

Seguimiento de la cooperación Sur-Sur (mayo-septiembre de 2017)

Follow-up of South-South Cooperation (May-September 2017)

JAVIER SURASKY *



PALABRAS CLAVE

Cooperación Sur-Sur; Agenda 2030; PABA+40; América; África; Asia.

RESUMEN La cooperación Sur-Sur sigue buscando su lugar en el marco de la Agenda 2030: están quienes se contentan repitiendo frases hechas, quienes la ven como un espacio de intercambio de conocimientos y tecnologías sostenibles y quienes reclaman por un espacio mucho mayor para esta forma de cooperar. Por otro lado, mientras los debates sobre medición de la CSS y la graduación de países basada en el PIB continúan, la perspectiva de la conferencia PABA+40 obliga a considerar nuevas cuestiones.

KEYWORDS

South-South cooperation; 2030 Agenda; BAPA+40; America; Africa; Asia.

ABSTRACT South-South Cooperation continues to seek its place within the 2030 Agenda framework: some content themselves by repeating old fashioned expressions, some others consider SSC as a space for knowledge and sustainable technologies exchange, and there are who demand a much larger space for SSC. At the same time, while discussions on SSC measurement and country graduation based on GDP continue, setting the agenda for BAPA + 40 conference brings new issues to the fore.

MOTS CLÉS

Coopération Sud-Sud; l'Agenda 2030; BAPA+40; Amérique; Afrique; Asie.

RÉSUMÉ La coopération Sud-Sud continue de trouver sa place dans le cadre de l'Agenda 2030: il y a ceux qui se contentent de répéter des phrases toutes faites, ceux qui

* Javier Surasky es profesor adjunto e investigador de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Magíster en Cooperación Internacional al Desarrollo y Acción Humanitaria (UNIA, España) y en Relaciones Internacionales (UNLP, Argentina). Coordinador del Departamento de Cooperación Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.

la voit comme un espace d'échange des savoirs et des technologies durables et ceux qui demandent un espace beaucoup plus vaste pour cette forme de coopérer. D'autre part, tandis que les discussions sur la mesure de la CSS et la graduation des pays fondée sur le PIB se poursuivent, la perspective de la conférence PABA +40 force à considérer de nouvelles questions.

Introducción

El periodo bajo análisis muestra los primeros progresos y debates al interior de la cooperación Sur-Sur (CSS) en procura de un espacio propio en el marco de la implementación de la Agenda 2030. Sobre esa base es posible encontrar continuidades y rupturas tanto en el discurso como en los procesos políticos que les subyacen.

Surgen reclamos crecientes contra el PIB como medida de desarrollo y variable de graduación unilineal, incompatible con la visión de la Agenda 2030. Los debates sobre valorización de la CSS no terminan de resolverse mientras que proyectar la CSS hacia el futuro se hace más urgente por la puesta en marcha del proceso preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur a reunirse en Argentina en marzo de 2019.

América Latina sigue siendo la región con mayor trabajo, los grandes de Asia continúan apostando por el financiamiento como estrategia y África no termina de encontrarse dentro de los esquemas actuales de la CSS, mientras nos aproximamos a momentos en que construir consensos dentro del Sur global en torno a la cooperación se hace cada vez más urgente.

La CSS en el ámbito universal

Comenzamos por señalar la publicación, en los primeros días de mayo, del informe del secretario general “Erradicar la pobreza en todas sus formas y dimensiones mediante la promoción del desarrollo sostenible, la ampliación de las oportunidades y la respuesta a los desafíos conexos”, que incluye una inusual cantidad de referencias a la CSS. Destaco aquí la que hace el párrafo 100: “La experiencia de la cooperación Sur-Sur dice que la adopción de nuevas políticas basadas en el intercambio de conocimientos puede contribuir notablemente a la erradicación de la pobreza. De esta manera y de otras, la cooperación Sur-Sur puede contribuir a la ampliación del margen de acción en materia de políticas”.

Seguidamente, un nuevo informe del secretario general, “Más allá del producto interno bruto: la pobreza multidimensional y los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, que dedica su párrafo 95 al “Vivir Bien” pero extrañamente no hace referencia alguna a la CSS.

Luego se realizaba el Segundo Foro del ECOSOC sobre Financiación del Desarrollo (Nueva York, 22 al 25 de mayo). Allí se reunieron representantes de los Estados, del sistema de las Naciones Unidas, Directores Ejecutivos del Banco Mundial y el FMI, miembros de las *major groups*, la sociedad civil, el sector empresarial y autoridades locales. En su documento final se afirman las repetidas referencias a la importancia de la CSS para luchar contra la pobreza y promover el desarrollo sostenible, así como su carácter complementario de la CNS.

