

# La cooperación Sur-Sur a partir de Accra: América Latina y el Caribe

María Clara Sanín Betancourt,  
*Directora, Enlaza Colombia*

Nils-Sjard Schulz,  
*Investigador Senior, FRIDE*

La cooperación Sur-Sur ha ganado gran protagonismo en las políticas globales de desarrollo a partir de su inclusión en la Agenda de Acción de Accra, el acuerdo alcanzado en septiembre de 2008 que refuerza las premisas de eficacia de la ayuda de la Declaración de París. Se abre así un espacio importante para fortalecer la cooperación Sur-Sur como mecanismo de aprendizaje horizontal y de promoción del desarrollo de capacidades nacionales. Sin embargo, existen todavía grandes desafíos para reforzar este tipo de cooperación a nivel conceptual y operativo, así como para medir mejor sus dimensiones e impactos.

Con vistas al nuevo task team de cooperación Sur-Sur del Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda (WP-EFF, por sus siglas en inglés), en este trabajo se pretende analizar las oportunidades y desafíos de la cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe. Muy similares en su trayectoria político-institucional y en sus pautas de desarrollo social y económico, América Latina y el Caribe constituyen un entorno privilegiado que, además, cuenta ya con algunas agendas compartidas en plena evolución. No obstante, el aterrizaje de la cooperación Sur-Sur en el marco de la Agenda de Acción de Accra y la Declaración de París también encuentra una serie de condicionantes específicos<sup>1</sup> a los que las futuras decisiones políticas y los trabajos analíticos deberán responder de forma concreta.

Las ideas plasmadas en este documento nacen de una reflexión conjunta de dos analistas políticos pertenecientes a la organización colombiana Enlaza y el think tank europeo FRIDE. Asimismo, se han beneficiado especialmente de conversaciones bilaterales mantenidas con expertos latinoamericanos y europeos a lo largo de los últimos tres meses, por un lado, y de un taller de debate realizado el 6 de marzo de 2009 en Bogotá, por el otro. Ambos autores quisieran expresar su profundo agradecimiento a todos los consultados por haber compartido su visión sobre un mecanismo de cooperación de gran relevancia para los países de América Latina y el Caribe.

---

<sup>1</sup> Ver como ejemplo Nils-Sjard Schulz: Poniendo en práctica París y Accra: Hacia una agenda regional en América Latina y el Caribe, Desarrollo en Contexto, FRIDE, enero de 2009

## La eficacia de la cooperación Sur-Sur: ¿Alguna inspiración de París y Accra?

En América Latina, la cooperación Sur-Sur se plantea como un mecanismo de gran relevancia para alcanzar no sólo los Objetivos de Desarrollo del Milenio, sino también para una agenda regional de desarrollo, preocupada, además de por la lucha contra la pobreza, por la desigualdad social y la débil institucionalidad. Entre los actores existe un amplio consenso sobre la necesidad de que la cooperación Sur-Sur sea eficiente y eficaz a la hora de lograr resultados a nivel de desarrollo, más allá de los procedimientos de “ayuda” (en vez de “desarrollo”) en los que la Declaración de París centra su atención. Sin embargo, el espíritu de París y Accra puede constituir una inspiración valiosa, ya que orienta la cooperación hacia el liderazgo de los países receptores y la horizontalidad entre los socios, fundamentándose sobre “principios de solidaridad” y reflejando el proceso de aprendizaje de donantes y países receptores. Mientras que mejorar la eficacia de la ayuda supone avances importantes para los países en vías de desarrollo, batallados especialmente por los países más dependientes en múltiples rondas de negociaciones, todavía existen recelos respecto de la imposición de criterios y procedimientos por parte del CAD, a los que habrá que prestar especial atención. También restan tensiones fuera del ámbito de los donantes: no todos los países del Sur aceptan los mecanismos establecidos por París como válidos para todo tipo de cooperación. Algunos países aplican los principios de la eficacia en la recepción de la ayuda de los donantes del CAD, pero no necesariamente enmarcan su actuación como proveedores en estos mismos principios. Aquí, el rol de los donantes convencionales embarcados en la cooperación triangular es muy relevante para iniciar el diálogo sobre la adaptabilidad de los principios de París y Accra a la cooperación Sur-Sur.

