
SEGUIMIENTO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR: PRESENTACIÓN

JAVIER SURASKY*

PALABRAS CLAVE

Cooperación Sur Sur, Historia y Teoría de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, Eficacia de la cooperación, Nuevas prácticas.

RESUMEN

Con este artículo damos inicio a una sección que se dedicará al seguimiento de la cooperación Sur Sur (CSS). Consideramos necesario comenzar por realizar un breve recorrido histórico del camino seguido por la misma desde sus orígenes hasta la actualidad, así como los principales desafíos que enfrenta y los que plantea al sistema de la Cooperación internacional para el desarrollo tal como está concebido.

ABSTRACT

This paper begins a section focused into the monitoring of South-South cooperation (SSC). It is necessary to begin by making a brief historic tour of the ways that the cooperation has been following from the origin to nowadays, as well as the main challenges to overcome and the ones derived by the system of international cooperation for development as it is designed.

* 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, Argentina.

RÉSUMÉ

Avec cet article, nous commençons une section qui sera consacrée au suivi de la coopération Sud-Sud (SSC). Nous considérons qu'il faut commencer par faire un bref parcours historique du chemin suivi par celle-ci de ses origines jusqu'à aujourd'hui, ainsi que des principaux défis posés par le système de coopération internationale pour le développement tel qu'il est conçu.

La crisis financiera en que estamos sumergidos ha puesto en discusión, entre otros tantos asuntos, la viabilidad del modelo de desarrollo que se ha impulsado. A partir de esta “sub-crisis” de identidad del Desarrollo no son pocas las lecciones que puede brindarnos la cooperación entre países del Sur, realizada sobre la base de sus diferencias de desarrollo sectoriales y relativas.

Esta sección que inauguramos pretende realizar un seguimiento de los principales acontecimientos que tienen lugar en el campo de la Cooperación Sur Sur (CSS) y, a modo de introducción, queremos realizar aquí un brevísimo repaso histórico que nos permita conocer el punto a partir del cual iniciamos nuestro trabajo, así como revisar algunos conceptos fundamentales que justifican la inclusión de esta sección y realizar un primer acercamiento a algunos de los temas que estarán presentes en la misma.

Breve repaso histórico

Si bien algunas instituciones –como la Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)– ubican el nacimiento de la cooperación entre países del Sur en 1954 a partir de acciones puestas en marcha por Tailandia para apoyar a países vecinos, entendemos que el punto de inflexión que nos permite comenzar a hablar de la CSS como una modalidad del sistema internacional de cooperación para el desarrollo tiene lugar un año más tarde, en el marco de la Conferencia de Bandung, que reunió a 29 países “subdesarrollados” a los que se sumaron representantes de Argelia, Marruecos y Túnez, aún sometidos a dominación colonial. En el punto 2 de la “Declaración Final” de dicha Conferencia los participantes adoptaron el compromiso de “proveerse mutua asistencia técnica, hasta el máximo posible”¹.

1. Final Communique of the Asian-African Conference, Chapter A: Economic Cooperation, par. 2: “The participating countries agreed to provide technical assistance to one another, to the maximum extent practicable”.

En 1964 se constituye la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) y el Grupo de los 77 que reunió a todos los países en desarrollo miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); en 1975 se crea el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) con la función de servir de centro de las actividades de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) de la región y tan solo un año después el Movimiento de Países No Alineados (NOAL) –creado en 1961– aprueba un Programa de Acción para la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (CEPD). La CTPD y la CEPD serían desde entonces los dos canales fundamentales por los cuales circularía la cooperación entre países del Sur.

En 1978 se produce un encuentro internacional que se convierte en un hito dentro del área de nuestro interés: entre el 30 de agosto y el 12 de septiembre tiene lugar en la ciudad de Buenos Aires (Argentina) la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo, de la cual resulta el Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (PABA).

De acuerdo al PABA, la CTPD tiene como objetivos fundamentales –y no excluyentes– los siguientes:

- El fortalecimiento de las propias capacidades de los países en desarrollo para encontrar soluciones a los problemas del desarrollo “en consonancia con sus propios valores, aspiraciones y necesidades especiales”, así como el refuerzo de su capacidad colectiva.
- El aumento cuantitativo y cualitativo de la cooperación internacional y de su eficacia.
- La mejora de las comunicaciones entre los países en desarrollo.
- El reconocimiento de las situaciones especiales de los países en desarrollo menos adelantados, sin litoral, insulares y más seriamente afectados.
- El logro de mejores condiciones de participación de los países subdesarrollados en las actividades económicas internacionales.

