

Caleidoscopio



COOPERACIÓN INTERNACIONAL



La Cooperación Sur-Sur en el régimen
de Cooperación Internacional al Desarrollo
Carla Morasso

La existencia del amor en País de Nieve, de Yasunari Kawabata:
Una aproximación intraliteraria
Ylmer Aranda

Palabras de Lin Yutang: Realismo e Idealismo,
entre la Tragedia y la Comedia de la Vida
Betsabé Hoffman

La Cooperación Sur-Sur en el régimen de Cooperación Internacional al Desarrollo

Carla Morasso

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

ROSARIO, ARGENTINA

carlamorasso@yahoo.com.ar

Resumen

En el régimen de Cooperación Internacional al Desarrollo se extienden los debates sobre la naturaleza y el alcance de la Cooperación Sur-Sur y su vinculación con la Ayuda Oficial al Desarrollo en un marco de replanteos sobre la eficacia y la eficiencia de la cooperación. La Cooperación Sur-Sur ha sido incorporada en el sistema de organismos de Naciones Unidas y a la Organización de Estados Iberoamericanos, pero es posible observar diferentes posturas adoptadas por los países latinoamericanos en torno a cuál debe ser el camino a seguir por la Cooperación Sur-Sur en su institucionalización.

Palabras clave: Cooperación Sur-Sur, América Latina, Ayuda Oficial al Desarrollo

South-South Cooperation in the regime of International Cooperation for Development

Abstract

In a context of discussions about efficiency and effectiveness, the nature and extend of the South-South Cooperation and its relation with the Official Assistance Development is one of the main debates inside the regime of International Cooperation for Development. South-South Cooperation has been incorporated in the United Nations System and in the Organization of Ibero-American States, but it is possible observe different positions adopted by the Latin-American governments about the way that should follow the institutionalization of South-South Cooperation.

Keywords: South-South Cooperation, Latin America, Official Assistance Development

Recibido: 15.4.15 /Aceptado: 20.6.15

1. Introducción

Las nociones de conflicto y cooperación han sido ejes en los estudios de Relaciones Internacionales desde el momento de creación de la disciplina a mediados del siglo XX. La cooperación no es entendida como una situación armónica donde existe una completa identificación de intereses entre los Estados involucrados, sino que es una mezcla entre intereses conflictivos y complementarios que responden a los objetivos estatales y forman parte de las políticas exteriores. En consecuencia, la cooperación se transforma a través del tiempo según los temas y se plasma en negociaciones e instituciones donde se reflejan los propósitos nacionales.

En este sentido, la Cooperación Internacional al Desarrollo ha transitado diferentes etapas hasta llegar en el siglo XXI a un momento de revisión crítica en relación a su efectividad y eficiencia y ante la emergencia de países del sur que procuran influir en las reglas establecidas principalmente por los países desarrollados. En este sentido, se coincide con Gladys Lechini en que la Cooperación Sur-Sur (CSS):

... apunta a reforzar las relaciones bilaterales y/o a formar coaliciones en los foros multilaterales, para obtener mayor poder de negociación conjunto. Se basa en el supuesto de que es posible crear una conciencia cooperativa que les permita a los países del sur afrontar los problemas comunes a través del reforzamiento de su capacidad de negociación con el norte y de la adquisición de mayores márgenes de maniobra internacional. Es una construcción política que por su propia naturaleza requiere de ciertos supuestos básicos comunes (*likemindedness*) (2009: 67).

El presente trabajo se propone observar cómo la CSS ha emergido como una temática de relevancia en las actuales discusiones sobre el régimen de Cooperación Internacional al Desarrollo (CID) y cómo los países de América Latina han sentado posicionamientos diferenciados. Para ello, en el primer apartado se expone la evolución del régimen de CID y se plantean sus principales desafíos. En segundo lugar se describe el camino trazado por la CSS y se analizan sus características centrales. Finalmente, se exponen las posiciones que han adoptado los países de América Latina ante la reemergencia de la CSS en el régimen de CID y sus posibles formas de institucionalización.

2. El régimen de la Cooperación Internacional al Desarrollo

De acuerdo a los miembros del denominado “Proyecto Modernidad / Colonialidad / Descolonialidad”,¹ la idea de “desarrollo” encuentra sus inicios en la expansión colonialista europea. A partir del descubrimiento de América, los europeos extendieron su propia concepción del mundo a través de una narrativa excluyente que presenta lo europeo simultáneamente como el centro geográfico y la culminación del movimiento temporal.