## Invirtiendo en capacidades nacionales: Sostenibilidad de la cooperación Sur-Sur

El futuro progreso y la consolidación de la cooperación Sur-Sur dependen en buena medida del desarrollo de capacidades nacionales de los países proveedores para poner en práctica la cooperación. Primero, es necesario reforzar las agencias y organismos de cooperación en sus capacidades de gestión, lo que implica también evitar la rotación y apostar por la profesionalización. Segundo, se requiere una mayor inversión en el conocimiento y la formación, incluyendo programas académicos en los propios países. Finalmente, se deberían promover políticas públicas y una planificación estratégica de la cooperación Sur-Sur en cada país proveedor que permita anclar institucionalmente las actuaciones más allá de los ministerios de Relaciones Exteriores e insertar la cooperación Sur-Sur en el debate con la sociedad civil y la opinión pública.

## El carácter múltiple de la cooperación Sur-Sur: En búsqueda de una identidad

La cooperación Sur-Sur tiene múltiples expresiones y no seguirá un modelo único (blueprint), ya que los países proveedores, con sus diferentes capacidades e incentivos, son muy diversos. La diferencia de sus modelos, esquemas y mecanismos son, para muchos especialistas de la región, una de las características que supone una gran riqueza y que no se debe perder en la apuesta por la eficacia de la ayuda. En América Latina y el Caribe, esta diversidad se percibe como un valor añadido que permite mejorar la oferta de la cooperación Sur-Sur. Por otra parte y a pesar de grandes esfuerzos de estandarización, también la cooperación Norte-Sur sigue pautas muy diversas, con diferencias sustanciales en la calidad y la cantidad entre los

donantes miembros del CAD. Sin embargo, existe un cierto riesgo de que la cooperación Sur-Sur centre la construcción de su identidad (y su discurso) en contraste frente a (en vez de la complementariedad con) la cooperación tradicional, lo que complicaría la complementariedad con la cooperación Norte-Sur. En general se requieren trabajos analíticos más sistemáticos para conocer a fondo los rasgos propios y diferenciadores que se encuentran detrás de las múltiples expresiones de la cooperación Sur-Sur.

## Desmitificar la cooperación Sur-Sur: Intereses e incentivos

Un paso fundamental para avanzar en la discusión sobre la cooperación Sur-Sur es superar la imagen idílica que generalmente se plantea. Al igual que la cooperación Norte-Sur, la cooperación Sur-Sur forma parte de las políticas exteriores de los países proveedores y por esa razón es necesario analizar y entender los intereses e incentivos. Algunos países buscan la proyección internacional basada en valores e ideologías; otros están abriendo mercados y recursos naturales, o buscan apoyo de posiciones en foros internacionales como las Naciones Unidas. Muchas veces se trata incluso de una combinación de varias de estas intenciones. Esta integración de la cooperación Sur-Sur en los objetivos de la política exterior de cada país es legítima, especialmente en un momento en que los fondos respectivos constituyen un esfuerzo significativo para los países proveedores, cuya opinión pública no siempre entiende las razones "altruistas" detrás de la cooperación Sur-Sur. En este sentido, es necesario un debate más sincero sobre si la cooperación Sur-Sur peligra el seguir las mismas dinámicas verticales de la cooperación Norte-Sur, en particular cuando tiene lugar entre países de diferentes grados de desarrollo. Este debate debería preguntarse también si el carácter que diferencia la cooperación Sur-Sur de la ayuda convencional quizás no esté en sus fundamentos sino en sus mecanismos y modalidades operativas. Es precisamente en este punto donde el carácter innovador y la libertad de actuación de los países del Sur puede haber mostrado mayores diferenciadores de la lógica vertical de la cooperación Norte-Sur.

