

## **CAMBIAN LOS TIEMPOS, CAMBIAN LAS VOLUNTADES: MOTIVOS PARA CELEBRAR LA COOPERACIÓN SUR-SUR**

**Bruno Ayllón**

Investigador asociado al IUDC-UCM.

Investigador doctor en el Instituto de Pesquisa Económica  
Aplicada (IPEA) de Brasil

Un día como hoy, hace treinta y tres años, la Asamblea General (A/RES/33/134) hizo suyas las recomendaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo que originaron el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) suscrito por 138 países, en septiembre de 1978. En el año 2004, una nueva resolución (A/RES/58/220) declaró el 19 de diciembre como Día de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (CSS)<sup>1</sup> integrando bajo esta denominación las tres dimensiones, no siempre articuladas, de la cooperación entre países en desarrollo: la política, la económica y la técnica.

Entre las razones esgrimidas para mejorar e incrementar esta particular forma de cooperación, los miembros del Parlamento de la Humanidad (expresión acuñada por el historiador Paul Kennedy) adujeron las oportunidades que la CSS ofrecía a los países en desarrollo y a las economías en transición para alcanzar, individual y colectivamente, el crecimiento económico, el desarrollo sostenible, el logro de los Objetivos del Milenio y el refuerzo de las capacidades de los países menos adelantados, con la finalidad de favorecer su participación en los procesos de globalización y beneficiarse de los mismos.

En su ya habitual informe sobre el estado de la CSS<sup>2</sup>, el Secretario General de las Naciones Unidas, ha destacado el liderazgo de los países emergentes en la nueva geografía del crecimiento mundial, demostrando su “notable resistencia frente a la crisis económica” que ha “mejorado la fortuna económica de los países más pobres”. Es-

---

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

<sup>2</sup> Naciones Unidas: “Estado de la Cooperación Sur-Sur”, Informe del Secretario General. Asamblea General, (A/66/229), 3 de agosto de 2011.

tos cambios propiciados por el ímpetu de las relaciones Sur–Sur habrían conducido a modificaciones profundas “en la estructura de las relaciones internacionales” y estarían produciendo resultados en materia de desarrollo gracias al reconocimiento de las oportunidades y capacidades de los países del Sur y al aumento de la demanda por su cooperación, en sus diferentes modalidades (Sur–Sur, triangular, cuadrangular, cruzada, regional).

Muchas cosas han cambiado desde la proclamación del PABA y otras tantas permanecen iguales. Sabemos que no soplan buenos vientos a favor de la cooperación para el desarrollo. La crisis económica no es la única causa. En realidad estamos ante un proceso de más hondo calado derivado, entre otros factores, del cuestionamiento de la eficacia de la cooperación para producir resultados de desarrollo que sean durables y vigorosos. No se trata apenas de la “fatiga del donante”, como fue conocida la abrupta caída de los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en la década de los noventa. Nos encontramos en una fase de agotamiento de nuestro modelo de desarrollo y, como consecuencia, de la cooperación que realizamos desde el ámbito de la OCDE para expandirlo. De poco valdrá esforzarse en incrementar la eficacia de la ayuda si propiciamos la diseminación de un modelo de desarrollo fallido o, al menos, bajo sospecha. ¿“Quo Vadis”? mundo desarrollado, es la pregunta que debemos plantearnos antes de tomar impulso, para erguirnos y reconstruir en otras bases nuestro modelo y nuestra sociedad.

Ese modelo enfrenta hoy otras alternativas, pues es evidente la quiebra del pensamiento único y de las prácticas estandarizadas, del tipo *one size fits all*, en el debate sobre el desarrollo. El “ascenso del resto”, original rótulo de Fareed Zakaria para señalar la llegada de los países emergentes como uno de los tres cambios tectónicos del poder en los últimos quinientos años, ha modificado los términos de la ecuación de la economía, la política y el desarrollo sostenible. Ya no es posible despejar las incógnitas de un sistema internacional, esperemos que con un conjunto finito de soluciones, sin contemplar la miríada de siglas (BRICS, IBAS, BIC, EAGLES, CIVETS, PRM, BRICSAM, etc.) en las que intentamos agrupar a países como Brasil, China, India, Indonesia, México, Nigeria, Sudáfrica, Turquía o Vietnam, por citar algunos de los que

se estima ocuparán los veinte primeros puestos del PIB mundial en el año 2050, o incluso antes.

