



**HAL**  
open science

## La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: reconfiguraciones de la arquitectura de la ayuda

Bruno Ayllón Pino

► **To cite this version:**

Bruno Ayllón Pino. La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: reconfiguraciones de la arquitectura de la ayuda. XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, Nov 2012, Madrid, España. pp.1253-1269. halshs-00876867

**HAL Id: halshs-00876867**

**<https://shs.hal.science/halshs-00876867v1>**

Submitted on 25 Oct 2013

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Actas  
Congreso  
Internacional  
América  
Latina:  
La autonomía  
de una región

XV Encuentro de  
Latinoamericanistas  
Españoles

Actas del Congreso Internacional “América Latina: La autonomía de una región”, organizado por el Consejo Español de Estudios Iberoamericanos (CEEIB) y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), celebrado en Madrid el 29 y 30 de noviembre de 2012.

Editores:

Heriberto Cairo Carou, Almudena Cabezas González, Tomás Mallo Gutiérrez, Esther del Campo García y José Carpio Martín.

© Los autores, 2012

Diseño de portada: [tehura@tehura.es](mailto:tehura@tehura.es)  
Maquetación: Darío Barboza  
Realización editorial: Trama editorial  
[trama@tramaeditorial.es](mailto:trama@tramaeditorial.es)  
[www.tramaeditorial.es](http://www.tramaeditorial.es)  
ISBN-e: 978-84-92755-88-2

# LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN LATINOAMÉRICA: RECONFIGURACIONES DE LA ARQUITECTURA DE LA AYUDA

Bruno Ayllón Pino<sup>1</sup>

## Resumen

En la última década, la cooperación para el desarrollo registra la participación de los “emergentes” y otros países de renta media que asumen nuevos compromisos derivados de su creciente protagonismo internacional. Estos agentes dinamizadores de la distribución del poder convierten los debates sobre el desarrollo en aspectos centrales de su proyección exterior. En la práctica, la oferta cooperativa que despliegan en el ámbito de la Cooperación Sur-Sur (CSS) se diversifica, a veces en competencia con los donantes tradicionales. Desde el III Foro de Alto Nivel (FAN) de Accra (2008), la CSS ha alcanzado un lugar central en las discusiones sobre la gobernanza de la cooperación con el reconocimiento consagrado de sus diferencias en el IV FAN de Busan (2011). El estudio de caso de la CSS en Latinoamérica ilustra las transformaciones anteriormente descritas.

## Introducción

Desde el final de la Guerra Fría, y de manera más acelerada, en el siglo XXI, con el amplio consenso surgido a raíz de la proclamación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), las bases del tradicional “sistema” de *ayuda, asistencia o cooperación* se han transformado sustancialmente. La adopción del concepto de “sistema” puede llamar a engaño, pues induce a pensar que existe una coherencia en este “sistema” formado por agentes públicos y privados y por una serie de mecanismos e instrumentos de promoción del desarrollo internacional, lo que la realidad empírica se encarga de cuestionar y poner en evidencia. Algunos analistas señalan que el concepto de “sistema” permite considerar la cooperación al desarrollo como unidad de análisis, distinguiendo sus diferentes elementos constitutivos, a saber los actores o agentes, las interacciones, las dinámicas y su estructura. Esta última se define como “una particular configuración en la distribución del poder, que ordena y jerarquiza a los actores del sistema y condiciona sus pautas de interacción” (Sanahuja, 2001).

1253

Nos hallamos ante una convención metodológica que “permite agrupar y ayudar a comprender las interacciones que conforman la dinámica de la cooperación para el desarrollo”, caracterizada por el limitado orden existente entre agentes e interacciones, por la reducida coordinación entre los mismos, por su carácter descentralizado y por la ejecución de acciones relativamente independientes (Teijo, 2009: 58). En realidad, no hubo un diseño lógico y organizado de tal “sistema” pues al estructurarse el nuevo orden mundial en 1945, no se planteó la creación de una institución aglutinadora de las acciones orientadas a la promoción internacional del desarrollo económico y social. Con el transcurso de las décadas la lógica del “sistema” fue de agregación. Es decir, se fueron creando sin articulación entre ellas las agencias de los países donantes y las instituciones multilaterales que poseían un mandato desarrollista. La falta de un plan o “arquitectura” de la cooperación respondía a una clara vocación *westfaliana* por la que los Estados no deseaban ver limitada su autonomía. La consecuencia fue el solapamiento de los mandatos de las organizaciones estatales y multilaterales que atendían a diferentes objetivos y métodos de trabajo.

En clave de su gobierno el “sistema” no posee una instancia política central o coordinadora. No hay ninguna organización multilateral que ejerza la autoridad, y mucho menos la coerción, ante los incumplimientos de las obligaciones o compromisos que, como ya se ha señalado, no son vinculantes ni llevan aparejados sanciones o condenas ni siquiera morales. Apenas en el seno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) existe un Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), que agrupa a 23 países donantes los cuales, voluntariamente, se someten al escrutinio de sus pares, adoptan recomendaciones conjuntas y fijan criterios cuantitativos y cualitativos sobre la cooperación para el desarrollo.

Los países donantes agrupados en el CAD han sido protagonistas, cuando no interpretes ortodoxos, de la gestión de la cooperación y del sentido, prácticas y discursos de este peculiar “sistema” en el que los países “cooperados”, o en desarrollo, han contado poco y han asumido un papel pasivo, cuando no subordinado y dependiente de las directrices de los donantes. Tampoco hubo proyectos para crear una estancia paralela, un “CAD de países en desarrollo”, si bien algunas plataformas multilaterales (G- 77, Cumbre del Sur, etc.) sirvieron de amplificadores a las voces críticas y discordantes del “sistema” de cooperación. A medio camino entre el CAD de la OCDE y ese imaginario “CAD del

---

<sup>1</sup> Bruno Ayllón Pino. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid . brunспа@gmail.com Han colaborado en la elaboración de este texto Tahina Ojeda y Alice Bancet, investigadoras del IUDC-UCM

mundo en desarrollo”, debe registrarse la creación en el seno del Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC), del Foro de Cooperación para el Desarrollo (2005), embrión de una incipiente gobernanza del sistema de ayuda que, sin embargo, carece de eficacia aunque posea gran legitimidad por la amplitud de su representación, lo contrario del CAD (Ayllón, 2009).

Con el final del conflicto bipolar, la función aglutinadora de la ayuda internacional como herramienta para mantener cohesionados a bloques antagónicos desaparece y surgen nuevas justificaciones para el papel que debería asumir la cooperación. Así se la vinculó al papel de catalizadora de procesos de reforma en los países en desarrollo; a la manifestación del ejercicio del poder hegemónico en el nuevo orden mundial y de difusión de sus valores centrales, como la “modernización” (Montufar, 2004; Sogge, 2009); o se le asignó la responsabilidad de contribuir a la estabilidad global y a la seguridad internacional (Kaul et al., 1999). Esta última motivación ganó relevancia por el impacto de los atentados del 11 de septiembre de 2001 que favorecieron una tendencia a la “securitización” de la cooperación (Sanahuja, 2006) es decir, a la concentración de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en los países clave para la lucha contra el terrorismo internacional (Afganistán, Pakistán, Irak, o Colombia en América Latina) o para el suministro de insumos estratégicos en el crecimiento económico de los países desarrollados (petróleo, gas, minerales). En el último quinquenio, las razones de la cooperación se han orientado al combate de los efectos devastadores de una serie de crisis que, de forma concatenada y en una combinación perversa, se han cebado en los países en desarrollo: la crisis de los alimentos, la crisis energética y del cambio climático y la crisis financiera internacional.

Los cambios en las motivaciones de la cooperación y las transformaciones en la distribución del poder internacional se reflejaron en un “sistema” de cooperación para el desarrollo que experimentó cambios significativos. Se modificaron las denominaciones del mismo y diferentes organismos internacionales comenzaron a trabajar con la idea de una “nueva arquitectura de la ayuda” que reemplazaría a la noción de “sistema” (Banco Mundial y AIF, 2008). Esta nueva arquitectura tuvo su concreción en la renovación de los énfasis, las prácticas, los protagonistas y los instrumentos de la cooperación (Alonso, 2009), de forma que se tradujeron en, al menos, seis diferentes dimensiones:

- 1) Orientaciones renovadas centradas en el enfoque del desarrollo humano y en la construcción de capacidades, superando el abordaje economicista predominante.
- 2) Ampliación de temáticas en una agenda que se enriqueció pero se hizo también más compleja, por la superposición de campos muy diversos de actuación: género, gobernanza, derechos humanos, medio ambiente, bienes públicos, etc.
- 3) Nuevos instrumentos y mecanismos diseñados para hacer más participativa y eficaz la lucha contra la pobreza, el nuevo “mantra” de la cooperación en la post-guerra fría, a la vez que se favorecía su alineamiento con las prioridades de los países en desarrollo.
- 4) Formas complementarias de financiación para generar recursos y vías adicionales a la AOD, movilizándolo al sector privado en alianzas con el sector público en pro del desarrollo, agregando otros flujos financieros, como las remesas, para multiplicar el impacto de la ayuda.
- 5) Una nueva agenda que enfatiza la eficacia y calidad en la gestión de la ayuda ofrecida y recibida, a partir de una serie de principios anunciados en el punto 43 de la Conferencia de Naciones Unidas para la Financiación del Desarrollo de Monterrey (2002) y establecidos con posterioridad por los donantes del CAD, por las instituciones financieras multilaterales y por algunos países receptores, los “socios” en la nueva jerga, en las Declaraciones de Roma (2003), París (2005), Accra (2008) y Busan (2011).
- 6) La proliferación de agentes de la cooperación, especialmente de la filantropía y del llamado “Sur Global”, con la entrada en escena de los emergentes, en su mayoría países de renta media (PRM) que incrementaron su oferta cooperativa a través de la CSS y la diversificaron con nuevas modalidades como la cooperación triangular (Ctr), concentrándose en países y sectores de actuación olvidados por los donantes tradicionales o reservados habitualmente a las agencias del CAD.

Hoy nos encontramos ante un panorama de cambio y ajuste en la agenda del desarrollo. Los problemas que enfrentan los países en desarrollo siguen siendo complejos y la cooperación internacional está lejos de ser realmente eficaz. Promover una agenda con un enfoque integral resulta de vital importancia. Por lo tanto, el planteamiento de construcción democrática de un “sistema” de cooperación más inclusivo y eficaz obliga a considerar dos elementos básicos. Primero, los polos de crecimiento se trasladan hacia las economías de los países emergentes, representando éstos los principales dinamizadores del comercio y las relaciones Sur- Sur. Segundo, el impacto de la crisis financiera mundial presiona a los donantes tradicionales en materia presupuestaria y agudiza los problemas de los países en desarrollo más vulnerables. En este contexto, se enfatiza la necesidad de abrir el paso a prácticas novedosas de financiación y asociación que permitan aprovechar los recursos disponibles para la promoción del desarrollo, siendo éste el espacio donde los países emergentes juegan un rol estratégico que podría fortalecer la asociación mundial para el cumplimiento de los ODM, la prioridad en la actual agenda del desarrollo (Soria, 2011).

