Lo viejo y lo nuevo
para conceptualizar
la cooperación Sur-Sur.
Aportes conceptuales y
recomendaciones
para la política Argentina.

ESCENARIOS Y DESAFÍOS DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR *A 30 AÑOS DE LA DECLARACIÓN DE BUENOS AIRES*

Directora:
Miryam Colacrai

Investigadora Principal:
Alejandra Kern

Investigadores:
Miguel Vallone
Valeria Pattacini
Lara Weisstaub

REALIZADO POR EL CENTRO
DE INVESTIGACIÓN EN
COOPERACIÓN INTERNACIONAL
Y DESARROLLO CICI+D
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL
DE SANMARTÍN.

SINOPSIS

Trascurridos 30 años de la Declaración de Buenos Aires sobre CTPD (Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo) y habida cuenta de los cambios producidos en el sistema internacional, la trayectoria recorrida por los países en desarrollo, la aparición de nuevos actores en la cooperación internacional y la elusividad que presenta el concepto de cooperación Sur-Sur, la elaboración de este documento ha perseguido un doble propósito:

En primer lugar, se ha abocado a **realizar un seguimiento de la evolución conceptual,** observando matices, ascensos y descensos en su relevancia, su aplicación a situaciones diversas, la propia desarticulación sufrida por el Sur en los ochenta y el giro "adaptativo" que experimentaría la cooperación internacional al orden económico neoliberal en los noventa. Asimismo, **pretende rescatar la revalorización de la cooperación Sur-Sur** en esta etapa presente de crisis financiera internacional cuya profundidad atraviesa múltiples dimensiones del quehacer humano.

En segundo término, **analiza las claves conceptuales con las cuales se sostiene la definición de cooperación sur-sur en una muestra de países de América Latina,** ya que se estima que el diseño de una estrategia conjunta que posicione a la región en los principales foros de discusión internacional, requeriría básicamente "hablar el mismo lenguaje". El trabajo presenta, además, algunos aportes de políticas y escenarios posibles con propuestas para desarrollar por la Argentina en la búsqueda de consensos mínimos y sugerencias de tareas relativas a su propio desempeño.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....79

PARTE I. ORIGEN Y EVOLUCIÓN CONCEPTUAL DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR HASTA FINES DE LA DÉCADA DE 1990.....83

1. PRIMERA ETAPA (´60-'70): PROMOVIENDO UN CAMBIO DEL ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL.....85

1.1. Contexto político.....85

1.2. Contenidos del concepto.....88

2. SEGUNDA ETAPA ('80): LA DESARTICULACIÓN DEL "SUR".....91

3. TERCERA ETAPA (´90): EL GIRO ADAPTATIVO DE LA COOPERACIÓN AL ORDEN ECONÓMICO NEOLIBERAL.....93

4. CONCLUSIONES.....100

PARTE II. ACTUALIDAD Y APORTES PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA COOPERACIÓN EN EL "SUR GLOBAL".....101

1. HACIA LA BÚSQUEDA DE NUEVAS DEFINICIONES Y CONSENSOS INTERNACIONALES....103

1.1. El contexto histórico post-noventa.....103

2. LA DISPERSIÓN CONCEPTUAL SOBRE COOPERACIÓN SUR-SUR.....110

2.1 La definición en los ámbitos multilaterales.....111

2.2 La cooperación sur-sur en la política exterior de los países latinoamericanos.....117

3. APORTES CONCEPTUALES....120

4. RECOMENDACIONES POLÍTICO INSTITUCIONALES PARA LA ARGENTINA.....122

BIBLIOGRAFÍA.....38

ACRÓNIMOS.....135

INTRODUCCIÓN[1]

El desarrollo, el bienestar de los ciudadanos, la construcción de sociedades más equitativas, cohesionadas, en franco diálogo con el medio ambiente, con instituciones sólidas que garanticen una buena gobernabilidad, además de constituir metas a lograr por los estados en el marco de sus políticas nacionales, pueden estar potenciadas por la cooperación internacional.

Desde diferentes Acuerdos y agendas mundiales se promueve la acción mancomunada entre los países desarrollados y los países en desarrollo, sin embargo, la cooperación Sur-Sur tiene un papel decisivo en esas iniciativas mundiales para erradicar la pobreza, estimular el crecimiento económico y promover el desarrollo sostenible.

En los últimos cincuenta años hemos asistido a un sinnúmero de definiciones e ideas alrededor de la problemática Norte-Sur y, casi simultáneamente, se fue perfilando una nueva noción sobre las "relaciones sur-sur". También hemos sido protagonistas de flujos y reflujos del propio sistema internacional que dieron cabida a nuevas formas de cooperación, como así también a impulsos que se produjeron de abajo hacia arriba, o aquellos que desestimaron la relevancia de la cooperación entre similares y pusieron énfasis en una relación asimétrica dándole a ésta un fuerte contenido economicista.

Este panorama de la cooperación internacional parece hoy en día dar un giro importante, poniendo el acento en una revalorización de la cooperación sur-sur, dentro de la cual los países en desarrollo aprenden a aplicar de una mejor manera políticas y prácticas exitosas de sus pares, teniendo en cuenta sus prioridades nacionales.

En este momento, las crisis mundiales en finanzas, alimentos y cambio climático exigen una cooperación aún mayor entre los países en desarrollo. Como nunca antes, los países en desarrollo están llamados a enfrentar de manera colectiva múltiples desafíos mundiales que amenazan con revertir el

1. La búsqueda de información contó con la colaboración de Yamile Carrero Mantilla (UNSAM); María Fernanda Paba (UNSAM); María Elena Lorenzini (UNR)

avance del desarrollo. **En ese contexto, la viabilidad del concepto Sur-Sur dependerá del grado de coherencia con que se formulen las estrategias y de la naturaleza de las relaciones entre los Estados comprometidos.** La construcción de puentes entre los países del Sur necesita la creación de una atmósfera apropiada, una profundización del conocimiento mutuo, la selección de prioridades y estrategias eficaces y sostenibles en el tiempo para que esos procesos de "mejoramiento de las capacidades" sean una real contribución a su desarrollo.

Entre los problemas que se deben enfrentar para concretar la cooperación sur-sur **está el de cómo transformar lo que es, en su mayor parte una expresión de deseos, en actos concretos y significativos,** tarea difícil si se tiene en cuenta la gravitación de las prácticas vigentes que actúan en sentido contrario.

A la vez, es necesario capitalizar la experiencia con que se cuenta en el ámbito de la cooperación Sur-Sur, puesto que cuando ella se ha implementado de modo sistemático, con metas alcanzables y se le ha dado continuidad en el tiempo, ha demostrado que constituye un instrumento eficaz para potenciar capacidades y maximizar complementariedades. Asimismo, resulta de vital importancia reconocer que existe aún un potencial subutilizado que puede viabilizarse en procura de un mejor desempeño a escala regional y con vistas a una inclusión más justa y efectiva en el sistema internacional.

Si bien el espíritu que guía la cooperación Sur-Sur no está centrado en el afán de acumulación económica o en aspiraciones hegemónicas, son diversas las miradas desde las cuales se ha pretendido fundamentar el carácter de dichas relaciones. El surgimiento de la propia denominación y las primeras políticas al respecto, **adoptaban una perspectiva altruista y romántica,** subrayando que los propios Estados dependientes y "desposeídos" del sistema internacional se aliaban con el fin de ofrecer una resistencia al Norte industrializado, **primando en ellos una conducta solidaria, horizontal, cooperativa.** Desde otra vertiente, se ha tendido a enfatizar la autoconfianza nacional y colectiva y han concebido el desarrollo de los países menos desarrollados como el resultado de la reducción de la dependencia respecto del Norte, para lo cual la cooperación entre ellos era particularmente necesaria y constituía una estrategia política.

La trayectoria de la cooperación Sur-Sur, ya desde su concepción, ya desde su puesta

"...el espíritu que guía la cooperación Sur-Sur no está centrado en el afán de acumulación económica o en aspiraciones hegemónicas, son diversas las miradas desde las cuales se ha pretendido fundamentar el carácter de dichas relaciones..."

en práctica, los cambios que ha experimentado, la actualización de sus contenidos, son parte del interés de este trabajo. **En esa dirección se procura identificar y agrupar temporalmente distintas concepciones acerca de la llamada Cooperación entre países en Desarrollo o cooperación sur-sur.** En esta evolución se pueden observar tanto cambios en sus contenidos, como en sus motivaciones y fines, lo cual refleja, y a la vez construye, distintos momentos en las relaciones entre aquellos países más vulnerables a las estructuras políticas y económicas del sistema internacional.

En una primera parte, **se describe la evolución del concepto en el ámbito multilateral** de las Naciones Unidas **hasta fines de la década de los ´90,** destacando las particularidades del contexto histórico y las características del régimen de cooperación Norte-Sur en que se enmarcan estas definiciones.

En una segunda parte, **se analiza en profundidad el contexto de cambios producidos en el sistema internacional y en los distintos ámbitos de cooperación internacional (Sur-Sur y Norte-Sur)** que exigen nuevos y propios contenidos para la cooperación sur-sur. Finalmente y ponderando los conceptos analizados provenientes tanto de las ideas identificadas en el ámbito multilateral, como las provenientes de acciones y objetivos propios de la dimensión nacional, **se elaboran aportes para la consolidación de la cooperación sur-sur** en términos de conceptos y se sugieren algunas posibles líneas de políticas para su puesta en práctica.

PARTE I.

ORIGEN Y EVOLUCIÓN CONCEPTUAL DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR HASTA FINES DE LA DÉCADA DE 1990.

1. PRIMERA ETAPA
('60-'70): promoviendo un cambio del orden económico internacional.

1.1 Contexto político.

Se percibe **entre los años sesenta y setenta un "clima de época" que promovía unas relaciones más justas, la creación de un nuevo orden económico internacional,** la lucha contra el colonialismo, la búsqueda de nuevas formas de asociación entre los países del llamado "Tercer Mundo" y la discusión de los principios generales **que permitiesen transformar las relaciones entre los Estados al interior del Sistema Internacional.**

Las estructuras económicas, políticas y sociales implantadas en épocas coloniales, trajeron como consecuencia, en gran medida, que los países en desarrollo de América Latina, África y Asia se hubiesen mantenido en una situación de aislamiento unos de otros, con una insignificante vinculación comercial, en medio de un profundo desconocimiento recíproco y soportando una serie de recelos y conflictos mutuos, que también constituyeron factores de subdesarrollo, de atraso y de dependencia externa[2].
Es necesario recorrer la historia del Movimiento de los No Alineados y anclar en sus comienzos en Bandung (1955), en la Conferencia Preparatoria de El Cairo (1960) y en su formalización propiamente dicha en la Cumbre de Belgrado (1961), el surgimiento de nuevas formas de cooperación política.
En la primera reunión del Movimiento de No Alineados en 1955, se trató incluso la cuestión de la cooperación norte-sur, remarcando la necesidad de participación de los países receptores en la construcción de políticas de cooperación. Esta posición se reiteró en algunos órganos de la ONU, notablemente la UNCTAD, que dieron voz a los demandantes y recipiendarios de ayuda al desarrollo.

El mapa mundial de las relaciones internacionales y las cooperaciones, tuvo un giro significativo durante el período de la Segunda Posguerra, no sólo porque comenzó el periodo de la Descolonización -con la consecuente aparición de nuevos estados- sino porque, casi de modo paralelo con ese proceso, emergió un renovado espíritu internacionalista que apuntó a darle identidad a las relaciones entre los Estados con menor

2. Maldonado, Guillermo, "El SELA y la cooperación Sur-Sur", en Revista Nueva Sociedad, nº 60. Pag . 45, mayo-junio 1982.

"...bajo esta lógica Este-Oeste, durante la década del '60 los poderes coloniales usaron las políticas de ayuda para consolidar su presencia e influencia en la nueva era post-colonial..."

desarrollo relativo. Con la Guerra Fría como el telón de fondo, estos países intentaron hallar modos alternativos de vinculación que les permitieran tener en sus relaciones internacionales una mayor cuota de autonomía y manejarse con más amplios márgenes de maniobra respecto de las políticas de las Grandes Potencias y del modo en que ellas diseñaban el Orden Internacional.

En la dimensión norte-sur, el contexto de la Guerra Fría marcaba una fuerte orientación política y geoestratégica en las políticas de ayuda al desarrollo, basadas en el auto-interés de las principales potencias, según se enmarcaran en la confrontación Este-Oeste[3]. También bajo esta lógica Este-Oeste, durante la década del ´60 los poderes coloniales usaron las políticas de ayuda para consolidar su presencia e influencia en la nueva era post-colonial y otros países industrializados comenzaron a crear y/o consolidar sus agencias y programas de ayuda.

En este contexto, la idea de generar una dinámica de relaciones Sur-Sur estaba íntimamente ligada a la posibilidad de reorientar y priorizar los vínculos, al reforzamiento de relaciones bilaterales ya existentes, a la gestación de nuevas relaciones para ampliar sus propias perspectivas de desarrollo y, a partir de allí, a formar un espacio que otorgase un mayor poder de negociación en los foros multilaterales. Asimismo, esta idea venía a reforzar acciones que se habían venido manifestando en el mundo subdesarrollado como formas diversas de oposición al Norte, en consonancia con la lucha anticolonial, la resistencia a la dependencia y a la explotación de los pueblos más débiles.

Precisamente, **el primer debate conceptual importante con respecto a la reorganización de las estructuras económicas globales tuvo lugar en el marco de la Primera Reunión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo** (UNCTAD) (Ginebra, 1964) cuyo propósito expreso era la integración de los países en desarrollo en la economía mundial, dentro de un marco propicio para el desarrollo[4]. **En este marco fue importante el rol desempeñado por los Países del Grupo de los 77 y, de modo significativo, de un grupo de países latinoamericanos.** Desde esa plataforma **se apuntó a articular las necesidades e intereses de los países en desarrollo y fomentar la cooperación política entre ellos,** en los espacios multilaterales como la Asamblea General, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) y otras agencias especializadas de las Naciones Unidas.

Fuera del marco de las Naciones Unidas, merece recordarse también la constitución de otros foros de solidaridad entre países

3. Este período puede caracterizarse como hegemónico de Estados Unidos en el ámbito de la ayuda, más allá de la existencia de programas multilaterales y de la aparición en 1956 de Programa de Ayuda de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

4. Para nosotros reviste particular importancia recordar que el primer Secretario General de la UNCTAD fue el economista argentino Raúl Prebisch, cuyas ideas tuvieron gran influencia en las estrategias y políticas de desarrollo económico y social en los países en desarrollo. Entre sus innumerables logros, cabe destacar el haber llamado la atención de la comunidad internacional a favor de un significativo número de actitudes, en cuanto a las relaciones de los países desarrollados con las naciones en desarrollo, así como las modificaciones sustanciales en los esquemas tradicionales de la división internacional del trabajo. Desde la UNCTAD, Prebisch impulsó procesos de negociaciones comerciales entre los países ricos y pobres y estimuló la evolución de nuevos enfoques de la diplomacia multilateral para el desarrollo.

del Tercer Mundo; particularmente por su carácter tricontinental, la OSPAAAL (Organización de Solidaridad con los pueblos de América Latina, Asia y África) para promover "la solidaridad con los reclamos y las luchas de los pueblos del Tercer Mundo (La Habana, 1966).

