

Jornada Conmemorativa en el Día Internacional de la Cooperación Sur-Sur de Naciones Unidas 19 de diciembre de 2011 - Salón de Actos, AECID

En 2003 la Asamblea General de Naciones Unidas decidió declarar el 19 de diciembre Día de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur, recordando la fecha en que hizo suyo el Plan de Acción de Buenos Aires para promover y realizar la cooperación técnica entre los países en desarrollo¹

Dentro de este marco y en reconocimiento de la creciente importancia que tiene la Cooperación Sur-Sur (CSS) y la Cooperación Triangular (CTr) para la Cooperación Española, el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) decidieron unir fuerzas para conmemorar este día a través de una jornada monográfica. En este acto se analizaron las perspectivas de la CSS, en particular a la luz del Foro de Alto Nivel sobre eficacia de la Ayuda de Busan, los avances en el apoyo español a la CSS, y la perspectiva europea, además de dos estudios de caso de CTr en la cual participa la AECID.

La jornada cumplió con el programa preestablecido y contó con la participación de más de 120 asistentes.

La jornada fue inaugurada con la intervención de **Julia Olmo, Directora de Cooperación para América Latina y el Caribe de la AECID**. En primer lugar, recordó el contexto histórico en el que se inscribió la jornada conmemorativa que celebraba el nacimiento del Plan de Acción de Buenos Aires firmado en 1978, fruto de la importancia que la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo había adquirido.

-Destacó que, desde entonces, la CSS ha ganado un mayor peso, siendo considerada hoy en día como una forma de cooperar *“con principios y dinámicas propias”* y que la Cooperación Española ha decidido incorporar como *“instrumentos prioritarios”* dentro de su III Plan Director. De igual forma hizo mención al último Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda con un llamado a la reflexión sobre la necesidad de generar un nuevo paradigma más inclusivo y *“más acorde con la situación actual”*.

1 Más información en: <http://www.un.org/es/events/southcooperationday/>

-Olmo subrayó que la CSS se presenta como una modalidad cooperativa cuyos principios fundacionales como *“el respeto al liderazgo y a la soberanía de los países socios”* han de ser tomados en cuenta, y señaló la importancia que la cooperación española otorga a los Países de Renta Medio (PRM) de la región Latinoamericana, contribuyendo al avance y a la consolidación de la CSS -aún muy diferenciada entre países de la región- debido a su potencial para *“fortalecer al mismo tiempo las capacidades tanto del donante como del receptor”*.

-Enumeró las principales aportaciones de la CSS como la promoción del principio de horizontalidad, de reciprocidad y de apropiación. En términos de prácticas cooperativas, destacó la tendencia actual al fomento del intercambio de buenas prácticas/conocimientos y a la concertación política, a generar nuevos discursos dentro de foros multilaterales, y resaltó su contribución en los procesos de integración regional, de fortalecimiento de buenas relaciones de vecindad y en la superación de los conflictos.



- Debido a la heterogeneidad de los PRM en términos de crecimiento económico, a sus estrategias de adhesión o de distanciamiento con la OCDE y a la formación de instituciones que agrupan a *“Donantes no Tradicionales”* (ej. BRICS), planteó la posibilidad de revisar el marco conceptual predominante en el Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo o de acostumbrarnos a una *“pluralidad conceptual acorde con la nueva arquitectura”*. No obstante, subrayó la necesidad de adoptar una lógica cooperativa *“más integral”* que no se traduzca en una revisión a la baja de los flujos de ayuda de los donantes tradicionales hacia los PRM.

- Aludió al buen posicionamiento de la cooperación española en materia de CSS debido a su compromiso en materia de fortalecimiento de las capacidades en Iberoamérica y de establecimiento y/o consolidación de las capacidades de gestión y de suministro de la cooperación de los países socios.

