

Cooperación Sur-Sur (CSS) y gobernanza multilateral del sistema de ayuda: Implicaciones para la cooperación española

Bruno Ayllón Pino¹

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

La Cooperación Sur – Sur (CSS) no es una dinámica nueva en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo. En este sentido, resulta más adecuado hablar de un resurgimiento de la CSS en los últimos años. Tanto el impulso como el establecimiento de sus bases han estado fuertemente unidos a su desarrollo en el ámbito multilateral. Su propia existencia y configuración actual no sería posible sin esos espacios de diálogo, concertación y apoyo técnico a nivel multilateral regional y global. Con todo, los países del Norte y el CAD/OCDE no han demostrado, hasta este momento, demasiado interés en la CSS ni en su lógica de horizontalidad. Actualmente, las cosas han cambiado y la CSS ocupa un lugar destacado en las prioridades de los organismos multilaterales y en los debates sobre la eficacia de la ayuda. Este comentario pretende ofrecer una visión de conjunto sobre el papel de la CSS en la gobernanza global de la ayuda, aportando algunas implicaciones que se derivan para la cooperación española.

La cooperación Sur – Sur y la gobernanza multilateral del sistema de ayuda

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha tenido un papel destacado en la promoción de la CSS. En 1972 la Asamblea General de las Naciones Unidas constituyó un grupo de trabajo sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) y se proclamó el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) en 1978, momento en que la CSS adquirió su verdadera carta de naturaleza. El Secretario General de la ONU presenta ante la Asamblea General, con carácter bienal, un Informe sobre el estado de la CSS. Asimismo, desde 2004 se ha instituido el 19 de diciembre como día conmemorativo de la ONU para la CSS, fecha en la que se entregan los premios internacionales a la CSS.

El Comité de Alto Nivel de la AGNU para la CSS creado en 1979 es el proceso intergubernamental general para la revisión de los procesos de CSS. El Comité tiene, entre otras funciones, la de preparar un informe sobre la implementación del PABA y realizar sugerencias que aceleren su progreso a través de nuevas acciones e iniciativas. Se reúne cada dos años desde 1980 y está integrado por representantes de la mayor parte de los Estados miembros que participan en el PNUD.

¹ Investigador asociado al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid. Coordinador en el IUDC de la línea “El papel de los nuevos donantes y los mecanismos de cooperación triangular”, dentro del Convenio de investigación MAEC/DGPOLDE – UCM/IUDC (2008 – 2009).

La Unidad Especial de CSS del PNUD tiene el mandato, otorgado por la AGNU en 1978, de coordinar la CSS en todo el sistema de Naciones Unidas. Su rol consiste en fomentar la cooperación técnica y económica entre los países en desarrollo y promover el reconocimiento e inclusión de la CSS como una opción para las intervenciones de desarrollo. La unidad facilita el proceso de consulta y diálogo entre los países en desarrollo, actúa como catalizador de necesidades innovadoras para la CSS, moviliza el apoyo mundial y gestiona el Fondo Fiduciario para la CSS, el Fondo Fiduciario Pérez Guerrero para la CTPD y para la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (CEPD). Es también la encargada de formular el Marco de Cooperación Sur – Sur del PNUD. Actualmente está pendiente de aprobación el IV Marco (2009 – 2011)², que se producirá probablemente en el segundo semestre de 2009, tras la celebración en Kenia de la Conferencia conmemorativa del PABA.

Aunque la renovación y el dinamismo que ha experimentado la CSS en los últimos años hayan sido reconocidos en el ámbito de la ONU, cabe señalar que su potencial no fue reconocido explícitamente en la Cumbre del Milenio, ni en la Declaración de los Objetivos de Desarrollo, ni en la lista de indicadores del objetivo número 8., La Cumbre de Monterrey sobre Financiación del Desarrollo (2002) introdujo su consideración en el punto 19 de su Declaración Final: “(...) alentamos la CSS, incluida la cooperación triangular, para facilitar el intercambio de opiniones sobre estrategias y métodos que han tenido éxito” y en el 43, en el apartado dedicado a las acciones necesarias para aumentar la eficacia de la ayuda: “(...) fortalecer la cooperación triangular, incluidos los países con economías en transición y la CSS como instrumentos para la prestación de asistencia”.