En lo que respecta al espacio latinoamericano, se constituyó el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), con la firma del Convenio de Panamá, el 17 de octubre de 1975, posicionándose como mecanismo para afianzar la cooperación Sur-Sur, en este caso entre países latinoamericanos y la proyección de éstos, a través de dicha organización, hacia el mundo exterior en general y hacia otros países en desarrollo de Asia y África, en particular.

En función de lo expresado, **puede reconocerse que existían planteos y espacios para favorecer la cooperación Sur-Sur**, ya en el plano bilateral, subregional y regional tanto en América Latina, como en Asia y África, antes que fuesen anunciados Programas de Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (CEPD) y Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD). De todos modos, **lo distintivo en estos casos es que se ponía el acento en lo interregional y estaba directamente vinculado a la acción de los países en desarrollo en el ámbito de las Naciones Unidas.**

Como resultado de esta movilización del Sur, **en el seno de la Asamblea de la ONU, los ´60 fueron designados como la "Década del Desarrollo"**[5] . Junto con esta propuesta, **fue la primera vez que se realizó un llamado para incrementar los flujos de la ayuda.** En la declaración oficial de la década del desarrollo se solicitó un aumento significativo en los flujos de la ayuda internacional a los países en vías de desarrollo (aproximadamente 1% de las rentas nacionales combinadas de los países económicamente avanzados). De esta manera, **la década constituyó tanto una etapa de fortalecimiento de las relaciones entre los países en desarrollo, como una etapa de fortalecimiento de los reclamos hacia el mundo desarrollado.**

Una mirada retrospectiva permite hallar entonces los antecedentes de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo a nivel global en el transcurso de la década de los sesenta, en las reuniones de Belgrado, El Cairo, Lusaka y Argel de los países No Alineados. El término se acuñó en 1973 en la Asamblea General de las Naciones Unidas en la que se demandaron actividades más dinámicas y de ayuda mutua entre los mismos países en desarrollo para hacer frente a su condición económica y social.

El resultado de estas demandas se concretaría en Buenos Aires en 1978, al celebrarse la **Conferencia Mundial sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo** (CTPD), en la que los países asistentes adoptaron el Plan de Acción de Buenos Aires. Este plan trazó lineamientos generales acerca de la cooperación técnica. Los países de América Latina llevaron a cabo cuatro reuniones preparatorias en las que elaboraron una posición conjunta para la Conferencia Mundial en Buenos Aires: la Reunión Regional sobre CTPD en Lima (1976), el Programa de Acción para la promoción de CTPD (1976), la Reunión de Funcionarios Responsables de la Cooperación Técnica de los Países de América Latina (1977) y la Reunión de Coordinación Latinoamericana realizada bajo el marco del Sistema Económico Latinoamericano (SELA).

5. Esta primera Declaración produjo un marcado optimismo, sobre la posibilidad de acelerar las tasas de crecimiento de los países en vías de desarrollo.

1.2. Contenidos del concepto

El concepto de cooperación entre países en desarrollo ingresó formalmente en el ámbito multilateral de las Naciones Unidas en la Conferencia sobre cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD), realizada en Buenos Aires en 1978. **Una singularidad de la reunión de Buenos Aires en 1978 fue la laxitud o amplitud con la que se definieron las propiedades de la CTPD.** De alguna manera, se abrió el camino para que la relevancia de la cooperación técnica radicara no sólo en su contenido, sino en el simple hecho de implicar una actividad conjunta entre los gobiernos de la región. Parecía casi un ejercicio de contacto y de conocimiento con otros gobiernos para demostrar la posibilidad, la importancia y la efectividad de las colaboraciones y de las cooperaciones en la región. De allí que podamos realzar, también, su contenido político.

El acta de la conferencia daba cuenta de un proceso de cambio significativo en la estructura del sistema internacional a partir del proceso de descolonización, considerando que los nuevos estados -que representaban "a la enorme mayoría de la población del mundo"- comenzaban a participar en los asuntos internacionales. Se estimaba que esta participación también traía cambios "en el control y distribución de los recursos y en las capacidades y necesidades de las naciones"[6] . Este cambio **se percibía como una oportunidad para la acción conjunta de los países en desarrollo, en pos de una transformación del orden económico internacional establecido tras la Segunda Guerra Mundial;** la cooperación entre iguales se calificaba además como algo "nuevo" en la cooperación para el desarrollo. En la Declaración de Buenos Aires se expresaba:

"La cooperación técnica entre los países en desarrollo ha surgido como una nueva dimensión de la cooperación internacional para el desarrollo, que expresa la determinación del mundo en desarrollo de alcanzar la capacidad nacional y colec-

6. Naciones Unidas, Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo. Conferencia de Naciones Unidas sobre cooperación técnica entre países en desarrollo. Asamblea General, 1978, pag.5

"La cooperación técnica entre los países en desarrollo ha surgido como una nueva dimensión de la cooperación internacional para el desarrollo, que expresa la determinación del mundo en desarrollo de alcanzar la capacidad nacional y colectiva de valerse de sus propios medios, y la necesidad de crear el nuevo orden económico internacional"

tiva de valerse de sus propios medios, y la necesidad de crear el nuevo orden económico internacional"[7].

Teniendo en cuenta la percepción compartida de la Conferencia sobre este contexto, cabe distinguir algunos contenidos particulares del concepto acuñado en esta ocasión. En primer lugar, se utilizó la palabra **"cooperación" y no asistencia,** como se empleaba en el ámbito de las relaciones "norte-sur", reflejando así una noción de mayor simetría y aludiendo al sentido de "trabajo conjunto" más que a la noción de "transferencia". En este sentido, se destacaba la búsqueda de "beneficios mutuos" en este proceso.

En segundo lugar, **el punto de identificación común no hacía referencia a la geografía del "sur", sino a una identidad compartida, representada por la búsqueda del "desarrollo".** La referencia coincidía asimismo con una idea predominante acerca del desarrollo como un proceso lineal que todos los países podían atravesar. En este continuo lineal, se ubicaban entonces aquellos "desarrollados" y aquellos que se encontraban atravesando el proceso, "en desarrollo".

La tercera particularidad, era la apelación a una modalidad específica de cooperación: la cooperación técnica. Quedaba así implícita la distinción entre cooperación financiera y técnica y la desestimación de la primera –entendida como transferencia de capital-, precisamente porque ésta era una de las principales carencias de los países en desarrollo.

Dicha modalidad implicaba que los países en desarrollo podían *"….crear, adquirir, adaptar, transferir y compartir conocimientos y experiencias en beneficio mutuo, y para lograr la autosuficiencia nacional y colectiva, lo cual es esencial para su desarrollo social y económico"*. Asimismo, **se apelaba a una colaboración amplia y diversa, cuando afirmaban que la CTPD era un "proceso multidimensional" y que su alcance podía ser "bilateral o multilateral" y "su carácter, subregional, regional o interregional"**[8] **.**

7. Op. Cit. pag. 5

En cuarto lugar, **se aludía a un proceso esencialmente interestatal.** La cooperación debía *"...estar organizada por los gobiernos entre sí, los cuales pueden promover con tal fin la participación de organizaciones públicas y, en el marco de las políticas establecidas por los gobiernos, la de organizaciones privadas y de particulares"* (Bs.As, 78:4). De esta manera se reflejaba otro concepto altamente compartido por la sociedad internacional acerca del estado como actor clave del desarrollo.

Quinto, **no se hacía ninguna referencia a algún grado de concesionalidad** y esto marca una diferencia significativa con la cooperación norte-sur. La cooperación entre iguales que comparten un lugar desventajoso en la estructura del sistema internacional y que se coopera en pos de beneficios mutuos, excluye esta idea.

8. Op. Cit. pag 4.

Finalmente, es importante destacar que, si bien se entendía que ella representaba una nueva dimensión de la cooperación al desarrollo, **no se esperaba que reemplazara a la cooperación de los países desarrollados,** ya que también se necesitaba "la transferencia de tecnologías avanzadas y otras formas de pericia en las que esos países tienen clara ventaja". **La CTPD podía ser más bien complementaria** a ésta con el fin de "...aumentar la capacidad de las instituciones de los países en desarrollo de adaptarse y de absorber insumos adecuados procedentes de los países desarrollados."

9. Maldonado, Guillermo, El SELA y la cooperación sur – sur, Revista Nueva Sociedad, No 60. Pag. 11, 1982

La importancia de la acción conjunta de los países en desarrollo para la transformación del sistema económico internacional se reflejó también en iniciativas de cooperación económica, como ámbito diferente de la cooperación técnica. En 1979, tanto en el ámbito del G77 como de la Asamblea General de la ONU, se hicieron referencias a este tipo de cooperación. En ese año el G77 aprobó el "Plan de Acción de corto y mediano plazo para las prioridades relativas a la cooperación económica". Ellas incluían un sistema general de preferencias comerciales, creación de empresas multinacionales, cooperación entre organizaciones comerciales estatales de comercialización, establecimiento o reforzamiento de centros nacionales de transferencia de tecnología, acuerdos multilaterales de pagos y de crédito, examen de la posibilidad de crear un banco de los países en desarrollo, elaboración de estudios para el establecimiento de empresas multinacionales de producción entre países en desarrollo y elaboración de programas de intercambio de información en diferentes áreas[9]. En el marco de la Asamblea General de la ONU se destacó también que este tipo de cooperación constituía *"...un elemento indispensable para fomentar cambios estructurales que contribuyan a un proceso equilibrado y equitativo de desarrollo económico global en que los países en desarrollo intensifiquen su cooperación económica mutua para aumentar recíprocamente su capacidad y atender sus necesidades de desarrollo"*[10].

10. Cooperación económica entre los países en desarrollo. Pag. 2. Asamblea General, 109ª sesión plenaria, Naciones Unidas, 1979

Aún reconociéndose la estrecha relación entre los objetivos de la cooperación técnica y la cooperación económica, ambas se definieron como ámbitos diferentes de acción, siendo común la referencia a la última como cooperación "Sur-Sur". Lo cierto es que las motivaciones y el impulso de este tipo de cooperación fueron esencialmente políticos y, a través de ella, se aspiraba a producir un cambio en la estructura económica del sistema internacional.

2. Segunda etapa ('80): la desarticulación del "sur".

La década comenzó con amplias expectativas en el marco de las Naciones Unidas, donde los países en desarrollo se comprometieron a fortalecer aún más la cooperación entre ellos. Ella estaría guiada por el mismo objetivo de la década anterior: **establecer, mediante la acción colectiva, un nuevo orden económico internacional más justo y favorable para este grupo de estados.**

Este objetivo quedaba claramente reflejado en la Sesión Plenaria de la Asamblea General de 1979, al adoptarse una definición de la cooperación entre países en desarrollo, que realzaba la idea de que ella constituía un medio para construir un orden internacional basado en principios cooperativos. Se afirmaba así que,

"Los países en desarrollo promoverán activamente la cooperación técnica y económica entre sí, como elemento básico de los esfuerzos para lograr el establecimiento del nuevo orden económico internacional que, en cuanto tal, se basa en la cooperación entre todos los Estados" [11].

En este contexto, **se entendía a la CTPD como la manifestación de un "esfuerzo propio"** de un colectivo relativamente homogéneo -los países en desarrollo- destinado a fortalecer sus posibilidades económicas y mejorar sus posición en el sistema de relaciones económicas internacionales.

A través de la acción colectiva, los países en desarrollo se proponían alcanzar una amplia autonomía política y económica con relación a los países del norte. Este objetivo parecía entonces altamente posible en función de los movimientos iniciados por los países del sur. El clima de la época se reflejaba en afirmaciones como la siguiente:

"Los países en vías de desarrollo levantan posiciones económicas y políticas de crucial importancia en la arena internacional; y el rol cada vez más importante del Sur es una tendencia irrevocable. Con el fin de fortalecer aún más sus posiciones en la política global y en la lucha económica, estos países necesitan desarrollar estrategias que les aseguren su emancipación económica, política y cultural del Norte"[12].

Con este espíritu se creó en 1980 el Comité de Alto Nivel sobre Cooperación sur-sur dentro de Naciones Unidas, el cual se encargaría de monitorear los avances del plan de Buenos Aires. Como era de esperarse, dada la amplitud del concepto acu-

11. Cooperación entre los países en desarrollo. Pag. 2, Asamblea General, 109ª Sesión Plenaria, Naciones Unidas., 1979

12. Joy-Ogwu, U, "La cooperación Sur-Sur: problemas, posibilidades y perspectivas en una relación emergente", en Revista Nueva Sociedad Nro. 60. Pág.36, mayo-junio 1982

concepto acuñado en el Plan de Acción de Buenos Aires, dando expresa cuenta de los procesos de cooperación política y económica.

Las expectativas con las que comenzaron los ´80, no fueron finalmente cumplidas. Una de las principales causas fue, sin duda, la crisis de la deuda y la fragmentación que se produjo a partir de las estrategias de negociación individual de los países del sur.

La llamada "crisis de la deuda", pero particularmente la responsabilidad que se atribuía a los estados endeudados, afectó significativamente las ideas predominantes acerca del desarrollo y de la cooperación. **En la dimensión norte-sur, la ayuda se canalizó a través de programas para el ajuste estructural atados a reformas económicas y financieras que daban por hecho la muerte del desarrollismo y la intervención del Estado.** La crítica al Estado y el ensalzamiento del libre juego del mercado afectó directamente a la justificación de la ayuda. Incluso se vio la ayuda como una acción contraproducente, en la medida en que amplificaba una de las anomalías detectadas en los países en desarrollo: la hipertrofia de sus burocracias estatales. Por lo demás, si el mercado era capaz por sí mismo de promover el desarrollo ¿para qué proseguir con la ayuda?

En la dimensión sur-sur, y en un contexto altamente fragmentado, comenzaron también a reflejarse algunos de los puntos críticos de la cooperación norte-sur, que hacían evidente la necesidad de construir una concepción distinta. En este sentido, **se puso de manifiesto una tensión entre la concepción de las políticas exteriores de los países del sur, basadas en "intereses nacionales" y las expectativas de la cooperación entre ellos.** Como destacaba la experta nigeriana U. Joy-Ogwu,

"Quizá el desafío más significativo que encarará el concepto Sur-Sur es la interpretación que cada uno de los participantes hace de sus respectivos intereses nacionales. Todas las naciones definen el objetivo de su política exterior como la protección de su interés nacional. El problema es: ¿en qué medida una concepción estrecha de intereses nacionales puede dificultar las relaciones Sur-Sur? Claramente, las naciones participantes deberán ensanchar su interpretación de los intereses nacionales para construir las bases del diálogo Sur-Sur sobre realidades concretas"[13].