Al análisis del papel y las contribuciones de los agentes estatales de los países en desarrollo calificados como “emergentes” o de “renta media”, a las innovaciones y transformaciones que introducen en la práctica de la

cooperación para el desarrollo y al desafío que plantean a los consensos articulados por los países del CAD/OCDE en el proceso más amplio de gobernanza de la ayuda en el siglo XXI se dedican las siguientes páginas.

### **El ascenso de los emergentes: dimensiones económicas, políticas y cooperativas**

Una de las principales tendencias en las relaciones internacionales contemporáneas es el ascenso económico y político de ciertos actores estatales del “Sur Global”, expresión acuñada al finalizar la Guerra Fría para hacer referencia a los países en desarrollo del hemisferio Sur, y a otros ubicados en el hemisferio Norte pero que poseen indicadores de desarrollo medios y bajos. Es decir, la mayoría de países africanos, latinoamericanos y asiáticos, en un número próximo a los 150 estados independientes del sistema internacional. El término “Sur Global” es una designación simbólica para denominar a una amplia gama de naciones en desarrollo, diversas por sus historias, orígenes y tradiciones, con múltiples enfoques en lo relativo al poder, la cultura o la identidad. El rótulo sustituye al calificativo de “Tercer mundo” en el que fueron encasillados muchos países en desarrollo al conquistar su independencia e inaugurar un orden internacional post-colonial (Grovoqui, 2010)

Dentro de este grupo tan heterogéneo se han destacado como objeto de estudio en la Economía del Desarrollo y en las Relaciones Internacionales las llamadas “potencias emergentes”, países catalogados como “campeones”, “ganadores de la mundialización” o “globalizadores del siglo XXI”. A pesar de la elasticidad del sello de “emergentes”, lo cierto es que el éxito mediático de tal etiqueta ha consagrado esta realidad particular que sintetiza tres fenómenos interrelacionados: 1) el desplazamiento del eje gravitatorio del crecimiento de la economía mundial; 2) la difusión estructural del poder global ocasionada por la diplomacia enérgica y multidireccional desplegada por los emergentes, lo que ha generado cambios en la gobernanza política y económica; 3) la progresiva pérdida del monopolio del poder por parte de las potencias occidentales después de cinco siglos de hegemonía en el concierto internacional (Santander, 2012; Magalhaes, 2011).

En su dimensión económica, diferentes estimaciones afirman que los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y otros emergentes concentrarán, en el año 2030, cerca del 60 % del PIB mundial (UN LDC IV /OHRLLS, 2011). Las proyecciones futuras señalan que el PIB de China sobrepasará al de Estados Unidos en el año 2025 y el de Brasil al de Japón en el 2050, momento en el que Rusia, México, Indonesia y Turquía se equiparán en cuanto a su peso económico a Alemania, Francia, Reino Unido e Italia (Milani, 2011). Al mismo tiempo, la crisis financiera mundial acelera todavía más estos cambios de forma que, para el año 2020, las siete economías emergentes del E-7 (China, India, Brasil, Indonesia, Rusia, Turquía y México) estarían en condiciones de ser más grandes en términos de PIB en paridad de poder adquisitivo que las potencias del G-7. La “nueva geografía del crecimiento” aparece marcada por la intensidad de los intercambios de todo tipo entre los países en desarrollo, representando un componente central en el proceso de cambio de creación y distribución de la riqueza (PWC, 2011; OCDE, 2010).

En el ámbito comercial los emergentes y otros países en desarrollo del Sur Global han tenido un papel central en las negociaciones para la liberalización del sector agrícola en la OMC (Cumbre ministerial de Cancún, 2003) y en el impulso al comercio Sur - Sur, concebido no sólo como trueque de mercancías por divisas sino como intercambio de conocimientos y capacidades que ayudan a garantizar el ingreso competitivo y sostenible de países menos avanzados en el mercado internacional. Las relaciones Sur-Sur son muy dinámicas en el capítulo de ayuda para el comercio, brindando cooperación técnica a países en desarrollo y ofreciendo financiación para modernizar infraestructuras físicas que aumentan la competitividad de sus exportaciones. Recientemente, los países en desarrollo se han empeñado en profundizar el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo (SGPC) y, en algunos casos, se concede acceso libre de aranceles y de cuotas a países de menor desarrollo relativo (Biato, 2009).

Además cabe destacar la creciente interdependencia comercial de los países emergentes, especialmente de los BRICS, con otros países en desarrollo. Entre 1990 y 2008, el comercio mundial se cuadruplicó mientras que el comercio Sur - Sur se decuplicó respecto a su nivel inicial en el mismo periodo. En 2008, los países en desarrollo representaban alrededor del 37 % del comercio mundial y casi las ¾ partes del crecimiento global (OCDE, 2010). En el caso de China, Brasil, India y Sudáfrica, los datos reafirman el fortalecimiento de sus intercambios comerciales. Entre 1990 y 2010, la proporción del comercio chino con otros países en desarrollo se incrementó del 15 % al 32 %. Por su parte, India experimentó un crecimiento del 25 % al 57 % en la porción del comercio con otros socios del Sur Global, mientras que Brasil lo hizo del 28 % al 51 % y Sudáfrica del 12 % al 45 % (Pautasso, 2011).

En el terreno financiero, la creciente capacidad de los países emergentes es irrefutable. Los países en desarrollo atesoran el 64 % de las reservas mundiales de divisas y sólo Japón figura, en 2011, entre los diez primeros puestos, compartiendo esa posición con China (incluyendo a Taiwán y Hong Kong), Rusia, Corea del Sur, India, Brasil o Singapur. Más relevante es la transferencia de recursos financieros desde el Sur Global hacia el Norte. Según Naciones Unidas, en 2011, las economías emergentes transfirieron 826.000 millones de dólares a las naciones ricas, con un incremento del 25 % respecto a 2010 (DESA/ONU, 2012)

Aunque las economías en desarrollo han atraído cada vez más la inversión y el capital privado, desde los 110.000 millones de dólares (en 2008) a una estimación (en 2010) de 650.000 millones (NACIONES UNIDAS, 2011), lo cierto es que se ha producido un movimiento inverso de crecimiento acelerado de la Inversión Extranjera Directa (IED) entre los países del Sur Global y desde éstos hacia los miembros de la OCDE. Buena parte de la responsabilidad en este cambio lo tienen las multinacionales ubicadas en los países emergentes. En el ranking Fortune 500 de las mayores corporaciones del mundo había, en 1988, 26 multinacionales con sede en países en desarrollo. En 2005, ese número ascendía a 61. Al finalizar la primera década del siglo XXI ya eran 92. Según el ranking Forbes 2000 se triplicaron en el mismo periodo y, en 2010, se registraban casi 400 multinacionales emergentes (Santiso, 2011; Magalhaes, 2011).

Estos datos confirman el liderazgo de los emergentes y su “notable resistencia frente a la crisis económica” que, según el Secretario General de la ONU, ha “mejorado la fortuna económica de los países más pobres”. Estos cambios propiciados por el ímpetu de las relaciones entre los países del Sur Global produjeron modificaciones profundas “en la estructura de las relaciones internacionales”, impulsando resultados en materia de desarrollo gracias al reconocimiento de las oportunidades y capacidades de los países emergentes, entre otros, y al aumento de la demanda por su cooperación (NACIONES UNIDAS, 2011)

En su dimensión política, los países emergentes han mostrado una clara voluntad de contribuir al desarrollo internacional con una perspectiva transformadora, vinculada a la reducción de las asimetrías que caracterizan al sistema mundial. En muchos casos lo han hecho a partir de la reformulación en términos realistas y afirmativos, de forma “activa”, “altiva” y “osada” según el ex canciller brasileño Celso Amorim, de unas políticas exteriores que, en los años noventa y en el contexto de un cierto “optimismo globalizador”, pecaron de un excesivo idealismo neokantiano. Para ello han elaborado un variado conjunto de propuestas políticas que pretenden, a través de la acción colectiva en coaliciones Sur-Sur, desencadenar cambios en las reglas de la gobernanza global, en diferentes regímenes internacionales: finanzas, política, comercio, seguridad, nuclear, acceso a tecnologías, etc. Un buen ejemplo lo brinda la decisión de los BRICS, en su cumbre de Nueva Delhi, en marzo de 2012, de constituir un grupo para crear un Banco Sur-Sur como “fuente alternativa de financiación, sobre todo para países en desarrollo”, medida complementaria a sus demandas por reformas en el FMI y el Banco Mundial<sup>2</sup>.

Estas propuestas políticas fueron acompañadas del ofrecimiento de apoyos materiales, inversiones productivas, comercio de bienes y servicios y soluciones técnicas para contribuir a la resolución de las carencias de otros países en desarrollo. En algunos casos la activa presencia internacional de estos países y la puesta en marcha de un discurso y una práctica calificada como “diplomacia de la solidaridad”, incentivó la demanda por sus productos, conocimientos y políticas en sectores como la salud, la energía, la educación, la agricultura, el desarrollo social o el fortalecimiento institucional, por citar unos pocos.

Los países emergentes y otros países en desarrollo actúan así como “agentes dinamizadores de la distribución del poder” convirtiendo cuestiones como la reforma de Naciones Unidas o de las Instituciones Financieras Internacionales en objetivos centrales de su política exterior (Barbe, 2010: 30). La búsqueda de mayores espacios en los organismos multilaterales y el reconocimiento de las ventajas que se derivan de la participación en los mismos, sin abdicar de la defensa de sus intereses nacionales y asegurando una presencia soberana en el mundo, son los rasgos característicos de su comportamiento en diferentes regímenes internacionales, con una fuerte marca revisionista que, según algunos autores, no plantea cambios radicales de las reglas del juego (Barbé, 2010). De esta forma, buscan revertir la tendencia histórica de su participación en el sistema multilateral habitualmente caracterizada por una agenda negativa centrada en la articulación de coaliciones de veto, por la pasividad en los menos dotados de capacidades materiales y de voluntad política y por una fuerte inclusión institucional, combinada con una gran exclusión decisoria, en aquellos con más recursos de poder.

Las alianzas constituidas entre estos países, tales como el foro IBSA (India, Brasil y Sudáfrica), el G-20 de la cumbre de la OMC en Cancún (2003) o la institucionalización de los encuentros anuales del grupo de los BRICS, y los acrónimos inventados por académicos y consultores internacionales que modifican (BASIC que excluye a Rusia) o amplían el número de países emergentes, como BRICSAM (que añade México a los BRICS), los EAGLES (sigla utilizada por el grupo de estudios del Banco Bilbao Vizcaya para referirse a un grupo de 10 economías emergentes o *Emerging and Growth Leading Economies*) o los CIVETS (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica), demuestran el estado de ebullición del mundo que emerge en el siglo XXI y cómo, en el contexto de la evolución de la gobernanza global, surge una nueva generación de actores del desarrollo, a modo de “clase media incipiente” (Schulz, 2010).