Se impuso desde Occidente un metarelato universal que indica que los pueblos deben pasar de lo primitivo a lo tradicional y luego a lo moderno, siendo la sociedad liberal europea el punto de llegada al cual las culturas deben elevarse si no quieren desaparecer. Esta historia lineal se representa en un mito por el cual la civilización moderna occidental se considera la más desarrollada y esta superioridad la obliga moralmente a llevar el desarrollo a los pueblos más primitivos, a los bárbaros. Es así que se plantea la “falacia desarrollista” según la cual los pueblos deberían seguir las etapas de desarrollo que se desarrollaron en Europa (Dussel, 2000).

De acuerdo a esta visión eurocéntrica, la división entre naciones/pueblos “desarrollados” y “subdesarrollados” se estableció firmemente a mediados del siglo XX, la idea de “cooperación al desarrollo” en el contexto de la primera ola de descolonización. Se partía de la idea de que los países en desarrollo presentaban “debilidades” para lograr el desarrollo económico y social y que los desarrollados podían contribuir a superar esta situación. El horizonte para los Estados recientemente independizados estaba en la emulación de las etapas lineales de desarrollo transitadas por los países ricos.

En un primer momento se comenzó a hablar de “asistencia al desarrollo”, representada por programas y proyectos que implicaban la transferencia de recursos y habilidades. Sin embargo, dado que la “asistencia” aludía a la desigualdad, se comenzó a hablar de “cooperación al desarrollo”.

El régimen de CID² se estructuró a partir de la división entre países desarrollados que brindan cooperación y los países en desarrollo que la reciben, se institucionalizó con la creación en 1961 en el marco del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) en el seno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), un foro que reúne a países dadores y organismos multilaterales. En 1971 la OCDE definió como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) los flujos que las agencias oficiales (gobiernos locales o estatales) y/o sus agencias destinan a países en desarrollo y a las instituciones multilaterales, en tanto promuevan el desarrollo económico y el bienestar de los pueblos, sean de carácter concesionario y contengan un elemento de subvención de al menos el 25%.

Tras el período de descolonización de África y Asia, la CID fluyó desde las ex metrópolis y de Estados Unidos respondiendo al patrón del orden bipolar. Se promovían entonces los modelos ideológicos a través de los proyectos de cooperación y se procuraba que el desarrollo se diera por vías que respetaran el orden vigente promovido por el bloque occidental.

De este modo, la contención al comunismo y el surgimiento de la ayuda externa estuvieron relacionados entre sí, dando cuenta que desde un primer momento la CID estuvo concebida como un instrumento blando de poder para responder a motivaciones económicas –relacionadas con el comercio o las inversiones–, políticas –posiciones de política exterior y de orden internacional– y estratégicas –como elemento de trueque por apoyo militar y/o ubicación de los países receptores en las áreas de influencia– (Antonini y Hirst, 2009).

En un estudio empírico que analiza las motivaciones de los países industrializados democráticos para cooperar con los del sur y en particular con África entre los ochenta y mediados de los noventa, Schraeder, *et. al* (1998) hallaron evidencia empírica de los vínculos estrechos entre los intereses de política exterior de Francia, Japón, Suiza y Estados Unidos y su política de ayuda externa. Entre las principales motivaciones, indican los intereses ideológicos, estratégicos y comerciales en detrimento de los discursos humanistas y altruistas desplegados desde los gobiernos.

El caso de África es paradigmático en este sentido. Durante la Guerra Fría la política estadounidense hacia los países africanos estuvo orientada por la más estricta *realpolitik*:

Indeed, the dynamics of the Cold War inspired a cynical approach to aid: in 1973, 22 percent of American bilateral aid was for political and strategic purposes, and 78 percent for development. By 1985, 67 percent was for political and strategic purposes and only 33 percent was for development (Taylor, 2010: 31).

Tras la caída del muro de Berlín y el fin de la competencia estratégica por África entre los dos súper poderes, la ayuda al desarrollo de los países desarrollados fue brindada a cambio de condicionalidades referidas a la aplicación de políticas neoliberales.

Estas condicionalidades estuvieron fuertemente ligadas a lo que se denominó la “fatiga de la ayuda”. La misma aludía a la desazón de los donantes ante el incumplimiento de los resultados y metas de largo plazo previstos tras las intervenciones de AOD. Estas críticas tuvieron lugar en el

contexto del fin de la Guerra Fría, motivo por el cual los intereses geopolíticos e ideológicos que impulsaban al Occidente desarrollado a brindar cooperación en el sur se desvanecían. Por ello, fueron numerosos los análisis que predecían la caída en la AOD. No obstante, esto no sucedió y los flujos se mantuvieron relativamente estables, pero se inició en el régimen un período de replanteos sobre los principios de la AOD que desembocó en la conformación de la “agenda de la eficacia de la ayuda” a través de los Foros de Alto Nivel de Roma (2002), París (2005), Accra (2008) y Busan (2011).

