
SEGUIMIENTO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR: PRESENTACIÓN

JAVIER SURASKY*

PALABRAS CLAVE

Cooperación Sur Sur, Eficacia de la Cooperación Internacional, Task Team on South-South Cooperation, IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda.

RESUMEN

Las reuniones de todo tipo que se realizan para debatir distintas aristas de la Cooperación Sur-Sur están creciendo exponencialmente, lo que demuestra el papel cada vez más destacado que le corresponde jugar dentro del sistema de cooperación internacional para el desarrollo. Sin embargo, el riesgo de que estas reuniones se limiten a debatir únicamente los temas que los donantes tradicionales consideran de interés es real, y no puede llevar a los países del Sur a otro lugar que no sea el de pérdida de su influencia y, más grave aún, de desaprovechar una enorme oportunidad para plantear su propia visión del desarrollo y de cómo debe ser logrado.

ABSTRACT

The increasing of the meetings about South-South Cooperation, demonstrates the outstanding role of this type of cooperation within the international system. However, as long as these meetings continue

* 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.

just dealing about the main subjects for the traditional system, the influence of South countries will decrease and, even worse, they will waste the opportunity to raise their own vision of Development and how it must be obtained.

RÉSUMÉ

Les réunions de tout genre faites pour débattre divers aspects de la coopération Sud-Sud augmentent exponentiellement, ce qui reflète le rôle de plus en plus remarquable que celle-ci joue dans le système de coopération internationale pour le développement. Cependant, le risque de que ces réunions se limitent à la discussion des sujets que les donateurs traditionnels considèrent d'intérêt réel, et cela ne peut que conduire les pays du Sud à la perte de leur influence et, bien pire, de manquer une bonne occasion pour présenter leur propre vision du développement et de comment celui-ci doit être achevé.

Introducción

La Cooperación Sur-Sur (CSS) está atravesando un momento caótico: una sucesión de encuentros abordan el tema desde diferentes perspectivas en los más diversos lugares del planeta y parece surgir un cierto atisbo de orden dentro del desorden que se genera de forma casi espontánea, autoorganización espontánea, o dicho en otras palabras, el desorden genera un orden.

Pero como bien sabe cualquiera que haya leído a Poincaré o Lorenz, y especialmente a Prigogine, ese orden se apoya en condiciones iniciales muy sensibles, de tal forma que un pequeño cambio en ellas produce resultados finales que pueden llegar a ser diametralmente distintos.

Procurar en estos tiempos realizar un seguimiento de la CSS que no se limite a contar fechas y reuniones sino que nos permita ver el proceso subyacente a ellas es una llamada a pensar de forma abierta, no lineal, y nos fuerza a alejarnos de cualquier impulso por adoptar una cosmovisión determinista.

Lo que parece asomar, a partir de un proceso madurativo que ya se cuenta en décadas y se conjuga hoy con un marco político propicio en el Sur del mundo, debates abiertos sobre una “nueva arquitectura” de la Ayuda y un inevitable encuentro con la Agenda de la Eficacia de la Cooperación Internacional,

es una CSS en busca de su propio camino, atravesada por los problemas propios de querer dejar atrás una larga juventud que por momentos supo vivir con admirable despreocupación.

Este proceso se vive con especial intensidad en América Latina, región que se caracteriza por la presencia de Estados con niveles de Desarrollo Medio Alto que ven como los tradicionales flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) provenientes del Norte se dirigen hacia otros continentes, por lo que la CSS se torna un imperativo que no siempre se ve acompañado de los compromisos que implica para los propios países que la ejecutan.

Una buena muestra de lo que sucede en esa región aparece en el Tercer Informe sobre la Cooperación Sur Sur en Iberoamérica editado por la Secretaría de las Cumbres Iberoamericanas (SEGIB). Se trata de un documento de lectura obligatoria para cualquier persona interesada en temas de CSS en general e iberoamericana en particular que debemos agradecer a su autora, Crisitina Xalma.

La redacción del capítulo primero de dicho informe estuvo a cargo de los responsables de la cooperación internacional de Argentina y México, quienes —en pos de lograr un consenso entre las distintas visiones en juego— terminaron presentando un texto de perfiles abiertos y porosos que, aún así, ha merecido para Venezuela la necesidad de distanciarse a través de una nota al pie en la cual afirman que “el capítulo no representa la opinión y posición de la República Bolivariana de Venezuela en relación con la Cooperación Sur-Sur”.

Pero para comprender mejor lo que hasta aquí afirmamos es ahora conveniente realizar un recuento de las principales reuniones que se produjeron en el campo propio de la CSS o que la receptan de manera directa.

Comenzando por el último encuentro al que hacíamos referencia en nuestra anterior sección de seguimiento de la CSS, la reunión regional latinoamericana del *Task Team on South-South Cooperation* (TT-SSC) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) realizada el 27 de octubre de 2009 en Bogotá, Colombia.

