

40 AÑOS DE COOPERACIÓN SUR-SUR ¿TIENE IBEROAMÉRICA ALGO QUE ENSEÑAR?

Laura Ruiz Jiménez

12 de marzo de 2019

Qué esperar del PABA+40

Del 20 al 22 de marzo de 2019 se ha convocado en Buenos Aires la II Conferencia de Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur PABA+40, con el lema “El papel de la cooperación Sur-Sur en la implementación de la Agenda 2030: retos y oportunidades”. Han confirmado su asistencia a la reunión unos 170 Estados que celebrarán los 40 años del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA), un documento que en 1978 aprobaron 138 países en desarrollo (PED), y que es el primer marco acordado sobre la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD), antecedente directo de la cooperación Sur-Sur (CSS). En el momento actual, la CSS es una modalidad en alza por su potencial transformador, el número cada vez mayor de países que la practican y los crecientes recursos que moviliza. Potencias emergentes como China, India, Turquía, Arabia Saudí o Sudáfrica han desplegado importantes políticas nacionales de CSS. América Latina es también un activo operador de esta

cooperación, el único que ha consensuado a nivel regional un marco conceptual para la CSS y que ha establecido un sistema de registro, por lo que se ha convertido en referente internacional.

Aunque la CSS existe desde hace décadas, su expansión se ha producido en el siglo XXI. Resulta revelador que, de los 820 foros internacionales significativos sobre CSS convocados entre 1945 y el momento actual, el 88% hayan tenido lugar desde 2000 (SEGIB, 2018: 33). Este crecimiento es reflejo de las profundas transformaciones económicas y políticas que se están produciendo en el sistema internacional, en el que los países desarrollados tienen cada vez menor peso relativo y en el que los países en desarrollo son responsables de un porcentaje creciente del PIB y del comercio mundial. En consecuencia, existen hoy una serie de potencias que buscan su lugar en el concierto internacional para defender intereses propios y regionales y que han

encontrado en la CSS un instrumento útil para lograrlo.

La II Conferencia se produce en un momento en el que el sistema internacional está comprometido con dar cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para el año 2030, una ambiciosa agenda que requiere de la colaboración de los países desarrollados y en desarrollo y que convierte a la CSS en un instrumento imprescindible. Por eso, resulta pertinente preguntarse por los resultados que puede tener esta reunión que convoca Naciones Unidas. Los trabajos que vienen realizando los países para acordar la declaración final permiten prever que se aprobará un texto que reafirmará la importancia de la CSS para alcanzar los ODS, insistirá en la centralidad de Naciones Unidas como ente coordinador y respaldo principal de esta modalidad, y en el que se hará un llamamiento a los países desarrollados, los organismos internacionales de cooperación y a los propios PED para que contribuyan con recursos financieros y técnicos a su consolidación. Recogiendo el espíritu del PABA de 1978, la declaración ratificará los principios de la CSS, entre los que destacan la solidaridad entre países que enfrentan retos similares de desarrollo, el respeto a la soberanía y la no injerencia en la política interna de otros Estados, la no condicionalidad, la apropiación y el beneficio mutuo. Más allá de los

llamamientos en favor de la CSS, no se espera que la declaración tenga el sentido práctico que caracterizó al PABA de 1978. Como su propio nombre indica, este fue un plan dirigido a crear capacidades en los PED para que, por medios propios, pudieran encontrar soluciones a sus problemas de desarrollo. El fin último del plan era, en el escenario de bipolaridad de la Guerra Fría, impulsar un nuevo orden económico mundial acorde a sus intereses y expectativas. Por ello, el grueso del documento se centró en presentar una batería de 38 recomendaciones destinadas a promover la cooperación técnica entre los PED y favorecer así la adquisición de capacidades para impulsar su desarrollo y transformar la economía mundial. Las recomendaciones incluían diferentes niveles de actuación y constituían un amplio repertorio de acciones para multiplicar la CTPD. En el ámbito nacional, por ejemplo, apoyaba la adopción de políticas, estructuras e instrumentos favorables a la cooperación técnica y la creación de sistemas de información (Recomendaciones 2, 3, 4 y 5). En el ámbito regional, apostaba por el fortalecimiento de la cooperación técnica en instituciones sub-regionales y regionales y por la complementariedad en proyectos industriales y agrícolas entre PED (Recomendaciones 15 y 19). Finalmente, en el internacional, incluía recomendaciones sobre el control del

