
EL DEBATE SOBRE LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y SU LUGAR EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA ARGENTINA

ALEJANDRA S. KERN* Y LARA WEISSTAUB**

PALABRAS CLAVE

Cooperación Sur-Sur; Cooperación Norte-Sur; Declaración de París, Política exterior argentina; América Latina.

RESUMEN

La Cooperación Sur-Sur (CSS) se ha convertido en una cuestión de gran importancia en la dinámica del régimen de cooperación internacional al desarrollo. Su debate tiene dimensiones prácticas y sustantivas que afectan la construcción de definiciones relevantes tanto políticamente como para su gestión. La morfología, la estructura de las relaciones, la identidad del Sur, los aspectos normativos y la funcionalidad de la CSS se toman aquí para analizar algunas cuestiones medulares del caso argentino.

ABSTRACT

South-South cooperation (SSC) has become a key issue in the dynamics of the international development cooperation regime. Its debate has practical and substantive dimensions that are relevant at both the

* Investigadora del Centro de Investigación en Cooperación Internacional y Desarrollo (CICI+D) de la Universidad Nacional de San Martín. Doctora en Ciencias Sociales de FLACSO-Argentina. Especialista en temas de cooperación internacional, incluyendo el campo de la ciencia y la tecnología. Desde 1998 ha trabajado en el área de relaciones internacionales del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), siendo Coordinadora de la Unidad de Cooperación entre 2001 y 2009. alekern@gmx.net

** Investigadora del Centro de Investigación en Cooperación Internacional y Desarrollo (CICI+D) de la Universidad Nacional de San Martín. Doctoranda en historia de la Universidad de San Andrés. Magíster en Cooperación Internacional y Desarrollo de la Universidad de Pavia. Co-responsable desde 2008 de la coordinación de la Maestría y la Especialización en Cooperación Internacional (UNSAM). Ha trabajado en el diseño y la gestión de proyectos de cooperación internacional. lweisstaub@unsam.edu.ar

political and managerial level. Criteria like morphology, relational structures, southern identity, normative and functionality of SSC are taken here into account to analyze the case of Argentina.

RÉSUMÉ

La Coopération Sud-Sud (SSC) est devenu une question de grande importance dans la dynamique du système de coopération internationale au développement. Son débat a des dimensions pratiques et substantives qui affectent la construction de définitions pertinentes tant politiquement comme pour sa gestion. La morphologie, la structure des relations, l'identité du Sud, les aspects normatifs et la fonctionnalité de la CSS sont prises ici pour discuter de questions médulaires du cas argentin.

Introducción

Transcurridos más de 30 años de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, la llamada “Cooperación Sur-Sur” (CSS) vuelve a posicionarse en el centro de los debates de la política internacional. El tema, presente y activo desde los años sesenta en la realidad de muchos países en desarrollo, pero relativamente desapercibido en el régimen de cooperación, emerge ahora como un elemento valioso y a la vez discutido en el sistema.

Muchas son las preguntas sobre las que se construye el debate y pocas son las respuestas encontradas: ¿a qué nos referimos cuando hablamos de “Sur”? ¿Cómo se define la Cooperación Sur-Sur? ¿Qué elementos la diferencian de la cooperación “Norte-Sur” (CNS)? ¿Cuáles son sus principios, normas y reglas? ¿Cómo se vincula con el régimen de CNS?

Los funcionarios públicos que desarrollan sus actividades cotidianas vinculadas a la gestión de la Cooperación Internacional encuentran en la CSS un desafío. Tropiezan con actividades que involucran actores con niveles de desarrollo similares y constatan que éstas no pueden ser gestionadas con los mismos criterios con los que se administra la CNS. No es, por lo tanto, un sistema a construirse sino una serie de actividades que se imponen con las aristas y contradicciones propias de la diversidad de visiones e intenciones de quienes las ejecutan y que requiere de la construcción de instrumentos específicos para su administración. La identificación de los criterios que diferencian y definen la CSS se hace, pues, perentoria.