En resumen, en su dimensión política, nos encontramos ante un proceso de “multipolaridad emergente”, como resultado de la acumulación de capacidades y recursos materiales y del reconocimiento de su condición de potencias emergentes por las potencias otrora hegemónicas. A partir de estos dos factores, capacidades y reconocimiento, se han configurado las estrategias de actuación de los emergentes (Barbé, 2010: 31). Las potencias tradicionales y los

<sup>2</sup> María E. Fontenele Reis, sub-secretaria general de política del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. O Estado de Sao Paulo: “Os BRICS querem reformas no FMI e no Banco Mundial”, 28 de marzo de 2012.



países de la OCDE han respondido a este desafío a través de un proceso gradual de integración de estos países en los diferentes mecanismos y foros globales (G-20 financiero), registrándose un mayor activismo de los emergentes en los debates sobre la crisis económica, el cambio climático, los procesos de paz y estabilización post-conflicto, el régimen nuclear, el comercio o la reforma de las instituciones financieras y políticas multilaterales. En consecuencia, países como Brasil, India o Sudáfrica pasan a formar parte de diferentes “clubes de poderes” para la gobernanza global, especialmente el G-20, considerado por algunos analistas como “lugar de observación y experimentación de los nuevos modos y códigos de las relaciones internacionales” y de “las nuevas formas de cooperación” (Kadah, 2012: 1; Postel-Vinay, 2011: 133)

Los BRICS y otros emergentes han rechazado ser meros espectadores en estos foros, gestionando con eficacia su presencia para aumentar su impacto. Aunque no actúen como un bloque homogéneo, como muestra la falta de consenso en el apoyo a un solo candidato a la presidencia del Banco Mundial, influyen con frecuencia en los resultados de las decisiones multilaterales y comparten algunos objetivos al coordinar con anterioridad su acción para conducir la agenda y alterar los términos de las propuestas. La convocatoria realizada por los ministros de economía de Argentina y Brasil a sus pares de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), en noviembre de 2011, con el objetivo de coordinar posiciones y fortalecerse frente a la crisis económica, antes de la Cumbre de Cannes del G-20, o la posición común de los BRICS + Argentina, antes de la Cumbre de Ministros de comercio del mismo foro, en abril de 2012, son un botón de muestra.

Esta voluntad de articulación multilateral de los emergentes y de otros PRM para mejorar las reglas del juego a favor del desarrollo internacional, así como el establecimiento de coaliciones y alianzas, se ven potenciadas con su activa participación en los mecanismos de gobernanza con el renovado protagonismo de la cooperación que ofrecen a otros países del Sur Global.

La emergencia de nuevos poderes en el sistema internacional y la relevancia creciente de otros países intermedios tiene, entre otras consecuencias, un significativo impacto en otras dimensiones más allá de las económicas y las políticas. Nos referimos a las oportunidades y desafíos que el ascenso de esos países plantea a la nueva arquitectura de la ayuda y al “sistema” de cooperación para el desarrollo, tanto a sus agentes como a sus estructuras de gobierno, tanto a las formas de concebir la cooperación como a los aprendizajes y prácticas que algunos de estos países incorporan. En la medida que cambia la configuración global del poder político y económico, con países en declive y otros en ascenso, se incrementan las posibilidades y las oportunidades de ampliar el abanico de las formas “tradicionales” de cooperación, en razón de las responsabilidades y compromisos que asumen los emergentes.

Ciñéndonos apenas al campo de la cooperación (dejando de lado las contribuciones de los países emergentes en otros ámbitos de las políticas del desarrollo internacional) observamos que, en parte por haber sido menos afectados en su crecimiento económico por la crisis, ellos han multiplicado su capacidad de influencia en la gobernanza de la ayuda y en su práctica cooperativa. Se han convertido en activos cooperantes que contribuyen, a través de la financiación y ejecución de programas y proyectos, al desarrollo de otros países y a las actividades de los organismos multilaterales. Sus avances económicos y sociales ofrecen oportunidades para la ampliación de los volúmenes y modalidades de la cooperación internacional sin limitarse apenas al ofrecimiento de ayuda pues integran en sus relaciones Sur-Sur otras dimensiones como el comercio, las inversiones y los intercambios tecnológicos.

Estos países emergentes, en su mayoría PRM, por lo tanto todavía en proceso de desarrollo y que reciben AOD, han diversificado su oferta cooperativa a partir de sus propios modelos y del incremento de su CSS. De esta manera se ha enriquecido la práctica cooperativa con nuevas modalidades como la Ctr y se han desplegado programas de asistencia técnica en otros espacios regionales, en países y sectores de actuación abandonados por los donantes tradicionales, por ejemplo con iniciativas de desarrollo rural en América Latina y Caribe (Programa Pro-Huerta de Argentina) o en África (Programa Pro-Savana de Brasil y Proyecto Panafricano e-Network de India) o con vigorosas acciones en campos de gran impacto, como la salud global, rediseñando y modificando las coordenadas de la cooperación y el desarrollo en la provisión de ciertos bienes públicos (GHSI, 2012).

Agrupar a los emergentes en clasificaciones relacionadas con la cooperación es un ejercicio complicado, debido a la falta de criterios consensuados y a su variedad, determinada por la distinta evolución de sus procesos de desarrollo así como por las diferentes estructuras organizativas de canalización de los recursos ofrecidos y de las acciones de cooperación realizadas. Algunos autores proponen distinguir entre los “donantes emergentes” (un grupo heterogéneo de 16 países, de los cuáles 12 son nuevos miembros de la UE y otros 4 que no pertenecen al bloque, a los que debe añadirse Rusia considerado un “donante re-emergente”)<sup>3</sup>, los “donantes árabes” (Kuwait, Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos) y los “suministradores de CSS para el Desarrollo”, dentro de los cuáles encontramos a potencias emergentes como Brasil, China, India y Sudáfrica (los más importantes cuantitativamente en este grupo) y otros PRM y economías emergentes del Sur Global como Chile, Colombia, Malasia, México, Tailandia y Venezuela (Zimmermann y Smith, 2011).

<sup>3</sup> Los países de la UE que siguen criterios similares en su cooperación a los establecidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD/OCDE) son Bulgaria, R. Checa, Chipre, Estonia, Hungría, Lituania, Letonia, Malta, Polonia, Rumania, Eslovenia y R. Eslovaca. También siguen esos parámetros del CAD/OCDE y reportan su cooperación como AOD Israel, Islandia, Turquía y Liechtenstein.



Diferentes estimaciones, que deben tomarse con precaución dadas las dificultades de cuantificar la cooperación de los emergentes por las fallas en la información y la ausencia de parámetros homogéneos, sitúan sus aportaciones monetarias en una franja que oscila entre los 11.000 y los 41.700 millones de dólares, es decir, entre un 8 y un 31% del total de los flujos globales registrados en 2008, constituyendo un recurso complementario de la AOD (Walz y Ramachandran, 2011). En este panorama destacan China, Arabia Saudita y Venezuela (2.000 millones de dólares respectivamente), las agencias de países árabes (1.000 millones) e India (750 millones). Otros cálculos combinados de diferentes instituciones elevan la ayuda árabe hasta los 5.500 millones de dólares e incluyen a Turquía, con casi ochocientos millones (ECOSOC, 2008). Por su parte, el CAD/OCDE añade en sus informes a Rusia con unas aportaciones anuales de 200 millones de dólares. En lo referente a Brasil, según cálculos del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), la cooperación brasileña para el desarrollo internacional habría invertido, entre el año 2005 y 2009, en torno a 1.600 millones de dólares en contribuciones multilaterales, programas de cooperación técnica, asistencia humanitaria y ayudas de estudio para extranjeros (IPEA/ABC, 2010a: 21).

Según la ONU, el 22 % de la CSS global se canaliza por la vía multilateral y más del 90 % se ofrece en forma de ayuda programable vinculada a iniciativas de cooperación técnica. Es decir, el 75 % se destina a la financiación de programas y proyectos, creciendo rápidamente la ayuda presupuestaria y humanitaria. Geográficamente, los emergentes privilegian el ofrecimiento de ayuda a países vecinos y favorecen su provisión en el marco de mecanismos de cooperación e integración regional, dado el mayor grado de interdependencia y los vínculos más estrechos entre sus miembros (DESA/ONU, 2010). Son pocos los que tienen recursos y capacidad de proyectar su cooperación fuera de su entorno más próximo, a excepción de China y, en menor medida, Brasil e India. En el caso particular de estos tres países, “la fragmentación burocrática y la falta de agencias coordinadoras centrales capaces de planificar, monitorear y evaluar la cooperación en el nivel nacional [...] impide que se tenga un conocimiento más completo y preciso de los montos, distribución y objetivos de esa cooperación” (Mello, 2012: 93)

La puesta en marcha de dinámicos e innovadores programas de cooperación puede considerarse como manifestación del *soft power* de estos países. Este componente blando de su proyección exterior les permite ampliar su capacidad de persuasión y ganar adhesiones para sus intereses en otros países en desarrollo, a partir de un ejercicio de atracción positiva basado en tres fuentes principales: valores políticos, cultura y política exterior (Nye, 2010). La cooperación para el desarrollo puede ser uno de los instrumentos del *soft power* por su ventajosa relación coste/beneficio y por los rápidos retornos que se obtienen en forma de prestigio e influencia. Desde esta perspectiva, la colaboración de estos países emergentes en el desarrollo de otros países socios podría considerarse un sub-producto de sus relaciones exteriores, pero no su fuerza motriz (Sidiripoulos, 2011). Como analizaremos en el siguiente apartado, el caso latinoamericano ejemplifica no sólo la importancia cuantitativa de los países del Sur Global. También expone las aportaciones cualitativas, la diversificación de abordajes y espacios de realización de la CSS y las buenas prácticas que se van destilando a partir del incremento de las interacciones cooperativas entre los países en desarrollo.

1258

### **Radiografía de la CSS en Latinoamérica**

El auge de la CSS latinoamericana, en la última década, implica la realización de un ejercicio de conceptualización y de ajuste a la realidad regional y mundial. Como consecuencia, parte del análisis se sustenta en que “la CSS tiende a fortalecer al Estado como organizador del desarrollo” (Kern y Weisstaub, 2011: 90). Ello explica, por un lado, que las políticas que se desprenden de la CSS giran en torno al Estado como garante del bienestar social, y no en torno al individuo y, por otro, el impulso de las agendas gubernamentales de CSS.

