

revista española de

desarrollo y cooperación

REVISTA ESPAÑOLA DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN

Edita

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

EQUIPO EDITORIAL

DIRECCIÓN

José Ángel Sotillo Lorenzo (*Universidad Complutense de Madrid*)

CONSEJO ASESOR

David Álvarez Rivas (*Universidad Complutense de Madrid*)
Carmelo Angulo Barturen (*Universidad Camilo José Cela*)
Javier Bernabé Fraguas (*Universidad Complutense de Madrid*)
Daniel Boyano Sotillo (*consultor de organizaciones de la sociedad civil*)
Ígor Filibi López (*Universidad del País Vasco*)
Jorge García Burgos (*investigador del IUDC-UCM*)
Juncal Gilsanz (*investigadora del IUDC-UCM*)
Felipe González A. (*Universidad del País Vasco*)
Dolores Martín Villalba (*experta en gobernanza y desarrollo*)
Almudena Moreno (*Alianza por la Solidaridad*)
Leire Pajín (*consultora de organismos internacionales*)
Jorge Quindimil (*Universidade da Coruña*)
Carlos Ramos (*consultor internacional*)
Juan Manuel Toledano (*consultor internacional*)

COORDINACIÓN EDITORIAL

Tahina Ojeda Medina (*IUDC-UCM*)

CONSEJO DE REDACCIÓN

Bruno Ayllón Pino (*Red Iberoamericana Académica de Cooperación Internacional*)
Guy Bajoit (*Universidad Católica de Lovaina, Bélgica*)
Enara Echart Muñoz (*Universidad Federal del Estado de Río de Janeiro, Brasil*)
Juan Pablo Prado Lallande (*Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México*)
Irene Rodríguez Manzano (*Universidad Santiago de Compostela, España*)
Eugenio Sánchez Alcázar (*Universidad de Murcia, España*)
Javier Surasky (*Universidad Nacional de La Plata, Argentina*)

El listado de evaluadores externos de la REDC se encuentra disponible en la web del IUDC-UCM: www.iudc.es

ISSN: 1137-8875 | D.L.: M-21909-1997

La REDC se encuentra en los siguientes índices, bases de datos, colecciones y resúmenes: Revistas Españolas de Ciencias Sociales y Humanidades (RESH), LATINDEX, Ciencias Sociales y Humanidades del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (ISOC), Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas (DICE), Matriz de información para la evaluación de revistas (MIAR) y EBSCO.



Cómo contactar con el IUDC-UCM:

**Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.
Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM)**

Calle Donoso Cortés nº 63- 3º izquierda, 28015 Madrid

Teléfono: (+34) 913946409 / Fax: (+34) 913946414

Correo electrónico: iudcucm@pdi.ucm.es; www.ucm.es/info/IUDC

Síguenos en:



revista española de
**desarrollo
y cooperación**

nº 43

Julio-diciembre de 2018

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

Sumario



- 7 Presentación
Bruno Ayllón Pino y Tahina Ojeda Medina
- TEMA CENTRAL: LA COOPERACIÓN SUR-SUR A 40 AÑOS DEL PLAN DE ACCIÓN DE BUENOS AIRES**
- 13 Hacia la segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur: desafíos y oportunidades
Ana Ciuti
- 23 Releyendo el Plan de Acción de Buenos Aires
Tahina Ojeda Medina
- 37 40 años no es nada: del Plan de Acción de Buenos Aires a la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur
Javier Surasky y Bruno Ayllón Pino
- 53 Remembering BAPA and Way Forward
Sachin Chaturvedi and Milindo Chakrabarti
- 61 What future for South-South Cooperation?
Karin Costa Vazquez
- 73 Los 40 años del Plan de Acción de Buenos Aires y la experiencia brasileña en Cooperación Sur-Sur
Márcio Lopes Corrêa
- 85 La cooperación internacional de Chile a 40 años del Plan de Acción de Buenos Aires
Cristina Lazo Vergara

- 97.....México y el PABA+40: promoviendo la gobernanza de la Cooperación Sur-Sur
Juan Pablo Prado Lallande y Noel González Segura
- 109South Africa's South-South cooperation 40 years after BAPA
Neissan Alessandro Besharati
- 119.....La Cooperación Sur-Sur: el rol de los bancos de desarrollo y la Agenda 2030
Ana María Álvarez Herrera
- 129La Cooperación Sur-Sur en el marco de la Agenda 2030. La experiencia de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia
Myriam Escallón, Camilo Gamba, Juana García, Luis Ángel Roa y Daniel Rodríguez
- 141.....Entre las ideas y los hechos: análisis de las recomendaciones nacionales del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) en Brasil y México
Marcelo Lages y Sergio Vázquez
- 153.....El rol de la Cooperación Sur-Sur china hacia América Latina y el Caribe dentro de la nueva geopolítica mundial
Anahí Rampinini y Debora Fagaburu
- 163.....Seizing the potential of South-South Cooperation: using knowledge exchange to achieve food and nutritional security
Christiani Buani, Yasmin Wakimoto and Bruno Valim Magalhães

SECCIONES FIJAS

- 177.....Globalismo vs. proteccionismo. La agenda global del desarrollo, segundo semestre de 2018
Myrna Rodríguez, Luis Ochoa y Juan Pablo Prado
- 187¿Espejismo o realidad?: impulsos, obstáculos y retos del nuevo Gobierno
Katty Cascante
- 199Seguimiento de la Cooperación Sur-Sur (mayo-septiembre de 2018)
Javier Surasky

RESEÑAS

- 212**Una década de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2007-2017
Tahina Ojeda Medina
- 215**Brasil. Cambio de era: crisis, protestas y ciclos políticos
Bruno Ayllón Pino
- 217**Cooperación y academia: una relación pendiente en Colombia
Jorge Enrique Prieto Cardozo

Presentación

BRUNO AYLLÓN PINO Y TAHINA OJEDA MEDINA*



El Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (PABA) fue el principal producto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (CTPD), celebrada en Buenos Aires en septiembre de 1978.

La reunión se realizó con ocasión de la demanda de los países del Sur por mejorar sus condiciones de desarrollo y dada la necesidad de dotar a la CTPD, hoy Cooperación Sur-Sur (CSS), de unos lineamientos, un marco conceptual y un plan de acción común y general. El PABA es considerado como el documento político y técnico más importante en el proceso de nacimiento y conceptualización de la CSS, dejando una impronta en su devenir técnico, económico y político.

Si bien es cierto que, a día de hoy, la CSS se enfrenta a un escenario complejo y sensiblemente diferente al que dio lugar a la Conferencia de Buenos Aires en 1978, también lo es que muchos de los planteamientos y recomendaciones que quedaron recogidos en el PABA siguen teniendo vigencia y utilidad.

En el marco de los preparativos de la conmemoración del 40º aniversario de la aprobación del PABA, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha convocado la segunda Conferencia de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur que se celebrará en la capital de Argentina, del 20 al 22 de marzo de 2019.

El tema general de esta Conferencia será “El papel de la Cooperación Sur-Sur y la implementación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, desafíos y oportunidades”. Como ha afirmado recientemente el Secretario General, el PABA “facilitó a los países del Sur un marco para reforzar la cooperación entre ellos a favor de una autosuficiencia colectiva que les permitiría alcanzar sus objetivos de desarrollo y reducir la pobreza mediante la solidaridad y la asistencia mutua”¹.

* **Bruno Ayllón Pino** es investigador asociado al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid, España.

Tahina Ojeda Medina es doctora en Ciencias Políticas (UCM), máster en Estudios Contemporáneos de América Latina (UCM), magister en Cooperación Internacional (UCM), investigadora asociada al IUDC-UCM, coordinadora del grupo de trabajo “Cooperación Sur-Sur y políticas de desarrollo en América Latina” (CLACSO) y miembro del grupo de investigación “Cooperación Sur-Sur e integraciones regionales” (REEDES). Además, es autora del libro *Relaciones internacionales y cooperación con enfoque Sur-Sur* y coautora de otras obras especializadas.

¹ Informe del secretario general. La función de la Cooperación Sur-Sur y la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: retos y oportunidades (A/73/383), 17 de septiembre de 2018.

Con la finalidad de contribuir al debate sobre los nuevos horizontes de la CSS en el contexto de la implementación de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible; de presentar los logros y avances técnicos e institucionales de los países en desarrollo y de los organismos multilaterales para aplicar las recomendaciones surgidas del PABA, en 1978, así como reflexionar sobre los obstáculos y dificultades que han encontrado para ello en estas últimas cuatro décadas, la Revista Española de Desarrollo y Cooperación (REDC) publica este número monográfico que cuenta con un amplio abanico de articulistas provenientes de agencias oficiales de cooperación de países del Sur y de contribuciones del sector académico de una variada gama geográfica.

La edición de este número monográfico se inserta en las actividades llevadas a cabo desde el año 2008 por la línea de investigación sobre CSS y triangular del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM). En esta década hemos impulsado desde esta línea de investigación diversas actividades entre las que cabe destacar: La publicación de cuatro libros especializados en CSS y triangular en América Latina; una veintena de documentos de trabajo, cuatro monográficos temáticos de la REDC (nº 36: “Cooperación Descentralizada Sur-Sur de Brasil”, nº 28: “CSS de México”, nº 27: “CSS de Argentina”, y nº 22: “CSS de Brasil”); la publicación semestral en la REDC desde el año 2009 de la sección fija “Seguimiento y monitoreo de la CSS”; la realización de cinco ediciones del diploma virtual en CSS y triangular en América Latina y de la segunda edición del diplomado semipresencial en CSS del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) en 2018.

Este monográfico nº 43 se abre con un artículo de Ana Ciuti, directora general de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, que ejercerá como país anfitrión. Esta contribución contextualiza el proceso de preparación de la Segunda Conferencia de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur y avanza algunas claves del documento final orientado a la acción resultante de la misma.

A continuación, el lector o lectora encontrará cuatro artículos que revisan el contenido conceptual y epistemológico del PABA (Tahina Ojeda, IUDC-UCM); el contexto de su aprobación en 1978 y su situación cuarenta años después (Javier Surasky, Universidad Nacional de La Plata, Argentina, y Bruno Ayllón, IUDC-UCM); el camino que queda por delante para ingresar en una nueva fase de desarrollo de la CSS (Sachin Chaturvedi y Milindo Chakrabarti, Research and Information System for Developing Countries, New Delhi, India) y un análisis sobre el futuro de la CSS en la aplicación de la Agenda 2030 (Karin Costa, Jindal School of International Affairs, Delhi, India).

Las siguientes contribuciones analizan diferentes experiencias nacionales en la aplicación de algunas de las recomendaciones del PABA. Así, se revisan los casos de Brasil (Marcio López, Agencia Brasileña de Cooperación); Chile (Cristina Lazo, ex directora ejecutiva de la Agencia de Cooperación Internacional chilena); México (Juan

Pablo Prado, de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Noel González, de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo); Sudáfrica (Neissan Besharati, Institute for Global Dialogue de la Universidad de Sudáfrica); Colombia, artículo colectivo a cargo de varios integrantes de la Agencia Presidencial de Cooperación de ese país.

Ampliando la revisión de experiencias y de casos, dos artículos se centran en la comparación de los casos de Brasil y México (Marcelo Láges y Sergio Vázquez, ambos doctorandos respectivamente en la Universidad Lusófona de Lisboa y en la Universidad Nacional Autónoma de México) y en la cooperación de China hacia América Latina y el Caribe (Anahí Rampinini y Debora Fagaburu, de la Universidad Nacional de Quilmes, Argentina). Enriqueciendo este mosaico de contribuciones, dos artículos más reflexionan sobre el rol de los bancos de desarrollo en la promoción de la CSS y de la Agenda 2030 (Ana María Álvarez, exfuncionaria de la UNCTAD) y acerca del potencial de la CSS en el logro de la seguridad alimentaria y nutricional (Christiani Buani, Yasmin Wakimoto y Bruno Valim Magalhães del Centro de Excelencia en Brasil del Programa Mundial de Alimentos).

