

# Seguimiento de la Cooperación Sur-Sur. Mayo a diciembre de 2012

JAVIER SURASKY\*



## PALABRAS CLAVE

**Cooperación Sur-Sur; Foro de Cooperación al Desarrollo; Derechos Humanos; Comunidad de la ASEAN.**

**RESUMEN** Se presenta un seguimiento de la Cooperación Sur-Sur en la segunda mitad de 2012, donde la expectativa ante la incertidumbre parece haber tomado el centro de la escena, desplazando al movimiento constante y desordenado que hasta poco más de un año era característico de las reuniones y los desarrollos teóricos que se producían respecto de este tipo de cooperación.

## KEYWORDS

**South-South Cooperation; Development Cooperation Forum; Human Rights; ASEAN Community.**

**ABSTRACT** We survey here the SSC in the second half of 2012, where the expectation on the uncertainty seems to have taken the central stage, displacing the constant and messy movement that was characteristic of the meetings and theoretical developments that occurred with regard to this type of cooperation until little more than one year.

## MOTS CLÉS

**Coopération Sud-Sud; Forum pour la coopération en matière de développement; Droits de l'Homme; Communauté de l'ASEAN.**

**RÉSUMÉ** Nous surveillons ici la SSC dans la seconde moitié de l'année 2012, où l'attente avant l'incertitude semble avoir pris une place centrale, en déplaçant le mouvement constant et désordonné qui caractérise les réunions et les développements théoriques qui ont eu lieu, en ce qui concerne ce type de coopération, jusqu'en peu plus d'un an.

\* Javier Surasky es profesor adjunto e investigador de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. 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.

## Introducción

---

**L**a segunda mitad del año 2012 presentó resultados dispares para la Cooperación Sur-Sur: se realizaron eventos como la Feria del Saber del Sur o la South-South Expo, se mantuvieron las reuniones entre Estados del Sur buscando potenciar sus cooperaciones y se produjeron algunos avances a ser subrayados, como la concretización de una metodología de análisis de la CSS elaborada por los propios países que la practican en Iberoamérica.

Al mismo tiempo las consecuencias de la crisis global se hicieron sentir con mayor fuerza en el espacio de la CSS, profundizando debates a su interior y mostrando nuevas estrategias de acción de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y de la Unión Europea (UE) frente a los países del Sur y a la CSS en particular.

La reunión de la Conferencia de Río+20, a pesar de sus escasos resultados, fue en este período un punto de inflexión y sirvió para que la idea de un desarrollo ahora calificado como social, económica y ambientalmente sostenible recuperara un protagonismo que había perdido: la “sostenibilidad” bien podría definirse como el tema “de moda” de la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID) durante 2012.

Este es el contexto en que se desarrolló la CSS en la segunda mitad de 2012, donde la expectativa ante la incertidumbre parece haber tomado el centro de la escena, desplazando al movimiento constante y desordenado que hasta poco más de un año era característico de las reuniones y los desarrollos teóricos que se producían respecto de este tipo de cooperación.

### **La CSS en el ámbito universal: el Foro de Cooperación al Desarrollo de 2012**

---

El mes de mayo de 2012 fue particularmente activo en materia de CSS a nivel global.

El primer encuentro relevante se realizó entre los días 22 y 25 de ese mes en la sede de la ONU en Nueva York: la 17ª reunión del Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur.

El Comité examinó una serie de informes entre los que se destacan el “Examen de los progresos realizados en la aplicación del Plan de Acción de Buenos Aires, la estrategia de nuevas orientaciones para la Cooperación Sur-Sur y el documento final de Nairobi de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas

sobre la Cooperación Sur-Sur” (SSC/17/1) y el “Marco de directrices operacionales para el apoyo de las Naciones Unidas a la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular” (SSC/17/3).

Como parte de las decisiones allí aprobadas se destaca la 17/1, titulada “Cooperación Sur-Sur”, en cuyos considerandos se señala que “la estructura de la asistencia ha cambiado significativamente en la década actual, con nuevos proveedores de asistencia y enfoques de asociación innovadores que usan nuevas modalidades de cooperación y han contribuido a aumentar el caudal de recursos”. Al tiempo que se señala “la importancia, las diferencias históricas y las particularidades de la Cooperación Sur-Sur, destacando que este tipo de cooperación se debería considerar como una expresión de solidaridad y cooperación entre países basada en experiencias y objetivos compartidos” y se reconoce “la función que ejercen los países en desarrollo de ingresos medianos como proveedores y destinatarios de la cooperación para el desarrollo”. En esa misma decisión se afirma que “la cooperación Sur-Sur, la cooperación triangular y la Cooperación Norte-Sur comparten los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y alienta a los Estados Miembros y a las organizaciones pertinentes a que compartan sus experiencias en materia de cooperación para el desarrollo con miras a acelerar las iniciativas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como en la formulación de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo posterior a 2015”. También se sostiene que la CSS debe ser apoyada “como estrategia para respaldar la labor de los países en desarrollo en pro del desarrollo y como medio de fomentar su participación en la economía mundial” (párrafo 5), y consecuentemente llama a los países “que estén en condiciones” a “movilizar recursos suficientes [...] en particular por conducto del Fondo Fiduciario Pérez Guerrero para la Cooperación Sur-Sur y el Fondo de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur”.

