
SEGUIMIENTO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR

JAVIER SURASKY

PALABRAS CLAVE

Cooperación Sur Sur; Sistema Internacional de Cooperación para el Desarrollo; IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda; Sur Global.

RESUMEN

Esta sección repasa los principales documentos y reuniones que tuvieron lugar en el segundo semestre de 2010 y a lo largo de 2011 vinculados a la Cooperación Sur-Sur, tanto a escala global como regional, a partir de lo cual identificamos una serie de nuevos desafíos que deben enfrentar sus actores. Se hace una especial referencia a la realización del IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda reunido en Busán los días 29 y 30 de noviembre y 1º de diciembre de 2011 considerando sus antecedentes inmediatos y la forma en que el mismo recibió la Cooperación Sur-Sur.

ABSTRACT

This section reviews key documents and meetings that took place in the second half of 2010 and during 2011 related to the South-South cooperation, both global and regionally, from where we have identified a series of new challenges that actors must face. It is made a special reference to the IV High Level Forum on Aid Effectiveness met in Busan on 29 and 30 November and 1 December 2011, taking into account its immediate antecedents and treatment of the South-South cooperation.

RÉSUMÉ

Cette section révisé les principaux documents et réunions qu'ont eu lieu dans la seconde moitié de 2010 et pendant le 2011 relatifs à la coopération Sud-Sud, à la fois globale et régionalement, à partir des quels nous avons identifié une série de nouveaux défis que les acteurs doivent faire face. Il fait une spéciale référence au IV Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide réunit à Busan le 29 et 30 Novembre et 1 Décembre 2011, en tenant compte de ses antécédents immédiats et le traitement de la coopération Sud-Sud.

Introducción

Si debiésemos definir en una sola palabra los tiempos que atravesamos a escala global, esta sería sin dudas “crisis”: desde el inicio del siglo —y con menor visibilidad durante la última década del anterior— hemos saltado desde una crisis a la siguiente sin solución de continuidad: crisis de seguridad, energética, alimentaria, del norte musulmán de África, financiera...

Con diferentes apellidos, el mismo fenómeno se expresa por distintas vías y quizás ya es hora de comenzar a denominarlo por su verdadero nombre: crisis política del ordenamiento global.

En estos tiempos la Cooperación Sur-Sur (CSS) atraviesa sus propias dificultades sin por ello dejar de afirmarse, y ya nadie puede sorprenderse por su progreso ni tildarla de una modalidad “nueva” de cooperación internacional a menos que persiga con ello algún propósito poco transparente —y por ello seguramente inconfeso— o sea simplemente un ignorante. De hecho “los economistas han pronosticado que, en el año 2030, la Cooperación Sur-Sur será uno de los principales motores del crecimiento y representará el 57% del producto interno bruto (PIB) mundial” (ONU, 2011: punto 9).

El recorrido que realizaremos a continuación por los caminos seguidos por la CSS desde la segunda mitad del año 2010 hasta el IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda reunido en Busán, Corea, a inicios de diciembre de 2011 es una buena muestra tanto de los avances como de los fracasos que ha atravesado. Unos y otros pueden también leerse en clave de desafíos, quedando claro que la principal responsabilidad por superarlos se encuentra en cabeza de los líderes de los países del Sur global, sea como sea que prefiera el lector interpretar este término.

Una agenda cada vez más compleja, atravesada por temas globales

El mencionado contexto internacional de crisis globales, los cambios en la distribución del poder mundial que estamos presenciando y que han dado alas a la imaginación de los creadores de siglas —algunas muy conocidas como BRICS o PIIGS, y otras menos instaladas como EAGLES y CIVETS¹— sumados a la propia dinámica de la CSS han contribuido a que la agenda de esta última haya crecido en complejidad.

El tema que más fuertemente ha marcado los debates ha sido el de la Eficacia de la Ayuda y —en particular— el debate en torno al posicionamiento de la CSS dentro de ese proceso.

En esta misma sección nos hemos referido al tema en oportunidades anteriores, lo que nos ahorra tener que hacer referencias al *Task Team on South-South Cooperation* (TT-SSC) creado por la OCDE, que tuvo uno de sus muchos (¿demasiados?) encuentros en junio de 2010 en el marco de la reunión del Foro de Cooperación al Desarrollo (FCD) del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC).

Ese encuentro sirvió a los países presentes aprobar un plan de trabajo para avanzar en la vinculación entre la CSS y la Agenda de la Eficacia de la Ayuda, destacándose la elaboración de los resultados de lo realizado por el TT-SSC a fin de presentarlos en el IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (FAN-4) que se reuniría a finales del 2011.

Aunque el trabajo del TT-SSC continuó a lo largo de todo el período que recorremos, y más allá de los aportes que pueda haber realizado al FAN-4, este grupo fracasó en lo que —de acuerdo a la visión de quien escribe— era su misión política fundamental: enlazar a los BRICS en la agenda establecida por las declaraciones de París y Accra, donde se sentaron las bases de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda. Más adelante dedicaremos un apartado específico al tema de la Eficacia de la Ayuda.

Podemos afirmar, no obstante la primacía de los debates en torno a esa cuestión, que otros asuntos de interés global han marcado la agenda de la CSS,

1. BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica) potencias regionales con intenciones de proyectarse globalmente; PIIGS (Portugal, Irlanda, Italia, Grecia, España) países europeos en declive; EAGLES (*Emerging and Growth-Leading Economies*: Brasil, China, Egipto, India, Indonesia, Corea, Rusia, México, Taiwán, Turquía) países de los cuales se espera en los próximos 10 años un crecimiento superior al de los que integran el G-7; CIVETS (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica) economías que se perfilan como destinos atractivos para los inversionistas por el incremento de sus Productos Brutos Internos, con poblaciones numerosas y jóvenes.

y la preocupación por el estado del medio ambiente ha sido —sin dudas— uno de ellos.

