

El impulso a la Cooperación Sur – Sur en América Latina: ¿Nuevas formas de cooperación regional?

Bruno Ayllón Pino¹

Introducción

La Cooperación Sur – Sur (CSS) no es una dinámica nueva en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo que se configura al finalizar la Segunda Guerra Mundial. De hecho, parece más adecuado hablar de un resurgimiento de la CSS en la primera década de este siglo XXI que retoma un vigoroso ímpetu en Latinoamérica. Sin embargo, a pesar de una práctica intensa entre la década de 1960 y 1980, persiste una cierta ambigüedad respecto a la propia definición de la CSS, sus ámbitos, sus virtudes y sus limitaciones en la perspectiva de su eficacia y de una inevitable comparación con las formas tradicionales de la Cooperación Norte – Sur. Esta necesidad de precisiones conceptuales, delimitación de modalidades y ámbitos de trabajo y evidencias empíricas a partir de evaluaciones sobre sus ventajas e inconvenientes se hace más urgente en la medida que los países donantes, en el marco del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD/OCDE) han impulsado una agenda sobre eficacia y calidad de la ayuda, como consecuencia de su preocupación por la proliferación de “nuevos donantes”, especialmente en el continente africano (el caso de China).

Por otra parte, la multiplicación de plataformas de debate sobre la CSS, que antes se circunscribía exclusivamente en el ámbito universal a la Organización de las Naciones Unidas (es cierto que con derivaciones en el G-77 y en el Movimiento de los No Alineados), plantea otro reto a los países del Sur, especialmente los latinoamericanos, que se ven presionados a “transparentar” sus prácticas en materia de CSS y alinearse al “consenso” generado en el CAD/OCDE sobre eficacia y eficiencia de la ayuda.

Este artículo pretende señalar varios aspectos de este debate, presentando el estado del arte al respecto y discutiendo sobre las ventajas de la CSS. Para ello, se abordan cuestiones conceptuales e instrumentales concentrando el análisis en los factores que explican este resurgimiento de la cooperación entre los países de América Latina.

Características de la CSS

Si bien el origen de la CSS se suele situar a mediados de los años 50, con algunas iniciativas de países del Sudeste Asiático, puede decirse que ha sido en el ámbito latinoamericano donde ha experimentado mayores avances y experiencias más exitosas. No es posible comprender la lógica de la CSS sin hacer referencia al proceso de surgimiento de la conciencia del Sur y a su manifestación en las relaciones internacionales a partir de la Conferencia de Bandung (1955), cuando la solidaridad entre los países en desarrollo se convierte en una herramienta y un objetivo del Tercer

¹ Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. En la actualidad es docente e investigador en el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid y coordinador de la línea “Donantes emergentes, Cooperación Sur – Sur y Triangular”. brunespa@gmail.com

Mundo. En esos años y en las décadas siguientes, la CSS siempre fue invocada y pensada por intelectuales como Pérez-Guerrero (Venezuela), Sid-Ahmed (Argelia) o Cizelj (Yugoslavia), por organismos internacionales y por hombres de Estado como Nyerere (Tanzania), Echeverría (México) o Mahathir (Malasia), entre otros muchos. De forma incomprensible, los países del Norte y la OCDE – en especial el CAD – no han demostrado mucho interés en la CSS ni en su lógica de horizontalidad hasta hace poco tiempo.

El surgimiento de la CSS se puede vincular, entre otros, a tres factores explicativos:

- 1.- Al relativo éxito de algunos países del Sur que alcanzaron apreciables niveles de desarrollo socio-económico y adquirieron nuevas tecnologías y competencias en áreas como la ingeniería aeronáutica, la biotecnológica, la electrónica, las energías renovables, la extracción y tratamiento de hidrocarburos, las tecnologías de la información, la agricultura o las comunicaciones.
- 2.- Al papel que la cooperación internacional recibida jugó en la adquisición de estas capacidades nacionales.
- 3.- Posiblemente el más relevante, a la activación de un diálogo político entre países en desarrollo que comprendieron la necesidad de llamar la atención y articularse en temas clave como la relación entre comercio y desarrollo o las asimetrías del sistema económico internacional.