En el caso de los países latinoamericanos la CSS se ubica dentro de su acción exterior, pero sin discutirse aún si se trata de un mero instrumento o si constituye una política autónoma que complementa y ayuda a definir la política exterior. “[...] Así, Perú destaca que es un instrumento de política exterior, que permite reforzar los lazos con países en desarrollo. Chile incluye como objetivo de esta cooperación, apoyar el logro de los objetivos y prioridades de la política exterior del Gobierno [...] Brasil la considera una opción estratégica de asociación a través de la cual se promueve la densidad de sus relaciones y el fortalecimiento de sus vínculos políticos y económicos” (Colacrai et.al., 2010: 119), Venezuela la reivindica como uno de los vehículos para conseguir un justo equilibrio internacional y diversificar sus relaciones internacionales; Argentina, la considera una pieza clave en su política exterior para desempeñar un rol significativo en el sistema internacional junto a otros países del mundo en desarrollo. En el caso de México, se concibe como una importante herramienta de política exterior que le permite proyectar sus intereses y articularlos con otros actores para la promoción del desarrollo sostenible mexicano y del mundo (Prado, 2011)

Lo cierto es que la práctica institucional y política ha instrumentado la CSS en el apartado estatal por medio de la sanción de leyes especiales para la cooperación internacional, y la creación de unidades institucionales dedicadas a gestionar los asuntos vinculados a la cooperación. En algunos casos con la creación oficinas técnicas de cooperación dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores o del Ministerio de Economía y, en otros, con la creación de agencias de cooperación internacional que gestionan tanto la ayuda recibida como la CSS.

Tabla 1: El andamiaje institucional de la cooperación en los países latinoamericanos

País	Estructuras administrativas
Argentina	Dirección General de Cooperación Internacional adscrita a la Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio y Culto (MRECIC). <a href="http://www.mrecic.gov.ar/">http://www.mrecic.gov.ar/</a>
Brasil	Agencia Brasileña de Cooperación Internacional (ABC). <a href="http://www.abc.gov.br/">http://www.abc.gov.br/</a>
Colombia	a) Dirección de Cooperación Internacional adscrita al Despacho del Viceministro de Asuntos Multilaterales. b) Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. <a href="http://accionesocial.gov.co/sneci/contenido/contenido.aspx?conID=1423&amp;catID=127">http://accionesocial.gov.co/sneci/contenido/contenido.aspx?conID=1423&amp;catID=127</a>
Chile	Agencia de Cooperación Internacional de Chile. <a href="http://www.agci.cl/">http://www.agci.cl/</a>
Cuba	Ministerio de Inversiones Extranjeras y Comercio Exterior. <a href="http://www.mincex.cu/index.php/estructura.html">http://www.mincex.cu/index.php/estructura.html</a>
Ecuador	Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI) adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. <a href="http://www.seteci.gob.ec/index.php">http://www.seteci.gob.ec/index.php</a>
México	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). <a href="http://sre.gob.mx/lcid/">http://sre.gob.mx/lcid/</a>
Perú	Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI). <a href="http://www.apci.gob.pe/principal.php">http://www.apci.gob.pe/principal.php</a>
Uruguay	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional. <a href="http://www.auci.gub.uy/">http://www.auci.gub.uy/</a>
Venezuela	a) Oficina de Cooperación Técnica y Financiera Multilateral adscrita al Ministerio de Planificación y Finanzas <a href="http://www.mppf.gob.ve">http://www.mppf.gob.ve</a> . b) Viceministerio para Economía y Cooperación Internacional adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores <a href="http://www.mre.gov.ve">www.mre.gov.ve</a> .

Fuente: elaboración propia

Esta valoración de la CSS en Latinoamérica como instrumento de la política/acción exterior de los Estados se encuentra en sintonía con sus intereses políticos y económicos y con la necesidad compartida de resolver problemas de desarrollo en sectores concretos. En este sentido, se tejen redes de colaboración y complementación con objetivos diversos que, en mayor o menor medida, persiguen todos los países latinoamericanos. Estos objetivos pueden agruparse en:

- Fortalecer las capacidades institucionales nacionales con la ayuda de los países socios,
- Dinamizar el diálogo político entre los gobiernos,
- Promover asociaciones estratégicas y esquemas de integración regional más enfocados a los intereses latinoamericanos en el mundo,
- Diversificar los mercados y conseguir mejores condiciones para el comercio intrarregional,
- Conseguir un mejor posicionamiento político de los países latinoamericanos, de forma individual y como bloque regional, en los foros internacionales.

Si bien es cierto que aún el desarrollo conceptual y organizativo de la CSS a escala regional se encuentra en un estado “embrionario” y dista de un consenso, no obstante, uno de los objetivos para los países latinoamericanos es el fortalecimiento de capacidades locales a través del mutuo aprendizaje. Así, por ejemplo, Chile pone el acento en “[...] la construcción de capacidades como modo de aportar al desarrollo de habilidades individuales, colectivas e institucionales de los países, para solucionar sus problemas y alcanzar sus objetivos. En el caso de Brasil, se menciona que el eje es el fortalecimiento institucional de sus socios, como condición para una rápida y efectiva transferencia y absorción de los conocimientos [...] Colombia define la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) como una alternativa para el establecimiento de socios dispuestos a compartir sus ventajas comparativas, sus recursos, conocimientos y lecciones aprendidas. [...]” (Colacrai et. al., 2010: 119).

Argentina remarca como aporte de la CSS que simultáneamente señala al desarrollo de las capacidades internas de los países que solicitan la asistencia técnica y al incremento de las capacidades de aquellos que brindan cooperación. En el caso de Ecuador, éste precisa como uno de los objetivos de su CSS es reforzar las capacidades de los actores del sistema de cooperación ecuatoriano y la mejor inserción de Ecuador en el sistema mundo. Para México, la agenda de CSS y CTr mantiene dos objetivos “en aras de generar sustentabilidad, internacionalización de procesos [...] a

partir del intercambio de conocimientos y soluciones: el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento institucional” (Tripp y Vega, 2011: 31).

En todo caso, dicho fortalecimiento de las capacidades responde a varios intereses. Primero, un interés práctico-operativo por resolver conflictos multidimensionales derivados de la condición de país en desarrollo. Segundo, un interés político-estratégico por parte de los países con economías emergentes de convertirse en el motor del crecimiento mundial en la próxima década y conseguir un mayor peso en los foros internacionales de perfil decisivo.

Apoyándose en los objetivos de desarrollo de capacidades con base en el aprendizaje mutuo la dinámica de la CSS se concentra en el trabajo sectorial específico, fundamentalmente en las áreas del desarrollo económico y social. Este configura el grueso de las actividades y proyectos que planifican y ejecutan los principales actores latinoamericanos de la CSS, en la modalidad bilateral, multilateral/regional o triangular.

En cuanto a los países más activos destacan Argentina, Brasil, Cuba, Colombia, México y Venezuela. No obstante, prácticamente todos los países realizan intercambios quedando de manifiesto que, con independencia del nivel de desarrollo e ingresos económicos, cualquier país puede aportar alguna capacidad sectorial. “[...] Como indica el G77, la Cooperación Técnica Sur-Sur no está restringida por la riqueza económica de los países ya que todos los países en desarrollo tienen un grado diverso y variado de capacidades y experiencias que pueden ser compartidas con otros países (ALOP, 2010: 24).

La principal apuesta de los países latinoamericanos se centra en el fortalecimiento de políticas de desarrollo social y económico. En tal sentido, en el sector del desarrollo social, se da prioridad a la educación y la sanidad, con un especial énfasis en los sectores de la población con necesidades especiales, por ejemplo personas con discapacidad, poblaciones indígenas, mujeres, niños y adolescentes. Al mismo tiempo se hace hincapié en el intercambio de experiencias en materia de políticas públicas y fortalecimiento institucional, formación de profesionales e incorporación de nuevas tecnologías para mejorar la gestión pública. En el sector económico se observa un creciente interés por fortalecer los sectores productivos nacionales y regionales más que en la propia creación de infraestructuras y servicios (SEGIB, 2011).

Tabla 2: Intercambio de proyectos de cooperación en Iberoamérica en el año 2010

1260

En 2010 se registraron un total de 529 proyectos y 313 acciones. Respecto de éstos:

a) Más del 96% de los proyectos se basaron en la transferencia de capacidades desde Brasil y Cuba (prácticamente un 60% del total). México y Argentina (quienes sumaron conjuntamente otro 27%), más Chile y Colombia (9%). Frente a esta concentración en torno a solo seis países, hubo también una incipiente presencia de nuevos cooperantes como Perú, Ecuador, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana (un 4%).

b) Mientras tanto, un 40% de los 529 proyectos registrados en 2010 se ejecutaron en El Salvador, Nicaragua, Bolivia y Colombia. Prácticamente todo el resto (un 55%) se distribuyó, en porcentajes equivalentes, entre dos grandes grupos de países: Paraguay, Costa Rica, Guatemala, México y Perú (27,8%), Ecuador, Venezuela, Cuba, República Dominicana, Brasil, Panamá y Uruguay (26,8%). el 5,5% de los proyectos restantes fueron ejecutados por Honduras (2,5%), Argentina (2,1%) y Chile (0,9%).

c) Por su parte, un poco más del 60% de los 529 proyectos tuvieron como propósito el desarrollo social (28,1%) y económico (33,2%) de los países iberoamericanos. Entre estos últimos, los proyectos orientados a fortalecer los sectores productivos (un 60%) destacaron frente a los que apoyaban la creación de infraestructuras y servicios (40%). El resto de los proyectos [...] (un notable 39%) estuvieron relacionados con actividades catalogadas al margen de lo socio-económico”.

Fuente: SEGIB (2011): Informe de la Cooperación Sur-Sur Iberoamericana 2011, p. 6

Tales intercambios son posibles por la confluencia de varios factores. Primero, la ampliación de la oferta de cooperación de aquellos países que han conseguido avances industriales y sociales considerables, como en el caso de Brasil, México o Argentina. Segundo, el apoyo económico y político que ha recibido Cuba por parte de Venezuela para exportar sus programas sociales por toda América Latina por medio de acciones bilaterales y triangulares. Tercero, una mayor visibilidad de las ofertas de cooperación como consecuencia del diálogo entre países en desarrollo en foros regionales e internacionales, como las Cumbres Iberoamericanas, la UNASUR, la ALBA entre otros, así como una mayor apuesta política por la cooperación entre pares del Sur.

Por otra parte, no toda la CSS es estrictamente bilateral o regional. Hay también una tendencia creciente a la triangulación con países del Norte y organismos multilaterales. Mientras que algunos países no apuestan por esta modalidad, otros prefieren que los cooperantes tradicionales participen apenas con apoyo financiero. No obstante, los países con economías emergentes son los más proclives a la Ctr. Dicho protagonismo viene dado porque parte de las capacidades adquiridas por éstos son resultado de la cooperación Norte-Sur y de políticas públicas nacionales exitosas. En consecuencia, el conocimiento de las contrapartes del Norte puede servir para identificar a los socios

más idóneos para la triangulación, no solo en la búsqueda de recursos financieros sino para complementar la estrategia de transferencia de capacidades, como en el caso de España, Japón, Alemania y Canadá con Chile, Argentina, México y Brasil.