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005) marcó un quiebre importante en el régimen al establecer cinco principios en base a los cuales debe erigirse la CID: apropiación de los resultados por parte del receptor; responsabilidad y transparencia mutua en el control de la ejecución y resultados; armonización entre los donantes; alineación entre las prioridades del donante y el receptor; y gestión por resultados como procedimiento para la ejecución de proyectos.

En tanto, en Busan surgió con fuerza la temática de la CSS como modalidad innovadora complementaria a la cooperación tradicional nortesur. El documento final del IV Foro señala que:

... los aportes al desarrollo sostenible van más allá de la cooperación financiera, extendiéndose al conocimiento y la experiencia de desarrollo de todos los actores y países. La Cooperación Sur-Sur y la triangular tienen el potencial de transformar las políticas y los enfoques relativos a la prestación de servicios de los países en desarrollo al aportar soluciones locales, eficaces y adecuadas a los contextos nacionales (Alianza de Busan para la cooperación eficaz para el desarrollo, 2011).

De este modo, la última conferencia da cuenta de la importancia de la CSS para la actualidad del régimen de CID y está siendo contemplada en la actual agenda junto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el marco de la discusión sobre la eficacia de la ayuda. Los ODM son los ocho objetivos que los países parte de la Conferencia del Milenio de Naciones Unidas consensuaron alcanzar para el año 2015.³ Su medición es estandarizada y representan una guía para las acciones de cooperación internacional que atraviesa la cooperación vertical y horizontal.

A partir del esfuerzo por alcanzar los mismos, se ha dado el fenómeno de concentración de la CID en los Países de Baja Renta, ubicados en Asia, África y el Caribe, lo cual ha generado debates intensos por el retiro de flujos de los Países de Renta Media (PRM).⁴ En el fenómeno de concentración de

la ayuda, de acuerdo con la OCDE (2013), Asia y África han concentrado la mayor parte de los flujos de AOD, con un 34%, y América Latina y el Caribe han recibido un 7% del total.

En cuanto a los resultados de la implementación de agenda de la eficacia de la ayuda, un informe de la OCDE (2011) brinda un panorama claro en el cual se indica que entre los años 2005 y 2010 los pasos hacia adelante fueron dados en gran parte por los países receptores. Hubo logros importantes en cuanto a la implementación de estrategias de desarrollo en los países receptores y progresos de medio alcance en cuanto a los sistemas de información y a la transparencia financiera, aunque aún la cooperación no se contabiliza sistemáticamente en las cuentas nacionales de los receptores. En lo que respecta a los países desarrollados, el informe subraya que fueron escasos los avances en materia de armonización. Hay pocos acuerdos para trabajos conjuntos entre cooperantes, se ha fragmentado aún más la ayuda, no hay comunicación desde los donantes sobre la planificación de la ayuda y no se ha avanzado en la responsabilidad y control mutuos.

La fragmentación se observa al comparar los datos de la década del sesenta, cuando solo el 8% de los receptores contaba con más de 20 donantes, en relación con los actuales, donde el 80% de los receptores recibe cooperación de 20 o más actores. En este sentido, cabe señalar que hay 22 donantes de la OCDE-CAD, 8 donantes OCDE non-CAD y 18 non-CAD, además de bancos multilaterales, programas multidonantes y organismos no gubernamentales. En cuanto a la predictibilidad, se señala que solo el 51% de los donantes programa sus acciones con un horizonte mayor a tres años.

3. La revitalización de la Cooperación Sur-Sur

La división básica entre los países “desarrollados cooperantes” y “receptores en desarrollo” en el régimen de cooperación internacional fue superada con la aparición de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), enmarcada en el concepto más amplio de CSS. De acuerdo a Colacrai y Kern (2009) pueden diferenciarse cuatro etapas de la CSS.

Durante la primera etapa, en los años sesenta y setenta, se procuraba a través de la CSS reorientar y priorizar los vínculos para ampliar las perspectivas de desarrollo y obtener mayores espacios de poder en los foros multilaterales. Haciéndose eco del despliegue de la CSS, el sistema de Naciones Unidas creó en 1974 una unidad especial en el ámbito del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y se organizó la primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países

en Desarrollo en 1978, cuyas recomendaciones fueron aprobadas en el Plan de Acción de Buenos Aires. Con el objetivo de monitorear los avances del mencionado Plan, se creó en la ONU el Comité de Alto Nivel sobre CTPD.