A ese evento, y siempre como parte del proceso que conduce al IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (HLF-4, por sus siglas en inglés) a realizarse en Seúl en 2011, le sucedió el encuentro preparatorio de su par africano (Pretoria, Sudáfrica, 4 y 5 de noviembre de 2009).

También el 4 de noviembre tuvo lugar en Nueva York el 16º período de sesiones del Comité de Alto Nivel sobre CSS, que debió haberse reunido entre el

2 y el 5 de junio de 2009 pero debió ser postergado por problemas de organización y en consonancia con las varias postergaciones sufridas por la Reunión de Alto Nivel sobre CSS de las Naciones Unidas –a la que debía dar seguimiento– (ver más adelante) por lo que todavía no hay un informe de lo sucedido en la reunión del Comité.

Entre ambas reuniones el 1º de diciembre de 2009 tuvo lugar en París un “encuentro cerrado” del TT-SSC del cual sólo podían participar los miembros del Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda (WP-EEF, por sus siglas en inglés) del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, como parte de la reunión que el WP-EEF mantuvo los días 1, 2 y 3 de diciembre.

En su reunión, el TT-SSC se concentró en el proceso de seguimiento de casos de buenas prácticas en la CSS actualmente en marcha, siendo informado de los avances por las instituciones que actúan como facilitadoras del mismo, el Banco de Desarrollo Asiático, el secretariado de la NEPAD y el Banco de Desarrollo Africano –que aseguró su predisposición a trabajar junto a la NEPAD y a brindar el diálogo regional en materia de CSS a través de la plataforma *African Partnership Facility*–, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización de Estados Americanos.

Allí se identificaron también una serie de consideraciones a tener en cuenta para que no se conviertan en obstáculos en el proceso de identificación de buenas prácticas de CSS:

El calendario de actividades fijado hacia Seúl debe poder ser a la vez ambicioso y realista.

- El proceso en marcha debe ser flexible para poder adaptarse a los cambios que puedan tener lugar en el contexto.
- Se debe hacer el mejor uso posible de los recursos y experiencias existentes.
- Es necesario poner énfasis en el componente de aprendizaje entre pares que acarrea el proceso en marcha.
- Cada proceso regional debe trabajar en sintonía con los demás procesos regionales en marcha.
- Debe asegurarse que estén establecidos los puentes entre este proceso y la preparación del HLF-4.

Por fuera del proceso orientado por el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda encontramos que el cúmulo de encuentros no es menos denso.

Coincidiendo con la reunión del WP-EEF pero en la ciudad de Nairobi, Kenya, tenía lugar la Reunión de Alto Nivel sobre CSS de las Naciones Unidas, un encuentro originalmente pensado en formato de Cumbre y dirigido a conmemorar la aprobación del Plan de Acción de Buenos Aires por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo de 1978, pero que debido a diferentes situaciones se fue postergando hasta su realización en la fecha indicada: Argentina –a modo de ejemplo de las dificultades señaladas– se había ofrecido como sede para ese encuentro, pero luego retiró su oferta ante la presunción –luego confirmada– de que no concurrirían a la reunión los más altos representantes de la Cooperación Internacional de los países participantes sino sus segundas y terceras líneas.

El Documento final de Nairobi de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur es un claro exponente de aquellos documentos internacionales llenos de buenas intenciones y frases altisonantes que en realidad tienen un contenido muy pobre. Encontramos en él una nueva adhesión a los tradicionales principios de la CSS, algunas tibias referencias a la CT.

El punto 9 del Documento desataca que la CSS “como elemento importante de la cooperación internacional para el desarrollo, ofrece oportunidades viables para que los países en desarrollo procuren alcanzar individual y colectivamente el crecimiento económico sostenido y el desarrollo sostenible” y luego afirma que ésta “no sustituye la cooperación Norte-Sur, sino que la complementa” (punto 14), para reconocer en el punto siguiente “el valor del apoyo cada vez mayor que los países desarrollados, las organizaciones internacionales y la sociedad civil prestan a los países en desarrollo, a solicitud de estos, para mejorar sus conocimientos especializados y su capacidad nacional mediante mecanismos de cooperación triangular...”.

Quizás las menciones más relevantes sean las que brindan reconocimiento a la labor del G77 y al Movimiento de Países no Alineados y el aporte más significativo esté en el énfasis que se pone en el rol protagónico que tiene la Organización de las Naciones Unidas –y todo el Sistema de las Naciones Unidas en general– en la promoción, seguimiento y fortalecimiento de la CSS y triangular, asunto que alcanza un verdadero sentido cuando se le ubica en la perspectiva de los debates en torno a la pertinencia de que sea la OCDE quien lidere, a través del CAD y el TT-SSC, el proceso de establecimiento de pautas de acción para la CSS. Justamente por ese motivo es llamativo que no haya mención alguna a lo largo de todo el Documento Final de Nairobi al Foro de Cooperación al Desarrollo del ECOSOC.