En este campo España posee ventajas comparativas en América Latina y en los países con niveles de desarrollo relativo más avanzado, no solo por sus lazos históricos y su estrecha relación política y económica sino porque puede contribuir en buena medida al fortalecimiento de los incipientes sistemas institucionales, en cuanto al funcionamiento de las agencias y organismos de cooperación (sistemas de planificación, formación profesional, rendición de cuentas, etc.). Esto es posible ya que, por una parte goza de la cercanía del idioma y, por otra, posee redes formales e informales de trabajo (tanto de funcionarios como de académicos) que han permitido hasta la fecha un conocimiento y una cercanía con el sistema español de cooperación. De esta manera es posible establecer mecanismos de diálogo e intercambio para la transferencia de conocimientos y apoyo institucional con el objetivo de que los países latinoamericanos desarrollen sus propios sistemas de cooperación.

### **La CSS en la agenda de la eficacia de la ayuda: de Roma a Busan**

En los últimos años, la agenda internacional de eficacia de la ayuda ha sido objeto de debates que han ido aumentando en intensidad, como un espejo de las transformaciones globales sin precedentes que afectan al conjunto de los agentes implicados en el Sistema Internacional de Cooperación para el Desarrollo (SICD). Con el trasfondo de una nueva geografía del poder económico y político mundial, cabe preguntarse ¿cómo los países emergentes consideran, se posicionan y, eventualmente, participan en los debates vinculados a la agenda de la eficacia?

Para aportar elementos aclaratorios sobre esa cuestión examinaremos cómo la CSS ha sido progresivamente tomada en cuenta dentro de la agenda de la eficacia desde el I FAN de Roma, en 2003, hasta el III FAN, de Accra, en 2008. Luego, trazaremos un breve panorama acerca del posicionamiento de los oferentes no tradicionales de cooperación respecto a la Declaración de París (DP). De esta forma, identificaremos las divergencias formuladas alrededor de la DP y los desafíos en juego que, necesariamente, influyeron en el transcurso del IV FAN celebrado en Busan, en 2011. A modo de conclusión, plantearemos las incógnitas que sobrevuelan sobre el proceso de negociación iniciado en el periodo post-Busan en lo referente a la CSS y triangular y, más generalmente, respecto al porvenir de esas dos modalidades dentro de la agenda de eficacia de la ayuda.

En la última década, la CSS ha sido considerada de manera creciente en la mayoría de encuentros internacionales claves en el campo del desarrollo internacional. Citemos, en primer lugar, la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre Financiación del Desarrollo, celebrada en Monterrey en 2002, que abogó, en su declaración final, por el intercambio de opiniones sobre las estrategias y métodos exitosos implementados en el ámbito de la CSS y de la Ctr. Además, se alentó su fortalecimiento como una de las pautas identificadas para lograr una mayor eficacia de la ayuda.

Fruto del proceso de reflexión iniciado en los años 90 por el CAD y el Banco Mundial para corregir las deficiencias del SICD, en el contexto del fenómeno conocido por la expresión de “fatiga de la ayuda”, se celebró en 2003 el I FAN (Domínguez, 2010). Este encuentro fue la manifestación de un primer esfuerzo internacional sustancial para “aumentar la eficacia de la asistencia para el desarrollo y contribuir así a alcanzar los ODM” (FAN, 2003). La Declaración de Roma sobre la armonización de la ayuda, suscrita por 51 países y 23 organismos multilaterales, tuvo la intención de buscar soluciones al problema del elevado número y gran variedad de requisitos y procedimientos exigidos por los donantes para “la preparación, prestación y seguimiento de la asistencia para el desarrollo”, con la finalidad de “reducir los costos de transacción para los países receptores de ayuda” (ibíd.).

En 2005, se convocó el II FAN que originó la DP, rubricada por más de 90 países y conocida, hoy día, por ser la piedra angular del discurso y la metodología promovida para mejorar y monitorear la calidad de la ayuda. Un mes antes de que se celebrase ese segundo Foro, una reunión organizada por la OCDE y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre el Partenariado para una Cooperación al Desarrollo más eficaz desencadenó el reconocimiento del papel de la CSS en la mejora de la eficacia de la ayuda, debido a su predisposición a fomentar la apropiación y las asociaciones inclusivas (Cabral et al., 2010). Sin embargo, cuando se impulsa la DP un mes después, no se hizo ninguna alusión a la CSS, ni a su variante triangular, pese a que el potencial de mejora de la eficiencia y eficacia de la ayuda había sido reconocido en los foros preparatorios que precedieron al II FAN (SEGIB, 2009)

El III FAN realizado en Accra, supuso una ruptura con los dos encuentros anteriores en el reconocimiento de las prácticas cooperativas iniciadas y ejecutadas entre países en desarrollo. Ese avance se produjo gracias a la “alta capacidad de negociación” de ciertos países, como Brasil y Colombia (John de Sousa, 2008) lo que facilitó que en la Programa de Acción de Accra (PAA) se reconociera, primero, el papel de los PRM “como proveedores de ayuda” y, segundo, las particularidades de la CSS” (SEGIB, 2009). Se logró que la PAA considerará la demanda formulada por los países emergentes y por otros países en desarrollo “de adaptar la DP a los principios y rasgos de la CSS” (Ayllón, 2011). Igualmente, se enfatizó la necesidad de demostrar de qué forma la CSS y la triangular contribuían al

cumplimiento de los principios de París. En el nivel operativo, la responsabilidad de concretar la adaptación de los principios de la DP y de Accra a la CSS y triangular, y de evidenciar su eficacia, fue asignada al Equipo de Tareas sobre CSS (TT-SSC, por sus siglas en inglés), expresamente constituido a ese efecto en el seno del Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda del CAD/OCDE.

Al fin y al cabo Accra fue la primera manifestación de la diversificación del paradigma de la eficacia de la ayuda, mediante el reconocimiento de la relevancia y la aportación enriquecedora de la CSS “como modelo alternativo” a la “perspectiva rígida del sistema mundial de desarrollo” (John de Sousa, 2008). La OCDE implementó varias iniciativas de diálogo con países involucrados en la CSS que no eran miembros de esa organización. Por ejemplo, en el marco del programa *Open Doors*, se creó en 2003, como se ha mencionado, el Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda del CAD/OCDE (WP-EFF, por sus siglas en inglés) que, desde entonces, se ha ido ampliando, con la participación de donantes bilaterales y organismos multilaterales, países socios y oferentes de cooperación no tradicionales, organizaciones de la sociedad civil, programas globales, representantes del sector privado y de parlamentos, etc. Otra iniciativa que se enmarca en la nueva política de acercamiento del CAD a las potencias emergentes y otros agentes de la CSS es la creación, en 2009, del Grupo de Trabajo que reúne el CAD con China, enfocado en la armonización de la ayuda.

En Accra se materializó la inserción de la CSS en la agenda de eficacia de la ayuda. Al finalizar el año 2008, en la Conferencia Internacional de Seguimiento sobre la Financiación del Desarrollo de Doha, se ratificó esta inclusión pero con una consecuencia: la de aportar “mayores evidencias sobre la eficacia de la CSS” en conformidad con los principios de la DP. Esta “presión” no deja de ser problemática pues ha originado ciertas tensiones sintomáticas de una divergencia latente en la forma de considerar la relación entre la CSS y la agenda de la eficacia. Por ejemplo, en los trabajos preparatorios del IV FAN, durante el Evento de Alto Nivel sobre CSS y Desarrollo de Capacidades, celebrado en Bogotá en 2010, se constató la existencia de profundos desacuerdos entre los países latinoamericanos acerca de “la aplicación de los principios de la DP y de la PAA a la CSS”, sin que fuera posible alcanzar un acuerdo para elaborar una declaración final consensuada al texto propuesto por Colombia y otros miembros del TT-SSC. (Ayllón, 2011).

Antes de exponer las últimas negociaciones, medidas y retos que surgieron en el IV FAN respecto a la CSS, veamos cuál ha sido el posicionamiento de los oferentes de cooperación no tradicionales respecto a la agenda de la eficacia de la ayuda.

1262

Se estima que dos terceras partes de los países que realizan CSS han suscrito la DP (NACIONES UNIDAS, 2008). Sin embargo, el surgimiento en el siglo XXI de una gama más amplia y heterogénea de oferentes de cooperación que no pertenecen a la OCDE (además de los países activos en ese ámbito desde hace al menos 50 años, como China), no ha supuesto la generación de un consenso en torno a la agenda de eficacia de la ayuda. Es el caso de los países latinoamericanos que han ido conciliando el perfil de receptores de ayuda proporcionada por fuentes tradicionales con el perfil de oferentes de cooperación. Sus posiciones en relación a los principios que sustentan la agenda de la eficacia difieren mucho entre sí. La razón de esa disparidad emana de las diferencias que les caracterizan en términos del grado de “dependencia de la ayuda”, de “orientaciones de su política exterior”, de “percepciones sobre las interferencias y reducción de márgenes de maniobra en las relaciones con los donantes”, de la “existencia de capacidades para gestionar e internalizar en las estructuras administrativas la puesta en marcha de la DP o del papel que asumen como oferentes de CSS”. Brasil, por ejemplo, hace de su CSS un acto soberano de solidaridad y ha expresado “la falta de idoneidad” de las disposiciones de la DP, mientras que Colombia ha demostrado su rotundo apoyo hacia los principios parisiinos de la eficacia (Ayllón, 2011).

Los países más críticos con la DP han recriminado al CAD y al Banco Mundial el hecho de haber abordado “la eficacia y calidad de la ayuda con un enfoque centrado en los países menos avanzados y de bajos ingresos”, sin incluir en el diagnóstico que proponen para lograr una mayor eficacia de la ayuda, el papel y la “especificidad de los países que siguen recibiendo AOD y cuentan a la vez con programas de cooperación dirigidos hacia otros países en desarrollo” (Ayllón, 2011). Al centrarse exclusivamente “en la gestión de los flujos de AOD”, la DP no incluyó el debate ligado a la coherencia de las políticas no directamente relacionadas con el ámbito de la cooperación, aunque éstas tuvieran una repercusión considerable en el desarrollo.

Pero quizás la crítica más recurrente de los países más activos en la CSS respecto a la DP viene motivada por el hecho de que la misma haya respondido a una iniciativa impulsada “por la OCDE y por los organismos multilaterales financieros”, sin representar el conjunto de las visiones y prácticas existentes en el ámbito de la cooperación internacional. En consecuencia la principal divergencia sobre la DP no radicaría tanto en sus principios, plenamente incorporados en la práctica de la CSS desde el Plan de Acción de Buenos Aires de 1978, aunque formulados en otros términos, sino en “su interpretación, agravada por no haber contado con los países en desarrollo para su discusión y elaboración, en una clara muestra del poder de la OCDE para imponer agendas” (Ayllón, 2011). Desde entonces, se ha reforzado la reivindicación de países como Brasil y Argentina para trasladar el debate sobre la eficacia de la ayuda a un espacio que gocó de una mayor y más amplia representatividad, en sintonía con la pluralidad de las prácticas y concepciones cooperativas existentes. La preferencia por el abordaje de la CSS en el Foro de Cooperación para el Desarrollo del ECOSOC, o en el marco de plataformas regionales, han sido las alternativas preferentes de los países

reacios al tratamiento de esa cuestión en el ámbito de los Foros de Alto Nivel que son capitaneados por los miembros de la OCDE.