En los ochenta, durante la segunda etapa, se observa una desarticulación del sur ante las respuestas individuales y fragmentadas que se dieron a la crisis de la deuda externa sobre todo en América Latina. En la tercera etapa, en los noventa, la CSS comienza a ser considerada como una herramienta para la inserción internacional de los países en desarrollo en una economía globalizada. Es decir, no se pretendía un cambio en el orden internacional, sino la adaptación al mismo y los procesos de integración regional pasaron a ocupar un rol relevante en el sur.

La cuarta y última fase comenzó en el siglo XXI con una idea del sur que refiere a un conjunto más heterogéneo de Estados que se vinculan en múltiples dimensiones –política, económica, técnica– motivados políticamente para multiplicar sus vínculos transmitiendo y adquiriendo experiencias en beneficio mutuo. Ayllón Pino (2009) señala que no debe pasarse por alto el componente político de la CSS, en la medida que sus principales objetivos son la reforma del orden internacional y la creación de una solidaridad entre países en desarrollo orientada a garantizar la autosuficiencia nacional y su integración a la economía mundial.

Sagasti y Prada (2011), por su parte, afirman que la CSS supera las motivaciones tradicionales de la cooperación al desarrollo norte-sur al considerar junto a la ideología y la afinidad cultural, cuestiones estratégicas, comerciales y solidarias, y presentar además un incentivo importante y particular referido a aumentar el poder de negociación de los países que se embarcan en ella.

El resurgir de la CSS se inserta en la emergencia de un orden multipolar donde el poder está más desconcentrado y las potencias emergentes se proyectan como las impulsoras de la economía global. Este cambio impacta en el régimen de CID en tanto los tradicionales donantes son desplazados en parte por los emergentes, al igual que sucede en el plano económico.

Este cambio en los actores estuvo fuertemente influenciado por la aparición de los llamados PMR como nuevos donantes, entre los que están los BRICS junto a países como Argentina, Colombia, Malasia, México y Venezuela, entre otros.⁵ No obstante, la clasificación de los nuevos actores cooperantes en el sur no es una nomenclatura cerrada.

Es así que se plantea además la existencia de un grupo de países que siguen los parámetros del CAD, cuyos intereses están muy relacionados con la Unión Europea,⁶ la presencia de donantes árabes⁷ y actores privados,

como las grandes fundaciones privadas, fondos de inversión soberanos, organizaciones no gubernamentales y donantes del sector privado corporativo. Si bien vienen operando desde hace algún tiempo, su capacidad para movilizar recursos y su interés por influir en asuntos globales y regionales los están haciendo notar de manera significativa.

El dinamismo de estos nuevos actores trae consigo competencia, innovación y nuevas perspectivas, metodologías e instrumentos de inversión, así como también fuentes adicionales de financiamiento, pero también presentan desafíos. Entre los últimos, se destacan la coordinación de esfuerzos para evitar una mayor fragmentación de la CID, los conflictos de intereses y un aumento en los costos administrativos de supervisión, lo cual en general tiende a reducir la eficacia de la CID (Sagasti y Prada, 2011).

A diferencia de la AOD que brindan los miembros del CAD, los Estados que participan en mecanismos de CSS no cuentan con operaciones estandarizadas y sistemas de información. De este modo, la escasa información sistematizada y homogénea sobre los flujos de CSS y los instrumentos financieros utilizados se ha vuelto uno de los principales limitantes al momento de analizar su influencia en el régimen de CID. Si bien en los esquemas de CSS sobresalen la cooperación técnica a través de intercambio de expertos y la ejecución de proyectos y capacitaciones, existe una amplia gama de instrumentos que los actores utilizan, al igual que en la AOD, tales como préstamos concesionales, donaciones, inversiones, fondos especiales, condonaciones de deudas y mecanismos de apoyo comercial.

No obstante, existen cálculos que permiten estimar los aportes. Hay cifras que señalan que la CSS en 2008 estuvo en un rango de entre 11.000 y 41.700 millones de dólares, representando entre un 8% y un 31% de la AOD en 2008 (Ayllón *et. al.*, 2013). Asimismo, la OCDE (2013) ha realizado cálculos para estimar en base a la metodología de la CAD los flujos de cooperación ofrecidos por los BRICS, los cuales indican que en 2011 los fondos destinados por países ascendieron aproximadamente a los 3 mil millones de dólares, siendo China el mayor oferente.