El siguiente encuentro tuvo lugar en Washington D.C. el 14 de diciembre de 2009 como actividad previa a la puesta en marcha de la *Global South-South Development Expo 2009* (Expo Sur-Sur). El Foro de Alto Nivel “Explorando nuevas oportunidades para mejorar la colaboración bajo acuerdos asociativos de CSS y triangular innovadores”, co-organizado por la Corporación Financiera Internacional, la Agencia Japonesa para la Cooperación Internacional y la Unidad Especial para la CSS del PNUD, tuvo el objetivo de compartir experiencias y ejemplos de buenas prácticas de CSS y CT en las áreas de apoyo a políticas y estrategias nacionales, acuerdos innovadores financieros e institucionales, desarrollo de capacidades para la gestión de la CSS y triangular y creación de asociaciones innovadoras en ese campo.

Al día siguiente se inauguró la Expo Sur-Sur que se extendió hasta el 17 de diciembre de 2009, período durante el cual se expusieron soluciones Sur-Sur a obstáculos para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La filosofía de esta segunda Expo Sur-Sur –la primera tuvo lugar en diciembre de 2008– la distancia de la mayoría de los encuentros que tienen lugar en materia de CSS, ya que se presenta a sí misma no como un foro para el debate de teorías o para la presentación de soluciones generales para el Sur, sino como un ámbito de presentación de respuestas efectivas y verificadas a problemas puntuales a los que se enfrentan los países del Sur. Se trata de un espacio de revalorización y puesta en conjunto de experiencias que han sido exitosas en el terreno.

En su edición de 2009 la Expo Sur-Sur decidió concentrarse en 8 atributos fundamentales de las herramientas propias del Sur para impulsar su Desarrollo: prioridad nacional, apropiación, liderazgo nacional, establecimiento de asociaciones amplias, innovación, equidad económica y social, sostenibilidad y posibilidades de extensión de las soluciones a otros casos¹.

Helen Clark, Administradora del PNUD, explica la necesidad de eventos como éste en el sitio web de la exposición², donde afirma que: “los flujos Sur-Sur de finanzas, tecnología y conocimientos técnicos orientados al desarrollo deben reconocerse e impulsarse como una dimensión cada vez más importante de la cooperación al desarrollo”.

El 19 de diciembre se conmemoró una vez más el Día de las Naciones Unidas para la CSS, según lo proclama la Resolución 58/220 de la Asamblea General

1. El último atributo se expresa con el término inglés *scalability* que no tiene traducción al español. Puede ser entendido como “extensibilidad” pero entendemos que el sentido de la expresión queda mejor expuesto en la forma en que lo presentamos en el texto.

2. <http://www.southsouthexpo.org> (último ingreso: 6 de febrero de 2010).

de la ONU del año 2003. La fecha fue elegida por haber sido ese el día en el cual, en el año 1978, dicho órgano respaldó el PABA.

Ban Ki Moon, Secretario General de la ONU, emitió ese día un comunicado en el que decía que “El tema de el Día Internacional de la Cooperación Sur-Sur de este año –“Soluciones innovadoras a través de asociaciones inclusivas”– está dirigido a destacar la necesidad de alianzas y coaliciones más fuertes. Llamo a los países del Sur a profundizar su cooperación e insto al Norte a apoyar esos esfuerzos [...] La cooperación Sur-Sur no debe ser vista como un sustituto de la cooperación Norte-Sur, sino como su complemento” (ONU, 2009).

La insistencia en la idea de la complementariedad entre ambos canales de cooperación, recurrente en las reuniones internacionales, parece convertirse en un llamamiento a que los donantes tradicionales no hagan de la CSS una “vía barata” para implementar su propia cooperación sino que la reconozcan como una nueva oportunidad que requiere de esfuerzos diferentes y adicionales a los ya hechos, tema con profundas vinculaciones con los debates sobre la eficacia de la ayuda y sobre la institucionalización de la CSS.

Aunque el tema de la CSS no aparece tratado en la 40ª Reunión Anual del Foro Económico Mundial de Davos (WEF, por sus siglas en inglés) que se desarrolló entre el 27 y el 31 de enero de 2010, entendemos oportuno mencionarla aquí ya que es en ese foro donde se está trabajando en la implementación de la *Global Redesign Initiative*, un diálogo multiactores capaz de apoyar y fortalecer los procesos y estructuras de cooperación global.

Como parte de ese proyecto se reunió en la ciudad colombiana de Cartagena de Indias entre el 6 y el 8 de abril de 2010 el capítulo latinoamericano del Foro bajo el lema “Nuevas asociaciones para una recuperación sostenible”³, en cuya sesión final hicieron uso de la palabra los presidentes de Colombia, República Dominicana, Guatemala, Panamá y Paraguay, cada uno de los cuales refirió a la necesidad de profundizar la integración regional y mejorar la educación como herramientas indispensables para reducir la inequidad que caracteriza a América Latina.