Este tema, instalado de cara a la Conferencia sobre Cambio Climático (COP 17) reunida en Durban en diciembre de 2011 y a la futura conferencia Río+20, atravesó toda la agenda del Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo (SICD). Solo a modo de ejemplo podemos mencionar el compromiso del Consejo Europeo, construido a lo largo de sus 2 primeros encuentros del año 2010, de dedicar junto a otros socios desarrollados la cantidad de USD 100 mil millones por año hasta el 2020 para ayudar a los países en Desarrollo a luchar contra el cambio climático.

Un tercer punto a tener en cuenta ha sido el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio que en diciembre de 2010 atravesaron la línea que marcaba los 2/3 del plazo acordado para su logro.

En este asunto se destaca la “Cumbre sobre los ODM” (en realidad una Reunión Plenaria de Alto Nivel realizada en el marco del 65^a período de sesiones de la Asamblea General de la ONU) que tuvo lugar entre los días 20 y 22 de septiembre de 2010 y cuyo documento final titulado “Cumplir la promesa: unidos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, afirma en su punto 62:

“Acogemos complacidos las actividades en curso encaminadas a fortalecer y apoyar la Cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular. Destacamos que la Cooperación Sur-Sur es un complemento de la cooperación Norte-Sur, a la que no puede sustituir. Exhortamos a la aplicación eficaz del documento final de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur, celebrada en Nairobi del 1 al 3 de diciembre de 2009.”

Referencias similares aparecen en varios otros puntos del mencionado documento.

Dentro del marco de las Naciones Unidas se debe destacar la consideración de la CSS y Triangular en el marco del Foro de Cooperación al Desarrollo (FCD) del ECOSOC de junio de 2010, algo que ya se preveía a partir de la consideración de las mismas en las reuniones preparatorias del FCD, particularmente las de Bangkok en 2008 y Viena en 2009, y ay en ocasión de las sesiones del Foro, una de las mesas de diálogo se dedicó específicamente al debate de la CSS, la Cooperación Triangular y la descentralizada.

En el Informe presentado por el FCD donde se refleja lo actuado en 2010 encontramos referencias a que la CSS

“es cada vez más importante para ayudar a los países en desarrollo a enfrentar, sobre la base de la solidaridad entre ellos, los desafíos del desarrollo. La Cooperación Sur-Sur tiene características que la distinguen de la cooperación Norte-Sur, tales como la ausencia de condicionalidades, relaciones horizontales y complementariedad entre las partes, así como la relación costo-efectividad. No es un sustituto de la tradicional cooperación Norte-Sur” (ECOSOC, 2010: 7).

Más adelante, el mismo Informe asegura que el FCD: “puede jugar un rol central en llevar la Cooperación Sur-Sur a los foros internacionales formales e informales en los que se discuten los marcos de la cooperación al desarrollo” (ECOSOC, 2010:25).

Una inesperada alusión a la CSS, muestra de su creciente consideración en la agenda internacional, aparece en la resolución 16/15 del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, titulada “La función de la cooperación internacional en apoyo de los esfuerzos nacionales para hacer efectivos los derechos de las personas con discapacidad” y que fuese aprobada el 24 de marzo de 2011. Allí se reconoce

“la importancia de la cooperación internacional a todos los niveles, incluidas la Cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, que complementan la cooperación Norte-Sur, así como la cooperación regional y la cooperación con y entre la sociedad civil, en particular las instituciones nacionales de derechos humanos y las personas con discapacidad y sus organizaciones representativas”.

Aún dentro del marco multilateral por excelencia, debemos hacer referencia a la IV Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, reunida en Estambul entre el 9 y el 13 de mayo de 2011, de la que resultara el *Programa de Acción en favor de los Países Menos Adelantados* para el decenio 2011-2020 en el que se hace un extensa consideración de la CSS, afirmándose que “La Cooperación Sur-Sur y su programa deben ser determinados por los países del Sur y seguir orientándose por los principios del respeto de la soberanía, la implicación y la independencia nacionales, la igualdad, la no condicionalidad, la no injerencia en los asuntos internos y el beneficio mutuo” (Capítulo IV Bis, punto 2)

Para afirmar a continuación que “La Cooperación Sur-Sur no sustituye la cooperación Norte-Sur, sino que la complementa” (Capítulo IV Bis, punto 3).

Nótese que en todas las citas precedentes encontramos referencias al lugar que ocupa la CSS dentro del SICD o, en otros términos, a cuál es su relación con la cooperación tradicional originada en los países del Norte. Estas referencias son reflejo de una discusión que ha ido cobrando cada vez más fuerza y que lejos está de cerrarse, incluso entre los propios países del Sur ya que mientras algunos acompañan a la posición que parece haberse oficializado —la CSS es complementaria de la Norte-Sur, lo que se traduce en que no pretende sustituirla no entrar en competencia con aquella— hay una línea minoritaria en el Sur que defiende la idea de que no se trata de “complementos” —la CSS no viene a “complementar” a la tradicional— sino que se trata de 2 maneras diferentes de realizar la cooperación internacional que deben dialogar en carácter de iguales a efectos de aprovechar las sinergias existentes entre ambas.

Una referencia de indispensable consideración está dada por el informe “Estado de la Cooperación Sur-Sur” (A/66/229) presentado por el Secretario General de las Naciones Unidas el 3 de agosto de 2011, en el que se abarca lo sucedido entre 2009 y ese año. A poco de comenzar el informe nos recuerda que

“La mayoría de los pobres del mundo viven en los países de ingresos medianos del Sur, que se han visto muy afectados por la recesión económica de 2008, lo que, a su vez, ha aumentado su vulnerabilidad a la subida de los precios de los alimentos, al aumento del desempleo, a la falta de servicios de salud y a los efectos sociales y ambientales del cambio climático” (ONU, 2011: punto 4).

al tiempo que afirma: “países como el Brasil, China, la India y Sudáfrica se han convertido en los líderes de una nueva geografía del crecimiento, como lo demuestra su notable resistencia frente a la crisis económica de 2008 y 2009” (ONU, 2011: punto 2).