En su punto 5 afirma que la CTPD “Es una fuerza decisiva para iniciar, diseñar, organizar y fomentar la cooperación entre los países en desarrollo a fin de que puedan crear, adquirir, adaptar, transferir y compartir conocimientos y experiencias en beneficio mutuo, y para lograr la autosuficiencia nacional y colectiva, lo cual es esencial para su desarrollo social y económico”.

Un nuevo paso adelante resultó de la reunión de la Conferencia sobre CEPD en Caracas (Venezuela) en 1981. Allí se reclamó una revisión del sistema de preferencias comerciales vigente entre los países en desarrollo y el establecimiento de

un grupo de expertos que estudie la creación de un fondo solidario y de un banco para los países en desarrollo.

Un año más tarde la Comisión Independiente sobre asuntos del Desarrollo Internacional –creada a propuesta de McNamara en el seno del Banco Mundial (BM)– presentó el informe *Norte-Sur: un programa de supervivencia*, que recomendó un cambio en la forma y gestión de la transferencia de recursos destinados al desarrollo.

Dicho informe “supone un intento de trasladar los enfoques intervencionistas keynesianos a escala mundial, con el fin del aumento global de la demanda agregada a través de la distribución mundial de la renta como motor de desarrollo y satisfacción de las necesidades básicas” (Ferrero y de Loma Osorio, 2004:100).

En la práctica una mala aplicación de su contenido se tradujo en una oferta de préstamos de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) al mundo en desarrollo, origen de la crisis de endeudamiento de estos, la que a su vez llevó a que la década de 1980 se conozca como “la década perdida del desarrollo”.

Los países en desarrollo se convirtieron desde entonces en exportadores netos de capitales y la única región que consiguió avances considerables fue el sudeste asiático (con Corea y Taiwán a la cabeza y, en un segundo momento y por razones completamente diferentes, China continental, India, Sudáfrica y Brasil).

No obstante, la CTPD no dejó de ser uno de los centros de atención de los gobiernos de los países en desarrollo: en 1983 se creó el Fondo Pérez-Guerrero para la Cooperación Económica y Técnica entre Países en Desarrollo que –administrado en forma conjunta entre el PNUD y el G77– brinda apoyo a las iniciativas dirigidas a la aplicación práctica de los Planes de Acción resultantes de los encuentros del G77. Precisamente en la Reunión de Ministros de países miembros de dicho grupo mantenida en El Cairo (Egipto) en 1986, se llamó a fijar prioridades de acción para los países en desarrollo a nivel sectorial y a la inclusión de actores no gubernamentales en la cooperación entre ellos.

La década de 1990 estuvo marcada por la aplicación de recetas neoliberales que se tradujeron en nuevas crisis económicas y sociales, acompañadas de un declinar de la AOD.

No se produjeron avances de consideración y en 1995 fue la ONU quien llamó a dar a la CTPD una nueva orientación focalizándola en aquellos campos capaces de un mayor impacto, a saber: comercio e inversiones, problema de

la deuda, medio ambiente, lucha contra la pobreza, empleo y producción, coordinación de políticas macroeconómicas, educación, salud, transferencia de tecnologías y desarrollo rural (Res. AG 50/119 “Nuevas Direcciones” [en CTPD] del 5 de diciembre de 1995). El mismo documento llamaba a implementar programas y proyectos de cooperación triangular a los fines de aumentar los recursos económicos a disposición de la CTPD.

La reunión de Ministros de países miembros del G77 de San José (Costa Rica, 1997) introdujo de manera definitiva una variable que con el paso del tiempo resulta cada vez de mayor peso, cuando abogó por la necesidad de fortalecer una asociación entre los sectores público y privado de los países en desarrollo, haciendo mención a que el mundo había ingresado a una era digital, capaz de ser aprovechada para facilitar el desarrollo de los países del Sur a la vez que un potencial generador de mayores inequidades. Se pedía además “ajustar el proceso de globalización”.

Ese mismo año, la Unidad Especial para la CTPD del PNUD se reunió con un grupo integrado por 23 países en desarrollo a los que se consideró centrales para la CSS creando un ámbito de trabajo conjunto².

Ya en 1999 hacía su aparición con fuerza la variable regional y en la Reunión de Ministros del G77 de Bali (India) realizada ese año se acordó una Declaración y un Plan de Acción sobre cooperación económica regional y subregional entre países en desarrollo.

Un año más tarde se reunirían la “Cumbre del Sur” –donde presidentes de 134 países en desarrollo comprobaron el escaso avance logrado en materia de cooperación en el Sur– y la “Cumbre del Milenio” de las Naciones Unidas, de la que resultaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

A partir de estos dos encuentros internacionales la CSS vuelve a ser referenciada como una herramienta indispensable para el desarrollo y el tema estará desde entonces presente en todo encuentro internacional de relevancia, entre los que destacamos:

- La Conferencia de Bruselas sobre Países Menos Adelantados (PMA): elogió la CSS y le indicó áreas definidas como prioritarias para los PMA.

