



# Iberoamérica y la Cooperación Sur-Sur frente a las encrucijadas de la agenda internacional para el desarrollo

***Martín Rivero***

Coordinador del Área de Cohesión Social y Cooperación Sur-Sur  
de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)

[mrivero\[@\]segib.org](mailto:mrivero[@]segib.org)

***Cristina Xalma***

Responsable del *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* de la SEGIB

[informe.cooperacion\[@\]segib.org](mailto:informe.cooperacion[@]segib.org)

## Resumen

El año 2000 supuso un hito para el impulso, con gran consenso internacional, de la agenda que debía regir los pasos de la cooperación al desarrollo hasta el año 2015. Los logros alcanzados, así como los desafíos pendientes, propiciaron una renovación del compromiso adquirido por todos, lo que cristalizó en la adopción de una nueva agenda, la 2030. La transición entre ambas agendas supuso un cambio de narrativa en lo que se refiere al tipo de desarrollo a alcanzar, pero también respecto a los medios a través de los que lograrlo. En este marco de transición, la transformación y los debates emergentes en relación con la cooperación al desarrollo han sido ampliamente estudiados. Sin embargo, no ha sido igualmente exhaustivo el análisis de la respuesta que, en este mismo contexto, registró una de sus modalidades: la Cooperación Sur-Sur y Triangular. El reto es, pues, analizar los cambios que, en esta transición entre agendas, registró esta cooperación. Para ello se recurre a la experiencia iberoamericana, la región para la que existe mayor masa crítica de información, generada por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

## Palabras clave

Agenda 2030, cooperación Sur-Sur, desarrollo sostenible, fortalecimiento institucional

## Abstract

The year 2000 marked a milestone given the big push the development cooperation agenda received up to 2015, on the basis of a significant international consensus. Both the achievements and the pending challenges fostered the renewal of the commitment all countries had acquired, which crystallized in the adoption of a new agenda, the 2030 Agenda for Sustainable Development. The transition from one agenda to the other implied a change in the narrative about what type of development was to be targeted, but also on the means to achieve it. Within the transition framework, the transformation and the emerging debates on development cooperation have been amply studied. However, that is not the case for the response received by one of its modalities —South-South and Triangular Cooperation—, given the same context. Thus, the challenge is to analyze the changes that, within this transition from one agenda to the other, this type of cooperation faced. To that end, we take the Ibero-American experience, given it is the region on which there is the most critical information generated by the Ibero-American General Secretariat (SEGIB, by its Spanish acronym).

## Key Words

2030 Agenda, South-South cooperation, sustainable development, institutional strengthening

## Martín Rivero

Graduado en Ciencia Política por la Universidad de la República de Uruguay y Máster en Desarrollo y Políticas Públicas por el Institute of Social Studies (ISS) de La Haya, Holanda. Fue director ejecutivo de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) durante la presidencia de José Mujica entre 2010 y 2015, y secretario ejecutivo del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS). Ha sido funcionario y/o consultor para diversas instituciones de cooperación y organismos internacionales como el PNUD, UNICEF e IDRC. Desde el año 2015, es el coordinador del Área de Cohesión Social y Cooperación Sur-Sur de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

## Cristina Xalma

Doctora en Economía Internacional y Desarrollo por la Universidad de Barcelona (UB), combina su actividad como investigadora con la de docente. En ambas facetas, su ámbito de especialización abarca temas relacionados con el desarrollo, la cooperación y América Latina. Desde el año 2007, es la responsable del *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* que anualmente edita la SEGIB. En este mismo ámbito, colabora activamente con el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) en la generación de instancias clave para el desarrollo del marco conceptual y metodológico en torno a la Cooperación Sur-Sur y Triangular.

## Introducción

Una mirada meramente cronológica podría llevar a pensar que la Agenda 2030 —impulsada con gran consenso internacional para guiar los pasos hacia el desarrollo entre los años 2015 y 2030— llegó para dar continuidad a su predecesora, la denominada Agenda del Milenio, vigente desde el año 2000 hasta ese mismo 2015. Por el contrario, la toma en consideración de otros elementos parece sugerir que la transición entre agendas no fue tan lineal y que los elementos de cambio pudieron superar a los de continuidad.

En efecto, el principal componente de continuidad entre ambas parece residir en el hecho en sí mismo: dicho de otro modo, en la existencia, tanto en el 2000 como en 2015, y aun con matices, de una comunidad internacional que asumió la existencia de problemas de desarrollo que les eran comunes y la necesidad de diseñar e impulsar marcos de acción para superarlos, afrontarlos y avanzar, sumando intervenciones y esfuerzos desde instrumentos y soluciones compartidos. Esta continuidad en términos de voluntad llegó, sin embargo, acompañada de cambios importantes en la narrativa sobre la que se construyó cada una de esas agendas, lo que afectó muy especialmente a la propia idea del desarrollo y de la cooperación internacional.

Más específicamente, la asunción de la Agenda 2030 conllevó dos cambios sustanciales en relación al concepto de desarrollo y al modo en que se puede contribuir a él a través de la cooperación. Por un lado, la propia introducción de un concepto multidimensional del desarrollo que permitía superar el enfoque de lucha contra la pobreza en el que se había concentrado la Agenda del Milenio; por el otro, una diversificación de las modalidades e instrumentos de cooperación a través de los que implementar la agenda. Esto es lo que algunos especialistas han referido como una diversificación que facilitaba la construcción de un sistema de cooperación que pudiera ir “más allá de la ayuda” (Malacalza, 2018: 32). De hecho, en esta misma línea para ir “más allá” irrumpieron con renovada fuerza otras modalidades, como la Cooperación Sur-Sur (CSS) que, sin ser nueva, experimentó un renovado impulso que la llevó incluso a ser explícitamente reconocida como Medio de Implementación para la Agenda 2030.

En este contexto, ese renovado impulso a la CSS llegó protagonizado por un grupo de países sobre el que tiende a producirse una interrelacionada y doble coincidencia: por un lado, haber avanzado en sus procesos “lineales” de desarrollo, llegando a ser clasificados como Países de Renta Media (PRM) e incluso Alta, y, por otro, haber sido —dado este hecho y precisamente por la continuidad en la rígida aplicación de criterios de asignación del todavía principal instrumento de financiación de la cooperación al desarrollo, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)— desplazados en su participación como receptores de ayuda. Cabe añadir, además, una coincidencia adicional especialmente relevante a efectos del tema que se pretende abordar en el presente artículo: el hecho de que, dentro de ese conjunto de países, un buen número perteneciera a la región de América Latina y el Caribe.

Así, en este contexto de cambios y continuidades, de renovados debates y disyuntivas, el modo en que el sistema de cooperación internacional se ha modificado (o no) para adecuarse desde la implementación de la Agenda del Milenio a la Agenda 2030, ha sido ampliamente estudiado por la literatura sobre desarrollo y cooperación. Menos atención ha recibido, sin embargo, la CSS. Por eso, se hace necesario poner

el foco justamente ahí, intentando conocer cómo la transición entre las agendas del desarrollo ha transformado (o no) la CSS y muy especialmente la protagonizada por los países de América Latina, que son, a su vez, parte de la Conferencia Iberoamericana. Esta elección se fundamenta en al menos tres razones: i) la particular relevancia del perfil de estos países en el marco de la Agenda 2030 y en su rol protagónico en el renovado auge que la CSS ha experimentado estos años; ii) la posibilidad de disponer de una masa suficientemente crítica de datos e información que avalen ese dinamismo y faciliten la reflexión; iii) un acumulado de conocimiento que esta región (y ninguna otra) ha generado estos años en torno a su CSS y que se encuentra referenciado en las once ediciones del Informe de la CSS en Iberoamérica que, desde 2007, publica anualmente la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

Conforme a ello, la pregunta es qué transformaciones ha experimentado la CSS —especialmente la protagonizada por Iberoamérica— para adecuarse a la nueva agenda y avanzar hacia una cooperación más multidimensional, solidaria e inclusiva que, “sin dejar a nadie atrás,” permita, desde su rol, contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Para ello, se revisa, en primer lugar, cuáles son los principales elementos de cambio y de continuidad en ese tránsito desde la Agenda del Milenio y la denominada Agenda 2030. A continuación, se aborda la respuesta que la CSS representa en este escenario, para pasar posteriormente al caso específico de la CSS participada por Iberoamérica a lo largo de estos últimos años.

El foco se pone en varios aspectos que pueden ser ilustrativos de ese proceso de transformación. Entre ellos, cabe destacar la posición adoptada por Iberoamérica frente a esta transición; la evolución de los intercambios de CSS; el análisis del modo en que esta CSS, de manera progresiva, se ha diversificado y expandido entre un mayor número de socios; y el modo en que las capacidades construidas estos años han avanzado y se han ido alineando con los ODS. Esta mirada se completa con una revisión de la respuesta adoptada por las entidades rectoras de la cooperación de estos países y, más específicamente, el modo en que, frente a este escenario, han tendido a fortalecerse en términos institucionales. Finalmente, se reflexiona en torno a los retos y desafíos que Iberoamérica y su CSS, más allá de la “adaptación” realizada, siguen afrontando para avanzar en el logro de una Agenda 2030 que no “deje a nadie atrás”.

## **De la Agenda del Milenio a la Agenda 2030: cambio de narrativa y de acción**

En septiembre del año 2000, 189 Estados miembros de Naciones Unidas se reunieron en su sede de Nueva York para protagonizar un hito histórico: la firma de la Declaración del Milenio, un documento que dejaba sellado el compromiso de la comunidad internacional para establecer una alianza mundial que permitiera avanzar, con el horizonte puesto en 2015, en la reducción de la pobreza<sup>1</sup>. Cumplido ese horizonte y tras una revisión de los logros alcanzados, pero también de los pendientes, el compromiso se reimpulsó, bajo nuevas fórmulas, con una nueva cita en la sede de Naciones Unidas el 25 de septiembre de ese mismo año, cuando 193 líderes mundiales aprobaron en reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General una nueva agenda para la consecución del desarrollo con un renovado horizonte a quince años vista: la denominada Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, cuya entrada en vigor se produjo el 1 de enero de 2016<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> <https://www.un.org/millenniumgoals/>.

<sup>2</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>.

**TABLA 1. De la Agenda 2015 a la 2030:  
Principales cambios en la narrativa sobre desarrollo y cooperación**

|                                      |                                   | Agenda 2015  | Agenda 2030  |
|--------------------------------------|-----------------------------------|--|--|
| Desarrollo                           | Concepto                          | Unidimensional y lineal con foco en la reducción de la pobreza y que culmina con una renta alta  | Multidimensional con foco en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, así como frente a otros riesgos globales, entre los que destacan los medioambientales. Conforme a ello, fija como principio poner en el centro a las personas y al planeta y actuar para “no dejar a nadie atrás”  |
|                                      | Medición, seguimiento y monitoreo | 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), 21 metas y 60 indicadores   | 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), 169 metas y 232 indicadores   |
| Sistema de cooperación internacional | Responsabilidad                   | Recae principalmente en los países desarrollados que actúan como donantes  | Se entienden compartidas pero diferenciadas entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Hay una apuesta por las respuestas colectivas.  |
|                                      | Instrumentos                      | Asignación de recursos financieros (fundamentalmente AOD) a partir de un criterio de renta   | Con la idea de transitar hacia un sistema más inclusivo y solidario, la AOD pierde relevancia relativa, se diversifican las fuentes de financiación al desarrollo y emergen nuevas modalidades e instrumentos  |
|                                      | Foco de acción                    | Al centrarse en la lucha contra la pobreza y entenderla de modo tan homogéneo y unidimensional, aborda esta lucha centrándose en los países pobres. Entiende que basta con enfocar la AOD hacia los países más pobres y concentrar esfuerzos en los Países Menos Adelantados (PMA) y de Renta Baja (PRB, en detrimento de los PRM) | Permanece la asignación de AOD por criterios de renta y se mantiene el criterio de “graduación” de la ayuda para aquellos países que por tres años consecutivos mantienen una renta alta. Pero emergen modalidades de cooperación que permiten una acción más diversificada y heterogénea, más acordes con la realidad multidimensional de la pobreza y de la desigualdad. |
|                                      | Rol de la CSS                     | En respuesta al desplazamiento de los PRM como receptores de AOD, estos países promueven crecientes intercambios de CSS  | Hay una apuesta firme por la CSS, que se reconoce como Medio de Implementación de la Agenda  |

Fuente: Elaboración propia a partir de Malacalza (2018).