En la filosofía de la CSS, muchas respuestas para algunos problemas se encuentran en los países vecinos o próximos geográficamente que, compartiendo las mismas percepciones sobre los obstáculos al desarrollo regional y los mismos intereses económicos y necesidades sociales, pueden proporcionar las mejores prácticas y orientaciones sobre el uso más eficiente de la cooperación para el desarrollo, a través de la transferencia sistemática y sostenida de experiencias demostradas y reproducibles de los países más avanzados hacia los países menos desarrollados. Respecto de la CSS se predicen algunos principios que deben regirla: no interferencia en asuntos internos, igualdad entre países socios en desarrollo y respeto a su independencia, soberanía nacional, diversidad cultural e identidad y contenido local.

Sería un error considerar la CSS como un mecanismo sustitutivo de la cooperación tradicional venida del Norte. Más bien, se incide en estos años por parte de muchos Países de Renta Media (PRM), quizás temerosos de perder los recursos de la ayuda internacional, en su carácter complementario de la cooperación clásica y de los esfuerzos nacionales. De la misma forma no sería acertado considerar que la CSS sea mejor o peor que la cooperación Norte – Sur, pues se trata de un tipo de cooperación diferente. Con el término CSS se denomina un amplio marco de colaboración que incluye elementos del clásico concepto acuñado por la OCDE de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) pero que va más allá, en la medida que abarca campos como el comercio, las inversiones o las finanzas en algunos casos.

No existen definiciones universales aceptadas pacíficamente por todos los agentes involucrados en pensarla, delimitarla, ponerla en práctica y, menos aún, en los que tienen ante sí la ardua tarea de recopilarla y cuantificar económicamente sus aportes a los esfuerzos en favor del desarrollo.

La cooperación técnica es la forma predominante que adopta la CSS. En efecto, el 90 % de la CSS consiste en asistencia técnica y financiación para proyectos, siendo el 10 % restante dedicado al apoyo para la balanza de pagos o al apoyo presupuestario. En lo referente a la asistencia financiera representa una ventaja que los préstamos ofrecidos a través de la CSS tengan menos riesgos de crear deuda insostenible, pues se otorgan en condiciones concesionarias favorables.

Para los países beneficiarios, la CSS es positiva al adaptarse a sus prioridades, proporcionar fondos para infraestructuras y fortalecer los presupuestos nacionales cuando se usa el apoyo al presupuesto. Además, destaca la flexibilidad de la CSS, su carácter maleable que se adapta a las circunstancias cambiantes del beneficiario y su componente de previsibilidad al desembolsarse 3/4 partes de los fondos durante el ejercicio económico para el que fueron programados. El carácter previsible de la CSS está relacionado con la ausencia de condiciones en materia de políticas pues no suele exigir reformas normativas.

También se ensalza su rapidez en la ejecución en comparación con los fondos de los donantes tradicionales en función de la menor existencia de demoras administrativas y de que los países que hacen CSS tienen procedimientos sencillos llegando, en algunos casos, a aplicar los procedimientos de los países beneficiarios. Finalmente, es un tipo de cooperación de mayor calidad en la medida que no está ligada a la compra de bienes y servicios principalmente en lo referente a ayuda de emergencia y cooperación técnica. Aún se afirma que la ayuda, por lo anteriormente expuesto, no es de calidad inferior o de costes elevados pues hay países del Sur con capacidad de suministrar bienes con una buena relación coste/calidad. En algunos casos, como los países árabes se otorga preferencia a los licitantes de los países beneficiarios de la CSS. (Informe Secretario General de la ONU, 2008).

La definición y delimitación conceptual de la CSS es uno de los aspectos más debatidos y controvertidos en el panorama actual de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Sin que ninguna de las definiciones existentes satisfaga completamente, una posible formulación es la proporcionada por la Unidad de CSS del PNUD al establecer que se trata de “un proceso por el cual dos o más países en desarrollo adquieren capacidades individuales o colectivas a través de intercambios cooperativos en conocimiento, cualificación, recursos y *know how* tecnológico”. Una visión de tipo técnico proporcionada por la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional puede servir para establecer otro punto de partida: “La CSS es la cooperación que otorgan los países en vías de desarrollo o medianamente desarrollados a otros países que se encuentran en un proceso similar de desarrollo”.