éxodo del personal calificado de los PED, el fortalecimiento de la CTPD en Naciones Unidas, el apoyo de los países desarrollados a su cooperación técnica y la promoción de arreglos financieros entre PED (Recomendaciones 27, 32, 35 y 38). La declaración que firmarán los países asistentes a la II Conferencia de Naciones Unidas sobre CSS hará una defensa de esta modalidad y sus principios y exigirá respaldo financiero y técnico para ella, pero no será un plan de acción ni incluirá compromisos vinculantes para impulsarla.

Los diferentes caminos de la cooperación Sur-Sur y la vía iberoamericana

Referirse a la CSS no es una tarea fácil, dada la falta de una definición consensuada que abarque todas sus dimensiones. Como muestra el PABA, la CSS empezó teniendo un componente técnico prioritario, al que se fueron sumando acciones de cooperación financiera y económica; de ahí que Naciones Unidas decidiera en 2004 subsumir el término de cooperación técnica entre países en desarrollo en el más amplio de CSS. Naciones Unidas la define como “un amplio marco de colaboración entre países del Sur en las áreas política, económica, social, cultural, medioambiental y técnica que implica, al menos, a dos países en desarrollo y que puede hacerse en marcos bilaterales, regionales, subregionales o intrarregionales. En

la CSS los países comparten conocimientos, herramientas, experiencias y recursos para alcanzar metas de desarrollo por medio de esfuerzos concertados” (Yu, 2019). La amplitud de esta definición tiene la ventaja de que permite englobar las variadas formas que adopta la CSS, pero también hace que su análisis sea difícilmente abarcable. Por otro lado, la escasa información que los países registran sobre sus acciones de CSS aumenta la dificultad de conformar un marco claro sobre esta modalidad. En todo caso, y más allá de la indefinición del término y la falta de datos, no hay duda de que la CSS es hoy una política pública en expansión, reconocida por el conjunto de países que conforman Naciones Unidas.

Entre la aprobación del PABA en 1978 y el momento actual, la CSS ha recorrido un largo camino en el que el ritmo no ha sido constante y en el que no todos los actores han tenido un desempeño similar. Para promover y realizar cooperación técnica entre países en desarrollo, el PABA fue firmado por 138 Estados que pretendían usar la cooperación entre pares como instrumento transformador de su realidad y de la economía mundial. En la década de los ochenta, sin embargo, en un momento de crisis y aplicación de fuertes ajustes, la cooperación entre PED disminuyó de forma significativa. Los años noventa, con el multilateralismo que siguió a la

Guerra Fría y una mejor situación económica, volvieron a dar importancia a la CSS que se convirtió, a partir de 2000, en una modalidad reconocible del sistema de cooperación internacional (SEGIB, 2018). Desde ese momento, un número creciente de PED se han transformado en sus activos impulsores. La I Conferencia de Naciones Unidas sobre CSS, celebrada en Nairobi en 2009, reconocía expresamente los programas que impulsaron Argentina, Brasil, Chile, Cuba, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, India, Irán, México, Nigeria, Pakistán, Qatar y Uruguay, a los que añadía algunas iniciativas regionales como el Banco del Sur, el Centro para la CSS de los Países No Alineados, Petrocaribe, el Proyecto Mesoamérica, el Foro sobre la Cooperación entre China y África y el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS). La lista de países implicados no ha dejado de crecer desde entonces.

