

Informe de Actividad
Bogotá
6 de marzo de 2009

FRIDE
FUNDACIÓN
PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES
Y EL DIÁLOGO EXTERIOR

Cooperación Sur-Sur: Regionalizando la agenda del desarrollo en América Latina y el Caribe

FRIDE

La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) es una organización privada, independiente y sin ánimo de lucro, con sede en Madrid. FRIDE concentra sus actividades en cuestiones relacionadas con la democracia y los derechos humanos; paz y seguridad; y acción humanitaria y desarrollo. A través de sus áreas de investigación, FRIDE tiene como objetivo influenciar las políticas de los Estados y fomentar la información pública.

En el contexto de cambios sustanciales en el sistema internacional en general, y una redefinición de la agenda global del desarrollo en particular, la cooperación Sur-Sur ha ido ganando protagonismo en los últimos años. Su inclusión como una modalidad distinta de cooperación en la Agenda de Acción de Accra, el acuerdo de 2008 que refuerza las premisas de eficacia de la ayuda de la Declaración de París, abre nuevas perspectivas para fortalecer este tipo de cooperación como mecanismo de aprendizaje horizontal y de promoción del desarrollo de capacidades nacionales. En ese sentido, existen desafíos importantes para reforzar la cooperación Sur-Sur a nivel operativo, incluyendo la mejor medición de sus dimensiones e impacto.

En un taller de debate del **Foro Europa-América Latina**, realizado el 6 de marzo de 2009 en Bogotá, FRIDE, en colaboración con la Universidad Nacional de Colombia y Enalza Colombia reunió a 24 expertos, entre ellos representantes políticos, técnicos y académicos¹ para debatir sobre el fenómeno

¹ Procedentes de Alemania, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, España, Haití y Honduras, además de funcionarios de la Comisión Europea, el PNUD, la SEGIB y el SELA

de la cooperación Sur-Sur en el contexto de América Latina y el Caribe. Tuvo lugar un vivo debate –bajo la regla de Chatham House– en torno a tres ejes:

- Cooperación Sur-Sur: Las implicaciones de Accra y más allá.
- Cooperación horizontal en América Latina: Actores y experiencias.
- El rol de los donantes convencionales: Hacia aportaciones estratégicas.

Este informe de actividad tiene el objetivo de reflejar las discusiones en sus principales vertientes, algunas de ellas controvertidas. Las opiniones que se reflejan en este documento no necesariamente corresponden a las posiciones de todos los participantes, las cuales, además, no recogen en su totalidad.

El contexto de crisis y su significado

Muchos de los participantes estuvieron de acuerdo en que la actual crisis financiera y la recesión económica global demuestran un cambio de poder significativo en el sistema internacional. Se subrayó, asimismo, que en el fondo se trataba de una crisis política y del modelo de desarrollo que se ha venido aplicando. Algunos opinaron que dicho contexto iba a ser determinante para la agenda del desarrollo y que la importancia de la cooperación Sur-Sur aumentaría. Muy probablemente la oferta de AOD hacia América Latina y el Caribe se verá afectada negativamente en el futuro próximo. Algunos expertos mencionaron el riesgo de que los donantes convencionales pudieran apostar por la cooperación Sur-Sur como una opción para recortar la financiación al desarrollo desde el Norte e “invitar” al Sur a suplir las lagunas financieras. Al mismo tiempo, es altamente probable que los proveedores de cooperación del Sur también se vean en dificultades para mantener, y sobre todo incrementar, los recursos para la cooperación Sur-Sur. Ello conlleva una mayor exigencia en cuanto a eficacia y eficiencia.

Cooperación Sur-Sur: Implicaciones de Accra y más allá

En América Latina y el Caribe, la cooperación Sur-Sur se plantea como un mecanismo de gran relevancia para impulsar la agenda del desarrollo regional. Ésta, necesariamente va mucho más allá del alcance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que en última instancia constituyen un acuerdo de mínimos. Hubo consenso también entre los expertos sobre la necesidad de adaptar la Declaración de París al contexto latinoamericano y del Caribe, así como respecto de la importancia de un debate profundo sobre el desarrollo en la región y la transición hacia una agenda propia en este sentido. Algunos de los retos principales comunes de los países de la región siguen siendo la falta de cohesión social y una institucionalidad débil. También se hizo mención a la necesidad de impulsar un crecimiento productivo y a las asimetrías importantes que existen en la región. Algunos subrayaron que la cooperación Sur-Sur puede ser un instrumento para construir políticas regionales.