No es ningún descubrimiento afirmar que el potencial de la cooperación como instrumento de promoción del desarrollo ha sido menoscabado por las malas prácticas de los agentes de los países desarrollados, acentuadas por los reiterados incumplimientos en los compromisos de financiación de AOD, y por las carencias institucionales de los países en desarrollo, en una dinámica que se ha retroalimentado en progresión geométrica agravada, de forma insostenible, por la rígida dualidad en la configuración del sistema de ayuda internacional (el binomio donante-receptor) y por la excesiva dependencia de los recursos externos. En su vertiente pública (u oficial), la subordinación prioritaria de la cooperación a los objetivos de política exterior de los donantes fue uno de los principales obstáculos para conseguir el desarrollo del receptor.

La complejidad política y técnica que adquirió la ayuda con el correr de las décadas y la maraña de agentes, públicos y privados, implicados en su ofrecimiento, gestión y recepción, resultaron en frecuentes solapamientos y fallos de coordinación. La proliferación desordenada de organizaciones, agencias y mecanismos favoreció la fragmentación de las actividades y relativizó la vocación desarrollista y de motor del cambio social de la cooperación, en general, y de la AOD en particular. Además, la canalización de esta última incrementó considerablemente los costes de transacción soportados por los países en desarrollo, colapsando sus sistemas administrativos, dificultando una absorción no traumática y abocándola a perder buena parte de su atractivo como instrumento de financiación.

Por otra parte, la escisión del debate sobre la promoción del desarrollo y del papel de la cooperación y su segregación de la necesaria coherencia entre las políticas de los donantes, incentivadas por una visión asistencial que consideraba la ayuda como dádiva desconectada de las cuestiones que interesan a los países en desarrollo (comercio y acceso a mercados, inversiones productivas, propiedad intelectual, tecnología, deuda, reforma de las instituciones multilaterales, migraciones, etc.) fomentaron, en la primera década del siglo XXI, un sobredimensionamiento de la relevancia de la agenda de eficacia de la ayuda, sin preocuparse por situar en el centro de las discusiones, por lo menos hasta fechas muy recientes, la eficacia del desarrollo.

En este contexto, el crecimiento de las economías emergentes y el resurgimiento de la Cooperación Sur–Sur (CSS), después de dos décadas de pérdida de aliento, pero también la explosión de la filantropía, de la “diplomacia de las celebridades” y de la cooperación empresarial abrieron el juego de la oferta cooperativa, diversificando los abordajes y las formas de asociación entre agentes, complementando los enfoques, facilitando la financiación y, en suma, quebrando el monopolio de la cooperación de los países de la OCDE en esta nueva arquitectura de la ayuda.

La disminución de la dependencia de los flujos de AOD que propicia la CSS es un motivo de celebración para los países en desarrollo al permitirles, por ejemplo, esquivar la condicionalidad y las imposiciones, acceder a tecnologías adaptadas y respetuosas con los usos locales en sectores abandonados por los donantes tradicionales (desarrollo agrario y rural, energía), satisfacer demandas de desarrollo sin respuesta en campos cruciales (infraestructura, ayuda para el comercio, generación y fortalecimiento de capacidades negociadoras), reducir costes, incrementar la eficiencia de la cooperación y flexibilizar la rigidez en los procedimientos de las agencias financiadoras.

Sin embargo, la CSS no es una panacea ni garantía de eficacia por el hecho de ejecutarse entre países en desarrollo. En este sentido, otra razón para conmemorar la CSS es el avance registrado en su práctica cotidiana gracias al fortalecimiento de las capacidades y de los sistemas nacionales de gestión de la cooperación. En efecto, los esfuerzos han sido muy importantes y deben reconocerse. Latinoamérica ha sido pionera y punta de lanza de estas iniciativas que cuentan con el apoyo de la cooperación española, entre otras, y son auspiciadas con frecuencia por plataformas y programas multilaterales y regionales. En estos foros se han establecido denominadores comunes y consensos de mínimos sobre la naturaleza, fines e instrumentos para mejorar la CSS. Se ha favorecido y agilizado el intercambio de experiencias, la diseminación de las lecciones aprendidas, la circulación de conocimientos, la generación de evidencias sobre lo que funciona bien y sobre los aspectos a revisar, la elaboración de estudios de caso, la identificación de criterios para establecer buenas prácticas y la implantación de sistemas de información y contabilización de la cooperación ofrecida y recibida.