Tal y como se sugirió, el relevo entre agendas llegó acompañado de cambios importantes que afectaron tanto a la propia concepción del desarrollo a alcanzar, como a la de los medios a través de los que llevarlo a cabo, incluida la propia cooperación. La Tabla 1 resume dichos cambios a partir del texto de Malacalza (2018). En efecto:

a) La Agenda del Milenio se puso como meta avanzar en la consecución de una idea del desarrollo de perfil ortodoxo y economicista, muy focalizado en la reducción de la pobreza y en la equiparación de los avances con la transición hacia un nivel de riqueza progresivamente más alto. Con el cambio de agenda,

sin embargo, se consideró que ese concepto limitaba la consecución de un desarrollo que debía hacer frente también a otros retos globales igualmente importantes y compartidos, como son los de la desigualdad o los de la crisis climática. Fue así como se rescató un concepto más ambicioso, el del Desarrollo Sostenible, forjado prácticamente treinta años antes, en 1987, en el marco del conocido como Informe Brundtland, encargado ya entonces por la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas (CMMAD) para buscar un modelo con el que hacer frente a “Nuestro futuro común” desde una perspectiva que combinase lo económico, lo social y lo medioambiental.

b) Estas distintas concepciones tuvieron también su reflejo en las diferentes fórmulas bajo las que se formalizaron los objetivos de desarrollo a alcanzar, así como en el modo en que se concibieron sus respectivos sistemas de seguimiento y monitoreo:

- Con el horizonte puesto en 2015, los logros a alcanzar se resumieron en 8 ODM centrados en la erradicación de la pobreza (ODM 1), la reducción de la mortalidad infantil (ODM 4) o la universalización de la enseñanza primaria (ODM 2), por nombrar algunos. Por contraste, y de manera coherente con esa interpretación más multidimensional, el horizonte 2030 se fijó en torno a la consecución de 17 ODS, entre los que destacan los que buscan incidir sobre el bienestar de las personas, actuando sobre el fin de la pobreza y del hambre, la mejora de la salud, la educación y la igualdad (ODS 1 a 5), la sostenibilidad del planeta (hasta cinco ODS), y la construcción de un entorno de paz (ODS 16) y prosperidad (otros 5), apostando para ello por la construcción de alianzas para el desarrollo (ODS 17).
- Por su parte, el seguimiento y monitoreo de los avances en términos de ODM se diseñó en torno a 21 metas y 60 indicadores. Cuando se trató de cubrir los ODS, adoptando una visión más amplia, el número de metas e indicadores aumentó sustancialmente y se situó al final en 169 y 232, respectivamente.

c) Conforme a todo lo anterior y bajo la Agenda 2015, el sistema de cooperación internacional para el desarrollo siguió tradicionalmente apoyado en el rol de los donantes, en la instrumentalización de su principal instrumento de ayuda (la AOD) y en su asignación por países receptores. La novedad más importante surgió tras la Conferencia sobre Financiación al Desarrollo celebrada en Monterrey en 2002, cuando los mismos donantes se comprometieron a avanzar en la consecución de los ODM y en la lucha contra la pobreza aumentando la AOD, pero también focalizándola hacia los países más desfavorecidos, algo que, siguiendo un criterio centrado en los niveles de ingresos, se tradujo en la concentración de los flujos de ayuda en los Países Menos Adelantados (PMA) y de Renta Baja (PRB), en detrimento de los PRM.

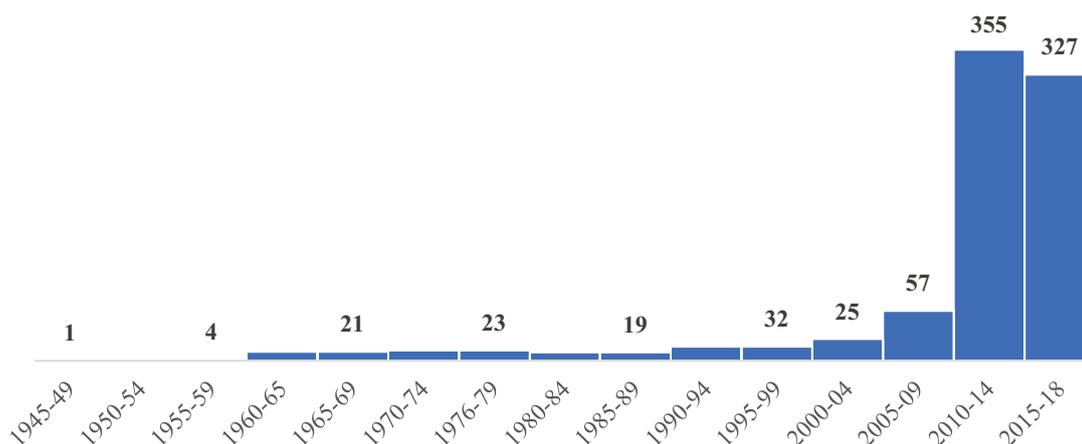
Mientras, la Agenda 2030 se enfrentó a una paradoja. En efecto, dotó “de amplitud” no solo al propio concepto de desarrollo sino también a los medios a través de los que alcanzarlo, lo que permitió ir más allá de una cooperación que, en esa misma línea, transitó hacia una idea más solidaria e inclusiva que, superando la secuencia donante-ayuda-receptor, implicó a nuevos y más diversos actores, repartió responsabilidades e incorporó instrumentos que, tal y como ya se apuntó, permitieran ir “más allá de la ayuda”. Estos cambios, sin embargo, alcanzaron principalmente a la AOD en términos conceptuales (por ejemplo, a los índices de Apoyo Oficial Total para el Desarrollo Sostenible (TOSSD, por sus siglas en inglés) en los que está trabajando el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) pero no a su importancia como instrumento (en términos relativos, sigue ocupando un lugar preeminente dentro del sistema de cooperación). Asimismo, se ha mantenido la “rigidez” que ha prevalecido en los criterios de asignación de una ayuda que, año tras año, sigue provocando una “brecha de recepción” (e incluso de exclusión) entre los países en desarrollo y, muy especialmente, entre aquellos que mantienen bajos niveles de ingreso y los que, más allá de las desigualdades internas, siguen registrando avances en términos de desarrollo que derivan a su vez en una creciente riqueza.

## La transición entre agendas y el renovado auge de la CSS

Las condiciones que se dieron desde el inicio de la discusión y el impulso a la Agenda del Milenio fueron provocando un escenario propicio para una cooperación, la Sur-Sur, que, sin ser nueva, empezó a vivir una renovada etapa de auge. En este sentido, fue clave el desplazamiento como receptores de ayuda de los países considerados PRM, así como el hecho de que estos hubieran desarrollado fuertes capacidades sectoriales. Así, y ya en la etapa de transición hacia la Agenda 2030, los hechos y la nueva narrativa fueron de la mano, y la necesaria “reinención” de estos países dentro del sistema internacional de cooperación los empujó a la búsqueda “activa” de nuevas formas de cooperar. En la respuesta a esa búsqueda, el aprovechamiento de las capacidades que estos países fueron acumulando propició un creciente intercambio entre socios de similar o inferior nivel de ingreso, así como su “reinserción” en la nueva escena de la cooperación al desarrollo a partir de la progresiva adopción de un rol dual.

Identificar ese renovado auge y, consecuentemente, caracterizar la existencia de distintas dinámicas de comportamiento en la historia de la CSS no es tarea sencilla. La coexistencia de distintas formas de entender la CSS, las múltiples dimensiones bajo las que se manifiesta (económica, técnica y política) y, de la mano de todo ello, la falta de una métrica única y “universal” de los intercambios que se realizan bajo esta modalidad de cooperación, hacen difícil su seguimiento. Sin embargo, hay una forma alternativa de hacerlo, referenciada en la realizada por la SEGIB en su libro conmemorativo *Una década de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* (SEGIB, 2018a). En dicha publicación, la SEGIB opta por realizar un seguimiento a los principales eventos internacionales y regionales que, relacionados con la cooperación al desarrollo, han influido en la CSS en sus distintas formas de manifestación, lo que incluye —desde la Conferencia Afroasiática de Bandung en 1955 hasta la actualidad—, a todo tipo de instancias como procesos de asociación, concertación y diálogo entre los países del Sur; discusiones políticas internacionales de alto nivel sobre temas de desarrollo; o acciones que, a través de grupos de países y de organismos de carácter multilateral, hayan servido al fortalecimiento y/o promoción de la CSS; por nombrar algunos. Un total de 864 eventos acontecidos durante siete décadas.

GRÁFICO 1. Evolución de la CSS a través de la celebración de eventos relacionados con ella (1945-2018). En unidades por quinquenios o décadas.



Fuente: Elaboración propia a partir de SEGIB (2018a).

El Gráfico 1 se elaboró para distribuir por quinquenios esos eventos, iniciando en 1945 (coincidiendo con los primeros intercambios de Cooperación Técnica entre Países de Desarrollo (CTPD) y finalizando en 2018 (último año para el que estas instancias fueron sistematizadas). A cada uno de esos periodos de cinco años —e incluso para cada década, según el caso—, se le asignó el total de los eventos registrados a nivel internacional.

Su sola visualización refuerza dos ideas ya avanzadas: por un lado, confirma que la CSS no es nueva y que su historia es paralela a la de la propia cooperación internacional al desarrollo; por el otro, que se trata de una cooperación que ha registrado distintas etapas de dinamismo y que una de las más intensas se ha producido, precisamente, coincidiendo con el impulso a la Agenda del Milenio y, muy especialmente, con la transición hacia la Agenda 2030.

En este sentido, durante las cinco décadas que precedieron a la Declaración del Milenio, tuvieron lugar un centenar de esos eventos, que apenas representaron el 11% del total de los 864. En consecuencia, el grueso de los foros, más de 750, tuvieron lugar a partir del año 2000. Cabe añadir, sin embargo, que, en la etapa iniciada a partir de ese año, también se registran distintas dinámicas. Así, durante la década comprendida entre 2000 y 2010 se registraron 82 eventos (uno de cada 10 de los realizados bajo la vigencia de las agendas). Pero es justamente a partir de 2010 y hasta 2014 —coincidiendo con las discusiones para preparar la nueva agenda para el desarrollo— cuando se vive el momento de mayor efervescencia, con 355 eventos registrados, una cifra que cuadruplica los de la década anterior. Los últimos registros sugieren un mantenimiento de esta dinámica, con 327 foros entre los años 2015 y 2018.