Más allá de la definición técnica, no debe en ningún momento pasarse por alto el componente netamente político de la CSS, en la medida que uno de sus principales objetivos es la reforma del orden internacional y del sistema económico mundial, de forma que sea más favorable a los países en desarrollo, más simétrico y más proclive a la creación de mecanismos de corrección de las desigualdades internacionales.

Por esta razón, la CSS es fundamentalmente una modalidad cooperativa orientada al reforzamiento de las relaciones bilaterales y a la formación de coaliciones en foros multilaterales, que incremente el poder de negociación conjunto de estos países (Lechini, 2009). La CSS crea una solidaridad entre países en desarrollo que responde a

lógicas diferentes de las que presiden las políticas de cooperación de los países del Norte y que se orienta a garantizar la auto-suficiencia nacional y la integración de los países en desarrollo en la economía mundial.

En definitiva, utilizando uno de los conceptos tan de moda en la cooperación internacional en la actualidad, el objetivo último de la CSS sería la generación de mayores niveles de cohesión internacional. Fomentar la CSS por parte de los países del Norte y olvidar el componente político, reivindicativo y de denuncia de las condiciones económicas y estructurales del poder internacional sería no entender la lógica de la CSS y, por consiguiente, desfigurarla y corromperla en el sentido de desviarla de su origen y funcionalidad para el desarrollo de los países del Sur. Obviar esta dimensión política sería, por otra parte, una grave distorsión y una gran incoherencia en la coherencia de las políticas de desarrollo que han aceptado los países del CAD/OCDE como uno de sus grandes retos.

Ya que el concepto de CSS es a todas luces elusivo, difuso y ambiguo, una posible forma de acercarse a la misma es a través de dos operaciones simples: la identificación de los atributos y características que la doctrina y los propios países participantes en la CSS predicen de ella y la adjetivación de la CSS mediante el abordaje de las formas que adopta según la combinación de criterios de tipo material (técnica, económico-comercial, financiera) y por el número de actores involucrados y los ámbitos de realización (bilateral, multilateral, triangular, regional, interregional).

Entre sus atributos, a modo de resumen, la doctrina destaca algunos rasgos de la CSS:

- Mejor adaptación a las necesidades de los países involucrados
- Diversificación de ideas, abordajes y métodos de cooperación
- Reducción de situaciones de monopolio en el suministro de la ayuda
- Mayor sensibilidad a contextos específicos
- Empleo más amplio de recursos locales y la generación de más elementos de apropiación
- Favorece procesos de aprendizaje recíproco
- Es ajena a la imposición de condiciones en función de su carácter horizontal
- Responde a un modelo de desarrollo que busca soluciones basadas en políticas y experiencias demostradas en el Sur, priorizando el intercambio de ideas, conocimientos y técnicas
- Involucra a nuevos actores en los procesos de cooperación
- Permite aprovechar las capacidades sectoriales desarrolladas en algunos países e instalarlas en países que necesitan cubrir carencias en esos mismos sectores
- Bajo coste relativo y más rapidez en su ejecución que la cooperación Norte – Sur

Por su estructura horizontal, la CSS permite la promoción de iniciativas más cercanas a las condiciones y necesidades de los países afectados, posee una mayor capacidad de generación de sentido de apropiación por parte del receptor y propicia la ejecución de acciones de “doble dividendo”, estimulando las capacidades técnicas e institucionales de donante y receptor. (Alonso, 2007). Se afirma también que la CSS tiene entre sus potencialidades la aplicación de tecnologías que han resultado exitosas en otro país a sus vecinos, la optimización de los recursos humanos y económicos y el compartir conocimientos, experiencias innovadoras y prácticas valiosas frente a desafíos similares.

