

COOPERACIÓN SUR – SUR: INNOVACIÓN Y TRANSFORMACIÓN EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Bruno Ayllón Pino

Investigador asociado al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, de la Universidad Complutense de Madrid

El surgimiento de la Cooperación Sur-Sur (CSS) se ha vinculado al éxito de algunos países del Sur que alcanzaron apreciables niveles de desarrollo y adquirieron nuevas tecnologías y competencias en áreas como la ingeniería, la electrónica, la energía, la agricultura o las comunicaciones. En la adquisición de estas capacidades, la cooperación internacional recibida tuvo un papel capital. 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 llamado “Tercer Mundo”. Fue ese el punto de arranque de un diálogo político entre países en desarrollo, que puso de manifiesto la necesidad de articulación para reducir las asimetrías del sistema internacional.

En la filosofía de la CSS, muchas respuestas para algunos problemas se encuentran en los países de similar grado de desarrollo que comparten percepciones sobre los obstáculos para alcanzar niveles satisfactorios de bienestar y 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.

Respecto a la CSS se proclaman algunos principios que la caracterizan y la diferencian de la tradicional cooperación Norte-Sur, a saber: la no interferencia en asuntos internos; la mayor sensibilidad a contextos específicos; la igualdad entre países socios; el respeto a su independencia y a la soberanía nacional; la promoción de la auto-suficiencia; la diversificación de ideas, abordajes y métodos de cooperación; la ausen-

cia de condicionalidades explícitas; la preferencia por el empleo de recursos locales que genera elementos más amplios de apropiación; su mayor flexibilidad, sencillez y rapidez de ejecución; su carácter “desvinculado” al no implicar compra de bienes y servicios en el país oferente; la adaptación a las prioridades nacionales; la preservación de la diversidad y la identidad cultural y, entre muchos otros atributos, su menor coste y mayor impacto.

Sería un error considerar la CSS como un mecanismo sustitutivo de la cooperación tradicional venida del Norte. Más bien, se afirma su carácter complementario y la sintonía con los esfuerzos nacionales de los países del Sur. Tampoco 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 nos referimos a un amplio marco de colaboración que incluye elementos del clásico concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) pero que va más allá, al abarcar campos como la cooperación política, el comercio, las inversiones o la ayuda financiera, en algunos casos. No existen definiciones universales aceptadas por todos los agentes involucrados en pensarla, delimitarla, ponerla en práctica y, menos aún, por los que tienen la ardua tarea de recopilar y cuantificar sus aportes a los esfuerzos en favor del desarrollo.

La definición y delimitación conceptual de la CSS es uno de los aspectos más debatidos y controvertidos en los foros internacionales. 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, recursos y *know how* tecnológico”. Esta definición puede completarse con otra elaborada en 1977, por el Grupo de Consultores en Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), que sirvió de preparación a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el tema celebrada en Buenos Aires, en 1978: “La CSS es un proceso consciente, sistemático y políticamente

motivado, elaborado con el objeto de crear una estructura de vínculos múltiples entre países en desarrollo”¹.

En ningún momento debe pasarse por alto el componente político de la CSS, en la medida que uno de sus principales objetivos es la reforma del orden internacional y del sistema económico mundial. 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 entre países del Sur que incremente su poder de negociación conjunto².

La CSS crea una solidaridad entre países en desarrollo y se orienta a garantizar la auto-suficiencia nacional y la integración de los países en desarrollo en la economía mundial. Por ello responde a lógicas diferentes de las que orientan frecuentemente las políticas de cooperación del Norte. En definitiva, utilizando uno de los conceptos en boga en la cooperación, el objetivo último de la CSS sería la generación de mayores niveles de cohesión internacional.

Apoyar la CSS desde los países del Norte, en iniciativas multilaterales o en proyectos de cooperación triangular, y olvidar el componente político, reivindicativo y de denuncia de las condiciones económicas y estructurales de distribución del poder internacional sería no entender la lógica de la CSS y, por consiguiente, desviarla de su origen y funcionalidad para el desarrollo de los países del Sur. Obviar esta dimensión política sería, por otra parte, una gran incoherencia en la coherencia con las políticas de desarrollo de los países socios que los miembros del CAD/OCDE dicen querer fomentar.