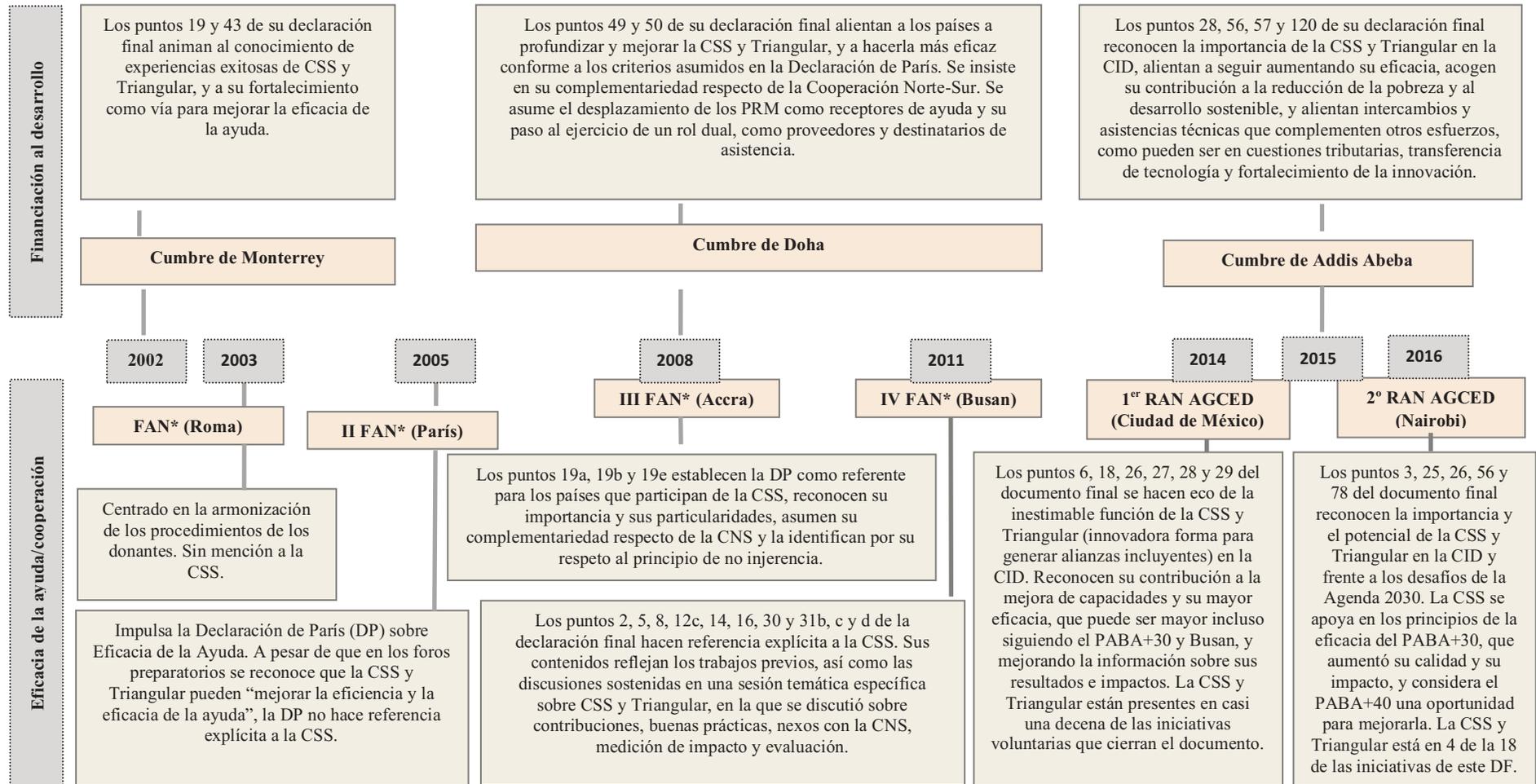
El análisis por número de eventos puede resultar, sin embargo, parcial o insuficiente<sup>3</sup> si no se acompaña de datos más cualitativos que permitan constatar que la CSS y la Triangular han ido, efectivamente, ganando en importancia relativa. Para ilustrar esta posibilidad se elaboró el Esquema 1, el cual realiza un seguimiento del rol que la CSS y Triangular ha tenido en las declaraciones y documentos finales de algunos de los foros de alto nivel más representativos desde que se inició el milenio: en concreto, de los que se han dado, por un lado, bajo la Agenda de la Financiación al Desarrollo (Cumbres de Monterrey, 2002; Doha, 2008 y Addis Abeba, 2015) y, por el otro, acompañando la Agenda de la Eficacia de la Ayuda (Roma, 2003; París, 2005; Accra, 2008 y Busan, 2011) y de la Cooperación al Desarrollo (México, 2014 y Nairobi, 2016). Así surge que:

a) Aunque la CSS y Triangular han sido explícitamente citadas en las tres declaraciones finales sobre Financiación al Desarrollo, una revisión detallada del modo en que han sido referenciadas permite percibir cambios acordes con la transición entre agendas. En efecto, en las declaraciones de Monterrey y Doha, la CSS y Triangular quedan muy acotadas al intercambio de experiencias y a las acciones que complementan a la ayuda y a la Cooperación Norte-Sur (CNS). Mientras, la visión más amplia del desarrollo y de la cooperación que ya rige la Cumbre de Addis Abeba modifica y “amplía” también el tratamiento que se da a la CSS y Triangular, para las que se reconoce el rol que hoy desempeñan en la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID), su potencial frente a los ODS y sus posibilidades para complementar los múltiples y variados esfuerzos que deben acompañar a la Agenda 2030, con referencias explícitas a los temas tributarios y de transferencia de tecnología e innovación.

b) Por su parte, las declaraciones de Roma y de París ni siquiera hacen mención a la CSS y Triangular. Las referencias empiezan a partir de 2008, primero en Accra y después en Busan, donde las CSS y Triangular empiezan a ser reconocidas en su particularidad y de manera complementaria a la Norte-Sur. Ya en el tránsito desde la Eficacia de la Ayuda (cuatro primeros foros) a la de la Cooperación al Desarrollo (reuniones de México y Nairobi), las referencias aumentan y son sustancialmente distintas, pues no solo se les reconoce su mayor eficacia y contribución al desarrollo, sino el potencial para avanzar en ambos sentidos, especialmente a través de mejoras simultáneas en su medición y evaluación. Prueba de este reconocimiento es la importante presencia de la CSS y Triangular como parte de las iniciativas voluntarias que se proponen y recogen en sus documentos finales.

<sup>3</sup> De hecho, una parte del incremento en el número de eventos, y del diferencial respecto de las décadas precedentes, puede explicarse por la cada vez mayor y contrastada capacidad de registro y de organización de estos, algo que debe tomarse en cuenta a la hora de interpretar y matizar su crecimiento exponencial.

**ESQUEMA 1. La CSS en los debates sobre financiación y eficacia de la cooperación al desarrollo (2000-2018)**



Nota: FAN\* (Foro de Alto Nivel); RAN (Reunión de Alto Nivel); AGCED (Alianza Global para la Cooperación Eficaz para el Desarrollo).

Fuente: Elaboración propia a partir de Xalma (2013a), SEGIB (2018a), documentos finales de las RAN de México (2014) y Nairobi (2016), y de la Agenda de Acción de Addis Abeba (17 de agosto de 2015).

## **Iberoamérica y la CSS frente a la Agenda 2030: avance y transformación**

En este contexto de renovado auge de la CSS y de reconocida transición entre la Agenda del Milenio y la 2030, Iberoamérica se posiciona como la región a estudiar y a partir de la cual intentar saber cómo el tránsito entre agendas ha podido modificar a la propia cooperación al desarrollo y, en particular, a su modalidad Sur-Sur.

Sobre la elección de Iberoamérica confluyen varios elementos ya mencionados:

a) Por un lado, el tratarse de una región en desarrollo en la que predominan los países denominados de Renta Media y ocasionalmente Alta, con todo lo que esto supone en su desplazamiento como receptores de ayuda, la especial relevancia y posibles negativas consecuencias de la “graduación”, su creciente rol dual en la CID y su consecuente protagonismo en el renovado auge de la CSS.

b) Por otro, el ser la única región en desarrollo para la que existe una suficiente masa crítica de información y datos relativos tanto a su posicionamiento en los debates que afectan a las agendas como al tipo de participación sostenida en la CSS. Una opción que no sería posible sin el trabajo que desde 2007 se impulsa en el espacio iberoamericano de la mano de los informes sobre la CSS que anualmente elabora la SEGIB, junto al Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) y a los propios países.

La presente sección toma, pues, como referente a Iberoamérica y se aproxima al modo en que la región se ha enfrentado a la transición entre las agendas del desarrollo desde una doble perspectiva: ahondando en la evolución de su posición frente a los debates sostenidos estos años, y viendo cómo ha podido transformarse la CSS que esta región ha llevado adelante, para entender si la CSS con la que mira a la Agenda 2030 es mayor, más diversificada e inclusiva, más fuerte institucionalmente y está más alineada a los ODS.

### ***Iberoamérica frente a la transición entre agendas***

Tal y como señala la SEGIB (2018a), uno de los valores agregados del *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* ha sido el de haberse convertido en un espacio de construcción de posiciones y visiones compartidas de la región respecto de la CSS y de la agenda para el desarrollo. A partir de la edición de 2009, ese espacio se materializó a través de un primer capítulo que abre las sucesivas ediciones del informe y que destaca por haber sido elaborado directamente por las máximas autoridades nacionales de la cooperación de los países miembros. Su elaboración se realiza a partir de un diálogo entre pares, respetuoso con las diferencias y las distintas visiones nacionales, pero que, en pro del consenso, cristaliza en una posición regional común sobre temas cuya preocupación es plenamente compartida por los 22 países de la Conferencia Iberoamericana.

La Tabla 2 recoge una síntesis de cada uno de estos capítulos y los organiza, desde 2009 hasta 2018, según la edición del informe a la que correspondan.

**TABLA 2. Posición de Iberoamérica frente a las agendas para el desarrollo, a partir de los informes de la CSS en Iberoamérica (ediciones 2009-2018)**

| Informe   | Capítulo I y principales mensajes   |
|-----------|---|
| 2009      | <p data-bbox="331 383 592 412">“La Cooperación Sur-Sur”</p> <p data-bbox="331 454 1390 600">Destaca el rol de los PRM en el fortalecimiento de sus capacidades para la promoción del desarrollo, a través de la CSS y Triangular. Reconoce el auge de esta última y la referencia en el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) de 1978. Defiende una visión de la CSS desde América Latina y propone iniciar la articulación de una agenda de debate propia. Su contenido se llevó como posición común iberoamericana a la Conferencia de Nairobi de 2009, que conmemoró el 30+1 aniversario del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA).</p>  |
| 2010      | <p data-bbox="331 638 879 667">“La Cooperación Sur-Sur en el espacio iberoamericano”</p> <p data-bbox="331 710 1398 804">Ahonda en la visión que los países iberoamericanos tienen de la CSS. Aboga por el fortalecimiento de la CSS y Triangular y por su complementariedad respecto de la CNS. Destaca aspectos diferenciales de esta en Iberoamérica (principios, instrumentos y procedimientos) y reflexiona sobre sus nuevos desafíos.</p>   |
| 2011      | <p data-bbox="331 846 1214 875">“La Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica: profundizando en los principios de su práctica”</p> <p data-bbox="331 918 1406 1137">Reflexiona sobre los fundamentos de la CSS como generadora y fortalecedora de capacidades, instancia de colaboración y articulación e impulsora de integración regional. Expone la visión que los países tienen respecto de los criterios sobre los que la región construye su CSS. Señala la importancia de que los clasificados PRM sigan recibiendo AOD, dado que aún enfrentan desafíos importantes, así como importantes retos institucionales que requieren de recursos y cooperación técnica provenientes de la CID. Su contenido se reprodujo en un documento anexo que los países elevaron como posición común iberoamericana en el Foro de Alto Nivel sobre Eficacia celebrado en Busan (2011).</p> |
| 2012      | <p data-bbox="331 1189 1331 1218">“Los aportes de la CSS y Triangular Iberoamericana a la agenda global de la cooperación al desarrollo”</p> <p data-bbox="331 1261 1410 1440">Desde la diversidad, avanza en la articulación de posiciones comunes para elevar en la agenda global. Entre los aspectos de reivindicación compartidos, destacan: el cuestionamiento al uso del criterio de renta per cápita para la asignación de la cooperación tradicional; la necesidad de seguir apoyando con ayuda a los PRM (desplazados por la elegibilidad); el emergente rol dual de estos países; y el reconocimiento de la CSS y Triangular como mecanismo para el fortalecimiento institucional, el desarrollo de capacidades y la integración regional.</p>  |
| 2013-2014 | <p data-bbox="331 1473 1289 1503">“Hacia una agenda de cooperación Post-2015: Explorando visiones compartidas iberoamericanas”</p> <p data-bbox="331 1545 1410 1720">Ante el horizonte 2015 y en vistas a la definición de una Agenda Post-2015, la región incide en su voluntad de “jugar un papel protagónico en el debate” y en la “voluntad de hacerla propia desde el principio”. Señala como principal desafío la adaptación del rol de la cooperación a la nueva agenda, especialmente en dos cuestiones: la necesidad de adoptar un enfoque diferenciado que vaya más allá del PIB en la determinación de los niveles de desarrollo de los países; y la necesidad de escalar el aporte del Sur al desarrollo mediante la CSS y Triangular.</p>  |
| 2015      | <p data-bbox="331 1765 1091 1794">“La Cooperación Triangular como punto de encuentro entre dos paradigmas”</p> <p data-bbox="331 1836 1406 1982">Reflexiona sobre el rol que la Cooperación Triangular tendrá en un 2015 que redefinirá la arquitectura de la CID y destaca el papel que puede desempeñar como recurso innovador para que los países desarrollados, en condiciones de pares, puedan sumarse a la CSS. Asimismo, añade que la incorporación de esos nuevos actores afronta el reto de tender puentes sin poner en riesgo los principios y valores que distinguen esta modalidad.</p>   |

|      |   |
|------|---|
| 2016 | “La Contribución de la CSS y Triangular en Iberoamérica para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”  |
|      | Revisa lo logrado por la región respecto de la implementación de los ODM y destaca el activo rol que tuvieron los Estados. Asimismo, señala que la implementación exitosa de la Agenda 2030 requerirá de soluciones innovadoras que integren la visión y el esfuerzo de todos los actores del desarrollo, sin exclusiones como las que se derivan de categorías como la que se ha impuesto a los países en desarrollo que ya han alcanzado niveles de renta media o alta, y donde aún persisten brechas de desarrollo. En esta misma línea, reivindica el aporte que la CSS y Triangular puede tener en los ODS en cuanto que herramienta efectiva frente a la Agenda 2030. |
| 2017 | “Hacia los 40 años del Plan de Acción de Buenos Aires: Perspectivas renovadas para la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica”  |
|      | Revisa la vigencia del PABA, reflexiona sobre su contenido y los resultados obtenidos, así como sobre los desafíos y oportunidades que abren frente a la conmemoración de su 40 aniversario. Destaca el rol que la CSS y Triangular, en cuanto que medio de implementación, puede representar para alcanzar los ODS. Señala que el compromiso de “no dejar a nadie atrás” exige establecer un plan integral de cooperación que incluya a los PRM y a los “países en transición” que han superado recientemente este umbral.   |
| 2018 | “Hacia un sistema de cooperación internacional ‘para no dejar a nadie atrás’: visión desde Iberoamérica”  |
|      | Reconoce que la Agenda 2030 es una oportunidad para repensar el actual sistema de CID, a partir de un enfoque inclusivo de todos los países. Señala la necesidad de elaborar nuevos criterios para medir el desarrollo que den testimonio de su multidimensionalidad. Subraya la importancia de conocer los efectos de la “graduación”. Destaca que la Cooperación Triangular es clave para la construcción de una CID inclusiva.   |

Fuente: Elaboración propia a partir de Malacalza (2018) y SEGIB (2009, 2010, 2011, 2012, 2013-2014, 2015, 2016, 2017 y 2018b).