Particularmente importantes para esta presentación del seguimiento de la CSS han sido las palabras del Presidente de Panamá Ricardo Martinelli cuando afirmó que si bien todos deseamos integrarnos, cuando se llega al *quid* de la cuestión

3. “New Partnerships for a Sustainable Recovery”.

cada país comienza a pelear por sus propios intereses, por lo que llamó a pensar más allá de los paradigmas de modo que la integración se convierta en una realidad.

Esta reflexión sobre los problemas de la integración es perfectamente extrapolable, como veremos luego, al campo de la CSS.

Continuando nuestro repaso, nos encontramos con la reunión del grupo de la región Asia-Pacífico del TT-SSC que se realizó el 4 de febrero de 2010, en Seúl.

Pocos días después, el 22 y 23 de febrero, tuvo lugar la Cumbre anual del Grupo de Río en la ciudad mexicana de Playa del Carmen. La protagonista de ese encuentro fue la decisión de los presentes de crear un organismo regional que vincule a los países de América Latina y del Caribe –sin participación de los Estados Unidos– y que asuma el acervo del Grupo de Río y de la Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC).

En un nivel menor, aunque bueno es recordar que España se encuentra ejerciendo la presidencia rotativa del Consejo Europeo, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) realizó el 8 de marzo una reunión para debatir sobre “La Cooperación Triangular de la Unión Europea en el contexto de la Eficacia de la Ayuda”. Entre las motivaciones del encuentro se afirma que entre los donantes del Norte existen casos –como el de Japón– en los que ya existe un claro compromiso con la cooperación triangular, y otros en los que las experiencias de trabajo en esta modalidad son recientes, para luego afirmar que una de las razones para que el progreso no sea mayor radica en que el concepto mismo de “Cooperación Triangular” (CT) sigue sin ser absolutamente claro (tema que hemos abordado en esta misma sección. Ver REDC, N° 24).

Continúa luego afirmando que la CT ha tenido una influencia significativa y no siempre positiva sobre el proceso de Eficacia de la Ayuda.

El evento se presentó como un aporte a la Reunión de Alto Nivel que se realizaría a finales de marzo en Bogotá y realiza una distinción sumamente interesante entre CT y apoyo a la CSS, subrayando que tienen diferentes fórmulas desde el inicio de acuerdo a las diferentes combinaciones, al momento de definir quién tiene la iniciativa, entre el donante o primer socio cooperante, el “país pivot” o segundo socio cooperante y el país receptor, y que a partir de esa diferencia inicial cambia la relación dentro de la sociedad (*partnership*) y la aplicación de los principios de efectividad de la ayuda (AECID, 2010).

Continuando el repaso llegamos a la Reunión regional africana del TT-SSC que tuvo lugar entre el 2 y el 5 de marzo de 2010 en Sudáfrica y a la Reunión de Alto Nivel sobre CSS y desarrollo de capacidades convocada por la OCDE en la ciudad de Bogotá, Colombia. Ambas son parte del proceso que lleva al Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda que se reunirá en Seúl en 2011 y a ellas dedicaremos nuestra atención en la segunda parte de esta sección.

Como punto final a este recorrido encontramos la Conferencia de Donantes para la reconstrucción de Haití que se realizó en la sede de las Naciones Unidas de la ciudad de Nueva York el 31 de marzo. Un tema muy sensible en el campo de la CSS y la CT en tanto las actividades de cooperación que se realizaban en aquél país antes del terremoto estaban lideradas por países del Sur, en muchas ocasiones a través de proyectos de CT en todas sus diferentes formas: Norte-Sur-Sur; Multilateral-Sur-Sur y Sur-Sur-Sur.

No obstante –y dado que en ocasiones el silencio sirve para ubicar las cosas en su justo lugar– ni en el plan de reconstrucción propuesto por el gobierno haitiano, ni en el “Comunicado Final” de la conferencia hay mención alguna a la CSS.

Como resulta claro, las plataformas de debate, seguimiento y discusión de la CSS crecen y se multiplican de manera no necesariamente coherente, lo que se presenta como un riesgo potencial para el futuro de la CSS: vamos camino a tantas definiciones de lo que la CSS es y de cómo debe trabajar que llegaremos al punto en el que cualquier acción pueda ser o no CSS. Entendemos que esta multiplicación de foros no es más que un nuevo síntoma apalancado en la ausencia de consensos cuyo logro se convierte ya en un imperativo para los responsables de la CSS.

La Agenda de la Eficacia en perspectiva Sur: las reuniones regionales del TT-SSC

El problema de la falta de consensos en la CSS es, sin duda, el más grave. Pocos ámbitos lo demuestran más claramente que el de la discusión sobre el rol que debe desempeñar, si es que debe desempeñar alguno, la CSS en la construcción de una agenda de eficacia de la ayuda.