Aquí es necesario introducir una reflexión que, creemos, puede marcar en parte el futuro de la CSS: se verifica en los foros internacionales en que se debate la cooperación al desarrollo una ruptura entre los Países de Renta Baja (PRB) y los PMA, por un lado, y los de Países de Renta Media (PRM), por el otro.

A partir de los ODM y la concentración de recursos de los donantes tradicionales en los países de menor renta, los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) con destino en PRM han decaído muy considerablemente. Muchos donantes bilaterales se han retirado de los PRM en que trabajaban.

Como consecuencia los PRM han planteado fuertes argumentos a favor de la necesidad de mantener la cooperación tradicional que se les otorgaba, lo que ha ido generando la referida tensión con los PMA y los PRB, hoy destino de recursos de AOD que antes se dirigían a los PRM.

Los países del Sur deberán trabajar fuertemente sobre esta grieta antes de que se agrave con la consiguiente pérdida para la ya frágil posibilidad de concreción práctica de la idea teórico-política de un Sur global trabajando en conjunto.

Volviendo al Informe, su texto afirma la fortaleza de la CSS, su impulso sostenido en el marco de la crisis financiera y sus aportes al logro de los ODM, enmarcando el proceso en las crecientes relaciones comerciales intra-Sur, el fortalecimiento de sus países como destino de Inversión Extranjera Directa (IED), para referirse luego a la fuerza demostrada por los procesos de integración en marcha y al creciente involucramiento del sistema de las Naciones Unidas en apoyo a al CSS.

Respecto de la ya mencionada discusión en torno a las relaciones entre la CSS y la cooperación Norte-Sur, se afirma que

“Las distinciones entre la asistencia Sur-Sur para el desarrollo y la AOD tradicional también se han vuelto más claras [...]. Una nueva y notable distinción es la de que los países del Hemisferio Sur proveedores de asistencia tienden a emplear una estrategia polivalente de desarrollo, en la que incorporan comercio, inversiones y ayuda y que suelen utilizar para proyectos de infraestructuras o para desarrollar la capacidad productiva” (ONU, 2011: punto 15).

El texto se cierra con un título dedicado a “Problemas pendientes, oportunidades y recomendaciones”, identificando entre los primeros a la creciente desigualdad entre los países del Sur y al interior de los mismos, a la falta de coordinación entre diferentes plataformas que trabajan en el campo de la CSS y a las dificultades financieras que la misma enfrenta.

Entre las recomendaciones, la mayor parte de ellas repetidas en varias oportunidades, se destaca la referencia a integrar al sector privado, un llamamiento que está atravesando todo el SICD y que despierta no pocas polémicas.

No podemos terminar nuestras alusiones a lo hecho en el marco de la ONU sin antes recordar que el 19 de diciembre—fecha en la cual la Asamblea

General de la organización refrendó el Plan de Acción de Buenos Aires surgido de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo— se celebró el Día de la Cooperación Sur-Sur, una práctica que se inició con la adopción de la Resolución A/RES/58/20 del 23 de diciembre de 2003.

Otros foros multilaterales destacados no han dedicado a la CSS la atención que le dispensó la ONU. El G20, por ejemplo, dio en 2010 un cierto protagonismo a la CSS como parte de una estrategia global por resolver las sucesivas crisis que marcan el ritmo de la política internacional², pero al iniciarse el año 2011 Corea dejó la Presidencia del Grupo en manos de Francia, y desde entonces la CSS no ha vuelto a ser considerada en ninguno de sus documentos principales: no se hace siquiera una sola mención a la misma en el comunicado final de la reunión de sus Ministros de Desarrollo de Washington del 23 de septiembre de 2011 ni en la Declaración resultado de la Cumbre del G20 de Cannes del 4 de noviembre de 2011, a pesar de que su título —*Building our common future: renewed collective action for the benefit of all*— podría sugerir lo contrario.

La CSS en la agenda del Sur

En las agendas regionales del Sur la CSS ha recibido una atención desigual.

Si realizamos un análisis que vincule la actualidad de la CSS a nivel global con su desarrollo a nivel regional, hallamos que hoy Latinoamérica se encuentra al frente del proceso de estudio, sistematización e impulso de esta forma de hacer cooperación internacional, y por ello comenzamos por repasar lo ocurrido en esa región.

En el MERCOSUR se verifica el crecimiento de la cooperación entre los Estados partes, que ha recibido un fuerte impulso tras la creación del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), sin embargo sigue quedando como una cuenta pendiente avanzar sobre la capacidad del bloque de convertirse en actor de la CSS. Recordemos que ya en 2008 —en el marco de la XXXV Reunión del Consejo del Mercado Común— se creó formalmente el Grupo de Alto Nivel para la elaboración de un Programa de

2. Ver el *Seoul Development Consensus for Shared Growth* y el *Multi-Year Action Plan on Development*, ambos aprobados en la Cumbre del G20 realizada en Seúl en 2010. Entre los compromisos asumidos por los países integrantes del Grupo en esa reunión encontramos el realizado por la Argentina de promover la CSS y brindar por su intermedio apoyo a los Países Menos Adelantados, junto a otros de parecido tenor asumidos por China y Brasil.

Cooperación Sur-Sur (GANASUR), que nunca se ha puesto en funciones y que hoy se considera definitivamente “muerto” —de hecho se discute hoy al interior del MERCOSUR el establecimiento de un Grupo de Alto Nivel sobre Cooperación Internacional—.

Creemos que el MERCOSUR no ha sido efectivo en enfrentar una serie de desafíos en materia de cooperación internacional, entre los cuales destacamos los de generar la capacidad de presentarse hacia el exterior con una voz única —aunque un paso en este sentido parece haberse dado con la creación de la figura del Alto Representante-General del MERCOSUR, designándose en el mismo a Samuel Pinheiro Guimarães— ni ha sabido construir una agenda subregional común de desarrollo que vaya más allá de los grandes títulos.