Las secciones habituales de la Revista cierran este número analizando las actuaciones más destacadas en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo, en el segundo semestre de 2018, en el ámbito global (Myrna Rodríguez, Luis Ochoa y Juan Pablo Prado, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México), en el ámbito español (Katty Cascante, Universidad Complutense de Madrid) y en el ámbito de la CSS (Javier Surasky, Universidad Nacional de la Plata, Argentina). Finalizando con tres reseñas de recientes novedades bibliográficas.

Son muchas las expectativas puestas en la Conferencia del PABA+40, tanto por el amplio número de participantes que se esperan representando a toda la diversidad de agentes de la cooperación y el desarrollo internacional, como por los temas que se tratarán. En concreto se debatirá, conforme a los lineamientos propuestos por el Secretario General de las Naciones Unidas, sobre las ventajas comparativas y las oportunidades de la CSS, sus desafíos, el fortalecimiento de los marcos institucionales que la orientan y la cooperación triangular. Asimismo se presentarán diversos intercambios de experiencias, se señalarán las mejores prácticas y aquellos casos exitosos que brinden lecciones aprendidas. Además, está prevista una reflexión conjunta sobre los medios de implementación de la Agenda 2030 en apoyo de la CSS y triangular.

Fieles a nuestro compromiso con el impulso y profundización en la investigación sobre el papel de los países del Sur global en las dinámicas del desarrollo internacional, el IUDC-UCM contribuye mediante este número monográfico de la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* a ampliar y difundir el conocimiento existente sobre la CSS y triangular.

tema central

LA COOPERACIÓN
SUR-SUR
A 40 AÑOS DEL
PLAN DE ACCIÓN
DE BUENOS AIRES



1

Hacia la segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur: desafíos y oportunidades

In the lead up to the second High-level United Nations Conference on South-South Cooperation: challenges and opportunities

ANA CIUTI*



PALABRAS CLAVE

Cooperación Sur-Sur; Naciones Unidas; Conferencia de Alto Nivel; Agenda 2030; Iberoamérica.

RESUMEN La Cooperación Sur-Sur (CSS) representa un marco amplio de colaboración entre países en desarrollo. A lo largo de las últimas décadas, ha permitido que nuestros países se asocien en condiciones de horizontalidad y beneficio mutuo para intercambiar conocimientos y fortalecer capacidades en una amplísima variedad de temas. Argentina no solo es uno de los de los mayores cooperantes de América Latina y el Caribe, sino que ha acompañado y protagonizado este proceso desde la misma adopción del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) 40 años atrás. Hoy, la comunidad internacional nos ha encomendado nuevamente liderar un debate global sobre la CSS, al designarnos como país anfitrión de la segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la CSS, que se realizará en Buenos Aires del 20 al 22 de marzo de 2019. El artículo analiza el recorrido histórico, desarrollo institucional y presente de la CSS, con eje en el legado del PABA y los desafíos y oportunidades que ofrecen la adopción en 2015 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la realización de la Conferencia en Buenos Aires.

* Ana Ciuti es directora general de Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, República Argentina.

KEYWORDS

South-South Cooperation; United Nations; High-Level Conference; 2030 Agenda; Ibero-America.

ABSTRACT South-South Cooperation (SSC) embodies a broad framework of collaboration among developing countries. Throughout the last decades, this modality of cooperation has allowed our countries to exchange knowledge and build capacities based on horizontality and mutual benefit in a wide variety of topics. Argentina is one of the largest partners in Latin America and the Caribbean, and has accompanied and led this process since the adoption of the Buenos Aires Plan of Action for Promoting and Implementing Technical Cooperation among Developing Countries (BAPA) forty years ago. Today, the international community has once again entrusted us to lead a global debate on SSC, by designating us as the host country for the second High-Level United Nations Conference on SSC, to be held in the City of Buenos Aires, from March 20 to 22, 2019. The article analyzes the historical background, institutional development and the current state of art of SSC, highlighting the legacy of BAPA and the challenges and opportunities posed by the adoption of the 2030 Agenda for Sustainable Development and the forthcoming High Level Conference of Buenos Aires.

MOTS CLÉS

Coopération Sud-Sud; Nations Unies; Conférence de haut niveau; Agenda 2030; Ibéro-Amérique.

RÉSUMÉ La coopération Sud-Sud (CSS) constitue un vaste cadre de collaboration entre pays en développement. Au cours des dernières décennies, il a permis à nos pays de s'associer dans des conditions d'horizontalité et d'avantages mutuels pour échanger des connaissances et renforcer leurs capacités dans une large variété de questions. L'Argentine est non seulement l'un des plus grands coopérateurs d'Amérique latine et des Caraïbes, mais elle accompagne et dirige ce processus depuis l'adoption du Plan d'Action de Buenos Aires (PABA), il y a 40 ans. Aujourd'hui, la communauté internationale nous a, de nouveau, chargé de mener un débat mondial sur la CSS, en nous désignant comme pays hôte de la deuxième Conférence de haut niveau des Nations Unies sur la CSS, qui aura lieu à Buenos Aires du 20 au 22 mars 2019. L'article analyse le parcours historique, le développement institutionnel et le présent de la CSS, ayant comme axe l'héritage de la PABA et les défis et opportunités offerts par l'adoption en 2015 de l'Agenda 2030 pour le développement durable et la réalisation de la Conférence of Buenos Aires.

Un poco de historia

Hacia mediados del siglo XX, la descolonización había cambiado el escenario internacional, y los países del Sur buscaban que el conflicto bipolar entre Este y Oeste no obstaculizara su desarrollo ni su búsqueda de una mayor articulación en foros multilaterales. Esta aspiración se vería plasmada en la Conferencia de Bandung de 1955, en la cual una parte importante del “mundo en desarrollo” demandó cambios estructurales en el orden vigente. En Bandung, a su vez, los líderes presentes asumieron el compromiso de proveerse mutua asistencia técnica, concibiendo a esta última como un mecanismo solidario capaz de promover un progreso económico y social independiente (Ayllón, 2013: 23). Sin embargo, recién a partir de la década de los setenta estos países comenzarían a concretar esas intenciones en acuerdos específicos de cooperación. Precisamente, en 1972 fue creado el Grupo de Trabajo sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) en el marco de las Naciones Unidas. El paso más trascendente llegaría seis años después, con la realización de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, en la que los países asistentes adoptaron el Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (PABA).

Firmado por 138 Estados, el PABA estableció por primera vez un marco de referencia para la CTPD e incorporó en su práctica los principios básicos de las relaciones internacionales entre Estados soberanos: *el respeto por la soberanía, la no injerencia en asuntos internos y la igualdad de derechos*, entre otros. A su vez, instituyó una serie de recomendaciones novedosas y concretas tendientes a establecer marcos jurídicos, bases institucionales y mecanismos de financiamiento para la CTPD en los niveles nacional, regional, interregional y global. El PABA definió a esta modalidad de cooperación como un “proceso consciente, sistemático y políticamente motivado elaborado con objeto de crear una estructura de vínculos múltiples entre los países en desarrollo”. Se utilizó la palabra cooperación y no asistencia, como se empleaba en el marco de las relaciones Norte-Sur, reflejando así una noción de mayor equidad, consenso y horizontalidad (Colacrai *et al.*, 2009: 89; Surasky, 2014: 10). La CTPD fue concebida, a su vez, como un proceso multidimensional conducido por los gobiernos de los países en desarrollo, pero que abarcaría también la participación de organizaciones privadas y particulares.

Desde entonces, junto al diálogo político, la cooperación económica y la cooperación financiera, la CTPD se ha consolidado como uno de los elementos constitutivos de la CSS, dando forma a una vasta gama de intercambios por medio de programas, proyectos e iniciativas que han contribuido a la resolución de problemáticas concretas. Los países del Sur se han convertido en activos cooperantes en diversas materias y niveles. Este impulso se ha visto favorecido por un fortalecimiento de la institucionalización de la CSS a través de la elaboración de marcos normativos

y metodológicos nacionales, la formación de personal especializado y una mayor asignación de recursos financieros. Como resultado de ello, en los últimos años un número cada vez mayor de países ha creado agencias y organismos dedicados a la CSS.

La mayoría de las entidades del Sistema de Naciones Unidas, por su parte, han creado dependencias o coordinadores dedicados específicamente a la CSS y triangular¹. La Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (UNOSSC), a su vez, ha promovido la producción de estudios, creado nuevas plataformas y repositorios de buenas prácticas para el intercambio de conocimientos y administrado fondos fiduciarios para financiar iniciativas en el terreno.

Al mismo tiempo, un número creciente de actores no estatales se ha involucrado en acciones de CSS y cooperación triangular, incluidas las entidades sub-nacionales, la sociedad civil, empresas del sector privado, grupos de voluntarios e instituciones académicas y de investigación.

Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la CSS, Argentina 2019

La realización de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la CSS fue propuesta inicialmente en el marco de la 19ª Sesión del Comité de Alto Nivel sobre la CSS, que tuvo lugar en mayo de 2016. En dicha instancia, los Estados miembros apoyaron la idea de celebrar una ceremonia conmemorativa del 40º aniversario del PABA con miras a que la comunidad internacional adopte un enfoque más afinado y consolidado sobre el papel de la CSS en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y otros acuerdos convenidos internacionalmente. De esta manera, el 21 de diciembre de 2016 la Asamblea General, a través de la Resolución 71/244, decidió convocar una Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la CSS, eligiendo a la República Argentina como país anfitrión. Finalmente, el 30 de agosto de 2017 la Asamblea General adoptó la denominada “Resolución de modalidades”, por la cual resolvió que dicha Conferencia:

- Se celebrará al nivel más alto posible, incluidos jefes de Estado o de Gobierno.
- Consistirá en sesiones plenarias, mesas redondas interactivas sobre los subtemas y una sesión plenaria de clausura.

¹ Informe sobre los progresos realizados en la aplicación de las recomendaciones del examen de la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular en el sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2011/3).

- » Tendrá como resultado un documento final acordado intergubernamentalmente que será conciso y específico y estará preparado con visión de futuro y orientado a la acción².

Como antecedentes inmediatos del proceso preparatorio de este PABA+40, se destacan el Simposio de Alto Nivel del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo (FCD) *Argentina 2017*, y la Expo Global sobre Desarrollo Sur-Sur, realizada en Antalya, Turquía, el mes de noviembre de 2017.

En los dos días y medio de extensión del Simposio, representantes de más de 50 Estados y una veintena de organismos internacionales, junto a miembros del sector académico, *think thanks*, organizaciones de la sociedad civil, sector privado y fundaciones filantrópicas compartieron perspectivas, experiencias y propuestas con miras a promover el rol de la CSS y la cooperación triangular en la nueva Agenda de Desarrollo Sostenible. En el discurso de cierre del Simposio, el señor Liu Zhenmin, secretario general adjunto para Asuntos Económicos y Sociales expresó en nombre del secretario general de las Naciones Unidas, que:

El PABA+40 tendrá lugar en el contexto de un Sur global que ha alcanzado un peso significativo económico a nivel global, y que ha desarrollado importantes capacidades. Existen nuevos desafíos para todos los Estados: entre ellos, una verdadera amenaza para el multilateralismo. En ese sentido, la Cooperación Sur-Sur y Triangular pueden contribuir a un nuevo multilateralismo, e impulsar la revitalización de la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible³.