Estas potencialidades son aún más intensificadas si se aplica en regiones, como América Latina, donde hay condiciones socio-culturales comunes. Considerando que la gran mayoría de los países que realizan CSS son PRM, algunos académicos han reflexionado sobre su relevancia que se centraría en la generación de beneficios compartidos, tanto para donante como para receptor en forma de capacidades institucionales y tecnológicas, de inversiones, acceso a mercados o de internacionalización de los actores económicos. Por otra parte, los países participantes en la CSS identifican que esta modalidad cooperativa se adecua mejor a sus necesidades al comprometer más recursos locales. (Sanahuja, 2008)

A través de la CSS se pueden encontrar soluciones de desarrollo basadas en políticas y prácticas demostradas como positivas, dando prioridad al intercambio de ideas, experiencias, conocimientos y destrezas técnicas en una variada gama de ámbitos sectoriales. Lo verdaderamente importante reside en la filosofía de la cooperación Sur – Sur, que se manifiesta en sus características particulares, tal y como apunta el II informe de CSS de la Secretaria General Iberoamericana:

- 1.- Su horizontalidad. Los países cooperan en calidad de socios, más allá de los niveles de desarrollo, de forma voluntaria, sin vincular la concesión de la ayuda a contrapartidas y sin condiciones de tipo económico, político o de procedimiento.
- 2.- Su consenso. La ejecución se somete a consenso por los responsables, en marcos de negociación común.
- 3.- Su equidad. Los beneficios son consistentes en la medida que se potencian mutuamente las capacidades críticas de desarrollo, con una distribución equitativa de las mismas, al igual que con los costes, asumiéndose de forma compartida y proporcional las posibilidades de cada contraparte.

La Cooperación Sur – Sur en América Latina

Entre todas las regiones del mundo en desarrollo donde más intensas, dinámicas y pujantes han sido las experiencias de CSS y donde más avances se han registrado en su articulación en marcos de debate y discusiones multilaterales se encuentra, sin lugar a dudas, América Latina. Fue en América Latina, en los años 70, donde cobró fuerza la CSS. No en vano, algunos de los principales hitos y elaboraciones conceptuales de este movimiento se produjeron en la región. El propio concepto de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) fue fruto de la Conferencia de Buenos Aires de 1978 que, auspiciada por la ONU, desencadenó la puesta en marcha del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA).

Este plan supuso la confirmación de la importancia de esta modalidad de cooperación en América Latina que se desplegó bilateralmente, entre procesos de integración (que diseñaron instrumentos financieros específicos de fomento a la CSS), actores gubernamentales, universidades, entidades locales y regiones fronterizas.

Posteriormente el Plan de Acción de Caracas para la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo, en 1981 y el Plan de Acción de San José, de 1997, dedicado a las inversiones, el comercio y las finanzas completó el marco de referencia de la CSS. Entre los objetivos básicos de la CSS apuntados en el PABA, entonces llamada CTPD, figuraban:

- Aumentar la capacidad de los países en desarrollo para valerse de medios propios.
- Reforzar la capacidad colectiva para intercambiar experiencias y desarrollar fortalezas complementarias.
- Fortalecer las capacidades para afrontar colectivamente los problemas de las relaciones económicas internacionales.
- Incrementar el volumen y eficacia de la cooperación internacional
- Acrecentar la capacidad técnica y tecnológica propia promoviendo la transferencia de tecnología y pericia.
- Propiciar un mayor acceso a las experiencias y tecnologías.
- Perfeccionar las capacidades de absorción de nuevas tecnologías.
- Contribuir a solucionar las necesidades de los países menos adelantados.
- Ampliar la colaboración en las actividades económicas internacionales.

En los últimos años, según Sanahuja, la CSS ha experimentado un importante grado de desarrollo en Latinoamérica debido a varios factores, entre los que se destacan el crecimiento económico de países de la región que se mostraron proclives al ofrecimiento de asistencia en un contexto de redefinición de sus políticas exteriores, ahora más activas y orientadas también a la búsqueda de prestigio en la región y en el mundo.

La provisión de estabilidad regional y subregional, en un entorno donde se han producido cambios políticos de hondo calado (Bolivia, Paraguay, Ecuador), se aduce también como otro factor de la reactivación de la CSS, al igual que la necesidad de algunos países (Brasil, Argentina o Uruguay) de honrar determinados compromisos internacionales asumidos en relación a Haití, sin que puedan olvidarse las pretensiones, al menos en el caso brasileño, de ejercer un liderazgo regional que utilizara el trampolín de la ayuda en el país caribeño como una credencial más para aspirar a un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU.