Nos detenemos aquí un momento en el asunto específico del financiamiento. La poca frecuente mención a la CSS como impulsora de la participación de los países del Sur en la economía mundial aparece también recogida en la Declaración Ministerial aprobada en la 36ª reunión anual de Ministros de Relaciones Exteriores del G-77<sup>1</sup>, celebrada el 28 de septiembre de 2012 en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, cuyo párrafo 116 por el cual los ministros allí presentes “reafirman la importancia de fortalecer la Cooperación Sur-Sur, especialmente en el actual entorno económico internacional, y reiteran su apoyo a esa cooperación como estrategia para respaldar la labor de los países en desarrollo en pro del desarrollo y como medio de fomentar su participación en la economía mundial”.

<sup>1</sup> Disponible como anexo al documento de la Asamblea General de la ONU A/67/519 del 19 de octubre de 2012.

Esta aseveración debería ser mejor contextualizada dado que nos encontramos en un momento en que el impulso de la economía mundial viene siendo sostenido desde los países del Sur como reflejo de la crisis global, como ya hemos tratado en esta misma sección en oportunidades anteriores.

Esa misma crisis ha sido origen de un descenso en los montos que los países de la OCDE dedican como ayuda al Desarrollo, dejando un vacío que abre espacios para nuevas iniciativas de CSS. En esta lógica los ministros del G-77 también expresaron “profunda preocupación” ante el hecho de que “el compromiso de duplicar la ayuda a África antes de 2010, formulado en la Cumbre de Gleneagles, no se haya realizado plenamente, por lo que recalcan que es necesario avanzar con rapidez en el cumplimiento de los compromisos asumidos [...] No obstante, los Ministros acogen con satisfacción el apoyo prestado a África por algunos países en desarrollo mediante programas de Cooperación Sur-Sur y de cooperación triangular” (párrafo 43).

En igual sentido se señaló “la creciente solidaridad y el papel desempeñado por los países de ingresos medianos en el ámbito de la cooperación Sur-Sur en apoyo de los esfuerzos de otros países en desarrollo” (párrafo 53).

También queremos señalar un hecho puntual: el mencionado Fondo Fiduciario Pérez Guerrero para la Cooperación Sur-Sur alcanzó en el año 2012 un monto acumulado de financiamiento de CSS, es decir tomado desde su puesta en funcionamiento en 1987, de 12 millones de dólares.

Volviendo al tratamiento del documento resultante de la reunión del Comité de Alto Nivel sobre CSS, merece una mención aparte el párrafo 8 en tanto modifica la denominación de la hasta entonces “Dependencia Especial para la Cooperación Sur-Sur del PNUD” por la de “Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur”. Entendemos que no se trata de un mero “cambio cosmético” sino de un reflejo del creciente peso y complejidad que va adquiriendo la CSS y de la decisión del Sistema de Naciones Unidas de tener cada vez más en cuenta a esta herramienta de promoción del Desarrollo debido a las ventajas específicas que la misma presenta.

Poco después de finalizado el encuentro del Comité de Alto Nivel sobre la CSS, el secretario general de la ONU presentaba, con fecha 29 de mayo de 2012, su informe “Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo” (E/2012/78) como insumo para la reunión que en la primera semana de julio mantendría el Foro de Cooperación al Desarrollo (FCD)<sup>2</sup>.

Respecto al tema específico de la CSS, ese documento afirma que uno de los ejes sobre los que se estructuró la labor del FCD durante el período 2010-2012

---

<sup>2</sup> Véase más adelante en este mismo trabajo.

fue la Cooperación Sur-Sur y Triangular (CSSyT), tema que aborda en un título específico dedicado al “Aprovechamiento de las ventajas de la cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular”.

Allí, tras recordar el acta final de Nairobi, la Cumbre de 2010 sobre los ODM, la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados y la IV reunión del Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (FAN-4) sostiene la posición —que ya se ha vuelto de aceptación general— de considerar que “la Cooperación Sur-Sur es un complemento pero no un sustituto de la Cooperación Norte-Sur” (párrafo 109)<sup>3</sup>.

Es interesante la extensa mención que hace el Secretario General de la ampliación de la CSS, refiriendo a diferentes asuntos tales como:

- 】 La creación de nuevas plataformas, incluso intercontinentales, para el trabajo en materia de CSS.
- 】 La amplitud de sus herramientas de trabajo, centradas en la ejecución de proyectos.
- 】 Las diferencias entre los países que ofrecen CSS respecto de la determinación del destino geográfico de la misma.

Señala la infraestructura y la agricultura como los sectores de mayor peso dentro de la CSS a nivel global —lo que se explica fundamentalmente por la acción de China, India y Brasil— y la preferencia por los países de destino de la cooperación internacional por la CSS por sobre otros esquemas de trabajo.

Uno de estos “otros esquemas” es la Cooperación Triangular (CT) a la que el documento de referencia dedica un único párrafo señalando que su demanda sigue en aumento particularmente en las áreas de fomento de la capacidad y el intercambio de conocimientos e información, sosteniendo además que la CT ofrece la posibilidad “de ampliar a mayor escala la cooperación que prestan ciertos países de importancia clave. La cooperación triangular enfrenta desafíos importantes debido a los altos costos de las transacciones y las tensiones relativas a la coordinación de las políticas, pero sus ventajas superan con creces los posibles inconvenientes” (párrafo 125). Como corolario, el informe presenta ocho conclusiones, una de las cuales está directamente dirigida a la CSS en tanto sostiene que “para aprovechar al máximo las ventajas de la Cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, es necesario:

---

3 En igual sentido se pronunciaron los Ministros del G-77 en el documento final de su reunión de 2012, afirmando que “la Cooperación Sur-Sur complementa, pero no sustituye, a la Cooperación Norte-Sur [...] En este contexto, los Ministros recalcan que los países del Sur son los que deben impulsar la Cooperación Sur-Sur y su programa” (párrafo 115).