Al comenzar mayo, además, se completó el conjunto de reuniones de los foros regionales de desarrollo sostenible, cuyos debates estuvieron orientados a generar insumos para el Foro Político de Alto Nivel de la ONU: tras los encuentros de los foros de Asia Pacífico (Bangkok, 29 de marzo), Europa (Ginebra, 25 de abril), América Latina y el Caribe (México DF, 26 de abril), Árabe (Rabat, 3 al 5 de mayo) y de África (Addis Abeba, 17 al 19 de mayo). En cada foro hubo referencias a la CSS. En el foro africano, por ejemplo, los países y los *Major Groups* resaltaron la importancia de incrementar el compromiso de la región con la CSS.

El 5 de junio, el secretario general de Naciones Unidas presentó el informe de actividades de 20º periodo de sesiones de la Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, que menciona a la CSS en su párrafo 27, donde señala que “La importancia de la cooperación bilateral, regional e internacional en el ámbito de la ciencia, la tecnología y la innovación no se limitaba a la cooperación entre el Norte y el Sur, sino que también incluía la cooperación entre países del Sur (cooperación Sur-Sur) y triangular. [Varios participantes] destacaron el valor añadido de la cooperación Sur-Sur en materia de ciencia, tecnología e innovación y alentaron la continuación de esa colaboración”.

Damos aquí un salto al 10 de julio, inicio del trabajo del Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas, donde 43 países presentaron sus informes nacionales voluntarios de seguimiento de la aplicación de la Agenda 2030 y sus ODS, de los cuales 30 son países en desarrollo que integran la lista de receptores de AOD del CAD. En los informes hubo diferentes aproximaciones a la CSS, que tuvo mayor presencia en los informes de países latinoamericanos y caribeños (11 países), siendo considerablemente menor en países de África y Asia.

La Declaración ministerial del Foro señala en su párrafo 21: “Reconocemos que compartimos los objetivos y ambiciones comunes de reforzar la cooperación internacional para el desarrollo y aumentar al máximo sus efectos, eficacia, transparencia y resultados. También reconocemos que la cooperación Sur-Sur es un elemento importante de la cooperación internacional para el desarrollo que complementa, y no sustituye, la cooperación Norte-Sur”.

El 11 de julio un nuevo informe del Secretario General llama nuestra atención, titulado “Nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo

a fin de cumplir la Agenda 2030: garantizar un futuro mejor para todos Informe del Secretario General”. Allí no hay demasiadas referencias a la CSS, pero es destacable su párrafo 46, que expresa que “Para abordar las insuficiencias fundamentales en materia de aptitudes y capacidades (pondremos en marcha las siguientes líneas de trabajo basadas en alianzas) iii) un análisis de las formas de fortalecer la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en cuanto a impulsar la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, apoyadas en la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur y la presencia de la Organización en los países”. El 28 de agosto la Asamblea General de la ONU adoptó la resolución 71/318 “Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur”, definiendo algunas cuestiones importantes para ese encuentro:

- ▶ Se celebrará en Buenos Aires del 20 al 22 de marzo de 2019.
- ▶ Se celebrará al nivel más alto posible, incluidos jefes de Estado o de Gobierno.
- ▶ Consistirá en sesiones plenarias.
- ▶ Tendrá como resultado un documento final acordado intergubernamentalmente que será conciso y específico y estará preparado con visión de futuro y orientado a la acción.
- ▶ La Presidencia elaborará resúmenes.

El 4 de septiembre los líderes del BRIC tuvieron una nueva cumbre en Xiamen (República Popular China). La Declaración final no refiere a la CSS, pero es llamativo que claramente posiciona al grupo como representantes de los países que la misma declaración llama “mercados emergentes”. Un buen ejemplo de esto es el párrafo 6 del documento, que afirma: “Trabajaremos para mejorar la voz y la representación de los países BRICS y de los Países en Desarrollo que son Mercados Emergentes (EMDC) en la gobernanza económica global y en la promoción de una globalización económica abierta, inclusiva y equilibrada, contribuyendo así al desarrollo de los EMDC, impulsando fuertemente la corrección de los desequilibrios de desarrollo Norte-Sur y promoviendo el crecimiento global”.

Nombraremos otros dos informes del secretario general:

- ▶ El referido a “Cooperación para el desarrollo con los países de ingresos medianos Informe del Secretario General”, donde hay interesantes referencias a la CSS, especialmente en relación con las actividades que organismos del sistema de Naciones Unidas llevan adelante en la materia.
- ▶ El Informe sobre el “estado de la Cooperación Sur-Sur”, publicado el 7 de agosto. De allí destaco la referencia al fortalecimiento de la institucionalidad de la CSS, señalada en general y mostrados sus progresos en 3 ámbitos específicos: el establecimiento de normas oficiales, normas oficiosas y organizaciones específicas, que ha permitido incorporar cada vez más la CSS en la formulación de políticas nacionales; la continua expansión del número y diversidad de actores en actividades de CSS y la aparición de “una nueva oleada” de

instituciones multilaterales dedicadas a la CSS, en particular a la financiación de esas actividades.