Más recientemente, la CSS recibió un reiterado apoyo en la AGNU en su resolución 62/209 de 11 de marzo de 2008, que alienta a todos los Estados miembros a que “profundicen, intensifiquen y mejoren la CSS, incluso por medio de la cooperación triangular”. Este apoyo fue repetido en la conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey, (Doha, diciembre de 2008), al plasmarse en los puntos 49 y 50, el carácter complementario de la CSS respecto de la Cooperación Norte – Sur y al incentivar a los países en desarrollo a hacerla más efectiva conforme a los principios de una asistencia eficaz.

Un ámbito de trabajo que no ha sido aún explorado por la cooperación española y que debería apoyarse es el del fomento de la CSS en los diferentes organismos multilaterales de desarrollo de la ONU. La incorporación de estrategias para la promoción de la CSS en programas y agencias de Naciones Unidas es un hecho destacado en el último trienio. Sirva como referencia la estrategia de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y la creación de Centros de CSS en India y China y los planes para su instalación en Brasil, Indonesia, Irán, Marruecos y Sudáfrica. Asimismo, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ha establecido la CSS como un pilar principal de su programa de trabajo institucional para el periodo 2008 – 2009. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) incorporó la CSS como componente fundamental de su programa y presupuesto para 2008 – 2009; Organismos como UNCTAD, OMPI o el Banco Mundial han realizado esfuerzos conjuntos en diferentes actividades de promoción y apoyo a la CSS. El Banco Mundial, por su parte, lanzó en 2008 una facilidad financiera para incentivar el intercambio Sur-Sur de experiencias y conocimientos para la reducción de la pobreza y el desarrollo (South – South Experience Exchange). China, India, México, España, Dinamarca, Reino Unido y Holanda han contribuido al fondo fiduciario para financiar la facilidad que tiene expectativas de conseguir contribuciones por valor de 10 millones de dólares. Otro dato que muestra el creciente interés por este tipo de cooperación en los organismos multilaterales es la prioridad otorgada a la CSS en los programas de personal directivo superior de entidades como FAO, FIDA, UNCTAD, PNUD, PNUMA, UNESCO, UNFPA, UNICEF, ONUDI, PMA y OMS. Esta proliferación ya está planteando desafíos de coherencia y coordinación en el sistema al que se

² Proyecto de IV Marco de CSS (2009 – 2011), 21/07/2008. Junta Ejecutiva del PNUD y FNUPA.

intenta responder con la convocatoria anual de una reunión interinstitucional de las Naciones Unidas para coordinadores de CSS.

La CSS y la nueva arquitectura de la ayuda

En el marco de la nueva arquitectura de la ayuda ha surgido el debate sobre la necesidad de instaurar algún tipo de mecanismo para su gobernanza global. Resulta paradójico que, siendo los países del Sur la mayoría en cualquier foro multilateral, sea exclusivamente o de forma predominante en el ámbito del CAD/OCDE o de las instituciones financieras multilaterales - donde el poder de voto beneficia a los países desarrollados-, que se tomen decisiones o se establezcan las orientaciones y temas prioritarios de la agenda mundial del desarrollo. Por este motivo, es importante reflexionar sobre las oportunidades que una extensión de la CSS genera para la ampliación de un marco de gobernanza de la ayuda más inclusivo, que no puede quedar confinado al terreno acotado por el CAD/OCDE y que debe, en función de los cambios en el desarrollo del Sur, incorporar a estos países.

La gobernanza global de la ayuda implica un desafío común en la instauración de nuevas formas de cooperación internacional a las que los países en desarrollo, con su experiencia de décadas en CSS, pueden aportar aire fresco e ingredientes como la horizontalidad, la equidad y el consenso. En este sentido, se puede afirmar que esta progresiva ampliación ya está efectivamente produciéndose, en la medida en que la CSS se ha convertido en una realidad presente en los diferentes foros multilaterales de diálogo y coordinación de posiciones entre grupos de países.