Un elemento a destacar de este registro de actores de CSS de la Conferencia de Nairobi es la fuerte presencia de países de América Latina, tanto en lo individual como en las iniciativas regionales. Y es que América Latina ha logrado avanzar de modo destacado en la CSS, hasta convertirse en un referente internacional en aspectos como su conceptualización, registro de datos o creación de instrumentos

específicos. Esa trayectoria resulta aún más singular si se toma en consideración el hecho de que la política de apoyo a la CSS se ha generado a partir del debate y la búsqueda de consensos regionales. Aunque hay constancia en la región de proyectos de CSS desde los años sesenta, fue en 2007, y en el ámbito de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), cuando los 22 países que integran este organismo decidieron crear un registro de todas las acciones de CSS, cooperación triangular (CT)¹ y cooperación regional realizadas entre sí². Tan solo un año más tarde, esos Estados acordaron la creación del PIFCSS, una estructura dotada de recursos técnicos y económicos que sigue activa hoy y que tuvo como objetivo inicial la creación o consolidación, en todos los países latinoamericanos, de instancias desde las cuales realizar CSS (López y

¹ La cooperación triangular hace referencia a iniciativas realizadas en un país en desarrollo que promueve una alianza en la que participan uno o más países en desarrollo y uno o varios países desarrollados, y en la que corresponde a los primeros la responsabilidad técnica del proyecto.

² La SEGIB es una organización internacional que apoya la celebración de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno e impulsa programas de cooperación entre sus miembros. Integran la SEGIB 19 países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Perú, Nicaragua, Panamá, Paraguay, R. Dominicana, Uruguay y Venezuela) y 3 ibéricos (España, Portugal y Andorra).

Xalma, 2018). El éxito de su labor queda claro al constatar que, si antes de 2000 apenas la mitad de los países latinoamericanos tenía alguna instancia de cooperación, en su mayoría agencias que ordenaban los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) recibidos, hoy todos ellos cuentan con una estructura especializada que gestiona dicha AOD y, a la vez, impulsa proyectos de CSS. Los buenos resultados también son evidentes al comprobar que, entre 2007 y 2016, los países latinoamericanos han realizado 7.373 proyectos de CSS entre sí (SEGIB, 2018: 67)³ y que absolutamente todos han sido alguna vez oferentes de esta cooperación. Es decir, países de renta media-baja como El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua o Paraguay han impulsado al menos un proyecto de cooperación técnica en Estados vecinos (SEGIB, 2018: 72-73). Resulta indispensable mencionar que seis de estos países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay) son responsables de más del 80% de los proyectos ejecutados, pero sigue siendo pertinente destacar la tendencia a convertirse en actores de CSS del resto de países de la región. Ninguna otra parte del mundo en desarrollo ha logrado impulsar regionalmente la CSS y convertir en oferentes de

cooperación técnica a países de bajos recursos.

En los 40 años transcurridos entre el PABA de 1978 y la Conferencia de Naciones Unidas de marzo de 2019 en Buenos Aires, la CSS ha logrado desplegarse como una modalidad con identidad propia que incorpora cada día nuevos actores. Los países en desarrollo económicamente más potentes cuentan hoy con importantes programas de CSS, pero solo América Latina ha logrado que esas políticas públicas se desarrollen en el ámbito regional, estén registradas y cuenten con la participación de los países de menor renta.

40 años de cooperación Sur-Sur: ¿tiene Iberoamérica algo que enseñar?