De la reseña histórica del concepto de CSS¹, sólo pueden extraerse algunos de sus usos posibles. Una mirada sobre su pasado demuestra que sus transformaciones estuvieron determinadas por los cambios en el contexto internacional, especialmente en la evolución de las relaciones Norte-Sur.

Durante las décadas de los sesenta y setenta la cooperación entre los países del “Sur” se constituyó como un vínculo político, que destacaba una “identidad común” como “Tercer Mundo”. Basada en una historia de vínculos coloniales y problemas de desarrollo se definía en contraposición con los dos bloques de poder que dividían el escenario internacional. En sintonía con el reclamo de relaciones internacionales más justas y de un nuevo orden económico internacional esta cooperación emergente tenía claros objetivos de transformación del sistema. Luego, como consecuencia de la llamada “crisis de la deuda” y de los cambios ocurridos en las ideas predominantes acerca del desarrollo y de la cooperación, el “Sur” se fragmentó y perdió fuerza como referente de una identidad colectiva para los países en desarrollo. Como corolario, los años noventa fueron testigos de un giro adaptativo en el que la CSS no se definió ya como un elemento de cambio del orden mundial, sino como un vehículo más de adaptación al orden económico neoliberal que se imponía como modelo triunfante tras la caída de la URSS. La crisis económica internacional y las consecuencias de esa década nos obligan hoy a buscar nuevas definiciones para este espacio de cooperación.

Con la intención de aportar a un debate que es rico, necesario y altamente político, este artículo busca clarificar algunos puntos conceptuales y analiza aspectos medulares de esta discusión en la política argentina de cooperación internacional.

Los criterios en debate para la definición de la Cooperación Sur-Sur

¿Qué es la CSS?, se preguntaban, los últimos días de mayo del 2010, un grupo de responsables de las unidades técnicas de cooperación y de académicos del espacio iberoamericano reunidos en El Salvador². Parte importante de la búsqueda pasa por definir su especificidad en el nuevo contexto. El fantasma

1. Estos antecedentes han sido detallados en un trabajo previo titulado *Escenarios y desafíos de la Cooperación Sur-Sur a 30 años de la Declaración de Buenos Aires. Lo viejo y lo nuevo para conceptualizar la Cooperación Sur-Sur. Aportes conceptuales y recomendaciones para la política Argentina*, CICI+D, Documento de Trabajo N°1, octubre, 2009.

2. Seminario Taller “Diseño y programación de la línea de formación e intercambio estructurado de experiencias”, *Programa iberoamericano para el fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur*. El Salvador, 31 de mayo, 1 y 2 de junio de 2010.

de la comparación con la CNS, recorre las preocupaciones y discursos de quienes participan en el debate. Una cuestión principal se plantea, entonces, a partir de su *taxonomía*, es decir en torno a los criterios que permiten clasificar las acciones que pueden ser catalogadas como CSS, trazando los límites para definir las que quedan fuera del género.

Proponemos aquí examinar los criterios centrales sobre los que se centra el debate en búsqueda de una respuesta. Por un lado, aspectos relacionados con cuestiones prácticas u operativas: la morfología de las acciones y la estructura de las relaciones. Por otro lado, criterios más sustanciales: la identidad del Sur, los aspectos normativos y su funcionalidad.

Comenzando por el criterio más práctico —la *morfología*—, cuestiones como la modalidad y el tamaño de la cooperación provista podrían convertirse en patrones diferenciales para tipificar la CSS. El Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009 nos permite tener una idea bastante precisa de la CSS regional³. En una primera aproximación, encontramos que las modalidades utilizadas por la CSS no presentan diferencias sustanciales de algunas propuestas por la CNS. La gran mayoría confluye bajo la forma de cooperación técnica utilizando como instrumentos “estudios, asesorías, pasantías, capacitaciones”⁴. Sin embargo, la CSS fue pensada como un espacio de vinculación multidimensional, que abarca tanto acciones de cooperación técnica, como económica, comercial, social y política. En contraposición con la CNS que extrema los esfuerzos por acotar sus propios límites, la CSS se concibe como un régimen flexible, de amplios márgenes, que tiene en su centro el desarrollo del Estado nacional, y a partir de ello la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones. Esta condición no está sin embargo exenta de problemas de articulación entre diversas agencias de los Estados cooperantes y constituye además una dificultad para acotar su definición.