La Tabla 2 sugiere un permanente y constructivo diálogo entre dos agendas de la cooperación al desarrollo: la iberoamericana y la internacional. De hecho, su revisión permite identificar tres periodos de posicionamiento de la región respecto de la Agenda del Milenio y de la 2030. En concreto:

a) Durante las primeras ediciones, entre 2009 y 2011, los países iberoamericanos empezaron a articular una agenda de debate propia. Apoyados en una revisión histórica de la CSS y en la constatación de su renovado auge, buscaron construir y reivindicar una visión iberoamericana de esta cooperación. Conforme a ello, revisaron su experiencia, identificaron los aspectos diferenciales que entienden acompañan la práctica de la región y definieron sus principios de actuación. Asimismo, recordaron que esta renovada etapa de la CSS no puede entenderse sin los denominados PRM, entre los que se clasifican. Reivindicaron su protagonismo, cuestionaron el desplazamiento de estos países como receptores de AOD y señalaron la importancia de seguir recibiendo este tipo de ayuda, pues consideran que los recursos procedentes de la CID son muy importantes para hacer frente a los grandes desafíos a los que aún se enfrentan (Malacalza, 2018) (SEGIB, 2018a).

b) Entre 2012 y 2015, en plena transición entre agendas, los países iberoamericanos dejaron claramente manifiesta una doble voluntad: la de “desempeñar un papel protagónico en el debate” que está teniendo lugar y la de “hacer propio” ese mismo debate, buscando con ello que la región pudiera actuar de manera corresponsable respecto de la agenda que finalmente se definiera (SEGIB, 2018a: 91). De hecho, hay dos temas que transversalizaron la posición iberoamericana y que se erigieron como dos de las grandes reivindicaciones de la región:

- Por un lado, en un momento en que todos los países de América Latina se clasificaban como de Renta Media, y cuando su participación sobre el total de la AOD mundial ya había caído desde el 9,1% de 2001 al menguado 4,7% de 2015 (SEGIB, 2018a), el cuestionamiento de la región a un criterio de elegibilidad

basado en la renta per cápita se hizo si cabe más fuerte, erigiéndose en una reivindicación compartida por los 22 países. Asimismo, y en línea con lo que vendrá a ser la Agenda 2030, Iberoamérica defendió alternativa y constructivamente sustituir los criterios de renta por un enfoque —como el de “brechas estructurales” desarrollado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)— que refleje mejor y permita tomar en cuenta los múltiples desafíos (desigualdad, fiscalidad, calidad educativa, infraestructuras, medio ambiente, productividad e innovación, entre otros) que todavía hoy afrontan los PRM para avanzar y consolidar su desarrollo (SEGIB, 2013-2014).

- Por otro lado, la región reivindicó las que deberían ser las pautas de complementariedad entre esa cooperación tradicional basada en la AOD y la renovada CSS, entendiendo que es justamente el mantenimiento y el impulso de ambas lo que podría contribuir a consolidar los procesos de desarrollo, tanto en los países del Sur como a nivel más global. La región reivindicó además el reconocimiento y fomento de la Cooperación Triangular como punto de encuentro entre ambas modalidades, pues entiende que representa la fórmula idónea para que los países desarrollados se sumen en condiciones de pares a la CSS y lo hagan bajo un tipo de relacionamiento que tienda puentes sin arriesgar los principios y valores que se le entienden asociados.

c) A partir de 2016, la vigencia de la Agenda 2030 provocó que la posición de la región fuese desde la revisión de lo alcanzado respecto de los ODM hasta el posible aporte que Iberoamérica, a través de la CSS y de la Triangular —reconocidas explícitamente como medio de implementación de la nueva agenda—, podría tener en la efectiva consecución de los 17 ODS. En línea con lo anterior, Iberoamérica reconoció que la Agenda 2030 es una oportunidad para repensar el actual sistema de CID a partir de un enfoque inclusivo que permita, por un lado, superar los restrictivos criterios de asignación y elegibilidad en los que todavía se basa y, por otro, asignar un rol especial a la CSS. El hecho de que se estuviera a punto de celebrar el 40 aniversario de uno de sus hitos fundacionales, el PABA, reforzó lo anterior, pues constituyó una oportunidad para reflexionar sobre la vigencia de los principios de la CSS y renovar su perspectiva de aporte a los ODS.

Finalmente, cabe añadir que, aunque la agenda internacional ha sido la que ha marcado asuntos y ritmos, la respuesta que respecto de estos ha ido construyendo la comunidad iberoamericana ha terminado, en ocasiones, marcando posición dentro de la propia agenda global. A modo de ilustración, dos hitos también recogidos en la Tabla 2, como fueron la presentación de una posición común iberoamericana tanto en la Reunión de Alto Nivel de Nairobi, en 2009 —en conmemoración del PABA+30—, como en el IV Foro de Alto Nivel de Busan, en 2011, sobre la Eficacia de la Ayuda (recogida en los informes e, inclusive y para el caso de Busan, en un documento anexo).

### ***Más y mejor CSS***

La sistematización y acumulación de datos que ha permitido el Informe de la CSS en Iberoamérica, así como la plataforma en línea sobre CSS de la que dispone este espacio (el SIDICSS)<sup>4</sup>, permiten un análisis cuantitativo y cualitativo de la CSS de la que participa la región, sin precedentes. En este sentido y por consenso, la región adoptó, como unidad métrica para conocer la dimensión de su CSS, el número de acciones, proyectos y programas en ejecución anual en las tres modalidades reconocidas en este espacio: la Sur-Sur Bilateral, la Triangular y la Sur-Sur Regional (Xalma, 2013b). Las iniciativas de CSS resultan de agregar los distintos instrumentos, para cada modalidad o por la suma de ellas.

Conforme a ello, el Gráfico 2 muestra una serie histórica única para una región en desarrollo y para la década que va desde 2006 hasta 2016 (primer y último año de registro, respectivamente). Su observación

<sup>4</sup> Se trata del acrónimo del Sistema Integrado de Datos de Iberoamérica sobre Cooperación Sur-Sur y Triangular, una plataforma de datos diseñada, construida e implementada por la SEGIB, el PIFCSS y los países iberoamericanos, única en sus características y para una región en desarrollo.

muestra la evolución de las iniciativas que estuvieron en ejecución cada uno de esos años, por modalidades y como total, y sugiere lo siguiente:

**GRÁFICO 2. Evolución de la CSS participada por los países iberoamericanos (2006-2016).  
Por modalidad y en número de iniciativas**



Fuente: Elaboración propia a partir del SIDICSS.

a) Entre 2006 y 2016, el conjunto de la CSS llevado a cabo por la región registró un intenso crecimiento, pues las iniciativas mantenidas en ejecución anual prácticamente se triplicaron —pasaron de las 480 iniciales a las 1.355 finales—. Si se excluye el dato de 2006 (que al ser “anómalamente” bajo podría estar distorsionando el resultado)<sup>5</sup>, el crecimiento sigue siendo positivo (el total de iniciativas aumenta desde las 1.163 de 2007 a las más de 1.350 ya mencionadas de 2016), pero resulta menos intenso (de un 16,5%).

b) Sin embargo, y con independencia de cuál sea el año de partida que se considere, la dinámica de crecimiento no se mantuvo constante para todo el periodo. De hecho, se identificaron dos etapas con un comportamiento dispar: de aumento para la primera, entre 2007 y 2013, cuando una tasa media de crecimiento anual del 7,8% situó el total de las iniciativas en un máximo cercano a las 1.800; y de reducción en la etapa posterior (desde ese mismo 2013 hasta 2016), cuando la tasa de aumento promedio se situó en un negativo 8,2%.

c) Asimismo, y durante todo el periodo, la composición de esta CSS por modalidades se mantuvo en proporciones similares; fue mayoritaria la CSS Bilateral (un 82,6% de las iniciativas mantenidas en ejecución cada año), frente a la Cooperación Triangular (un 10,3% del total) y la CSS Regional (el último 6,9%).

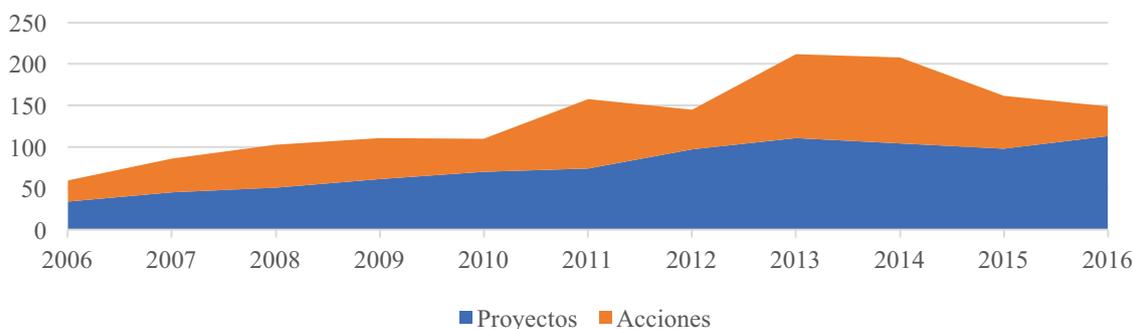
d) Desde esta distinta importancia relativa, sin embargo, se observa también el sostenimiento de dinámicas diferentes para cada modalidad: así, el promedio de crecimiento de las iniciativas ejecutadas a partir de la CSS Bilateral se mantuvo, tal y como era de esperar, muy próximo a la del total (un 17,0% frente a un 16,5%), mientras que los correspondientes a la Triangular y la CSS Regional se situaron, en cada caso, por debajo y muy por encima de esa media anual (12% y 23%, respectivamente).

<sup>5</sup> Se trata de un dato obtenido durante el primer año de registro para el Informe de la CSS en Iberoamérica, una edición en la que no todos los países iberoamericanos —apenas la mitad (11)—, tuvieron capacidad para registrar la CSS de la que participaban. Por ese motivo, en parte del análisis histórico se muestra el dato pero, para evitar la distorsión que puede generar una declaración parcial e incompleta, no se utiliza.

En una lectura en términos de agendas, los anteriores datos parecerían sugerir que, mientras que la Agenda del Milenio creó las condiciones óptimas para un renovado impulso de la CSS, la transición hacia la Agenda 2030 y sus debates podría haber supuesto un freno a este crecimiento, reflejado en términos cuantitativos en una reducción en el número total de iniciativas. Sin embargo, y paradójicamente, esa caída en los intercambios parece haber ido acompañada de una dinámica de reflexión, de preparación frente a la nueva agenda e incluso de fortalecimiento de la CSS. Sirva para ilustrar lo anterior un análisis más cualitativo del modo en que ha evolucionado la ejecución de la Triangular y la Regional, a priori más asociadas a la búsqueda de soluciones compartidas y a la suma de más diversos esfuerzos. Y es que, en ambos casos, entre 2013 y 2016, la reducción en el volumen total de iniciativas intercambiadas ha estado acompañada de un cambio en su composición, y en una ganancia de espacio y peso relativo de los instrumentos de cooperación que tienen una mayor dimensión (los proyectos frente a las acciones en el caso de la Triangular; los programas frente a los proyectos en el caso de la Regional).