Algunos ven el espíritu de París y Accra como una inspiración valiosa, ya que orienta la cooperación hacia el liderazgo de los países receptores y la horizontalidad entre los socios. Por lo tanto, en realidad se fundamentaría sobre “principios de solidaridad” y reflejaría el proceso de aprendizaje de donantes y países receptores. Por otra parte, también existen recelos a la imposición de criterios y procedimientos por parte del CAD. Desde el punto de vista de algunos países del Sur, éste es un grupo de países no representativo, que por ende, carece de legitimidad. Un participante opinó que Accra era un intento de llevar a cabo una iniciativa multilateral que empezó en París y recordó que, en la actualidad, en América Latina no existía un acuerdo regional sobre la gobernanza de la ayuda. No todos los países del Sur aceptan los mecanismos establecidos por París como válidos para todo tipo de cooperación. Ello se

refleja en que 14 países de la región firmaron el acuerdo, mientras que el resto se opuso. Algunos aplican los principios de la eficacia en la recepción de la ayuda de los donantes del CAD, pero no necesariamente enmarcan su actuación como proveedores en estos mismos principios. En este sentido, los procesos de cooperación triangular pueden ser relevantes para iniciar un intercambio de ideas sobre la idoneidad de los principios de París y Accra, así como pautas alternativas para la cooperación Sur-Sur.

Cooperación horizontal en América Latina: Actores y experiencias

Durante el desarrollo del taller el debate puso en evidencia que la cooperación Sur-Sur tiene múltiples expresiones y no seguirá un modelo único, ya que los países proveedores son muy diversos en cuanto a capacidades e intereses. Resultaría beneficioso disponer de trabajos analíticos más sistemáticos para conocer más a fondo los rasgos propios y diferenciadores que se encuentran detrás de las variadas formas de la cooperación Sur-Sur. Para muchos de los participantes las diferencias representan una riqueza, que no debe perderse en la apuesta por la eficacia de la ayuda. Se destacó que en América Latina y el Caribe esta diversidad se percibe como un valor añadido que permite mejorar la oferta de la cooperación Sur-Sur. Aquí cabe reconocer que a pesar de grandes esfuerzos de estandarización, la cooperación Norte-Sur también sigue pautas muy diversas. Entre los donantes miembros del CAD existen diferencias sustanciales en cuanto a enfoques, volumen y la calidad de la cooperación.

En cuanto a las diferencias entre la cooperación Sur-Sur y la cooperación Norte-Sur, el debate puso de manifiesto un amplio espectro de opiniones: desde el

planteamiento un tanto minimalista acerca de que la cooperación Sur-Sur es simplemente la cooperación que se hace en el Sur, hasta la idea de que la cooperación Sur-Sur es menos burocrática, más cercana a las realidades de los países receptores que la cooperación convencional, incondicional y no interfiere en los asuntos nacionales. Un participante puntualizó que la cooperación Sur-Sur era "apropiación". Este debate culminó en la afirmación, aceptada por la mayoría de los expertos, que la cooperación Sur-Sur ni era tan distinta ni tan diferente de la Norte-Sur.

En cuanto a la auto-percepción de los actores de la cooperación Sur-Sur y la construcción de una identidad y un discurso propio, algunos expresaron cierta preocupación sobre que ésta se centraría más en las características distintivas de la cooperación Sur-Sur respecto de la cooperación convencional que en la complementariedad de ambas formas de cooperación. Hubo cierto consenso sobre la necesidad de superar la imagen un tanto idealizada de la cooperación Sur-Sur que a veces se plantea. También se enfatizó que al igual que la cooperación Norte-Sur, la cooperación Sur-Sur era un instrumento de política exterior de los países proveedores. Sería interesante analizar y comprender mejor los respectivos incentivos e intereses. En esta línea, un académico alegó que el interés nacional era una construcción social compuesto por intereses, valores e identidades.