De acuerdo al informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre el estado de la CSS en 2009, China, India, Arabia Saudita y Venezuela, aportan cada uno al menos U\$D mil millones de dólares anualmente, con lo cual las proyecciones generales indican que la CSS por año se encuentra alrededor de los U\$D 15 mil millones. En cuanto a las modalidades, se calcula que el 88% se ejecuta bilateralmente y que el 22% es canalizado a través de organismos multilaterales (ONU, 2010).

De acuerdo con la Secretaría General Iberoamericana (2008), uno de los primeros organismos preocupados en sistematizar información sobre CSS a nivel regional, este tipo de cooperación se caracteriza por presentar tres aspectos destacados en su práctica:

- **Horizontalidad:** Los países colaboran entre sí en términos de socios, más allá de las diferencias en los niveles de desarrollo relativo entre ellos, la colaboración se establece de manera voluntaria y sin que ninguna de las partes ligue su participación a la imposición de condiciones.
- **Consenso:** Hay una negociación y la aceptación de ambas partes de lo acordado.
- **Equidad:** Los beneficios se distribuyen de manera equitativa (a menudo la potenciación mutua de capacidades críticas para el desarrollo) y en muchos casos también se reparten los costos.

La CSS gana en especificidad ante la Cooperación Norte-Sur por promover la cercanía cultural entre los países, respetar las diferentes visiones de desarrollo, la flexibilidad y adaptabilidad de las experiencias compartidas, y la base solidaria entre los actores. Sin embargo, hay que evitar ver este tipo de cooperación desde una óptica de idealismo político, donde el altruismo del socio donante atiende principalmente a los objetivos del receptor y a situaciones de emergencia, dado que la CSS forma parte de la política exterior de los Estados y expresa sus intereses, ya sea para acceder a mercados, para ser visibles y extender sus valores, o para buscar nuevos espacios de liderazgo.

En efecto, la CSS expresa la presencia de intereses compartidos y mixtos donde los participantes procuran fortalecer la interdependencia económica, promover procesos de integración comercial y política, atender a cuestiones de orden global y promover la estabilidad en el sistema internacional. Los Estados involucrados procuran a través de acciones cooperativas horizontales extender su influencia y cooptar el apoyo de los socios para determinados intereses propios en lugar de utilizar la coacción.

Las transformaciones en el CID a partir de la revitalización de la CSS fueron recogidas en el marco del sistema de Naciones Unidas. En el año 2003, la Asamblea General decidió modificar el nombre del Comité de Alto Nivel de CTPD por el de Comité de Alto Nivel sobre CSS, con el propósito de reflejar una concepción más amplia de los vínculos cooperativos

horizontales. Actualmente, el comité es un órgano subsidiario de la Asamblea General encargado de promover y coordinar la CSS. Es la principal entidad normativa en esta materia dentro del sistema de la ONU, es decir, es quien orienta las acciones de CTPD a realizarse por las diversas organizaciones en cada una de sus competencias.⁸

En este marco, como resultado de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur celebrada en Nairobi en diciembre de 2009, con ocasión del 30° aniversario de la aprobación del Plan de Acción de Buenos Aires, la ONU llevó adelante una serie de disposiciones institucionales de apoyo a la CSS y triangular a nivel de todo el sistema.

Las mismas no han sido suficientes, pero han puesto sobre la mesa la importancia creciente de la temática y han impulsado mecanismos para la promoción de la CSS que han tenido resultados diversos. Entre los principales constreñimientos, la organización señala la debilidad de los mecanismos de coordinación entre los organismos y programas, el insuficiente presupuesto ante un mandato ambicioso, la aplicación deficiente de las directrices y la falta de estructuras de apoyo (ONU, 2011).

El CAD también tomó nota del fenómeno de la CSS, sobre todo desde su dimensión técnica, y creó en 2009 un Grupo de Tareas sobre CSS. El mismo se concentra en la cooperación técnica realizada por países de ingreso medio, ya sea como proveedores o como receptores. A través de este Grupo, desde el CAD se pretende contribuir al cumplimiento de las líneas de acción de los Foros de Alto Nivel para la Eficacia de la Ayuda con el fin de impulsar asociaciones horizontales, adaptar los programas de acción a la realidad de la CSS, e identificar las complementariedades entre ésta y la Cooperación Norte-Sur.