Por otro lado, en la Expo Sur-Sur 2017, el tema central elegido fue “La Cooperación Sur-Sur en la era de la transformación económica, social y medioambiental: Camino hacia el 40º aniversario de la adopción del Plan de Acción de Buenos Aires PABA+40”. En la clausura de la Expo, la vicesecretaria general de Naciones Unidas, Amina J. Mohammed, afirmó:

La Conferencia de Alto Nivel que tendrá lugar en Buenos Aires nos permitirá coordinar esfuerzos, construir puentes, consolidar alianzas y establecer estrategias sostenibles para aumentar el impacto de nuestras acciones⁴.

² A/RES/71/318.

³ https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/dcf/Closing%20Remarks_USG_DCF%20Argentina%20HLS.pdf

⁴ <https://www.unsouthsouth.org/2017/09/12/un-day-for-south-south-cooperation-highlights-growing-potential-for-cooperative-development-worldwide/>

Hacia un documento final orientado a la acción

La Conferencia de Nairobi sobre CSS del año 2009 tuvo lugar casi una década después de la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Si bien en la misma se reafirmaron los principios de la CSS y se generaron nuevos compromisos para fomentar esta modalidad de cooperación, por diversas razones no fue posible redefinir e impulsar su inserción en la estrategia global de desarrollo establecida en la Cumbre del Milenio.

En la actualidad, tanto la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como la Agenda de Acción de Addis Abeba dan cuenta de la contribución de la CSS a la erradicación de la pobreza y al desarrollo sostenible. De allí que el tema elegido para PABA+40 sea “El rol de la Cooperación Sur-Sur y la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: desafíos y oportunidades”.

La Agenda 2030 contempla a la CSS y a la cooperación triangular (CT) en dos oportunidades y ambas están inscriptas dentro del ODS 17, que llama a “Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”. Entre otras cosas, esta Alianza supone un compromiso de parte de nuestros países de promover una mayor y mejor CSS y CT en los ámbitos de la ciencia, la tecnología y la innovación; el intercambio de conocimientos y el desarrollo de capacidades⁵.

Este mandato demuestra, entre otras cosas, que al involucrar socios que enfrentan desafíos comparables y al fomentar el desarrollo de capacidades tomando en cuenta las especificidades locales, la CSS posee un valor diferencial para contribuir al éxito de los marcos nacionales establecidos con miras al logro de los ODS. Es decir, que desde el momento en que compartimos contextos y recorridos históricos similares, nuestros países pueden ensayar estrategias situadas, costo-efectivas y que estructuran capacidades en el largo plazo.

En este marco, creemos que uno de los desafíos principales que enfrentan nuestros países consiste en promover un enfoque integrado del desarrollo en la CSS, conforme lo plantea la Agenda 2030. La CSS, en mayor o menor medida, se ha desarrollado dentro de estructuras de pensamiento y gestión verticales. No obstante, por sus múltiples áreas de intervención y carácter interdisciplinario, conforma al mismo tiempo un espacio privilegiado para impulsar iniciativas transversales y trabajar sobre los puntos de interrelación entre diferentes estructuras y agendas (Surasky, 2017: 6). En ese sentido, lograr un balance entre los aspectos social, económico y ambiental requerirá de una transición de la tradicional perspectiva sectorial hacia una que involucre mayores niveles de coordinación interinstitucional a lo largo de todo el ciclo de gestión de los proyectos, desde la formulación hasta la implementación y evaluación.

5 A/RES/70/1.

Por otro lado, también es crucial fortalecer nuestras capacidades para la recopilación y producción de datos. El acceso limitado a agregados cuantitativos y cualitativos representa una dificultad importante al momento de informar la toma de decisiones, analizar series históricas, identificar complementariedades entre cooperantes y recategorizar nuestras iniciativas a la luz de los objetivos y metas definidos en la Agenda 2030. El PABA+40 podría sentar las bases para que, en el marco del Sistema de Naciones Unidas (SNU), se avance en la creación de plataformas de conocimiento e instancias de reporte voluntario que amplíen el acceso a las capacidades y experiencias existentes en la CSS y CT, y promuevan nuevas asociaciones.

Finalmente, el SNU debe convertirse en un canal activo a partir del cual fomentar la CT y en un catalizador de esfuerzos para que los países desarrollados puedan aportar recursos y conocimientos en esta práctica, en línea con el llamado del ODS 17 a constituir Alianzas para el Desarrollo. En ese sentido, el lugar que ocupan los equipos-país los coloca en un lugar de privilegio para identificar tanto las capacidades como las demandas de los países en materia de CSS y CT. Por su parte, las Comisiones Económicas Regionales y las Oficinas Regionales de los fondos, programas y agencias deberían, en el marco de sus mandatos específicos y de manera coordinada, contribuir a la facilitación de la CSS y CT que se busca potenciar.

En vistas a asegurar que estos objetivos puedan materializarse, consideramos fundamental establecer un mecanismo de seguimiento al más alto nivel que garantice la revisión periódica y sistemática de las tendencias, progresos y lecciones aprendidas en CSS, en el marco del SNU.

El rol de Iberoamérica

El modelo de cooperación iberoamericana se ha convertido en un ejemplo único a nivel global por su desarrollo, horizontalidad y dinamismo. Ha contribuido al fortalecimiento de la CSS y CT en la región, y posiblemente sea el que mejor haya interpretado y llevado adelante las recomendaciones presentes en el PABA.

En ese sentido, si en la Conferencia de Nairobi de 2009 nuestros países lograron que el documento final diera testimonio de la existencia del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS)⁶, transcurridos diez años es fundamental que las lecciones aprendidas, capacidades y fortalezas acumuladas en este espacio cobren un mayor protagonismo en el proceso preparatorio del PABA+40.

⁶ RES 64/222, Naciones Unidas, documento final de Nairobi de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Conferencia Sur-Sur, párrafo 28.

Es necesario que la región asuma un rol proactivo y propositivo en el proceso negociador e intente entablar mayores canales de diálogo con espacios como la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Unión Africana —a través del African Peer Review—, la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), la Iniciativa de la Bahía de Bengala para la Cooperación Técnica y Económica Multisectorial (BIMSTEC), la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN), el Consejo de Cooperación del Golfo (GCC) y la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), entre otros.

Considerando los antecedentes y el conocimiento acumulado por el PIFCSS en materia de formación y capacitación de profesionales de las unidades de cooperación de sus Estados Miembros, el PABA+40 podría alentar nuevas instancias de cooperación interregional con base en el fortalecimiento de la gestión de la CSS y CT. Podría explorarse, asimismo, la posibilidad de realizar acciones conjuntas en lo que concierne a documentación y diseminación de prácticas, con el objetivo de proyectar globalmente el modelo de registro y sistematización iberoamericano, favorecer el acceso mutuo a sistemas de información y avanzar en un debate estratégico sobre la evaluación del impacto de la CSS.

Conclusiones

En los últimos años, la CSS ha ganado un mayor nivel de especificidad, adoptado una gran variedad de modalidades y temáticas de trabajo, y desarrollado un nivel de institucionalización que ha permitido articular programas de calidad e incorporar nuevos actores.

A pesar de los avances logrados, aún se presentan desafíos en lo que respecta a espacios de gobernanza e instancias multilaterales de seguimiento, registro de las acciones desplegadas y conocimiento de cómo los proyectos, programas y acciones de CSS impactan sobre los procesos nacionales de desarrollo.

Argentina se encuentra trabajando intensamente para que esta segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas permita visibilizar y potenciar la contribución de todos los actores a la implementación de la Agenda 2030 a través de la CSS.

En una coyuntura internacional compleja, nuestro país aspira a robustecer el multilateralismo y la cooperación entre los países en pos del crecimiento y el desarrollo sostenible.

Confiamos en que la Conferencia dejará como legado un SNU fortalecido y capaz de dar seguimiento regular a nuestras acciones de cooperación. Estamos seguros, en definitiva, que el camino hacia una mayor y mejor CSS tendrá, como hace 40 años, a Buenos Aires como punto de partida.

Bibliografía

- AYLLÓN PINO, Bruno (2013): *La Cooperación Sur-Sur y Triangular: ¿Subversión o adaptación de la cooperación internacional?*, Quito, Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).
- COLACRAY, Miriam (dir.) et al. (2009): “Escenarios y desafíos de la Cooperación Sur-Sur a 30 años de la declaración de Buenos Aires”, Buenos Aires, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Centro de Investigación en Cooperación Internacional y Desarrollo (CICI+D), documento de trabajo n° 1, octubre.
- SURASKY, Javier (2014): “La Cooperación Sur-Sur en América Latina como herramienta decolonial”, Buenos Aires, Congreso Flacso-ISA, julio.
- (2017): *Cooperación Sur-Sur en la Agenda 2030 y hacia el PABA+40*, Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), La Plata, Universidad Nacional de La Plata.

2

Releyendo el Plan de Acción de Buenos Aires

Rereading the Buenos Aires Action Plan

TAHINA OJEDA MEDINA *



PALABRAS CLAVE

PABA; Relaciones internacionales; Cooperación técnica; Cooperación Sur-Sur.

RESUMEN Este artículo realiza una revisión del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) de 1978. Lo hace desde un enfoque de relaciones internacionales conjugándolo con la dinámica de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Presenta un análisis del contexto político y los eventos que dejaron su impronta en la formulación del PABA. Estudia las implicaciones de este Plan de Acción en la configuración de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) como modalidad de cooperación dentro del Sistema Internacional de Cooperación para el Desarrollo (SICD) y de las relaciones internacionales.

KEYWORDS

BAPA; Technical cooperation; South-South Cooperation.

ABSTRACT This article makes a revision of the Buenos Aires Action Plan (BAPA) of 1978. It does so from an International Relations approach, bringing it together with the dynamics of International Cooperation for Development. It presents an analysis of the political context and the events that left their mark on the formulation of the BAPA. It studies the implications of this Plan of Action in the configuration of TCDC as a form of cooperation within the International System of Cooperation for Development and International Relations.

MOTS CLÉS

PABA; Coopération technique; Coopération Sud-Sud.

RÉSUMÉ Cet article constitue une révision du Plan d'action de Buenos Aires (PABA) de 1978. Il adopte une approche axée sur les relations internationales qui aussi conjugue à la dynamique de la coopération internationale pour le

* Tahina Ojeda Medina es doctora en Ciencias Políticas (UCM), máster en Estudios Contemporáneos de América Latina (UCM), magíster en Cooperación Internacional (UCM), investigadora asociada al IUDC-UCM, coordinadora del grupo de trabajo "Cooperación Sur-Sur y políticas de desarrollo en América Latina" (CLACSO) y miembro del grupo de investigación "Cooperación Sur-Sur e integraciones regionales" (REEDES). Además, es autora del libro *Relaciones internacionales y cooperación con enfoque Sur-Sur* y coautora de otras obras especializadas.

développement. Il présente une analyse du contexte politique et des événements qui ont marqué la formulation du PABA. Étudier les incidences de ce plan d'action sur la configuration de la CTPD en tant que une forme de coopération au sein du Système international de coopération pour le développement et les relations internationales.

Introducción

El Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo es el documento de orientación más amplio acordado en la materia. Con medidas específicas y de carácter multinivel, a 40 años de su publicación sigue teniendo absoluta vigencia por su enfoque de conjunto y visión de futuro. Suscrito por consenso, por los representantes de 138 Estados, es producto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (CTPD) celebrada en Buenos Aires entre el 30 de agosto y el 12 de septiembre de 1978.

Este artículo presenta una lectura del PABA desde un enfoque de relaciones internacionales conjugándolo con la dinámica de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID). A través de un análisis del contexto político y los eventos que dejaron su impronta en la formulación del PABA, estudia las implicaciones de este Plan de Acción en la configuración de la CTPD como modalidad de cooperación dentro del Sistema Internacional de Cooperación para el Desarrollo (SICD) y de las relaciones internacionales.