Sin embargo, no todo lo que reluce en la CSS es oro. Lo expresado sobre los atributos y potencialidades de la CSS no supone caer en la ingenuidad de ignorar que no toda la CSS puede ser considerada como desarrollista, que es posible que no siem-

¹ Definición recogida en el III Informe de la CSS en Iberoamérica (2009), publicado por SEGIB y disponible en <http://www.segib.org/upload/Sur-Surweb.pdf>

² LECHINI, Gladys: “La Cooperación Sur – Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina ¿Mito o realidad?”, Revista Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid, nº 12, octubre, 2009, disponible en <http://www.relacionesinternacionales.info/revista/revista/N12/pdf/artlechini12.pdf>

pre tenga como objetivo primordial la lucha contra la pobreza o que se encuentre exenta de intencionalidades políticas, motivaciones de tipo comercial, estratégico o de prestigio e influencia internacional.

En otras palabras, la CSS posee limitaciones y carencias. Varios aspectos aparecen como más recurrentes. Por ejemplo, se critica que la CSS tenga dificultades para demostrar resultados materiales y que se convierta, con frecuencia, en un mero ejercicio retórico. Por otra parte, se suele presuponer que existen más oportunidades de aprendizaje y aprovechamiento de las lecciones aprendidas en la CSS, debido a su horizontalidad motivada por la proximidad en los niveles de desarrollo y por las sensibilidades y capacidades para comprender contextos sociales similares. Pero ello no supone automáticamente que no exista verticalidad, relaciones de poder o desigualdades entre los socios de la CSS.

Tampoco está claro que las soluciones encontradas en un país del Sur sean inherentemente replicables y adecuadas en otro, por lo que asegurar que las iniciativas sean sostenibles debería convertirse también en preocupación constante en la CSS. Otro de los aspectos más destacados entre las virtudes de la CSS es la existencia de consensos en la elaboración conjunta de los proyectos. El país destinatario se sentiría dueño de las acciones y las estrategias a partir de la observancia de las especificidades locales y de la elaboración de diagnósticos compartidos sobre las carencias a combatir o los ámbitos a fortalecer. Todavía se suele pregonar que la meta última de la cooperación es la retirada del país beneficiario una vez que se han alcanzado los objetivos y se han transferido las competencias y capacidades a la población local. En el caso de la CSS, es también cierto que se sirve a un propósito temporal de aprendizaje mutuo. Por eso, resulta importante que el proceso cooperativo no sea similar a una mera “entrega por encargo”, en el que el país remitente entrega un producto o presta un servicio determinado como si de una transacción mercantil se tratara. El proceso cooperativo debe estar orientado a la garantía de que las instituciones del país beneficiario, normalmente con menor grado de desarrollo, puedan una vez terminada la acción de CSS, generar por sí mismas aquellas técnicas o conocimientos transferidos.

Otro aspecto relevante, y sobre el que no existe consenso, es el de la eficacia de la CSS. En un estudio pionero, Daniel Bobiash, reflexionó sobre la eficacia de la CSS a partir de una evaluación basada en sus rasgos específicos y sus ventajas comparativas respecto a la cooperación Norte-Sur³. En la evaluación que propone se establecen una serie de criterios (historia de los proyectos de CSS y condiciones; características; factores administrativos y sociales; eficacia) que aplica a casos específicos (14 proyectos de CSS que implicaban a China, Brasil, Cuba, Argentina, Senegal, Ghana, Guinea Bissau, etc.) sin querer establecer conclusiones generalizables, entre otras razones por las lagunas de información y por su acentuada dispersión.

Entre sus hallazgos destacaba que la CSS suele tener elementos concesionarios inferiores a los proyectos de cooperación Norte-Sur y que la obligación de comprar bienes y servicios en el país de mayor grado de desarrollo (ayuda ligada) es una realidad habitual en la CSS, donde existían intereses comerciales claros, como en el caso mencionado de la cooperación de Brasil en Guinea Bissau. Por otra parte, aunque en la mayoría de proyectos de CSS no se perseguían objetivos políticos, había claras motivaciones ideológicas en la provisión de la CSS vinculada a la política exterior de los gobiernos de China, Cuba y Corea del Norte. Respecto a los costes, la CSS podía ser más “barata” en función de una serie de principios que rigen, por ejemplo, en el caso de la cooperación china que obliga a sus técnicos a tener el mismo estándar de vida que los expertos del país receptor.