En efecto, el Gráfico 3 muestra lo sucedido bajo la modalidad Triangular. Así, y bajo un formato de acumulación, el área inferior recoge el total de proyectos en ejecución anual, mientras que la superior agrega las acciones. El acumulado es un agregado que circunscribe el total de iniciativas de Cooperación Triangular en ejecución para cada uno de los años comprendidos entre 2006 y 2016. Tal y como se observa, en los picos de valor máximo registrados en 2011 (158 iniciativas), 2013 (212) y 2014 (208), el peso de los proyectos sobre el total intercambiado fluctúa en torno al 50%<sup>6</sup>. Durante los años siguientes, 2015 y 2016, el total de iniciativas se reduce hasta las 162 y 149, respectivamente, pero esa caída se explica por la ejecución de un número sustancialmente menor de acciones (104 en 2014 frente a 36 en 2016), pues los proyectos aumentaron y ganaron peso hasta situarse en 2016 en un máximo histórico de 113, equivalentes al 75,8% del total intercambiado, lo que supone explicar tres de cada cuatro de las iniciativas de Cooperación Triangular mantenidas en ejecución a lo largo de ese último ejercicio.

GRÁFICO 3. Evolución de la Cooperación Triangular, según acciones y proyectos (2006-2016). En unidades



Fuente: Elaboración propia a partir del SIDICSS.

La misma dinámica se repite en el caso de la CSS Regional. En 2007, cuando lo intercambiado bajo esta modalidad se sitúa en las 87 iniciativas, los programas apenas explican uno de cada cinco registros. Unos años después, en 2013, cuando las iniciativas impulsadas bajo esta modalidad se sitúan en un máximo de 138, los programas ya son cuatro de cada diez (un 43,5%). En un contexto de reducción del total de intercambios (101 en 2016), el peso relativo de este instrumento sigue creciendo en detrimento del de los proyectos, hasta pasar a explicar prácticamente la mitad de la cifra final (un 47,5%).

<sup>6</sup> En concreto, los proyectos representan el 46,8% del total de las iniciativas de 2011, el 52,4% de 2013 y el 50,0% de 2014.

Así pues, puede afirmarse que, en términos generales, la región puso rumbo a la Agenda 2030 con “más CSS”, tal y como sugiere el hecho de que el volumen total de intercambios creciera y fuera capaz de mantenerse en cifras superiores a las de años atrás. Pero Iberoamérica también encaró la nueva agenda con una “mejor CSS”, o al menos con una cooperación instrumentalizada a partir de herramientas de mayor dimensión, ejecutadas con presupuestos más altos y en periodos más extensos de tiempo, con un predecible mayor impacto y alcance, y sumando si cabe mayores esfuerzos y compromisos por parte de los socios implicados. De hecho, tal y como se verá en la sección siguiente, este va a ser otro argumento clave: estar ante una CSS que en apenas una década se muestra más fuerte y rica por su capacidad para sumar más y a más diversos socios.

### ***Una CSS más diversa e inclusiva***

En el año 2007, los 19 países de Iberoamérica que participan de la CSS Bilateral intercambiaron entre sí 321 proyectos, una cifra que ascendió hasta los 680 en 2016. Tanto en la primera como en la segunda fecha, estos países ejercieron, en al menos algún intercambio de proyectos, el rol de receptor. Mientras, el número de países que ejerció como oferente aumentó notablemente: desde los 10 de 2007 hasta los 16 de 2016. Un dato más: potencialmente, y tomando en cuenta la posibilidad de que los países intercambien con un mismo socio, unas veces desde el rol de oferente y otras desde el de receptor, existe la posibilidad de identificar hasta 342 parejas de socios. En 2007, las asociaciones efectivas entre parejas fueron 68, pero en apenas unos años, en 2016, esas alianzas se habían más que duplicado y fueron identificadas hasta 139 combinaciones de socios distintas.

Lo anterior, si bien parcial, sugiere claramente una cosa: que la CSS se está diversificando, que es más inclusiva, que son cada vez más los países que participan de ella y que son capaces de hacerlo intercambiando con un mayor número de socios y desde el ejercicio de cualquiera de los roles posibles. Y en un análisis riguroso, esa observación intuitiva debe corroborarse. En el espacio iberoamericano, eso se puede hacer aplicando a la CSS una versión adaptada de un indicador propio de la economía: el Índice de Herfindahl.

En efecto, el Índice de Herfindahl es un indicador que mide el grado de concentración y dispersión del conjunto del comercio mundial o de la participación en este de un país o, incluso, de un determinado producto. Cuando se aplica a la CSS, permite sintetizar en un único valor de entre 0 y 1, y usando cuatro decimales, dos tipos de información:

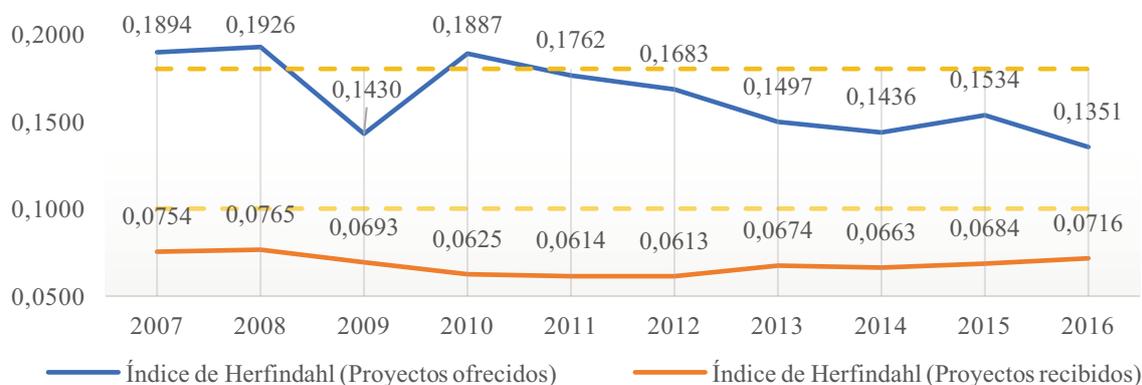
- a) Lo que sucede en términos de “concentración” respecto del número de países (más/menos) que, como oferentes o como receptores, participaron del intercambio;
- b) La “dispersión” que a su vez muestran los valores relativos al número de proyectos intercambiados con cada socio, que pueden encontrarse distribuidos entre máximos y mínimos muy distantes y dispersos, o entre valores más próximos y cercanos entre sí.

La interpretación del resultado que arroja este índice sigue unos baremos y depende del rango de valor en que se mueva: i) cuando se sitúa por debajo del 0,1000, la CSS se entiende “diversificada”; ii) si oscila entre 0,1000 y 0,1800, la CSS está “moderadamente concentrada”; iii) y si supera el 0,1800, se está ante una CSS “muy concentrada” (SEGIB, 2018b).

El Gráfico 4 muestra, para el periodo 2007-2016, la evolución del Índice de Herfindahl asociado al modo en que los países iberoamericanos participaron cada año de la oferta y de la recepción de proyectos de CSS Bilateral. Los valores registrados en cada caso aparecen respectivamente representados en la curva superior

e inferior del gráfico. Las dos líneas horizontales —coincidentes con los valores 0,1000 y 0,1800 del eje vertical— guían la interpretación de los valores que arroja el índice, según baremo.

**GRÁFICO 4.** Evolución de la concentración y dispersión de la CSS Bilateral en Iberoamérica (2007-2016). Índice de Herfindahl, con cuatro decimales



Fuente: Elaboración propia a partir de SIDICSS y SEGIB (2018b).

La lectura del Gráfico 4 nos indica que:

a) Entre 2007 y 2016, la oferta de proyectos de CSS Bilateral se mantuvo concentrada en torno a un grupo de países que, sin embargo, tendió a ampliarse en el tiempo. En efecto, entre los años 2007 y 2010 —y con la única excepción del dato de 2009— el Índice de Herfindahl arrojado, cuando la participación de los países se evalúa desde la perspectiva oferente, se mantuvo por encima del 0,1800, lo que significa que los proyectos dependieron de un grupo relativamente pequeño de oferentes que, además, tendieron a focalizar sus intercambios en unos pocos socios preferentes, lo que llevaría a una “dispersión” entre el máximo y el mínimo de proyectos ofrecido a cada uno de sus receptores. A partir de 2011, la trayectoria del índice es netamente descendente: se sitúa por debajo de la barrera del 0,1800 y se reduce progresivamente hasta alcanzar en 2016 un mínimo de 0,1351. Esta tendencia sugeriría una moderación en la concentración de la oferta que, en otros términos, se traduciría en la constatación de que hay un mayor número de países actuando como oferentes y con una distribución menos “dispersa” de lo ofrecido a sus socios.

b) Mientras, en el mismo periodo 2007-2016, el índice correspondiente a la recepción de proyectos registró siempre valores por debajo de la barrera de los 0,1000 e incluso a cierta distancia<sup>7</sup>. Estos datos sugieren ahora un escenario de “diversificación”, en el que la recepción de la CSS se encontró distribuida entre el mayor número de países posibles (los 19) y con socios que tendieron a ser receptores de un número de proyectos relativamente cercano y no tan alejados entre sí.

<sup>7</sup> De hecho, entre 2009 y 2015, su valor está más de tres décimas porcentuales por debajo de este, pues ni siquiera supera la barrera del 0,0700.

**GRÁFICO 5.** Participación de los principales actores en los proyectos de Cooperación Triangular, según rol (2016). En porcentaje



Fuente: Reproducción de SEGIB (2018b: 99).

Bajo la modalidad de la Cooperación Triangular tiende a producirse una dinámica similar. Así, el Gráfico 5 muestra la distribución de los principales actores (países, pero en este caso también organismos internacionales)<sup>8</sup> que participaron, desde el ejercicio de los distintos roles<sup>9</sup>, en la Cooperación Triangular impulsada en la región en 2016. En realidad, para dicho año, se identificaron hasta 12, 20 y 19 actores distintos (a veces incluso en combinación entre ellos), en el ejercicio de los roles de primer, segundo oferente y receptor, respectivamente<sup>10</sup>. Estas cifras prácticamente doblan las relativas a 2007, cuando se identificaron 6, 10 y 12 actores en el ejercicio de esos mismos roles.

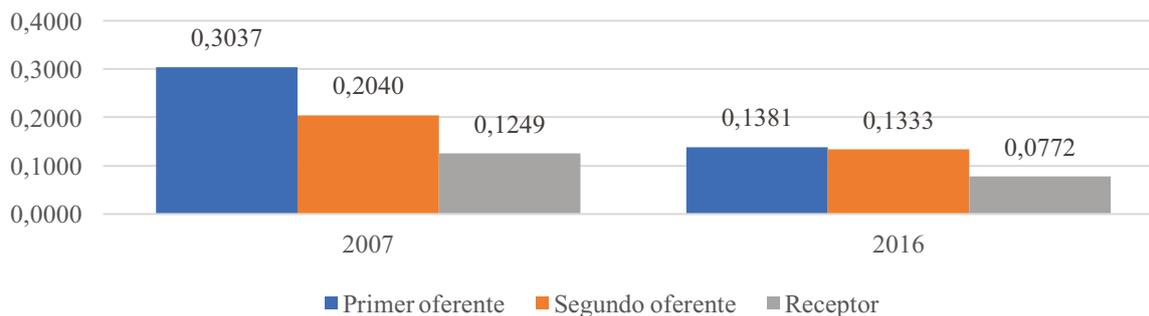
Lo anterior vuelve a sugerir una Cooperación Triangular que hace frente a la nueva Agenda 2030 desde un modelo de participación cada vez más diverso e inclusivo. De nuevo, una revisión de los resultados que arroja el Índice de Herfindahl permite corroborarlo con mayor rigor. Así, el Gráfico 6 compara los valores de dicho índice para el total de los proyectos mantenidos en ejecución en 2007 (45) y 2016 (113), desde la perspectiva de cada uno de los roles ejercidos bajo esta modalidad. Tal y como se observa, en 2007, todos los valores se sitúan, incluso para los receptores, por encima del 0,1000 y del 0,1800, y alcanzan máximos —caso del primer oferente— superiores al 0,3000 que sugieren una Cooperación Triangular (muy) concentrada en torno a pocos socios. En 2016, sin embargo, los registros son bien distintos y muy inferiores: se sitúan entre el poco más del 0,0700 correspondiente a la recepción y el 0,1300 en torno al que oscilan los otros roles, resultados que confirman la tendencia de la Cooperación Triangular hacia una diversificación de actores cada vez mayor.