A lo largo de las discusiones se mencionaron varios intereses concretos de la cooperación Sur-Sur. Algunos países, partiendo de determinadas ideas y valores, están buscando una mayor proyección internacional y/o el apoyo en foros internacionales como las Naciones Unidas, mientras que otros procuran tener acceso a nuevos mercados y recursos naturales. También se mencionó el interés de determinados países en profundizar el diálogo con los países de la región. Evidentemente, también se puede observar una combinación de intereses y estrategias. En este sentido, resulta pertinente desarrollar un debate más franco sobre las agendas políticas de la cooperación Sur-Sur, y sobre la pregunta si existe el peligro de caer en las mismas dinámicas verticales de la cooperación Norte-Sur,

especialmente cuando se trata de cooperación entre países que demuestran grandes asimetrías de desarrollo. La afirmación de un participante sobre la heterogeneidad creciente del Sur y que, además, existían también “Nortes” en el Sur ilustra esta reflexión. Resulta interesante continuar indagando sobre la cuestión, esto es, si el factor que diferencia la cooperación Sur-Sur de la cooperación convencional quizás no esté en sus fundamentos sino en sus mecanismos y modalidades operativas. Es precisamente en este punto donde la actuación de los países del Sur puede haber mostrado un carácter innovador y diferencias significativas con la lógica vertical de la cooperación Norte-Sur.

Sostenibilidad y eficacia de la cooperación Sur-Sur

Los participantes del taller llegaron a un consenso importante con respecto a la eficacia de la cooperación Sur-Sur: el criterio de eficacia es independiente del debate sobre el concepto o la verdadera naturaleza de la cooperación Sur-Sur. Todos los proveedores de cooperación tienen interés en alcanzar una mayor eficacia, ya que se trata de fondos públicos por lo general escasos. El contexto actual de crisis torna aún más pertinente este debate. Según un experto, la pregunta clave es: ¿Cómo lograr que la lucha por la eficacia sea un criterio nacional o cómo construir un régimen de eficacia?

A pesar de no ser un fenómeno nuevo, hay muy pocos datos sobre la cooperación Sur-Sur y las prácticas y experiencias no están sistematizadas. La mayoría de los participantes estuvieron de acuerdo en que era necesario invertir en mejores sistemas de información, estadísticas, cómputo y sistemas de seguimiento y evaluación. En América Latina y el Caribe, no hay claridad sobre la oferta y la demanda en materia de cooperación Sur-Sur y existe poca transparencia en la

información estadística y financiera sobre los flujos que se están dando. Varios expertos subrayaron que sistematizar las buenas prácticas representaría un apoyo fundamental para el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los países, además de mejorar la visibilidad y la transparencia. Mientras que se requiere más claridad con respecto a los volúmenes financieros, también se debería prestar atención especial a la calidad y el impacto de la cooperación Sur-Sur.

Varios participantes alegaron que la sostenibilidad de la cooperación Sur-Sur dependía en buena medida del desarrollo de capacidades nacionales de los países proveedores. Algunos destacaron la necesidad de reforzar los organismos y agencias de cooperación en sus capacidades de gestión, lo que también implicaría evitar la rotación y apostar por la profesionalización. Además, se subrayó la importancia de realizar una mayor inversión en materia de formación, incluyendo programas académicos en los propios países, así como la promoción del diálogo con la sociedad civil para sensibilizar e incluir la opinión pública en el debate. También se abogó por una planificación estratégica de la cooperación Sur-Sur en cada país proveedor para anclar las políticas más allá de los ministerios de Asuntos Exteriores. Un participante subrayó que era necesaria la creación de grupos interministeriales.

En cuanto al impacto real de las actividades de la cooperación Sur-Sur existen narrativas muy relevantes que, sin embargo, no se recogen en informes. Un participante del taller señaló que un problema crucial residía en que los responsables de las agencias proveedoras se centraban sobre todo en la gestión financiera y logística y que aún no existía una cultura de evaluación. En esta línea, hubo intervenciones a favor de mediciones de impacto más rigurosas y transparentes con el fin que la cooperación Sur-Sur pueda mejorar su legitimidad y visibilidad. Actualmente, existen algunos ejemplos de sistematización en los recuadros que ofrece el II Informe sobre cooperación Sur-Sur de la SEGIB, pero se trata de cifras estimadas con margen de error significativo. Otro tema central de estas evaluaciones, que se planteó en el debate es el registro de lecciones aprendidas.