En cuanto al “tamaño”, las iniciativas son pequeñas, concretas, sin vinculación con grandes programas de cooperación⁵. Este detalle que parece, a primera vista, sólo una cuestión de escala incide, sin embargo, en su capacidad de adaptación respecto de las políticas locales. La CSS no intenta cambios

3. Xalma, Cristina: *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009*, Madrid, SEGIB, 2009.

4. *Ibídem*, p. 37.

5. En el marco de la Conferencia Iberoamericana se ha adoptado como denominador común para establecer las comparaciones la categoría de acción. Esta se refiere a “la ejecución de una o varias actividades que, en un espacio de tiempo variable, cumplen un objetivo concreto”. Dichas acciones pueden ejecutarse a través de distintos instrumentos entre los que destacan “estudios, asesorías, pasantías, capacitaciones” e incluso, “proyectos de cooperación”. Los proyectos, por su parte, se caracterizan por la “ejecución de múltiples actividades [...] durante un periodo mínimo de dos años” y tienen como objetivo último “transferir capacidades, por lo menos, a uno de los socios”. *Ibídem*, p. 37.

radicales pero logra insertarse en espacios estratégicos articulándose, necesariamente, con las políticas nacionales. Su envergadura limitada la obliga, por un lado, a un actuar más flexible y le inhibe, por el otro, la capacidad para autonomizarse de la política local. Es importante notar, entonces, que lo que a primera vista podría catalogarse como un déficit respecto del “impacto” logrado y en comparación con la CNS, puede resultar una ventaja. Operativamente, una dimensión acotada permite mayor flexibilidad, rapidez y sencillez en la gestión de la acción. Políticamente, su tamaño constituye un seguro para las políticas y soberanías nacionales.

Vinculado con las cuestiones morfológicas, otro criterio en discusión tiene que ver con la estructura de las *relaciones* de CSS. La nomenclatura de “socios oferentes” y “socios receptores” da cuenta de la dificultad para pensar estos nuevos procesos. En el corazón de esta cuestión está la relación que se establece entre los actores. La figura del “donante” (sinónimo de “oferente”), aunque combatida en el nuevo léxico que se intenta forjar para la CSS, sigue siendo centralmente problemática. Asumida para relaciones unidireccionales, la lógica binaria planteada por la CNS parece no encajar en la CSS. Los participantes de la CSS, en muchos casos dicen tener un rol dual de donantes y receptores, pero no sólo alternativamente sino simultáneamente. En la misma acción, al mismo tiempo, dan y reciben. ¿Cómo denominar tal relación? Evidentemente no podrá ser a través de ningún concepto que refiera a las cualidades de los participantes: ni oferente-receptor, ni tan siquiera “pares”, porque la dinámica de la relación nada dice de las características de las partes. Todo lo contrario, si una de las características salientes de la CSS es su incapacidad para adecuarse a estructuras relacionales rígidas, el vocabulario deberá dar cuenta de dicha flexibilidad. En cualquier caso, términos como “cooperante”, “socio” o simplemente “componente” deberían conquistar el nuevo lenguaje de la cooperación. Dar cuenta de estas formas de relación está asociado con la capacidad para construir metodologías de medición a partir de operaciones más complejas y particularizadas que permitan mostrar la riqueza de estos procesos.