A la vista de las dificultades para lograr la convergencia en las posiciones de los donantes tradicionales, de los países emergentes y de otros de renta media cabe preguntarse por la consideración de la agenda de la eficacia de la ayuda y de la CSS en el IV FAN. Desde 2005, los países no pertenecientes a la OCDE demostraron su interés en asociarse a la ejecución de la DP. En Busan, oferentes emergentes de cooperación, PRM y otros países en desarrollo de Asia, de América Latina y de África formaron parte del grupo negociador de los llamados “sherpas” encargados de diseñar y aprobar la declaración final del IV FAN (Bergamashi, 2011). Sin embargo, unos meses antes, los hallazgos de la encuesta de 2011 de seguimiento de la DP (OCDE, 2011) pusieron de manifiesto un balance bastante limitado respecto a los compromisos asumidos por los donantes tradicionales, en comparación con los avances realizados por los países socios (Orsini, 2012). En consecuencia, se llegó a Corea con la agenda incumplida. De tal manera que ese IV Foro fue considerado por académicos y expertos en la gobernanza del SICD como la última gran oportunidad para legitimar la DP, mediante su adaptación al nuevo contexto de la arquitectura de la ayuda (Engberg-Pedersen, 2011).

El principal elemento que ha caracterizado el IV FAN residió en su meta final de establecer una nueva *Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo* mediante la implementación de principios comunes, pero reconociendo el principio de diferenciación respecto a la naturaleza de los compromisos aplicables a la CSS. Igualmente, se declaró que el conjunto de los principios y objetivos definidos en Busan constituían el marco de referencia de los países involucrados en la CSS, aunque esa adhesión tenía un carácter voluntario. Esa última cláusula resultó de las intensas negociaciones políticas que culminaron horas antes de la clausura del FAN, consiguiendo, de esta forma, que todas las potencias emergentes endosasen el documento final (FAN IV, 2011b). Para la OCDE, Busan fue exitoso por la diversidad de las delegaciones que participaron en las sesiones y por la evidencia de que los principios de la DP seguían siendo actuales. Según la organización, al ratificar el documento final, Brasil, China e India, asintieron en aplicar los principios endosados en Busan en el ámbito de la CSS<sup>4</sup>.

Para poner en marcha los compromisos establecidos en materia de CSS y de Ctr<sup>5</sup> se instituyó un Grupo Interino Post-Busan (PBIG por sus siglas en inglés) encargado de supervisar todo el proceso de construcción de esa nueva Alianza. Con la finalidad de plasmar los compromisos adoptados, se crearon nueve *Building Blocks* sobre las temáticas que recibieron un mayor tratamiento en el documento final, como la transparencia, la fragmentación de la ayuda, los Estados Frágiles, el papel del sector privado, el cambio climático, la CSS y la CTr, etc. El *Building Block* dedicado a la CSS y a la Ctr, privilegió las siguientes áreas de trabajo: el desarrollo de las capacidades institucionales y técnicas de los países socios para que puedan explorar y desarrollar el pleno potencial de esas modalidades; la promoción de actividades de aprendizaje por parte de los PRM y otros países en desarrollo; el diseño de un sistema de monitoreo y de evaluación sobre la aportación de la CSS y la triangular en el cumplimiento de los ODM; y la mejora del acceso y de la información disponible sobre mecanismos de intercambio de conocimiento y de otros servicios que proveen los organismos multilaterales respecto a la CSS y a la Ctr (FAN IV, 2011a).

En marzo de 2012, el *Building Block* convocó una primera reunión que tuvo lugar, en Bruselas, y en la que participaron 142 países e instituciones implicadas en la CSS y en la Ctr. En esa ocasión, los asistentes reafirmaron el objetivo de diseñar una agenda capaz de “escalar” y optimizar el potencial de la CSS y de la Ctr, mediante una utilización de esas modalidades de la manera más “eficaz” posible (BUILDING BLOCK, 2012). Se reiteró la importancia de aprovechar las ventajas comparativas de la CSS y de la Ctr como el desarrollo de las capacidades y se manifestó la ambición del *Building Block* de participar en todos los debates impulsados desde las plataformas regionales y globales existentes.

## Conclusiones

El ascenso político y económico de los países emergentes y la difusión del poder mundial constituyen dos de las principales transformaciones en las relaciones internacionales del siglo XXI. En el terreno económico, las relaciones Sur-Sur están conduciendo a cambios profundos en las estructuras del comercio, las inversiones y las finanzas internacionales y empiezan a arrojar resultados en materia de desarrollo, pues algunos países del hemisferio Sur constituyen, en la actualidad, una fuerza poderosa en la economía mundial. La proyección de su crecimiento económico y su traducción en poder político es un proceso todavía en curso. En realidad, y a pesar de la espectacularidad de su desempeño y de las cifras y magnitudes macroeconómicas que han llevado a algunos analistas a interrogarse por la reconfiguración del orden económico internacional, no es seguro que los países de la OCDE pierdan en el corto plazo su poder e influencia (Steinberg, 2011). Algunos estudios han subrayado la falta de correspondencia entre la pujanza económica de los emergentes y su reducida presencia global en dimensiones de

<sup>4</sup> [http://www.oecd.org/document/27/0,3746,fr\\_2649\\_3236398\\_50314459\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/27/0,3746,fr_2649_3236398_50314459_1_1_1_1,00.html)

<sup>5</sup> Esos compromisos son la ampliación del uso de la Ctr; el fomento del desarrollo de redes para facilitar el intercambio de conocimientos; el aprendizaje entre pares y la coordinación entre actores de la CSS; el uso optimizado de la CSS y de la Ctr; el apoyo al fortalecimiento de las capacidades.

poder “duro” (capacidades militares y de defensa) y de poder “blando” (cultura, turismo, etc.) así como las “por ahora muy débiles bases con que están construyendo su proyección global” (Olivie y Molina, 2011)

En el campo político, las energías de los países emergentes se han dirigido a la promoción de cambios en la gobernanza global, especialmente en la reforma de la ONU y a la ampliación de espacios en el Consejo de Seguridad. Es clara su preferencia por el fortalecimiento del ECOSOC y de su Foro de Cooperación para el Desarrollo como la plataforma más legítima y representativa para discutir los temas de la eficacia de la ayuda, frente a la apuesta de los países de la OCDE por los Foros de Alto Nivel en los que, sin embargo, el protagonismo de los emergentes ha sido clave en la generación de consensos y alianzas. Busan es el ejemplo más cercano. Fueron Brasil, China o India los que insistieron en subrayar las diferencias de “la naturaleza, las modalidades y las responsabilidades” de la CSS respecto a las aplicadas a la Cooperación Norte-Sur. Un reconocimiento materializado en la declaración final que ha celebrado las perspectivas alentadoras que ofrece la pluralidad de enfoques en la práctica de la cooperación, los recursos adicionales que aportan la CSS y el enriquecimiento de los conocimientos y aprendizajes que incorpora. Los países en desarrollo con experiencia en CSS, y en particular los emergentes, pueden ser grandes aliados a la hora de repensar el sistema de cooperación actual. Conocen de primera mano la realidad de los receptores de AOD y el juego político que implica, y pueden dar una visión más amplia e integral de los procesos y mecanismos que se requieren y pueden ser más útiles en la promoción del desarrollo en los países del Sur Global.

En el ámbito de la cooperación para el desarrollo, los países emergentes y los PRM latinoamericanos han tomado la batuta en el renovado auge de la CSS y la Ctr. De igual forma han diseñado mecanismos propios de colaboración que a primera vista, parecen más favorables a sus realidades y necesidades. Si a ello se añaden el apoyo social a este tipo de cooperación, las tasas de crecimiento económico, los logros en la reducción de la pobreza y las conquistas tecnológicas que han ido acumulando, esto les convierte, al menos en el caso de los emergentes, en países capaces de sustituir a muchos cooperantes tradicionales en la región latinoamericana. Motivo de sobra para que busquen un mayor reconocimiento internacional. Esta realidad de la CSS y de sus diferencias respecto a la cooperación “tradicional” ya se reconoce unánimemente como manifestación de la existencia de otros modelos y alternativas de desarrollo que reflejan los cambios en la geopolítica mundial y en la geografía del crecimiento económico que se desplaza a pasos agigantados del Norte al Sur y de Occidente a Oriente. Así lo manifestó la presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, en el discurso de apertura de la 66ª Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre de 2011, cuando abogó por un “nuevo tipo de cooperación, entre países emergentes y desarrollados” que sea “la oportunidad histórica para redefinir, de forma solidaria y responsable, los compromisos que rigen las relaciones internacionales”.

1264

En el ámbito de la eficacia de la ayuda y con las incertidumbres de la fase post-Busan, el anuncio de una nueva Alianza Global permitió *a priori* renovar la retórica de la cooperación y revitalizar su enfoque, a la vez que se materializó la determinación de la OCDE para adaptarse a un mundo cambiante. Sin embargo, no se han registrado cambios profundos en la manera de abordar la CSS y en su relación con la agenda de la eficacia. Cabe apuntar que los países en desarrollo que participaron en la génesis del *Building Block* sobre la CSS y la Ctr no se caracterizaron ni por el distanciamiento ni por el rechazo a los principios parisinos. Por consiguiente, las metas identificadas para la CSS y triangular no incluyeron la necesidad de reflexionar sobre la cuestión de la adecuación o incompatibilidad del marco de la DP, inicialmente diseñada para garantizar la eficacia de la ayuda suministrada por los donantes tradicionales, a la cooperación realizada entre países en desarrollo. Por lo tanto, podemos cuestionar la posibilidad de que, a medio-largo plazo, los países que “realmente suscribieron el acuerdo final casi a regañadientes” se sumen de manera decidida a “un proceso que siguen viendo lejano y dominado por los donantes tradicionales” (Maruri, 2011).

El periodo de definición y construcción de esta nueva Alianza se ha caracterizado por un inicio laborioso que podría corroborar las primeras dudas formuladas por algunos países en desarrollo sobre el IV FAN de Busan, a saber, su capacidad de generar una “arquitectura de la ayuda distinta de la actual”, o de resolver el problema de la definición “del foro privilegiado para fomentar el diálogo en materia de cooperación” (Orsini, 2012). La opción de reubicar el debate de la eficacia de la CSS y de la Ctr en las plataformas regionales existentes, en vez de abordarla en un único foro que concentre a todos los agentes del sistema, podría llegar a plantearse como una alternativa creíble y factible<sup>6</sup>. En efecto, si consideramos la dinámica de concertación que se consolida, por ejemplo en América Latina, entre países que comparten afinidades políticas, o el rol de las identidades en el acercamiento y fortalecimiento de las relaciones entre gobiernos afines, el objetivo de promover una mayor eficacia de la CSS en foros regionales podría representar una opción más operativa y congruente que el marco global establecido en Busan, a lo que se añaden las numerosas dificultades inherentes a las propias contradicciones de ese proyecto y a la complejidad de su proceso de ejecución.