Como sostenía esta misma autora, uno de los caminos para ampliar esta definición de interés, era fomentar una mayor participación de la sociedad civil, promoviendo relaciones transnacionales. Entonces, un cambio hacia formas "extrainstitucionales" de cooperación, entendidas como "extraes-

13. Joy-Ogwu, U, "La cooperación Sur-Sur: problemas, posibilidades y perspectivas en una relación emergente", en Revista Nueva Sociedad, No 60. Pag. 12, mayo – junio 1982

tatales", podía mitigar los temores de paternalismo, uno de los puntos críticos tanto de la dimensión sur-sur como de la norte-sur.

Durante toda esta década se observa un largo silencio de documentos sobre la cooperación sur-sur en los ámbitos multilaterales, especialmente en la ONU. La desarticulación del sur en este período puso en evidencia los problemas de esta dimensión de la cooperación y no logró superarlos construyendo una visión alternativa y consensuada.

3. Tercera etapa (´90): el giro adaptativo de la cooperación al orden económico neoliberal.

El sistema internacional de la Guerra Fría estuvo marcado por una fuerte polarización ideológica que se sostenía en concepciones irreconciliables sobre el Estado y la sociedad. **Los principios de la década de los noventa, marcan un significativo quiebre del orden internacional existente,** donde gradualmente comienzan a definirse -aunque de modo desordenado y a veces contradictorio- los nuevos mecanismos y modalidades de la hegemonía internacional. La caída del muro de Berlín, el colapso de la URSS y la disolución del bloque de Este, diseñaron un nuevo mapa geopolítico que afirmaba la victoria del modelo capitalista.

Paralelamente, **el proceso de "globalización" que –en ciertos espacios políticos y académicos que lo convierten en parte de un pensamiento acrítico- fue percibido como inexorable.** Más allá de las múltiples definiciones que podríamos tomar, la "globalización" se refiere al conjunto de procesos interrelacionados que, con interacción e interdependencia creciente, se generan entre

Las expectativas con las que comenzaron los ´80, no fueron finalmente cumplidas. Una de las principales causas fue, sin duda, la crisis de la deuda y la fragmentación que se produjo a partir de las estrategias de negociación individual de los países del sur.

las distintas unidades constitutivas del nuevo sistema mundial en formación, incluyendo la ampliación del espacio geográfico y la modificación de los ámbitos de acción de los nuevos actores internacionales. Tomado en toda su complejidad, puede ser entendido como el proceso caracterizado por la proliferación de los flujos de ideas, personas, productos, servicios y capital que lleva al incremento de la interdependencia material y simbólica de las economías y las sociedades, y que también ha influido en la conformación del nuevo paradigma de la cooperación internacional. En este contexto, se intensificaron los procesos de integración de las economías a un mercado crecientemente global en términos financieros, comerciales y productivos. Cambiaron así, los patrones en los que se desarrollaban las líneas de ayuda al desarrollo en la dimensión norte-sur.

Uno de los impactos de la globalización hacia fines de la década fue la "desnacionalización" de los problemas del desarrollo, en tanto el Estado-nación se veía crecientemente limitado como espacio geopolítico capaz de enfrentar y resolver problemas cuyo impacto excedían los límites tradicionales de su soberanía.

En el nuevo escenario de Posguerra Fría, se fue generado un ambiente crítico y adverso a la AOD, que puede resumirse en la difundida metáfora que ilustra la situación, *"la fatiga o cansancio de la ayuda"*. Según este parecer, como el mundo en desarrollo había recibido cientos de miles de millones de dólares en concepto de ayuda en las últimas décadas y, sin embargo, seguía sin desarrollarse, quedaría justificada la reducción substancial del monto destinado a aquella. Los donantes comparaban incluso los crecientes flujos privados de inversión extranjera hacia el sur, argumentando que la superioridad de estos frente a la ayuda, representaba un nuevo y más efectivo camino para el desarrollo [14].

La liberalización económica fue presentada al mundo del desarrollo como la respuesta a estrategias ineficientes asociadas a la protección comercial, a los altos niveles de intervención estatal y a la captación de rentas por parte de los agentes económicos; fue mostrada también como la forma de aprovechar plenamente las oportunidades que ofrecía la globalización. El éxito de los nuevos países industrializados del Sudeste Asiático, basado en la adopción de una estrategia de crecimiento hacia afuera, se presentaba como un indicador claro de que la apertura y la integración al mercado internacional constituían una sólida base para el crecimiento y el desarrollo económico. El desarrollo de estos países fue, a la vez, un elemento clave de diferenciación que quebraba el sentido de homogeneidad del "sur" en términos de sus problemas de desarrollo y de su vinculación económica internacional.

En esta etapa se observa también el resurgimiento de cierto grado de condicionalidad de

14. The argument was that direct foreign investment generated employment, transferred advanced technology, inserted more efficient organizational models and improved working conditions, creating a positive "trickle-down" effect in the society as a whole. Some traditional donors, such as Germany, used these arguments to promote "public-private" cooperation actions, including German companies in projects that they themselves proposed.

“En el nuevo escenario de Posguerra Fría, se fue generado un ambiente crítico y adverso a la AOD, que puede resumirse en la difundida metáfora que ilustra la situación, ‘la fatiga o cansancio de la ayuda’...”

la AOD, similar a la que reinó en los sesenta, sustentándose en algo así como una regla de hierro: **“el que reforma recibe recursos”.** En este sentido, y dando prioridad a la efectividad de la ayuda, el CAD destacaba que ésta sólo había funcionado donde los países en desarrollo habían hecho esfuerzos propios y gozaban de una institucionalidad fuerte. Así, el esquema norte-sur incorporó una serie de requisitos político-institucionales para destinar ayuda, entre ellos, un marco político sano y estable, buen gobierno y amplia participación de la población local[15]. Estos requisitos constituyeron la noción de “selectividad”, dando así un nuevo nombre al establecimiento de condiciones para recibir ayuda. De este modo, los recursos de la cooperación norte-sur se fueron canalizando, incluso en países de menor desarrollo relativo, a crear competencias institucionales en los ámbitos de las políticas económicas, para establecer prioridades claras de desarrollo, a fortalecer las capacidades de administración y a mejorar en términos generales, las condiciones de gobernabilidad de los países que recibían cooperación.

En un contexto de disminución y restricción de la cooperación norte-sur, la cooperación sur-sur tenía entonces un importante espacio a cubrir, vinculado además con la nueva concepción del desarrollo humano propuesta por el PNUD [16]**.** Tal como se reflejaba en el informe del Comité de Alto Nivel de 1993, mientras habían ocurrido cambios dramáticos en el sistema económico internacional desde fines de los ´80, que afectaron a la economía de muchos países en desarrollo, estos no habían logrado mejorar las oportunidades de la CTPD, basada, entre otras cosas en la acentuación de niveles de asimetría entre los países en desarrollo[17]. Sin embargo, bajo este proceso de creciente diferenciación del sur y de búsqueda de una mayor inserción individual y competitiva de muchos de estos países en la economía global, se perdió una nueva oportunidad[18].

En 1995, la Asamblea General de las Naciones Unidas asume la importancia de la cooperación Sur-Sur como medio para alcanzar dos objetivos difíciles de articular en un mismo proceso: “autosuficiencia”,

15. CAD, Shaping the 21st. Century, 1996.

16. A principios de los años 90, el PNUD patrocinó, difundió y puso en marcha el concepto de desarrollo humano, que introdujo el economista Mabuh Ul Haq. El concepto de ´desarrollo humano´ ampliaba la idea de crecimiento económico y desarrollo de capacidades materiales, poniendo el acento en las opciones y capacidades de las personas, en todos los ámbitos. La idea de Ul Haq no supone una ruptura con los enfoques precedentes, pues sigue considerando necesario el crecimiento económico, e incluso adoptar procesos de ajuste para preservarlo, pero más como un medio para alcanzar elevados niveles de desarrollo humano que como un fin en sí mismo.

17. PNUD, High-Level Committee on TCDC, “New Directions for TCDC”, 1996.

18. El caso de la Argentina fue muy claro a través de su ruptura con el G 77 y con el grupo de No Alineados.

"...bajo este proceso de creciente diferenciación del sur y de búsqueda de una mayor inserción individual y competitiva de muchos de estos países en la economía global, se perdió una nueva oportunidad..."

en un mismo proceso: "autosuficiencia", por un lado, e integración en la economía mundial, por el otro. Se caracterizaba entonces a esta cooperación como *"...un elemento importante de la cooperación internacional para el desarrollo y una base fundamental para la autosuficiencia nacional y colectiva, así como un medio para garantizar la participación e integración eficaces de los países en desarrollo en la economía mundial...."* [19].

Lo que reflejaba este concepto, era en realidad una adaptación de las características políticas originales de la cooperación entre países en desarrollo –la fortaleza y autonomía del conjunto frente al mundo desarrollado- con la realidad de la globalización económica, que se percibía entonces como inmutable. **La idea era entonces buscar una integración en la economía internacional que fuese beneficiosa o más bien "eficaz", intentando sostener una base de autosuficiencia.** Esta idea resultaba más principista que real, pues dentro de una lógica de interdependencia, **la integración al sistema desde una posición de mayor vulnerabilidad implicaba que, en los hechos, se renunciaba a un amplio margen de autonomía.**

En esta misma línea de ideas, se hablaba también de *"dar forma a las fuerzas de la globalización y la liberalización económica"*, pero no de cambiarlas por otras formas de producción e intercambio. Estas ideas reflejan un cambio muy significativo en el objetivo central de la cooperación sur-sur. Durante esta década, la cooperación entre países en desarrollo no se definió como un elemento de cambio del orden mundial, sino como un vehículo más de adaptación al orden económico neoliberal que se imponía como modelo triunfante tras la caída de la URSS. La siguiente cita refleja claramente el clima de esta época:

"A raíz de las recientes tendencias hacia la mundialización, se reconoce cada vez más que la cooperación técnica entre los países en desarrollo es un instrumento

19. Cooperación económica y técnica entre países en desarrollo. Pag. 2. Asamblea General, Quincuagésimo Período de Sesiones, Naciones Unidas

importante que permite a los países del Sur participar eficazmente en el nuevo orden mundial que está surgiendo, más aún, teniendo en cuenta la tendencia de los países industrializados a reducir la asistencia oficial para el desarrollo, en particular en lo que respecta a la asignación de fondos a los programas y organismos multilaterales"[20].

Por otro lado, durante esta década, **los procesos de integración regional adquirieron un importante impulso y se percibían como el principal instrumento de cooperación sur-sur,** no ya como una relación exclusivamente interestatal, sino como un espacio de vinculación empresaria. En el marco de las Naciones Unidas se destacaba que:

"La cooperación y la integración a escala subregional y regional se está convirtiendo en el pilar principal del actual proceso de reactivación de la cooperación Sur-Sur. Se están creando nuevas organizaciones de integración allí donde no existían, y las ya establecidas se están fortaleciendo, profundizando y ampliando, no sólo geográficamente, sino también en sus aspectos sustanciales. La tendencia no se limita a iniciativas oficiales entre gobiernos, sino que ha conducido también al establecimiento de diversos vínculos entre empresas[21].

En este contexto, se consideró necesario trabajar en pos de una mayor articulación entre la cooperación técnica y la cooperación económica en las relaciones sur-sur. El Informe de la Comisión del Sur de 1993 señalaba, por ejemplo, la importancia del reforzamiento de la cooperación en esferas como las finanzas, el comercio, los sectores industrial y empresarial, los servicios, los transportes y la infraestructura, entre otros, así como la revitalización de la cooperación económica y los acuerdos de integración en los planos regional y subregional[22].

A mediados de los ´90, la ONU intentó dar un nuevo impulso a la CTPD aprobando, en la Asamblea General, la propuesta sobre Nuevas Orientaciones, elaborada por el Comité de Alto Nivel para la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo. El documento proponía una orientación más estratégica para la CTPD, centrada en cuestiones prioritarias y con importante repercusión en gran número de países en desarrollo. Entre esas cuestiones se incluían, sin embargo, una amplia gama

"...Durante esta década, la cooperación entre países en desarrollo no se definió como un elemento de cambio del orden mundial, sino como un vehículo más de adaptación al orden económico neoliberal..."

20. Palabras en sesión conmemorativa de veinte años de la CTPD, Comunicado de prensa, Asamblea General, Naciones Unidas, 1998

21. Actividades operacionales para el desarrollo: cooperación económica y técnica entre países en desarrollo. Estado de la cooperación Sur-Sur, Informe del Secretario General. Pag. 7. Asamblea General, Quincuagésimo periodo de sesiones, Naciones Unidas

22. ¨Desarrollo y cooperación económica internacional. Acontecimientos relacionados con la aplicación de las recomendaciones del informe de la Comisión del Sur con especial hincapié en la cooperación económica Sur-Sur¨, Informe del Secretario General, Asamblea General, Cuadragésimo octavo período de sesiones, Naciones Unidas, 1993. El informe destacaba además el fomento de la conciencia de los problemas del Sur; b) el reforzamiento de la cooperación en la educación; la seguridad alimentaria, la ciencia y la tecnología, el medio ambiente, la información y las comunicaciones y los contactos de pueblo a pueblo y el mejoramiento de la organización y la cooperación Sur-Sur a nivel mundial.

gama de temas: comercio e inversiones, deuda, medio ambiente, mitigación de la pobreza, producción y empleo, coordinación de las políticas macroeconómicas, educación, salud, transferencia de tecnología y desarrollo rural[23]. El informe recomendaba como una de las iniciativas centrales, efectuar una integración operacional más cercana entre la cooperación técnica y la cooperación económica. Proponía también algunas iniciativas para mejorar la operatividad de la CTPD desarrollada hasta entonces, en búsqueda de una mayor efectividad: identificar países pivotes que sirvan como catalizadores para implementar esta cooperación, compilación de información sobre proyecto exitosos e innovadores, capaces de ser replicados e identificación de "productos CTPD específicos por área temática que puedan atraer financiamiento.

En ese contexto, la Asamblea General también exhortó a todos los gobiernos y a las organizaciones pertinentes de las Naciones Unidas a que consideraran la posibilidad de aumentar las asignaciones para la CTPD y a que buscaran nuevas modalidades de financiación para promover la cooperación Sur-Sur (esencialmente cooperación triangular y participación del sector privado).

Siguiendo las recomendaciones sobre las nuevas orientaciones, el PNUD elaboró el "Primer Marco para la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (1997-1999). El mismo se concentraba en dos áreas de trabajo. La primera, esencialmente conceptual, proponía dar apoyo al desarrollo humano sostenible, con particular énfasis en la erradicación de la pobreza, medio ambiente, producción y empleo, comercio, inversiones y gestión macroeconómica. En segundo lugar, **se buscaba mejorar la implementación mediante la promoción de la CTPD a través de la formulación y coordinación de políticas, mejoramiento de las capacidades y apoyo a la información.** Como cambio operativo hacia una mayor efectividad, proponía una estrategia basada en la gestión de resultados, enfatizando la focalización en programas, coherencia e impactos.