Las posiciones respecto de este punto han sido explicadas en entregas previas de esta misma sección y no se han dado cambios significativos respecto a lo que afirmábamos hace ya un año⁴.

4. Para ampliar el estado del debate sobre el punto en la región latinoamericana puede consultarse el libro *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: ¿utopía o realidad?*, actualmente en prensa.

Lo cierto es que el camino hacia el HLF-4 está siendo recorrido, con mayor o menor agrado, por los países del Sur.

Entre el final de 2009 y los inicios de 2010 tuvieron lugar las reuniones regionales del TT-SSC que dan continuidad al proceso iniciado en Bogotá en octubre y a las que ya hemos nombrado en nuestro repaso de los principales eventos que tuvieron lugar en el campo de la CSS en los últimos meses. Ahora vamos a concentrar nuestra mirada en esos encuentros, analizándolos con algo más de detalle.

La seguidilla se abrió en Latinoamérica con el encuentro realizado en Colombia el 27 de octubre de 2009 y lo hemos analizado en nuestra anterior aparición.

El segundo escenario regional en iniciar su propio camino fue el de Asia-Pacífico, reunido en Seúl, Corea, el 4 de febrero de 2010.

La reunión se organizó mediante tres ejes básicos: promoción de la CSS y eficacia del desarrollo, revisión de casos de CSS en los que hubieran participado países asiáticos y perspectivas regionales sobre la CSS y eficacia de la ayuda.

El segundo eje mencionado fue diseñado en directa relación con el encuentro que tendrá lugar en Seúl en 2011 ya que de los debates sobre el mismo surgieron los 22 casos que la región presentará como ejemplos de buenas prácticas de CSS en esa oportunidad. La cuestión de lo que se definió como la necesidad de medición del impacto de la CSS, la búsqueda de un marco más propicio para la CSS y el apoyo al diseño de asociaciones de calidad en las que se involucren a nuevos actores atravesaron los debates que se plantearon en torno a los casos presentados.

En los debates sobre las perspectivas regionales de la CSS ante la agenda de la eficacia un lugar destacado lo ocupó el trabajo llevado adelante por la *Capacity Development for Development Effectiveness Facility* (CDDE) del Banco Asiático de Desarrollo, una interesante iniciativa que reúne a gobiernos, instituciones y programas multilaterales y organizaciones de la sociedad civil que ya ha realizado proyectos en casi 20 países del Asia Pacífico y cuyo trabajo se orienta a apoyar a sus beneficiarios para que puedan llevar al terreno los principios fijados en la Declaración de París (DP), establecer redes de cooperación regional Sur-Sur que alienten el desarrollo de capacidades nacionales y fortalecer el proceso de rediseño de la arquitectura internacional de la ayuda.

No obstante debemos destacar que la reunión asiática, a diferencia de la latinoamericana y de la africana, no dedicó especial atención a la cuestión del

desarrollo de capacidades sino que se concentró específicamente en la vinculación más directa entre la CSS y la agenda de la eficacia, lo que no es de extrañar considerando que 26 países de la región son signatarios de la Declaración de París, la Agenda de Acción de Accra o ambas.

Quedó claro –como resultado del encuentro– que la región Asia Pacífico se encuentra considerablemente más alineada con la DP y la Agenda de Acción de Accra (AAA) que las demás regiones.

Es también un dato a destacar que poco antes del encuentro –el 29 de diciembre de 2009– Corea había aprobado un ley que define las instituciones a través de las cuales ese país participa del sistema de cooperación internacional así como los objetivos y conceptos centrales de la cooperación coreana, además de crear una agencia coordinadora cuya labor será la de sistematizar y simplificar la gestión de su ayuda internacional al desarrollo, hasta ahora en manos de cerca de 30 órganos estatales diferentes, lo que se interpreta como una continuidad del proceso que llevó al país a sumarse al CAD en noviembre pasado⁵.

Poco tiempo después de la reunión de Corea se iniciaba en Pretoria el trabajo de la “Reunión Regional Africana sobre Efectividad de la Ayuda, CSS y Desarrollo de Capacidades” que sesionó entre los días 2 y 5 de marzo de 2010, tras un encuentro preparatorio realizado en noviembre de 2009.

El resultado más tangible de esta reunión –que contó con el apoyo de la Unión Europea para su realización– es el Documento de Conclusiones “De la Efectividad de la Ayuda a la Efectividad del Desarrollo. Construyendo asociaciones entre iguales basadas en el mutuo respeto, confianza y rendición de cuentas”⁶.

La necesidad de crear procesos participativos y de fortalecer las capacidades y mecanismos institucionales, sobre todo a nivel nacional, destacan entre los asuntos abordados al tratar la efectividad de la ayuda, junto con la propuesta de crear una plataforma regional africana sobre la efectividad del desarrollo.