Asimismo, mencionaremos lo ocurrido en el Debate General de apertura del 72º Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General. Aún marcado fuertemente por el terremoto en México, la tragedia de los huracanes en el Caribe y la provocación nuclear de Corea del Norte, varios países encontraron espacio para hacer referencias a la CSS, repitiéndose una lógica que ya está instalada: América Latina muestra mayor cantidad de referencias al tema, aunque este no esté presente en todos los discursos de mandatarios latinoamericanos, mientras que los países en desarrollo de Asia y África solo la abordaron en contadas oportunidades.

En el marco de esos debates tuvo lugar la reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores de los países que conforman el G77+China (Nueva York, 22 de septiembre). La Declaración surgida allí se refiere a la CSS en varios tramos: particularmente le dedica sus párrafos 65 a 74 pero limitándose a reiterar fórmulas discursivas ya conocidas.

La CSS en América Latina y Caribeña

En la región siguen ocupando un lugar importante los debates sobre la medición de la CSS que se realiza, junto al que crece en relevancia sobre lo inadecuado de los actuales esquemas de “graduación” definidos por la OCDE en relación con el PIB nacional como única medida.

Respecto del primer tema, el 30 de mayo, en la Ciudad de México, el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS), en coordinación con la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), realizó un taller de trabajo titulado “Hacia el establecimiento de una metodología referencial de valorización de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica”. Respecto del segundo tema, la Cepal organizó junto al Centro de Desarrollo de la OCDE y la Comisión Europea el encuentro Next steps for Development in Transition (Bruselas, 18 de mayo) donde se llamó a un diálogo renovado con países de ingreso medio y se trataron posibles aportes de la CSS a la implementación de la Agenda 2030.

Poco antes, el 11 de mayo, San Salvador recibió la III Reunión de Directores de Cooperación Internacional del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), donde se adoptó una “Guía Técnica Complementaria del Mecanismo de Gestión, Coordinación e Información de la Cooperación Regional del SICA”. Los presidentes de los países de este grupo refrendaron lo hecho por sus directores de cooperación en la Cumbre del SICA (San José, 29 de junio), adoptando cinco pilares para su integración regional: fortalecimiento institucional, seguridad democrática, integración social, integración económica y gestión integral del riesgo y cambio climático, en línea con la Agenda 2030.

Por su parte, en un encuentro de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) se firmó un acuerdo entre esta y Uruguay para establecer en Montevideo una oficina para la CSSyT en materia de desarrollo industrial.

Si bien no se trata de una noticia específica sobre CSS, incluimos aquí la decisión del Mercosur de suprimir la figura de su Alto Representante General, creada para impulsar el proceso de integración del bloque, especialmente en el ámbito de las políticas sociales.

Retomando las actividades propias de nuestra área de interés, el PIFCSS, en coordinación con la Dirección General de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina, realizó el Seminario internacional “Iberoamérica y el Plan de Acción de Buenos Aires. Reflexiones hacia el PABA+40” (Buenos Aires, 21 al 23 de junio) del que participó como invitado especial Jorge Chediek, Director de la Oficina de Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (UNOSSC) y Enviado Especial del Secretario General para la Cooperación Sur-Sur. Este encuentro marca el inicio de los debates en la región para establecer posiciones de cara a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre CSS que se reunirá en Argentina en marzo de 2019, conmemorando los 40 años de la adopción del Plan de Acción de Buenos Aires. Casi como corolario, el 6 de septiembre se firmó un memorando de entendimiento entre el PIFCSS y la UNOSSC para la promoción conjunta de la CSSyT.

La integración financiera, la cooperación de la Alianza del Pacífico con Asia y la industria digital en la región, fueron los temas centrales de la XII Cumbre de ese grupo (Cali, 30 de junio), asumiendo Colombia la presidencia pro tempore. La “Declaración de Cali”, sin embargo, no hace mención alguna a la CSS.

Al iniciarse julio, el PIFCSS anunció formalmente la elección de Argentina como próxima Sede de su Unidad Técnica, para el periodo 2018-2020. El mismo programa, en coordinación con la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) y el Centro de Formación de la Cooperación Española en Uruguay, organizó el Taller “Incorporación de la Perspectiva de Género en la Gestión de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica” (Montevideo, 16 de agosto), presentado como el primer ejercicio para establecer un plan de acción para incorporar el enfoque de género en la gestión de la CSS en la región.

El 25 de julio, Turquía se convirtió en miembro de la CEPAL.