- a) Continuar apoyando los procesos voluntarios de los proveedores Sur-Sur de todo el mundo para intercambiar y examinar las mejores prácticas de su cooperación para el desarrollo, en particular en aspectos tales como el alto rendimiento económico, la rapidez de la prestación de la ayuda y su mayor previsibilidad.
- b) Concentrar aún más la cooperación para la infraestructura en la generación de energía sostenible de bajo costo y en los sistemas de transporte y comunicaciones, y orientar la cooperación para la agricultura hacia el fomento de la seguridad alimentaria nacional y la producción de los pequeños agricultores.
- c) Seguir intensificando la cooperación triangular, especialmente para el fomento de la capacidad” (párrafo 133).

A lo largo de todo el texto es posible encontrar otras referencias a la CSSyT, las que giran en torno a los asuntos de la medición y del intercambio de experiencias, con énfasis en las denominadas “mejores prácticas”.

Unos meses más tarde, los días 18 y 19 de junio de 2012, el G-20 se reunía en la ciudad de Los Cabos, México.

Tras haberle otorgado una cierta importancia a la CSS en sus orígenes el G-20 ha demostrado en esta reunión que se trata de un tema que está fuera de su agenda: no solo no hay siquiera una sola mención a la CSS en la “Declaración de Los Cabos” ni entre las prioridades de la presidencias del Grupo ejercidas por México en 2012 y por Rusia en 2013. Más aún, en el “Reporte sobre avances del Grupo de Trabajo de Desarrollo 2012” del G-20 las pocas menciones que se hacen de la CSS son genéricas y están directamente ligadas a asuntos específicos como su efectividad en el marco del comercio, la elevación de los “pisos” de protección social en los países menos industrializados y en el intercambio de conocimientos<sup>4</sup>.

Poco después de la reunión de los líderes del G-20 tuvo lugar el tercer encuentro del FCD del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas, realizado en Nueva York los días 5 y 6 de julio.

El informe final de la reunión —*2012 ECOSOC Development Cooperation Forum. Official Summary by the President of the Economic and Social Council*<sup>5</sup>— indica que sus debates giraron en torno de 8 cuestiones centrales:

» El futuro de la Cooperación Internacional al Desarrollo.

4 Párrafos 47, 54 y 65 de Reporte. Disponible en [http://www.g20mexico.org/images/stories/docs/g20/conclu/2012\\_Progress\\_Report\\_Of\\_The\\_Development\\_Working\\_Group.pdf](http://www.g20mexico.org/images/stories/docs/g20/conclu/2012_Progress_Report_Of_The_Development_Working_Group.pdf) (último ingreso: 25 de noviembre de 2012).

5 Disponible en [http://www.un.org/en/ecosoc/julyhls/pdf12/ecosoc\\_prez\\_summary\\_22\\_oct\\_2012.pdf](http://www.un.org/en/ecosoc/julyhls/pdf12/ecosoc_prez_summary_22_oct_2012.pdf) (último ingreso: 2 de diciembre de 2012).

- 】 La movilización y distribución de la ayuda al Desarrollo.
- 】 Mutua rendición de cuentas.
- 】 Cooperación Sur-Sur.
- 】 El rol de las organizaciones filantrópicas privadas y la cooperación descentralizada.
- 】 Encauzar la Cooperación al Desarrollo hacia el Desarrollo Sostenible post Río+20.
- 】 Asociaciones para el futuro del Desarrollo.
- 】 El futuro rol del FCD.

Concentrando nuestra atención en la CSS se afirma allí, siguiendo la opinión expresada por los socios oferentes de este tipo de cooperación y con alguna diferencia respecto de lo que planteaba el SG en su informe sobre las tendencias de la CID, que la CSS “es diferente y complementaria de la Cooperación Norte-Sur”, recuperando los principios de respeto mutuo, equidad, propiedad nacional, lazos culturales específicos, injerencia, no condicionalidad y provisión de recursos de manera adecuada y flexible en respuesta a las necesidades de los países en Desarrollo.

No obstante es referencia a la CSS, más adelante el texto del Informe del Presidente del ECOSC sostiene, tras reconocer el crecimiento de la CSSyT, que ambas son “complementarias de la AOD”, volviendo a la mirada más clásica en cuanto al rol de la CSS en el conjunto de la CID, lo que ya ha sido criticado en el artículo inaugural de esta sección<sup>6</sup>.

A renglón seguido se menciona que la CSS, al igual que la Norte-Sur, debe ser respetuosa de las prioridades y los programas nacionales de Desarrollo de los países que son destinatarios de sus acciones y proyectos, debe estar basada en las personas ser inclusiva, dando participación a “todos los actores relevantes”, haciéndose un llamado a fortalecer la predictibilidad y la flexibilidad de los “flujos” de CSS.

El texto que refleja los debates del FCD recoge la observación de que los propios oferentes de CSS señalaron su mayor capacidad de respuesta, bajos costos, su característica de dejar un amplio espacio a la decisión soberana de los Estados y una mirada similar sobre el Desarrollo como sus principales fortalezas.