- Destacó los avances realizados por la cooperación española en materia de CTr con países latinoamericanos, privilegiando determinados marcos institucionales y promoviendo la creación de instrumentos financieros mixtos para progresar hacia

programas de más largo alcance y mayor impacto en términos de resultados de desarrollo.

- Citó la cooperación derivada de la Conferencia Iberoamericana como caso ejemplar de cooperación horizontal. Resaltó la participación de la cooperación española en el Programa Iberoamericano para el fortalecimiento de la CSS y la contribución que realiza la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) con la publicación del informe anual de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica.

- Finalizó su intervención manifestando su deseo de que las conclusiones de la jornada pudieran ser consideradas a la hora de elaborar el próximo Plan Director. *“Sin duda habrá de situarse en este nuevo escenario y prestar una atención muy especial a esta modalidad de cooperación”*.

En la misma línea, **José Ángel Sotillo, Director del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC-UCM)**, celebró la oportunidad de la jornada destacando el interés académico de la CSS. Importancia que queda reflejada en los cambios que implica para el Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo el reconocimiento de nuevos instrumentos, modalidades de cooperación y actores que comparten el doble rol de receptores de Ayuda Oficial y de oferentes de cooperación. Manifestó que sin duda alguna estos cambios merecen reflexión y estudio para adaptarse a los nuevos tiempos y comprender los nuevos paradigmas a los que hace frente la cooperación internacional.

-Felicitó a los organizadores de la jornada e invitó a la profundización de las líneas de investigación en esta área, así como a los organismos responsables de la planificación y la ejecución de la Cooperación Española a que tomen en cuenta actividades formativas de este tipo para fortalecer, con los estudios académicos, la política de cooperación internacional.



Seguidamente tomó la palabra **José María Vera, Director de Planificación de la SEGIB** para presentar las perspectivas de la CSS después de la Cumbre Iberoamericana de Asunción y el Foro de Busan.

-Vera inició su presentación con la contextualización de las actividades de la SEGIB y las Cumbres Iberoamericanas. Destacó el trabajo

que se lleva a cabo en el marco del Programa de fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur y del Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica. Dos iniciativas que permiten fortalecer y dinamizar la cooperación horizontal Sur-Sur y visibilizar los intercambios de cooperación que se realizan entre los países iberoamericanos.

-Compartió algunos análisis sobre las posturas que mantenían algunos países previamente al Foro de Busan en relación con la Agenda de Eficacia. En una primera instancia existe una postura favorable a la inserción en el proceso para influir en el mismo y aprender del camino recorrido (Colombia y México por ejemplo), otra postura refleja la idea de un distanciamiento del proceso cuyo objetivo puede ser desarrollar mecanismos, espacio y gobierno propios para la CSS (Brasil y Argentina por ejemplo) y una tercera postura es la de ignorar el proceso (como es el caso de Venezuela).



-De igual forma destacó que *“no todo es lo mismo en la CSS”*. Por una parte existe cooperación técnica en el interior de América Latina pero también existe mucha cooperación económica. Por otra parte, los actores presentan perfiles variados, como son los casos de China, Brasil, India, países árabes, países de tamaño medio, etc., que reflejan formas distintas de actuar en CSS. En este sentido expresó que por la

intensidad de los últimos años, *“hay desarrollos conceptuales progresivos aún por decantar”*.

-Haciendo una mención expresa al Foro de Busan, indicó que éste *“abre un proceso por convicción y/o por necesidad”* ya que es un reflejo de los cambios en la geopolítica mundial, marcado, entre otras cosas, por la constatación de que hay nuevos -y viejos- actores que ganan peso en el escenario de una cooperación cada vez más diversa y que exigen reconocimiento.

-El balance de Busan en cuanto a la CSS queda resumido de la siguiente manera: reconocimiento de la diversidad en la cooperación, la apuesta por una Asociación Global para el Desarrollo y la reafirmación de los principios, procesos y resultados de la CSS.