Tras esta introducción el artículo se estructura en tres secciones. En la primera, se presenta una breve descripción de las relaciones internacionales que enmarcan el contexto del PABA. En la segunda, se detallan los eventos internacionales más relevantes que tuvieron lugar en el periodo de 1974-1978 que contribuyeron a fraguar el contenido final del PABA. En la tercera se analizan algunas de las aportaciones conceptuales y epistemológicas que subyacen de sus postulados y fundamentos. El cierre se realiza con unas reflexiones para el debate y la bibliografía empleada en la elaboración del texto.

Las relaciones internacionales en el contexto del PABA

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre CTPD de 1978 se realiza en “un momento crítico de la evolución de las relaciones de los países en desarrollo entre sí y con los países desarrollados” (PABA, 1978: párr. 1). Tuvo lugar en un escenario geopolítico marcado principalmente por la Guerra Fría, los recientes movimientos de descolonización de Asia y África, la consolidación del bloque político del Tercer Mundo y la promoción del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI).

En este contexto, los países del Sur, entonces asociados al proyecto político del Tercer Mundo, son conscientes de los cambios que estaban ocurriendo en las relaciones internacionales, tanto en el control y reparto del poder, como en la distribución de los recursos, capacidades y necesidades a nivel mundial. Decidieron emplear una estrategia política de doble vía que facilitara la creación del eje Sur-Sur en las relaciones internacionales (Ojeda, 2016) y su materialización a través de la cooperación y la solidaridad internacional. El eje Sur-Sur permitiría, por un lado, hacer frente a las necesidades nacionales y regionales de desarrollo de los países, empleando la cooperación técnica y económica y, por otro, superar la condición de subordinación impuesta, que les relegaba a la irrelevancia o al utilitarismo según las necesidades de las grandes potencias, empleando la cooperación política. “El Tercer Mundo quería expresar su opinión, hallar una base para la unidad y tomar posesión de su propia parte de la dinámica de los asuntos internacionales” (Prashad, 2012: 37).

De la creación del eje Sur-Sur en las relaciones internacionales de aquellos que comparten una situación estructural común y de los vínculos generados entre sí, surge la necesidad de dotar a la CTPD, entendida como medio técnico y estrategia política, de lineamientos claros, un marco conceptual y un plan de acción común, consensuado y general. “La importancia que se asigna a la CTPD y a la CEPD [cooperación económica entre países en desarrollo], a partir del decenio de 1970, se basó en el reconocimiento de la necesidad de aumentar los intercambios horizontales entre los países en desarrollo a fin de complementar los intercambios entre Norte y Sur, predominantemente verticales, que históricamente habían caracterizado las relaciones internacionales” (ONU, 1995: 6).

La Conferencia de Buenos Aires de 1978 adquiere relevancia por representar una ocasión para que los países del Sur puedan realizar sus planteamientos con respecto a la mejora de sus condiciones de desarrollo, la promoción de la CTPD y su “[...] exhortación del nuevo orden económico internacional como expresión de su voluntad política y de su determinación, basadas en los principios de la autosuficiencia nacional y colectiva, de pugnar por un nuevo modelo de relaciones internacionales más adecuado a las circunstancias reales y que refleje plenamente los intereses de la comunidad mundial en su conjunto” (PABA, 1978: párr. 3).

Marca un hito de meridiana importancia en el largo camino que recorrerán los países del Sur para conseguir la autodeterminación y el desarrollo. Por un lado, representa un paso más en el proceso de diálogo y concertación política en el ámbito de las relaciones internacionales del Sur y, por otro, simboliza la oportunidad de avanzar en la formalización técnica y conceptualización de la CTPD y de lo que más adelante se configurará como Cooperación Sur-Sur (CSS).

El PABA, como principal producto de la conferencia, retoma planteamientos y principios acordados en anteriores reuniones y declaraciones del Movimiento de los No Alineados (MNOAL) y del Grupo de los 77 (G-77) sobre cooperación económica,

comercial, técnica y científica. Lo que facilita consensuar y establecer en el PABA, entre otras cuestiones, una conceptualización base de la CTPD (párr. 5), principios de acción (párr. 13), modalidades operativas (párr. 12), criterios de eficacia de la cooperación (párr. 15-d, 21, 55) y mecanismos para la alianza global entre Estados (párr. 4) y con otros actores (párr. 7 y 22).

Dadas sus aportaciones, es necesario insistir en que el PABA revela una visión de conjunto y de futuro que le permite sostener su vigencia y aplicación en el actual contexto internacional.

Eventos conexos que contribuyeron a fraguar el contenido del PABA

Considerando solo los acontecimientos más cercanos a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre CTPD, es de destacar que, al inicio de los años setenta, los países del Sur eran conscientes de que los recursos económicos provenientes de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) no eran suficientes para seguir las pautas de crecimiento que exigía el contexto internacional. De la misma forma, la tecnología que recibían no era del todo bien aprovechada y, en ocasiones, no era la necesaria para impulsar sus propios procesos de desarrollo. Mientras tanto, se incrementaban los problemas de desarrollo y la brecha Norte-Sur. “La experiencia indicaba que las tecnologías que ofrecían los países desarrollados muy a menudo no eran adecuadas a las condiciones de los países en desarrollo. Existía un reconocimiento generalizado de la necesidad de utilizar plenamente las capacidades, los conocimientos y recursos autóctonos de los países en desarrollo” (Rizzo, 1995: 42).

La década de los setenta tuvo gran dinamismo para la CTPD en la búsqueda del NOEI y el desarrollo de estrategias que permitieran a los países iniciar un camino más autónomo, aunque sin prescindir de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD). Las acciones de mayor relevancia de esta década se concentran entre 1974 y 1978. No obstante, tal dinamismo se desplegó en variadas dimensiones y niveles en los que, además, hubo que enfrentar obstáculos y resistencias políticas, sobre todo, por parte de los países industrializados.

En 1974 la Asamblea General aprobó la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados, con el objetivo de “[...] promover el establecimiento del nuevo orden económico internacional, basado en la equidad, la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación entre todos los Estados, sin distinción de sistemas económicos y sociales” (ONU, 1974b: preámbulo). Estableció que “todo Estado tiene el derecho soberano e inalienable de elegir su sistema económico, así como su sistema político, social y cultural, de acuerdo con la voluntad de su pueblo, sin injerencia, coacción ni amenaza externas de ninguna clase” (ONU, 1974b: art. 1). Incorporó, entre otros, a la CID como uno

de los principios fundamentales en las relaciones económicas, políticas y de otra índole entre los Estados.

Esta Carta adoptó muchos de los principios y postulados de la Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (ONU, 1974a), que había estado trabajándose en el marco de diversas instancias políticas del bloque del Tercer Mundo. No obstante, “los Estados industriales avanzados rechazaron de raíz el enfoque del NOEI y lo combatieron por todos los medios necesarios, incluido el desprecio abierto” (Prashad, 2012: 317). En ese mismo año, la Asamblea General aprueba la creación de la Unidad Especial para la Cooperación Sur-Sur con el fin de promover la CTPD y dar seguimiento a las dinámicas que se ejecutan entre estos países (ONU, 1974c).

Por otro lado, los países petroleros asociados en la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) controlaban la producción y los precios del petróleo en el mercado internacional en una clara acción política mancomunada¹. En 1975 crearon el Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional² con el objetivo de reforzar la cooperación financiera de los países miembros de la OPEP con otros países en desarrollo. El Fondo inició sus operaciones en agosto de 1976 con una dotación inicial de 800 millones de dólares y en poco más de un año sus recursos se habían duplicado. A finales de 1977 se habían extendido 71 préstamos a 58 países en desarrollo y realizaba operaciones para canalizar las donaciones de sus países miembros a otras instituciones de desarrollo como el Fondo Fiduciario del FMI y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)³. “Los miembros de la OPEP [...] dieron muestra de generosidad al aumentar la ayuda para el desarrollo en magnitudes mucho mayores —en porcentaje de su PIB— que las alcanzadas por cualquier país desarrollado [...]” (Comisión del Sur, 1991: 154).

En 1975 los países latinoamericanos constituyeron el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) con la firma del Convenio de Panamá, “posicionándose como mecanismo para afianzar la Cooperación Sur-Sur, en este caso entre países latinoamericanos y la proyección de estos, a través de dicha organización, hacia el mundo exterior en general y hacia los países en desarrollo de Asia y África en particular” (Colacrai, 2009: 7).

- 1 “El éxito logrado en las negociaciones realizadas durante el stock petrolero de 1973 les hizo pensar que tenían amplias posibilidades de revertir una situación internacional desventajosa e injusta” (Lechini, 2007: 271).
- 2 El Fondo de la OPEP se convirtió formalmente en una Institución Financiera Multilateral en mayo de 1980 y aún sigue operativo.
- 3 “[...] los logros de la OPEP abrieron la perspectiva de que la acción mancomunada del Sur pudiese repercutir en la reestructuración de las relaciones económicas internacionales. Pero esta oportunidad no se aprovechó plenamente. Los cambios introducidos en el sistema de adopción de decisiones económicas de alcance mundial fueron marginales y no modificaron las pautas esenciales de las relaciones Norte-Sur” (Comisión del Sur, 1991: 154).

En un esfuerzo sostenido por conseguir alianzas más sólidas y efectivas que trasciendan al plano político se realizaron otras reuniones de especial relevancia. Entre ellas, la V Conferencia de Jefes de Estados del MNOAL en Colombo (Sri Lanka) en 1976, con la participación de 86 Estados miembros y 10 observadores. En esta reunión se dio una profunda discusión sobre la situación económica internacional y las perspectivas para los países del Sur en su condición de países en vías de desarrollo; destacando entre sus resultados la aprobación del I Programa de Acción de la Cooperación Económica. Por otra parte, el mismo año tuvo lugar la Conferencia sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo, en Ciudad de México, en la que se avanzó en la identificación de ciertas medidas para apoyar la implementación de los programas de acción en el marco de las reuniones del MNOAL y el G77.

En 1978 se celebró en Buenos Aires la Conferencia de Naciones Unidas sobre CTPD de la que derivó el PABA. Todos los países asistentes participaron de diversas reuniones preparatorias y debates sobre su contenido. La Conferencia contó con un Comité Preparatorio que celebró tres periodos de sesiones: el primero en la sede de la ONU en Nueva York entre el 10 y el 17 de enero de 1977; el segundo del 20 al 26 de septiembre de 1977 en la misma sede; y el tercero del 15 al 19 de mayo de 2018 en el Palacio de Naciones Unidas en Ginebra. En el caso latinoamericano se realizaron, además, cuatro reuniones regionales: Reunión Regional sobre CTPD (1976), Reunión para el Diseño de un Programa de Acción para la Promoción de la CTPD (1976), Reunión de Funcionarios Responsables de la Cooperación Técnica de los Países de América Latina (1977) y Reunión de Coordinación Latinoamericana (1977).

Con posterioridad a la reunión de Buenos Aires y con la intención de diseñar vías prácticas para el NOEI y fortalecer a la CTPD, los miembros del G77 iniciaron, en febrero de 1979, las conversaciones para la creación del Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo (SGPC), planteando que la cooperación económica es la base para hacerlo efectivo. En tal sentido, el 16 de febrero de 1979, se acuerda el Programa de Arusha para la Autonomía y el Marco para la Negociación Colectiva, en la ciudad de Arusha (Tanzania), para sentar las bases, principios y objetivos del SGPC. El mismo destacaba que la cooperación económica entre países en desarrollo es un asunto de primordial importancia y que, en consecuencia, debía ser formulada e implementada por ellos en el plano regional, interregional y global (G77-Arusha Program: 1979), estableciendo una guía para dinamizar el comercio Sur-Sur bajo unos parámetros mucho más equilibrados que los que ofrecía el GATT-OMC.

Esta etapa resultaría clave desde el punto de vista político y conceptual para que los países del Sur pudiesen avanzar en la conjugación de la CTPD y la CEPD como mecanismos de actuación en la búsqueda de sus objetivos de desarrollo y de relaciones internacionales⁴.