En línea con la labor del Grupo de Tareas sobre CSS, y en función de las características de la CSS, hay voces que propician la creación de una institución que sea el equivalente al CAD en el sur. La misma tendría que reunir a los oferentes de cooperación horizontal para contribuir a la coordinación de líneas de acción y a la generación de datos sistematizados sobre los proyectos y su financiamiento. Otras posturas, en tanto, recomiendan la incorporación de los PRM con activa participación como oferentes de cooperación en el CAD, incorporando sus sistemas de recolección y procesamiento de información tanto como los lineamientos programáticos.

Dichas propuestas, no obstante, no parecen ser viables en la actualidad. Por una parte, porque la propia naturaleza que presenta la CSS para diferenciarse de la AOD desdibuja la línea divisoria entre los roles de oferentes y receptores, tratando como socios en igualdad de condiciones a

las partes involucradas en las iniciativas. Por otra parte, porque replicar un modelo concebido por los países desarrollados conllevaría al riesgo de limitar la evolución propia de un proceso horizontal que pretende diferenciarse de los tradicionales patrones de AOD y validar nuevos esquemas.

Además, debe considerarse otro punto fundamental, que es la transparencia de los datos sobre financiamiento y compromisos. Existen importantes diferencias de capacidades entre los países en desarrollo y los recursos destinados a la CSS, varían según la prioridad que la misma tiene en las agendas de política externa y la situación económica del país. En este sentido, es una meta de largo plazo y complejo abordaje que los Estados abran sus cuentas nacionales para dar cuenta de los flujos de recursos que destinan a la cooperación con pares.

Cabe señalar que también está abierto el debate sobre qué debe contabilizarse como CSS. Por ejemplo, es necesario zanjar la discusión sobre si los programas y fondos establecidos en el marco de proyectos de integración regional, como el Fondo de Convergencia Estructural en el MERCOSUR o el Fondo Especial de la Asociación de Estados del Caribe son parte o no de la CSS.

4. Posturas latinoamericanas ante la institucionalización de la Cooperación Sur-Sur

En América Latina, pueden observarse grupos que diferencian sus posturas en los debates sobre la CSS como parte del CID. Por un lado, Argentina, Brasil, Cuba y Venezuela, que son oferentes en desarrollo, procuran tener voz en la configuración de nuevas reglas y presentan reservas a los mecanismos promovidos por la OCDE.

A modo de ejemplo, podemos ver que Argentina suscribió la Declaración de París, coincidiendo con la aplicación de los principios para la AOD, pero no participó de los Foros de Roma, París y Accra.⁹ Desde la Cancillería se sostiene que los principios de París no deberían trasladarse directamente a la CSS, ya que la arquitectura de esta cooperación debería tener cimientos diferenciados de la AOD oficial. En este punto, el gobierno argentino destaca que si bien el tema ha sido abordado en Busan, no ha sido posible un abordaje satisfactorio en cuanto al papel y la relevancia de la CSS como paradigma distinto a la Cooperación Norte-Sur, como así tampoco se ha llegado a una definición taxativa y sistematizada del concepto.

Por sobre los foros impulsados por la OCDE, el gobierno argentino en la última década ha privilegiado la participación en el Foro de

Cooperación al Desarrollo del Consejo Económico y Social, en la Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, del G77 y en el Programa Iberoamericano de CSS. En efecto, la entonces directora de la dirección general de Cooperación Internacional, expresó que un factor clave en la trayectoria de la CSS argentina ha sido la fuerte presencia del país en foros internacionales, lo cual le ha permitido al país consolidar un núcleo de coincidencias con los países latinoamericanos acerca de la CSS y triangular su relación con la cooperación tradicional y los ODM (Levi, 2011).

Por otra parte, encontramos un grupo de países que acompaña las iniciativas de la OCDE. Entre ellos, están Perú, Colombia, Bolivia y Honduras que han aceptado el monitoreo y la evaluación de la aplicación de la Declaración de París. Asimismo ubicamos allí a México, Colombia y Chile, que legitiman las reglas de la OCDE y se proponen a través de la participación en estas estructuras aprovechar oportunidades comerciales y de inversión.

En los organismos de la ONU, dadas las recientes reuniones y las diferencias entre los países, la capacidad de incidencia de los países en desarrollo ha sido limitada (Lengyel y Malacalza, 2014). En cuanto a la participación en la iniciativa de la SEGIB, los países latinoamericanos han apostado a este foro como espacio donde discutir la temática de las mediciones de datos. En este sentido, es destacable el trabajo a nivel iberoamericano desarrollado por la SEGIB, que realizó dos seminarios-talleres en Quito (septiembre de 2011) y Montevideo (marzo de 2012), donde se sentaron bases para indicadores de CSS en base a las preguntas de ¿para qué? se quería medir la Cooperación Sur-Sur, así como acerca del ¿qué? medir de ésta, para pasar después al ¿cómo? concretar lo expresado. No obstante, aún es largo el camino a transitar hasta llegar a registros sistemáticos y comparables.