2. Estos países, denominados *pivotes*, son: Argentina, Brasil, Chile, China, Colombia, Corea, Costa Rica, Cuba, Egipto, Ghana, India, Indonesia, Malasia, Malta, Mauricio, México, Nigeria, Pakistán, Perú, Senegal, Singapur, Sudafrica, Tailandia, Trinidad y Tobago, Túnez y Turquía.

- La Conferencia de países del G77 sobre Ciencia y Tecnología de Dubai (Emiratos Árabes, 2002): afirmó la necesidad de crear una red de instituciones de investigación del Sur. Ese encuentro, de carácter científico, reclamó de los gobiernos del G77 dedicar –para 2010– el 2,5% de su PBI a ciencia y tecnología.
- La Conferencia sobre Financiamiento para el Desarrollo de Monterrey (México, 2002): volvió a pedir el refuerzo de la cooperación entre países en desarrollo y resaltó la importancia de la cooperación triangular.
- En 2003 los Ministros de Asuntos Exteriores de Brasil, India y Sudáfrica crearon un fondo (conocido como “Fondo IBSA”) para la lucha contra el hambre y la pobreza, dejando su gestión en manos de la Dependencia Especial para la CSS del PNUD.
- El XI Período de Sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD XI, São Paulo, Brasil, 2004): hizo un reconocimiento a la libertad de acción política de los países en desarrollo como una necesidad para lograr su integración económica en los mercados mundiales.

Debemos mencionar también que desde 2003 y hasta la crisis del precio mundial de alimentos y la actual crisis financiera mundial, se produjo un cambio con el aumento de los precios internacionales de los productos básicos, lo que implicó crecientes ingresos para los países en desarrollo, cuestión que a su vez derivó en un incremento de la cooperación entre ellos.

Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Brasil, Chile, China, Cuba, Egipto, India, Qatar, Malasia, Nigeria, Sudáfrica, Tailandia, Túnez, Turquía y Venezuela son hoy donantes de cooperación a otros países en desarrollo.

Caben ser destacados los casos tailandés y sudafricano: Tailandia dedica como ayuda al desarrollo el 0,13% de su PBI y Sudáfrica estableció su propia “agencia de cooperación” (el Organismo Sudafricano de Desarrollo Internacional) proponiéndose ubicar sus niveles de ayuda entre el 0,2% y el 0,5% de su PBI.

En 2004 se produjo un hecho lingüístico que, si bien no significa cambios en las concepciones sobre la cooperación entre los países en desarrollo, es indicativo de su creciente campo de acción: mediante la Resolución “Cooperación económica y técnica entre los países en desarrollo” (A/Res/58/220 del 19 de febrero) se cambió la denominación oficial de la cooperación entre países en desarrollo de CTPD a CSS.

En 2005 se reunió en Qatar la Segunda Cumbre del Sur donde se acordó el Plan de Acción de Doha que ubica a la CSS en un lugar destacado dentro de

la agenda global del desarrollo, especialmente para enfrentar problemáticas vinculadas a salud, alimentación, seguridad, medio ambiente, energía, ciencia y tecnología y buen gobierno.

Esa cumbre calificó al Fondo Fiduciario para la CSS como el “principal mecanismo multilateral de financiación” de dicha cooperación, incluyendo a la cooperación triangular. El número de aportantes al Fondo ha crecido de los 5 que había hasta 2005 hasta los 22 que se registraron en 2007.

La CSS ha ido ganando espacios también dentro de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de las Cumbres Iberoamericanas, en cuyo 27º encuentro (Santiago de Chile, 2007) dio indicaciones a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) para que apoye “la preparación de iniciativas de cooperación iberoamericana para la promoción de la Cooperación Sur Sur y triangular” (Programa de Acción, punto 38).

Hoy la CSS se extiende a todas las áreas técnicas e incluso se exploran otras vías paralelas entre las que merecen ser mencionadas:

- La integración: implementada a través de la integración de bloques regionales (MERCOSUR, Comunidad Andina, NEPAD, ASEAN, entre otras).
- La Cooperación Económica: dirigida a los campos de las nuevas tecnologías y del comercio entre países en desarrollo, donde se presenta como un reclamo de cambios en las instituciones internacionales que regulan el sistema comercial mundial, claramente con la OMC a la cabeza.
- La cooperación triangular: donde un país desarrollado aporta recursos para un proyecto o programa que un país del Sur ejecuta teniendo como beneficiario final a un tercer país de menor desarrollo relativo que el segundo en el área de intervención.