Al mismo tiempo, los flujos financieros Sur–Sur y los programas de cooperación técnica de los países en desarrollo han sido decisivos para mitigar algunos de los

impactos de la crisis económica y han representado una contribución adicional para el esfuerzo colectivo de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En un escenario de reducción drástica de la AOD, e incluso de retirada de muchos países en desarrollo, se han escuchado voces, al modo de sirenas de la Iliada, que argumentan a favor de que la CSS ocupe el espacio dejado por los países de la OCDE, con la garantía del apoyo que estos ofrecerían bajo la forma de iniciativas de cooperación triangular<sup>3</sup>. Ese fue el mensaje que algunos países desarrollados en circunstancias particulares, como Japón, transmitieron en la IV Conferencia de Naciones Unidas sobre Países Menos Desarrollados (Estambul, 9 a 13 de mayo de 2011) con el objetivo de que los “donantes emergentes” compensasen el recorte de la AOD, proponiendo que la CSS fuese contabilizada en una nueva categoría: la “ayuda global al desarrollo”.

No cabe duda de que la crisis afectará a los flujos de AOD en los próximos años. Ya lo está haciendo en los países que más sufren sus efectos. En otros, a las tendencias restrictivas en la financiación de su cooperación se une la selectividad y la reorientación de los programas, al calor de acontecimientos como la “primavera árabe” que hacen resurgir temores, reales o imaginarios, sobre avalanchas migratorias, estrangulamientos energéticos y nuevas demandas de intervención para estabilizar regiones convulsas y responder a crisis humanitarias.

Las consecuencias de todo ello se han materializado, por ejemplo, en la cooperación comunitaria que ha anunciado para el periodo 2014–2020, una “Agenda para el Cambio” y nuevos instrumentos adaptados a las circunstancias y, hay que decirlo, a la realidad de una crisis económica que nos obliga a saber donde se invierte cada euro, sobre todo si es público. El *Partnership Instrument*, considerado como “herramienta clave de política exterior”, se basa en el principio de “diferenciación” para aquellos países de renta media y los emergentes como Brasil, China o India entre un total de diecinueve socios, con los que se pretende “promover los intereses de la UE a través del apoyo a la dimensión exterior de políticas internas (competitividad, investigación e innovación, migraciones) y enfrentar los importantes desafíos globales (seguridad

---

<sup>3</sup> Esta idea aparece manifestada y reiterada en el Informe Final de la Fase 2ª de la Evaluación de la Declaración de París (2011): <http://www.oecd.org/dac/evaluationnetwork/pde>

energética, cambio climático y medio ambiente)” empleando, según los casos, la cooperación triangular para reducir la pobreza en países menos exitosos<sup>4</sup>.

Frente a este panorama, los países en desarrollo y los emergentes que, no olvidemos acumulan grandes bolsas de miseria, fragilidades institucionales y enormes desigualdades, siguen aumentando y consolidando su oferta cooperativa, compartiendo sus experiencias de éxito y sus avances en la lucha contra la exclusión social junto a otros países en similares condiciones. Esta realidad de la CSS y de sus diferencias respecto a la cooperación “tradicional” ya se reconoce unánimemente como manifestación de la existencia de otros modelos y alternativas de desarrollo que reflejan los cambios en la geopolítica mundial, en la geografía del crecimiento y en la distribución de la riqueza, que se desplaza a pasos agigantados del Norte al Sur y de Occidente a Oriente.

El último hito de este reconocimiento se ha producido en la Declaración Final del 4º Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, (Busan, Corea del Sur) que subrayó las diferencias de “la naturaleza, las modalidades y las responsabilidades” de la CSS respecto a las aplicadas a la Cooperación Norte-Sur, las perspectivas alentadoras que ofrece la pluralidad de enfoques en la práctica de la cooperación, los recursos adicionales que aporta y el enriquecimiento de los conocimientos y aprendizajes que incorpora.

Son motivos para la esperanza y son señales de una época que versaba hace cinco siglos el poeta portugués Luís de Camões y que bien podemos aplicar a nuestros días:

*“Cambian los tiempos, cambian las voluntades,  
Cambia el ser, cambia la confianza,  
Todo el mundo se compone de mudanza,  
Tomando siempre nuevas cualidades”.*

Madrid, 19 de diciembre de 2011  
Día de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur

---

<sup>4</sup> Comisión Europea: *The Multiannual Financial Framework: The Proposals on External Action Instruments*, Memo/11/ 878, Bruselas, 7 de diciembre de 2001.