En este ámbito, ha sido novedoso el acuerdo al cual llegaron los países miembros de pensar la CID desde una concepción multidimensional que requiera mejorar los niveles macroeconómicos a nivel nacional, pero que también procure mejorar la vida de las personas mediante procesos sostenibles e inclusivos, siendo uno de los objetivos primordiales de la CID la lucha contra la pobreza: “es necesario establecer nuevos criterios de asignación enfocados en las necesidades de las personas y no solamente en el desempeño económico de sus países” (SEGIB, 2014: 27). Para ello, en una agenda post 2015, los países proponen la construcción de un sistema que clasifique a los países en desarrollo de manera más flexible y fiel a las realidades particulares de las poblaciones, adoptando enfoques eficientes, diferenciados y sostenibles.

5. Conclusiones

El régimen de CID se encuentra en una etapa de reconfiguración a partir de nuevas modalidades y del ingreso de actores que asumen diferentes roles, presentan capacidades de innovación diferentes a los tradicionales da-dores y que se encuentran ante la posibilidad de generar sinergias y cambios institucionales a nivel global. Como resultado, se profundizan los desafíos de la coordinación para mejorar las ineficiencias y costos de transacción institucionales de la gobernanza internacional de la CID.

Frente al planteo de la necesidad de construcción de una nueva arquitectura de la CID parece que es el momento propicio para delinear la CSS en base a valores e intereses propios de los países en desarrollo, descolonizando los conceptos que la conforman y las metodologías que se aplican y partiendo de la base de la simetría entre los socios que fortalecen sus capacidades mutuamente y no de las asimetrías de recursos sobre las que se erigen las redes de AOD.

En este sentido, las formas de medir los resultados de la CSS deben ser diferentes de los del CAD, tal como propone Colombia o Chile, por ejemplo, y plantea a la CSS como una cuestión política, inherente al Estado como organizador del desarrollo, frente a una AOD que mira el bienestar de los individuos.

En el marco del régimen de CID, la CSS puede considerarse como una dimensión cooperativa de base política que no requiere de la presencia de Estados poderosos para mantenerse. Por el contrario, la continuidad y sustentabilidad de la CSS se basa en el accionar de los países en desarrollo que poseen capacidades en ciertas áreas, como la agricultura en el caso argentino, donde logran efectivizar sus intereses.

El pragmatismo funcional de la CSS es una arista valorada por los países en desarrollo que atenta contra una institucionalización clásica al estilo del CAD, pero que presenta la flexibilidad necesaria para adoptar formas *suis generis* que posibiliten la incorporación y circulación de ideas, valores y prácticas endógenas entre los miembros del régimen.

De este modo, la CSS se presenta a los países latinoamericanos como un instrumento de poder para extender su presencia internacional y fortalecer sus capacidades a través de acciones que traspasan el horizonte de la ayuda al desarrollo hacia la conformación de coaliciones que se proponen cambiar la correlación de fuerzas internacionales.

Notas

- 1 En este grupo, que plantea la colonialidad del poder y del saber (eurocentrismo), se destacan Enrique Dussel, Aníbal Quijano, Walter D. Mignolo, Edgardo Lander y Fernando Coronil, entre otros.
- 2 Se entiende que la CID configura un régimen en términos de Krasner: “principios, normas y procedimientos de toma de decisiones, explícitos o implícitos, en torno a los cuales convergen las expectativas de un área temática concreta de las relaciones internacionales. Los principios son creencias de hecho, causación y rectitud. Las normas son estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscipciones específicas para la acción. Los procedimientos de la toma de decisión son las prácticas prevalecientes para la realización e implementación de las elecciones colectivas” (Krasner, 1989:2).
- 3 Los ODM son: 1) erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2) alcanzar la educación básica universal; 3) promover el trabajo decente; 4) promover la igualdad y equidad de género; 5) reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años; 6) mejorar la salud materna; 7) combatir el HIV/SIDA, el paludismo, la tuberculosis, el chagas y otras enfermedades; 8) asegurar un medio ambiente sostenible; 9) promover una asociación mundial para el desarrollo.
- 4 Según la clasificación del Banco Mundial los países de Renta Media-Baja tienen ingresos per cápita entre 936 y 3.705 dólares y los de Renta Media-Alta entre 3.706 y 11.455 dólares.
- 5 Sobre los PRM en el régimen de CID ver Colacrai (2013).
- 6 Bulgaria, República Checa, Chipre, R. Eslovaca, Eslovenia, Estonia, Hungría, Israel, Islandia, Liechtenstein, Lituania, Letonia, Malta, Polonia, Rumania, Turquía.
- 7 Arabia Saudita, Emiratos Árabes y Kuwait.
- 8 El estudio de la CSS a nivel multilateral en el sistema de Naciones Unidas es por su magnitud un tema que merece un abordaje particular. En este trabajo simplemente se hace mención a la existencia de esta dimensión multilateral, además de tomarse como fuentes de información los documentos y resoluciones generados en los diferentes órganos y dependencias de la ONU.
- 9 De acuerdo con Lengyel y Malacalza (2014), esto se explica, entre otros factores, porque era el área económica la que mantenía una relación con la OCDE, a pesar de que el asunto le incumbe formalmente al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina.