La celebración de la Conferencia de Naciones Unidas PABA+40 es, en sí misma, una muestra de la importancia que ha alcanzado la CSS, reconocida unánimemente como un importante medio de implementación de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. La simple constatación del número de países implicados, el alcance de algunos de sus proyectos o la multiplicación de instancias nacionales e internacionales que la impulsan, alimentan una valoración positiva del camino que ha recorrido entre 1978 y 2019. Sin embargo, esta mirada amable sobre los resultados de la CSS no es unánime, ya que hay un amplio

³ De esos 7.373 proyectos, 6.071 fueron iniciativas de CSS bilateral, 969 fueron proyectos triangulares y 333 tuvieron carácter regional.

abanico de posiciones ante ella que van de la satisfacción al fracaso. En esta última categoría se sitúan quienes consideran que, al haberse insertado en la Alianza 2030 para el Desarrollo Sostenible, y más allá de los beneficios concretos que proporciona a los PED que la reciben, la CSS se ha olvidado del objetivo esencial del PABA 1978: la construcción de una alternativa al orden económico mundial (Domínguez: 2019). Para quienes desean una CSS realmente transformadora, la declaración que salga de la II Conferencia de Naciones Unidas sobre la materia no resultará satisfactoria. Será, de hecho, una declaración medida, que buscará conciliar los intereses de los distintos países que participan en ella y en la que se insistirá, por un lado, en el valor y necesario fortalecimiento de la CSS y, por otro, dará espacio a la cooperación triangular, modalidad en la que los países desarrollados son parte imprescindible y que les permitirá meterse de lleno en una declaración sobre CSS.

Ante la perspectiva de que la II Conferencia sobre CSS no vaya a suponer un hito en el desarrollo de esta modalidad, cabe preguntarse si es posible que la situación cambie en el futuro. La heterogeneidad de los países en desarrollo, la disparidad de sus intereses y la distancia en capacidades y poder que existe entre ellos arroja dudas sobre la

probabilidad de que los Estados del Sur puedan, o quieran, impulsar el objetivo del PABA de construir otro orden económico mundial. Las estrategias de crecimiento y los patrones comerciales basados en la compra de materias primas que aplican grandes donantes de cooperación del Sur como China o India no apuntan en esta dirección. En el ámbito de la cooperación, la concentración de los programas de Arabia Saudí en Estados geoestratégicamente significativos para ese país o la presencia de ayuda ligada a los proyectos de desarrollo de China o India ponen en entredicho principios básicos del PABA (ROA, 2010). Podría ser, sin embargo, sumamente provechoso que los países del Sur consolidaran un espacio propio para discutir sobre su cooperación y establecer objetivos y pautas de acción particulares. Es cierto que la creación de la Oficina de Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (UNOSSC, por sus siglas en inglés) y el hecho de que Naciones Unidas sea hoy el foro legítimo de discusión internacional sobre cooperación al desarrollo fueron importantes triunfos del Sur, pero Naciones Unidas no tiene por qué ser el único espacio de debate. De hecho, hay voces que vienen reclamando desde hace tiempo la articulación de algún mecanismo intergubernamental dotado de recursos técnicos y financieros que permita a los PED diseñar estrategias propias; una especie de Comité de

Ayuda al Desarrollo (CAD) del Sur en el seno de un espacio ya existente como el G77 (Gosovic, 2016 y Yu, 2019). Naciones Unidas seguiría siendo el foro global de discusión, pero los PED podrían llegar a él con posiciones acordadas previamente. Para mejorar su capacidad de acción conjunta y la importancia de la CSS, los países en desarrollo tienen todavía mucho espacio por cubrir. Sigue siendo imprescindible que establezcan sistemas de información sobre sus acciones, una recomendación ya presente en el PABA 78 y en la que apenas se han realizado avances, con la clara excepción de Latinoamérica. Como recogen los foros de CSS de Yamoussoukro (2008) y Nairobi (2009), esos esfuerzos de registro no deberían seguir los criterios del CAD, sino que la CSS tendría que generar sus propias metodologías e instrumentos de medición (Yu, 2016). Lograr un salto cualitativo exigiría realizar un análisis crítico de las acciones desarrolladas, los acuerdos firmados, los aprendizajes, el desempeño de los países, el funcionamiento de las instituciones y los mecanismos conjuntos de cooperación e integración para poder acordar planes de empoderamiento nacional y regional a partir de ellos. Paralelamente, se debería apostar por mejorar la posición de la CSS en el sistema de Naciones Unidas mediante la promoción, por ejemplo, del nombramiento de un representante de alto nivel situado en

la órbita del Secretario General, que asegure la visión política de la CSS y la promueva (Gosovic, 2019).