No obstante, el principal factor apuntado es la aparición de estrategias regionalistas de carácter post-liberal que pretenden reformular y reorientar el rumbo de la integración en América del Sur (Venezuela y el ALBA, MERCOSUR, UNASUR) generando espacios de cooperación más políticos, con mayor grado de participación social y, en algunos casos, con mayores dosis de institucionalidad. Se trataría de una reinterpretación del regionalismo y la integración con un fuerte énfasis en sus componentes ideológicos. (Sanahuja, 2008).

Una de las dinámicas más importantes que ha propiciado la CSS en la región ha sido la articulación entre los países latinoamericanos en foros internacionales y la coordinación para enfrentar los problemas del desarrollo y proponer soluciones prácticas. La región busca a través de la coordinación y el diálogo en materia de cooperación evitar el unilateralismo del Norte y la adopción de propuestas y programas no consultados con los beneficiarios. Se procura consensuar una agenda común de desarrollo con los países donantes, con base en la identificación de los problemas de la región, con prioridades definidas en el ámbito temático y geográfico, y con instancias de seguimiento y evaluación.

No obstante, América Latina carece de una perspectiva común sobre los beneficios y potencialidades de la cooperación internacional para el desarrollo, y mucho menos

sobre aspectos controvertidos de la agenda de eficacia de la ayuda. Sólo una posición de bloque, construida a través de la cooperación como un instrumento esencial para generar visiones compartidas, ofrecerá una respuesta adecuada de la región a temas como la globalización, la provisión de bienes públicos, la gobernanza multilateral o las perspectivas de desarrollo.

En consecuencia, parece urgente que la cooperación regional entre los países de Latinoamérica pase por una fase de esclarecimiento y definición acerca del modelo de cooperación que se necesita y que se puede ofrecer. En la definición de ese modelo deben considerarse las innegables diferencias culturales existentes, pese a la matriz común que une a los países, las distintas situaciones económicas, los diversos intereses en juego y los diferentes grados de desarrollo alcanzados por cada país. Uno de los aspectos más interesantes de este debate es la necesidad de una regionalización de la agenda del desarrollo en América Latina (Schulz, 2009), que pase por:

- Incorporar las dimensiones relativas a la eficacia de la ayuda, la discusión de los principios de la Declaración de París y de la Agenda de Acción de Accra
- Reforzar el papel como oferentes de cooperación de los países latinoamericanos.
- Establecer mecanismos de comunicación fluida entre las agencias nacionales responsables de la cooperación internacional
- Explorar más sistemáticamente el potencial de la CSS en la región a partir de un estudio de la oferta y demanda existente y de las experiencias acumuladas
- Articular una posición conjunta de los países de la región sobre la división del trabajo internacional de la cooperación que se iniciará en junio de 2009
- Continuar el debate y la sistematización de las experiencias de CSS en América Latina con vistas a una mayor concertación a nivel global y regional en el Foro de Cooperación para el Desarrollo de ECOSOC, en el PNUD, en el Banco Mundial, en la SEGIB o en el Task Team sobre Cooperación Sur Sur del CAD/OCDE.

Al objeto de paliar el déficit de coordinación y de ausencia de una posición común, algunos países latinoamericanos desarrollan un trabajo de acercamiento de puntos de vista mediante la celebración de talleres conjuntos donde representantes de las agencias y de los ministerios de exteriores y organismos regionales, dedicados a actividades cooperativas, intentan establecer algunos parámetros comunes de actuación. Algunos consensos sobre la cooperación forjados en esas reuniones deben ser realizados:

1.- La necesidad de que, partiendo del respeto a las particularidades de cada país, los países de la región adopten posiciones comunes en materia de cooperación como respuesta deliberada a la globalización económica.