El 3 de agosto, representantes de los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) se reunieron en Montevideo para designar al mexicano Alejandro de la Peña como su nuevo Secretario General. De la Peña iniciará su mandato el 1 de septiembre sustituyendo a Carlos “Chacho” Álvarez, de Argentina.

La realización de la VIII Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (FOCALAE) (Busán, 31 de agosto). La “Declaración de Busán” afirma en su párrafo 13 el reconocimiento del “importante papel de la Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular, en adición a la cooperación Norte-Sur, permitiendo la promoción de tecnologías limpias y energías renovables, así como la ampliación del acceso a los servicios energéticos para las personas en zonas remotas”.

La 21ª Conferencia del CAF se realizó los días 6 y 7 de septiembre en Washington, sin referencias explícitas a la CSS.

La IV Conferencia Regional “Perspectivas de la Cooperación Triangular en América Latina y el Caribe: El rol de la Cooperación Triangular en la implementación de la Agenda 2030 - potencialidades y desafíos” (Lima, 26 y 27 de septiembre) se reunió bajo el auspicio del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) y el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo alemán (BMZ). Allí se debatieron dos temas centrales: “La Cooperación Internacional en América Latina y el Caribe: dónde estamos, hacia dónde queremos llegar y cuál es el rol de la Cooperación Triangular” y “La Cooperación Triangular: su contribución a la Agenda 2030 y al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)”, además de realizarse un intercambio de experiencias entre los gobiernos presentes.

La CSS en Asia

Este capítulo se abre con la oferta de China de aportar casi nueve mil millones de dólares para fortalecer la cooperación entre los países que integran el proyecto de “La Franja y la Ruta”. El anuncio fue hecho por el presidente Xi Jinping, durante la inauguración del Foro de la Franja y la Ruta para la Cooperación Internacional (Beijing, 14 y 15 de mayo). Como consecuencia inmediata de ese anuncio se produjeron 2 hechos trascendentes para la CSS: El Fondo de Población de las Naciones Unidas y la Comisión de Salud y Planificación Familiar de China establecieron un centro para fomentar la CSS en materia de población y desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo anunció que apoyará a los países de la región para desarrollar proyectos cofinanciados por los fondos de la iniciativa china.

El Comunicado Conjunto de la Mesa Redonda de Dirigentes del Foro de la Franja y la Ruta para la Cooperación Internacional surgido de la reunión de Beijing señala además, en su párrafo 8, que los más de 30 Jefes y Jefas de Estado allí reunidos están “a favor de reforzar la cooperación internacional, incluidas la Iniciativa de la Franja y la Ruta y diversas estrategias de desarrollo, estableciendo colaboraciones más estrechas que incluyan la promoción de la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular”.

También a inicios de mayo, ESCAP publicó su informe *Achieving the Sustainable Development Goals in South Asia. Key Policy Priorities and Implementation Challenges*, donde incluye pocas pero relevantes referencias a la CSS. En su página 23 señala, por ejemplo, que en los últimos años la CSS “ha surgido como un importante complemento de la asistencia oficial para el desarrollo. Se ha convertido en un canal cada vez más importante para financiar programas de desarrollo y para proporcionar nuevas oportunidades para compartir las mejores prácticas entre países y regiones en desarrollo”.

Un hecho especial a recuperar fue la celebración de los 50 años de existencia de la ASEAN.

La CSS en África

La 29ª Cumbre de la Unión Africana (Addis Abeba, 27 de junio al 4 de julio). Allí el Comité de Orientación de Jefes de Estado y de Gobierno de la NEPAD fue disuelto como un paso previo a la plena integración de la NEPAD en la Comisión de la Unión Africana. En los debates y documentos del encuentro, se afirma la necesidad de aumentar la cooperación regional, pero sin referencias expresas a cuestiones de CSS.

Conclusiones

Viejos y nuevos debates se cruzan hoy en el campo de la CSS. Tan complejo como no cerrar los primeros es la falta de consensos que aparece en torno a los segundos, frente a una conferencia global sobre CSS en la que los países del Norte participarán diciendo lo suyo.

Mientras estos debates continúan y aparecen las amenazas propias de acudir a espacios globales sin acuerdos entre los países del Sur, el atractivo que generaba la CSS sobre académicos y especialistas va perdiendo impulso y ya hay quienes comienzan a señalar que se ha acabado una “edad de oro”.

Si se consigue avanzar en temas pendientes y lograr los necesarios acuerdos entre países del Sur, quizás los tiempos futuros puedan ser mejores al interior de su cooperación que los que vamos dejando atrás. Si, en cambio, se fracasa en esa misión, la capacidad de la CSS de actuar como motor de cambio político para la construcción de un sistema internacional basado en otros valores se verá seriamente afectada. Los próximos 15 meses serán muy relevantes para el futuro de la CSS y habrá que comenzar a construirlo desde ahora.