Uno de los primeros pasos se dio con la celebración de la 1ª Reunión del Foro de Cooperación para el Desarrollo del Consejo Económico y Social de la ONU (en adelante FCD/ECOSOC)³. Tal y como afirma el III Plan Director de la Cooperación Española, “el creciente papel otorgado al ECOSOC como foro multilateral de discusión sobre la cooperación al desarrollo, aporta nuevas oportunidades y espacios para plantear –en equilibrio con los países en desarrollo– la futura reforma de la arquitectura de la ayuda”. Es esta una apuesta valiente de la cooperación española, en la medida en que el hacer del ECOSOC “el centro de gravedad” del debate sobre la cooperación para el desarrollo supone un elemento clave para la democratización de la arquitectura de la ayuda, siempre y cuando el FCD/ECOSOC sea un organismo operativo, ágil y con suficientes capacidades técnicas y humanas para impulsar ese proceso.

El FCD es el resultado del fortalecimiento del ECOSOC que se concretó en la Cumbre Mundial de 2005 de la ONU, con un mandato para crear un Foro de Alto Nivel, que se reuniera bienalmente para revisar las tendencias en la cooperación internacional para el desarrollo y promover la coherencia entre las actividades de desarrollo y los diferentes socios. Entre sus objetivos figuran fomentar la eficacia de la ayuda y servir de base para que los Estados miembros intercambien lecciones aprendidas y experiencias en la formulación, apoyo y aplicación de las estrategias nacionales de desarrollo. El FCD se encuentra abierto a la participación de todos los países interesados y de organismos multilaterales, instituciones financieras y comerciales internacionales, organizaciones regionales, sociedad civil y sector privado. Entre sus potencialidades pueden destacarse dos de relevancia: ser un espacio para la rendición de cuentas mutua con una participación igualitaria que debe producirse bajo las normas de la ONU y propiciar el debate sobre el papel de los donantes emergentes en la arquitectura de la ayuda, sobre las aportaciones de la CSS y sobre la existencia de principios diferentes en ella en relación a puntos de la agenda de eficacia de la ayuda.

El Secretario General de la ONU ha expresado su deseo de que el FCD/ECOSOC contribuya al aumento de la coherencia y la eficacia de la cooperación para el desarrollo, señalando su papel en la realización de análisis y en el intercambio de experiencias sobre la escala, alcance y

³ <http://www.un.org/spanish/ecosoc/newfunct/develop.shtml>

eficacia de la asistencia de fuentes no pertenecientes al CAD/OCDE.

A lo largo de 2008 se sucedieron reuniones preparatorias previas (El Cairo y Roma), acompañadas de informes de ECOSOC. En concreto, son importantes dos documentos: uno dedicado al fortalecimiento del marco de trabajo de la eficacia de la ayuda y, otro, sobre las tendencias en la CSS y la cooperación triangular. En este informe, el más completo hasta la fecha a pesar de sus lagunas y evidentes limitaciones por la ausencia de informaciones fiables, se presenta un panorama de la CSS, a partir del examen de las tendencias globales y por país, de la determinación de su escala, tipos, destinos y aspectos cualitativos (condicionalidad, grado de liberalidad, canales, sectores prioritarios, flexibilidad, procedimientos, seguimiento y evaluación, armonización y coordinación). Entre las recomendaciones finales se destacan las siguientes:

- Iniciar un diálogo entre los países del Sur y los donantes del Norte para alcanzar una definición de AOD, incluyendo los términos de concesionalidad de la financiación. El FCD se ofrece para ser el marco de referencia de ese proceso de diálogo.
- Discutir las modalidades para la recopilación de información sobre la cooperación triangular. Como punto de partida, el CAD podría requerir a sus miembros que comiencen a informar separadamente estas aportaciones.
- Fortalecer las instituciones y construir capacidades técnicas en los países que hacen CSS de cara a la compilación y recolección de datos.
- Evaluar si la cooperación técnica suministrada por la CSS y la triangular son más eficaces en términos de transferencia de tecnología, construcción de capacidades y valores monetarios.
- Encargar un estudio sobre las mejores prácticas que incluya el impacto de la CSS en proyectos de infraestructura, en países en situación de post-conflicto y en el seguimiento y evaluación de sistemas. Debería considerarse la compatibilidad de la implementación de la Declaración de París (DP) con las experiencias exitosas de CSS y triangular.