-Concluyó su intervención con los desafíos de futuro de la CSS, indicando que es necesario definir un marco conceptual de la CSS *“¿cuál CSS?”*, desarrollar capacidades institucionales, establecer mecanismos de financiación sostenibles, fortalecer la CTr y,

finalmente, ajustar e integrar los intereses y modalidades de la CSS en la nueva arquitectura de la ayuda.

A continuación **Christian Freres, experto de la Unidad de Programación y Calidad de la Ayuda en la AECID** presentó su ponencia sobre “la cooperación Española y la CSS: adaptándose al nuevo contexto internacional”.

-En primer lugar, compartió su impresión general sobre el contexto cambiante de la cooperación internacional para el desarrollo que nos obliga a “*cambiar de chip*”. Citó el balance negativo de la cooperación desempeñada por los donantes tradicionales, puesto de relieve en las conclusiones de la segunda evaluación de la Declaración de París, una constatación que hace aún más imprescindible la necesidad de que los agentes de la cooperación piensen seriamente sobre el futuro de la cooperación.

-Subrayó el nuevo contexto en el que se encuentra el sistema de cooperación para el desarrollo: contando con la participación de los países del Sur que reclaman más peso y mayor protagonismo. Apuntó la irrupción de nuevas demandas cooperativas que van más allá del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), ligadas por ejemplo con los Bienes Públicos Globales y la presencia de los donantes no estatales en la cooperación.

-Señaló el fin del monopolio de los gobiernos de los países del Norte en el Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la necesidad de renovar la narrativa o visión que “*nos ha motivado [...] para definir el papel de los donantes tradicionales*” y “*buscar una forma de articularnos mejor con la nueva ola de Cooperación Sur-Sur*”.

-Presentó 3 vías principales de articulación entre España y los donantes no tradicionales en el ámbito de la CSS: (1) una que descansaría en la búsqueda de un diálogo global desde el nuevo marco político que surgió en Busan, es decir dentro de una “*nueva asociación global para el desarrollo*”. Destacó el papel de intermediación que España podría jugar en los nuevos espacios creados derivados de esta nueva configuración macro-política global como en el “*Building Block*” sobre la CSS y la CTr recientemente constituidos². Igualmente, esbozó la posibilidad de que ese diálogo global pueda tener lugar en otros foros multilaterales como en el G20 o en el Foro de Cooperación al Desarrollo del ECOSOC. Identificó otro posible diálogo al nivel más regional que podría

² Una plataforma de acción que surge del Grupo de Tareas de la CSS donde se pretende avanzar sobre la CSS y la CTr desde la práctica.

consolidar España con la Unión Europea (mediante una labor de *lobbying* dentro del Consejo Europeo, la Comisión Europea y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) o mediante intercambios con la Comisión y los estados miembros³) y en la región iberoamericana, destacando que por parte de las instancias comunitarias europeas subsisten dudas respecto a la CSS. (2) Otra vía de articulación consistiría en proveer un apoyo institucional a la CSS por la vía bilateral con la AECID (por ejemplo en el fortalecimiento de las capacidades) en el ámbito iberoamericano, mediante el Programa de Fortalecimiento de la CSS, y por la vía multilateral, con una contribución destacable al Fondo Fiduciario para el Intercambio de Experiencias de CSS. (3) Una tercera forma de interactuar con la CSS se desarrollaría en el ámbito de la CTr a pesar de la limitada experiencia del donante en esa modalidad (en comparación con Japón y Alemania), con sus carencias, pero reconociendo su 3ª posición como socio extrarregional de operaciones de CTr en el ámbito iberoamericano y otras ventajas que confiere (como el hecho de no requerir muchos recursos, los avances en materia de metodología, etc.).