Pasando ahora a aspectos más sustanciales, un criterio central en la definición de la CSS es, sin duda, la identidad que proclaman los actores. El “Sur” ha sido la construcción de una identidad colectiva que, en tiempos de la Guerra Fría, forjó una realidad distinta a la de los “bloques” oriental y occidental, expresando un eje de relaciones Norte-Sur que los atravesaban, con demandas y conflictos propios relacionados con la (in)justicia del orden político y económico internacional. La idea de “Sur” se construyó esencialmente por oposición al Norte y por diferenciación al conflicto Este y al Oeste. Desaparecido este último, se reafirma la definición por oposición al primero.

Asimismo, la cooperación entre Estados del “Sur”, supone una identidad común y parece asegurar en esa equivalencia el establecimiento de una relación más igualitaria. Supuestos, que a la luz de la heterogeneidad de los países que integran el “Sur” no siempre parecen refrendarse. Es posible que comparten percepciones basadas en experiencias similares de escasez de recursos económicos para la gestión de sus gobiernos o en su inserción subalterna en el sistema internacional. Pero las diferencias en sus opciones de política exterior y en su posicionamiento en el sistema de poder regional o mundial son elementos que inciden en la (a)simetría de la relación⁶. Por lo tanto, si bien este eje de debate es relevante políticamente y lo retomaremos más adelante, no es suficiente para abarcar la diversidad que implica la cooperación en la periferia.

Un segundo aspecto sustancial se relaciona con la *dimensión normativa* de la CSS, implicando acuerdos sobre los valores y principios que “deberían” regir este tipo de relaciones y la “posibilidad” de fijar reglas para que dichos principios se cumplan.

Parece existir un consenso bastante generalizado en que la CSS es una modalidad ontológicamente “buena”. Se sugiere que los principios que la fundamentan son en algunos aspectos diametralmente opuestos a los que rige la CNS.⁷ Los principios de ayuda mutua, no-intervención en los asuntos internos, igualdad entre los socios, respeto a la diversidad cultural de los contextos específicos y ausencia de condicionalidades explícitas, suponen un “deber ser” que busca orientar la acción para prevenir, en este espacio, la reproducción de las asimetrías y los vicios que suelen atribuirse a la CNS⁸.

Estos principios han sido destacados por los países del Sur desde los orígenes del movimiento. Sin embargo, la tensión entre cooperación e intereses de política exterior pone en cuestión este discurso a la hora de la práctica. Es claro que existen esfuerzos por plantear una cooperación diferente, afín a los valores de la solidaridad internacional. Sin embargo, la incorporación de estos valores y principios para clasificar la CSS, requiere que ésta no sea definida como “instrumento” de política exterior, sino más bien como “eje estructurador” de la misma.

6. Paul Ladd se refiere a que la ampliación de las diferencias en el “Sur global” podría tender a formar un “Sur dentro del Sur”. Ladd, Paul: “Between a rock and a hard place: LDCs in a G20 World”, *South-South Cooperation. The Same Old Game or a New Paradigm? Poverty in Focus*, N° 20, abril 2010, pp. 5-6.

7. Algunas de estas características fueron sintetizadas en Zhou, Yiping: “Ampliando los puentes de la Cooperación Sur-Sur”, *Capítulos del SELA*, N° 64, enero-abril 2002, pp. 44-45.

8. Estos y otros principios pueden encontrarse listados en Ayllón Pino, Bruno: “Cooperación Sur-Sur: innovación y transformación en la cooperación internacional” en *Nombres propios*, Fundación Carolina, 2010, pp. 191-197.

Esta afirmación conecta inevitablemente la preocupación por la taxonomía con otra dimensión del debate, que refiere al modo en que el conjunto de acciones que se reconocen como parte de la CSS se vinculan con un régimen más consolidado como el de la CNS. Si bien las discusiones se desarrollan en torno a la aplicación de los mecanismos institucionales de medición y demás criterios de eficacia propuestos en el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), el debate de fondo que abrió la Declaración de París es si se encuadra o no la CSS en el régimen de cooperación al desarrollo establecido por la comunidad de donantes tradicionales, donde el Sur no ha tenido prácticamente participación. La discusión entre complementariedad o autonomía de la CSS respecto de la CNS, plantea el problema de la “gobernanza” de la CSS: ¿debe adherir al régimen de la CNS? ¿Debe buscar en otras instituciones como las Naciones Unidas nuevas alternativas? ¿O debe generar una arquitectura específica para la CSS, basada en instituciones regionales?