## Sistematización y buenas prácticas: El gran reto

A pesar de no ser un mecanismo nuevo y contar con un extenso historial, existen muy pocos datos y análisis sobre la cooperación Sur-Sur y resta sistematizar las prácticas y aprendizajes. Es imprescindible invertir en mejores sistemas de información, estadísticas, cómputo y sistemas de seguimiento y evaluación. En América Latina y el Caribe no hay claridad sobre la oferta y la demanda en la cooperación Sur-Sur y es precaria la información estadística y financiera sobre los flujos que se están dando. Sistematizar las buenas prácticas representaría un apoyo fundamental para el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los países, además de mejorar la visibilidad, predictibilidad y transparencia. Mientras que se requiere más claridad con respecto a los volúmenes financieros, también se debería prestar especial atención a la calidad y el impacto de la cooperación Sur-Sur. El reto es encontrar el escenario que permita unificar la información y establecer mecanismos para su homologación que sea aceptado por todos los cooperantes y tenga la capacidad técnica para alcanzarlo. Por lo general, las buenas prácticas en la ayuda internacional convencional son identificadas y sistematizadas por el CAD. Pero en el caso de las prácticas Sur-Sur, parece evidente que estas deberían salir de una puesta en común por parte de los países del Sur. En América Latina no hay consenso sobre si el CAD representa la plataforma adecuada para sistematizar estas experiencias del Sur en consonancia con un refuerzo del rol del posicionamiento de los proveedores de la cooperación Sur-Sur a nivel doméstico, regional y global. La región cuenta con una gran variedad de instituciones (entre ellas la Secretaría General Iberoamericana, SEGIB, que publica los informes anuales sobre cooperación Sur-Sur en la región) que podrían facilitar este proceso de sistematización y estandarización, pero se requiere una mejor coordinación para evitar el riesgo de duplicar esfuerzos.

## Recogiendo los frutos: Medir el impacto

Incluso en las actuaciones más reducidas de la cooperación, existen narrativas muy relevantes sobre el impacto real que no se recoge en informes. Un problema central reside en que los responsables de las agencias proveedoras a menudo se centran en la gestión financiera y logística, y todavía no existe una suficiente cultura de evaluación. Sin embargo, no cabe duda de que la cooperación Sur-Sur pueda mejorar su legitimidad y visibilidad con base en mediciones de impacto y es una condición necesaria para fundamentar la discusión política sobre cómo abordar la eficacia de la ayuda considerando las particularidades de la cooperación Sur-Sur. Existen actualmente algunos ejemplos en los recuadros que ofrece el II Informe sobre cooperación Sur-Sur de la SEGIB<sup>2</sup>. Considerando las restricciones presupuestarias que se pueden presentar para este tipo de evaluaciones, en el futuro se debería recurrir a una mayor creatividad para conocer mejor los alcances y resultados de la cooperación Sur-Sur. En este sentido, se podrían hacer evaluaciones piloto con metodologías ágiles que permitieran un análisis coste-beneficio, para así obtener una percepción más clara sobre la eficiencia y la eficacia. Otro tema central de estas evaluaciones sería la acumulación de lecciones aprendidas, ya que también la cooperación Sur-Sur se enfrenta a desafíos con respecto a economía de escala y la adaptación a los contextos nacionales y locales.

## Coordinación de plataformas: Deshaciendo la dispersión del diálogo

A partir de la Agenda de Acción de Accra, la cooperación Sur-Sur se ha integrado en el gran dinamismo de la agenda de la eficacia de la ayuda. Teniendo en cuenta las necesidades de sistematización (ver más arriba), hay una gran necesidad de identificar más claramente los escenarios para promover la cooperación Sur-Sur con base en estándares, buenas prácticas y sistemas de información. A nivel global, dentro de la lógica democratizadora del Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda, se está lanzando en el CAD un task team sobre cooperación Sur-Sur que, bajo el liderazgo de Colombia, podría facilitar un espacio importante para el aprendizaje mutuo con vistas a la incorporación de los principios de la eficacia y la articulación con los donantes convencionales. Por otra parte el Foro de Cooperación al Desarrollo (FCD) del ECOSOC, que presentó en 2008 un valioso informe sobre la cooperación Sur-Sur, representa una plataforma multilateral preferida por muchos países del Sur. Entre el CAD y el FCD existe una cierta dicotomía, con el primero ofreciendo efectividad y capacidad para alcanzar resultados rápidos, y el segundo basándose en una mayor horizontalidad y legitimidad. Parece evidente, sin embargo, que la promoción de la cooperación Sur-Sur se beneficiaría mucho de una coordinación sensata y estratégica entre ambos espacios, en vez de oponer ambos procesos.