-A modo de conclusión, planteó los principales desafíos de la cooperación española en materia de CSS cuestionando con qué tipo de CSS se tiene que vincular: ¿A la CSS que llevan a cabo los BRICS? ¿Los CIVETS? ¿Los Países de Renta Baja? ¿Al conjunto de estos países? Igualmente, preguntó si sería preferible que España vincule acciones de CSS/CTr con los “programas país” de la Comisión Europea y si la cooperación española podría mantener el impulso en un contexto de ajuste presupuestario (especificando que si en principio la CTr no necesita movilizar mucho dinero, cuenta con costes institucionales importantes, especialmente en las fases iniciales). Y resaltó la necesidad de potenciar la eficacia en la CTr en relación sobre todo a la apropiación y en cuanto a resultados de desarrollo.

El siguiente turno de palabra estuvo a cargo de **Bruno Ayllón Pino, Investigador del IUDC-UCM**, quien dedicó su análisis a “*La Unión Europea y la CSS: situación y debate de las instituciones comunitarias*”.

³ Como a través del *Practitioners’ Network for European Development Cooperation*.

-Inició su locución exaltando el renovado auge de la CSS en los últimos diez años, tras dos décadas de letargo. Seguidamente realizó una mirada retrospectiva de los principales hitos de la CSS, entre ellos la formulación del Plan de Acción de Buenos Aires y la declaración, por parte de la Organización de Naciones Unidas, del Día Internacional de la CSS.

-Aportó elementos al debate actual sobre la crisis económica retomando las palabras del Secretario General de Naciones Unidas⁴, al indicar que los países del Sur han demostrado una clara resistencia frente a la crisis actual como fruto de *“los cambios en la estructura de las relaciones internacionales”* [...] lo cual *“estaría produciendo resultados en materia de desarrollo gracias al reconocimiento de las oportunidades y capacidades de los países del Sur y al aumento de la demanda por su cooperación”*.



-Con relación al Foro de Busan expresó que *“el reconocimiento cada vez mayor de la relevancia de la cooperación entre países en desarrollo, dentro de la agenda de la eficacia de la ayuda, desde Accra hasta Busan, y la intensificación de la CSS, especialmente en algunas regiones prioritarias para la Cooperación Española, como en Latinoamérica, suponen la afirmación de la creciente autonomía de esos países en desarrollo a la vez que un reforzamiento de los liderazgos de aquellos países que denominamos “emergentes”, con repercusiones directas en la disminución de la prioridad que estos países le atribuyen a la cooperación tradicional, por ejemplo la de la UE”*.

-Sin embargo, subrayó, que es posible afirmar que la UE no tiene una estrategia concreta ni una visión de conjunto al momento de plantearse la CSS, con independencia de algunos cambios como la modificación del Instrumento de Cooperación para el Desarrollo y la sustitución del anterior Instrumento de Cooperación con países Industrializados por un nuevo *“Instrumento de Parteneriado”* para la cooperación con terceros países.

⁴ Naciones Unidas: *“Estado de la Cooperación Sur – Sur”*, Informe del Secretario General. Asamblea General, (A/66/229), 3 de agosto de 2011.

- Ayllón explicó que ni el Tratado de Lisboa ni el Tratado Fundacional de la UE citan la CSS o la CTr como modalidades o instrumentos de cooperación comunitaria. No obstante, hizo referencia a un estudio encargado por el Parlamento Europeo, titulado *“Las nuevas orientaciones de la política de cooperación para el desarrollo de la UE con América Latina en el campo de la cohesión social, la integración regional y la CSS”*, que se publicará próximamente, en el que se realiza una indagación de algunas disposiciones en las que el apoyo a las mismas podría ubicarse, y adelanta algunas:

- (1) En el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, del 18 de diciembre de 2006, en el que se establece el Instrumento de Financiación de Cooperación para el Desarrollo (ICD), donde se encuentra una breve referencia a la CSS, vinculada con el programa temático sobre seguridad alimentaria.
- (2) En las Cumbres UE-ALC iniciadas en 1999 y en el proceso de construcción de una asociación estratégica, donde encontramos referencias a la CSS. En concreto la VI Cumbre, celebrada en mayo de 2010, donde la CSS y triangular aparece reflejada en la declaración final (en el punto 37).
- (3) En el marco de la Comisión Europea (CE) se ha introducido paulatinamente la CSS en su agenda de cooperación global, especialmente con Latinoamérica. Dos documentos realizan menciones muy breves a la CSS y al papel de los nuevos donantes, en ambos casos relacionados con la financiación del desarrollo. En el primero, el Libro Verde del crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible, la Comisión recuerda que pese al crecimiento de la CSS, de la financiación pública en los países en desarrollo y de la AOD, las necesidades de recursos para cumplir con los ODM son mucho mayores⁵. En el segundo, una comunicación de la CE titulada *“Plan de Acción de la UE en doce puntos en apoyo de los ODM”* se hace un llamamiento para que todos los donantes, incluidos los nuevos, se impliquen en una distribución equitativa de las cargas para equiparar su grado de ambición con el de la UE. En este contexto se reconocen las contribuciones de los nuevos donantes y de la CSS para completar las necesidades de financiación al desarrollo⁶.

⁵ “EU development policy in support of inclusive growth and sustainable development – Increasing the impact of EU development policy”. COM (2010) 629 final. Brussels, 10.11.2010

⁶ COM (2010) 159 final. Bruselas, 21.4.2010

-En una mención expresa sobre la postura de la UE frente al Foro de Busan, Ayllón señaló que la UE reconoce el papel de las economías emergentes y la CSS. En efecto, en la posición se aboga por aprovechar el rápido crecimiento de esos países y sus programas de CSS para fortalecer la alianza global para el desarrollo basándose en los diversos enfoques y experiencias. Explicó que la UE propone el establecimiento de algún mecanismo de intercambio entre donantes, países socios y economías emergentes (por ejemplo, en plataformas regionales donde hay experiencias exitosas de desarrollo de capacidades y prácticas de gestión de la ayuda) para compartir experiencias con vistas a la definición de principios compartidos y compromisos diferenciados.

-Finalizó su exposición reafirmando que: (1) los cambios en la distribución del poder y en la generación de la riqueza mundial, plantean serios y urgentes retos a la UE; (2) la UE debería incorporar en sus estrategias y en sus instrumentos de cooperación para el desarrollo, de manera más decidida, mecanismos de carácter marcadamente horizontal que se basen en el enfoque del intercambio de conocimientos, en la difusión de experiencias exitosas de los países en desarrollo y en la exploración de fórmulas complementarias de cooperación; (3) es posible que se deba proceder con cautela ante el avance de la CSS, no tanto en cuanto a sus principios, filosofía y contribuciones al desarrollo internacional, sino en la medida en que la co-existencia de diferentes formas de ponerla en práctica recomiende sopesar la conveniencia de un enfoque selectivo por parte de la UE y; (4) iniciar un proceso de esclarecimiento sobre la CSS y CTr explorando sinergias entre las instituciones comunitarias y los Estados Miembros con más trayectoria en este enfoque, capitalizando, por ejemplo, las experiencias en CTr de Alemania, las capacidades de interlocución en plataformas regionales latinoamericanas



de promoción de la CSS de España, los aprendizajes en cooperación triangular descentralizada de Francia, los enfoques de exploración de complementariedades en esquemas de cooperación triangular Sur-Sur-Sur de Holanda y el apoyo vía triangulación a la sociedad civil y a las Universidades de los países en desarrollo de Suecia y Bélgica. También deben aprovecharse las lecciones aprendidas por otros donantes del CAD (Japón y Canadá) con más experiencia en la cooperación triangular.

Para finalizar la jornada **Guillermo Santander Campos, investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)**, abordó su ponencia sobre la cooperación triangular, centrándose en el análisis de sus costes y beneficios a partir de estudios de caso de la cooperación española en América Latina.