El primer FCD/ECOSOC tuvo lugar en Nueva York, entre el 30 de junio y el 1 de julio de 2008. Para esta reunión se preparó el primer informe del FCD que dedicó un apartado a la CSS y a la cooperación triangular donde se reafirmaban sus principios claves (no intervención en los asuntos internos de los países socios y su carácter de opción adicional y no alternativa a la cooperación Norte – Sur), estableciéndose diferentes énfasis entre una y otra: mientras que los países en desarrollo enfatizaban la ausencia de condicionalidad, los países donantes señalaban la trinidad gobernanza-estabilidad-paz en sus programas; al mismo tiempo en que los países en desarrollo tenían como foco prioritario de su CSS los sectores productivos y las infraestructuras, los donantes del CAD seguían estrechamente los ODM y asignaban la mayoría de sus recursos directamente a la reducción de la pobreza.

En el mismo documento se apuntaban necesidades para la profundización en la CSS como la urgencia de elaborar trabajos analíticos y estadísticos que aclaren y desagreguen sus datos y sus varios componentes; la realización de evaluaciones sobre CSS y cooperación triangular con la finalidad de proporcionar transparencia y gestión independiente; la expansión del conocimiento de los instrumentos y prácticas para medir su impacto; la implementación de mecanismos de coordinación de la CSS entre países en desarrollo con el objetivo de crear mayor conciencia de sus beneficios y explorar las oportunidades ofrecidas por otros países en desarrollo; la depuración de la terminología, reservando el término donantes emergentes a los países de la OCDE que no son miembros del CAD.

Asimismo, se reconoció la existencia de una oposición entre los países en desarrollo que ofrecen CSS a comprometerse en el diálogo político, a nivel de país, para coordinar y armonizar su cooperación, en la medida que el marco de referencia y la terminología sea la proporcionada por el CAD/OCDE. Este trabajo de coordinación y apoyo a la CSS a nivel país debería ser realizado, según el informe, por el sistema de Naciones Unidas, a través de la Unidad de CSS del PNUD para lo cual sería necesario fortalecerla técnicamente y dotarla de recursos financieros. Por su parte, el FCD -que aboga por una visión política y no predominantemente técnica de la ayuda-sería el ámbito privilegiado de coordinación entre los diferentes actores del sistema de

cooperación y el foro de discusión de esos aspectos políticos. Se favorecería así la participación, el compromiso y la mejor comprensión de los países desarrollados sobre las necesidades y prioridades de los países en desarrollo.

Un interrogante que se suscita es la posibilidad de que el FCD/ECOSOC pueda llegar a reemplazar al CAD en el liderazgo de las negociaciones globales sobre la ayuda⁴. En esta línea, el Centre South ha realizado una amplia investigación publicada en 2008, bajo la forma de dos documentos titulados *Reshaping the International Development Cooperation Architecture: Perspectives on a Strategic Development Role for the Development Cooperation Forum (DCF)* y *Developing Country Perspectives on the Role of the DCF: Building Strategic Approaches to Enhancing Multilateral Development Cooperation*. En estos estudios se apuesta abiertamente por hacer del FCD un ámbito estratégico para la discusión multilateral sobre los temas de cooperación para el desarrollo y por construir un nuevo y más democrático discurso sobre la ayuda y sobre sus desequilibrios.