Este documento, desarrollado sobre el final de la década, destacaba las dificultades que la globalización y los programas de desarrollo basados en el libre juego del mercado habían tenido sobre estos países. **Se reconocía que, a pesar de la estabilidad macroeconómica alcanzada, persistían en ellos altos niveles de pobreza y marginación social.** Asimismo, se entendía que muchos países en desarrollo, particularmente en África, carecían de una capacidad productiva suficientemente desarrollada como para enfrentar la amenaza de la economía global, a menos que la comunidad internacional tomara medidas especiales de apoyo[24]. Como contrapartida, este contexto internacional presentaba la experiencia de países que habían logrado un nivel de crecimiento económico significativo, particularmente las nuevas economías industrializadas de Asia del Este, y que representaban una importante oportunidad para la cooperación sur-sur. **Se presumía que esta diferenciación del sur, proveía una base sólida para la transferencia de experiencias, especialmente en términos de nuevas técnicas y enfoques de organización de la producción que podían mejorar la productividad y la competitividad de las economías en desarrollo**[25]. Para ello, se consideraba a la CTPD no sólo efectiva en cuanto a sus costos, sino una alternativa capaz de transmitir experiencias más cercanas y más relevantes para la realidad

23. Examen de los progresos realizados en la aplicación del Plan de Acción de Buenos Aires y de la estrategia de nuevas orientaciones para la cooperación técnica entre los países en desarrollo. Pag. 3. Comité de Alto Nivel encargado de examinar la cooperación técnica entre los países en desarrollo, 13º período de sesiones, Naciones Unidas, 2003

24. PNUD Executive Board, TCDC Cooperation Framework (1997-1999), disponible en http://tcdc.undp.org/knowledge_base/framework.html#globdev (acceso diciembre de 2008)

25. Ibid, punto 9.

y los desafíos que enfrentaban otros países en desarrollo.

Finalmente, cabe agregar una característica más de la CTPD en este período. Ésta **se redefinió también en relación con los actores que la desarrollaban, ampliando el espectro de los mismos.** La ONU adoptó entonces una definición que trascendía la relación interestatal acordada en 1978:

"La cooperación Sur-Sur entraña relaciones bilaterales y multilaterales entre gobiernos, instituciones, empresas, particulares y organizaciones no gubernamentales de dos o más países en desarrollo de la misma región o de regiones distintas[26]*".*

Sintetizando entonces, este período estuvo marcado por una importante transformación del sistema internacional, tanto en términos estructurales como ideológicos. El fin del bipolarismo y la hegemonía de las ideas neoliberales incidieron tanto en la cooperación norte-sur, como en la cooperación sur-sur. En esta última **se observa un cambio en sus objetivos políticos, pues ya no pretendía cambiar el orden económico internacional, sino buscar la mejor integración posible de los países en desarrollo al mismo.** La adaptación a este orden económico implicaba dejar un mayor espacio para la acción del mercado y reducir la acción del Estado como motor y planificador del desarrollo. Bajo esta idea, **se abogaba por una mayor articulación entre cooperación técnica y económica, lo que en la práctica significó subordinar la primera a la segunda.** La cooperación técnica, especialmente de aquellos países que habían logrado mejorar su crecimiento y su PBI, se restringía entonces a transferir todas aquellas acciones de adaptación de sus economías al orden liberal internacional o bien aquellas que favorecieran la integración económica regional. **Paradójicamente, mientras proliferaban los procesos de integración regional, aumentaba la fragmentación del sur como grupo con una identidad común.**

La "focalización" promovida en el ámbito de las Naciones Unidas, aunque abarcaba un amplio abanico temático, transformaba a la CTPD en un instrumento funcional a este orden económico, a partir de la experiencia adquirida por aquellos modelos considerados "exitosos".

26. Actividades operacionales para el desarrollo: cooperación económica y técnica entre países en desarrollo. Estado de la cooperación Sur-Sur, Informe del Secretario General. Pag. 7. Asamblea General, Quincuagésimo periodo de sesiones, Naciones Unidas. 1995.

4. Conclusiones.

De la descripción precedente, queda claro que **la evolución conceptual de la CTPD o cooperación sur-sur, no estuvo exenta de recibir los impactos provenientes de los cambios en el contexto internacional,** especialmente en su dimensión ideológica y en la evolución de las relaciones norte-sur. Frente a la realidad de un grupo de países que accede a la semiperiferia, que se reconocen a sí mismos como "economías emergentes", **el mapa del "Sur" también ofrece variaciones y su conceptualización se vuelve más compleja.** A ello debe sumarse que el propio concepto de desarrollo marca una impronta diferente.

A pesar de variaciones en el concepto, se mantuvieron constantes algunas ideas que marcan las particularidades de la cooperación sur-sur. Es muy fuerte y reiterada la idea de "solidaridad" como criterio y hasta fundamento de la CTPD. Se destaca también la importancia de la "acción colectiva" ante un "otro" que fue tanto un norte desarrollado, un orden económico internacional injusto, o un contexto de globalización que ofrecía oportunidades.

El objetivo de autonomía y autosuficiencia fue fuerte en la primera y segunda etapa, pero se matizó y hasta reemplazó en los '90 con la idea de "integración".

Si bien la redefinición de la cooperación sur-sur en los ´90 estuvo ligada a la adaptación de los países en desarrollo a los criterios del orden económico neoliberal y no logró construir una visión alternativa, **es importante destacar al menos dos legados de este período en el que finalizó el conflicto Este-Oeste** que durante tantos años limitó las relaciones internacionales en todas sus dimensiones. En primer lugar, lo que se denomina **el fin del paradigma estatal,** que permitió abrir espacio para la participación de otros actores no estatales y subnacionales, así como de otros canales en las acciones de cooperación. En segundo lugar, **una creciente concepción menos asistencialista y más participativa de la cooperación internacional** en general, reflejada en términos como "asociación" y "apropiación", que se adecuaba muy bien a una cooperación basada en beneficios mutuos y en igualdad de condiciones.

Otro aspecto interesante es que tanto en los ´70 como en los '90 se hablaba de la cooperación sur-sur como algo "nuevo". Esto se debe a que fueron sin duda momentos fundacionales o bien refundacionales de este tipo de cooperación, en función de cambios significativos del contexto internacional.

Desde las Naciones Unidas se intenta a mediados de los años noventa reimpulsar la CTPD y se aprueba en la Asamblea General, la propuesta sobre Nuevas Orientaciones, elaborada por el Comité de Alto Nivel para la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo.

PARTE II.

ACTUALIDAD Y APORTES PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA COOPERACIÓN EN EL 'SUR GLOBAL'

1. *Hacia la búsqueda de nuevas definiciones y consensos internacionales*

1.1. El contexto histórico post-noventa

Para comprender el desarrollo de la cooperación en el nuevo siglo, es importante considerar tanto algunos hechos que marcaron un quiebre con el contexto internacional de la década anterior, como algunos elementos de continuidad que siguen latentes y continúan incidiendo en las relaciones internacionales.

Los atentados del 11 de septiembre y la declarada guerra contra el terrorismo, constituyen hechos que marcaron significativamente la agenda internacional, volviendo a situar los problemas de seguridad en el centro de la misma. A partir de entonces, se puede identificar una tendencia a la "seguritización"[27] de la agenda de cooperación, lo cual significa que sus motivaciones, sus objetivos y sus destinos se vieron crecientemente orientados por las prioridades de seguridad de los estados donantes, particularmente la lucha contra el terrorismo. En la retórica de muchos donantes, principalmente de EEUU, se construyó un discurso que vincula los problemas de la pobreza y el subdesarrollo con el surgimiento de grupos terroristas, como si existiera necesariamente una relación causal entre estos problemas, sin contemplar la historia y las particularidades de cada región del mundo. **Así, en la dimensión norte-sur, fueron perdiendo incidencia las motivaciones más altruistas y humanitarias de la cooperación, reinstalando, en cambio, argumentos vinculados con el interés nacional y la seguridad** del mundo desarrollado. Como afirma Sanahuja, "...en el nuevo contexto de la "guerra global contra el terrorismo", la lucha contra la pobreza parece ser relevante sólo en la medida que es funcional a la estrategias desplegadas en esa "guerra", o que contribuye a legitimarlas"[28].

Al mismo tiempo, l**a crisis económica iniciada en países como la Argentina a fines de 2001 y extendida luego en la región, hizo evidentes las limitaciones del modelo neoliberal** y de las recomendaciones del Consenso de Washington implementadas en América Latina. Como consecuencia, se produjo en gran parte de la región un cambio político significativo con la elección de gobiernos progresistas que volvieron a reconocer la relevancia del Estado-Nación en la planificación del desarrollo.

Por otro lado, entre las continuidades, la globalización sigue constituyendo un proceso que intensifica la interconexión entre estados y sociedades, con impactos significativos en el plano económico, político y social. De esta manera, al mismo tiempo que se hicieron evidentes las limitaciones

27. Para más detalles del tema ver Sanahuja, Jose Antonio, "La "securitización" de la ayuda tras el 11-S: ni seguridad, ni desarrollo" (http://www.mundubat.org/MT/Publicaciones/Prensa/Sanahuja.htm) y "Reality of Aid Report 2006" (www.realityofaid.org)

28. Ibid, p. 3

del libre mercado en el desarrollo de las economías, se reconoció la necesidad de la acción estatal para "administrar" de alguna forma la globalización, tanto en el nivel interno como en el nivel global. En este sentido, la virulencia de las crisis generadas por la volatilidad del capital financiero o de los impactos acarreados por la degradación ambiental fueron generando paulatinamente una conciencia sobre la necesidad de resolver estos problemas mancomunadamente, y han impulsado **una nueva forma de conceptualizar la cooperación asociada a la provisión de "bienes públicos globales".** Este nuevo espíritu penetró en los discursos sobre cooperación y comenzó a romper con la diferenciación entre "donante y receptor" para hablar de "asociación" y "responsabilidad compartida", como medio para enfrentar los "problemas globales".

En cuanto al concepto de desarrollo, los adjetivos propuestos como "humano", "participativo" y "sostenible" surgidos durante la década del 90, fueron nutriendo la construcción de **una concepción integral de "desarrollo humano sostenible"**[29]**.** A este concepto, centrado en el individuo y no ya en la "nación", se ha sumado recientemente un elemento colectivo: la meta de alcanzar mayores niveles de "cohesión social". La cohesión social, aparece con énfasis en la agenda de las organizaciones internacionales y sobre todo en las organizaciones regionales europeas y latinoamericanas cuando el fracaso de las propuestas de reforma estructural del consenso de Washington hace cada vez más visible la deuda social acumulada por dichas políticas[30].

Es importante notar que, al mismo tiempo que el concepto de desarrollo se ha ampliado y ha trascendido el espacio nacional, la cooperación norte-sur ha limitado su objetivo a la lucha contra la pobreza. La focalización en este objetivo tiende a reforzar el carácter asistencialista de la cooperación y a aumentar los flujos destinados al desarrollo de infraestructuras sociales y administrativas básicas, a la vez que restringe el espacio para proyectos de apoyo a sectores productivos[31].

Tanto los cambios en el concepto de desarrollo, como en las prioridades de la cooperación norte-sur fueron tomando cuerpo en tres iniciativas que consideramos centrales para entender el contexto en el que se está

"...al mismo tiempo que se hicieron evidentes las limitaciones del libre mercado en el desarrollo de las economías, se reconoció la necesidad de la acción estatal para 'administrar' de alguna forma la globalización..."

29. Este concepto se ha ampliado y tomado una nueva forma con la idea de "desarrollo como ampliación de las libertades", propuesta por Amarthya Sen.

30. Bodemer, Klaus. Entrevista a Klaus Bodemer. Revista Puente Europa. Año V. Número 3/4, Noviembre 2007.

31. Maestro, Irene, "El papel de la cooperación para el desarrollo en el contexto de la globalización", 2000, en www.redem.buap.mx/semmaestro.htm

"...al mismo tiempo que el concepto de desarrollo se ha ampliado y ha trascendido el espacio nacional, la cooperación norte-sur ha limitado su objetivo a la lucha contra la pobreza..."

revitalizando la discusión sobre la cooperación sur-sur, a saber: **el acuerdo sobre los Objetivos del Milenio, la Declaración de París y la identidad atribuida a los Países de Renta Media.**

Los Objetivos del Milenio constituyen el resultado de un proceso de síntesis de las Cumbres Internacionales realizadas en los noventa y de una búsqueda por mejorar la eficiencia de la cooperación para el desarrollo, particularmente desde la visión de los donantes agrupados en el CAD. La primera referencia surgió en el documento del CAD titulado "El papel de la cooperación para el desarrollo en los albores del siglo XXI"[32], que constituyó la base de la declaración conjunta entre las Naciones Unidas, la OCDE, el Fondo Monetario Internacional y el Grupo del Banco Mundial titulada *2000. Un mundo mejor para todos*[33]. En el encabezamiento de este documento se declaraba que *"el principal desafío al que se enfrenta hoy la comunidad internacional es el de la pobreza en todas sus formas"*. Y se afirma a continuación que: *"Fijar objetivos para la reducción de la pobreza es esencial para poder avanzar"*.

En línea con estos documentos, se aprobó la "Declaración del Milenio" en septiembre de 2000, en la Cumbre celebrada en el contexto de las Naciones Unidas, con la participación de 191 países (siendo 189 Estados Miembros en ese entonces), incluyendo a 147 jefes de Estado y de gobierno. Esta "**Cumbre del Milenio" institucionalizó el consenso sobre los desafíos que debía enfrentar la comunidad internacional,** acordando como meta alcanzar ocho objetivos conocidos como "Objetivos de Desarrollo del Milenio" (ODM). Este acuerdo significó un punto de inflexión para las reglas, normas y procesos de toma de decisión del régimen de cooperación internacional, en tanto la comunidad internacional definió objetivos acotados, indicadores y mecanismos para alcanzarlos en un espacio temporal definido hasta el 2015. La interpretación y los impactos de este proceso tienen diversas facetas.

Por un lado, los ODM son valorados como síntesis de los debates en torno a la complejidad del desarrollo en la agenda internacional y representan una guía para las acciones de cooperación internacional. Como afirma Sanahuja, *"la aparición de esa "agenda social" supone reconocer que la globalización necesita contar con objetivos y políticas específicas de desarrollo social"* e implica cuestionar las premisas del proyecto neoliberal de integración económica mundial[34]. En este sentido, l**os ocho objetivos acordados complementan la idea de desarrollo clásica,** comprendida en la necesidad de elevar el nivel de ingresos para superar la pobreza económica (ODM 1) con propuestas en el área de educación (ODM 2), salud (ODM 4,5 y 6), participación social (ODM 3) y el cuidado del medio

32. Ver http://www.oecd.org/EN/home/0,,EN-home-66-2-no-no-no,00.html

33. http://www.paris21.org/betterworld/spanish/home.htm El Consorcio PARIS 21 fue constituido en noviembre de 1999, Sus fundadores son la ONU, OCDE, BM, FMI y la UE.