4 Para conocer más sobre vuelco que dará esta historia a partir de la década de los ochenta, véase Tahina Ojeda (2016): *Relaciones Internacionales con enfoque Sur-Sur*, pp. 55-106.

Comentarios sobre el contenido conceptual y epistemológico expresado en el PABA

En el PABA se aportan diversas visiones situadas en las experiencias de los países del Sur desde sus más variadas y complejas condiciones, tanto las exdesignadas como las autopercibidas: países en desarrollo, países del Tercer Mundo, países insulares, países sin litoral, países recién independizados, países intermedios, países más adelantados, etc.

El documento es el resultado de una interesante labor intelectual y conceptual que tuvo lugar entre representantes gubernamentales, el Comité Preparatorio de la Conferencia y diversos grupos de trabajo especializados. Sin duda, la atención prestada a la elaboración del borrador del Plan de Acción en los tres periodos de sesiones previos a la Conferencia, permitieron realizar un debate profundo sobre cuestiones que van más allá de los aspectos técnicos.

Sobre el concepto de desarrollo

Todo lo descrito en las secciones anteriores facilita la comprensión del enfoque que manejaban los países del Sur en la década de los setenta. Se observa un trabajo de reflexión y análisis sistemático en las reuniones y encuentros políticos y técnicos de los países del Sur sobre la situación del desarrollo económico y los métodos para conseguirlo. Métodos que requerían de un marco político trabajado bajo la lógica del consenso y la horizontalidad, que sirviera de paraguas al posterior marco técnico de ejecución en sus distintos niveles y ámbitos.

Resulta evidente que la propuesta del NOEI no podía ser presentada simplemente como la suma de acciones técnicas puntuales sino como un proyecto político de reordenación de las relaciones económicas y políticas internacionales, en las que todos los actores pudiesen ejercer sus deberes y derechos nacionales e internacionales con igualdad de oportunidades y garantías. No en vano la Declaración de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados de 1974 establece que “el logro de relaciones económicas internacionales más racionales y equitativas y el fomento de cambios estructurales en la economía mundial” (ONU, 1974b: preámbulo) como uno de los requisitos para establecer y mantener un orden económico y social más justo y equitativo, sin el cual, los esfuerzos de la CID o de la CTPD no podrían derivar en el desarrollo económico y social de los Estados.

La referencia teórica del momento se centra en el desarrollo económico. Los países del Sur no cuestionaban en el NOEI la necesidad de conseguirlo. Tampoco lo hacen en el PABA. Lo que discutían era la urgencia de ajustar las normas y dinámicas del sistema internacional (político, comercial y económico) con el fin de generar el entorno propicio para que los Estados del Sur pudiesen conseguir el mismo tipo de desarrollo y condiciones que los Estados industrializados del Norte, pero con respeto a la soberanía nacional y fortaleciendo las capacidades propias para romper los vínculos de dependencia.

Lo que está detrás es la universalización de la idea del desarrollo asociada al crecimiento económico, la industrialización y la modernización. Esta fue una de las claves epistémicas para proyectar un único modelo de desarrollo al estilo capitalista y occidental (Rist, 2002) a los países del Sur. La idea de progreso económico había conseguido permear como criterio técnico de especial relevancia en los diseños de las políticas públicas de desarrollo, de cooperación internacional y de CTPD.

En el PABA la CTPD se presenta como una herramienta para promover el NOEI y el desarrollo de manera indisoluble. Se trata de las resultas de un proceso de adaptación del pensamiento situado y decolonial a las relaciones internacionales y económicas de la época. Es menester tener esto presente para dotar de sentido las acciones y medidas que se detallan en el documento y ubicarse en su contexto.

Sobre la CTPD como modalidad de cooperación

El PABA presenta claramente a la CTPD como parte integral del Sistema Internacional de Cooperación para el Desarrollo (SICD). Manifiesta la voluntad de participación activa de los Estados (y otros actores) del Sur en sistema, así como: contribuir a la eficacia de los recursos destinados a la cooperación (párr. 15d y 15e), fomentar la alianza para el desarrollo (párr. 4) y ampliar la cooperación internacional (párr. 15i).

Expresa que la CTPD es una dimensión complementaria y no sustitutiva de la AOD. A día de hoy se puede denominar modalidad a lo que en el PABA se denominó dimensión (párr. 12). Modalidad, entendida como uno de los tantos modos o formas posibles de ejecución y de desarrollo de la CID en el marco del SICD.

“La CTPD no es un fin en sí misma, ni tampoco un sustituto de la cooperación técnica con los países desarrollados [...] puede servir para aumentar la capacidad de las instituciones de los países en desarrollo de adaptarse y de absorber insumos adecuados procedentes de los países desarrollados” (párr. 8). Ni la CTPD ni cualquier otra modalidad de cooperación pueden ser entendidas como un fin en sí mismas. Para que la cooperación reporte utilidad solo puede ser comprendida como un medio o vehículo para conseguir objetivos superiores⁵.

Destacar que 30 años después de la publicación del PABA buena parte del debate académico internacional se centró en comprender y explicar si el carácter complementario o no sustitutivo de la CTPD estaba referido a mantenerla al margen del sistema o a posicionarla como una alternativa a la AOD. Esto desvió el análisis del centro neurálgico de una de las propuestas clave de los países del Sur en el PABA: la invitación a reorganizar la arquitectura de la ayuda con la incorporación de otra modalidad operativa de cooperación dentro del SICD. Un sistema que, con la

5 Para conocer una reflexión específica sobre este tema, véase Tahina Ojeda (2017): “Tensiones regionales que ponen en jaque a la integración y la cooperación Sur-Sur en América Latina”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 40, Madrid, pp. 131-142.

incorporación de la CTPD, podría ser reformado y guiado por los principios y lógicas de armonización, coherencia y eficacia.

Para una mayor comprensión de este planteamiento clave resulta conveniente la lectura íntegra y reposada de cuerpo del PABA, pero, especialmente, de la recomendación n° 36 “Armonización de la asistencia al desarrollo con la cooperación técnica entre los países en desarrollo”, que en el párrafo 61 establece:

Deben vincularse productivamente las actividades de CTPD y la cooperación técnica y asistencia al desarrollo tradicionales a que contribuyen los países desarrollados. Al formular sus políticas de asistencia al desarrollo y de cooperación técnica, los países desarrollados deberían tener plena y permanentemente en cuenta los objetivos fijados para las actividades de la CTPD. Los países desarrollados, si no lo hubieran hecho aún, deberían asimismo introducir cambios en sus procedimientos de prestación de asistencia técnica y financiera a fin de fomentar la CTPD y la confianza nacional y colectiva de los países en desarrollo en sus propias capacidades en mayor medida.

En ningún momento se plantea el trazado de una línea divisoria entre las aportaciones de la CTPD y la AOD a los procesos de desarrollo de los países, por el contrario, el llamado es a la actuación conjunta y coherente entre todos los actores del sistema. La recomendación n° 36 apela a la aplicación de criterios fundamentales (hoy entendidos como principios) tales como: armonización, alineación, mutua responsabilidad, coherencia y eficacia de la cooperación. Armonización entre actores y socios de la cooperación internacional. Alineación de los países desarrollados con los planes nacionales de desarrollo y las actuaciones de la CTPD. Adaptación de los procedimientos y metodologías de trabajo habituales de la CID para dotar de mayor coherencia el trabajo de ambas modalidades de cooperación y dotarla de mayores niveles de eficacia.

El fondo de estas ideas fue ignorado durante décadas por las instituciones del SICD. Reaparecen, con carácter de novedad, en los principios establecidos en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo en el marco del II Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, celebrado en París en 2005. En la Declaración de París los miembros del CAD-OCDE no otorgan reconocimiento alguno a la procedencia epistémica de los principios de armonización, alineación, mutua rendición de cuentas y apropiación. Tampoco lo hacen en su justa medida a las aportaciones y experiencias provenientes de los países del Sur en el marco de la CTPD y la CSS. Será a partir de este momento cuando los países del Sur, con el liderazgo político de América Latina y el Caribe, abrirán nuevamente el debate sobre los métodos de trabajo y la eficacia de la CID para exigir el reconocimiento pleno de la cooperación entre los países del Sur como modalidad de cooperación dentro del SICD⁶.

6 Para conocer más sobre estos debates en el ámbito latinoamericano, véase Bruno Ayllón y Javier Surasky (2010): *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, IUDC-UCM

A 40 años del PABA la CTPD, incorporada a día de hoy como una de las dimensiones⁷ de la CSS, goza de reconocimiento como modalidad de cooperación para el desarrollo, pero lucha por su correcta inserción operacional en el sistema. Como muestra de ello, decir que el entramado institucional que sustenta a la CID y la actuación de los países donantes asociados al CAD-OCDE no ha cambiado sustancialmente, tan solo asistimos a un momento de encuentro receloso y escéptico revestido de alianza global para el desarrollo y alianza global para la cooperación eficaz.

Sobre las formas de ejecución de la CTPD

En el PABA se identifican las posibles modalidades de ejecución y alcance de la CTPD: bilateral, multilateral, subregional, regional e interregional (párr. 7). Estas formas de ejecución enunciadas en el PABA están mucho mejor definidas en la actualidad, aunque no con un criterio definitivo, con base en la práctica y los consensos de los países del Sur en el marco de la CSS y la investigación académica especializada.

El alcance bilateral de la CTPD y de la actual CSS “[...] se produce cuando dos países intercambian experiencias o recursos (financieros, técnicos y/o humanos) a modo de socios. Dicho intercambio respeta los principios de horizontalidad, consenso y equidad, lo que garantiza tanto una interlocución igualitaria entre los países como una distribución de costos y beneficios proporcional a las posibilidades de cada cual” (SEGIB, 2008: 22). Tiene lugar generalmente entre Estados, a través de sus gobiernos, quienes planifican y ejecutan acciones, proyectos y programas de cooperación en las áreas y sectores que estos definan dentro de sus planes nacionales de desarrollo, no obstante, también puede ser realizada por otros actores subestatales y no estatales. El Grupo-A de medidas a nivel nacional del PABA están centradas en el fortalecimiento de capacidades institucionales y técnicas propias y propone los intercambios bilaterales para conseguirlo.

El alcance multilateral puede tener lugar en alguno de estos supuestos: a) cuando se ejecuta en el marco de un organismo multilateral financiero del Sur como, por ejemplo, el Banco Árabe para el Desarrollo Económico de África, el Banco Islámico de Desarrollo, el Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional. b) Cuando se ejecuta entre más de tres actores del Sur que se agrupan en una plataforma de concertación política y acción internacional, sin estar relacionado con un esquema de integración regional, por ejemplo, la alianza de los BRICS o el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS). c) Cuando se ejecuta en el marco de un organismo multilateral de alcance global, como la ONU, con actuaciones promovidas por actores del Sur. El Grupo-D de medidas a nivel mundial se enfoca

y Los Libros de la Catarata, Madrid. Véase también el Documento de Posición sobre la Cooperación Sur-Sur en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo ante el IV Foro de Alto Nivel de Busan, suscrito por 19 países iberoamericanos.

7 Junto a las dimensiones económica, política y cultural.

en el Sistema de Naciones Unidas, pero es un llamado abierto a otras instancias relacionadas dentro del SICD.

Caso especial resulta la cooperación triangular que, si bien no estuvo enunciada en el PABA, resulta ser otra forma de práctica y ejecución de la CTPD y la CSS. Puede darse en la asociación de tres actores del Sur o con la incorporación de un actor extra-regional estatal o privado (multilateral, regional, subregional o un Estado asociado a la comunidad de donantes del CAD-OCDE) a una iniciativa Sur-Sur.