Algunas organizaciones de la sociedad civil han criticado a la OCDE y su agenda de eficacia de la ayuda, entendiendo que la DP es un marco regresivo para orientar la ayuda al desarrollo, en comparación con logros alcanzados en conferencias anteriores y en el Consenso de Monterrey, señalando la necesidad de una discusión más amplia bajo una plataforma universal como el FCD, más democrática e igualitaria que el CAD. Aún más, el representante de ActionAid International, Ramesh Singh, dirigió una recomendación en nombre de la sociedad civil en su discurso ante la primera reunión del FCD: "(...) tendría más sentido que fuese la ONU, y no la OCDE, la que albergase la próxima reunión del Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda en 2011".

Estas buenas intenciones pasan por lograr que el FCD tenga capacidades propias, recursos humanos y logísticos, sea ágil, viable, y más incluyente, y pueda exigir una mayor rendición de cuentas. Careciendo de una infraestructura y altamente dependiente de las voluntades de los países, el FCD todavía es más un proceso poco estructurado que una plataforma operativa para el diálogo reforzado. En este sentido, es urgente encontrar mecanismos que hagan del FCD un órgano con continuidad y eficacia en sus recomendaciones. El reto, en definitiva, es transformar la mayor legitimidad por el carácter más amplio de su representatividad en efectividad.

El CAD/OCDE y la CSS

Uno de los aspectos que más llama la atención es el rápido crecimiento del interés en el seno del CAD/OCDE por la CSS y por establecer un diálogo con los llamados nuevos donantes o donantes emergentes. En esta línea, ya el punto 19 b de la Agenda de Acción de Accra, de septiembre de 2008, reflejó el reconocimiento de "las contribuciones realizadas por todos los actores involucrados en el desarrollo, en especial el papel que cumplen los países de ingreso mediano, como proveedores y como receptores de ayuda (...) y la importancia y las particularidades de la CSS y creemos que podemos aprender de la experiencia de los países en desarrollo. Alentamos un mayor desarrollo de la cooperación triangular". Se recogió, en el sentido expresado por algunos países emergentes que la "cooperación para el desarrollo Sur-Sur debe observar el principio de no interferir en los asuntos internos", estableciéndose la igualdad entre los asociados, el respeto a su independencia, soberanía nacional, diversidad e identidad cultural y contenido local.

No obstante, el reconocimiento del potencial de la CSS ya había sido apuntado anteriormente por el CAD/OCDE y el PNUD en el Forum on Partnership for More Effective Development Cooperation, celebrado conjuntamente en París el 1 de febrero de 2005. En este foro -constituido para promover un amplio diálogo y comprensión mutua entre los principales suministradores de AOD, los gobiernos de países no pertenecientes a la OCDE y organizaciones internacionales

comprometidas con la cooperación para el desarrollo y las iniciativas de CSS-, se emitió una

⁴ Molina, N.: Can the UN Development Cooperation Forum replace the OECD DAC as the place for global aid negotiations? 17 julio 2008. <http://www.eurodad.org/whatsnew/articles.aspx?id=2560>

declaración conjunta en la que los miembros del CAD reconocían la contribución de la CSS y acordaban:

- Que la CSS y la cooperación triangular podían mejorar la eficacia y eficiencia de la ayuda a través del énfasis en la apropiación y en una asociación inclusiva.
- Avanzar en el interés por la cooperación triangular, para lo cual el CAD fortalecería las capacidades de los participantes no miembros de la OCDE.
- Identificar y promover enfoques más sistemáticos para aprovechar la experiencia de intercambio de conocimientos y lecciones aprendidas en CSS y triangulación.
- Reconocer la capacidad y preparación del PNUD para facilitar y promover la colaboración entre los países de la OCDE y los no miembros.