5. Dicha ley, de acuerdo a su propio texto, debe entrar en vigor en la primera mitad de 2010 tras ser regulada por un decreto presidencial.

6. “From Aid Effectiveness to Development Effectiveness, Building Partnerships of Equals Based on Mutual Respect, Trust and Accountability”. Disponible en http://api.ning.com/files/7We3wwz4TdmWeFazmnMGBVkJXA1a83kVUV4sf0KxMhWJbG*KQY6UCDsaIm7d21NqoDgGwJF4SckEyKLIA5zS6cNNn1O0Bf/pretoria.pdf

Resulta de la reunión de Pretoria una clara toma de posición a favor del liderazgo de las acciones, programas y proyectos de cooperación por los países receptores, haciéndose una llamada a los Estados africanos a considerar la opción de “decir ‘No’ [...] a la asistencia al desarrollo que no esté alineada con los principios acordados en materia de eficacia de la ayuda y –lo más importante– con sus prioridades nacionales de desarrollo”.

Específicamente respecto de la CSS se comienza por reafirmar los principios tradicionales que la caracterizan, reenviando al respecto a la Declaración Ministerial de la reunión del G77+China de 2008.

También aquí se insiste en la idea de que la CSS no viene a reemplazar a la tradicional cooperación Norte-Sur sino que se trata de una forma de suplementar y complementar los “cada vez más disminuidos e impredecibles flujos de AOD”, aunque no sólo se trata de eso, sino que más adelante se va a hacer notar que la CSS puede ser una vía para que los países del Sur aumenten su capacidad de influir en la agenda global del desarrollo.

Es también interesante la forma en que se hace referencia al Evento de Alto Nivel que se realizaría más tarde en Bogotá y al Foro de Alto Nivel de Seúl, subrayando la importancia de ambos al tiempo que se manifiesta lo beneficioso de poder lograr que en ellos África se pronuncie con una voz única, lo que es casi un llamado a lograr consensos regionales.

Pero lo que nos parece más interesante es una referencia original a la idea de que la CSS está implicada por la idea de asociaciones para el desarrollo a largo plazo “y por ello no puede ser analizada únicamente sobre la base de la eficacia de la ayuda resultante de la DP y la AAA”.

Se trata de un interesante y nuevo argumento que puede utilizarse para justificar que la mencionada agenda no puede ser aplicada a la CSS sin un debate previo de adaptación de sus postulados a las características propias de este tipo de cooperación y es un aporte más a la difícil relación entre ambas.

No obstante este aporte, serán las propias conclusiones del encuentro quienes entren en contradicción con él: al referirse a las plataformas y sistemas de información sobre CSS los representantes de los países africanos aseguran que la CSS “debe estar sujeta a los mismos estándares de transparencia y marcos generales que la cooperación tradicional”.

Suman mayor confusión sobre el punto los contornos extremadamente abiertos de una referencia que encontramos al final del mismo documento donde

se afirma que “la DP y la AAA sobre Efectividad de la Ayuda continúan brindando los puntos de entrada necesarios para que África asuma un compromiso constructivo [con el proceso]”.

El encuentro regional africano abordó –además de la cuestión de la efectividad de la ayuda y de la CSS– el tema del desarrollo de capacidades, al que consideran como “crítico” para poder liderar sus propios procesos de desarrollo.

Respecto de este último punto vale la pena destacar que se hace referencia a la finalización del proceso de construcción del Marco Estratégico para el Desarrollo de Capacidades de la NEPAD (CDSF, por sus siglas en inglés), lo que se verifica en su adopción por la XIV Cumbre de la Unión Africana realizada en Addis Abeba en febrero de 2010. El CDSF no es más que la institucionalización a nivel regional de una estrategia basada fundamentalmente en la CSS para lograr el desarrollo de capacidades que no podemos analizar aún, pero que presenta aristas interesantes.

La confluencia de los tres ejes (CSS, agenda de la eficacia y desarrollo de capacidades) es considerada como la base de la eficacia del desarrollo.

Los tres encuentros regionales debían confluir finalmente en el Evento de Alto Nivel sobre CSS y Desarrollo de Capacidades que se realizó en Bogotá entre los días 24 y 26 de marzo de 2010 bajo el lema “Contribuciones a una arquitectura de cooperación más efectiva e incluyente”.

La sede del encuentro, esta vez interregional, no es más que una nueva muestra del rol protagónico que ha tomado Colombia en el proceso de liderazgo de la inclusión de la CSS en la Agenda de la Eficacia de la Ayuda; liderazgo que –no está de más recordar– nadie le otorgó de entre sus pares del Sur, sino que responde a una decisión de alineamiento con la OCDE: a comienzos de marzo y en el marco de un encuentro en el que diferentes actores de la cooperación internacional se reunieron a debatir potenciales aportes a la reunión que estamos analizando, una funcionaria del actual gobierno de Colombia reconoció expresamente esa situación de liderazgo impuesto.