El alcance regional se realiza en el marco de esquemas de integración regional o regionalismos propios del Sur, estos en su mayoría son impulsados por los Estados miembros de un esquema regional, pero también puede ser producto de la dinámica de la base social que establece relaciones de CSS con alcance regional, subregional e interregional. Los grupos B y C de medidas a nivel nacional están centrados en el fortalecimiento de las capacidades regionales e interregionales para dar respuesta a las necesidades de los países miembros de sus organizaciones.

Se enfatiza la actuación estatal debido a que el PABA propone que el Estado ejerza el rol de promotor y organizador de la CTPD, aunque, también anima a la incorporación de otros actores —organizaciones públicas, organizaciones privadas y particulares— para facilitar la coordinación de las actividades sectoriales de la CTPD con los Planes o Programas de Desarrollo (párr. 7 y 22). Esta es una práctica que se mantiene con fuerza 40 años después de la publicación del PABA.

Sobre los Planes Nacionales de Desarrollo útiles para la CTPD

El PABA plantea la necesidad de formular Programas de Desarrollo Nacional que incorporen la identificación de las potencialidades sectoriales para la CTPD, basadas en la experiencia probada en sectores claves del desarrollo nacional, incluyendo las necesidades de otros países (párr. 20). Este es un llamado a la realización de ejercicios conscientes y bien informados de planificación del desarrollo nacional, cuya responsabilidad estricta recae en cada uno de los países. Señalar que, siguiendo la lógica plasmada en el PABA, la formulación de estos planes no implica la realización de un trabajo aislado de identificación de necesidades nacionales. Supone la identificación de potencialidades y capacidades propias aunada a la identificación de necesidades de otros países. Esto solo es posible en un contexto de relaciones fuertes donde el diálogo permanente y el trabajo colectivo representen la práctica común y habitual de los países.

De su lectura se desprende que existía la convicción de que la elaboración de los planes de desarrollo podría resultar útil para determinar los objetivos estratégicos de desarrollo y la planificación de las acciones requeridas para lograrlos. Esto, junto a la adecuación de los marcos jurídicos, administrativos e institucionales básicos necesarios (párr. 21), se presenta como medidas conducentes a facilitar a los países la formulación de políticas públicas de desarrollo nacionales claras y adecuadas, con

base en el conocimiento e información confiable y verificable. La idea de avanzar en estos ejercicios de planificación pública resulta una aportación relevante para favorecer la CTPD y el intercambio de expertos, de experiencias y de conocimientos en sectores claves para el desarrollo nacional de los países, con una posible proyección regional e interregional.

Quienes redactaron el PABA pretendieron establecer mecanismos de actuación mancomunados que superasen las diferencias políticas, económicas o culturales de los países. Convertir a la CTPD en parte integral de la planeación de las políticas públicas de desarrollo, con visión de conjunto y enfoque regional, es una tarea pendiente para la que, quizá, ahora los países del Sur comienzan a estar preparados.

Conclusiones

El PABA resultó ser un documento fecundo y lúcido pero publicado en una época de expectativas truncadas para los países del Sur. El escenario actual es sensiblemente diferente en cuanto al contexto internacional, el equilibrio de las fuerzas que conviven en él y las capacidades de sus actores. No obstante, el abordaje de las inconsistencias estructurales del SICD sigue siendo una de las tantas tareas pendientes para la apertura a otras formas de pensar el desarrollo e implementar la cooperación internacional.

A través de los cuatro grupos de medidas y sus 38 recomendaciones específicas, en el PABA se proponen mecanismos técnicos específicos y consensuados para hacer operativa la CTPD en el marco del SICD. Sus recomendaciones siguen siendo válidas y muchas de ellas esperan por ser aplicadas, por tanto, cabe la posibilidad de que resulten útiles para nutrir los debates que tendrán lugar, tanto en la II Conferencia de Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur que tendrá lugar en Buenos Aires en marzo de 2019, como en los que vendrán. Es de esperar que una relectura del PABA y de sus 40 años de vigencia suponga que las y los planificadores del desarrollo, así como las y los decisiones de política exterior, asuman el desafío que tienen por delante.

En esta tarea resulta imprescindible no desviarse de las cuestiones neurálgicas que implican la reordenación del SICD, si se quiere conseguir que todas las modalidades posibles de cooperación tengan un lugar apropiado y contribuyan al cambio social internacional. Un desvío puede conducir a que los recursos bienintencionados dispuestos para el cumplimiento de las agendas y alianzas globales, terminen siendo, una vez más, esfuerzos sin correlato de cambio.

Bibliografía

COLACRAI, Miriam *et al.* (2009): “Escenarios y desafíos de la Cooperación Sur-Sur a 30 años de la declaración de Buenos Aires: Lo viejo y lo nuevo para conceptualizar

- la Cooperación Sur-Sur”, documento de trabajo, 1, Argentina, Centro de Investigación en Cooperación Internacional y Desarrollo de la Universidad Nacional de San Martín.
- COMISIÓN DEL SUR (1991): *Desafío para el Sur*, México, Fondo de Cultura Económica.
- G-77 (1979): “Arusha Programme for collective self-reliance and framework for negotiation”, *The collected documents of The Group of 7*, vol. 2, Nueva York, Oceana.
- LECHINI, Gladys (2007): “IBSA: una opción de Cooperación Sur-Sur”, en A. Girón y E. Correa, *Del Sur hacia el Norte: economía política del orden económico internacional emergente*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 271-285.
- OJEDA, Tahina (2017): “Tensiones regionales que ponen en jaque la integración y la Cooperación Sur-Ssur”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 40, pp. 131-142.
- (2016): *Relaciones Internacionales y cooperación con enfoque Sur-Sur*, Madrid, IUDC-UCM y Los Libros de la Catarata.
- ONU (1995): “Evaluación de los progresos realizados en la aplicación del Plan de Acción de Buenos Aires y de las decisiones del Comité de Alto Nivel y aplicación de las recomendaciones de la Comisión del Sur”, TCDC/9/2,7 de abril, Nueva York, disponible en <https://bit.ly/2QHcFqd> (acceso 10/10/2018).
- (1974a): “Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional”, 3201 (S-VI), Asamblea General de las Naciones Unidas, 1 de mayo, Nueva York, disponible en <https://bit.ly/2E74Qsr> (acceso 09/10/2018).
- (1974b): “Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados”, 3281 (XXIX), Asamblea General de las Naciones Unidas, 12 de diciembre, Nueva York, disponible en <https://bit.ly/2RAtuod> (acceso 09/10/2018).
- (1974c): “Technical Co-operation among Developing Countries”, A/3251 (XXIX), Asamblea General de las Naciones Unidas, 4 de diciembre, disponible en <https://bit.ly/2IKrhmb> (acceso 09/10/2018).
- (1978): “Plan de Acción de Buenos Aires”, disponible en <https://bit.ly/2IMSWTz> (acceso 09/10/2018).
- PRASHAD, Vijay (2012): *Las naciones oscuras. Una historia del Tercer Mundo*, Barcelona, Península.
- RIST, Gilbert (2002): *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Madrid, IUDC-UCM y Los Libros de la Catarata.
- RIZZO, Eugene (1995): “La Cooperación Sur-Sur y el nuevo orden mundial”, *Cooperación Sur*, número especial, julio, Nueva York, PNUD, pp. 42-45.
- SEGIB (2008): *II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Madrid, Estudios SEGIB.

3

40 años no es nada: del Plan de Acción de Buenos Aires a la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur

40 years is nothing: from the Buenos Aires Action Plan to the Second United Nations High Level Conference on South-South Cooperation

JAVIER SURASKY Y BRUNO AYLLÓN PINO*



PALABRAS CLAVE

Plan de Acción de Buenos Aires; Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo; Cooperación Sur-Sur; Agenda 2030; Objetivos de Desarrollo Sostenible.

RESUMEN Cuarenta años después de la adopción por la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) sobre la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), la comunidad internacional ha sido convocada para debatir en la capital argentina, en marzo de 2019, el nuevo contexto del desarrollo y el rol de la Cooperación Sur-Sur (CSS) en el marco de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Las concepciones del desarrollo, la realidad de la cooperación internacional incluyendo la CSS y el panorama global se han modificado sustancialmente. El artículo analiza estos elementos y contextualiza los dos momentos históricos del PABA (1978) y de la segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la CSS (2019).

* **Javier Surasky** es coordinador del Departamento de Cooperación Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

Bruno Ayllón Pino es investigador asociado al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid, España.

KEYWORDS

Buenos Aires Plan of Action; Technical Cooperation among Developing Countries; South-South Cooperation; 2030 Agenda; Sustainable Development Goals.

ABSTRACT Forty years after the adoption of the Buenos Aires Plan of Action (BAPA) on Technical Cooperation among Developing Countries (TCDC) by the United Nations General-Assembly (UNGA), the international community has been convened to meet at Argentina's capital city, in March 2019, to debate on the new development context and discuss South-South Cooperation (SSC) and triangular cooperation roles within the framework of the 2030 Agenda for Sustainable Development. Development understanding, international cooperation practices—including SSC, and the global panorama have been substantially modified since BAPA's adoption. This article analyzes these elements and the historical backgrounds of the 1978 BAPA adoption, and of the second High-Level Conference of the United Nations on SSC to be held in 2019.

MOTS CLÉS

Plan d'Action de Buenos Aires; Coopération Technique entre Pays en Développement; Coopération Sud-Sud; Agenda 2030; Objectifs de Développement Durable.

RÉSUMÉ Quarante ans après l'adoption par l'Assemblée Générale des Nations Unies du Plan d'Action de Buenos Aires sur la coopération technique entre pays en développement (CTPD), la communauté internationale a été appelée à débattre à la capitale Argentine, en mars 2019, le nouveau contexte du développement et le rôle de la coopération Sud-Sud dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Les conceptions du développement, la réalité de la coopération internationale, y compris la CSS, et le panorama mondial ont été considérablement modifiés. L'article analyse ces éléments et contextualise les deux moments historiques de la PABA (1978) et de la deuxième Conférence de haut niveau des Nations Unies sur la CSS (2019).

Introducción

Carlos Gardel cantaba en el tango “Volver” que “veinte años no es nada”. Cuarenta tampoco lo son cuando consideramos el recorrido relativamente reciente y el desarrollo no siempre constante de la CSS desde la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre CTPD en Buenos Aires, en 1978, hasta el momento actual.

Que no sean nada no significa que la historia de la CSS haya estado exenta de dificultades, logros, avances y retrocesos ni ausencia de transformaciones radicales en estas cuatro décadas. La CSS se ha modificado siguiendo los cambios que han tenido lugar en los países en desarrollo o del Sur global, en su rol en las relaciones internacionales y en su

espacio en la geopolítica y la geoeconomía mundiales, en sus capacidades financieras, científicas y tecnológicas o, más relevante si cabe, en su voluntad política de asumir responsabilidades en la promoción del desarrollo sin renunciar a exigir el cumplimiento de los compromisos no honrados por los países desarrollados o del Norte global.

Con este telón de fondo, el artículo analiza, como si de una foto fija se tratara, los contextos históricos, políticos y económicos que alumbraron el PABA y que enmarcan la próxima realización de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la CSS (2019). El prisma adoptado para esta reflexión es el del desarrollo y la cooperación internacional, ponderando los factores geopolíticos, los cambios en las concepciones del desarrollo y en las modalidades de cooperación más propicias para su promoción, así como los resultados inmediatos obtenidos al finalizar la Conferencia de Buenos Aires de 1978 y los que se esperan de cara a la reunión de marzo de 2019.

Para ello nos centramos en cinco dimensiones analíticas aplicadas al momento histórico del PABA y a las circunstancias actuales: 1) los contextos internacionales; 2) los contextos del Sur global; 3) la preparación de las Conferencias y los temas abordados; 4) el concepto de la CSS en 1978 y en 2018; 5) los debates que se produjeron durante la aprobación del PABA y los que se esperan para el PABA+40. El artículo concluye con un rápido balance general y unas recomendaciones de cara a la futura Conferencia de Buenos Aires.