Manteniendo la línea de preocupación por el intercambio de conocimientos e información, se afirma que los participantes del FCD acordaron que un mayor esfuerzo debe ser hecho para que puedan obtenerse beneficio tanto de las lecciones aprendidas por quienes participan de la CSS como de las experiencias de

---

<sup>6</sup> Publicado en el n° 24 de esta misma revista, verano de 2009, páginas 165-173.

los oferentes “Existe la necesidad de ir más allá de la evidencia anecdótica y de los estudios de casos en orden a lograr una mayor comprensión de la ventaja comparativa de la CSS”.

En la misma dirección se sostiene que el establecimiento de estructuras institucionales para la CSS de las que participen todos los actores comprometidos con la misma puede ayudar a hacerla más efectiva.

Nos parecen especialmente importantes los dos párrafos siguientes, en tanto son representativos de la aún indefinida disputa por definir un espacio institucional de debate dentro de un esquema de gobernanza global de la CSS:

Los oferentes del Sur necesitan un foro para el diálogo abierto y el análisis donde puedan tener un intercambio franco de conocimientos, experiencias y lecciones aprendidas a través de asociaciones horizontales. Dado que una parte importante de la Cooperación Sur-Sur está teniendo lugar al interior de las regiones, las plataformas regionales pueden ser de especial ayuda al respecto.

Varios oferentes del Sur sienten que el FCD y otros foros de las Naciones Unidas son los mejores espacios para facilitar las discusiones sobre como sistematizar y optimizar gradualmente la Cooperación Sur-Sur, promover sinergias e intercambiar ejemplos de buenas prácticas.

El informe también dedica un párrafo a la CSS descentralizada, afirmando que la misma debe tenerse en consideración en las mejoras que deben realizarse a los sistemas de información, seguimiento y presentación de informes en materia de cooperación descentralizada en general.

Otro encuentro internacional a destacar realizado en el período fue la Expo Global para el Desarrollo Sur-Sur, reunida entre el 19 y el 23 de noviembre en la sede de la ONUDI de la ciudad de Viena, que contó con la presencia de más de 150 países.

Dedicada esta vez a las relaciones entre Desarrollo, inversión en energía y cambio climático, la Expo de 2012 se estructuró sobre 6 subáreas vinculadas a dicha temática: Desarrollo industrial; trabajo decente; biodiversidad, bosques y degradación de suelos; seguridad alimentaria; salud, juventud y mujeres; y acceso a fuentes de energía.

Tal como viene ocurriendo desde su primera edición realizada en 2008, la Expo buscó ser un espacio de intercambio de experiencias y conocimientos entre los diferentes actores que participan de la CSS, a la vez que una plataforma en la que puedan encontrarse quienes necesitan soluciones en el Sur y quienes las proveen desde el Sur.



En su discurso inaugural de la Expo de 2012 Rebeca Grynspan, Secretaria General Adjunta de las Naciones Unidas y Administradora Asociada del PNUD, señaló que:

El establecimiento de asociaciones es central para lograr tener éxito. No solamente porque estamos en un mundo inevitablemente interconectado, sino porque vivimos en un espacio diferente de cooperación. Podemos decir que la geografía y la geometría de la cooperación han cambiado. Ya no tenemos una dinámica donante/receptor ni países que dan mientras otros reciben. Tenemos países que son donantes y receptores al mismo tiempo. Cada vez más países en Desarrollo establecen sus propias agencias de cooperación [...] Tenemos experiencias relevantes, políticas, tecnologías e inversiones que van desde el Norte hacia el Sur, desde el Sur hacia el Norte y desde el Sur hacia el Sur a través de esquemas lineales, triangulares y cuadrangulares (traducción propia del original en inglés)<sup>7</sup>.

Antes de cerrar esta mirada sobre los acontecimientos institucionales más relevantes que tuvieron lugar en el ámbito multilateral universal cabe mencionar que en 2012, por primera vez, el Día de las Naciones Unidas para la CSS se celebró el 12 de septiembre y no el 19 de diciembre como ocurría desde su proclamación. Recordemos que la Asamblea General de la ONU decidió modificar la fecha para trasladar la conmemoración al día en que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo de 1978 aprobó el “Plan de Acción de Buenos Aires para promover y realizar la cooperación técnica entre los países en Desarrollo” (A/RES/66/550 del 22 de diciembre de 2011).

### **La CSS en América Latina y Caribeña: manteniendo el impulso**

La región de América Latina sigue siendo la principal fuente de impulso de progresos en el campo de la CSS, aunque no está exenta de disputas a su interior ni sigue un progreso lineal.

La “Feria del Saber del Sur” reunida en la ciudad de Panamá entre el 8 y el 10 de mayo de 2012 es un buen ejemplo los contrastes que se han presentado al interior de la CSS en la segunda parte del año 2012.

Convocada por el Sistema de Naciones Unidas con el PNUD a la cabeza y el gobierno de Panamá como asociado, este encuentro internacional buscaba reunir a las instituciones que gestionan la CSS que realizan los países de América Latina y Caribeña con otros actores, tales como la sociedad civil o el sector

---

<sup>7</sup> El texto completo del discurso en su idioma original se encuentra disponible en <http://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/speeches/2012/11/19/rebeca-grynspan-opening-ceremony-of-the-global-south-south-development-expo-hofburg-palace-vienna/> (último ingreso: 5 de diciembre de 2012).

privado, a fin de que pudieran compartir sus experiencias, política y mecanismos de trabajo.