Es interesante comenzar a prestar atención a los desarrollos que en el área de nuestro interés pueda tener la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR): si bien todo su discurso está atravesado por la cooperación en sentido amplio, se trata de un proceso apenas naciente —su documento constitutivo entró en vigor a comienzos de 2011— pero que por su naturaleza eminentemente política puede convertirse en un ámbito propicio para el debate de la CSS en América.

La tarea más importante al respecto viene siendo llevada en la actualidad en el marco del proceso de Cumbres Iberoamericanas, en general, y por su Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, en especial.

A lo largo del período que estamos considerando se realizaron 2 Cumbres Iberoamericanas. En la XX Cumbre, reunida en la ciudad de Mar del Plata, Argentina, en diciembre de 2010, se aprobó un Plan de Acción en el que los Jefes de Estado y de Gobierno de los países iberoamericanos dieron instrucciones a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) para que:

“Presente una propuesta de aumento de los recursos que destina del presupuesto ordinario y otros recursos propios, al Programa de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur o a otros Programas a decisión de los Responsables de Cooperación, con el objeto de alcanzar el 10% en 2012, según lo establecido en el Programa de Acción de Lisboa” (punto 16.a).

Una meta que solo se ha cumplido parcialmente con el incremento del presupuesto dedicado al programa desde el 5% que tenía en 2010 al 7% en 2012.

Además se encomendaba a la SEGIB a promover

“la participación en el proceso preparatorio del IV Foro de Alto Nivel de Corea 2011 sobre Eficacia de la Cooperación, el mantenimiento de la cooperación al desarrollo hacia los países de Renta Media, así como la relevancia y la especificidad de la Cooperación Sur-Sur y Triangular como medios idóneos para realizar aportes significativos y singulares al proceso de cooperación internacional” (punto 21.h).

En ese encuentro se aprobó un nuevo *Manual para la Cooperación Iberoamericana*³.

En la XXI Cumbre, que tuvo lugar en Asunción, Paraguay, en octubre de 2011, la labor de la CSS en Iberoamérica fue nuevamente resaltada.

En el marco de ese encuentro se presentó el *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011* (SEGIB, 2011), documento que refleja mejor que ningún otro los debates y la realidad de la CSS en la región. Se sostiene allí que “la Cooperación Sur-Sur reafirma una vez más su potencial para generar un desarrollo que no se entiende solamente en términos economicistas, sino que involucra las dimensiones de la participación ciudadana, la solidaridad entre los pueblos y la promoción de la democracia” (SEGIB, 2011:17).

Junto a los aportes reseñados existen otros, como el trabajo realizado en el marco del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) o en plataformas de integración como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) que no podemos incluir en este texto por razones de espacio.

A nivel nacional cabe destacar la creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) en diciembre de 2010 y de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional (AMEXCID) en septiembre de 2011.

Cabe aclarar también que en 2011 debió haberse reunido la III Cumbre América del Sur-África (Cumbre ASA) en Libia y la III Cumbre América del Sur - Países Árabes (ASPA) en Lima, pero los sucesos que son de público conocimiento forzaron a postergar ambos encuentros, que tendrán lugar en mayo —en Guinea Ecuatorial— y en abril —en Lima— de 2012, respectivamente.

3. Disponible en www.segib.org/programas/files/2011/02/MANUAL-OPERATIVO-2010.pdf

Sé se realizó en agosto de 2011, en la ciudad de Buenos Aires, la V Reunión de Ministerial del Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (FOCALAE/FEALAC), en el marco de la cual se desarrolló un *side event* sobre cooperación internacional que reunió, por primera vez, a funcionarios de la Cooperación Internacional de 17 países que integran el Foro.

Precisamente en la región asiática nos llama la atención lo sucedido en el marco de la 5ª Reunión Ministerial sobre el Desarrollo de Recursos Humanos del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) que tuvo lugar en Beijing en Septiembre de 2010. En dicho encuentro se adoptaron una serie de parámetros que deben actuar como guía para crear un marco para “los intercambios y la cooperación regional que colabore a lograr un crecimiento inclusivo” (punto 10). Ninguna de las recomendaciones menciona a la CSS⁴.

Las cumbres de la APEC de 2010, en Yokohama, y de 2011, en Honolulu, no aportaron mayores referencias: aunque aparecen algunas menciones a la “cooperación técnica” estas siempre están enmarcadas por visiones sectoriales entre las que destacan las relativas a la agricultura, la soberanía alimentaria y la sostenibilidad ambiental.

Lo mismo puede afirmarse de las 3 cumbres de la ASEAN que tuvieron lugar en el período que recorremos, realizadas en Hanoi en septiembre de 2010, Jakarta en mayo de 2011 y Bali en noviembre del mismo año, aunque sí nos parece relevante que en el primero de esos encuentros se hayan acordado planes de acción para implementar asociaciones estratégicas entre la ASEAN, por un lado, y China, Corea e India, por el otro, por plazos que se extienden hasta 2015⁵.

En el marco de África tampoco hallamos menciones a la CSS en las reuniones de las XVI y XVII cumbres de la Unión Africana, realizadas en Addis Abeba en enero y en Malabo en junio de 2011, respectivamente. Solo como hecho curioso cabe mencionar que en la última se presentó una declaración de Guinea Ecuatorial, España y la Comisión de la UA referida a la adopción del español como lengua oficial de la UA (por enmienda de la Carta de la UA realizada en 2004), uno de cuyos párrafos afirma que

“la Unión Africana se esforzará en asegurar la presencia del idioma español en el seno de la Organización, en particular con

4. El Documento completo resultado de ese encuentro está disponible en http://www.apec.org/Meeting-Papers/Ministerial-Statements/Human-Resources-Development/2010_hrd.aspx

5. Todos ellos disponibles en <http://www.aseansec.org/25410.htm>

ocasión de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de la UA, y trabajará para que el español sea una lengua más extendida y apreciada en África”⁶.