<sup>8</sup> Destacan el Banco Iberoamericano al Desarrollo (BID) y la Organización de los Estados Americanos (OEA) y organismos del sistema de Naciones Unidas como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Fondo de Población para las Naciones Unidas (UNFPA), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), por nombrar algunos.

<sup>9</sup> Se asumen tres roles: primer oferente (principal responsable de la transferencia de capacidades), segundo oferente (principal responsable, pero no exclusivamente, del apoyo financiero) y receptor.

<sup>10</sup> A modo de ilustración, en el rol de primer oferente, hubo asociaciones entre México y Chile, o entre el primero y Costa Rica; y como segundo oferente, compartieron rol en un mismo proyecto el PNUD y la FAO, o Italia junto a la CAF, por ejemplo.

**GRÁFICO 6.** Comparación de la concentración y dispersión de la Cooperación Triangular en Iberoamérica (2007 y 2016). Índice de Herfindahl, con cuatro decimales



Fuente: Elaboración propia a partir de SIDICSS y SEGIB (2018b).

Por último, cabe añadir que otro dato que apunala esa creciente diversificación de la participación en la CSS y Triangular llevada a cabo por los países iberoamericanos puede ilustrarse a través de la cada vez mayor asociación con las otras regiones en desarrollo. Aunque en el marco del Informe de la CSS en Iberoamérica el registro de este tipo de cooperación se inició con la edición de 2016<sup>11</sup>, la información contenida en las tres publicaciones que ya hacen referencia a estos intercambios permite apuntar ciertas tendencias. En este sentido, en 2014, los países iberoamericanos participaron en 229 programas, proyectos y acciones de CSS junto a 42 socios de otras regiones; destacan entre estos los del Caribe no Iberoamericano, África y Asia y, de manera más puntual, Oceanía (SEGIB, 2016). Apenas dos años después, en 2016, se registraban ya 314 intercambios que implicaban prácticamente a un centenar de países y que lograban incorporar, incluso, a socios pertenecientes a Oriente Medio (SEGIB, 2018b).

### **Capacidades y alineación con el Desarrollo Sostenible**

En septiembre de 2015, el entonces secretario general de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, presentaba ante la Asamblea General, en su sede de Nueva York, un informe para mostrar los avances alcanzados en la consecución de los 8 ODM. En palabras del secretario general, la evaluación realizada constataba lo acertado de esta apuesta impulsada en el año 2000, pues “la movilización mundial tras los ODM había generado el movimiento contra la pobreza más exitoso de la historia”. Los notables logros alcanzados, sin embargo, no debían esconder los retos y desafíos todavía existentes, especialmente porque el progreso no había sido igual para todos y porque, aun avanzando, la desigualdad persistía todavía en demasiados países y regiones. Estas palabras constituían, pues, un llamamiento del secretario a la comunidad internacional “para lograr mayores progresos” y para renovar el compromiso de todos, manteniendo “la voluntad política” y el “esfuerzo colectivo a largo plazo”, así como para hacerlo bajo nuevas fórmulas que fueran más allá de la lucha contra la pobreza e integraran “las dimensiones económicas, sociales y ambientales del desarrollo sostenible” (Naciones Unidas, 2015: 3). Se oficializaba así el llamamiento a comprometerse con la nueva Agenda 2030, negociada en los años previos y aprobada en ese mismo momento. El valor de este informe no residió solo en la evaluación realizada y en lo que supuso a la hora de avalar una nueva estrategia internacional frente al desarrollo, sino también en el esfuerzo que a través de este se realizó para que una buena parte de las metas e indicadores contenidos estuvieran desagregados por regiones, algo que facilitaba la comparativa entre estas, pero también una valoración global de los logros

<sup>11</sup> En efecto, hubo registros anteriores centrados en Haití y el Caribe no Iberoamericano, pero se trató de experiencias más puntuales, menos sistematizadas que las iniciadas a partir de la edición de 2016, lo que imposibilita la generación de una serie histórica y su seguimiento.

alcanzados por el conjunto de los países pertenecientes a América Latina y el Caribe<sup>12</sup>. De hecho, la Tabla 3 agrupa los principales resultados de la región en términos de los logros alcanzados en relación con los ODM. En concreto, la primera columna recoge los 8 ODM con sus respectivas metas; la segunda, indicadores seleccionados para cada una de estas; y la tercera muestra lo que el resultado representó en términos de la meta 2015 (SÍ se alcanzó; NO se alcanzó; el avance fue positivo; otros).

Así, y tal y como se observa en la tabla, la región logró cumplir con varios indicadores en al menos 5 de las 21 metas asociadas a los 8 ODM, y avanzar significativamente en la consecución de otros 6. Esto permite afirmar que América Latina y el Caribe alcanzó logros relevantes en relación con la erradicación de la pobreza extrema y el hambre (ODM 1), la universalización de la enseñanza primaria (ODM 2), la promoción de la igualdad de género (ODM 3), la reducción de la mortalidad de los niños menores de 5 años (ODM 4), así como sobre la sostenibilidad medioambiental a partir de un mayor acceso al agua potable (ODM 7), la mejora de la salud materna (ODM 5) y el combate contra el VIH/SIDA y otras enfermedades (ODM 6).

Estos avances no pueden, sin embargo, interpretarse de manera categórica, sino que deben incorporarse algunos con matices. Por un lado, porque el conjunto de los indicadores asociado a cada objetivo ofrece una interpretación parcial que no siempre logra reflejar toda la realidad que subyace a este; por otro, porque dentro de cada uno de estos conjuntos, los resultados obtenidos pueden ser dispares, por lo que la valoración global puede no ser totalmente positiva. Eso sucedió, por ejemplo, en los casos de los ODM 3 (Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres) y 5 (Mejora de la salud materna), donde algunos resultados positivos (paridad en enseñanza primaria y mujeres embarazadas atendidas por personal cualificado, respectivamente) coexistieron con otros en los que no se lograron avances significativos (paridad en secundaria y terciaria, y tasa de mortalidad materna).

TABLA 3. América Latina y el Caribe. Logros frente a los ODM y la Agenda 2015

| ODM y metas   | Indicador seleccionado   | América Latina y el Caribe frente a la meta 2015 |
|---|--|--|
|   |  | ■ SÍ ■ NO ■ OTROS                                |
| <b>ODM 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre</b>  |  |  |
| 1.A. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día              | Reducción tasa pobreza extrema entre 1991 y 2015 (%)   | ■ SÍ   |
| 1.B. Alcanzar empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes                           | Relación entre empleo y población (%; 1991 vs. 2015)   | Avance positivo                                  |
| 1.C. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que padecen hambre  | Reducción de la proporción de personas con nutrición insuficiente (%; 1990-1992 vs. 2014-2016) | ■ SÍ   |
| <b>ODM 2: Lograr la enseñanza primaria universal</b>  |  |  |
| 2.A. Asegurar que, para el año 2015, los niños y las niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria | Tasa neta ajustada de matriculación en enseñanza primaria (%; 1990 vs. 2015)                   | Avance positivo                                  |

<sup>12</sup> La lista de los objetivos, metas e indicadores, los datos por países individuales y la composición regional, pueden consultarse en: <http://mdgs.un.org> (Naciones Unidas, 2015).

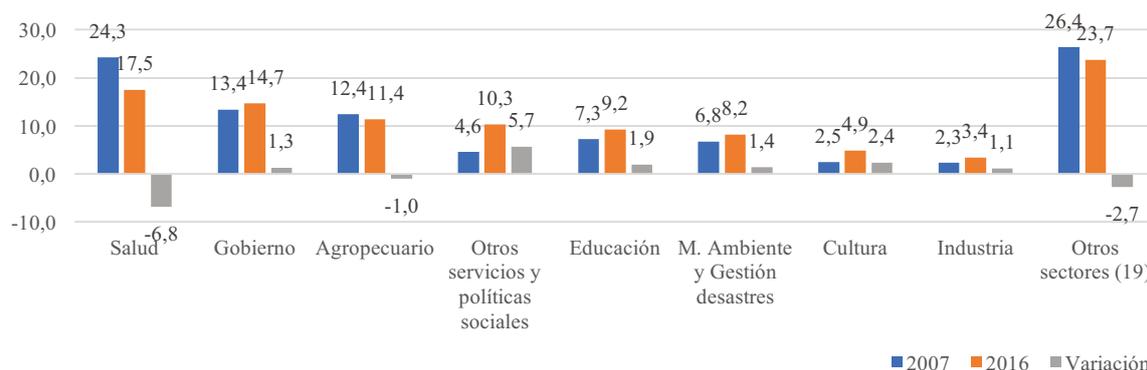
| <b>ODM 3: Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer</b>   |   |                               |
|--|---|-------------------------------|
| 3.A. Eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para el año 2015 | Índice de paridad de género para las tasas de matriculación bruta en enseñanza primaria (2015)            |                               |
|  | Índice de paridad de género para la enseñanza secundaria y terciaria (2015)                               |                               |
| <b>ODM 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años</b>   |   |                               |
| 4.A. Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años   | Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años (%; 1990 vs. 2015)  |                               |
| <b>ODM 5: Mejorar la salud materna</b>   |   |                               |
| 5.A. Reducir, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes  | Tasa de mortalidad materna (%; 1990 vs. 2015)   |                               |
| 5.B. Lograr, para 2015, el acceso universal a la salud reproductiva  | Proporción de mujeres atendidas por personal capacitado 4 o más veces durante embarazo (%; 1990 vs. 2015) | Avance positivo               |
| <b>ODM 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades</b>  |   |                               |
| 6.A. Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA   | Cantidad de personas con nuevas infecciones (miles; 2000 vs. 2013)  | Avance positivo               |
| 6.B. Lograr para el año 2010 el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA para todas las personas que lo necesiten  | Cantidad de personas que reciben la terapia antirretroviral (millones)                                    | No ofrecen datos por regiones |
| 6.C. Haber detenido y comenzado a revertir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves  | Tasa estimada de incidencia por paludismo (por cada 1.000 habitantes en riesgo; 2000-2015)                | No ofrecen datos              |
| <b>ODM 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente</b>  |   |                               |
| 7.A. Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente                         | Emisiones de dióxido de carbono (miles de millones de toneladas métricas; 1990 vs. 2012)                  | No se avanzó                  |
| 7.B. Reducir la pérdida de biodiversidad alcanzando, para el año 2010, una reducción significativa de la tasa de pérdida   | Áreas terrestres protegidas (%)   | Avance positivo               |
| 7.C. Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento                                  | Proporción de la población que usa una fuente mejorada de agua potable (%; 1990 vs. 2015)                 |                               |
| 7.D. Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios  | Proporción de población urbana que vive en tugurios (%; 2000 vs. 2014)                                    | Avance positivo               |

| ODM 8: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo   |  |  |
|--|--|--|
| 8.A. Desarrollar más aún un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio  | Proporción de importaciones en países desarrollados provenientes de países en desarrollo admitidas sin pago de aranceles (% , 1996-2014) | No ofrecen datos por regiones          |
| 8.B y 8.C. Atender las necesidades especiales de los PMA, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo                                    | AOD para el desarrollo de los países del CAD como proporción del PIB de los donantes (% , 1990-2014)                                     | No ofrecen datos por regiones          |
| 8.D. Abordar de forma exhaustiva la deuda de los países en desarrollo  | Servicio de la deuda como % de exportaciones de bienes y servicios e ingresos del exterior (% , 2011 vs. 2013)                           | No se avanzó                           |
| 8.E. En cooperación con las compañías farmacéuticas, proporcionar acceso a medicamentos esenciales asequibles en los países en desarrollo  | n.a.   | No hay datos ni globales ni regionales |
| 8.F. En cooperación con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones | Cantidad estimada de abonados a la telefonía móvil, usuarios de internet y abonados a la telefonía fija (miles de millones, 2000-2015)   | No ofrecen datos por regiones          |

Fuente: Elaboración propia a partir de Naciones Unidas (2015).