El Evento en sí mismo resultó muy pobre y mostró sus flaquezas desde el momento mismo de iniciarse: las palabras de bienvenida estaban a cargo de Talaat Abdel-Malek –Consejero Económico del Ministerio de Cooperación Internacional de Egipto y uno de los responsables del WP-EEF– pero éste no pudo estar presente, lo que obligó a un discurso de inicio pronunciado *in absentia*.

En ese discurso se nombran fortalezas y debilidades de la CSS y de entre estas últimas dos reciben especial tratamiento: la falta de información confiable

y sistematizada sobre la CSS y el mantenimiento de un discurso que separa a la CSS de la Agenda de la Eficacia. El último de los señalamientos es inaceptable aún dentro de una reunión del TT-SSC –lo que es decir de un espacio creado por el CAD– e implica una toma de posición prepotente en un debate que de ninguna forma está cerrado y cuya apertura en el ámbito de la reunión que se iniciaba se busca evitar desde el momento mismo de la “bienvenida”.

También es fácilmente falseable la aseveración que hace Abdel-Malek cuando se refiere a que el encuentro de Bogotá “es 100% concebido y dirigido por el Sur, diseñado por el Sur” y nos impone la necesidad de preguntarnos cómo un espacio de debate nacido de la OCDE puede llegar a ser completamente concebido, dirigido y diseñado por el Sur.

Más allá de lo anecdótico de lo comentado, la situación no mejoraría con los discursos posteriores: Ngozi Okonjo-Iweala, Managing Director del Grupo Banco Mundial llamó en su discurso a dar un nuevo paso en el progreso de la CSS y pasar a una etapa en la que se discuta “cómo las políticas, condiciones institucionales y el tipo apropiado de ambientes pueden impulsar la promoción de una cooperación Sur-Sur exitosa”. Lamentablemente Okonjo-Iweala evidentemente desconoce que esos debates existen en la CSS desde que la llamábamos Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo y desde el PABA en adelante los hallamos en todo encuentro de relevancia que aborde la CSS en el que la discusión de esos asuntos sea pertinente.

De mal gusto fue el intento de quien representó al BM en Bogotá de aportar alguna cuota de lo que –suponemos– era humor al cierre de su intervención: “¿Quién sabe? Con la cooperación Sur-Sur despegando, ¡el próximo foco puede ser Sur-Norte!”. Bueno sería recordarle que la institución que representa es desde hace décadas uno de los canales transmisores de la “cooperación” Sur-Norte.

Durante el encuentro se presentaron más de 100 casos de CSS y triangular como parte de un proceso puesto en marcha en la primera reunión del TT-SSC⁷, pero los plenarios y mesas redondas en los que se organizó el trabajo no estuvieron a la altura de lo esperado, y en ocasiones se volvieron foros en los que los expositores se limitaron a presentar lo brillante que habían sido sus proyectos: de debate, proyecciones o ideas para el futuro de la CSS no hubo prácticamente nada.

7. Una referencia al proceso y el listado de los casos presentados puede ser encontrada en el documento “South-South cooperation in the context of aid effectiveness. Telling the story of partners in 110 cases of South-South and triangular cooperation” elaborado por Nils-Sjard Schulz, Consejero político del TT-SSC.

Más aún, el encuentro hacía referencia desde su título mismo al concepto de “desarrollo de capacidades” cuyo tratamiento fue prácticamente nulo.

El cierre del Evento estuvo a cargo de Jaime Bermúdez Merizalde, Canciller de Colombia, quien afirmó que “hay y habrá diferencias conceptuales, en ocasiones son diferencias ideológicas. Eso siempre pasa y pasará, pero hay un esfuerzo que rinde sus frutos, que es este: haber logrado a través del grupo de trabajo, presentar un informe que se llamará informe Bogotá, que lo que apunta es a esbozar unos lineamientos que permitan un trabajo ulterior y que no implica la adhesión por parte de todos los países, ni de todos los participantes” Curiosa idea de éxito: se logró un documento final que se redactó por un grupo particular y afín —el Comité de Apoyo (*Steering Committee*)⁸— que no fue previamente legitimado por los participantes, para luego ser presentado a todos con el fin de solicitarles sus adhesiones, ¡sin darles la posibilidad de discutir siquiera un párrafo!

Conclusiones

El debate en torno a la CSS y temas conexos está creciendo exponencialmente, así como los foros, reuniones y plataformas de seguimiento de los mismos.

Esto puede ser visto con alegría: la CSS reclama visibilidad y atención y se va abriendo paso por sus propias potencialidades, pero también puede observarse que esta “multiplicidad de centros” conlleva gasto de recursos, duplicación de debates, conclusiones diferentes sobre los mismos temas según el lugar en el que se discutan y, lo más grave, una sensación de que se está trabajando para lograr consensos.