Esta discusión cuestiona, también, de modo inexorable si el criterio de eficacia para la CSS puede ser independiente del debate sobre la definición del concepto. Si bien algunos expertos parecen haber arribado a un consenso positivo al respecto bajo el argumento que “todos los proveedores de cooperación tienen interés en alcanzar una mayor eficacia, ya que se trata de fondos públicos por lo general escasos”⁹, la medición de la capacidad para lograr un efecto está inextricablemente ligada al objetivo que se plantea dicha acción. En términos prácticos, significa que la elaboración de sistemas de evaluación que permitan medir la eficacia de la CSS debe subordinarse a un consenso mínimo sobre el propósito que persiguen estas acciones.

En este sentido, resulta llamativo, la ausencia de debate en torno a la *funcionalidad* de la CSS, esencialmente acerca de su rol en el sistema internacional. ¿Para qué sirve la CSS? y sobre todo ¿qué papel tiene en la actualidad este incipiente régimen? Es probable que la diferencia más significativa con la CNS radique justamente aquí. Es decir, en la función específica que cumple la CSS respecto al Estado Nacional y al sistema de Estados.

En tanto coalición contra la pobreza, las agencias y organismos que conforman la CNS han desplegado una serie de medidas que tienen por objeto lograr el desarrollo humano. Este concepto implica “un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute

9. FRIDE: “Cooperación Sur-Sur: regionalizando la agenda del desarrollo en América Latina y el Caribe”. *Informe de Actividad*, Bogotá, FRIDE, 2009.

de un nivel de vida decente”¹⁰. Por lo tanto, las políticas que despliega la CNS tienen en su centro al individuo, no al Estado. El fortalecimiento de los entornos que favorecen el desarrollo individual, y el Estado, será promovido sólo en la medida en que permitan lograr el bienestar de los individuos o su agregado en tanto que poblaciones. Esto explica la volatilidad que mostró históricamente el apoyo que la CNS otorgó al Estado. De esta manera, el apoyo dado al desarrollo de infraestructura durante las primeras décadas del régimen, se transformaron a partir de los años '80 en acciones manifiestas para menoscabar sus funciones y dejar espacio para el libre juego del mercado. El retorno que propone la Declaración de París a poner en el centro de la responsabilidad al Estado y a la cooperación como flujo estado-céntrico, no implica el abandono de su prosecución del desarrollo humano y plantea, potencialmente, el establecimiento de estructuras que compitan en la provisión de ciertos servicios sociales con Estados que no se ajusten a los objetivos así formulados.

Por otro lado, la CSS tanto por sus objetivos manifiestos como por su morfología no pretende ni tiene la capacidad de rivalizar con el Estado. Su función, por lo tanto, es facilitar el desarrollo de las Naciones, y sólo a través de estas alcanzar mejores condiciones de vida para sus poblaciones.

La diferencia entre los dos regímenes de cooperación es sutil. En contraposición con las dinámicas de la CNS que tienden hacia una *gubernamentalidad* global soslayando, de ser necesario, la intermediación del Estado, la CSS tiende a fortalecer al Estado como organizador del desarrollo. Un aspecto fundamental de su especificidad se halla, por lo tanto, en esta funcionalidad. Es a partir de esta característica que deberían establecerse las relaciones entre ambos regímenes o bien definirse un nuevo régimen. Potenciar este proceso implicaría, entonces, poner nuevamente en el centro los objetivos de impulsar cambios en el sistema internacional a través de la acción colectiva de los Estados. La crisis económica internacional actual representa una oportunidad, quizás no para impulsar un cambio radical, pero sí para introducir “espacios de cambio” a favor de los países de la periferia.