Si bien allí 24 países de la región presentaron 33 experiencias que consideraron exitosas y a pesar de que se contó con presencias destacadas como la de Josephine Ojiambo, Presidencia del Comité de Alto Nivel de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur; Yiping Zhou, Director de la Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur de Naciones Unidas o Tabaré Vázquez, ex Presidente de la República Oriental del Uruguay, los debates no lograron tener la profundidad ni el efecto que se hubiese podido esperar: el “Documento Final de Conclusiones” que resultó de la Feria del Saber del Sur muestra claramente esta debilidad a través de la presentación de resultados vagamente redactados<sup>8</sup>.

Una de las causas que llevó a ese resultado fue la ausencia de prácticamente todos los responsables de cooperación internacional de los países invitados, quienes parecen haber percibido este encuentro como una “amenaza potencial” al trabajo que desde hace varios años en el marco del Programa de Fortalecimiento de la CSS de las Cumbres Iberoamericanas (PFCSS).

Precisamente el PFCSS fue el espacio donde se siguieron verificando los progresos más importantes en materia de sistematización y medición de la CSS, sosteniendo una línea de trabajo iniciada hace ya dos años.

Entre el 24 y el 26 de junio el PFCSS realizó en la ciudad de La Paz el taller “Aprendizajes y desafíos de la sistematización de experiencias” donde se presentó el documento *Sistematizar para aprender: lecciones de nueve experiencias de Cooperación Sur-Sur y Triangular* donde se presenta una metodología para la sistematización de casos de CSS.

En ese encuentro, además de avanzar en acuerdos en materia de sistematización de experiencias, representantes de las diferentes agencias e instituciones que gestionan la CSS en América Latina y expertos en la temática debatieron asuntos vinculados a la construcción y transmisión de conocimientos.

A esta reunión le siguieron otras dos sobre “Modelos institucionales para la gestión de la cooperación: aprendiendo desde la diversidad” (Antigua, Guatemala, 17 y 18 de septiembre) y “Registro de información de la Cooperación Sur-Sur. Un nuevo desafío” (Ciudad de Panamá, 23 y 24 de octubre).

---

<sup>8</sup> El documento se encuentra disponible en <http://www.saberdelsur.org/images/content/novedades/conclusiones/conclusionesdctopolitico.pdf> (último ingreso: 26 de noviembre de 2012).

Si los trabajos en materia de definición de indicadores para medición de la CSS y de sistematización de experiencias que realiza el PFCSS son importantes y un motor para el progreso de la cooperación entre países del Sur a nivel global, su mejor expresión está en los informes anuales sobre el estado de la CSSyT en Iberoamérica, cuya edición de 2012 fue presentada en el marco de la Cumbre Iberoamericana de Cádiz reunida los días 16 y 17 de noviembre.

El trabajo, que presenta la evolución de la CSSyT realizada por los países iberoamericanos a lo largo de 2011 incluyendo —por primera vez— a la CSS que realiza la región con el Caribe no iberoamericano, señala que en ese período estuvieron en ejecución 586 proyectos y 229 acciones de CSS bilateral, destacándose las aportaciones de Brasil, Argentina y México que, en conjunto, representan cerca del 70% del total de la cooperación ofrecida<sup>9</sup>.

Se destaca que todos los países americanos que integran el grupo fueron destino de acciones y/o proyectos de CSS bilateral habiendo sido Paraguay el principal socio de destino de la misma (concentra más del 10% de los proyectos).

Del total de proyectos de CSS bilateral aproximadamente un 40% se dirigió a fortalecer las economías nacionales, especialmente mediante el apoyo a actividades productivas. El 60% restante se dividió en proyectos orientados al área social y a apoyar “otras actividades” como la gestión del sector público, seguridad y justicia, derechos humanos, protección del medio ambiente, promoción cultural y prevención de desastres.

El informe aplica por primera vez una serie de indicadores de seguimiento de la CSS que permiten medir la dimensión, costes, disponibilidad de recursos financieros, responsabilidad compartida y eficiencia de la CSS en Iberoamérica. Se trata de un proceso aún en construcción que empieza a mostrar algunos frutos tangibles pero que necesita seguir siendo pulido<sup>10</sup>.

Respecto de la CT se verificó que de los 42 proyectos y 41 acciones que se realizaron en 2010 bajo esa modalidad se trepó hasta 74 proyectos y 70 acciones en 2011, con el agregado de que todos los países iberoamericanos excepto Portugal y Andorra participaron de alguna experiencia de este tipo.

---

<sup>9</sup> Los primeros dos explican más de la mitad de la CSS que la región ofreció a los países andinos.

<sup>10</sup> Se destaca especialmente la utilización de una variante del índice de Herfindahl para el comercio para la medición del grado de concentración de la cooperación recibida y ofrecida, construyéndose sobre sus resultados tres agrupamientos de países según su cooperación sea diversificada, de moderada concentración o de elevada concentración. (SEGIB, 2012:33-35).

Argentina fue el principal primer oferente, seguida por Chile, Brasil y México. Como segundos oferentes destacaron Japón, Alemania, Estados Unidos, Canadá, Australia y Corea, habiendo sido también importante la presencia de organismos internacionales como el PNUD, la OIT, el PMA o la OEA. Las áreas económicas y sociales fueron los principales sectores a los que se dirigieron los proyectos de CT.

También se realiza un análisis de la CSS regional, de los progresos en materia de sistematización de experiencias y de la forma en que la crisis actual está impactando en los flujos de AOD que tienen a la región como destino.

Los ecos del “post Busán” parecen haber perdido fuerza en la agenda regional americana, sobre todo a partir de que Colombia dejó de impulsar esa agenda, encabezada hoy en la región por Honduras.