Estos esfuerzos por un diálogo reforzado han sido recientemente retomados en el contexto de la agenda de eficacia de la ayuda. En efecto, la reciente creación de un Task Team (en adelante TT) sobre CSS dentro del Grupo de Trabajo del CAD sobre Eficacia de la Ayuda, del que forman parte países socios de España en, América Latina como Colombia, Honduras y México, es una clara señal de este interés.⁵

El TT tiene como mandato promover el aprendizaje mutuo entre la implementación de la DP y la CSS, tomando en cuenta sus particularidades y diferente trayectoria. Ubicará a aquella parte de la CSS que puede (y desea) adherirse a los principios de la eficacia de la ayuda y participar en los procesos de negociación entre el Norte y el Sur que han surgido en torno a esta agenda. Se pretende consolidar este tipo de cooperación como un mecanismo eficaz y de utilidad para financiar el desarrollo como complemento a la cooperación Norte-Sur. El TT pretende además identificar, analizar y proponer proyectos para el fortalecimiento de la CSS, con vistas a medir sus impactos y resultados. Sus objetivos específicos son:

- Crear espacios y oportunidades para el debate y el intercambio de información sobre las prácticas de la CSS y su interacción con la agenda de la eficacia
- Identificar y acordar buenas prácticas de CSS en el contexto de la DP y la AAA.

En la reunión del Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda (WP-EFF), la propuesta colombiana de liderar el TT fue aprobada, pero el país aún debe buscar un co-presidente que proceda preferiblemente de un país en vías de desarrollo. El liderazgo que Colombia ha ejercido en el intento de establecer canales de contacto y comunicación entre el CAD/OCDE y los países que realizan CSS ha recibido de esta forma un importante reconocimiento. Este liderazgo también se vio reconocido en la co-presidencia colombiana con Suiza de la mesa redonda número 1 sobre apropiación del Foro de Accra. Al presidir el TT, Colombia debe responsabilizarse por la implementación de las labores que le fueron encomendadas y la realización de una conferencia global sobre cooperación Sur-Sur en la primera mitad de 2010. A nivel multilateral, el TT cuenta con el apoyo de la Oficina para Políticas de Desarrollo del PNUD, del Banco Mundial y de los bancos regionales de desarrollo. Uno de los retos más importantes consiste en vincular este trabajo con el ECOSOC para asegurar la complementariedad entre el TT y el FCD.

En conclusión, el CAD manifiesta un interés creciente por realizar un seguimiento de los países emergentes y de los agentes estatales que realizan CSS, no sólo en la perspectiva de reflejar estadísticamente los datos de ayuda de los países no miembros del CAD. Prueba de ello es el último Development Cooperation Report – 2009, el cual le dedica un espacio considerable bajo el epígrafe “la CSS ofrece nuevas perspectivas para la cooperación internacional, pero también coloca nuevos desafíos”. Entre otros, el de entablar un diálogo con estos países emergentes que realizan un tipo de cooperación reconocida por los principios diferentes de aquella proporcionada por los donantes del CAD. Se llega a calificar este diálogo como “urgente, no menos que promover esfuerzos conjuntos para alcanzar los ODM”.

Igualmente, se propone que los donantes del CAD y los países comprometidos con la CSS compartan lecciones y aprendan de la experiencia de los otros. El prerrequisito básico, según

⁵ Ver Schulz, Nils-Sjard: “El camino hacia la gobernanza global de la ayuda”, Comentario FRIDE, abril 2009.

el CAD, es la existencia de información transparente sobre todos los flujos de asistencia. Esta propuesta de diálogo se sitúa en la perspectiva de la Agenda de Acción de Accra, en la medida que se reconoce la importancia de la ayuda brindada por países no miembros del CAD (punto 19).

Sin embargo, algunas preguntas siguen sin encontrar respuesta:

¿Puede existir alguna relación entre este reciente interés del CAD/OCDE por incluir y dialogar con los países que realizan CSS y el hecho de que muchos de ellos no hayan firmado la DP y prefieran remitir el debate sobre la eficacia de la ayuda a ámbitos de discusión multilaterales más universales, como el FCD/ECOSOC? ¿Pueden ser complementarios el FCD/ECOSOC y el CAD/OCDE? En caso afirmativo, ¿debe pensarse en algún tipo de “pasarela” para facilitar el diálogo y, llegado el caso, la acción y reflexión en colaboración?

¿Deben adaptarse los países que realizan CSS a los criterios del CAD, aceptando sus estándares, parámetros y requerimientos para la cuantificación de la ayuda ofrecida o se debe trabajar conjuntamente en la definición de estos criterios técnicos?