El PABA y su contexto (1978)

Contexto internacional

Tres elementos principales caracterizaron la década de los setenta. En primer lugar, una relativa distensión en las dinámicas de la Guerra Fría, que tuvo su momento simbólico en la visita en 1973 del presidente soviético Breznev al presidente de los Estados Unidos de América (EUA) cuyo resultado más visible fue la firma de los acuerdos sobre prevención de la guerra atómica y la convocatoria de la Conferencia de Helsinki (1973-1975). Casi al mismo tiempo, la política hacia el Este del canciller de la República Federal Alemana, Willy Brandt (1969-1974) y el acercamiento entre Washington y Pekín con la visita de Nixon a Mao Tse-Tung (1972) auguraban una disminución de las tensiones de la Guerra Fría por cauces diplomáticos. La normalización de las relaciones exteriores de China pavimentaría el camino para que Deng Xiao-Ping impulsara las reformas económicas que, a partir de 1978, convirtieron progresivamente al gigante asiático en una potencia mundial.

En segundo lugar, debe señalarse el declive de la hegemonía de los EUA. En el frente interno el escándalo *Watergate* obligó a dimitir a Nixon en 1974 y develó las prácticas de espionaje y la corrupción del sistema político del país norteamericano, cuestionando su imagen ante el mundo. En el frente externo, la retirada de las tropas estadounidenses de Vietnam (1973) y la decisión en ese mismo año de los países

exportadores de petróleo de multiplicar por cuatro el precio del barril, ponían en tela de juicio la superioridad absoluta de Washington. En el campo económico, la crisis de 1973 puso fin a los *Treinta Gloriosos* años de crecimiento posteriores a la II Guerra Mundial. La edad dorada del capitalismo concluía y nuevos actores reclamaban mayor protagonismo en la toma de decisiones mundiales.

En último lugar, pero más relevante para nuestro artículo, los años setenta fueron decisivos para los triunfos momentáneos (y posteriores fracasos) del llamado Tercer Mundo, entendido no como un lugar, sino como un proyecto político de democracia planetaria basado en el abordaje integral de tres temas fundamentales: la paz, el nuevo orden económico internacional y la justicia global (Prashad, 2013: 16-18). Desde perspectivas radicalmente opuestas, se defendía la existencia de un conflicto estructural, en el cual el Tercer Mundo desafiaba al liberalismo global y al orden económico y político de posguerra impuesto por los EUA y sus aliados occidentales, planteando un proyecto ambicioso de poder, control de la riqueza, cambio de las reglas de juego y el asalto a las instituciones internacionales existentes, o ante su imposibilidad, la creación de otras nuevas más coherentes con las normas, principios e intereses de los países del Sur (Krasner, 1989).

Contexto del Sur global

La década de los setenta marcó el auge del proyecto del Sur, iniciado con el “despertar de los pueblos colonizados” en la Conferencia de Bandung de 1955 (Guitard, 1976). La agenda de desarrollo económico concentrada en el comercio y la asistencia internacional se hizo más ambiciosa. Había que demoler el viejo orden internacional visto como perjudicial para los países del Sur. No bastaban reformas o mejoras. Era necesario sustituir las estructuras por una nueva arquitectura institucional que garantizase la igualdad de oportunidades. El colapso del sistema de Bretton Woods por el abandono por los EUA del patrón oro (1971); la elevación del precio de las *commodities* primarias; la política de distensión entre Washington y Moscú; la comunidad en torno a las teorías de la dependencia; la tercera y cuarta conferencias del Movimiento de los Países No Alineados (MNOAL) y la conclusión del proceso de descolonización afro-asiática fundamentaron la osadía de las demandas de los países del Sur (Ayllón, 2013; Soares, 2011: 55-77).

En la 3ª conferencia del MNOAL (Lusaka, 1970) se adoptó el concepto de *autosuficiencia colectiva*. Los países en desarrollo no podrían aguardar más la benevolencia y sensibilidad de los países industrializados. La autosuficiencia exigía medidas internas (responsabilidad, control de recursos naturales, búsqueda del desarrollo científico y tecnológico propio, mejoras educativas, etc.) y medidas externas (mayor cooperación económica y técnica entre países del Sur, asociaciones e incremento del intercambio comercial, entre otras). Estas medidas coincidían con la proclamación por la AGNU de la Segunda Década para el Desarrollo (Resolución 2626/XXV de 24 de octubre de 1970).

La 4ª conferencia del MNOAL (Argel, 1973) solicitó al secretario general de la ONU la convocatoria de una sesión extraordinaria de la AGNU para reflexionar sobre “los

problemas que hacen referencia a las materias primas y al desarrollo”. Un mes después estalló la crisis del petróleo. Se radicalizaron las posturas y se aceleró la adopción de la “Declaración relativa a la instauración de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI)”, acompañada de un Programa de Acción (1974). Todo indicaba “el final de la hegemonía occidental sobre los países del Sur” (Rist, 2002: 168-169).

La proclamación del NOEI fue el momento culminante del proyecto del Sur global. El Norte global no tardó en reaccionar y constituyó el G-7 en la Cumbre de Rambouillet (1975). A la batalla entre Este y Oeste se unió con una gran crudeza el embate entre los Estados capitalistas liderados por los EUA y el Tercer Mundo. Fueron los años de la gestación fallida de un nuevo orden, de perfiles no claramente definidos, que los países en desarrollo hicieron avanzar pese a las muchas diferencias entre los Estados que se identificaron con ese proyecto (Prashad, 2013: 37).

La preparación de las Conferencia de Buenos Aires (1978)¹

En 1972 se constituyó en el seno de la AGNU un grupo de trabajo sobre CTPD al que siguió, en 1974, la creación de la Unidad Especial de CTPD, adscrita al PNUD, para coordinar los trabajos preparatorios de una conferencia *ad hoc* que convocaría la ONU. La resolución 31/179 de la AGNU (diciembre, 1976) llamó a sus Estados miembros a reunirse a tal fin en Buenos Aires, entre el 27 de marzo y el 7 de abril de 1978, si bien fue necesario postergar su celebración a las fechas definitivas del 30 de agosto al 12 de septiembre. Llama la atención la duración de la Conferencia, un total de 12 días, algo impensable hoy.

La Secretaría General de la Conferencia fue encomendada al administrador del PNUD, el político republicano estadounidense Bradford Morse, a quién se consideró el padre del proyecto del PABA. Se decidió la conformación de un Comité Preparatorio de la Conferencia bajo el paraguas del Comité del Consejo de Administración del PNUD sobre CTPD, el cual celebró tres periodos de sesiones en la sede de la ONU, entre enero de 1977 y mayo de 1978. La tarea más relevante fue la formulación del proyecto de Plan de Acción sometido a amplias consultas, y que conforme a la Resolución 32/183 de la AGNU (19 de diciembre de 1977) debía integrar recomendaciones prácticas orientadas a la acción.

Dos cuestiones centrales de disenso surgieron en los trabajos preparatorios. Por una parte, sobre la concepción de la CTPD. Para un grupo de países, esta modalidad de la CSS constituía un “arma poderosa en la lucha de los países en desarrollo contra el imperialismo, el neocolonialismo y la hegemonía de las superpotencias en el orden económico”, a la vez que reclamaban que la Conferencia tuviera en los países del Sur su principal fuerza en la organización y preparación. Esta posición fue rechazada por los países desarrollados. Por otra parte, sobre la necesidad de que las recomendaciones contuviesen la creación de un centro mundial o secretariado de coordinación de la

¹ Este apartado se basa casi íntegramente en el artículo de Greño (1979).

CTPD. La disparidad de criterios prevaleció entre quienes apoyaban esta medida y quienes se oponían por las resistencias a crear nuevas burocracias o por la conveniencia de encomendar a los representantes del PNUD y a las comisiones regionales estas tareas.

En cuanto a la estructura de la Conferencia, se acordó que estuviera conformada por el pleno, una comisión principal, una Mesa, una comisión de verificación de poderes y los grupos de trabajo que se establecieran. Se celebrarían 6 sesiones diarias simultáneas, de mañana y tarde. El Comité preparatorio elaboró el programa provisional de la Conferencia, su reglamento y las cuestiones de organización y procedimiento.

El 30 de agosto, el secretario general de la ONU Kurt Waldheim profería, ante 138 delegaciones nacionales y más de 2.500 participantes, el discurso inaugural en el Centro Cultural General San Martín de Buenos Aires, afirmando que la Conferencia bien podría ser “una nueva era en el proceso de desarrollo”.

Concepto de la CSS en 1978

El concepto de la CSS en 1978 está indisolublemente vinculado a las propias concepciones del desarrollo de su tiempo, sea como reacción a la teoría del desarrollo imperante en ese momento, como adaptación a las nuevas propuestas que fueron surgiendo, principalmente al Enfoque de las Necesidades Básicas (impulsado por la Organización Internacional del Trabajo en 1976) o, por fin, como perspectivas alternativas elaboradas desde el Sur.

Los años setenta marcan el agotamiento del paradigma dominante de la modernización, impuesto en los años cincuenta y sesenta como recetario y modelo-tipo de referencia única del Norte a ser cumplido de manera polietápica por los países en desarrollo. La asistencia técnica y los créditos concesionales fueron las modalidades de ayuda privilegiadas por la Cooperación Norte-Sur. La instrumentación de la asistencia técnica se basaba en el envío de expertos extranjeros de los países desarrollados, en la formación de recursos humanos en esos mismos países y en el trabajo realizado por equipos suministrados por el Norte. De esta manera, la cooperación representaba “un canal para transmitir [...] una ideología basada en el concepto de que desarrollo es igual a crecimiento más modernización” (Sábato, Caputo y Sábato, 1981: 36).

Las perspectivas del proyecto del Sur sobre el desarrollo, aun reconociendo su heterogeneidad, partían de premisas muy diferentes. El desarrollo se concebía como un proceso de búsqueda de autodeterminación y autosuficiencia nacional y colectiva que partía de la necesidad de una participación igualitaria de los países en desarrollo en la adopción de decisiones en la esfera internacional. El fomento de la CSS era uno de los tres elementos fundamentales de la estrategia de transformación propuesta por el NOEI, de manera que la autodeterminación colectiva fuese “el complemento necesario de la reestructuración de las relaciones Norte-Sur y de la promoción de la capacidad potencial de cada uno de los países en desarrollo, la cual incluye su

capacidad científico-tecnológica” (Ernst, 1979: 1396). En consecuencia, el desarrollo no era apenas un proceso de crecimiento económico, sino de capacidades para valerse por sí mismos, tanto en el plano individual como en el colectivo. La ayuda exterior podía fomentar el desarrollo pero siempre que se integrara en los esfuerzos nacionales (Comisión del Sur, 1991: 20-21). A la idea del “crecimiento más modernización” oponían la del desarrollo como “crecimiento más cambio” (Carrillo Salcedo, 1972).

Las características y naturaleza de la CTPD fueron ampliamente discutidas en reuniones internacionales, como en la 5ª Conferencia del MNOAL (Colombo, 1976), la Conferencia sobre CTPD (México, 1976) y la Declaración de Kuwait sobre CTPD (1977), esta última precedida de cuatro reuniones intergubernamentales regionales. La introducción del documento del PABA sintetizó estos debates y reflejó algunas de sus conclusiones, considerando la CTPD como

un imperativo histórico dominante de la necesidad de un nuevo orden internacional [...] un proceso consciente, sistemático y políticamente motivado, elaborado con objeto de crear una estructura de vínculos múltiples entre los países en desarrollo [...] una nueva dimensión de la cooperación internacional para el desarrollo que expresa la determinación del mundo en desarrollo de alcanzar la capacidad nacional y colectiva de valerse por sus propios medios.