Se destaca también la realización de la Segunda Cumbre entre África y los países árabes en la ciudad de Sirte en octubre de 2010 —la primera había tenido lugar en El Cairo en 1977— cuyo documento final, la “Declaración de Sirte” realizó un genérico llamamiento a la cooperación entre ambas regiones y a la realización de inversiones árabes en territorio africano.

Ese encuentro aprobó la Estrategia de Partenariado Árabe-Africana (*Africa-Arab Partnership Strategy*) y un plan de Acción para su implementación que contempla el plazo 2011-2016. La Estrategia establece un marco para la acción conjunta entre ambas regiones en las áreas política, económica, social y cultural, acompañado de un genérico compromiso de utilizar los recursos existentes en las direcciones definidas y de crear nuevos, mencionando expresamente la necesidad de asociar al sector privado.

Aunque es profusa, la labor de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) —que en 2011 celebró el 10º aniversario de su creación— no será aquí desarrollada porque se ha orientado hacia la cooperación tradicional Norte-Sur —en tanto “club de receptores de AOD”— más que a potenciar los propios recursos de los países africanos.

Nuevamente cuestiones de espacio, y la escasa atención prestada a la CSS en ellos, nos impiden comentar la labor realizada por otras organizaciones africanas como la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) o la Comunidad de Desarrollo del Sur de África (SADC)

La Cooperación Sur-Sur y el IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda

En la publicación anterior de esta misma sección hacíamos un recorrido sobre lo actuado en la primera mitad de 2010 por el TT-SSC y otros grupos y organismos de cara a la reunión del FAN-4.

Como decíamos al inicio, este tema ha sido sin dudas el que más fuertemente cruzó la agenda del SICD y de la CSS. Ahora vamos a referirnos a la manera

6. El documento completo puede verse en <http://www.au.int/en/summit/17thsummit/news/african-union-commission-government-republic-equatorial-guinea-and-government-kingdo>

en que el proceso tuvo continuidad y al propio encuentro del FAN-4 en Busán centrándonos en la CSS.

El elemento más importante aportado por el TT-SSC al proceso preparatorio de la reunión de Busán es un informe de evaluación de 110 casos de CSS según la lógica de la Eficacia de la Ayuda (TT-SSC, 2010).

Ese trabajo fue presentado con anterioridad al 31 de marzo de 2011, fecha límite establecida para la recopilación de información sobre la implementación de los principios reconocidos en la Declaración de París de 2005 a nivel país.

Con los datos recopilados se presentó un Informe de Progreso (OCDE, 2011) para nada alentador, cuya principal conclusión fue que de los objetivos establecidos en París solo uno había sido cumplido: la coordinación de la cooperación técnica.

En una parte de dicho Informe se afirma que

“La asistencia provista a través de la Cooperación Sur-Sur está en ocasiones atada a bienes y servicios de los socios del sur. La cooperación técnica en las sociedades Sur-Sur está en ocasiones atada por su naturaleza. La cooperación financiera, cuando es provista en forma de créditos concesionales, está normalmente ligada a la compra de bienes y servicios del país proveedor” (OCDE, 2011: 55).

Este párrafo resume la mirada marcadamente crítica del documento hacia la CSS, afirmándose que “es difícil saber en qué medida esa cooperación contribuye al desarrollo” (OCDE, 2011: 90) y negando que la apropiación por parte del socio receptor sea una característica de esta forma de cooperar (OCDE, 2011: 93).

Pueden debatirse todos y cada uno de los principios que informan a la CSS y la forma en que se reflejan en su implementación. Podemos incluso compartir —con matices— algunas de las afirmaciones del Informe de la OCDE, pero lo cierto es que estas menciones están allí viciadas de un fallo fundamental: los países del Sur —la CSS— no ha tenido rol alguno en la definición de los principios de París y, más aún, varios países del Sur entre los que se cuentan los principales actores de la cooperación que se realiza entre ellos los ha contestado en reiteradas oportunidades.

En términos más claros, la OCDE no representa a los países del Sur ni tiene legitimidad entre ellos.

Aquí llegamos al punto central del problema de la Agenda de la Eficacia en el marco de la CSS: ¿quién ha decidido su inclusión en el proceso? ¿Sobre qué bases? ¿Con qué legitimidad?

Estas preguntas nos llevan a una segunda cuestión trascendental: ¿quién está habilitado hoy para hablar en nombre de la CSS? ¿Hay “una sola” CSS?

Y finalmente ¿Cómo interpretar la participación en el proceso de países del Sur que dependen en gran medida de la AOD, que se benefician de la concentración de la ayuda que estamos presenciando o que tienen proyectos políticos de liderazgo atados a alineamientos acrílicos —o casi acrílicos, que no es lo mismo pero es igual— con países del Norte? Los ejemplos sobran y son muy diversos: Timor-Leste, Congo, Colombia...

En el mismo marco de Busán la CSS sigue siendo un actor colateral: solo 2 *side events* la tuvieron como protagonista: la presentación del mencionado informe de la SEGIB, de 30 minutos, y una mesa sobre CSS y triangular como vehículos para el fortalecimiento del intercambio y creación de conocimientos, propuesta por Japón, a la que se concedieron 90 minutos—.

Manteniendo nuestra mirada en la CSS los insumos más importantes con los que trabajó el encuentro fueron los siguientes:

1. Position Paper: Partner Countries’ Vision and Priority Issues for HLF 4: donde se afirma que la CSS se ha convertido en una fuente tangible de recursos para el desarrollo, mediante la cual los PRM construyen asociaciones horizontales para compartir sus experiencias. Se reconoce el creciente rol de la CSS dentro de la Cooperación Internacional al Desarrollo, afirmándose que “el liderazgo mostrado por los PRM en compartir sus experiencias representa una fuente valiosa que complementa la más tradicional cooperación Norte-Sur” de lo que se sigue que “el desarrollo de capacidades en la PRM no solo se refieren a la gestión de la ayuda ingresante, sino además a la capacidad de gestionar el envío de cooperación a través de modalidades de Cooperación Sur-Sur y triangular”.