En busca de una definición de Cooperación Sur Sur

De acuerdo a lo presentado resulta fácil comprender las dificultades que entraña lograr una definición de CSS. Siguiendo a las Naciones Unidas diremos que “es la interacción entre dos o más países en desarrollo que intentan lograr sus objetivos de desarrollo individuales o colectivos mediante intercambios de conocimientos, aptitudes, recursos y conocimientos técnicos” (Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y del Fondo de Población de las Naciones Unidas, Informe sobre la aplicación de la CSS [DP/2004/26]).

Como se ve, se trata de un concepto amplio y poroso, lo que responde a uno de los temas estructurales y estructurantes de la CSS: el debate sobre su inclusión en el marco general de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

De acuerdo a la SEGIB (2008) la CSS enfrenta hoy cinco desafíos centrales:

- La optimización en el uso de los recursos disponibles.
- Mantener la búsqueda de consensos regionales en cuanto a la definición de las modalidades de la CSS, de su cuantificación mediante el establecimiento de un sistema común que posibilite comparar las acciones que llevan adelante los diferentes países.
- Resolver las dificultades financieras propias de la CSS y el paso de la realización de acciones puntuales a la gestión de proyectos.
- Mejorar la coordinación de las acciones de CSS, lo que podría sugerir la creación de una única unidad coordinadora.
- Hallar fórmulas que aseguren que la cooperación que se ejecuta y las estrategias nacionales de desarrollo de los países van en un mismo sentido y, estrechamente relacionado con ello, la sostenibilidad de los proyectos con recursos locales.

Se trata de asuntos estrechamente relacionados con la agenda general de la eficacia del desarrollo, particularmente importantes a partir de las declaraciones de París y de Accra pero que adquieren perfiles propios al ser cruzados con la realidad de la CSS.

Surgen entonces preguntas para las cuales aún no hay respuesta y cuyo tratamiento ocupará sin duda parte importante de esta sección en el futuro: ¿Deben los países del Sur adoptar los parámetros que guían la cooperación internacional “tradicional” (Norte-Sur)?, ¿los estándares establecidos en el Comité de Asistencia al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD-OCDE) son aplicables a sus acciones de cooperación?, ¿cómo enfrentar los problemas de cuantificación de la CSS cuando algunas definiciones actualmente aplicables en la cooperación Norte Sur llevarían a resultados absolutamente injustos?³.

Incluso podemos, desde la óptica de la CSS, cuestionar conceptos tales como “países en desarrollo”, “países emergentes” o el establecimiento de la renta como medida de la aptitud para recibir Ayuda Oficial al Desarrollo.

3. Piénsese por ejemplo en la cuantificación del valor de enviar un experto siguiendo el salario que el mismo percibe en el país de origen, teniendo en cuenta las diferencias relativas existentes en las retribuciones que se perciben en los países desarrollados y los países en desarrollo.

Para decirlo claramente, el creciente valor de la CSS pone en discusión gran parte del andamiaje teórico consolidado a lo largo de aproximadamente 50 años de labor en el campo de la cooperación internacional Norte-Sur.

La propia dificultad mencionada en alcanzar un consenso en cuanto a cómo definir la CSS es apenas un botón que sirve como muestra de esta realidad, y creemos que lo más interesante es que, lo que en realidad sucede, es que se está planteando un debate entre diferentes formas de concebir la cooperación internacional para el desarrollo o, dicho de otra forma, está emergiendo por primera vez –sobre la base de la CSS– un discurso político y técnico sobre la cooperación internacional propio de los países del Sur.

El concepto de CSS es hoy inasible porque responde a una realidad aún en construcción, inacabada, en ocasiones cercana a un orden caótico que no por caótico deja de ser un orden.

Bibliografía

- DI FILIPPO, Armando: “La Escuela Latinoamericana del Desarrollo: Tensiones epistemológicas de un movimiento fundacional”, *Cinta de Moebio*, N° 29, Santiago, 2007, pp. 124-154.
- SCHULZ, Nils-Sjard: “La eficacia en América Latina y el Caribe: ¿De la heterogeneidad a una agenda común?”, *Desarrollo en Contexto*, número 18, enero de 2009, pp. 3-23.
- SECRETARÍA IBEROAMERICANA [SEGIB]: *II Informe de la Cooperación Sur Sur en Iberoamérica*, SEGIB, Madrid, 2008.
- VIDAL, Gregorio: “Globalización, empresas transnacionales y desarrollo en América Latina”, en GIRON, Alicia y CORREA, Eugenia [Coords.]: *Del Sur hacia el Norte: Economía política del orden económico internacional emergente*, CLACSO, Buenos Aires, 2007, pp. 257-270.