34. Sanahuja, José Antonio, "Comercio, ayuda y desarrollo en tiempos de guerra: la "agenda social" de la globalización, estancada", Anuario del CIP 2004, p.2 217-241.

ambiente (ODM 7). Además reconocen la interdependencia creciente entre los Estados y la influencia del contexto internacional en las posibilidades de desarrollo de los países, particularmente el compromiso de los países ricos de facilitar el acceso a sus mercados para los países pobres (ODM 8).

Por otro lado, **el interés central puesto en la 'medición de resultados' de acuerdo con los indicadores propuestos, constituye una importante limitación, tanto para la selección de países destinatarios de ayuda como para la identificación de acciones de cooperación que no se ajustan a estos indicadores.** La preocupación por la efectividad se orienta entonces a sintetizar cuantitativamente "resultados globales", limitando así el margen de acción y la adaptación de la ayuda a contextos y necesidades particulares.

Luego de la Cumbre del Milenio, se sucedieron una serie de encuentros internacionales e intergubernamentales que incidieron en la reconfiguración del régimen. Entre ellos, cabe destacar la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Consenso de Monterrey), realizada en marzo de 2002. En estrecha relación con los ODM, su objetivo era lograr acuerdos concretos respecto de la movilización de los recursos necesarios para su cumplimiento.

Fueron dos los ejes centrales de este consenso: aumentar el financiamiento para el desarrollo -una demanda clara de los países en desarrollo- y mejorar la eficacia de la cooperación. Sobre el primer eje, si bien no hubo acuerdo para establecer sumas concretas, sí se alcanzó un consenso sobre la importancia de aumentar los flujos de AOD. Se descartó, sin embargo, recurrir a mecanismos alternativos de financiamiento del desarrollo, como emisiones de distintos instrumentos financieros, el uso activo de las reservas de los organismos financieros internacionales, e "impuestos globales" como la Tobin Tax, los gravámenes sobre emisiones de carbono, o por el uso del patrimonio común de la humanidad[35]. En este sentido, **Monterrey evidenció la continuidad de la hegemonía del modelo neoliberal,** no sólo al descartar estas alternativas, sino al afirmar que el comercio y la inversión privada constituyen las principales fuentes de financiación del desarrollo y que la AOD tiene un papel subsidiario para atender "fallas de mercado".

En cuanto al segundo eje, la eficacia de la ayuda, los donantes se comprometieron a modificar algunos mecanismos, tales como armonizar sus procedimientos operacionales para reducir los costos de transacción, a fortalecer la capacidad de absorción y la gestión financiera de los países receptores, a que las corrientes de recursos sean previsibles, utilizando instrumentos como el apoyo presupuestario; y a suministrar la ayuda a través de los planes de desarrollo y reducción de la pobreza definidos por los propios países en desarrollo.

Siguiendo los ejes de Monterrey, la Declaración de Paris de 2005 constituyó un hito central en el proceso de transformación del régimen de cooperación al desarrollo y tiene actualmente un importante impacto también para la cooperación sur-sur. Esta Declaración fue el resultado del Foro de alto nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, en el que participaron tanto países desarrollados como países en desarrollo, en marzo de 2005. Centrada en la preocupación por la eficacia de la ayuda oficial al desarrollo, la Declaración de París institucionalizó cinco principios-guía para la distribución de la misma: apropiación, alineación, armonización, gestión por resultados y mutua responsabilidad. Estos principios ya venían siendo discutidos en el seno de la OCDE y del Banco Mundial, pero en París adquirieron un estatus diferente al ser consensuados entre países desarrollados y en desarrollo. **La Declaración en su conjunto refleja una opción por el binomio "efectividad-selectividad" de la**

35. Sanahuja, José Antonio, ¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo, en Anuario CEIPAZ 2007, p 71-101.

"...la Declaración de París de 2005 constituyó un hito central en el proceso de transformación del régimen de cooperación al desarrollo y tiene actualmente un importante impacto también para la cooperación sur-sur..."

ayuda, en tanto instituye la noción de "buen gobierno" como un marco de condicionalidad. Al mismo tiempo, **vuelve a poner en el centro de la responsabilidad al Estado y a la cooperación como flujo estado-céntrico,** comprometiendo a los donantes con el fortalecimiento de las instituciones de los países donde éstas son débiles o bien no responden al ideal de "buen gobierno"[36]. A partir de los principios e indicadores establecidos para el 2010 la Declaración delimita las reglas de juego para la selección y ejecución de la cooperación norte-sur.

El impacto de la Declaración de Paris en la cooperación sur-sur se ha dado con relación a la aplicación de estos principios y ha generado una división entre aquellos países en desarrollo a favor de los mismos y aquellos que pretenden un modelo diferente. Tanto los preparativos como la reunión del Tercer Foro de Alto Nivel celebrado en Accra a fines de 2008 evidenciaron estas diferencias y dificultaron el consenso del "sur" respecto a las reglas de juego para la cooperación entre ellos.

Como tercer rasgo que contribuye a estructurar el contexto de la cooperación para el desarrollo de comienzos del nuevo siglo, **emerge de modo relevante la discusión relativa a los denominados 'países de renta media'.** Esta clasificación, propuesta por el Banco Mundial, implicó equiparar el concepto de desarrollo de los países con su PBI per cápita y derivó en la conformación de tres grupos diferentes de países: renta baja, renta media[37] y renta alta. Así, dicha categorización comenzó a utilizarse como criterio de selección para la AOD, destinada prioritariamente a los países de renta baja. A partir de ello se generó un importante debate internacional acerca de la identidad y del lugar de los países de renta media en la cooperación. **España y América Latina han tenido un importante rol en este debate, en tanto resulta estratégico para la modalidad adoptada y las acciones de cooperación que se dan en el espacio iberoamericano.**

36. La centralidad asignada al Estado ha tenido también sus críticas. Para Sanahuja, la Declaración de París "... parece encaminada a recrear el "Estado desarrollista" sobre nuevas bases, se limita a las relaciones entre actores estatales. Ello refleja una visión limitada del desarrollo y la gobernanza democrática, un proceso que también involucra a otros actores", Sanahuja, op. cit., pag. 96.

37. La categoría de renta media se subdivide, a su vez, en "renta media alta" y "renta media baja".

La caracterización de la mayoría de América Latina como países de renta media, en el contexto de una estrategia global de focalización de los fondos de AOD en torno a la reducción de la pobreza, ha significado una disminución sensible de dichos financiamientos y sobre todo, en términos simbólicos la perdida de centralidad de América Latina como participante del grupo de países "en vías de desarrollo".

Las políticas internacionales de cooperación para los llamados "países de renta media", en tanto economías emergentes, suelen proponer un esquema relacional similar al del régimen de cooperación norte-sur (donante/receptor con sus correspondientes asimetrías) pero, con un contenido temático destinado a generar contextos macroeconómicos estables, más que a resolver las "cuestiones sociales" del desarrollo de dichos países[38]. **Estas transformaciones han obligado a los países de América Latina a replantear su papel en el régimen de cooperación internacional –en tanto solicitantes y dadores de cooperación, lo cual se conoce como "rol dual"-.** España, por ejemplo, no sólo ha decidido apoyar dicha estrategia, sino que la impulsa abiertamente.

En este debate sobre países de renta media se identifican dos cuestiones claves: por un lado, el reclamo de estos países como destinatarios de cooperación al desarrollo. Por otro, la responsabilidad que se les atribuye como "nuevos donantes" en este espacio, y por tanto su rol en la cooperación sur-sur y en la cooperación triangular.

En el marco de las Conferencias Iberoamericanas de Jefes de Estado, comenzó a mencionarse esta problemática y a incorporarse en los comunicados especiales y en las Declaraciones Finales. España fue la sede de la 1º Conferencia Internacional sobre Cooperación con Países de Renta Media, desarrollada en Madrid del 1 al 2 de marzo de 2007, la Segunda tuvo lugar en San Salvador del 2 al 4 de octubre y la Tercera en Namibia del 4 al 6 de agosto de 2008. **Entre los múltiples argumentos para defender la continuidad de la AOD, se cuestiona la elección de la renta per cápita como indicador de desarrollo** por ser un mero un criterio económico. Esta elección ha quedado caduca, ya que responde a la concepción del desarrollo que primaba cuando se elaboraron las clasificaciones por nivel de renta. El reclamo de estos países quedó de manifiesto en el Comunicado Especial de la XVII Cumbre Iberoamericana, celebrada en Santiago de Chile (2007). En el mismo se reiteró "...el apoyo y la aplicación del *"Consenso de El Salvador"* sobre cooperación para el Desarrollo con Países de Renta Media, que principalmente hace un llamado a la comunidad internacional a: *"continuar brindando cooperación y*

38. Una prueba de esto es el análisis que realiza el propio "Informe sobre la cooperación en Iberoamérica acerca de la relación entre los perfiles de desarrollo y las necesidades de cooperación. Allí se destaca justamente que, a medida que la renta de estos países aumenta, las necesidades de cooperación se alejan de los sectores más básicos de salud, alimentación y educación. (SEGIB, 2007).

apoyando los esfuerzos nacionales de los países de renta media en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, y alcanzar oportunamente los Objetivos de Desarrollo del Milenio; tomar en cuenta criterios adicionales a la renta per cápita para la asignación de cooperación internacional; y promover la adopción de nuevas e innovadoras modalidades e instrumentos de cooperación y financiamiento internacional; así como apoyar más activamente formulas de cooperación horizontal y triangular, insertando la temática en referencia en las agendas de trabajo de los foros internacionales pertinentes para poder instrumentar efectivamente esta iniciativa".

Tanto en las conferencias internacionales sobre países de renta media como en trabajos académicos[39], se ha dado cuenta de múltiples desafíos que deben asumirse dentro del régimen de cooperación internacional. **Se señala la importancia de prestar mayor atención a las necesidades de desarrollo de los PRM; de reconocer la heterogeneidad y diversidad de los PRM a la vez que se recomienda tener en consideración el acervo internacional de principios compartidos; la importancia de la promoción de buenas prácticas, experiencias y la cooperación Sur-Sur; así como la validez de que los PRM tengan una mayor voz y representación en los Organismos Financieros Multilaterales, entre otros.**

"La caracterización de la mayoría de América Latina como 'países de renta media', en el contexto de una estrategia global de focalización de los fondos de AOD en torno a la reducción de la pobreza, ha significado una disminución sensible de dichos financiamientos..."

39. Entre ellos, cabe destacar Alonso, José Antonio, "Países de renta media: justificación y ámbitos de trabajo", ICEI. Madrid 2008.

2. *La dispersión conceptual sobre cooperación sur-sur*

Como un signo más de los cambios descriptos en el régimen de cooperación para el desarrollo, **encontramos en la actualidad una importante dispersión conceptual sobre la cooperación sur-sur.** Esa elusividad en las definiciones parece ser una característica presente tanto en los ámbitos multilaterales como también en los nacionales. Para detectar estas disparidades o matices conceptuales fue necesario analizar, dada su relevancia, los documentos de Naciones Unidas y de la OCDE, prestando especial atención a la forma en que se ha abordado el tema en las últimas conferencias internacionales desarrolladas durante el año 2008. En el ámbito nacional, se trabajaron los conceptos utilizados por una muestra representativa de países latinoamericanos, que reflejan la relación entre cooperación y política exterior.

2.1 La definición en los ámbitos multilaterales

Transcurridos 30 años de la Declaración de Buenos Aires y ante las limitaciones y dificultades del modelo de desarrollo neoliberal, la cooperación entre países en desarrollo vuelve a ocupar desde comienzos del nuevo siglo un lugar de relevancia en la discusión internacional. Se la califica, una vez más, como una "nueva dimensión" de la cooperación, en tanto vuelven a ser redefinidos sus contenidos.

En el año 2000, los países reunidos en la Cumbre del Sur decidieron dar un nuevo impulso a la coordinación de la cooperación entre ellos, en el marco de las Naciones Unidas. De esta forma, acordaron,

"Invitar al Administrador del PNUD a que fortalezca la Dependencia Especial para la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo como centro de coordinación de las Naciones Unidas para la cooperación Sur–Sur, preservando su identidad independiente y proporcionándole recursos suficientes para garantizar la plena aplicación de las decisiones de la reunión en la cumbre del Sur bajo su esfera de competencia, y para que pueda cumplir sus mandatos y responsabilidades pertinentes[40]*"*.

Se observan, desde comienzos del milenio, continuidades y cambios en los contenidos de la cooperación sur-sur o CTPD, con relación a la década de los ´90 y a las modificaciones de las cuales da cuenta el propio contexto internacional.

En cuanto a las continuidades, en el ámbito de las Naciones Unidas, **subsiste al igual que en los ´90, la idea de que la cooperación sur-sur constituye un medio para mejorar la inserción en el orden económico caracterizado por un intenso proceso de globalización de los mercados y de la producción,** y no ya de la transformación del mismo. **Permanece así la noción de la CTPD como mecanismo de adaptación al orden económico internacional,** considerando que es posible y beneficioso para todos los países participar "efectivamente" de él. En 2003 se destacaba, por ejemplo, que

"Los grandes cambios que han ocurrido en el sistema económico internacional desde 1980 –principalmente, la globalización de los mercados y de las estructuras de la producción y el movimiento hacia el establecimiento de un régimen de comercio liberal global- han acentuado la continua validez y relevancia de la CTPD como instrumento para asistir a los países en desarrollo para participar efectivamente en el nuevo orden internacional emergente" [41].

Ligado con esta idea, observamos que se consolidó una mayor integración de los conceptos de "cooperación técnica entre países en desarrollo" y "cooperación económica", bajo la noción aglutinadora de "sur-sur". Desde la década anterior, los países en desarrollo y la comunidad internacional en general, insistieron en la necesidad de poner mayor énfasis en este segundo concepto. Pero la idea de "sur" se refiere ahora a un conjunto más heterogéneo y, a la vez, altamente integrado en un sistema global, lo cual se refleja en el término "sur global", utilizado frecuentemente en la actualidad.

En este sentido, y tomando como base la Declaración de la Habana de la Cumbre

40. Declaración de La Habana, Primera Cumbre del Sur, 12 al 14 de abril de 2000, p.33

41. Revised Guidelines for the Review of Policies and Procedures Concerning Technical Cooperation Among Developing Countries, High Level Committee on the Review of Technical Cooperation among Developing Countries, Thirteenth session New York, 27-30 May 2003.