La Cooperación Sur-Sur en la política exterior argentina

A partir del debate sobre la caracterización de la CSS intentaremos ahora dar cuenta de algunos aspectos de este tema en la política argentina.

10. PNUD: *Informe sobre el Desarrollo Humano 1990*, PNUD and Oxford University Press, Nueva York, 1990, p. 33.

Claramente, la creación del Fondo Argentino para la Cooperación Horizontal (FO-AR) constituye un hito significativo en la historia de la cooperación para el desarrollo brindada por la Argentina. Su origen y transformaciones posteriores reflejan, sin embargo, los conflictos y tensiones que se derivan de la relación entre cooperación y objetivos de política exterior. Dilema que también explica la ambigüedad de definiciones sobre la entidad y funcionalidad de esta cooperación.

El FO-AR fue constituido en 1992 en un contexto donde la política exterior argentina cambió su mirada sobre el mundo y sobre su propia identidad. Las élites gobernantes, ideológicamente afines a los principios del neoliberalismo, percibieron al sistema internacional de la posguerra fría, altamente globalizado, como una oportunidad de inserción económica, más que como una amenaza. Sobre esta base ideológica y esta percepción del mundo se buscó, en palabras de Carlos Escudé, “borrar la memoria histórica” de la política desarrollada hasta entonces. El alineamiento con Estados Unidos, la ampliación de vínculos con otras grandes potencias, la intención de ingresar a la OCDE y la retirada del Movimiento de Países No Alineados, fueron acciones orientadas a construir una nueva identidad estatal que se alejaba y contraponía a la del “Sur”. Paralelamente a estas opciones, las relaciones con los países de América Latina dieron prioridad a la agenda económica y comercial, particularmente en el marco del proceso de integración del MERCOSUR. El MERCOSUR fue concebido como un espacio económico ampliado que favorecía la posición del conjunto en el mercado internacional y facilitaba también el comercio inter-regional. Por otra parte, Argentina se presentaba en la región como un país que había logrado implementar exitosamente las reformas del Consenso de Washington y constituía un modelo a seguir, fortaleciendo así su imagen política.

En su origen, el FO-AR fue concebido como “instrumento” de esa política exterior, lo cual permite entender la referencia a “cooperación horizontal” en lugar de apelar a la noción de “Sur-Sur”. En este caso, la idea de horizontalidad caracterizaba una relación particular entre Estados con indicadores de desarrollo similares y omitía la noción de pertenencia a un mismo colectivo. La noción de “Sur-Sur”, en cambio, identificaba la pertenencia y la vinculación dentro de este grupo, del cual la Argentina pretendía desprendérse. De alguna manera se concebía el FO-AR como un instrumento desligado de los objetivos políticos de transformación que construyeron la identidad del Sur en los años sesenta. Fue entonces utilizado también como elemento de adaptación al orden internacional y de difusión de los conocimientos y técnicas que hacían posible las reformas del Estado necesarias a tal fin.

Las transformaciones políticas y económicas que se sucedieron en la Argentina a partir de 2002 implicaron un cambio significativo en la política exterior del país. Superado el momento de crisis en el cual Argentina había recurrido a la cooperación de los principales donantes, América Latina se transformó en una prioridad de vinculación política y también económica, a la vez que las relaciones con las principales potencias tendieron a ser más confrontativas. El proceso de integración se amplió y reformuló orientándose a una integración social y productiva, no ya meramente comercial. Se cerraron filas frente al avance de un modelo de integración continental, el ALCA, cuyas desventajas para los países menos desarrollados de la región resultaron cada vez más claras. En este contexto, la identificación con los países del “Sur” vuelve a ser una guía para la política exterior y muy particularmente la cooperación internacional. La CSS recupera un sentido esencialmente político, que se ha manifestado en una contraposición, y a la vez una crítica, hacia la forma en que se ha desarrollado la CNS.