En conclusión, asistimos en el contexto de la actual crisis financiera, a la creciente participación de los países emergentes y del Sur Global en coaliciones de geometría variable. El sistema internacional y sus insuficientes mecanismos de gobernanza atraviesan una fase de profundas transformaciones, sin definirse todavía su alcance ni plasmarse en nuevas estructuras que respondan a la complejidad y a los nuevos equilibrios multipolares. Los cambios

<sup>6</sup> Por ejemplo, en febrero 2012, un buen número de países latinoamericanos demostraron su diligencia en movilizarse para dialogar y definir su papel en la nueva “Asociación Global” post-Busan. (Schulz, 2012).



en las dinámicas de poder, así como el proceso en curso de su difusión y desplazamiento vertical y horizontal, observables a nivel mundial y en Latinoamérica en particular, plantean serios y urgentes desafíos. El vigor de las relaciones Sur – Sur, la creación de espacios autónomos para la concertación y la cooperación política entre países en desarrollo (como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC), y el ímpetu de los emergentes son transformaciones de calado que empujarán a los donantes tradicionales a redefinir sus estrategias de cooperación y su gobierno.

El énfasis en la generación de coaliciones Sur-Sur parece arrojar resultados positivos para el mundo en desarrollo. La idea fuerza que ha sostenido en estos años la estrategia de inserción internacional de los emergentes fue la insuficiencia de la arquitectura clásica de la gobernanza global, agravada por la presión de nuevos actores, lo que genera tensiones y acentúa los desafíos de legitimidad y eficacia de las instituciones multilaterales. Esos foros y organizaciones internacionales reflejarían realidades caducas y visiones geopolíticas superadas que no ofrecen respuestas satisfactorias a los retos actuales. En esas condiciones de bloqueo del multilateralismo tradicional hay más potencial y preferencia entre algunos emergentes por un “minilateralismo a la carta”, en el que grupos de países impulsan agendas compartidas (MRE, 2010). Según este diagnóstico la actual crisis económica, cuyo epicentro se encuentra en los países desarrollados, convirtió en frágiles los viejos conceptos de la gobernanza, especialmente en las relaciones con los países en desarrollo, “abriendo la puerta al reconocimiento por parte de gobiernos y agentes económicos de países industrializados de la importancia creciente de las economías en desarrollo” (IPEA, 2010b: 154)

Hoy existen tensiones y desafíos en la arquitectura clásica de la gobernanza global, que sigue reflejando realidades geopolíticas caducas y muestra su ineficacia para enfrentar crisis y desequilibrios internacionales. La presión de los emergentes, que quieren traducir en poder político su peso económico mundial, acentúa los dilemas entre legitimidad y eficacia en los que se debate el multilateralismo. Ante la falta de respuesta de las potencias tradicionales, los países emergentes siguen manifestando su apuesta por las Naciones Unidas, pero no dudan en participar con entusiasmo cuando son requeridos en iniciativas “minilaterales” de grupos de países en torno a objetivos específicos (G-20) o agendas compartidas (BRICS, IBSA).

Es posible plantear dudas sobre la participación de los países emergentes en el G-20 en función de su limitado carácter representativo, aunque es cierto que este foro es más abarcador que el G-8. La cuestión radica en determinar si la participación de los países emergentes, y en el caso de los latinoamericanos de los “tres grandes” (Argentina, Brasil y México) en el G-20 y en otros foros minilaterales, constituye una fuerza capaz de promover el desarrollo internacional en otras bases, que se refleje en un nuevo paradigma de cooperación más inclusivo, o si supondrá apenas una ampliación del “gran juego” que les favorezca individualmente y los aleje de las aspiraciones de los países en desarrollo (Roy, 2010). En este sentido, algunas voces alertan sobre la necesidad de enfatizar una visión de conjunto en torno a una “agenda del Sur” para evitar que la ascensión económica de algunos países en desarrollo genere nuevos focos de prácticas hegemónicas, competidoras o incluso asociadas al G-8, en la renovación de estrategias de poder basadas en la promoción de intereses particulares y disociadas de una visión colectiva sobre cómo responder a las necesidades globales de desarrollo (Lopes, 2010).

Otros llegan más lejos al afirmar que “la emergencia diplomática del Sur Global y las nuevas relaciones Sur – Sur generan más una nueva configuración multipolar del poder que una renovación de la solidaridad tercermundista, a merced de los intereses bien comprendidos de los nuevos “grandes”. Así, ante la falta de una autoridad reguladora a escala mundial, “los nuevos centros de gravedad de la economía mundial reflejan una auténtica pluralidad en el sistema internacional que dibuja un mundo a la vez multipolar y regional” pero sin que esté claro “que sea más estable y más justo” (Hugon, 2008)

Podemos plantear para el debate si la emergencia de nuevos poderes producirá necesariamente algo nuevo en la reestructuración de la gobernanza del desarrollo o si, por el contrario, la reconfiguración del poder global, como consecuencia del arribo de los emergentes y de la incapacidad de las potencias tradicionales de ofrecer respuestas, generará más perturbaciones, incertidumbres y “turbulencias” en el sistema internacional.

Para centrar las discusiones proponemos barajar tres hipótesis (Lyons, 2011):

- 1) Que los nuevos poderes sean absorbidos dentro de las instituciones y normas de gobierno establecidas por los países del Norte, dado el gran poder de atracción y co-optación de éstos.
- 2) Que los emergentes superen a los poderes del Norte, en el sentido de que países como China, Brasil o India buscarán un estrechamiento con países en desarrollo del Sur Global en una especie de *revival* del “internacionalismo Sur – Sur” de décadas anteriores.
- 3) Que la nueva arquitectura de la gobernanza global con la presencia de los emergentes sea jerárquica, como en el pasado reciente, pero con nuevos “hegemones” regionales localizados en el Sur Global. Según esta fórmula, el “Norte” en términos de poder para dominar se localizará en el “Sur”, de la misma forma que el “Sur” en términos de pobreza deberá ubicarse en el “Norte”. En este modelo los poderes regionales como Brasil, Turquía o Sudáfrica reemplazarían a las potencias hegemónicas tradicionales pero los estados más pobres permanecerían subordinados a aquellos.

En el ámbito más concreto de la ayuda internacional: ¿Qué repercusiones tendrá lo expuesto hasta ahora en el diseño y configuración de una arquitectura global de la cooperación que sea reflejo de esa nueva realidad? ¿Se adaptará el sistema de cooperación? ¿Qué escenarios pueden surgir? ¿Qué implicaciones puede tener la acción de los emergentes y la CSS en términos de reestructuración de la gobernanza de la cooperación? ¿Generará oportunidades de asociaciones más amplias e inclusivas? ¿Los “compromisos diferenciados” asumidos en Busan en “bases voluntarias” supondrán una gobernanza de la cooperación “a la carta”? ¿Serán los países emergentes “absorbidos” por la agenda del CAD/OCDE o se comportarán como “alborotadores”? ¿Privilegiarán espacios multilaterales más legítimos como el FCD/ECOSOC sin dejar de impulsar el desarrollo internacional en otros foros presuntamente más eficaces como el G-20?

Para ordenar la reflexión en torno a estas preguntas, y suscitar elementos de debate, proponemos, en primer lugar, partir de la crisis de identidad del sistema de ayuda señalada por algunos autores, considerando las contradicciones recurrentes de los donantes; la proliferación de nuevos agentes con la consecuente pérdida de peso de la AOD como recurso de financiación del desarrollo; y la disolución de la metáfora constitutiva del propio “sistema”, es decir, el “Sur”, entendido como los “atrasados” o las economías de renta baja, estancadas, sin influencia internacional y dependientes del “Norte”, cuyo concepto también se diluye, siendo difícil establecer fronteras o divisiones claras entre ambos (Domínguez, 2011).

A continuación intentaremos organizar las contribuciones de los asistentes en torno a las dos posibilidades formuladas por investigadores del ICEI-UCM:

- 1) Que caminemos hacia una forma de gobernanza del desarrollo en la que se trate de preservar la concepción, los contenidos y los consensos sobre los que se ha erigido hasta el momento la política tradicional de cooperación, tratando de sumar a este acervo a los nuevos donantes y oferentes de CSS. En este caso el CAD/OCDE seguiría desempeñando el papel de instancia central en el debate y definición de la política de cooperación.
- 2) Que, alternativamente, se abra el debate acerca de las nuevas formas de ayuda para, sin renunciar a la experiencia acumulada, definir nuevos consensos que incorporen a estos nuevos actores. En el segundo caso, es necesario un foro más incluyente que bien podría ser el FCD/ECOSOC, siempre que mejore sus capacidades técnicas, recabe recursos financieros y reclame el liderazgo político para articular consensos.

En cualquiera de las dos hipótesis lo relevante es caminar hacia un proceso que lleve aparejado un desplazamiento de las estructuras de gobernanza del sistema hacia instancias más incluyentes y representativas. En otros términos, es preciso superar la visión excesivamente dual del sistema, que segrega de forma clara las funciones de donante y receptor, y promover la progresiva implicación de los países de mayor desarrollo relativo en las tareas activas de cooperación, en la medida que avanzan en su experiencia de desarrollo (Alonso et. al., 2011: 35)

## Bibliografía

- Alonso, J. et. al. (2011): “La cooperación triangular española en América Latina: un análisis de dos experiencias de interés”, *Serie Documentos de Trabajo*, Fundación Carolina, Nº 51, Madrid.
- Alonso, J. (2009): *Financiación del Desarrollo*. Fundación Carolina y Ediciones siglo XXI, Madrid.
- ALOP/Asociación Latinoamericana de Asociaciones de Promoción al Desarrollo (2010): *Cooperación Sur-Sur: un desafío al sistema de la ayuda*, Medellín, disponible en la web:  
[http://www.anong.org.uy/uploads/docs/Foro/Cooperacion\\_Sur\\_Sur.pdf](http://www.anong.org.uy/uploads/docs/Foro/Cooperacion_Sur_Sur.pdf) [consultada el 27/05/2012].
- Ayllón, B. (2011): “La promoción de la Cooperación Sur-Sur”, en *Una nueva política de cooperación para el desarrollo de la UE con América Latina: Énfasis en cohesión social, integración regional y cooperación sur – sur*, Parlamento Europeo, pp. 106-137.
- Ayllón, B. (2009): “Cooperación Sur-Sur y gobernanza multilateral del sistema de ayuda”, *Working Paper*, FRIDE, Madrid.
- Ayllón, B. y Surasky, J. (2010): *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad*, IUDC-UCM y Editorial La Catarata, Madrid.
- Banco Mundial (2008): *Global Monitoring Report, 2008. Scaling up aid: Opportunities and Challenges in a changing aid architecture*. Washington D.C.
- Barbé, E. (2010): “Multilateralismo: adaptación a un mundo con potencias emergentes”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LXII. Nº 2, pp. 21-50.
- Bergamashi, I. (2011): “New faces in the OECD Crowd: “Partner” Participation in Busan and the prospects for South-South Cooperation”, *Global Economic Governance Programme Memo*, Universidad de Oxford.