Además, los proyectos de CSS dedicaban pocos recursos a costes administrativos y el uso de tecnologías más apropiadas era otra ventaja importante, entendiendo por “apropiadas” aquellas que reunían las características de relevancia, ser transferibles y sostenibles. En cuanto a la participación de la población beneficiaria en los proyectos ésta era prácticamente inexistente, destacándose claras deficiencias al no contemplar la fase de evaluación y no reflejarse factores clave para la eficacia como el impacto, el coste-beneficio o el cumplimiento de los objetivos establecidos. Finalmen-

³ BOBIASH, Daniel: *South-South Aid. How Developing Countries Help Each Other*, ST. Martin Press, Nueva York, 1992.

te, Bobiash concluía que los proyectos de CSS no siempre estaban orientados a la auto-suficiencia ni tenían más valor agregado que los de la cooperación Norte - Sur.

Desde la óptica de Naciones Unidas, la eficacia de la CSS está muy limitada en su análisis por la ausencia de evaluaciones que, en general, cuando existen suelen ser someras, circunscritas al cumplimiento de plazos para la ejecución de proyectos y con grandes limitaciones en cuanto a los efectos ambientales y sociales, sobre todo en lo referente a proyectos de infraestructura⁴. Respecto a las buenas prácticas aceptadas en el ámbito del CAD/OCDE y de la agenda de eficacia de la ayuda, se afirma en el citado informe que los oferentes de CSS no participan en iniciativas formales de armonización con otros donantes, a no ser en el caso de algunos foros regionales. La única excepción es la de los países oferentes del Grupo Árabe de Coordinación, que poseen altos niveles de armonización en cuestiones de procedimiento. Tampoco son reseñables experiencias de diálogo con países receptores de CSS respecto a cuestiones normativas, lo que podría estar relacionado con la ausencia de condiciones en materia de políticas. Sin embargo, se registran casos de participación en las mesas redondas o grupos consultivos organizados por los países receptores.

En relación a la Declaración de París, los cálculos del informe del Secretario General estiman que 2/3 de los países que realizan CSS la han firmado pero con poco entusiasmo, escasa participación posterior y, pese a los esfuerzos de la OCDE y algunos países del Sur por establecer puentes, como ha sucedido con la creación en 2009 del Equipo de Tarea sobre Cooperación Sur-Sur⁵ (*Task Team on South South Cooperation*) integrado en el Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda del CAD (WP-EEF por sus siglas en inglés), estas iniciativas se siguen con desconfianza al ser vistos como foros mayoritarios de donantes donde no se toman en cuenta las especificidades propias de la CSS.

⁴ 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).

⁵ <http://www.oecd.org/dataoecd/40/4/44006073.pdf>

Éstas y otras preocupaciones han estado presentes en 2009, año que será recordado como un periodo de febril activismo y proliferación de iniciativas para la promoción y el avance conceptual y metodológico de la CSS. El mes de diciembre está siendo especialmente señalado pues la ONU, principal promotora, impulsora y coordinadora de la CSS, ha celebrado en Nairobi⁶, los 30 años de la Conferencia de Buenos Aires sobre CTPD (1 a 3 de diciembre). La declaración final ha reafirmado los principios rectores de la CSS y ha proclamado enfáticamente que la CSS no debe ser vista como AOD, pues se basa en una relación de asociación entre iguales basada en la solidaridad (punto 18). Como colofón, se celebra en Nueva York, el 19 de diciembre, el 6º día internacional de la CSS de Naciones Unidas, que vendrá precedido por la realización de la 2º Feria Mundial sobre CSS bajo el lema Soluciones Sur-Sur para el Desarrollo⁷.

En conclusión, después de más de medio siglo, la CSS se configura 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 CSS (por ejemplo, la transferencia de conocimientos en la producción de biocombustibles, bancos de leche humana o programas de transferencias de renta condicionadas, por citar el caso de la cooperación brasileña), la diversidad de actores del Sur implicados, la apertura de canales adicionales de comunicación (redes) y las metodologías de aprendizaje que crean confianza y capacidades entre los países en desarrollo. A la transformación contribuyen factores como el creciente peso de los países emergentes en el Sur, las oportunidades que la crisis económica internacional abre a la búsqueda de soluciones entre países del Sur 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 y contribuye a la reducción de situaciones de monopolio en el suministro de la ayuda.

Madrid, 18 de diciembre de 2009

⁶ <http://southsouthconference.org/>

⁷ <http://www.southsouthexpo.org/>