La discusión que propone entonces la Argentina está centrada en el campo de la política, no de la metodología y de las mediciones¹¹. Su posición reivindica la historia de la CSS más allá de su “descubrimiento reciente” por parte de los países de la OCDE a la vez que busca diferenciarla en términos normativos del “paradigma” de la CNS. El debate normativo tiene una relevancia sustancial y se evidencia en un discurso altamente opuesto a los principios y metodologías propuestos en el seno del CAD. No tanto por el valor de los principios en sí mismos, sino por el espacio y el modo en que han sido propuestos. De esta forma, el debate normativo se retroalimenta y es constitutivo a su vez de la identidad del Sur.

Los espacios latinoamericano e iberoamericano han sido los escenarios privilegiados por la Argentina para debatir y construir definiciones en torno a las posiciones citadas. Considerando a América Latina también como el principal destino de la cooperación argentina, la “latinoamericanidad” podría ser un lugar de identificación más limitado espacial y culturalmente para definir las particularidades de una cooperación para el desarrollo individual y colectivo en torno a la construcción de un “regionalismo post-liberal”¹². No obstante la dinámica de relacionamiento de estos países con el Norte constituye un factor de división difícilmente soslayable. Basta citar como ejemplo el *Task Force for South-South Cooperation* creado por iniciativa de Colombia en el marco

11. Esta priorización no implica que no se hagan esfuerzos por mejorar los registros de información tal como puede observarse en el informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009, donde el país ha aportado una importante cantidad de datos.

12. Samahua, José Antonio: “Post-liberal Regionalism: S-S cooperation in Latin America and the Caribbean”, *South-south Cooperation. The Same Old Game or a New Paradigm? Poverty in Focus*, N° 20, abril 2010, pp. 17-19.

del Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda (GTEA) del CAD. Los esfuerzos colombianos en promover la integración de la CSS al régimen del CAD cuentan con el respaldo de algunos países como México, pero encuentran resistencia en algunos países latinoamericanos. Así, por ejemplo, Argentina, Venezuela y Cuba, aún con diferencias entre ellos, manifiestan que hay principios fundamentales que hacen de la CSS una modalidad de cooperación diferente que debe medirse con otra lógica.

Persiste además una tensión entre esta visión política de la cooperación y una instrumental. Se reitera que la cooperación para el desarrollo brindada por la Argentina es un “instrumento” de su política exterior y queda, por lo tanto, sujeto a cumplir con otros objetivos e intereses del país. Es aquí donde encontramos la principal debilidad de esta política que se reitera en varios países de América Latina¹³. La visión instrumental conduce a una limitada interpretación de la funcionalidad de la CSS, restringida a los beneficios esperados para el país como individualidad y no tanto del colectivo que identifica al sur en torno a demandas de cambio comunes. Conduce así por trayectorias similares a la CNS. Una interpretación limitada de la funcionalidad, restringida a los beneficios inmediatos individuales, desatiende una visión estratégica que destaca las demandas y posibilidades de cambio en la estructura de poder internacional. Debilita asimismo los argumentos políticos que presenta el país y que son altamente valiosos en la discusión sobre la generación de un nuevo sistema de cooperación más inclusivo, más participativo, flexible y eficiente.

Consideraciones finales

La CSS se ha convertido en una cuestión de vital importancia, tanto para los gestores de esta modalidad como para la propia dinámica del régimen de cooperación internacional al desarrollo. Los criterios que atraviesan este debate tienen, como se ha dicho anteriormente, dimensiones prácticas y sustantivas. La definición de estas discusiones no tiene simplemente un carácter teórico o discursivo sino que inciden de manera directa en la práctica de la CSS.

En este escenario, la Argentina ha planteado sus posiciones y puntos de debate, particularmente en la región, pero su política de CSS presenta aún varios desafíos. El primero y más relevante es considerarla en su conceptualización más amplia como elemento constitutivo de su política exterior, como eje estructurante de la misma, dejando de lado la visión meramente instrumental.

13. En CICI+D (2009) observamos la concepción de la Cooperación Sur-Sur en una muestra de países de la región. En todos los casos se la definía como instrumento de política exterior orientada a fortalecer una presencia positiva en otros países de la región.