"...la idea de 'sur' se refiere ahora a un conjunto más heterogéneo y, a la vez, altamente integrado en un sistema global, lo cual se refleja en el término 'sur global'..."

del Sur en el 2000, el Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur decidió cambiar el nombre la "Unidad Especial para la Cooperación Técnica entre países en Desarrollo" por el de "Unidad Especial para la Cooperación sur-sur"[42].

Se reafirmó así la cooperación económica como una dimensión relevante de la vinculación de los países del sur, a ser impulsada desde el PNUD. En el informe del bienio 2005-2006 realizado por el Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur, se detecta un énfasis importante en distintos procesos de vinculación económica que se consideran dentro del concepto de cooperación sur-sur: procesos de integración regional, volúmenes de comercio intra e inter-regionales e incluso la inversión extranjera directa que ha tenido lugar entre países del sur.

Si bien la transformación de la Unidad Especial para la Cooperación Sur-Sur refleja una importante continuidad con la década anterior relacionada con la importancia de la cooperación económica, también evidencia algunos cambios. La opción por el concepto "sur-sur", implicó ampliar el alcance del concepto mismo de cooperación entre países en desarrollo.

La actividad del PNUD en este campo se redefinió en función de tres áreas interrelacionadas: diálogo político y desarrollo, intercambio de conocimientos sobre el desarrollo del sur y asociaciones público-privadas (gráfico 1)[43]. Aún cuando la segunda área representa el campo tradicional de acción de la cooperación técnica, ella cobró una dimensión distinta en este plano multilateral a partir de la utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Con la construcción del sistema WIDE (Web of Information for Development), el PNUD intenta consolidar la mayor base de datos sobre capacidades disponibles en los países del sur, a fin de facilitar la difusión de información sobre instituciones, experiencias, tecnologías y prácticas de cooperación entre ellos. Constituye asimismo una importante revalorización de las

42. Esta decisión fue incluida en la Resolución 58/220 de la Asamblea General.

43. Sobre estos tres pilares se elaboró el Tercer Marco de Cooperación Sur-Sur, como elemento de articulación de políticas entre las distintas dependencias de la ONU.

tecnologías y conocimientos endógenos de estos países y de su potencial para el desarrollo.

En el área de diálogo político, se intenta promover el intercambio de información

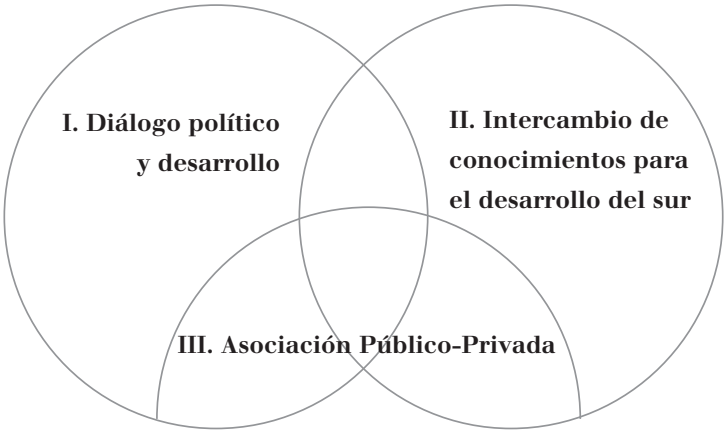

Gráfico 1: áreas de cooperación sur-sur promovidas por el PNUD

sobre estrategias de desarrollo entre los países del sur y la coordinación de políticas a través de cumbres y foros de discusión en temas como medio ambiente, género, seguridad alimentaria, entre otros.

Con relación al eje "asociación público-privada" se busca fomentar la vinculación entre empresas como componente de esta cooperación, reflejando así no sólo la interrelación entre las dimensiones "técnica" y "económica", sino también la inclusión de actores no estatales, específicamente del mercado. Cabe notar que la inclusión de estos actores representa un cambio significativo respecto de la definición inicial del Plan de Buenos Aires que definía a la CTPD como un ámbito de interacción puramente estatal.

Un segundo cambio tiene que ver con una fuerte orientación hacia los resultados. Se nota una creciente preocupación por la eficacia y la eficiencia de la cooperación sur-sur, que responde sin duda al mismo proceso de evaluación de la cooperación norte-sur. Resulta significativo que esta preocupación parece implicar también un intento por desligar la cooperación sur-sur de intereses y vinculaciones políticas. La Dependencia Especial para la Cooperación Sur-Sur afirmaba que su principal objetivo era llevar el programa de cooperación Sur-Sur más allá de las cuestiones relacionadas con la solidaridad política y centrándose más en los resultados[44].

El tercer cambio identificado en el ámbito de las Naciones Unidas es la incorporación de la cooperación triangular al ámbito de la cooperación sur-sur. La Unidad Especial para la Cooperación Sur-Sur integró ambas dimensiones reconociendo como su principal mandato:

"...promover, coordinar y apoyar la cooperación sur-sur y la cooperación triangular sobre la base de un amplio sistema global y de las Naciones Unidas." [45].

Se desprende de aquello, entonces, que **se ha agregado una dimensión norte-sur a la cooperación entre países en desarrollo.** Aparece claramente **un tratamiento**

44. Examen de los informes del Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ONU 15 periodo sesiones, SSC15/2, 2007.

45. www.tcdc.undp.org Acceso 08/11/2008.

discursivo simétrico de ambas modalidades de cooperación en cuanto a sus fines y a las ventajas que representa en términos de mayor eficiencia y efectividad. Tomando como eje estos últimos requisitos, se tiende a condicionar la definición misma de cooperación sur-sur, equiparándola con la de cooperación triangular: ambas constituyen una manera de utilizar capacidades del mundo en desarrollo en beneficio del mismo y a un menor costo.

En algunos casos, se ha identificado a la cooperación triangular como una "modalidad" de la cooperación sur-sur. Esta identificación se centra en acciones de cooperación técnica e implica una distinción entre tres tipos de actores: un "financiador", que puede ser tanto un país desarrollado como un organismo internacional, un "ejecutor" y un "receptor", tratándose en ambos casos de "países en desarrollo"[46]. De esta forma, la cooperación sur-sur queda encuadrada en categorías que definen roles y aportes limitados a una división de tareas entre un "donante" desarrollado, con capacidad de financiamiento y uno en desarrollo con capacidad de aportar conocimientos. A la vez, asigna un rol pasivo a quien "recibe".

Finalmente, **el último cambio que identificamos en la evolución del concepto a partir del 2000 es su vinculación con la idea de "amenazas transnacionales",** lo cual refleja una clara incidencia del proceso de seguritización de la ayuda. En algunos documentos se menciona concretamente la lucha contra el terrorismo como incentivo para la cooperación sur-sur y se argumenta que esta cooperación constituye una "respuesta" a este tipo de amenazas. **De esta forma, se estaría desvinculando a la cooperación sur-sur de lo que fue su esencia y su motivación originaria: superar colectivamente los problemas del mundo en desarrollo.**

Durante el año 2008, en vísperas de la próxima Conferencia Internacional sobre Cooperación entre Países en Desarrollo, se han desarrollado diversos encuentros internacionales relacionados con la cooperación al desarrollo, los cuales abordaron de alguna forma el tema de la Cooperación Sur-Sur y resultan relevantes para identificar matices o diferencias en el modo que ella tiende a ser conceptualizada[47]. Del análisis de los documentos resultantes de estos eventos es posible extraer algunas observaciones vinculadas a los actores que la impulsan y al tratamiento conceptual que se le ha dado.

Los actores que con mayor énfasis han impulsando el tratamiento de la cooperación sur-sur son, por un lado, España y por el otro, los países de América Latina. España, por sus vínculos lingüísticos e históricos se presenta como el interlocutor natural de la región ante la UE e intenta, asimismo, capitalizar dichas sinergias en otros foros internacionales. Esto explica que durante el 2008 un primer grupo de reuniones estuvo impulsado por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Cumpliendo con los mandatos emanados de la XVII Cumbre Iberoamericana (Chile, 2007), la SEGIB auspició la discusión sobre la cooperación Sur-Sur. Estos debates, que tuvieron como base **el "Informe sobre la Cooperación en Iberoamérica", constituyen uno de los principales esfuerzos de la comunidad internacional por conceptualizar la cooperación sur-sur.**

46. Para mayores detalles sobre esta categorización, ver el Informe de la Cooperación Iberoamericana 2007 elaborado por la SEGIB.

47. Se trata principalmente de las reuniones realizadas en Madrid, Nueva York, Cali, Santa Marta, El Salvador, Accra y Doha.

Dicho documento contiene un breve análisis con base en los conceptos tradicionales de cooperación (donante/receptor; multilateral/bilateral; horizontal/triangular), desdibujando el abordaje de la verticalidad y las asimetrías como variables centrales del análisis de las relaciones de cooperación. La omisión no es menor, puesto que parece adoptar el supuesto de una "naturaleza buena" de las relaciones Sur-Sur, dada por la condición de "Sur", entendido simplemente como la pertenencia al grupo de naciones en desarrollo[48].

A pesar de que el documento distingue los perfiles de las naciones en desarrollo a partir de la categorización "renta baja", "renta media baja" y "renta media", la pertenencia histórica de estos países al grupo de "receptores", aseguraría una suerte de empatía con los otros países, en su nueva función de "donantes". De allí que, la cooperación Sur-Sur, aparece como una modalidad privilegiada por su flexibilidad para adaptarse a las realidades locales.

Estas cuestiones, fueron puestas en discusión en los encuentros sucesivos realizados por la SEGIB. En particular, el encuentro en Cali (julio 2008), que contó con una amplia participación de representantes de cooperación y académicos de América Latina permitió un abordaje más complejo de la cuestión que no obstante, no lograron tener incidencia en la Declaración de San Salvador de la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno[49].

Un segundo grupo de reuniones, impulsado por los organismos pertenecientes al sistema de Naciones Unidas durante el 2008, estuvo fuertemente vinculado a los debates y discusiones referidos a la "gestión" de la ayuda para el desarrollo. El "3° Foro de Alto nivel sobre la eficacia de la ayuda al Desarrollo" llevado a cabo en Accra-Ghana 2008 y sus eventos preparatorios, así como, en menor medida las reuniones vinculadas a la "Conferencia Internacional sobre el financiamiento del Desarrollo" realizada en Doha a fines de ese año, construyeron un ambiente propicio dentro del cual la comunidad internacional pudiese abordar otra

"...se tiende a condicionar la definición misma de cooperación sur-sur, equiparándola con la de cooperación triangular..."

48. SEGIB, Informe de la Cooperación en Iberoamérica 2007.

49. A pesar de que existe un "Comunicado especial sobre cooperación para el desarrollo con países de renta media", no aborda los temas de la cooperación sur-sur.

vez la temática de la cooperación Sur-Sur.

A pesar de ello, **el tema no tuvo un lugar central en las declaraciones.** El Programa de Acción de Accra, constituye un plan de evaluación y seguimiento de la Declaración de París donde se recogen las sugerencias de las discusiones preliminares[50] y propone medidas que enfatizan el rol de los países receptores en la coordinación y liderazgo de las acciones de desarrollo, como un medio para aumentar la eficacia de la ayuda. **La cooperación sur-sur, aparece entonces como un "instrumento" para facilitar el aprendizaje de la experiencia de aquellos países en desarrollo que han superado con éxito algunos problemas.**

En Accra se insistió en evitar la misma crítica que se ha hecho a la cooperación norte-sur, afirmando que *"La cooperación para el desarrollo Sur-Sur debe observar el principio de no interferir en los asuntos internos, establecer igualdad entre los asociados en desarrollo y respetar su independencia, soberanía nacional, diversidad e identidad cultural y contenido local"*. Aquí conviene resaltar que estos principios, hoy llevados como ejes de discusión por parte de los países centrales, han sido constitutivos de la cooperación sur-sur a lo largo de su trayectoria y estaban presentes ya en 1978.

Por último, también en los documentos vinculados con el seguimiento del Consenso de Monterrey (Doha, 2008) se destacaron las virtudes de la cooperación Sur-Sur para mejorar la efectividad de la ayuda a la vez que se insistió en la complementariedad con las modalidades Norte-Sur. En este sentido, siguió la misma línea argumentativa de los eventos de Accra, que tienden a subordinar la discusión sobre la cooperación sur-sur en al marco de las discusiones norte-sur sobre la efectividad de la ayuda.

50. Nos referimos a la reunión llevada a cabo en Santa Marta, Colombia, para la "Preparación para el HLF3:El Camino Hacia Accra Consulta Regional de América Latina y El Caribe" en junio 2008.

2.2 La cooperación sur-sur en la política exterior de los países latinoamericanos

En paralelo con la evolución conceptual señalada, es importante observar la definición y el lugar que los países del "sur" están dando actualmente a este tipo de cooperación y cómo ella se vincula con sus políticas exteriores. En ese sentido se ha estimado necesario analizar los ejes conceptuales que sostienen la definición de cooperación sur-sur en una muestra de países América Latina. Se considera que este tipo de análisis resulta de suma importancia a la hora de definir una estrategia conjunta que posicione a la región en los principales foros de discusión internacional

Como una característica saliente de la década de los ´90, **se observa en una buena parte de los países de América Latina la creación de instituciones dentro de la estructura gubernamental, cuya función sería la de coordinar las actividades de cooperación al desarrollo,** tanto en calidad de "receptores" como de "oferentes". Un capítulo importante dentro de estas instituciones estuvo dedicado a la cooperación entre países en desarrollo, en muchos casos denominada "cooperación horizontal" y en otros "CTPD".

En los casos relevados, dos líneas se entrecruzan en la manera de concebir este tipo de cooperación. **Por un lado, aparecen referencias a un esquema conceptual de "oferta y demanda",** utilizando en muchos casos los términos "oferente" o "donante" y "receptor" y definiendo las acciones de cooperación como una secuencia lineal unidireccional, a partir del término "transferencia" (ya sea de conocimientos, experiencias, etc.). Esto resulta evidente, por ejemplo, en el formulario de cooperación de Colombia, que distingue entre "demandante" y "oferente".

También se observa el uso de estos términos en la Argentina, donde también se menciona, por ejemplo, que el FOAR permite la provisión de recursos humanos y/o financieros destinados a "transferir" capacidad técnica, administrativa y tecnológica.

Por otro lado, se repiten en los diferentes países las referencias a la cooperación horizontal como elemento para "construir" o "fortalecer" capacidades locales en un esquema de aprendizaje mutuo. La Agencia Chilena de Cooperación Internacional, por ejemplo, destaca como una de sus líneas guía para la cooperación horizontal el "compromiso con 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"[51]. 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, que ocupan un lugar posterior[52]. Paradójicamente, a pesar del formulario descripto, Colombia define a la CTPD como una alternativa para el establecimiento de socios "dispuestos a compartir sus ventajas comparativas, sus recursos, conocimientos y lecciones aprendidas"[53]. El caso de Colombia muestra que estas dos líneas no agrupan dos categorías de países, sino que se superponen incluso en la política de un mismo país.