- Biato, M. F. (2010): “La apuesta de Brasil por el comercio Sur – Sur”. *Economía Exterior*, nº 52, primavera, pp. 29-38.
- Building Block/SSC & Ctr (2012): “Summary outcome document. First Meeting of the Building Block on South-South and Triangular Cooperation”, Brussels.
- Cabral, L. *et al.* (2010): “Brazilian Technical Cooperation for Development: Drivers, Mechanics and Future Prospects”, *Overseas Development Institute*, London.
- Cauchie, C. (2012): “La Coopération Sud-Sud: entre opacité et efficacité de l’aide”, en *Défis Sud*, Nº 106.
- Colacrai, M. *et al* (2010): “Escenarios y desafíos de la Cooperación Sur-Sur a 30 años de la declaración de Buenos Aires”, en *Documentos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur*, Ministerio de Relaciones Exteriores, comercio Internacional y Culto, Argentina.
- DESA/ONU (2012): *Situación y perspectivas de la economía mundial 2012*, Development Policy and Analysis Division/United Nations, New York.
- DESA/ONU (2010): *Development Cooperation for the MDG’s: Maximizing Results*. New York.
- Dominguez, R. (2011): “La crisis de identidad del sistema de ayuda”, *Nombres Propios*, Fundación Carolina.
- Dominguez, R. (2010): “Agenda sofisticada de eficacia + eficiencia de la ayuda: Implicaciones y oportunidades para América Latina y el Caribe”, en TEZANOS, S. (dir.): *América Latina y el Caribe. Mapa estratégico para la cooperación del siglo XXI*, Aranzadi Civitas-Thomson Reuters, Madrid, pp. 63-102.
- ECOSOC (2008): *Background Study for the Development Cooperation Forum. Trends in South-South and Triangular Development Cooperation*, April.
- Engberg-Pedersen, L. (2011): “Are ‘Horizontal Partnerships’ the key to move the Paris Declaration forward in Busan?”, *Danish Institute for International Studies*.
- FAN IV (2011a): “Alianza de Busan para la Cooperación eficaz al desarrollo”, Korea, Diciembre.
- FAN IV (2011b): “Building Block Proposal. South-South and Triangular Cooperation: Unlocking the potential of horizontal partnerships for better development outcomes”, Korea, Noviembre.
- FANI I (2003): *Declaración de Roma sobre la armonización*, Primer Foro de Alto Nivel Roma.
- GHSI/GLOBAL HEALTH STRATEGIES INITIATIVES (2012): *Shifting Paradigm. How the BRICS are Reshaping Global Health and Development*. [http://www.ghsinitiatives.org/downloads/ghsi\\_brics\\_report.pdf](http://www.ghsinitiatives.org/downloads/ghsi_brics_report.pdf)
- Grovogui, S. (2010): “The Global South: A Metaphor, Not an Etymology”, *Global Studies Review*, vol.6, nº 3, Fall, Georges Madison University. <http://www.globality-gmu.net/>
- Hugon, P. (2008): “El renacimiento de la diplomacia Sur–Sur”, *El Estado del Mundo 2008*, Akal, Madrid, pp.44-47.
- IDA/INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION (2008): *Aid Architecture: an overview of the main trends in official development assistance flows*.
- IPEA/Agencia Brasileira de Cooperação (2010a): *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*, Brasília.
- IPEA/Presidência da República (2010b): *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Relatório de Acompanhamento*, Brasília.
- John De Sousa, S. (2008): “Brasil en Accra: una apuesta firme por la cooperación Sur – Sur”, en FRIDE/Foro AOD.
- Kadah, M. (2012): “The G-20 and the Power Club Approach to Global Governance: the Price of Efficiency”, *IPRIS Viewpoints*, Lisboa.
- Kaul, I. *et al.* (2001): *Bienes Públicos Mundiales. La cooperación internacional en el siglo XXI*. México, Oxford University Press.
- Kern, A. y Weisstaub, L. (2011): “El debate sobre la Cooperación Sur-Sur y su papel en la política exterior de la Argentina”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Nº27, invierno, IUDC-UCM, Madrid, pp. 83-95.
- Lopes, M. (2010): *Prática comentada da cooperação internacional. Entre a hegemonia e a busca da autonomia*, Brasília, Edición del autor.
- Lyons, T. (2011): “Emerging Donors in the Global South”, *Center for Global Studies*, George Mason University. Washington. October, 12. <http://www.globality-gmu.net>

- Magalhaes, D. (2011): “Globalizadores do século XXI: países emergentes e a globalização sul-sul”, *Revista Conjuntura Austral*, vol.2, nº 8, out-nov, NERINT-UFRGS, Porto Alegre. <http://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral>
- Maruri, E (2011): “Después de Busan: ¿Será esta la oportunidad Sur-Sur?”, *The South-South Opportunity*, diciembre. <http://www.southsouth.info/profiles/blogs/despu-s-de-bus-n-ser-esta-la-oportunidad-sur-sur>
- Mello, A. (2012): “A cooperação para o desenvolvimento Sul – Sul: os casos do Brasil, da Índia e da China”, *Boletim de Economia e Política Internacional*, IPEA, Nº 9, pp. 89 - 100, jan./mar, Brasília,
- Milani, C. (2011): “Les pays émergents dans l’actuel ordre mondial: changements et légitimité politique”, *Revue internationale et stratégique*, Nº 82, vol. 2, pp.53-62.
- Montufar, C. (2004): “Hacia un nuevo marco interpretativo de la asistencia internacional para el desarrollo” en Gómez, J.M. (comp.): *América Latina y el (des)orden global neoliberal*. B. Aires, CLACSO, pp.245-258
- MRE/Ministério das Relações Externas (2010): *Emerging Structures of Global Governance*, Brasília.
- Naciones Unidas (2011): “Estado de la Cooperación Sur – Sur”, *Informe del Secretario General*. Asamblea General, (A/66/229), 3 de agosto.
- Naciones Unidas (2008): “Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo”, *Informe del Secretario General*. Foro de Cooperación para el Desarrollo, (E/2008/69).
- NYE, J. (2010): *The Future of the Power*. Public Affairs, Washington D.C.
- OCDE (2011): *Aid effectiveness 2005-2010: Progress in implementing the Paris Declaration*, Paris.
- OCDE (2010): *Perspectives on Global Development 2010. Shifting Wealth*. Paris.
- Olivié, I. y Molina, I. (2011): *Índice Elcano de Presencia Global*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid.
- Orsini, P. (2012): “Panorama y desafíos de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda”, en Encuentro Argentina – Unión Europea. Por la Construcción del diálogo Sur-Norte en la Cooperación Internacional al Desarrollo, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Buenos Aires, pp. 91-98.
- Pautasso, D. (2011): “O fortalecimento das relações Sul-Sul: estratégia e realidade para os países emergentes”, *Revista Conjuntura Austral*, vol. 2, Nº 8, out-nov, NERINT-UFRGS, Porto Alegre. <http://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral>
- Postel-Vinay, K. (2011): *Le G-20, laboratoire d’un monde émergent*, Presses de Sciences Po, Paris.
- Prado, J.P. (2011): “La gobernabilidad de la cooperación internacional para el desarrollo de México”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Nº28, primavera-verano, IUDC, Madrid, pp. 53-65.
- PWC (2011): “El mundo en 2050. El cambio acelerado del poder económico mundial: desafíos y oportunidades”, *Price Waterhouse Coopers*.
- ROY, R. (2010): “Aonde os emergentes querem chegar?”, *Folha de São Paulo*, 11 de abril.
- Sanahuja, J.A. (2006): “Seguridad, Desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S”, *Monografía*, Valencia, Caritas.
- Sanahuja, J.A. (2001): “Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y la transformaciones de la sociedad internacional”, en Gómez-Galán, M. y Sanahuja, J.A. (Coords.): *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, CIDEAL, Madrid, pp. 51-127
- Santander, S. (2012): “Les puissances émergentes, l’Europe et le monde”, en Santander, S. (dir): *Puissances émergentes: un défi pour l’Europe?*, Ellipses, Paris, pp.9-22.
- Santiso, J. (2011): *La década de las multilaterales*, Siglo XXI y Fundación Carolina, Madrid.
- SEGIB (2011): *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011*, Estudios SEGIB nº 6, Madrid.
- SEGIB (2009): *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009*, Estudios SEGIB nº 4, Madrid.
- Schulz, N. (2012): “América Latina, en la vanguardia de la nueva Asociación Global”, *The South-South Opportunity*. <http://www.southsouth.info>
- Schulz, N. (2010): “The Third Wave of Development Players”, *Policy Brief*, nº 57, FRIDE.
- Sidiropoulos, E. (2011): “India and South Africa as Partners for Development in Africa?”, *Chatam House, Briefing Paper*, London.

- Sogge, D. (2009): “Sistema de ayuda extranjera: ¿régimen o vehículo hegemónico?”, *Relaciones Internacionales*, nº 12, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.
- Soria, E. (2011): “El papel de México en la construcción de un nuevo enfoque de la cooperación para el desarrollo: perspectivas para la agenda del G20 sobre desarrollo”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Nº28, primavera-verano, IUDC-UCM, Madrid, pp. 95-106.
- Steinberg, F. (2011): “¿Se está reconfigurando el orden económico internacional?”, *ARI Real Instituto Elcano*, nº 156, Madrid.
- Teijo, C. y Rodríguez, I. (coord.) (2009): *Ayuda al Desarrollo: piezas para un puzzle*, La Catarata y el IUDC-UCM, Madrid,
- Tripp, J. y Vega, B. (2011): “Asociaciones complementarias: base para el futuro de la cooperación sur-sur y triangular de México”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Nº28, primavera-verano, IUDC-UCM, Madrid, pp. 29-42.
- TT-SSC (2011): “Good Practice Paper. Towards effective South-South and Triangular Cooperation”, Korea.
- TRES, J. (2012): “La Cooperación Sur-Sur emergente de Busan: ¿retórica coyuntural o resultado de la fortaleza económica de los países emergentes?”, *ARI Real Instituto Elcano*, nº 23, Madrid.
- UN LDC IV / OHRLLS (2011): “L’exploitation de la contribution positive de la coopération Sud – Sud pour favoriser le développement des pays les moins avancés”, *Document d’information*, New Delhi, 18-19 février.
- Waltz, J. y Ramachandran, V. (2011): “Literature review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance”, Center for Global Development, *Working Paper*, nº 273.
- Zimmermann, F. y Smith, K. (2011): “More actors, More Money, More ideas for International Development Co-operation”, *Journal of International Development*, Wiley Online Library, Nº 23, pp. 722-738.