Para agregar preocupación bueno es recordar que estos foros, reuniones y plataformas compiten por un espacio que debiera ser esencialmente colaborativo, además de contribuir a “vaciar” a la ONU de competencias que le son propias por su Carta fundacional, para el cumplimiento de las cuales cuenta con órganos específicos.

La conjunción de todos los peligros a los que hacemos referencia quedó expuesta en Bogotá, donde el “Alto Nivel” que calificaba al “Evento” brilló por

8. Conformado por Colombia, Egipto, Ghana, Japón, Corea, México, Mozambique, Perú, España, Tailandia, Vietnam, El Banco de Desarrollo Asiático, Better Aid, la Comisión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo, la NEPAD, la Organización de Estados Americanos, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial.

su ausencia. Su documento final, el “Informe Bogotá”, está viciado de falso consenso, además de ser un nulo aporte de ideas.

Sin embargo debe ser celebrado el trabajo que se está desarrollando a nivel regional, más allá de las diferentes visiones existentes sobre la agenda de la eficacia, en tanto que implica un reposicionamiento de la CSS a nivel internacional. Insistimos, no obstante, que para que este esfuerzo pueda dar frutos en el amplio campo de la CSS debe trascender el de una mera discusión sobre variables de interés tanto para el Sur como para los donantes tradicionales y llegar a focalizarse en una agenda propia de los primeros, que sea capaz de definir –ante todo– su propia posición frente al sistema mundial de cooperación internacional al desarrollo.

Volvemos a la idea de la existencia de un orden caótico que no por tal deja de ser orden: del creciente racimo de debates y plataformas sobre CSS deben resultar acuerdos logrados por sus propios protagonistas, acuerdos que sean capaces de sentar bases sólidas para una particular forma de cooperar que busca emerger a partir de la historia y las experiencias propias del Sur.

Es por ello que el desafío más urgente para la CSS no pasa hoy por cómo posicionarse frente a la DP y la AAA, ni por cómo enfrentar los problemas de cuantificación de sus acciones u otros importantísimos asuntos que deben ser enfrentados, sino por lograr consensos entre los países del Sur, única vía que permitirá que lleguen a tener alguna posibilidad real de ingerencia en futuras decisiones que le afectarán directamente. Y Seúl 2011, sólo como ejemplo, ya está demasado cerca.

Bibliografía

- ABDEL-MALEK, TAALAT (2010) “Welcome Remarks in absentia”. Discurso pronunciado en el *Evento de Alto Nivel sobre CSS y Desarrollo de Capacidades “Contribuciones a una arquitectura de cooperación más efectiva e incluyente”*, Bogotá, Colombia, 24 al 26 de marzo.
- AECID (2010) *Triangular cooperation in the context of aid effectiveness. Experiences and views of EU donors*. Workshop report and concept note. Disponible en: http://www.dev-ractitioners.eu/fileadmin/Redaktion/GroupsFolders/Division_of_Labour/triangular_cooperation/EU_triangular_cooperation_workshop_report_and_concept_note_170310.pdf (último ingreso 31 de marzo de 2010).
- BERMÚDEZ MERIZALDE, JAIME (2010) “Palabras de cierre” pronunciadas en la clausura del *Evento de Alto Nivel sobre CSS y Desarrollo de Capacidades*

- “*Contribuciones a una arquitectura de cooperación más efectiva e incluyente*”, Bogotá, Colombia, 24 al 26 de marzo.
- CONFERENCIA DE ALTO NIVEL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA COOPERACIÓN SUR-SUR (2009) *Documento Final*, Nairobi, Kenya. 1º al 3 de diciembre.
- GOBIERNO DE HAITÍ (2010) Plan de Acción para la Recuperación Nacional y el Desarrollo de Haití. Disponible en http://www.haiticonference.org/Haiti_Action_Plan_ENG.pdf (último ingreso: 3 de abril de 2010).
- OKONJO-IWEALA, NGOZI (2010) “Promoting South-South Cooperation. Framing a New Development Landscape”. Discurso pronunciado en el *Evento de Alto Nivel sobre CSS y Desarrollo de Capacidades “Contribuciones a una arquitectura de cooperación más efectiva e incluyente”*, Bogotá, Colombia, 24 al 26 de marzo. Versión web disponible en <http://go.worldbank.org/JU4P7DGMF0> (último ingreso: 1º de abril de 2010).
- ONU (2009) *United Nations Day for South-South Cooperation: Secretary-General’s Message for 2009*. Disponible en <http://www.un.org/en/events/southcooperationday/sgmessage.shtml> (último ingreso: 21 de diciembre de 2009).
- SCHULZ, NILS-SJARD (2010) *South-South cooperation in the context of aid effectiveness Telling the story of partners in 110 cases of South-South and triangular cooperation* (non-reviewed first draft). Disponible en http://www.southsouth.info/profiles/blogs/110-case-stories-1-global?xg_source=activity (último ingreso: 30 de marzo de 2010).