¿Existe un único concepto y modelo de lo que es la eficacia de la ayuda, aplicable tanto a la cooperación Norte – Sur como a la CSS, que pueda ser compartido por el CAD y por los países en desarrollo?

Implicaciones para la cooperación española

El apoyo a la CSS y el fomento de la cooperación triangular suponen un enfoque relativamente reciente en la cooperación española, aunque fuertemente recogido en el recién aprobado Plan Director. Ello implica que en los próximos años se debería avanzar en la definición de una estrategia coherente y de conjunto que supere el enfoque experimental seguido hasta el momento, en la elaboración de metodologías para la identificación de acciones de cooperación triangular y en el establecimiento de un diálogo amplio, tanto con países socios interesados en esta modalidad cooperativa como con países miembros del CAD con experiencia en este campo, para estudiar las mejores formas de trabajo y evitar errores.

Es necesario mejorar el grado de conocimiento y la claridad conceptual en el sistema de cooperación español sobre la CSS y sobre las implicaciones de trabajar en esquemas de cooperación triangular. En efecto, los diferentes actores del sistema español de cooperación se encuentran ante el reto de conocer, comprender y familiarizarse con la realidad de la CSS. En este sentido, fomentar investigaciones, actividades de intercambio y un trabajo conjunto entre los centros de investigación y los agentes del sistema de cooperación español serían iniciativas de calado. El conocimiento mutuo y el manejo de terminologías y conceptos compartidos es un prerequisite necesario para identificar iniciativas de cooperación triangular que generen acciones con potencial estimulador de las capacidades técnicas e institucionales de los países latinoamericanos.

El III Plan Director (2009 – 2012) profundiza en el enfoque de apoyo a la CSS y a la ejecución de acciones de cooperación triangular. La CSS aparece en el apartado de prioridades geográficas, países del grupo C, “Asociación con Países de Renta Media para la consolidación de los logros del desarrollo”, donde se contempla la CSS como estrategia complementaria de la cooperación tradicional. Se incluye también la CSS dentro de las líneas estratégicas y actuaciones prioritarias para una acción más eficaz sobre el terreno, señalándose que se trabajará con organismos multilaterales y organizaciones regionales que la fomenten. Por otra parte, el contrato de gestión de la AECID se refiere al fomento de la cooperación triangular con países de América Latina, Magreb y África Subsahariana. Será necesario darles vida a las disposiciones contenidas en las Comisiones Mixtas firmadas con los países del grupo C, y que presentan en diferentes grados y medidas de mandatos para el desarrollo de actividades de cooperación triangular.

La cooperación española, de acuerdo con la apuesta por el fortalecimiento de un multilateralismo

activo y eficaz, debería aprovechar más el marco multilateral de fomento a la CSS, tanto el del espacio iberoamericano (SEGIB) como el de Naciones Unidas (especialmente el FCD/ECOSOC, pero también los programas de CSS que existen en organismos multilaterales como PNUMA, FAO, ONUDI, FIDA, UNESCO, UNCTAD). Deben establecerse mecanismos permanentes de apoyo a la Unidad de CSS del PNUD, al mismo nivel por lo menos del que poseen donantes como Japón. La promoción de foros y espacios multilaterales para el intercambio de experiencias que puedan ser útiles y aplicables al ámbito de la gestión de la cooperación triangular y en la planificación y programación de la cooperación española son fundamentales. La dimensión que ha adquirido y la velocidad en el crecimiento de la CSS en el sistema multilateral de cooperación para el desarrollo son motivos suficientes para incluir en una eventual revisión de la estrategia multilateral de la cooperación española, el componente de apoyo a los programas de CSS de los organismos multilaterales.