Referencias

- Alianza de Busan para la cooperación eficaz para el desarrollo. *IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda*. Disponible en: http://www.effectivecooperation.org/files/OUTCOME_DOCUMENT-FINAL_ES.pdf
- Antonini, Blanca y Hirst, Mónica (2009). Pasado y Presente de la Cooperación Norte-Sur para el Desarrollo, en *Documentos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur*, DGCIN, MERCIC: Buenos Aires.
- Ayllón Pino, Bruno (2009). Cooperación Sur-Sur: innovación y transformación de la cooperación internacional, *Documento de Trabajo*, Fundación Carolina, diciembre, Madrid.
- Colacrai, Miryam (comp.) (2013). *La Cooperación Internacional desde la visión de los PRM: discusiones conceptuales, diseños de políticas y prácticas sudamericanas*, UNR Editora, Rosario.
- Colacrai, Miryam y Kern, Alejandra (2009). Escenarios y desafíos de la cooperación sur-sur a 30 años de la declaración de Buenos Aires, *Documento de Trabajo N°1*, Centro de Investigación en Cooperación Internacional y Desarrollo de la Escuela de Humanidades de la Universidad Nacional de San Martín, octubre.
- Dussel, Enrique (2000). Europa, modernidad y eurocentrismo, en Edgardo Lander (comp.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*, CLACSO: Buenos Aires.
- Krasner, Stephen (1989). *Conflicto estructural. El tercer mundo contra el liberalismo global*, GEL: Buenos Aires.
- Lechini, Gladys (2009). La Cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina ¿Mito o realidad?”, en *Relaciones Internacionales*, N° 11, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.
- Lengyel, Miguel y Malacalza, Bernabé (2014). Política exterior y Cooperación Sur-Sur al desarrollo. El caso argentino, en Citlali Ayala y Jesús Rivera (ed.) *De la diversidad a la consonancia: la cooperación Sur-Sur latinoamericana*, Centro de Estudios del Desarrollo Económico (CEDES) de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) e Instituto Mora, México.
- Levi, Julia (2011). La Argentina y la nueva arquitectura de la cooperación internacional, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, N°27, invierno, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2011). *Aid Effectiveness 2005–10: Progress in implementing the Paris Declaration*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2013). *Aid for Trade at a Glance 2013: Connecting to Value Chains*. Disponible en: http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/aid4trade13_e.pdf
- Sagasti, Francisco y Prada, Fernando (2011). La nueva cara de la cooperación para el desarrollo: el papel de la Cooperación Sur-Sur y la responsabilidad social

- corporativa (RSC), en Alonso, J.A. y Ocampo, J.A. (dirs.), *Cooperación para el desarrollo en tiempos de crisis*, Fondo de Cultura Económica, Madrid. Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) (2014). Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014. Madrid: SEGIB. Disponible en: <http://www.segib.org/sites/default/files/Informe%20de%20la%20Cooperacion%20Sur-Sur%20en%20Iberoamerica%202013-2014.pdf>
- Schraeder, Peter J., Hook, Steven W. and Taylor, Bruce (1998). Clarifying the Foreign Aid Puzzle: A Comparison of American, Japanese, French, and Swedish Aid Flows, in *World Politics* 50.2. Disponible en: <http://web.stanford.edu/class/polisci243b/readings/v0002023.pdf>
- Taylor, Ian (2010). *The International Relations of Sub-Saharan Africa*, Bloomsbury Academic, Londres.



La literatura no hace sino registrar los encuentros con la belleza
Yasunari Kawabata