2. African Consensus and Position on Development Effectiveness: Aid Reform for Africa’s Development: firmado por los Estados Miembros de la UA, parlamentarios, organismos e instituciones económicas regionales, representantes de la sociedad civil, hombres de negocios y académicos de África, este documento presenta una posición común del continente respecto de la Eficacia del la Ayuda en África.

El “Consenso Africano” subraya fuertemente el valor de la CSS, y particularmente de la CSS intra-africana, pero deja claro que la intención es la de sumar estos esfuerzos a los que realiza la cooperación tradicional en la región, notándose en todas sus afirmaciones un cuidadoso uso de lenguaje que no permita malas interpretaciones en este sentido. El punto 46.b es un buen ejemplo al respecto cuando afirma que “interesa a África un mercado competitivo de asistencia al desarrollo, basado en una asociación genuina enfocada en el desarrollo de capacidades. La segunda generación de Cooperación Sur-Sur, en particular con los BRICs, es complementaria a las tradicionales asociaciones para el desarrollo y es vista como una oportunidad”

Se trata de un fuerte giro respecto a un documento previo —de diciembre de 2010— conocido como el *Consenso de Túnez* aprobado como parte del proceso de construcción de una agenda africana frente al FAN-4, donde se afirmaba que

“La Cooperación Sur-Sur ofrece un paradigma alternativo [a la Norte-Sur] [...] es además mejor en términos de costo-efectividad que seguir utilizando los servicios de empresas consultoras del Norte. Quizás más importante, la Cooperación Sur-Sur es una asociación entre pares libre de las dinámicas negativas que afectan a los proveedores del Norte, a veces bien intencionados”.

Como se ve la proximidad del foro de Busán produjo un cambio no menor en la mirada africana respecto del tema.

3. la EU Common Position for the Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness: que tras afirmar que “es importante que todos los asociados para el desarrollo relevantes, incluyendo los proveedores de Cooperación Sur-Sur, las economías emergentes, organizaciones multilaterales, el sector privado, la sociedad civil y las fundaciones privadas sin ánimo de lucro, implementen los compromisos acordados en Busán” (punto 4) para luego dedicar un título al rol de las economías emergentes y la CSS en cuyo punto 46 se hace un llamado a que el documento final del FAN-4

“confirme la creciente importancia de la Cooperación Sur-Sur y triangular para el desarrollo [...] La UE enfatiza la importancia de que los países socios y las economías emergentes definan la manera en que la ayuda y la agenda de la eficacia del desarrollo se relacionan con la Cooperación Sur-Sur y cómo esta agenda puede beneficiarse de las lecciones de la Cooperación Sur-Sur”.

Latinoamérica no pudo lograr una posición común y presentó dos documentos, uno surgido del Programa de apoyo a la Cooperación Sur-Sur de la SEGIB, representativo de la posición de los PRM de la región, y otro proveniente de los países de América Central y el Caribe, menos afecto a cuestionar la cooperación Norte-Sur.

Este “desdoblamiento” de América Latina explica, al menos en parte, que la presencia de las posiciones de los PRM en Busán hayan sido poco escuchadas: ha sido este grupo de países el que ha resultado más desfavorecido por los resultados de Busán, que no son más que la continuidad de una lógica que excede a la agenda de la eficacia de la ayuda.

Otro de los documentos aportados al FAN-4 es la Declaración de la Sociedad Civil presentada por Better Aid y titulada “Better Aid y Eficacia del Desarrollo por el mundo de queremos”. Lamentablemente en ese documento Better Aid solo tuvo para decir respecto de la CSS lo que sigue: “Instamos a todos los actores del desarrollo a que apoyen una Alianza Mundial que [...] garantice mecanismos para la participación inclusiva de las OSC en la Cooperación Sur-Sur y reconozca nuestra contribución esencial al proceso”.

Esta posición no está en concordancia con lo expresado por la misma plataforma a comienzos de 2010, en su *Documento de Posicionamiento Político sobre la Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo* en el cual, de acuerdo a sus propias palabras “el Grupo de Coordinación Better Aid propone un conjunto de recomendaciones para implementar la Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo” para lo que realiza un análisis de la CSS en el actual contexto de crisis mundial.

En ese trabajo se afirma que “la CSSD debería dar cuenta de una alianza para el desarrollo más equilibrada que la que se da en el caso de la cooperación Norte-Sur para el Desarrollo, la AOD y la propia ayuda fundamentalmente encarnan relaciones inequitativas”, sentido que se ve reforzado con el siguiente párrafo:

“La ayuda a través de la CSSD es tan sólo una parte de las formas de cooperación que se establecen entre países del sur y fácilmente puede crear y fortalecer relaciones de dependencia. Para prevenir esto, la misma debe enmarcarse en una amplia agenda diseñada por actores que implementan alianzas políticas a nivel Sur-Sur, basándose en modelos alternativos de desarrollo para el sur.”

El documento se cierra con una serie de recomendaciones cuyo debate en el marco del FAN-4 hubiesen sido realmente importantes⁷.

Lo que sí preocupó a muchos de los presentes en Busán fue si China, Brasil o la India se sumarían al documento final resultante de la conferencia: al inicio de la misma el representante chino presentó una postura dura afirmando que su país no estaba en condiciones de firmar el borrador propuesto, posición a la que se sumaron originalmente los otros 2 mencionados, pero luego variaron su posición y de hecho Brasil estuvo presente en varios paneles⁸.