2.- Esta posición debería, partiendo de los espacios y mecanismos existentes en la región, abrir en los propios países la cooperación a un espacio más amplio en donde actores gubernamentales, de la sociedad civil, del sector productivo, de las organizaciones de base, contribuyan a la construcción de propuestas estratégicas de largo aliento, una vez que la cooperación es un instrumento público ligado al modelo de desarrollo.

3.- Los actores sociales más relevantes pueden crear coaliciones y redes entre las organizaciones políticas, sociales y productivas para evitar la dispersión de los recursos y lograr que el impacto de las acciones de cooperación sea visible y comprobable.

4.- Las áreas de cooperación más estratégicas se encuentran en el campo económico y comercial, en la asistencia técnica cultural, política, científica y tecnológica. Es importante fomentar los mecanismos de triangulación con las fuentes tradicionales de la cooperación vertical, siempre y cuando la iniciativa surja de los países en desarrollo involucrados, o también a través de cooperación triangular entre los mismos países latinoamericanos. La triangulación reduce los costes de la operación, constituye un vehículo privilegiado para compartir experiencias exitosas y representa un medio favorable para el fortalecimiento y utilización de la capacidad local.

En algunos momentos, aunque con capacidades limitadas, el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) ha intentado fomentar esta coordinación. De hecho, la amplia membresía que posee (27 países de América Latina y el Caribe) y las disposiciones del Convenio Constitutivo de Panamá (1975) que le otorgaban competencias específicas como organismo regional para actuar como punto focal regional de las actividades en apoyo de la CTPD, le conferían las mejores credenciales para el desempeño de esta labor. La reunión periódica de directores de cooperación técnica internacional de América Latina y el Caribe es el evento de más alto nivel para la coordinación de la cooperación regional. Fue en la XVII reunión, en mayo de 2005, cuando su Secretario Permanente propuso la constitución de una organización de cooperación y desarrollo económico de las economías emergentes (una OCDE del Sur – Sur). En la Declaración final se exhortó a los países miembros a continuar el análisis para utilizar las diversas modalidades de cooperación, específicamente la cooperación descentralizada que incluye el desarrollo local, la cooperación triangular, la CSS y la cooperación privada. Sin mucho éxito, a juzgar por los desarrollos posteriores, se reivindicó la importancia del SELA como foro regional para impulsar la CSS, para lo que se debería efectuar un diagnóstico de las capacidades de cooperación de la región y la identificación de todas las posibles fuentes de financiamiento.

Más recientemente, debe reconocerse el liderazgo en lo que se refiere al análisis y fomento de la CSS de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), a partir del mandato recogido en el punto 38 del Programa de Acción de la XVII Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile (noviembre de 2007) que encomendó la elaboración de un informe anual sobre el estado de la CSS. La Cumbre de San Salvador, noviembre de 2008, reiteró este mandato en su Programa de Acción, al recordar en su punto 13 que a través del Programa de Cooperación Horizontal Sur – Sur en Iberoamérica se buscaba el fortalecimiento de las instancias nacionales que coordinan la cooperación, la promoción de la adopción de posiciones regionales comunes, la contribución al desarrollo de sistemas de información, monitoreo y evaluación y la identificación, sistematización y réplica de buenas prácticas, lecciones aprendidas y casos exitosos. El informe de SEGIB sobre la CSS en Iberoamérica es una referencia de obligada lectura para la profundización en este tema. No sólo por el abordaje cuantitativo de este tipo de ayuda, sino por señalar los caminos cualitativos para su mejor aprovechamiento.

En el informe publicado en 2008 se analizaban 1480 acciones de CSS de tipo bilateral, triangular y regional ejecutadas por diecinueve países latinoamericanos de

renta media durante el año 2007, tanto en su papel de receptores como de emisores de cooperación horizontal. Del informe se desprende que la realización de estas acciones como oferentes corresponde principalmente a Cuba (45%), México (15%), Argentina, Chile y Venezuela (un tercio del total entre los tres), Colombia y Brasil (10 % en conjunto). Como países receptores sobresalen los de América Central (más del 20 %) y los andinos (otro 20 %), entre los cuáles Venezuela, como consecuencia de su relación especial con Cuba, acapara un tercio del total de acciones. La cuantificación de estos recursos es complicada en la medida que estos países no cuentan con sistemas de contabilidad de la ayuda y, por otra parte, es difícil calificar como AOD algunas acciones que no cumplirían estrictamente los criterios fijados por el CAD/OCDE.