Al mismo tiempo se verifica un creciente compromiso de la CEPAL con el tema de la CSS, impulsando una agenda en la que destaca la situación de los Países de Renta Media y la búsqueda de una nueva mirada de la CID que se base en las brechas estructurales existentes”.

Esos documentos, presentados en el marco del 34º Periodo de Sesiones de la CEPAL, reunido en El Salvador entre el 27 y 31 de agosto de 2012, estuvieron acompañados por la aprobación de la Resolución 675 (XXXIV) sobre CSS que encargó a la Secretaría Ejecutiva que elabore “en un breve plazo, para el análisis y la consideración de los países miembros, un conjunto de indicadores de medición del impacto económico y social de la Cooperación Sur-Sur en la región, sin desvirtuar la naturaleza propia que representa esta modalidad de cooperación para el desarrollo, tomando en consideración además los trabajos adelantados en el marco del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur Sur de la Secretaría General Iberoamericana” (punto 3.i).

Como última referencia a los hechos vinculados a la CSS en marcha en América Latina y Caribeña cabe mencionar que se han iniciado consultas al interior de la UNASUR para establecer un mecanismo de CSS propio del proceso de integración suramericano que, en principio, podría constituirse sobre la base de institucionalizar una red de instituciones oficiales de gestión de cooperación internacional de sus países miembros, aunque creemos que una estructura de este tipo sería inadecuada para impulsar una cooperación propia de la UNASUR y diferenciada de la que realizan los Estados que la integran.

---

11 Véase CEPAL (2012b).

## Asia<sup>12</sup>

---

En el continente asiático, donde los debates sobre CSS son considerablemente menores a los que existen en América Latina y Caribeña, se realizó durante el período que estamos analizando la 7ª Cumbre del Este Asiático (CEA) —reunida en el marco de la 21ª Cumbre de la *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN)— el día 20 de noviembre de 2012 en la ciudad de Phnom Penh, Camboya.

En la “Declaración de Phnom Penh sobre la Iniciativa de Desarrollo de la Cumbre del Este Asiático” los Jefes de Estado de los países participantes refieren específicamente al contexto en el cual deberán actuar, señalando “los desafíos al Desarrollo en el Este de Asia, los desafíos que enfrenta la economía global, incluyendo el impacto de la crisis de la deuda soberana en Europa y las presiones para su reducción así como otros numerosos desafíos al crecimiento y Desarrollo de los países participantes de la CEA”.

Para impulsar su labor en esas condiciones los participantes optan por enfatizar “los principios de las Cumbres del Este Asiático como un foro de líderes para el diálogo y la cooperación sobre asuntos estratégicos, políticos y económicos de interés y preocupación comunes con el objeto de promover la paz, la estabilidad, la prosperidad económica y la integración del Este de Asia” para reconocer a renglón seguido que los 18 países que integran las CEA, entre los que se encuentran “países Desarrollados y economías emergentes y países en Desarrollo” deben apoyar mutuamente sus respectivas fortalezas para llevar adelante “Cooperación Norte-Sur y Cooperación Sur-Sur”.

Un conjunto de áreas sectoriales son designadas como prioritarias: energía, educación, finanzas, salud —incluyendo la lucha contra las pandemias—, medio ambiente, mitigación de los desastres y la conectividad al interior de la ASEAN.

Estas afirmaciones adquieren toda su relevancia si se considera que los propios líderes asiáticos definen en ese documento a las CEA como una parte integral de la arquitectura regional en evolución y sientan un conjunto de principios que deben ser fortalecidos en su cooperación recíproca que se aproximan considerablemente a los que informan la CSS, a saber: equidad, trabajo en sociedad, realización de consultas y respeto mutuo.

Esto se refleja en la parte de la Declaración donde se expresan los compromisos políticos asumidos, en la que se nota una clara vocación por utilizar

---

<sup>12</sup> Salvo mención en contrario, todos los textos citados en este título son traducciones propias de los originales en inglés y, por tanto, no deben considerarse textos oficiales.

todos los mecanismos de cooperación regional existentes para avanzar hacia el establecimiento de una comunidad de la ASEAN en 2015, entendiendo que para ello es necesario reducir las asimetrías (brechas) existentes entre sus futuros miembros y proponiendo líneas de acción por áreas específicas.

En la misma reunión se presentó la Declaración Conjunta sobre el lanzamiento de negociaciones para el establecimiento de una amplia asociación económica regional (*Regional Comprehensive Economic Partnership*) de la que participarán los Estados Miembros de la ASEAN y los países que han firmado con ella acuerdos de libre comercio: Australia, China, India, Japón, Corea y Nueva Zelanda.

De acuerdo al texto, los países iniciarán las negociaciones a inicios de 2013 y con el ánimo de completarlas para finales de 2015. En su trabajo se guiarán en una serie de principios y objetivos que se incluyen en un segundo documento que había sido previamente acordado en la reunión que mantuvieron sus ministros de economía en Siem Reap, Camboya, en agosto de 2012<sup>13</sup>.

En otra línea que nos parece particularmente importante, sobre todo por lo que puede significar a futuro, subrayamos la aprobación de la “Declaración de Derechos Humanos de la ASEAN” del 18 de noviembre de 2012, la que —según han expresado los países de la ASEAN— “contribuirá a establecer un marco para la cooperación regional en derechos humanos”.

Esta Declaración afirma la universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación entre todos los derechos humanos, aunque los primeros dos títulos refieran a “Derechos Civiles y Políticos”, por una parte, y a “Derechos Económicos, Sociales y Culturales” por la otra.