La reunión se selló con la aprobación de la *Alianza de Busán para una Cooperación al Desarrollo Eficaz (Busan Partnership for Effective Development Co-operation)*, un documento de 36 puntos aprobado el 1º de diciembre de 2011 mediante un método “innovador” en la diplomacia: no se firmó ni se sometió a consenso o votación, sino que se los consideró “endosado” por los Estados participantes del Foro, evitándose así posibles discusiones, desacuerdos y negativas de apoyo a un documento muy trabajosamente redactado.

Siguiendo el texto, observamos que la CSS ha tenido algunos progresos formales dentro del proceso de eficacia de la ayuda, lo que no deja sin efecto la crítica que realizamos anteriormente respecto de las dudas sobre la legitimidad de un foro de la OCDE para tratar esta cooperación.

Se afirma en la “Alianza de Busán” que:

“La naturaleza, modalidades y responsabilidades que se aplican a la Cooperación Sur-Sur son diferentes de las aplicables a la cooperación Norte-Sur. Al mismo tiempo, reconocemos todos somos parte de una agenda de desarrollo de la cual participamos sobre la base de objetivos comunes y principios compartidos. En este contexto, llamamos a incrementar los esfuerzos para apoyar una cooperación efectiva basada en las situaciones específicas de nuestros países, Los principios, compromisos y acciones acordadas en el documento final de Busán deben ser de referencia para las asociaciones Sur-Sur sobre una base voluntaria” (punto 2).

7. El documento completo puede verse en http://www.betteraid.org/es/member-downloads/doc_download/164-policypaperonsouthdevelopmentcooperationesp.html

8. Ver los artículos de *The Guardian* “China pulls out of aid partnership”, disponible en <http://www.guardian.co.uk/world/2011/nov/29/china-pulls-out-of-aid-partnership-busan>: y “China and India to join aid partnership on new terms”, disponible en <http://www.guardian.co.uk/global-development/2011/dec/01/china-india-aid-partnership>.

Esta posición, también presentada en el punto 8 del documento, era un reclamo de los países que practican la CSS que flexibiliza su participación en la agenda de la ayuda.

Los principios compartidos a que hace referencia el párrafo citado están mencionados en el punto 11 y se resumen en apropiación, orientación a resultados, asociaciones inclusivas y mutua rendición de cuentas. Lo interesante es que el punto siguiente afirma que esos principios requieren que las acciones que se desarrollen estén guiadas por una serie de pautas, entre las cuales se menciona “un amplio apoyo a la Cooperación Sur-Sur y triangular, contribuyendo a adaptar esas asociaciones horizontales a la gran diversidad de contextos y necesidades de los países” (punto 12.c).

La siguiente mención a la CSS aparece en el apartado titulado “Inclusión de nuevos actores sobre la base de principios compartidos y compromisos diferenciados” donde se menciona la creciente complejidad de la arquitectura de la cooperación para el desarrollo y se afirma que

“A diferencia de las tradicionales relaciones entre proveedores de ayuda y receptores, las naciones en desarrollo y algunas economías emergentes han sido importantes proveedoras de Cooperación Sur-Sur al desarrollo. Siguen siendo países en desarrollo y siguen enfrentando la pobreza en sus territorios. Como tales siguen siendo elegibles para beneficiarse de la cooperación al desarrollo provista por otros, aun cuando hayan tomado de manera creciente la responsabilidad de compartir sus experiencias y cooperar con otros países en desarrollo. La Declaración de París no toma en cuenta la complejidad de estos nuevos actores, aunque la Agenda de Acción de Accra reconoce su importancia y especificidad. Mientras la Cooperación Norte-Sur sigue siendo la principal forma de cooperación al desarrollo, la Cooperación Sur-Sur continúa evolucionando [...] En Busán todos formamos parte de una agenda integral y más inclusiva de desarrollo en la que esos actores participan sobre la base de objetivos comunes, principios compartidos y compromisos diferenciados” (punto 14).

Hallamos también un título denominado “Cooperación Sur-Sur y triangular para el desarrollo sustentable” en el que se reconoce que muchos países comprometidos en la CSS son proveedores y receptores de diferentes recursos y experiencias al mismo tiempo, lo que enriquece a la cooperación, por lo que se llama a hacer uso de la CSS y de la cooperación triangular sobre la base del éxito

de estas y para aprovechar las sinergias existentes, a fortalecer el desarrollo de las redes de intercambio de conocimientos, los procesos de aprendizaje entre pares y la coordinación entre actores del Sur y a apoyar el fortalecimiento de las capacidades locales y nacionales para un efectivo compromiso de los países con la CSS y triangular (puntos 30 y 31).

Finalmente cabe hacer una referencia al tratamiento de la relación entre la CSS y la Norte-Sur. Siguiendo el consenso que hemos encontrado hasta ahora —respecto del cual hemos afirmado que no se trata de una posición sin oposición— el FAN-4 entendió que “la Cooperación Sur-Sur y triangular, las nuevas formas de asociaciones público-privadas y otras modalidades y vehículos para el desarrollo se han vuelto más importantes, complementando las formas de cooperación Norte-Sur” (punto 5).

Como resultado tangible en el campo de nuestro interés el encuentro de Busán nos ha dejado un *building block* sobre Cooperación Sur-Sur, cuyos objetivos son:

- Promover las buenas prácticas y el desarrollo de capacidades a nivel nacional con miras a la obtención de resultados en materia de desarrollo sustentable, lucha contra la pobreza, reducción de las inequidades y de lucha contra el hambre.
- Crear y utilizar los mecanismos existentes para impulsar la transferencia y adaptación de diferentes experiencias de desarrollo, especialmente desde los BRICS y otros PRM.

Para ello los miembros del *building block* sobre CSS se han comprometido a diseñar un conjunto de lineamientos para un desarrollo efectivo aplicables a la CSS y triangular; diseñar estrategias que permitan a los países del Sur comprometerse en actividades de CSS y triangular; estimular las fortalezas propias y complementarias de los socios para el desarrollo del Sur y del Norte; establecer un intercambio de conocimientos que permita una mejor comprensión, aprendizaje y adaptación de las experiencias de los países en desarrollo y diseñar un marco general de evaluación del aporte de la CSS y triangular a los objetivos de desarrollo globales.