Esto implica incluir la CSS en la política exterior para que cumpla una doble función. Por un lado, apoyar las capacidades estatales para el desarrollo al interior de los países con los que coopera y, por otro lado, consolidar un espacio político que fortalezca la incidencia de los países de la periferia en la política internacional. Si bien reconocemos que la CSS incluye otros canales y actores, a la hora de construir una política y elaborar instrumentos de gestión, reconocer la doble funcionalidad señalada nos parece clave para plantear objetivos y definir instrumentos de medición desde el Estado.

Considerando la primera funcionalidad, la morfología de las acciones de la cooperación argentina, pequeñas, flexibles y acordadas entre organizaciones estatales, constituye sin duda una ventaja operativa en este marco de definición. Sin embargo, enfrenta aún dificultades para coordinar y medir, la cooperación brindada por diversas agencias estatales, que presentan incluso visiones distintas.

La segunda funcionalidad resulta clave en tanto constituye la identidad del “Sur”, más allá de su heterogeneidad y de la diversidad de cooperaciones que puedan tener lugar en ese espacio. En este sentido, puede aportar significativamente a la discusión sobre una nueva arquitectura para la cooperación internacional. Es precisamente sobre sus particularidades y sus diferencias con la CNS que puede proponerse un nuevo sistema, en un contexto en que las economías de los países centrales y la CNS han mostrado sus limitaciones. La construcción social del “Norte” y el “Sur”, no implica necesariamente polarizar o radicalizar posiciones. Abre la posibilidad de construir dejando de lado viejos paradigmas acerca de la linealidad del desarrollo y generando apertura para aprender conjuntamente. Uno de los desafíos para la Argentina y para Iberoamérica como región es lograr los consensos que permitan incidir en espacios cada vez más amplios hacia esta dirección.

Bibliografía

- ABARCA AMADOR, Ethel: “El nuevo rostro de la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD) y las nuevas tendencias internacionales”. *Revista de ciencias sociales*, N° 94, Universidad de Costa Rica, 2001.
- AYLLÓN, Bruno y SURASKY, Javier (coords.): *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*. Ed. Catarata, Madrid, 2010.
- CICI+D: *Escenarios y desafíos de la Cooperación Sur-Sur a 30 años de la Declaración de Buenos Aires. Lo viejo y lo nuevo para conceptualizar la Cooperación Sur-Sur. Aportes conceptuales y recomendaciones para la política Argentina*”, Documento de Trabajo N° 1, octubre 2009.

- FRIDE: “Cooperación Sur-Sur: regionalizando la agenda del desarrollo en América Latina y el Caribe”. *Informe de Actividad*, Bogotá, FRIDE, 2009.
- LADD, Paul: “Between a rock and a hard place: LDCs in a G20 World”, en *South-South Cooperation. The Same Old Game or a New Paradigm? Poverty in Focus*, N° 20, abril 2010, pp. 5-6.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNA-
CIONAL Y CULTO: *Fondo Argentino de Cooperación Horizontal*, Revista N° 9, Edición Especial 15 años del FO-AR, 2008.
- PNUD: *Informe sobre el Desarrollo Humano 1990*, PNUD and Oxford University Press, Nueva Cork, 1990.
- SANAHUJA, José Antonio: “Post-liberal Regionalism: S-S cooperation in Latin America and the Caribbean” *South-south Cooperation. The Same Old Game or a New Paradigm? Poverty in Focus*, N° 20, abril 2010, pp. 17-19.
- SOUTH CENTRE: *South-South Cooperation Principles: An Essential Element in South-South Cooperation*, noviembre 2009.
- XALMA, Cristina: *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009*, Estudios SEGIB N°4, Madrid, noviembre 2009.
- ZHOU, Yiping: “Ampliando los puentes de la Cooperación Sur-Sur”, *Capí-
tulos del SELA*, N° 64, enero-abril 2002, pp. 44-45.