Es para nosotros de especial relevancia la inclusión de 3 títulos que siguen a los señalados en el párrafo anterior y que se dedican, respectivamente, al “Derecho al Desarrollo”, al “Derecho a la Paz” y a la “Cooperación para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos”.

El contenido del Derecho Humano al Desarrollo se expresa en tres artículos:

35. El derecho al Desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual toda persona humana y los pueblos de la ASEAN están habilitados para participar, contribuir, disfrutar y beneficiarse de manera equitativa y sostenible del desarrollo económico, social, cultural y político. El derecho al Desarrollo debe ser realizado considerando equitativamente las necesidades del desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras. En

---

<sup>13</sup> Se trata del “*Guiding Principles and Objectives for Negotiating the Regional Comprehensive Economic Partnership*”.

tanto el Desarrollo facilita y es necesario para el disfrute de todos los Derechos Humanos, la falta de Desarrollo no puede ser invocada para justificar violaciones a los Derechos Humanos internacionalmente reconocidos.

36. Los Estados Miembros de la ASEAN deben adoptar programas de Desarrollo dirigidos a las personas y que tengan en consideración la cuestión de género, orientados a la reducción de la pobreza, la creación de las condiciones adecuadas —incluyendo la protección y sostenibilidad del medio ambiente para los pueblos de la ASEAN— para el disfrute de todos los Derechos Humanos reconocidos en esta Declaración sobre una base de equidad y de progresiva reducción de las brechas de desarrollo al interior de la ASEAN.

37. Los Miembros de la ASEAN reconocen que la implementación del derecho al Desarrollo requiere de políticas de Desarrollo efectivas a nivel nacional así como de relaciones económicas equitativas, cooperación internacional y un ambiente económico internacional favorable. Los Estado Miembros de la ASEAN deben priorizar los aspectos multidimensionales del derecho al Desarrollo en la construcción de las áreas relevantes de la comunidad de la ASEAN y más allá, y deben trabajar con la comunidad internacional para promover un Desarrollo equitativo y sostenible, prácticas de comercio justo y una efectiva cooperación internacional.

Estas afirmaciones se ven complementadas por el artículo 39 sobre cooperación para la promoción y protección de los Derechos Humanos, donde se afirma que “los Estados Miembros de la ASEAN comparten un interés común y un compromiso con la promoción y la protección de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales que debe ser alcanzado a través de, inter alia, la cooperación con terceros, así como mediante el trabajo en instituciones/ organizaciones regionales e internacionales, de acuerdo con la Carta de la ASEAN”.

Antes de cerrar esta sección queremos señalar que el 17 de noviembre de 2012 Brasil firmó su “Instrumento de adhesión al Tratado de Amistad y Cooperación en el Sudeste Asiático”, vinculándose por su intermedio con Brunei Darussalam, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam. Se trata de un paso más en la estrategia del país suramericano de proyectarse extra regionalmente, fortaleciendo su rol como *global player*.

## África<sup>14</sup>

---

En el continente africano la CSS sigue ocupando un espacio muy reducido en las agendas de los gobiernos.

---

<sup>14</sup> Salvo mención en contrario, todos los textos citados en este título son traducciones propias de los originales en inglés y, por tanto, no deben considerarse textos oficiales.

Entre los sucesos más destacados ocurrido en la segunda parte de 2012 cabe mencionar que como corolario de las celebraciones por los 10 años de la constitución del Nuevo Partenariado para el Desarrollo de África (NEPAD) —establecido en los comienzos de 2001— en agosto de 2012 se publicó el Informe *Africa's Decade of Change* elaborado por la NEPAD, la Comisión Económica para África de las Naciones Unidas (UNECA) y la Oficina del Consejero Especial sobre África de las Naciones Unidas (UN-OSAA). Allí se lee que:

En el contexto africano, para que la ayuda sea efectiva debe estar plenamente integrada en un contexto mayor de Desarrollo. Por ello la aproximación “más allá de la ayuda” de África se focaliza en prioridades para un Desarrollo efectivo, lo que incluye financiación para el Desarrollo (recursos domésticos y ayuda) y Cooperación Sur-Sur liderada por las capacidades humanas e institucionales locales (NEPAD, UNECA, Un-OSAA, 2012: 17).

Se afirma que, en los últimos años “la Cooperación Sur-Sur se ha convertido en un complemento importante de las relaciones Norte-Sur” (NEPAD, UNECA, UN-OSAA:25) y se sostiene que la NEPAD se ha convertido en un fuerte promotor de la misma, al mismo tiempo que se subraya el compromiso de los países africanos con el análisis de las experiencias de CSS en marcha como parte del compromiso de la región con el impulso de la agenda de la eficacia de la ayuda.

En la Unión Africana (UA) no se han producido eventos de relevancia en la materia y en el discurso pronunciado por Nkosazana Dlamini Zuma al asumir el 16 de julio de 2012 el cargo de Presidenta de la Comisión de la Unión Africana —un momento considerado importante en la historia de la UA ya que por vez primera ocupa el cargo una mujer, y también por vez primera, una persona del Sur de África— no pronunció ni una sola vez la palabra “cooperación” y solo utilizó la palabra “Sur” para referirse a su origen en el “Sur de África”.

## Conclusiones

Como decíamos en la introducción, estamos atravesando un tiempo de calma —al menos formal— en el campo de la CSS.