Lo anterior resulta relevante porque los logros alcanzados sugieren que los países de la región han podido desarrollar y consolidar capacidades sectoriales en las que han acumulado experiencia y conocimiento y en las que se han hecho especialmente “fuertes”. Unas capacidades que resultan indispensables para llevar a cabo los intercambios de una CSS que en Iberoamérica ha sido claramente entendida como Cooperación Técnica. A modo ilustrativo, se puede identificar una conexión entre las capacidades desarrolladas para avanzar en la “erradicación de la pobreza y el hambre” (ODM 1) y la existencia de proyectos de CSS dedicados al fortalecimiento de la agricultura, especialmente familiar o de pequeños productores, y de la seguridad alimentaria y nutricional, así como a la promoción del emprendimiento y/o del empleo decente. Otro ejemplo es el del ODM 4 orientado a la “reducción de la mortalidad infantil”, un logro indisoluble de la apuesta de Brasil por una política nacional que promoviera los Bancos de Leche Materna y de su expansión regional a través de la CSS.

**GRÁFICO 7. Cambios en la distribución sectorial de las iniciativas de CSS participadas por Iberoamérica (2007 y 2016). Participación, en porcentaje; variación, en puntos porcentuales**



Fuente: Elaboración propia a partir del SIDICSS.

La correlación entre las capacidades desarrolladas por los países en sus esfuerzos por lograr los ODM, y el perfil sectorial de la CSS llevada a cabo por la región a lo largo de estos últimos años, parece reafirmarse a partir del Gráfico 7. En efecto, este compara la composición por sectores de las iniciativas de CSS<sup>13</sup> para los años 2007 y 2016. Así, y conforme a lo anterior, no es de extrañar que tanto en 2007 como en 2016 los seis sectores de mayor importancia relativa coincidan y que, entre estos, destaquen los relativos a la salud, la agricultura, la educación, los servicios y políticas sociales, junto al medio ambiente y la gestión de desastres, y el fortalecimiento de los gobiernos. El mantenimiento de una “composición básica” que se mantiene en el tiempo no impide sin embargo que se observen algunos cambios que resultan importantes para entender cómo, desde las capacidades, la región se preparó para una CSS más diversificada e integral y, por lo tanto, más acorde con los retos y desafíos de la nueva Agenda 2030. En concreto:

a) En 2016, la salud sigue siendo el sector a partir del que se explican un mayor número de iniciativas de CSS (un 17,5%). Sin embargo, su peso relativo sobre el total se ha reducido de manera significativa —7 puntos porcentuales— desde el casi 25% de 2007. Lo mismo sucede, aunque en menor proporción, con el sector agropecuario, cuya participación se reduce en un punto, pero que con un 11,4% se mantiene como la tercera actividad más representativa de la CSS de la región.

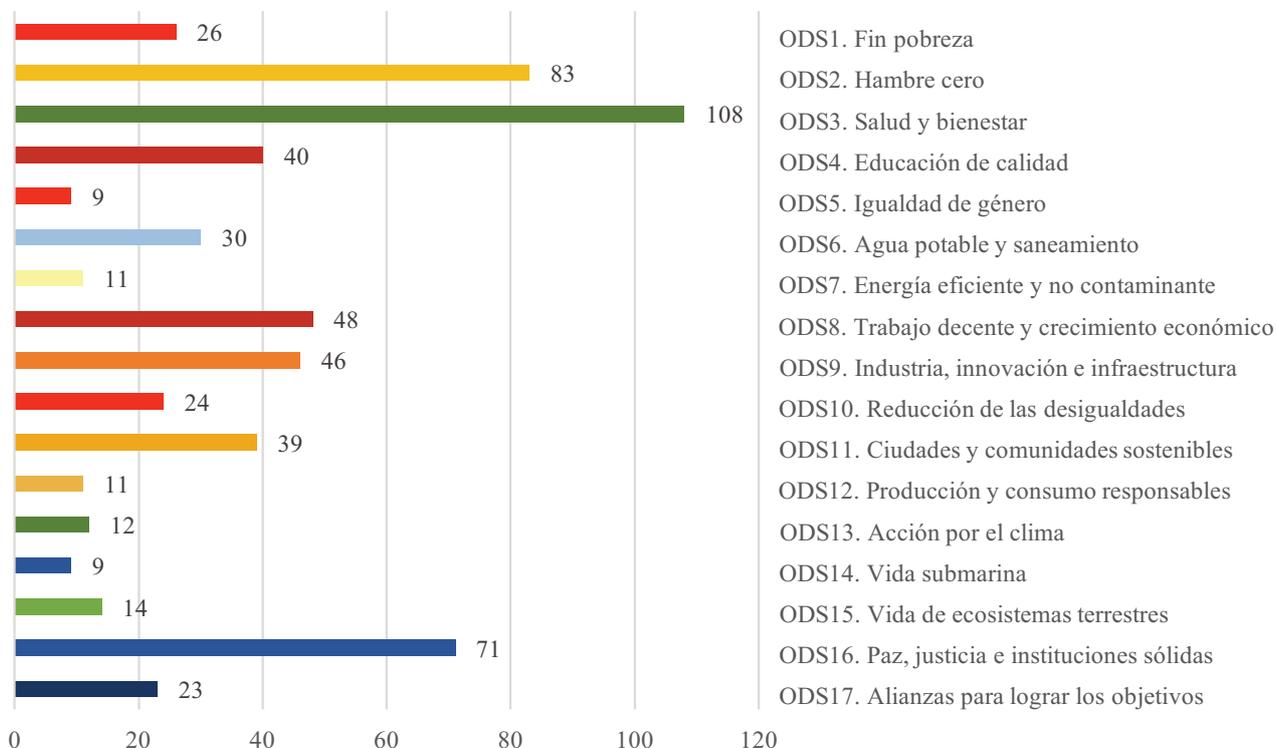
b) La pérdida de peso relativo de la salud y del agro —pero manteniéndose entre los sectores más representativos— va acompañada de una diversificación en favor de otras actividades. En este sentido, sigue ganando espacio la CSS orientada a las políticas sociales y a la lucha contra la desigualdad (aumenta casi 6 puntos), la educación (2 puntos), o el medio ambiente y la gestión de desastres (1,4), a la vez que entran con fuerza los intercambios en la industria y la cultura, que, con un menor 4,9% y 3,4%, se sitúan como el séptimo y octavo sector de mayor peso relativo en la CSS de 2016. Ninguno de los otros 19 sectores de actividad que conforman la clasificación sectorial reconocida en el espacio iberoamericano registra un peso superior a estos.

Tal y como se avanzó, la progresiva diversificación en las capacidades intercambiadas a través de la CSS debería situar a la región en mejores condiciones para poder contribuir a una agenda que persigue un desarrollo más multidimensional e integral. En este sentido, desde el espacio iberoamericano también se está trabajando para construir una metodología que permita identificar la potencial alineación de la CSS con los ODS. Los avances en esta dirección han permitido, por ejemplo, la identificación de los ODS con

<sup>13</sup> Ver la lista y definición de los sectores de actividad reconocidos en el espacio iberoamericano en la Tabla A.II.1 de la edición de 2018 del *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* (SEGIB, 2018b: 90).

los que preferentemente se han alienado los 680 proyectos de CSS Bilateral que Iberoamérica mantuvo en ejecución en 2016, coincidiendo con el primer año de vigencia de la Agenda 2030.

**GRÁFICO 8. Distribución proyectos CSS Bilateral según su posible alineación con los ODS. 2016. En unidades**



Fuente: Reproducción de SEGIB (2018b).

El Gráfico 8 recoge esos resultados, que se muestran acordes con la composición sectorial y por capacidades apuntada anteriormente. Más específicamente, cerca de una quinta parte del total de los proyectos (108) podría estar contribuyendo al ODS 3 sobre Salud y bienestar. Otra cuarta parte se obtendría de agregar las 83 y 71 iniciativas que, respectivamente, se alinearon con los ODS 2 (Hambre cero) y 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas). Por su parte, otros 200 proyectos (un tercio de los restantes) pudieron alinearse con los ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico) y 9 (Industria, innovación e infraestructura), así como con el 4 (Educación de calidad), 11 (Ciudades y comunidades sostenibles) y 6 (Agua potable y saneamiento). El último 23% se explica por los casi 140 proyectos de CSS que, con propósitos diferenciados, podrían estar alineándose con los otros 10 ODS (SEGIB, 2018b).

Cabe añadir aquí que la experiencia en el espacio iberoamericano puso de manifiesto que un análisis basado solo en la identificación del ODS al que principalmente se puede estar contribuyendo puede resultar parcial e insuficiente para identificar una realidad mucho más rica. De hecho, y usando como base los mismos proyectos de CSS Bilateral de 2016, la metodología usada por la SEGIB permitió también identificar los ODS a los que potencialmente se podría estar también contribuyendo, aunque de manera secundaria. Así, y según se desprende de la SEGIB (2018b), se identificaron 317 proyectos de CSS Bilateral alineados a la vez con dos ODS. En la identificación de este segundo aporte, emergieron con fuerza tres objetivos, que explican el 40% del total de proyectos. Estos son el ODS 8 relativo al crecimiento y el trabajo decente; el ODS 10, orientado a la reducción de la desigualdad y el ODS 16, concebido para promover una mayor eficacia y solidez de las instituciones. Este resultado es coherente con el hecho de que se pueda

incidir en el empleo y el crecimiento económico a través de múltiples proyectos de CSS con un componente principalmente sectorial; con que la desigualdad tienda a ser abordada con carácter transversal; y con que, por su naturaleza intergubernamental, la CSS dé prioridad al fortalecimiento de las instituciones y de las políticas públicas.

Quedan, sin embargo, muchos desafíos en términos de Agenda 2030. En este sentido, el hecho de que, en 2016, apenas 8 de los 27 sectores de actividad reconocidos en el espacio iberoamericano continúen explicando más del 75% del total de la CSS llevada a cabo por la región sugiere que aún queda mucho por hacer en términos de diversificación de capacidades. En concreto, aumentar el peso relativo de sectores como el de la energía, el género o el empleo —cuyos registros oscilan hoy entre el 0,6% y un máximo del 1,8%— puede ser importante para incidir a su vez en avanzar en el logro de los ODS a los que se contribuye desde un número muy pequeño de proyectos (apenas una decena), como el ODS 5 (Igualdad de género), el 7 (Energía eficiente y no contaminante) o el 12 (Producción y consumo responsables), por citar algunos.

### ***CSS y fortalecimiento institucional***

Tal y como ya se avanzó, la adopción de la Agenda del Milenio modificó las condiciones en que los países en desarrollo —y muy especialmente los latinoamericanos— habían participado del sistema de cooperación internacional. La necesidad de hacer frente a su desplazamiento como receptores de AOD, así como de empezar a desempeñar un rol crecientemente dual en una CSS en renovado auge, planteó retos sin precedentes en el modo de gestionar la cooperación. En este escenario, emergió a su vez un fuerte reto institucional, al que los países respondieron impulsando nuevas estructuras de cooperación y/o adaptando las ya existentes (SEGIB, 2010).

Más específicamente, en los años precedentes a la Agenda del Milenio, América Latina vio nacer sus dos primeras agencias de cooperación: la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC, en 1987) y la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID, en 1990). Hubo que esperar al impulso de las nuevas agendas para el desarrollo para que se crearan otras cuatro: la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI, en 2002), la Agencia Presidencial de Cooperación de Colombia, la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (APC, AMEXCID y AUCI, respectivamente) —las tres nacidas de instrumentos normativos impulsados en el mismo 2011—. Sin embargo, y más allá de la fórmula institucional, el surgimiento de estas nuevas agencias suponía dedicar más y mejores recursos (financieros, técnicos y humanos, además de los institucionales) a la cooperación al desarrollo. Una apuesta compartida por otros países que —manteniendo su cooperación en los mismos marcos institucionales de años precedentes— insertaban dentro de estas estructuras específicamente destinadas a trabajar, por ejemplo, en la CSS. Este sería el caso de países como El Salvador o República Dominicana, que, desde sus respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores (MRE) y de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), impulsaron áreas específicamente dedicadas a la planificación, gestión y estrategia relativa a su CSS y Triangular.