-Antes de presentar los resultados de dos estudios de caso de CTr en los que participa la cooperación española -uno con Guatemala y Argentina en el ámbito de la seguridad alimentaria y otro con Paraguay y Chile en materia de fortalecimiento del sector público- el investigador explicó la metodología que fue aplicada para llevar a cabo estos análisis en el terreno, basada principalmente en la realización de entrevistas con los agentes involucrados en cada proyecto.

-Introdujo las principales enseñanzas de los estudios de casos que giraron en torno a la potencialidad de las iniciativas triangulares para dotarlas de viabilidad. En esta línea, destacó su capacidad en impulsar acciones cooperativas que, en el ámbito bilateral, no hubieran podido ser viables. Igualmente, subrayó la existencia de estas iniciativas gracias a las complementariedades identificadas entre el donante tradicional -mediante su aportación financiera- y el socio oferente en términos de conocimientos en el ámbito técnico. Sin embargo, añadió que ese reparto de responsabilidades no se presentaba de manera tan rígida y sistemática.

-Resaltó los beneficios que se derivaron de la existencia de realidades similares entre el socio oferente y el socio receptor, de su cercanía, de sus respectivas experiencias previas y de los conocimientos acumulados. En el marco de las iniciativas triangulares analizadas, la cooperación española trataría de captar los valores añadidos que procura la participación del socio oferente. A ese efecto, citó el mejor conocimiento que poseían los funcionarios chilenos hacia las dinámicas y culturas de trabajo en Paraguay.

-Otra enseñanza que fue destacada fue el vínculo de la CTr con los principios de la eficacia de la ayuda tales como el potencial que tendría esa modalidad para generar una mayor apropiación por parte de los socios receptores. Sin embargo, ese beneficio estaría más en relación con la actitud que inspira la práctica de los donantes que con el esquema de triangulación en sí. Si por un lado se puede constatar que la dinámica triangular genera un mayor grado de responsabilidad a la hora de rendir cuentas, debido a la presencia de un segundo donante, por otro lado, se habría identificado un riesgo de diluir las responsabilidades entre ambos donantes de cara al socio receptor.

-Las iniciativas de CTr estudiadas demostraron la importancia de las capacidades institucionales y de interlocución del socio receptor como del rol que desempeña en la génesis de la iniciativa triangular, cuyo impacto tendría efectos directos en su protagonismo y liderazgo, de forma constante a lo largo de las distintas fases del proyecto.

-El investigador aportó importantes matices respecto a la distribución de tareas en el marco de la CTr especificando que la contribución del donante tradicional no se limita a un mero papel financiero: en ambos casos estudiados, la aportación de la cooperación española fue igualmente técnica. Resaltó que las tareas que incumben al donante tradicional no serían necesariamente ligadas al ámbito geográfico del proyecto, sino a su experiencia como donante y en la gestión de proyectos.

-Otro benefició que destacó respecto a la CTr y en términos de relaciones establecidas con el donante tradicional, fue la posibilidad de mantener una posición más distanciada con él sin que este último pierda visibilidad, ni control, sobre todo en las fases ligadas a la toma de decisiones.

-Las últimas enseñanzas que recalcó se centraron en el desarrollo de las capacidades pero no de manera multidireccional. La consolidación de las capacidades de los socios oferentes como “nuevos donantes” se beneficiaría sobre todo a partir del aprendizaje derivado del trabajo compartido con España. En cuanto al fortalecimiento de las capacidades del socio receptor, se desplegaría en el marco bilateral sur-sur.

-A modo de conclusión, señalo la necesidad de disponer de una definición estratégica que incluya las distintas combinaciones y dinámicas de triangulación ejecutadas para poder establecer criterios de pertinencia. A título de recomendaciones, alentó a la cooperación española (1) a crear espacios de reflexión en sede y en las OTC para fomentar el intercambio y la difusión de experiencias; y (2) atribuir una especial atención a los mecanismos de comunicación y de diálogo debido a la complejidad añadida por el esquema triangular para garantizar una comunicación fluida y equilibrada entre las tres partes.