Más allá del objetivo explícito en todos los casos de contribuir al desarrollo de otros países, la cooperación entre países en desarrollo se ha definido como parte de la política exterior de los mismos. Así, Perú destaca que "es un instrumento de política exterior peruana, que permite reforzar los lazos con países en desarrollo"[54]. Chile incluye como objetivo de esta cooperación, *"apoyar el logro de los objetivos y prioridades de la política exterior del Gobierno de Chile"*[55]. 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"*[56].

Como instrumento de política exterior, esta cooperación está asociada con la intención de fortalecer la "presencia" del país en la región. La cooperación entre países en desarrollo se define en este contexto como un medio para construir una presen-

"Más allá del objetivo explícito en todos los casos de contribuir al desarrollo de otros países, la cooperación entre países en desarrollo se ha definido como parte de la política exterior de los mismos..."

51. http://www.agci.cl/cooperacion-internacional/tipos-de-cooperacion/horizontal/objetivos/

52. Sarah-Lea John de Sousa "Brasil como nuevo actor del desarrollo internacional, la cooperación Sur-Sur y la iniciativa IBSA", Comentario, FRIDE, julio de 2008, pp. 1-5.

53. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional "Cuarenta años de la institucionalidad de la Cooperación Internacional en Colombia", Colombia, Julio 2008, p. 109

54. http://www.apci.gob.pe

55. http://www.agci.cl/cooperacion-internacional/tipos-de-cooperacion/horizontal/objetivos/

56. http:// www.abc.gov.br

cia positiva en otros países, basada tanto en una voluntad política como en una capacidad técnica para contribuir al desarrollo. En este sentido, en la Argentina se destaca, por ejemplo, que el Fondo Argentino de Cooperación Horizontal tiene el objetivo *"…de contribuir al desarrollo de países amigos, fortaleciendo las relaciones bilaterales y consolidando la presencia argentina en dichos países…"*[57]. La cooperación técnica de Colombia se propone no sólo *"promover capacidades nacionales"* en otros países, sino que también se orienta a fortalecer la "presencia colombiana en el contexto de los países en desarrollo, particularmente en América Latina y el Caribe"[58]. En el caso de Cuba, esta relación entre cooperación y política exterior presenta otras particularidades. En este caso se trata de proyectar un modelo económico y social que permita instalar un modelo de desarrollo independiente. Así, mencionan, por ejemplo, que Cuba *"…parte de la premisa de que este tipo de cooperación constituye un importante instrumento para estimular y fortalecer la independencia económica y avanzar hacia el verdadero desarrollo* (Alín, 2006: 46-47)"[59].

Si bien en la mayoría de los casos la relación entre política exterior y cooperación presenta un peso importante de la región, **el caso de Brasil se diferencia por su proyección en un escenario global.** Para ello, se apela más bien al concepto de cooperación sur-sur, y no CTPD u horizontal. Definida como uno de los pilares de la política exterior del Brasil desde 2002, la cooperación sur-sur enfatiza la dimensión del diálogo político, destacando casos como el Foro Brasil-África, las reuniones periódicas con los países árabes y el foro de diálogo IBSA con India y Sudáfrica, entre otros ejemplos.

Un último aspecto que cabe destacar, está particularmente referido al tipo de financiamiento de la cooperación entre países en desarrollo. Algunos países como Chile parten de la definición de que esta cooperación implica "costos compartidos". El caso de México es llamativo, pues utiliza la clasificación "vertical" y "horizontal" no en función del nivel de desarrollo relativo de los países que cooperan, sino de acuerdo con el esquema de financiamiento. De esta manera, la cooperación es horizontal si los países que cooperan comparten los costos y es vertical si sólo uno de ellos financia las actividades. Esto les permite decir, entonces, que desarrollan cooperación horizontal también en la dimensión norte-sur y vertical en la cooperación sur-sur. Para países como Argentina, Perú y Colombia, entre otros, la cuestión del financiamiento no es parte constitutiva de la definición, de modo que la ejecución de actividades puede ser tanto por costos compartidos como por fondos concesionales de quien brinda la cooperación.

Resumiendo, entonces, observamos las siguientes particularidades de la cooperación entre países en desarrollo definida como política estatal en América Latina:

- **Un predominio de los conceptos CTPD y cooperación horizontal en lugar de cooperación sur-sur.**
- **Una superposición entre un esquema "oferta-demanda" y un esquema de cooperación,** entendido como intercambio y aprendizaje mutuo.
- La **concepción de la cooperación como instrumento de política exterior** orientada a fortalecer una presencia positiva, esencialmente en otros países de la región.
- Una **orientación política hacia el escenario global** en el caso de Brasil.
- **Divergencias en los países en cuanto a incluir el tipo de financiamiento** como parte de la definición.

57. http://www.mrecic.gov.ar/portal/seree/dgcin/fo-ar.html

58. Dirección de Cooperación Internacional de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, "Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010", Colombia, 2007, p. 26.

59. Alín, Damián 2006 "Cuba-CARICOM. Por el mar de las Antillas. Una relación que no cesa de crecer" en Bohemia (La Habana) Año 98, Nº 25, 8 de diciembre.

3. Aportes conceptuales

La descripción y las consideraciones desarrolladas anteriormente nos han permitido elaborar una serie de **aportes cuya finalidad sería servir de base para articular definiciones en torno al concepto de cooperación sur-sur.** Sin duda estos aportes implican también una visión política que intenta construir espacios de acuerdo en la diversidad de los países "periféricos".

a) Valorizar la naturaleza política y los objetivos de cambio de la cooperación sur-sur.

La naturaleza política de la cooperación sur-sur **implica reconocer el vínculo entre ésta y la política exterior de los estados en desarrollo.** Sin duda este vínculo es problemático, pues tiende a definir a las acciones de cooperación más como una respuesta a intereses nacionales de una de las partes que a las verdaderas necesidades de la otra. Se repetiría así el mismo punto de crítica que se ha hecho tradicionalmente a la cooperación norte-sur. **Un camino posible sería entonces que los países del sur acordaran definir políticas exteriores basadas en intereses multilaterales y solidarios.** Esto implicaría poner nuevamente en el centro los objetivos de impulsar cambios en el sistema internacional a través de la acción colectiva. La crisis económica internacional actual ha puesto en evidencia las dificultades de este sistema y representa una oportunidad, quizás no para impulsar un cambio radical, pero sí para introducir "espacios de cambio" a favor de los países de la periferia.

La cooperación sur-sur debería transformarse entonces en uno de los ejes sobre los cuales construir la política exterior de los Estados en desarrollo y no, en cambio, definirla sólo como un "instrumento" de esta última al servicio de "intereses nacionales". **La propuesta debería ser entonces cambiar la entidad de la cooperación sur-sur como elemento constitutivo de toda la política exterior, como eje estructurante de la misma, y descartar su definición instrumental.**

b) Especificar las particularidades de la cooperación sur-sur

Tanto desde la teoría como desde la experiencia práctica se ha generado un consenso acerca de algunas particularidades y ventajas que presenta la cooperación sur-sur y que es importante destacar[60]. En primer lugar, el enfoque de esta cooperación se basa en la idea de "ayuda mutua", en contraposición con el enfoque más asistencialista de "dar ayuda por caridad". Este enfoque, ha implicado desde su origen respeto a la soberanía y búsqueda de beneficios compartidos en un juego de suma variable. La consecuencia natural de este enfoque es descartar del lenguaje de la cooperación sur-sur aquellas referencias a las categorías de "donantes", "receptores", "oferta" y "demanda". En segundo lugar, los Estados que cooperan enfrentan desafíos de desarrollo similares a nivel local y global, lo cual facilita la adecuación de las acciones a necesidades y perspectivas comunes. Tercero, en los espacios regionales, los países en desarrollo comparten aspiraciones y experiencias comunes en cuanto a la construcción y al desarrollo de la nación, semejanzas históricas y vínculos culturales, que facilitan la comprensión mutua y pueden mejorar la efectividad de los proyectos.
Reconocer estas particularidades es esencial para la consolidación de una definición compartida de la cooperación sur-sur.

Pero también es fundamental, aunque está menos explicitado, especificar también lo que "no es necesariamente" la cooperación sur-sur. No es, en su esencia, un instrumento para mejorar la efectividad de la cooperación norte-sur mediante la triangulación. Esto no significa que la contribución de donantes tradicionales a través de esta modalidad pueda resultar de mucha utilidad para fomentar acciones sur-sur, pero es importante la distinción entre ambas modalidades. Tampoco es la cooperación sur-sur una respuesta a "amenazas transnacionales", sino una respuesta colectiva a problemáticas asociadas al desarrollo de sociedades periféricas. Finalmente, no es necesariamente una cooperación que deba implicar un cierto grado de concesionalidad. Esto significa que **la idea de "donación" o de "aportes no reembolsables", puede o no estar presente, pero no es un elemento constitutivo de la definición de esta cooperación.**

c) Reconocer la amplia gama de acciones que constituyen la cooperación sur-sur y buscar articularlas en pos de un desarrollo integral.

Tal como surge de la descripción conceptual realizada en este trabajo, **la cooperación sur-sur es un espacio de vinculación multidimensional, que abarca tanto acciones de cooperación técnica, como económica, comercial, social y política. Asumir esta multidimensionalidad implica reconocer que la meta del desarrollo requiere de un conjunto de acciones coordinadas en el plano de la política exterior.** Esta coordinación implica coherencia interna entre las distintas agencias del Estado y coherencia externa en los diferentes ámbitos de discusión multilateral. Como consecuencia, es esencial que el desarrollo se constituya como el eje articulador de la política exterior de los estados del sur.

d) Articular una definición en torno a una nueva noción del "sur".

Si bien la noción de "horizontal" resulta valiosa para identificar una cooperación de tipo simétrica entre países con un grado similar de desarrollo, su uso se ha referido en algunas ocasiones a una paridad respecto del financiamiento de la cooperación. **Cabría entonces retomar la noción de "sur", no en su referencia geográfica, sino como concepto que agrupa a los Estados que han sido periféricos al desarrollo de los países con mayor bienestar social y económico.** Tomar esta concepción de "sur" implica también asumir la amplia diversidad cultural, económica, política y social de esta periferia, considerada en la idea de **"sur global"**. De esta forma, **la noción de "sur" constituiría una identidad basada en una realidad estructural**

60. Algunas de estas características fueron sintentizadas en ZHOU, Yiping, "Ampliando los puentes de la cooperación Sur-Sur" en Capítulos del SELA, N° 64, enero-abril 2002, pp.44-45.

compartida y diversa y no basada en la promesa de avanzar en un camino evolutivo lineal, donde los países se ubican en una escala de "grados" o niveles de desarrollo.

e) Diferenciar la cooperación triangular norte-sur de las acciones multilaterales sur-sur.

Dadas las discusiones actuales y la relevancia del tema **es necesario identificar claramente a la cooperación triangular como una modalidad particular de cooperación norte-sur.** En cuanto tal, implica negociaciones y acuerdos que respeten las particularidades y visiones de "tres socios" con una meta común: contribuir al desarrollo de un país mediante una acción específica y concreta. La coordinación de los tres socios debe darse en dos niveles: un primer nivel estratégico, donde se definen conjuntamente los objetivos de la cooperación, y un segundo nivel operativo, donde se acuerdan los aportes y roles de cada socio. El relato de algunas experiencias evidencia una primacía de este segundo nivel y ausencia o al menos dificultades en la implementación del primer nivel.

Las acciones de cooperación multilaterales entre países en desarrollo representan, en cambio, una modalidad de cooperación sur-sur orientada esencialmente hacia el logro de beneficios colectivos.

4. Recomendaciones político institucionales para la Argentina

Como cierre de este trabajo, resulta pertinente realizar algunas recomendaciones para la política argentina sobre cooperación sur-sur, tomando como base de los aportes conceptuales realizados e intentando contribuir a su materialización desde una visión que amplíe el debate interno y las posiciones tomadas en el plano internacional.

Las recomendaciones se articulan en dos niveles diferentes, pero sin duda interrelacionados: **a) los planteos que la Argentina puede hacer para consensuar con otros estados cómo configurar el espacio de la Cooperación Sur-Sur y b) las definiciones internas** que contribuirían a un mejor desempeño de la Argentina en la Cooperación Sur-Sur.

En el primer nivel, se propone:

» Consensuar una definición amplia de cooperación sur-sur, que incluya las dimensiones técnica, política y económica, pero articuladas en función del desarrollo integral de las sociedades periféricas.

» Consensuar una orientación de la cooperación sur-sur hacia áreas prioritarias para los países periféricos, como educación, ciencia, tecnología, protección ambiental, lucha contra la pobreza, problemas de género, generación y abastecimiento energético e infraestructura.

» Promover una discusión más amplia sobre los países de desarrollo intermedio, sin aceptar la clasificación de "renta media". En la dimensión norte-sur, esta discusión debería orientarse a definir una cooperación diferencial, sobre principios y modalidades diferentes de aquella que se

La Cancillería debería definir a la cooperación sur-sur como uno de los ejes estructurantes de la política exterior argentina

realiza con países con mayores dificultades de desarrollo y menores niveles de crecimiento. En este sentido, la Argentina debe estudiar y revalorizar sus capacidades locales y los aportes que puede hacer a partir de ellas, tanto para proyectos locales como para la búsqueda de soluciones a problemas globales.

» Elaborar estudios regionales de la cooperación experimentada, realizando una evaluación integral, comparable entre regiones, que permita identificar metodologías exitosas, mejorar aspectos de implementación y gestión y ponderar los resultados logrados. Esto permitiría acordar principios de cooperación y operacionalizar indicadores específicos para la cooperación sur-sur.

» Institucionalizar canales que permitan intercambiar experiencias, contar con información comparable y confiable. Podría crearse un "Observatorio" que analice acciones y tendencias de la cooperación Sur-Sur, dentro de alguna institución regional como el SELA. Para ello se puede involucrar la colaboración a nivel universitario.

» Promover una mayor sinergia entre los ámbitos multilaterales y bilaterales. La cooperación sur-sur ha descansado mayoritariamente en acuerdos bilaterales fuertemente asociados a otros intereses de política exterior. Los organismos multilaterales representan, en cambio un espacio más abierto y flexible para el desarrollo de acciones diversas. Esta característica permite la participación directa de diversas agencias estatales que encuentran espacios para desarrollar iniciativas de cooperación relevantes en sus propias esferas de acción. Es importante establecer mecanismos de comunicación que aseguren coherencia y aumenten la sinergia entre las iniciativas multilaterales y las bilaterales.

En el segundo nivel, para mejorar la política de cooperación de la Argentina, se propone:

» La Cancillería debería definir a la cooperación sur-sur como uno de los ejes estructurantes de la política exterior argentina y articular las acciones de las distintas áreas para contribuir a la misma.