No estaría completo el panorama regional latinoamericano de la promoción y el desarrollo de actividades de fomento de la CSS sin hacer referencia al trabajo de la CEPAL. En 1979 se creó en el seno de este organismo un Comité de Cooperación Técnica entre Países y Regiones en Desarrollo que se ha reunido anualmente desde entonces. En 2005, se cambió su denominación para convertirse en Comité de Alto Nivel sobre la CSS (Resolución 611, 2004). A partir de esta resolución se registra un renovado dinamismo del trabajo de la Comisión en CSS con la identificación de una serie de áreas en las que el sistema de la CEPAL podría promover la CSS en la región, a saber:

- La modernización de los enfoques estratégicos de la CEPAL respecto a la cooperación internacional para el desarrollo, incluida la CSS.
- El fortalecimiento de alianzas estratégicas con países e instituciones donantes, a fin de incrementar los niveles de cooperación Norte-Sur y Sur-Sur.
- El aprovechamiento de las posibilidades de interconexión del nuevo sitio web de la CEPAL sobre cooperación para difundir los proyectos y actividades propias y de los países miembros que fomenten y fortalezcan la CSS.
- El fortalecimiento de las actividades destinadas a incorporar la CSS, especialmente con la elaboración y ejecución de proyectos de cooperación técnica.

Mención aparte merecen los proyectos con componentes de CSS que se desarrollan en los 12 subprogramas de cooperación técnica existentes en áreas como la macroeconomía, la producción e innovación, inserción en la economía mundial e integración, desarrollo social y equidad, género, población, medio ambiente, planificación de la gestión pública, infraestructura y recursos naturales, estadística y actividades subregionales en el Caribe y América Central. Para financiar estos proyectos con componentes de CSS, la CEPAL cuenta con el apoyo de agencias bilaterales (GTZ, SIDA, CIDA, Cooperazione Italiana) y de organismos multilaterales (UE, SEGIB, UNIFEM, FNUPA, etc.). La publicación de un informe bianual sobre las actividades del sistema de la CEPAL para promover y apoyar la CSS es una buena herramienta de seguimiento de estos proyectos.

Conclusiones

Se ha intentado demostrar que la CSS no es fenómeno nuevo. Sin embargo, lo novedoso es su reconocimiento como instrumento eficaz para la creación de capacidades nacionales y sus contribuciones a la nueva arquitectura de la ayuda, como se reconoció en el punto 19 y 43 del Consenso Monterrey sobre financiación del

desarrollo (2002) y en la Agenda de Acción de Accra sobre la eficacia de la ayuda (2008), en los puntos 14 y 19 de la Declaración Final.

Por otra parte, es muy reciente el interés de los países de la OCDE en la CSS, en el contexto de la agenda de eficacia de la ayuda y de la preocupación por la proliferación de agentes y por el impacto de los países emergentes en determinadas regiones, lo que podría perjudicar la aplicación de los principios de la eficacia. Es el caso evidente de la presencia china en África.

Asimismo, se ha procurado presentar el surgimiento de la CSS como estando vinculado al éxito de países del Sur en la conquista de niveles de desarrollo, dominio de tecnologías y competencias en diversas áreas (ingeniería, electrónica, energía, agricultura, gestión pública). En este proceso, los aportes de la Cooperación Internacional en el desarrollo de esas capacidades fueron muy relevantes.

Tras un periodo de latencia (años 80 y 90), a fines del siglo XX e inicios del XXI, algunos países emprendieron esfuerzos para impulsar la vigencia de la CSS, ampliar y diversificar sus modalidades y los actores involucrados (Estados, procesos de integración, gobiernos locales, universidades, redes, organizaciones sociales, empresariales o profesionales, regiones fronterizas, ONG, etc.) y transformarla en uno de los principales puntos de su agenda de relaciones exteriores.

