En *Briefing Paper*. Londres: Chatam House.

SOARES, Patricia

- 2011 *O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de Política Externa: os Governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: FUNAG.

STEINBERG, Federico

- 2011 «¿Se está reconfigurando el orden económico internacional?». En *ARI Real Instituto Elcano*, No. 156.

SUÁREZ, Ignacio

- 2011 «La cooperación triangular: una modalidad emergente en las relaciones Norte-Sur». En Francisco Rojas y Tatiana Beirute. *América Latina y el Caribe: nuevas formas de cooperación. Las dimensiones Sur-Sur*. Buenos Aires, FLACSO/Fundación Carolina, Ed.Teseo: 69-84.

SURASKY, Javier

- V.A. «Seguimiento de la Cooperación Sur-Sur». En *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. Números 24 al 30. 2009-2012, IUDC-UCM.

TANDON, Yash

- 2009 *En finir avec la dépendance à l'aide*. Ginebra: CETIM.

TORRES GARCÍA, Joaquín

- 1941 *Universalismo Constructivo*. Bueno Aires: Poseidón.

TORTORA, Piera

- 2011 «Common Ground between South-South and North-South Co-operation Principles». En *Issues Brief*, DAC/OCDE, octubre. Disponible en línea en www.oecd.org/dac/stats/49245423.pdf.

TRES, Joaquim

- 2013 «El surgimiento de la Cooperación Sur-Sur. Hacia un nuevo ecosistema de cooperación para el desarrollo». En *Resumen de Políticas*. Washington: BID. Disponible en línea en idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37688258.

- 2012 «La Cooperación Sur-Sur emergente de Busan: ¿retórica coyuntural o resultado de la fortaleza económica de los países emergentes?». En *ARI Real Instituto Elcano*, No. 23.
- TRIPP, José Octavio, y Bernadette VEGA
 2011 «Asociaciones complementarias: base para el futuro de la cooperación sur-sur y triangular de México». En *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, No. 28, primavera-verano: 29-42.
- UL-HAQ, Mahbub
 1980 «Beyond the Slogan of South-South Co-operation». En *World Development*, Vol. 8: 743-751.
- UN LDC IV/OHRLLS
 2011 «L'exploitation de la contribution positive de la coopération Sud-Sud pour favoriser le développement des pays les moins avancés». En *Document d'information*. Nueva Delhi.
- URIBE, Rafael
 2009 *Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD)*. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- VALLER, Wladimir
 2007 *O Brasil e a Crise Haitiana. A cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática*. Brasília: FUNAG.
- WAI, Dunstan
 1982 *Interdependence in a World of Unequals: African-Arab-OECD economic cooperation for development*. Boulder: Westview Press.
- WALTZ, Julie, y Vijaya RAMACHANDRAN
 2011 «Literature review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance». *Working Paper*. Center for Global Development, No. 273.
- XALMA, Cristina
 2013 «El renovado auge de la Cooperación Sur-Sur: la experiencia iberoamericana». En *Integración y Comercio*, BID-INTAL, año 17, No. 36, enero-junio: 29-42. Disponible en línea en idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37901423.
- ZIMMERMANN, Félix, y Kimberly SMITH
 2011 «More actors, More Money, More ideas for International Development Co-operation». En *Journal of International Development*, No. 23: 722-738.

ZULUAGA, Jaime

- 2006 «Una Tricontinental del conocimiento: un espacio para la Cooperación Sur-Sur». En Atilio Borón y Gladys Lechini. *Política y Movimientos Sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*. Buenos Aires, CLACSO: 399-405.

Lista de siglas

ABC	Agencia Brasileña de Cooperación
AGCI	Agencia Chilena de Cooperación Internacional
AID	Asociación Internacional de Desarrollo
ALBA-TCP	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado Comercial de los Pueblos
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BMZ	Ministerio Federal para el Desarrollo y la Cooperación Económica de Alemania
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo
BRICS	Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas
CD	Cooperación Descentralizada
CNS	Cooperación Norte-Sur
CSS	Cooperación Sur-Sur
CEPD	Cooperación Económica entre Países en Desarrollo
CTPD	Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo
CTR	Cooperación Triangular
DP	Declaración de París
ECOSOC	Consejo Económico y Social
FAN	Foro de Alto Nivel
FAO	Fondo de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FLAR	Fondo Latinoamericano de Reservas
G-77	Grupo de los Setenta y Siete

GIZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica
IBSA	India, Brasil, Sudáfrica
JICA	Agencia Japonesa de Cooperación Internacional
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MNOAL	Movimiento de los No Alineados
NOEI	Nuevo Orden Económico Internacional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OSPAAAL	Organización de Solidaridad con los Pueblos de América latina, Asia y África
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PAA	Plan de Acción de Accra
PABA	Plan de Acción de Buenos Aires
PIB	Producto Interno Bruto
PIFCSS	Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PRM	Países de Renta Media
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SELA	Sistema Económico Latinoamericano
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SETECI	Secretaría Técnica de Cooperación Internacional

TT-SSC	Task Team on South–South Cooperation
UNASUR	Unión de Naciones Sudamericanas
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Naciones Unidas para la Población
WP-EFF	Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda

Este libro se terminó de imprimir y
encuadernar en diciembre de 2013
en Imprenta Mariscal. La edición
consta de 1000 ejemplares.

«En un escenario de crisis del modelo de desarrollo de capitalismo financiero desregulado, pero también de reducción drástica de la Ayuda Oficial al Desarrollo, e incluso de retirada de la misma, se escuchan voces que argumentan a favor de que la Cooperación Sur-Sur ocupe el espacio dejado por los países de la OCDE, con la garantía del apoyo que estos ofrecerían bajo la forma de iniciativas de cooperación triangular. Son cantos de sirena que pretenden que los países en desarrollo orienten su brújula hacia el Norte. Se quiere cooptar y desviar a la Cooperación Sur-Sur de su vocación de transformación estructural, de reivindicación de un orden internacional regido por relaciones justas y simétricas y, en cierta medida, de contestación y hasta de subversión de las reglas establecidas en los últimos setenta años por las potencias hegemónicas en el sistema de cooperación».