En el caso de la cooperación convencional, las buenas prácticas son identificadas y sistematizadas por el CAD. Pero en el caso de las prácticas Sur-Sur, resulta que estas deberían salir de una puesta en común por parte de los países del Sur. No hay consenso sobre si el CAD representa la plataforma adecuada para sistematizar las experiencias del Sur. En América Latina y el Caribe, existe una gran variedad de instituciones incluyendo el SELA y la SEGIB, que podrían facilitar este proceso de sistematización, y varios expertos opinan que se requiere una mejor coordinación para evitar el riesgo de duplicar esfuerzos. El Banco Mundial está lanzando una iniciativa para buenas prácticas y lecciones aprendidas en el ámbito la cooperación Sur-Sur.

Relacionado con las necesidades de sistematización, también existe un debate sobre las plataformas adecuadas para promover la cooperación Sur-Sur. A nivel del CAD y dentro de la lógica democratizadora del Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda, se está lanzando un grupo de trabajo sobre cooperación Sur-Sur que, bajo el liderazgo de Colombia, persigue facilitar el aprendizaje mutuo con vistas a la incorporación de los principios de la eficacia y la articulación con los donantes convencionales. Por otra parte el Foro de Cooperación al Desarrollo (FCD) del ECOSOC, que en 2008 presentó un informe sobre la cooperación Sur-Sur, representa una plataforma que por su carácter multilateral goza de un mayor nivel de aceptación entre muchos países del Sur.

Un participante enfatizó que la cooperación Sur-Sur nació en América Latina y que constituía un espacio de innovación. En efecto, a nivel regional existe una gran variedad de organismos, en los que actualmente se debate el fenómeno. Entre las organizaciones y organismos intergubernamentales involucrados se encuentran el SELA, el PNUD, el BID, la CEPAL y la SEGIB, además de los procesos de integración regional en curso. Algunos expertos opinaron que esta realidad implica el riesgo de una fragmentación de los esfuerzos. Para varios de los participantes el problema no radica en que América Latina y el Caribe carezcan de espacios de debate, sino en las dificultades de llegar a conclusiones y acuerdos vinculantes, que permitan emprender pasos concretos.

Cooperación triangular: Más allá de la financiación

En América Latina y el Caribe, la triangulación de la ayuda se percibe por varios donantes convencionales como un mecanismo de financiación ante la escasez y la creciente reducción de los recursos que se destinan a la región. La cooperación triangular, en definitiva, es un modo de seguir cooperando con los países de renta media en América Latina. Sin embargo, los esfuerzos financieros que los donantes tradicionales están aportando a este esquema son reducidos y apenas existen cifras sobre los montos concretos.

Un experto subrayó que la cooperación triangular exitosa sólo era posible si había intereses comunes de los tres actores y que, por lo tanto, resulta imprescindible identificar esos intereses y que se determinen tanto la base común como los compromisos que cada uno tendría que asumir. También se mencionó que la cooperación triangular era particularmente prometedora si se basaba en experiencias positivas de la cooperación entre el donante tradicional y el país cooperante. Al mismo tiempo, se criticó el enfoque experimental y, por lo tanto, poco estratégico de la cooperación triangular, tal como se está dando actualmente.

Los donantes del Norte consideran que su participación no debe ser entendida exclusivamente en términos financieros, sino que hay que aprovechar el potencial para la transferencia de experiencias y buenas prácticas. Algunos expertos subrayaron que aparte de la financiación, los esquemas de triangulación podían tener dos aportaciones muy relevantes para la cooperación Sur-Sur. Por un lado, podrían impulsar la necesidad del Sur de responder a los principios de eficacia de la ayuda, ya que se están comprometiendo recursos de los donantes miembros del CAD. Por otro lado, y siguiendo el mandato de la Agenda de Acción de Accra, los ejercicios conjuntos de planificación, imple-

mentación y evaluación podrían fortalecer las capacidades institucionales de los proveedores de la cooperación Sur-Sur.

Varios participantes del taller estuvieron de acuerdo en que la proliferación de actores en la arquitectura inter-

nacional de cooperación para el desarrollo suponía un riesgo y podría conducir a una mayor fragmentación del sistema, lo que dificultaría la puesta en práctica de los principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y del Programa de Acción de Accra.

www.eurolatin.fride.org

Esta actividad se desarrolló en el marco del Foro Europa-América Latina, proyecto apoyado por la Fundación Ford.

Este informe ha sido realizado por
Julia Schünemann, Nils-Sjard Schulz y María Clara Sanín Betancourt

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: www.fride.org.

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org.

www.fride.org

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid — ESPAÑA. Tel.: +34 912 44 47 40 — Fax: +34 912 44 47 41. Email: fride@fride.org