La definición y delimitación conceptual de la CSS es uno de los aspectos más debatidos y controvertidos. No hay definiciones universales ni parámetros homogéneos para cuantificar el esfuerzo de los oferentes de CSS. Existen aproximaciones y propuestas de definición pero ninguna satisface a todos los involucrados.

Más allá del debate conceptual, lo esencial radica en reconocer que la CSS es una filosofía cooperativa y un amplio marco de colaboración entre sociedades y Estados que se encuentran en similares situaciones de desarrollo; que comparten percepciones sobre los obstáculos para alcanzar niveles satisfactorios de bienestar; que pueden proporcionar mejores prácticas y orientaciones sobre el uso más eficiente de la cooperación a través de la transferencia sistemática y sostenida de experiencias, conocimientos y técnicas demostradas y reproducibles.

No obstante, lo expresado hasta ahora sobre las potencialidades de la CSS no supone que toda la CSS esté orientada al desarrollo de capacidades, que tenga siempre como objetivo principal la lucha contra la pobreza, que se encuentre exenta de motivaciones políticas, económicas, estratégicas o de prestigio y que no esté sometida a condiciones. En otras palabras la CSS, como la Cooperación Norte - Sur, posee limitaciones y carencias que es necesario conocer para evitar una excesiva "idealización" de la misma o para exigirle aquello que la cooperación tradicional de los países ricos no cumple.

En definitiva, la CSS se configura hoy como uno de los principales espacios de innovación y transformación en la cooperación internacional. A la innovación contribuyen los sectores diversificados en los que se despliega, la diversidad de actores implicados y la apertura de canales adicionales de comunicación (redes) y de procesos de aprendizaje horizontal entre pares que crean confianza y contribuyen a la construcción de capacidades entre países en desarrollo. A la transformación contribuyen

factores como el peso de los países emergentes en la economía y la política mundial, las oportunidades que la crisis económica internacional abre a la búsqueda de soluciones entre países en desarrollo y la combinación de tendencias como la “retirada de donantes” o la concentración de la AOD en países menos avanzados, lo que abre el juego de la oferta cooperativa a países en desarrollo, contribuyendo a la reducción de situaciones de monopolio en el suministro de la ayuda.

Para finalizar, parece necesario avanzar en la construcción de una perspectiva común en América Latina sobre los beneficios y potencialidades de la CSS. Hoy predomina la falta de consenso que, sin embargo, no siempre debe interpretarse negativamente pues es reflejo de la heterogeneidad del Sur y de las opciones políticas en liza en la región. Por ello, urge la necesidad de iniciar una fase de esclarecimiento y definición del modelo de cooperación que cada país y la región precisan y pueden ofrecer. Una tarea que facilitaría esta definición sería la exploración sistemática del potencial de la CSS a partir de un inventario o diagnóstico de las capacidades instaladas en la región, de las necesidades existentes y de las experiencias y buenas prácticas acumuladas.

Bibliografía

ALONSO, José Antonio: *Cooperación con Países de Renta Media*, Madrid, Editorial Complutense/ICEI, 2007.

AYLLÓN, Bruno y SURASKY, Javier (coords.): *Cooperación Sur – Sur en Latinoamérica: utopía y realidad*, Ediciones La Catarata/IUDC-UCM, Madrid, 2010.

INFORME DEL SECRETARIO GENERAL de Naciones Unidas: “Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo”, presentado al Foro de Cooperación para el Desarrollo, 23 de mayo de 2008 (E/2008/69).

LECHINI, Gladys: “La Cooperación Sur – Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina ¿Mito o realidad?”, *Revista Relaciones Internacionales*, Universidad Autónoma de Madrid, octubre de 2009.

SANAHUJA, José Antonio: “La efectividad de la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina: balance y perspectivas”, Documento de Estrategia, Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión. Dirección B, Parlamento Europeo, abril de 2008.

SCHULZ, Nils-Sjard: “Poniendo en práctica París y Accra: hacia una agenda regional en América Latina y el Caribe”, FRIDE, serie *Desarrollo en Contexto* nº 18, enero, 2009.

SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (SEGIB): *II y III Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Madrid, 2008-2009.
http://www.segib.org/documentos/esp/sur_sur_web_ES.PDF