A nivel regional, existe una gran variedad de plataformas para debatir e impulsar la cooperación Sur-Sur, que está causando una cierta fragmentación de los esfuerzos. Entre las organizaciones y organismos intergubernamentales activas en esta área se encuentran la SEGIB, el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). En este sentido, América Latina y el Caribe no carecen de espacios de debate, pero aparentemente existen dificultades a la hora de llegar a conclusiones y acuerdos más definitivos que permitan emprender pasos concretos en temas centrales, como los sistemas de información y la estandarización. Una posible vía de solución podría ser una mejor división del trabajo entre las plataformas que debiera corresponder a las voluntades de los países de la región y reforzar con una apuesta por una mejor coordinación y comunicación entre los distintos organismos.

<sup>2</sup>Ver <http://www.segib.org/actividadesDatos.php?id=206&idioma=esp>

En todo caso, un desafío importante consiste en integrar el liderazgo de los actores que tienen más volumen de cooperación Sur-Sur e influencia en escenarios internacionales. Brasil o México podrían, y hasta cierto punto deberían, dinamizar los mecanismos de articulación y comunicación en América Latina y el Caribe. La agenda de la cooperación Sur-Sur en la región debe tener respuestas claras frente a la pregunta si su fin es un proceso de regionalización o una agenda regionalista que le brinde más herramientas institucionales y políticas para construir su identidad frente (en vez de junto a) la cooperación tradicional. El actual contexto de crisis e incertidumbre sobre los modelos de desarrollo puede ser un activador de este proceso.

## Cooperación triangular: Más allá de la financiación

En América Latina y el Caribe, la triangulación de la ayuda ha sido vista por varios donantes convencionales como un mecanismo de financiación ante la escasez y creciente reducción de los recursos que llegan a la región. Sin embargo, son pocos los esfuerzos financieros que los donantes tradicionales han aportado a este esquema y no existe claridad sobre los montos destinados. Para los donantes, la triangulación plantea varios desafíos, por ejemplo los mecanismos para establecer las reglas y aportaciones de cada país participante y los procesos de planificación conjunta que no representen un elevado coste burocrático y desgaste institucional. Además, los donantes del Norte consideran que su participación no debe ser entendida simplemente en términos financieros sino que debe articular también su expertise técnica y su apoyo en el desarrollo de las capacidades nacionales. Aparte de la financiación, los esquemas de triangulación pueden tener dos aportes muy relevantes para la cooperación Sur-Sur. Por un lado, sin duda impulsarán la necesidad del Sur de responder a los principios de eficacia de la ayuda planteados en París y Accra, ya que se están comprometiendo recursos de los donantes miembros del CAD. Por otro lado y siguiendo el mandato de la Agenda de Acción de Accra, los ejercicios conjuntos de planificación, implementación y evaluación que promuevan los donantes pueden ser ejercicios que permitan fortalecer las capacidades institucionales de los proveedores de la cooperación Sur-Sur.

## La crisis financiera: Un contexto imprevisible...¿Lleno de oportunidades?

La actual crisis financiera está impulsando cambios globales muy profundos, por ejemplo con respecto a las relaciones de poder en la toma de decisiones sobre bienes públicos globales (ver G8 -> G20). La recesión global genera dudas sobre el modelo de desarrollo que se ha venido aplicando. Por lo tanto, existe un espacio muy amplio para nuevas soluciones y propuestas creativas. En este contexto complejo, la cooperación Sur-Sur puede ser muy relevante debido a su apuesta por las capacidades nacionales, muy necesitadas en un momento de resurgimiento del Estado como actor central en la economía nacional y global. Sin embargo, también hay algunos riesgos. El primero consiste en la imprevisibilidad de la crisis que puede llevar a bruscos cambios políticos. En segundo lugar, también los proveedores del Sur pueden verse afectados por la necesidad de reducir gastos y por tanto de limitar los recursos para la cooperación Sur-Sur. Finalmente, los donantes convencionales parecen apostar por la cooperación Sur-Sur como una opción para recortar la financiación para el desarrollo desde el Norte e "invitar" al Sur a suplir las lagunas financieras.

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

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

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