**TABLA 4. Fortalecimiento institucional y rol de las agencias de cooperación frente a la Agenda 2030. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, México y Perú**

|                 | <b>Fortalecimiento institucional y rol de la agencia de cooperación</b>   |
|-----------------|---|
| <b>Brasil</b>   | Brasil fue parte y sede del Grupo de Trabajo Abierto sobre los ODS (GTA-ODS), integrado por 70 países, y del que participaron representantes de distintas instituciones del Gobierno Federal. Este GTA formuló los 17 ODS y sus 169 metas. También constituyó el Grupo de Trabajo Interministerial sobre la Agenda 2030 y la Comisión Nacional para los ODS, integrado por actores gubernamentales y no gubernamentales, que impulsó el documento “Elementos orientadores de la posición brasileña”.  |
| <b>Chile</b>    | Chile constituyó el Consejo Nacional para la Implementación de la Agenda 2030, integrado por los ministerios de Relaciones Exteriores, Economía, Desarrollo Social y Medio Ambiente. En 2015, la AGCID elaboró la Política y Estrategia de CID, diseñada para incluir el enfoque de desarrollo inclusivo y sostenible en la gestión y planificación de la agencia. En el marco de implementación de esta, ha impulsado una estrategia de cooperación multiactor. Ha sido la primera agencia de cooperación de América Latina y el Caribe acreditada por el Fondo de Adaptación al Cambio Climático de Naciones Unidas, por lo que desde 2017 accede a recursos para impulsar proyectos de cooperación que fomenten la resiliencia frente al cambio climático. |
| <b>Colombia</b> | Formó parte del grupo de expertos del Panel de Alto Nivel, importante mecanismo de consulta global para la definición de los ODS. Actualmente, es miembro de la Comisión intersectorial de los ODS. Fue pionera en establecer una estructura institucional: la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Alistamiento y la Efectiva Implementación de la Agenda 2030. Entre las responsabilidades de la APC está apalancar los recursos de la CID en materia de ODS; la implementación de los ODS en territorios conforme al ODS 17 (Cooperación Col-Col); y la documentación de buenas prácticas de desarrollo local sostenible que guarden relación con la Agenda 2030 (Saber Hacer Colombia).  |
| <b>México</b>   | En 2016, fue el primer país de la región en presentar su revisión anual voluntaria. En 2017, estableció el Consejo Nacional de la Agenda 2030. Se constituyeron también: un grupo de trabajo para el seguimiento legislativo de los ODS; una comisión de la Conferencia Nacional de Gobernadores; y un Comité Técnico Especializado de los ODS (CTEODS). La AMEXCID tiene las funciones de colaborar con los mecanismos y acciones de coordinación interinstitucional; alinear la cooperación y sus estrategias con la Agenda 2030 e incentivar mecanismos de cooperación multiactor. Además, ha sido designada por la oficina de la presidencia como Unidad del Estado coordinadora del ODS 17.  |
| <b>Perú</b>     | Seguimiento de la Agenda 2030 desde tres niveles complementarios: el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), que desarrolla el sistema de monitoreo y seguimiento; el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN); y la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, que integra Estado y sociedad civil. Definió dos mecanismos para su implementación: la construcción de una visión concertada de futuro y la actualización de los planes y políticas sectoriales. Creó el movimiento Perú por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (PODS), para difundir la agenda y buscar acciones de apoyo.  |

Fuente: Elaboración propia a partir de Cervantes *et al.* (2018).

Asimismo, la transición entre agendas y los renovados retos surgidos con esta, mostraron cómo lo institucional —lejos de la rigidez a la que suele asociarse— fue capaz de adaptarse a los nuevos cambios, reinventándose y respondiendo con cierta flexibilidad al nuevo escenario. La Tabla 4 recoge el compromiso que, desde una perspectiva institucional, han mostrado algunos países seleccionados respecto de la Agenda 2030. Así, la tabla identifica algunas de las instituciones que países como Brasil, Chile, Colombia, México y Perú han creado para abordar explícitamente la implementación, seguimiento y monitoreo de la Agenda 2030 en sus territorios, y añade el rol que en esa tarea han asumido sus agencias de cooperación. Cabe destacar aquí:

a) El impulso a estructuras interinstitucionales e incluso multiactor en Brasil (Grupo de Trabajo Interministerial sobre la Agenda 2030 y la Comisión Nacional para los ODS), Chile (Consejo Nacional para la Implementación de la Agenda 2030), Colombia (Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Alisamiento y la Efectiva Implementación de la Agenda 2030), México (Consejo Nacional de la Agenda 2030) y Perú (Movimiento Perú por los Objetivos de Desarrollo Sostenible, PODS), por nombrar algunos.

La asunción de tareas y responsabilidades concretas por parte de las distintas agencias de cooperación, para con ello contribuir a implementar los ODS y la Agenda 2030. Ejemplo de ello serían la elaboración de una Política y una Estrategia de CID —diseñada para incluir un enfoque de desarrollo inclusivo y sostenible en la gestión y planificación de la AGCID— o las responsabilidades asumidas en Colombia y México por APC y AMEXCID, no solo para garantizar la alineación de la cooperación con los ODS, sino también para implementar el ODS 17 (Alianzas para lograr los objetivos), entre otros.

b) Por último, cabe señalar que el hecho de que las instituciones públicas de los países de la región cuenten con estructuras más fuertes y preparadas para hacer frente a los retos y desafíos que plantea la Agenda 2030 tiene, sin duda, que ver con la voluntad política que los distintos gobiernos han mostrado frente a ello. Pero, en el caso específico de los países que a su vez son miembros del espacio iberoamericano, puede detectarse un “círculo virtuoso” en el que esos mandatos políticos han fortalecido a sus países y han retroalimentado ese fortalecimiento dentro del propio espacio, al impulsar, también por mandato político, herramientas como el Informe de la CSS en Iberoamérica o el PIFCSS, ambas clave en ese proceso de mejora de las capacidades institucionales de los países ante la Agenda 2030.

En efecto, lo que ha sucedido en esos espacios y el modo en que han trabajado en él, participando de ejercicios de CSS en sí mismos, han facilitado que hoy la región haya visto fortalecidas, entre otras, sus capacidades para generar y defender posiciones de bloque en la escena internacional de la cooperación al desarrollo, registrar y analizar la CSS y Triangular de la que participan, e incluso intercambiar de manera creciente experiencias específicamente orientadas a su fortalecimiento institucional. En el último caso, por ejemplo, y como línea de trabajo del PIFCSS, se creó un Mecanismo Estructurado de intercambio de Experiencias de CSS (MECSS), que facilita este fortalecimiento. Solo en 2017, se registraron más de una docena de intercambios. Que Guatemala y Uruguay intercambiaran sus experiencias en relación con “los mecanismos de gestión y sistemas de información de la CSS y Triangular”, o que República Dominicana y Colombia hicieran lo propio “en materia de Sistematización de Buenas Prácticas y Construcción de Catálogo de Ofertas” es solo un ejemplo de ello.

## Retos y desafíos

El impulso a la Agenda del Milenio y la transición hacia la vigencia de la nueva Agenda 2030 ha supuesto un tiempo de profundas transformaciones para el sistema internacional de cooperación al desarrollo, pero también para una de sus modalidades reemergentes, como son la CSS y Triangular. En este sentido, la experiencia iberoamericana parece sugerir que hoy estamos ante más y mejor CSS y Triangular que hace solo una década. Una cooperación que aborda la Agenda 2030 de un modo más diversificado en términos de sectores o áreas temáticas, e incluso en términos de países y actores participantes. Una cooperación con una mayor fortaleza institucional, propiciada en buena medida por ella misma, es decir, la CSS que apunta a fortalecer las capacidades de los países en hacer CSS, y estando más alineados con los ODS.

La positiva valoración de lo sucedido no excluye, sin embargo, nuevos retos y desafíos.

En este sentido, el análisis en torno a los ODS con los que se alinea la CSS de la región sugiere que es necesario ampliar su contribución a algunos objetivos en los que el potencial de impacto resultaba claramente insuficiente, por ejemplo, los ODS 5 (Igualdad de género), 7 (Energía eficiente y no contaminante) o 12 (Producción y consumo responsable). Asimismo, cuando se toma en cuenta que el análisis realizado se limita a una CSS y Triangular entendida preferentemente desde sus dimensiones técnica y política, y con un carácter netamente gubernamental, emanan entonces algunas evidentes ausencias. Así, se podría decir que el mejor posicionamiento regional frente a la Agenda 2030 seguramente requerirá también abordar otras dimensiones de la CSS y Triangular, como la económica; o en lo referido a la participación que en esta puedan tener otros actores, como aquellos públicos pero no de los gobiernos como son las universidades, actores de la sociedad civil o el sector privado.

A su vez, el dinamismo de este tipo de cooperación continuará demandando respuestas innovadoras en términos de diseño institucional de las entidades responsables de la cooperación al desarrollo en la región, tanto nacionales como de los organismos regionales. Como ha quedado claro, el demostrado incremento y diversificación de temáticas, actores e instrumentos de cooperación existentes somete a unos requerimientos de calidad y profesionalidad en el diseño y gestión de políticas públicas —y, por supuesto, de la formación de los recursos humanos capaces de llevarlos adelante— que es y será extremadamente exigente. En este sentido, auguramos un panorama en el mediano plazo de cambio relativamente permanente, de adaptación, de búsqueda, de ensayo y error en la materia de diseño institucional y gobernanza de la cooperación en la región.

Sea como sea, en menos de veinte años, Iberoamérica y su CSS han mostrado una gran capacidad de renovación y reinención para adaptarse a los retos que imponen las agendas para el desarrollo. En solo una década se avanzó mucho en la creación de las condiciones y se acumuló potencial para avanzar hacia un desarrollo que se fijó como meta en 2030 “no dejar a nadie atrás”. Sería un grave error pensar que queda mucho tiempo. No es verdad, pero manteniendo una firme voluntad política y trabajando y cooperando en colectivo, puede ser un tiempo suficiente. Ojalá sea así.

## Referencias bibliográficas

- ALIANZA GLOBAL PARA LA COOPERACIÓN EFICAZ AL DESARROLLO (AGCED) (2014): *Comunicado de la Reunión de Alto Nivel de México*, Ciudad de México, 16 de abril.
- (2016): *Documento final de Nairobi*, Nairobi, 1 de diciembre.
- CERVANTES, CAMACHO y NARVÁEZ (2018): *Estudio comparativo de 16 Agencias de Cooperación Internacional para el Desarrollo: Insumos para su análisis y reflexiones*, Ciudad de México, AMEXCID, BMZ y GIZ. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/474927/Estudio\\_Compartivo\\_Agencias\\_de\\_Cooperaci\\_n-comprimido.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/474927/Estudio_Compartivo_Agencias_de_Cooperaci_n-comprimido.pdf).
- CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO (2015): *Agenda de Acción de Addis Abeba*, Addis Abeba, 17 de agosto.
- MALACALZA, B. (2018): *Más allá de la Renta. Perspectivas renovadas y propuestas tentativas para la cooperación internacional al desarrollo con Iberoamérica en un mundo en cambio*, Madrid, SEGIB.
- NACIONES UNIDAS (2015): *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015*, Nueva York, Naciones Unidas.
- SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (SEGIB) (2010): *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010*, Madrid, SEGIB.
- (2011): *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011*, Madrid, SEGIB.
- (2012): *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012*, Madrid, SEGIB.
- (2014): *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014*, Madrid, SEGIB.
- (2015): *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2015*, Madrid, SEGIB.

- (2016): *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2016*, Madrid, SEGIB.
- (2017): *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2017*, Madrid, SEGIB.
- (2018a): *Una década de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Madrid, SEGIB y Turner.
- (2018b): *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2018*, Madrid, SEGIB.
- (2019): *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2019*, Madrid, SEGIB.
- XALMA, C. (2013a): “El renovado auge de la Cooperación Sur-Sur. La experiencia Iberoamericana”, *Integración y Comercio*, n° 36 (enero-junio), Buenos Aires, BID, pp. 33-46.
- (2013b): *Generando indicadores para la Cooperación Sur-Sur. Una mirada al trabajo realizado desde el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur*, Documento de trabajo, n° 4, Montevideo, PIFCSS.



Fundación Carolina, octubre 2019

Fundación Carolina  
C/ Serrano Galvache, 26. Torre Sur, 3ª planta  
28071 Madrid - España  
www.fundacioncarolina.es  
@Red\_Carolina

ISSN-e: 1885-9119

DOI: <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT16>

Cómo citar:

Rivero, M. y Xalma, C. (2019): "Iberoamérica y la Cooperación Sur-Sur frente a las encrucijadas de la agenda internacional para el desarrollo", *Documentos de Trabajo* nº 16 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