Un espacio propio permitiría a los países que hacen CSS compartir los aprendizajes derivados de su experiencia y discutir sobre la orientación y el papel que quieren imprimirle. En este espacio, Iberoamérica podría compartir, y liderar, ciertos debates a partir de los conocimientos adquiridos en materia de registro y análisis de información, o sobre los procesos que le han permitido diseñar instrumentos consensuados, como la guía de procedimientos para alinear la CT con los principios de la CSS que algún donante acepta ya como marco de actuación (Ruiz, 2018). Pero, sobre todo, sería importante compartir la experiencia de trabajo regional que ha permitido que prácticamente todos los países latinoamericanos, pese a su diferente poder y nivel de renta, hayan construido estructuras estatales para hacer CSS. Avanzar en el cumplimiento de los ODS requiere de una alianza mundial sólida para el desarrollo sostenible. De ahí que ese trabajo de incorporación de nuevos actores a la CSS tenga tanto valor. Los intereses y capacidades de los PED son tan divergentes que resulta difícil pensar en una estrategia compartida por todos, pero existen muchas experiencias transformadoras que deberían replicarse e impulsarse. A la II Conferencia sobre CSS los

PED podrían llegar con propuestas de cambio previamente acordadas, una labor que exige tiempo, un plan de acción y países que lideren el proceso, un reto en el que Iberoamérica puede desempeñar un importante papel de liderazgo basado en su experiencia de la última década.

Laura Ruiz Jiménez es Investigadora del Instituto de Derechos Humanos, Democracia y Cultura de Paz (DEMOSPAZ), en la Universidad Autónoma de Madrid.

Referencias bibliográficas

- DOMÍNGUEZ, R. (2019): “La constelación del Sur: la cooperación Sur-Sur en el cuarenta aniversario del Plan de Acción de Buenos Aires”, en DOMÍNGUEZ, R., LO BRUTTO, G. y SURASKY, J. (eds.): *La constelación del Sur: Lecturas histórico-críticas de la cooperación Sur-Sur*, Santander, Editorial de la Universidad de Cantabria, pp. 165-206.
- GOSOVIC, B. (2016): “The Resurgence of South-South Cooperation”, *Third World Quarterly*, 37: 4, pp. 733-743.
- (2019): *BAPA+40: An Opportunity to Reenergize South-South Cooperation*, Inter Press Service.
- LÓPEZ, S. y XALMA, C. (2016): “La cooperación Sur-Sur: una aproximación al concepto a través de su historia”, en RUIZ JIMÉNEZ, L. y HERNÁNDEZ, B. (coord.): *América Latina y Chile en el sistema de cooperación del siglo XXI*, Santiago de Chile, RIL editores, pp. 131-162.
- REALITY OF AID NETWORK (2010): *South-South Cooperation: A Challenge to the Aid System?*, Philippines, IBON Books.
- RUIZ JIMÉNEZ, L. (2018): “Community of Practice en cooperación al desarrollo”, en HERNÁNDEZ, B. (coord.): *Aprendizajes y oportunidades para la Unión Europea y*

América Latina, Santiago de Chile, RIL editores, pp. 75-98.

SEGIB (2018): *Una década de cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, 2007-2017*, Madrid, SEGIB.

-- (2007-2018): *Informes de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Madrid, SEGIB.

YU, V. P. (2019): *Key Issues for BAPA+40: South-South Cooperation and the BAPA+40 Subthemes*, South Center.

Fundación Carolina, marzo 2019

Fundación Carolina
C/ Serrano Galvache, 26.
Torre Sur, 3ª planta
28071 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
@Red_Carolina

DOI: 10.13140/RG.2.2.20641.66407

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)