Por el momento nada nos hace presuponer que su tarea vaya a ser más efectiva que la realizada por el TT-SSC, aunque debemos marcar como diferencia inicial la composición más amplia del nuevo instrumento, integrado originalmente por Alemania, Bangladesh, Chile, Colombia, Corea, El Salvador, España, Ghana, Honduras, Indonesia, Japón, México, la Unión Europea, la Secretaría de la Comunidad del Caribe, la *Francophonie*, la Organización de

Estados Americanos, el Foro de Islas del Pacífico, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo, la NEPAD, la Organización Panamericana de la Salud, el PNUD y el Banco Mundial.

Conclusiones

La CSS sigue creciendo. Algunos de los debates que se presentaban en su seno de manera incipiente cuando comenzamos a recorrer esta sección están hoy claramente instalados, y su complejidad va en aumento.

Claramente la región de América Latina y el Caribe se encuentra al frente del impulso a la CSS, lo que parece deberse a la gran cantidad de PRM que se concentra en la región, aunque esto a la vez se esté volviendo un problema al momento de acordar posiciones con vecinos geográficos que pertenecen a grupos de menores ingresos.

Esta fractura entre PRM, PRB y PMA está poniendo en peligro algunos de los progresos logrados por el Sur y fortalece la idea de que no existe “un Sur Global” como tal más allá de los posicionamientos teóricos que lo justifican.

Lejos de ser un impedimento para el crecimiento del Sur, lo que implica hablar de un mundo más justo, esto es una realidad que como tal debe ser conocida y trabajada en pos de resultados políticos. La CSS encuentra allí un nuevo desafío que excede la simple cooperación y que necesariamente debe estar inserta en un diálogo político entre países del Sur de la cual esta sea solo una parte, una pieza más entre las muchas que deberán ponerse sobre el tablero.

Quizás el debate sea aún más complejo, y el desafío sea el de desterrar de una vez por todas la idea de que la renta es un indicador de desarrollo, otra de las esquizofrenias que afectan al SICD que, hace años ya- ha abandonado la idea de desarrollo como crecimiento económico en las discusiones pero la sostiene en los hechos, mal que le pese a Amartya Sen y a los adulones del Desarrollo Humano.

La imposibilidad de forjar un Sur Global se expresa claramente en los resultados del FAN-4: la agenda de la eficacia de la ayuda sigue adelante abriendo paso a la CSS, o más justo sería decir reconociendo lo que esta logra por sí misma, aunque queda por ver cuál será la forma en que los compromisos sobre el papel se trasladen a la práctica de los países del Norte.

La OCDE sigue liderando un proceso que parece, ahora sí, haberse extendido a escala global, y no parece dispuesta a dejar ese lugar de privilegio —en realidad no se ven los motivos que puedan empujarla a tomar tal decisión—.

El Sur sigue siendo el principal impulsor del motor económico global, las crisis se suceden, aparecen nuevos conceptos para explicar la realidad de las antes llamadas “potencias emergentes” y hoy denominados “mercados emergentes” en una transmutación semántica que nos dice a las claras quien gobierna el mundo, si la política o la economía.

Sin renunciar a sus principios, o más bien para no hacerlo, la CSS debe fortalecerse políticamente como imperativo de los tiempos presentes en el que un contexto internacional favorable acompaña a los países del Sur.

Pensar que esto va a continuar para siempre, no aprovechar el *momentum*, dejará a sus responsables en deuda con el futuro del Sur.

Bibliografía

- AYLLÓN PINO, Bruno y SURASKY, Javier [Coords.] (2010) *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, Editorial La Catarata, Madrid.
- CEPAL (2011) *El Financiamiento para el Desarrollo y los Países de Renta Media: Nuevos Desafíos*, Documento de trabajo, CEPAL, Santiago de Chile.
- DE SOUZA SANTOS, Boaventura (2009) *Sociología jurídica crítica para un nuevo sentido común en el derecho*, ILSA, Bogotá.
- ECOSOC (2010) *Report of the 2010 ECOSOC Development Cooperation Forum*, Naciones Unidas, Nueva York. Disponible en: http://www.un.org/en/ecosoc/julyhls/pdf11/report_of_the_2010_dcf.pdf
- KUWAYAMA, Mikio (2010) *Brazil and India: two BRICs as a “building bloc” for South-South cooperation*, CEPAL, Santiago de Chile.
- OCDE (2011) *Aid Effectiveness 2005-10: Progress in implementing the Paris Declaration*, OECD Publishing. Disponible en <http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/en/component/content/article/513.html>
- ONU (2010) *Cumplir la promesa: unidos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (A/RES/65/1)*, Reunión Plenaria de Alto Nivel realizada en el marco del 65° Período de Sesiones de la Asamblea General, 20 al 22 de septiembre.
- ONU (2011) *Estado de la Cooperación Sur-Sur (A/66/229)*, Informe del Secretario General, 3 de agosto.

- SEGIB (2011) *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011*, Estudios SEGIB N° 6, SEGIB, Madrid. Disponible en <http://segib.org/news/files/2011/11/Informe-Sur-Sur-2011-ESP.pdf>
- SEN, Amartya (2011) *La idea de la justicia*, Taurus, Buenos Aires.
- TT-SSC (2010) *Boosting South-South Co-operation in the Context of Aid Effectiveness: Telling the Story of Partners Involved in More than 110 Cases of South-South and Triangular Cooperation*, Task Team on South-South Cooperation, OECD, Paris.
- TT-SSC (2011) *Hacia una Cooperación Sur-Sur y Triangular Efectiva*, Task Team on South-South Cooperation, OECD, Paris.