De la misma forma, el apoyo financiero a la CSS a través de la aportación a la facilidad del Banco Mundial, realizada en 2008, o a fondos como el Pérez Guerrero y el fondo de CSS del PNUD, son señales del compromiso español. Deben apoyarse los foros e instituciones regionales en América Latina que trabajan en CSS. En relación a la CEPAL, la presencia española en proyectos con componentes de CSS es escasa y deberían aumentarse, al igual que la financiación al funcionamiento de las actividades de la comisión en el fomento a la CSS. Podrían estudiarse formas de apoyar las iniciativas del BID en la CSS horizontal en ámbito regional, como el programa de Cooperación Técnica Intrarregional (CT-INTRA).

España debería impulsar en el CAD medidas para el cómputo separado de las aportaciones a iniciativas de fomento de la CSS y de cooperación triangular, con el objetivo de hacer visible el peso de este tipo de ayuda y generar información diferenciada. Se podría estudiar la posibilidad de informar a la Unidad Especial de CSS del PNUD de las actividades desarrolladas por los distintos agentes de la cooperación en relación al fomento de la CSS y la cooperación triangular. Aún en relación al CAD, es necesario definir un compromiso real de apoyar el TT sobre CSS creado en el Working Party sobre Eficacia de la Ayuda.

En esta línea, es necesario plantear un respaldo eficaz a Colombia que además había solicitado que España compartiera la presidencia del TT. Mientras que esta propuesta no parece prosperar, debería pensarse no solamente en un apoyo financiero al TT, sino también en ofrecer aportes innovadores. Una vía sería movilizar las capacidades técnicas y analíticas de los diferentes agentes de la cooperación española para su trabajo en este TT. La existencia de conversaciones entre algunos centros españoles, entre ellos el ICEI, el IUDC y FRIDE, para acompañar en lo posible la labor de Colombia en el TT es un precedente interesante que debería contar con el apoyo y financiación de los organismos españoles de cooperación. Igualmente, y en consonancia con las disposiciones del III Plan Director sobre estudios para el desarrollo, puede pensarse en organizar una alianza entre centros de investigación en España, Europa, América Latina, Asia y África, orientada al suministro de información, análisis, propuestas aplicables y elementos para la pre-identificación de potenciales iniciativas de cooperación triangular o CSS.

De cara a la presidencia española del Consejo de la UE, en el primer semestre de 2010, sería deseable que nuestro país pudiera motivar a los socios comunitarios a comprometerse de forma más activa con la CSS y la cooperación triangular. Hasta este momento, son pocas las experiencias bilaterales de los Estados miembros en este campo, con la excepción destacada de Alemania. No obstante, en la perspectiva comunitaria, debe resaltarse positivamente el reciente apoyo de la presidencia checa ⁶ a la organización por parte de Naciones Unidas de la Conferencia de Alto Nivel sobre CSS, conmemorativa de los treinta años del Plan de Acción de Buenos Aires, que se celebrará en Kenia en junio de 2009.

En definitiva, hay que generar mayores niveles de conciencia sobre la especificidad de la CSS y sobre la necesidad de tener en cuenta su componente netamente político, vinculándose este punto con la cuestión de la coherencia de políticas. No se debe caer en el error de pensar que

⁶http://www.mzv.cz/un.newyork/en/czech_eu_presidency_2009/statements_by_the_czech_presidency_on/statement_on_half_of_the_european_39.html.

la CSS es algo nuevo. Es necesario invertir esfuerzos en comprender la lógica de la CSS y su surgimiento en el contexto de la articulación a favor del desarrollo de los países del Sur. La CSS no es remedio a todos los males y carencias de los países en desarrollo, pero es, como afirma Francisco Simplicio de la Unidad de CSS del PNUD, uno de los pocos espacios aún libres para la innovación en la cooperación para el desarrollo, tanto por sus procedimientos, como por su filosofía y por sus objetivos.

Los comentarios de FRIDE ofrecen un análisis breve y conciso de cuestiones internacionales de actualidad en los ámbitos de la democracia, paz y seguridad, derechos humanos, y acción humanitaria y desarrollo. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en www.fride.org

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en fride@fride.org

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior
C/ Goya, 5-7 pasaje 2ª - 28001 Madrid - Telf: 91 244 47 40 - Fax: 91 244 47 41 - E-mail : fride@fride.org
www.fride.org