No es que se hayan verificado avances importantes en materia de acuerdos, sino que gran parte de los debates parecen haber entrado en un período de aletargamiento debido a la continuidad de la incertidumbre internacional, reforzada ahora en lo atinente a la CID por los fuertes recorten en la AOD de los donantes del CAD y en la nuevas estrategia de cooperación que se encuentra en vías de aprobación al interior de la Unión Europea y se traducirá en el cambio de estatus de entre 8 y 11 países que pasan de ser receptores de su ayuda a “socios en el Desarrollo”, un eufemismo poco claro todavía.



Esta misma realidad explica que temas de interés para los donantes tradicionales estén perdiendo peso al interior de los debates de la CSS, consecuencia de la pérdida de influencia de los primeros. El mejor ejemplo de esto se ve en la caída agenda de la eficacia de la ayuda y del poco interés que está generando en diferentes regiones del Sur el trabajo que está realizando (¿?) el *Building Block* sobre CSS establecido en el IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda reunido en Busán a finales de 2011.

Podemos también encontrar que en este marco parece finalmente haberse impuesto la idea de la CS es complementaria de la Norte-Sur, idea con la que no estamos de acuerdo<sup>15</sup> pero que —como vimos en este trabajo— ha sido adoptada por la ONU, la CEPAL, la NEPAD y la ASEAN, entre otras instituciones.

Es de esperar que en los próximos meses esta tranquilidad comience a ser sacudida a medida que se aceleren los trabajos de construcción de una agenda para la CID post-2015, en la que la CSS deberá marcar posiciones y hacerse de un lugar específico.

Las condiciones mundiales son hoy muy diferentes a las que existían cuando en 2000 se aprobaron los ODM, y los países que protagonizan la CSS deberán nuevamente enfrentar el desafío de lograr acuerdos que les permitan aprovechar un contexto internacional que les es favorable y servirá de marco para la definición de la futura agenda global de la cooperación internacional.

Sostenemos desde hace tiempo en esta sección que el desafío medular e histórico que enfrenta la CSS hoy es el de establecer bases sólidas que le permitan seguir creciendo cuando los vientos cambien de dirección. Hasta ahora, y a pesar de que se han producido algunos avances notorios —sobre todo en América Latina y Caribeña— esto no ha sido posible ni en los tiempos de un resurgir tumultuoso previo al estallido de la actual crisis mundial ni en el actual período de calma.

De cara al futuro bueno es recordar las palabras de Stephane Hessel (2009:81): “Una política eficaz de solidaridad entre actores sociales del Norte y del Sur solo podría existir si se basara en fundamentos renovados. La compasión y la ir [...] no fundan políticas”.

La CSS deberá, en el corto plazo, demostrar que los principios que declama pueden construir más que acciones y proyectos puntuales. Deberá sacarlos del marco estrecho de la cooperación internacional para llevarlos como bandera en los debates sobre qué mundo deseamos construir para el futuro.

---

<sup>15</sup> Hemos presentado nuestra posición al respecto en esta misma sección, en el n° 24 de la REDC, verano de 2009. Páginas 172-173.

Es temprano aún para decir “*alea jacta est*”<sup>16</sup>, pero pronto será tarde para lamentarse por lo que no hayamos sido capaces de hacer por fortalecer la voz de la CSS en los próximos meses.

### **Bibliografía**

---

- CEPAL (2012a): *Actividades del sistema de la CEPAL durante el bienio 2010-2011 para promover y apoyar la Cooperación Sur-Sur* (LC/G.2531 (SES.34/10)), CEPAL. Disponible en [http://api.ning.com/files/WftATHJyhgH3W4RxLmsjHurwBSSqKifkrKYpfYB9Jah-sql5HxQdL12\\*csO79oUG7qeDVMLaneVUHnN31jNQdqJtcYAclfo/2012458SES.3410Cooperacion\\_Sur\\_Sur\\_WEB.pdf](http://api.ning.com/files/WftATHJyhgH3W4RxLmsjHurwBSSqKifkrKYpfYB9Jah-sql5HxQdL12*csO79oUG7qeDVMLaneVUHnN31jNQdqJtcYAclfo/2012458SES.3410Cooperacion_Sur_Sur_WEB.pdf) (último ingreso 7 de diciembre de 2012).
- (2012b): *Los Países de Renta Media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales. Nota de la Secretaría* (LC/G.2532 (SES.34/11)), CEPAL. Disponible en [http://api.ning.com/files/dmA1CXrebeBNp-9nkNcL6XjlkSBhfVsWYZaod\\*NU5FZyDtSo-Y7tciyl-LIdFmVuTM9miHXMy3-2miNqViaL1VIRlWBv5gc/2012490SES.3411Paises\\_renta\\_media\\_WEB.pdf](http://api.ning.com/files/dmA1CXrebeBNp-9nkNcL6XjlkSBhfVsWYZaod*NU5FZyDtSo-Y7tciyl-LIdFmVuTM9miHXMy3-2miNqViaL1VIRlWBv5gc/2012490SES.3411Paises_renta_media_WEB.pdf) (último ingreso 7 de diciembre de 2012).
- HESSEL, Stephane (2009): *Hacia nuevas solidaridades. Diez diálogos sobre cooperación al desarrollo*, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- NEPAD, UNECA, UN-OSAA (2012): *Africa's Decade of Change*, NEPAD-UNECA-UN-OSAA, s.l.e.
- SEGIB (2012): *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012*, SEGIB, Madrid.

---

<sup>16</sup> “La suerte está echada”. Frase célebre por haberla pronunciado Julio César en su regreso a Roma tras incumplir la orden del gobierno de la ciudad de no cruzar con sus tropas el río Rubicón.