» En un nivel operativo, **debería también definir líneas estratégicas, sostenibles en el tiempo y generar proyectos plurianuales para que la evaluación de sus resultados** y sus efectos pueda ser posible.

» Teniendo en cuenta la diversidad de acciones y los múltiples niveles de gobierno que participan en acciones de cooperación sur-sur, **es recomendable organizar un área interministerial y multinivel** (nacional-provincial-municipal), coordinada desde la Cancillería Argentina, cuyas funciones principales deberían tender a:

a- Coordinar la elaboración de un "Plan estratégico de Argentina en el régimen de

cooperación internacional", que dé cuenta de su rol dual y que establezca un marco de política plurianual, en el cual la cooperación sur sur sea uno de los pivotes de la misma, teniendo en cuenta su relevancia en las relaciones bilaterales y multilaterales.

b- Diagramar un "mapa" de las cooperaciones, sobre todo en este caso de la sur-sur, para dar coherencia al proceso de cooperación.

c- Propiciar una efectiva e institucionalizada coordinación y registro de las acciones de todos los actores de la cooperación en los niveles nacionales, provinciales, municipales y de la sociedad civil organizada.

» La Dirección General de Cooperación Internacional, como instancia de coordinación de este eje de política podría generar iniciativas concretas que contribuyan a mejorar las acciones de cooperación sur-sur en distintos ámbitos. Entre ellas se sugiere:

a) Organizar seminarios de "capacity building" (a desarrollarse con los países que participan de un acuerdo, o proceso de cooperación) para evitar los objetivos ambiguos / erróneos, el desperdicio de recursos, decisiones sobre sectores a ampliar o mejorar, los tiempos más convenientes para llevar a cabo determinada acción de cooperación, etc.

b) Llevar un pormenorizado control estadístico de toda la cooperación ofrecida y recibida por y hacia la Argentina en la dimensión sur-sur, por lo cual esta actividad tiene que estar relacionada con la sugerencia del diagrama de las cooperaciones donde se encuentren vinculados los diferentes niveles nacional-provincial-municipal.

BIBLIOGRAFIA

ABARCA AMADOR, Ethel. "El nuevo rostro de la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD) y las nuevas tendencias internacionales". Revista de ciencias sociales, N° 94, Universidad de Costa Rica, 2001.

AFRICAN DEVELOPMENT BANK. Evaluating Bank´s Assistance for Capacity Strengthening for Urban Water Supply and Sanitation entities in Regional Member Countries. 2004.

AGENCIA BRASILERA DE COOPERACIÓN. Orientación básica para la presentación de proyectos de cooperación técnica entre países en desarrollo – CTPD.

AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL. Memorias del seminario Avances de la cooperación triangular. Dirección de Cooperación Internacional de Accion social Bogotá, 2007.

AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE COLOMBIA Y BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (compliadores) Preparación para el HLF3:El Camino Hacia Accra. Consulta Regional de América Latina y El Caribe, Santa Marta, 2008.

ALONSO, José Antonio (Director del estudio). Cooperación con países de renta media: justificación y ámbitos de trabajo. Instituto Complutense de Estudios Internacionales, 2006.

ALTEMANI DE OLIVERA, Henrique. "China-Brasil: perspectivas de la cooperación Sur-Sur". Revista Nueva Sociedad, Nº 203, 2006.

BA-N'DAW, Safiatou. "Another way of thinking". Cooperation South, Nº 1, United Nations, 2001.

BOYE, Otto. "La CTPD y el actual contexto mundial Los nuevos paradigmas de la Cooperación Internacional". Capítulos del SELA, Nº 64, 2002.

COLUSSI, Marcelo. Cooperación sur-sur: otro mundo es posible. NOAL, 2006.

http://www.noticias.com/noticia/raul-castro-aboga-cooperacion-sur-sur-su-primera-intervencion-cumbre-noal-id.html, en consulta el 26/09/2008.

CUMBRE IBEROAMERICANA Declaración de El Salvador, XVIII Cumbre Iberoamericana San Salvador , 2008

DAC. Integrating Developing Countries in a Globalising World Economy – Key Points emerging from the CAD Informal Experts Meeting on Capacity Development for Trade. 1997.

DAC. Security Reform and Governance: Policy and Good Practice. High Level Meeting, 2004.

DAC. Experts Meeting on Peace Building and Development in Eastern Democratic Republic of Congo in the Context of the Region of Central Africa. 2004.

DAC. Development Committee Meeting. 2008.

"Declaración del Secretario General de las Naciones Unidas, Kurt Waldhelm en la Apertura de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo". Revista Integración Latinoamericana, Nº 28, 1978.

GRUPO DE LOS 77 Y CHINA. Programa de acción de la Habana. 2000.

GRUPO DE LOS 77 Y CHINA. Declaración ministerial con ocasión del 40 aniversario del Grupo de los 77. 2004.

GRUPO DE LOS 77 Y CHINA. Declaración de Marrakech sobre la Cooperación Sur-Sur. Conferencia de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur- Sur del Grupo de los 77. 2004.

GUÁQUETA, Alejandra. "La cooperación técnica en Colombia como una herramienta estratégica de política exterior". Colombia Internacional, Nº 30, 1995.

HAUSIKU, Marco. Extracts from selected statements by national leaders from Asia and Africa at the 2005 summit meeting in Jakarta that looked back to the founding of the Non-Aligned Movement in 1955, and ahead to the New Asian-African Strategic Partnership, which was adopted on 23 April 2005. Also included are comments from a newspaper columnist. For a summary of the Partnership's goals and plans, see the article in the Windows on the South section of this issue of Cooperation South. Cooperation South, United Nations, 2005.

JOHN DE SOUSA, Sarah-Lea. Brasil como nuevo actor del desarrollo internacional, la cooperación Sur-Sur y la iniciativa IBSA. Comentario, FRIDE, 2008.

JOY OGWU, Uche. "La cooperación Sur-Sur: problemas, posibilidades y perspectivas en una relación emergente". Revista Nueva Sociedad, N° 60, 1982.

KULESSA, Manfred. Evaluation of the Second Global Cooperation Framework of UNDP. 2005.

LECHINI, Gladys. ¿La cooperación Sur-Sur es aún posible? El caso de las estrategias de Brasil y los impulsos de Argentina hacia los estados de África y la nueva Sudáfrica. En publicación: Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina. Boron, Atilio, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006.

MALDONADO, Guillermo. "El SELA y la cooperación sur–sur". Revista Nueva Sociedad, N° 60, 1982.

MARTÍNEZ REINOSA, Milagros Elena. "Las relaciones entre Cuba y Haití: un modelo ejemplar de cooperación Sur-Sur". OSAL (Buenos Aires: CLACSO) Año VIII, Nº 23, 2008.

MBEKI, Thabo. Extracts from selected statements by national leaders from Asia and Africa at the 2005 summit meeting in Jakarta that looked back to the founding of the Non-Aligned Movement in 1955, and ahead to the New Asian-African Strategic Partnership, which was adopted on 23 April 2005. Also included are comments from a newspaper columnist. For a summary of the Partnership's goals and plans, see the article in the Windows on the South section of this issue of Cooperation South. Cooperation South, United Nations, 2005.

MEIRA NASLAUSKY, Marco. Tendencias y perspectivas de la CTPD. (ponencia presentada en la XV Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe realizada entre el 11 y 13 de marzo de 2002 en Montevideo, Uruguay, organizada por la Secretaría Permanente del SELA y el Gobierno de Uruguay), SELA, 2002.

MENON, Bhaskar. The First South Summit: A Critical Evaluation. Cooperation South, Nº 2, United Nations, 2000.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO. Cooperación al desarrollo técnica y científico - tecnológica, 10 años de gestión. Subdirección Nacional de Cooperación Internacional, Argentina, 1999.

MUKHERJEE REED, Ananya. "Regionalization in South Asia: Theory and Praxis". Pacific Affairs, Vol. 70, No. 2, University of British Columbia, 1997.

NACIONES UNIDAS. Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo. Conferencia de Naciones Unidas sobre cooperación técnica entre países en desarrollo. Asamblea General, 1978.

NACIONES UNIDAS. Cooperación económica entre los países en desarrollo. Asamblea General, 109ª sesión plenaria, 1979.

NACIONES UNIDAS. Cooperación técnica entre países en desarrollo. Asamblea General, Trigésimo quinto periodo de sesiones, 1980.

NACIONES UNIDAS. Cooperación técnica entre países en desarrollo. Asamblea General, 102ª sesión plenaria, 1983.

NACIONES UNIDAS. Cooperación para el desarrollo industrial y diversificación y modernización de las actividades productivas de los países en desarrollo. Asamblea General, 71ª sesión plenaria, 1991.

NACIONES UNIDAS. Desarrollo y cooperación económica internacional. Acontecimientos relacionados con la aplicación de las recomendaciones del informe de la Comisión del Sur con especial hincapié en la cooperación económica Sur-Sur, Informe del Secretario General. Asamblea General, Cuadragésimo octavo período de sesiones, 1993.

NACIONES UNIDAS. Actividades operacionales para el desarrollo: cooperación económica y técnica entre países en desarrollo. Estado de la cooperación Sur-Sur, Informe del Secretario General. Asamblea General, Quincuagésimo periodo de sesiones, 1995.

NACIONES UNIDAS. Primer marco de cooperación para la cooperación técnica entre los países en desarrollo. Junta Ejecutiva del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1996.

NACIONES UNIDAS. Estado de la cooperación Sur-Sur, Informe del Secretario General. Asamblea General, Quincuagésimo sexto período de sesiones, 2001.

NACIONES UNIDAS. Examen de los progresos realizados en la aplicación del Plan de Acción de Buenos Aires y de la estrategia de nuevas orientaciones para la cooperación técnica entre los países en desarrollo. Comité de Alto Nivel encargado de examinar la cooperación técnica entre los países en desarrollo, 13º período de sesiones, 2003.

NACIONES UNIDAS. Concienciación y apoyo del público respecto de la cooperación Sur-Sur, Informe del Secretario General. Asamblea General, Quincuagésimo octavo período de sesiones, 2003.

NACIONES UNIDAS. Estado de la cooperación sur – sur. Informe del Secretario General. Asamblea General, Sexagésimo periodo de sesiones, 2005.

NACIONES UNIDAS. Examen de los progresos realizados en la aplicación del Plan de Acción de Buenos Aires y de la estrategia de nuevas orientaciones para la cooperación técnica entre los países en desarrollo. Comité de alto nivel sobre la cooperación Sur-Sur, 14º período de sesiones, 2005.

NACIONES UNIDAS. Examen de los progresos realizados en la aplicación del Plan de Acción de Buenos Aires, la estrategia de nuevas orientaciones para la cooperación Sur-Sur y las decisiones del Comité. Comité de alto nivel sobre la cooperación Sur-Sur, 2007.

NACIONES UNIDAS. Informe del Comité de alto nivel sobre la cooperación Sur-Sur. Comité de alto nivel sobre la cooperación Sur-Sur, 2007.

NACIONES UNIDAS. Estado de la cooperación Sur-Sur, Informe del Secretario General. Asamblea General, Sexagésimo segundo período de sesiones, 2007.

NACIONES UNIDAS. The European Union preliminary views on "Increasing international financial and technical cooperation for development", Asamblea General, 2008

NACIONES UNIDAS. Programa de Acción de ACCRA, 3° Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, Ghana, 2008

NACIONES UNIDAS. Report of Follow-up International Conference on Financing for Development to Review the Implementation of the Monterrey Consensus, Doha, Qatar 2008

NACIONES UNIDAS. Draft outcome document of the Follow-up International Conference on Financing for Development to Review the Implementation of the Monterrey Consensus, Asamblea General, 2008

OECD. Forum on Partnerships for More Effective Development Co-operation. 2005.

OECD. Aid for Trade at a Glance 2007 – Country & Agency Partners. 2007.

OECD. Aid for Trade at a Glance 2007- Country Chapter for Argentina. 2007.

OECD. "We must do better" Trends in Development Assistance, Secretary General, 2008.

OHIORHENUAN, John F.E. "The South in the Era of globalization". Cooperation South, Nº 2, United Nations, 1998.

OPERTTI, Didier. "Cooperación Internacional, un concepto de dimensión política". Capítulos del SELA, Nº 64, 2002.

OPS. "La cooperación técnica entre países cumple 30 años". OPS Ahora. Boletín de la OPS, 2008.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. Cooperación técnica entre países en desarrollo. Informe de la secretaría. 52ª Asamblea mundial de la salud, 2000.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. La cooperación técnica entre los países de la región. Consejo Directivo OMS, Washington D.C, 2005

PARTHASARATHI, Ashok. "India's experience with TCDC". Cooperation South, Nº 1, United Nations, 2000.

PÉREZ, Daniel. Nuevas formas de cooperación regional. Publicaciones FAO, 1987.

PNUD. Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe País 2007. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Argentina, 2007.

PNUD. Defensa nacional: dimensiones internacionales y regionales. Contribuciones al debate. 2007.

RAMADHAR, E. Actitudes de los países en desarrollo. Dependencia de CTPD de la FAO, 1998.

SAGASTI, Francisco. "To shape the things to come: Development Cooperation in the 21st Century". Cooperation South, Nº 2, United Nations, 1999.

SANAHUJA, José Antonio, Comercio, ayuda y desarrollo en tiempos de guerra: la "agenda social" de la globalización, estancada, Anuario del CIP 2004, p. 217-241.

AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE CHILE. Cinco desafíos pendientes para la Cooperación Sur-Sur. Agencia de Cooperación Internacional del Gobierno de Chile, 2008.

SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA Informe sobre la cooperación iberoamericana apartado Informe de la cooperación sur sur Madrid , 2008

SECRETARÍA PRO-TEMPORE DE LA CUMBRE IBEROAMERICANA Estrategia de la cooperación en el marco de la Conferencia iberoamericana, Chile, 2007

SECRETARÍA PRO-TEMPORE DEL GRUPO DE RIO Elements of interest to member countries of the Rio Group in the context of the consultations concerning Chapter IV of the Monterey Consensus regarding increasing international financial and technical cooperation for development, Nueva York, 2008

SEVARES, Julio. "¿Cooperación Sur-Sur o dependencia a la vieja usanza?". Revista Nueva Sociedad, Nº 207, 2007.

UNESCO. Informe del Director General sobre las modalidades de aplicación de la cooperación y la solidaridad sur – sur en el ámbito de la educación y el estudio de viabilidad relativo a la creación de un fondo con ese fin, Anexo 1. 170ª reunión, 2004.

XALMA, Cristina. Informe de la cooperación en Iberoamérica. Estudios SEGIB No 2, Secretaría General Iberoamericana, 2007.

ZHOU, Yiping. Ampliando los puentes de la cooperación Sur-Sur. (Ponencia presentada en la XV Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe realizada entre el 11 y 13 de marzo de 2002 en Montevideo, Uruguay, organizada por la Secretaría Permanente del SELA y el Gobierno de Uruguay), SELA, 2002.