No faltaron críticas a la viabilidad de la CTPD como instrumento de la CSS y a la necesidad de prestar mayor atención a la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (CEPD). Para algunos, la CTPD fue la “variante más reciente de las tentativas de institucionalización de la CSS”, una estrategia reformista cuya negociación recibió el visto bueno de los países del Norte, al contrario que otras propuestas surgidas desde la UNCTAD. Por consiguiente, se trataba de una posición de retroceso que procuró consolidar aspectos mínimos de la posición original sobre el NOEI, un “mínimo común denominador entre las exigencias de la cooperación global Sur-Sur y los intereses que se le oponen de algunos países desarrollados, sobre todo los principales de la OCDE” (Ernst, 1979: 1397).

Respecto a la cooperación triangular, el PABA fue muy escueto al relegar esta modalidad, en ese momento en estado embrionario, a la última de las recomendaciones sobre “Arreglos financieros para la CTPD”. Se invitó a los países desarrollados a realizar aportaciones financieras voluntarias a las actividades de CTPD, sin afectar a los programas existentes, canalizando esos recursos a través de terceros países o de organismos multilaterales.

¿Qué elementos podrían destacarse en los debates del PABA? (1978)?

Cuatro años después de la llamada del NOEI, la comunidad internacional se reunió en Buenos Aires, con el convencimiento, al menos por parte de los países en desarrollo, de que la CTPD y la autosuficiencia que promovía eran complementos de la Cooperación Norte- Sur, pero nunca un mecanismo substitutivo. Sintetizando

al máximo los debates de esos días, se identifican tres temas sensibles que, según Greño (1979), fueron objeto de duras negociaciones: la creación de un mecanismo u organismo promotor y coordinador de la CTPD; la reestructuración del PNUD para garantizar que fueran los países en desarrollo quienes tuvieran mayoría en su Consejo de Administración, asegurando así “el control de la mayoría de las actividades de la CTPD” evitando que “quedara en manos de los principales países de la OCDE” (Ernst, 1979: 1401); y la creación de un fondo especial para financiar la CTPD, propuesta bloqueada por los países desarrollados y, en menor medida, por los países de desarrollo intermedio (Greño, 1979: 63-64).

Las diferencias entre las posiciones de los países menos desarrollados (mayoría de africanos, buena parte de asiáticos y algunos centroamericanos); los países de desarrollo intermedio o “adaptadores de tecnologías” (hoy denominados Países de Renta Media Alta) y los países industrializados (EUA, Japón y Europa Occidental) hicieron que ninguna de esas propuestas fuera finalmente aprobada

El resultado más concreto y visible de la Conferencia fue la aprobación del PABA para la promoción y realización de la CTPD, el 12 de septiembre. El Plan consagró un nuevo concepto de cooperación técnica basado en la horizontalidad y en el intercambio de informaciones y pericia entre países en desarrollo. Fue el primer esfuerzo colectivo de identificación y sistematización de las posibilidades que ofrecía la CTPD y de sus modalidades.

Las principales aportaciones del PABA fueron la elaboración conjunta de conceptos entre países en desarrollo y países desarrollados y la introducción de perspectivas innovadoras para un mejor funcionamiento de la CTPD. Los elementos más destacados del texto final pueden resumirse en el carácter instrumental que se atribuyó a la CTPD; en el énfasis en su origen y puesta en práctica por las instancias gubernamentales de los países en desarrollo; en el espacio existente para su implementación por las agencias públicas y por organizaciones no gubernamentales y del sector privado; en la naturaleza multisectorial de la CTPD en cualquier ámbito de interés compartido por dos o más países en desarrollo. Todos estos aspectos descansaban sobre dos grandes supuestos operativos: la plena voluntad política de los países en desarrollo de adentrarse en una fase de puesta en marcha de acciones concretas de cooperación, y el potencial de la información para conectar la “oferta y la demanda” de capacidades técnicas como condición para hacer que la CTPD progresara en calidad y diversidad (Atria, 1991: 253-254).

El PABA tuvo una importancia crítica al consolidarse la concepción de la CTPD como medio para fomentar una cooperación más amplia y efectiva entre países en desarrollo y como fuerza decisiva para organizar y fomentar el desarrollo mediante la transferencia de conocimientos y la práctica de compartir experiencias. El Plan de Acción reconoció también la naturaleza multidimensional de la CTPD y reafirmó los principios en los que se fundamentaba (respeto a la soberanía nacional, no injerencia,

determinación por cada país de las modalidades a implementar, etc.). Con todas sus limitaciones, el PABA estableció los principios orientadores de la CTPD y formuló recomendaciones para su estímulo en el ámbito nacional, regional, interregional y mundial.

Hacia el PABA+40

Contexto internacional

El escenario que enmarcará esta Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre CSS será muy diferente al de Buenos Aires de 1978. Superado el contexto de la Guerra Fría, la complejidad del orden mundial es hoy mucho mayor que entonces, y la pérdida de interés en el multilateralismo por los mayores poderes mundiales hace más difícil cualquier diálogo integrador.

La llegada de Donald Trump al poder, su decisión de abandonar el Acuerdo de París sobre cambio climático y su falta de voluntad por impulsar la implementación de la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible a nivel global han contribuido a un discurso de corte nacionalista y autocentrado que puede identificarse también en países de Europa y, en menor medida aún, de Asia y América Latina y el Caribe. En este marco la brecha Norte-Sur, que se buscó señalar como remesa del pasado, no solo muestra su vigencia sino que se alimenta de nuevos temas, como la renovada visibilidad de una “brecha de datos” entre países del Norte y del Sur.

Algunos elementos contribuyen a comprender la complejidad de los desafíos actuales en comparación con los que existían al momento de la adopción del PABA: la población mundial se ha incrementado de 4.287 millones de personas en 1978 hasta 7.550 en 2017 (UNFPA, 2017); el número de refugiados bajo el cuidado de ACNUR trepó desde 5,06 millones en 1978 a 19,9 millones en 2018, el 67% de ellos se encuentra en países en desarrollo (UNHCR Statistical Database); el “día de la sobrecapacidad”² se verificó en 1978 el 7 de noviembre y, en 2018, el 1º de agosto (Earth Overshoot Day, 2018).

Contexto del Sur global

Así como ocurre a nivel global, también en el escenario del hoy denominado “Sur global” las diferencias respecto de la situación en 1978 son destacables.

China, que por entonces iniciaba las reformas de Deng Xiao-Ping, es hoy una potencia mundial que disputa con los Estados Unidos el lugar de primera economía global, y se ha convertido en un referente indiscutible para cualquier iniciativa impulsada por el Sur. El G77 se ha transformado semánticamente en el G77+China.

2 El “día de la sobrecapacidad” es aquel en que la población mundial consume el total de recursos naturales que el planeta es capaz de producir en un año. Los recursos que se consumen desde ese día hasta el 31 de diciembre son “tomados de las generaciones futuras”.

El Marco del NOEI, base del posicionamiento del Sur en búsqueda de un cambio global que se expresó en el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo 1971-1980, se ha transformado en una perspectiva de “alianzas” (*partnerships*) que informa la actual Agenda 2030. La idea del desarrollo como crecimiento económico se ha movido hacia el actual paradigma del desarrollo sostenible.

La experiencia y amplitud de la actual CSS se ha construido y consolidado en estos años superando a la simple agregación de la CTPD y la CEPD. La decisión de modificar la denominación CTPD por CSS en el léxico de la ONU, adoptada mediante resolución 58/220 de la AGNU (19 de febrero de 2004), es un reflejo del aumento de su relevancia global. Esa misma resolución determinaba que el 19 de diciembre de cada año, fecha de adopción del PABA por la AGNU, sería considerado el “Día de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur”³.

El rol de los países del Sur en la economía global es hoy de una relevancia sin precedentes: el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 2013 tomó como su tema central el “Ascenso del Sur”, y si bien algunas dinámicas allí señaladas se han interrumpido o debilitado, el FMI espera un incremento en la actividad de las “economías avanzadas” de un 2,4% en 2018 y de 2,2% en 2019, mientras que en los mercados emergentes y en las economías en desarrollo prevé un crecimiento del 4,9% en 2018 y el 5,1% en 2019.

De la mano con los niveles de crecimiento económico esperado en el Sur, las desigualdades entre sus países se potencian, entre otras razones por el aumento de los precios del petróleo, las renovadas tensiones comerciales y las incertidumbres políticas.

La preparación de las Conferencia PABA+40

Los trabajos preparatorios de la próxima reunión de Buenos Aires parten formalmente del requerimiento realizado a la AGNU por el Comité de Alto Nivel sobre de CSS durante su 19º periodo de sesiones (16 al 19 de mayo de 2016) que, en su decisión 19/1, “observa que en 2018 se cumplirá el 40º aniversario de la aprobación del PABA para Promover y Realizar la CTPD, y a ese respecto invita a la Asamblea General a que examine opciones para conmemorarlo”.

Con ese antecedente, y forzados a mover la conferencia a la primera parte de 2019 en lugar de realizarla en 2018 cuando se cumplieran efectivamente 40 años de la adopción del PABA, Argentina se ofreció para ser su sede, tal como lo recoge la AGNU en su resolución 71/244 de diciembre de 2016, que refuerza los lazos entre la futura conferencia, la Agenda 2030 y la necesidad de fortalecer el apoyo del sistema de las Naciones Unidas a la CSS.

3 En 2011, la decisión 66/550 de la AGNU cambiaría esa fecha al 12 de septiembre, considerando el día en que el PABA fue aprobado por la Conferencia de Buenos Aires de 1978.

Una segunda resolución adoptada por la AGNU en agosto de 2017 (A/Res/71/318), reconoce el valor del Programa de Acción de La Habana, aprobado en la primera Cumbre del Sur; el Marco de Marrakech para la Aplicación de la Cooperación Sur-Sur, adoptado en la Conferencia de Alto Nivel sobre la CSS del G77; y el Plan de Acción de Doha, resultante de la segunda Cumbre del Sur; y decide que la segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la CSS se celebre en Buenos Aires del 20 al 22 de marzo de 2019, al nivel más alto posible —incluidos jefes de Estado o de Gobierno— mediante sesiones plenarias, mesas redondas interactivas sobre subtemas y una sesión plenaria de clausura. Se decide también que la conferencia tenga como resultado un documento final acordado intergubernamentalmente “que será conciso y específico y estará preparado con visión de futuro y orientado a la acción” y que al finalizar el encuentro se presente un resumen de la presidencia.

Como consecuencia de un requerimiento que esa misma resolución hace al secretario general, este presentó en enero de 2018 su nota “Proceso preparatorio de la segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur” (A/72/711), proponiendo como tema general para la conferencia “La función de la Cooperación Sur-Sur y la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: retos y oportunidades”. Como subtemas propone:

- ▮ Las ventajas comparativas y las oportunidades de la CSS.
- ▮ Los desafíos y el fortalecimiento del marco institucional de la CSS y la cooperación triangular.
- ▮ Intercambio de experiencias, mejores prácticas y casos exitosos.
- ▮ Ampliación de los medios de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en apoyo de la CSS y la cooperación triangular.

Esa propuesta sería formalmente adoptada por la Asamblea General mediante su decisión A/72/L.47.

En el tiempo que resta hasta la reunión de la conferencia la presidente de la AGNU deberá designar a los cofacilitadores para el proceso de negociación de su documento final, quienes deberán presentar un primer borrador antes del final de octubre de 2018 a fin de que, entre noviembre de ese año y enero de 2019, tengan lugar las negociaciones intergubernamentales que conduzcan a su adopción.

Concepto de CSS en 2018

Al comienzo dijimos que el concepto de desarrollo es en 2018 diferente al que se utilizaba en 1978. Lo mismo podemos decir del concepto de CSS: alejado de la idea presentada en el PABA, y sin que exista un consenso global o interno entre los países del Sur, ha sido definida en el ámbito global como

un proceso por el cual dos o más países en desarrollo procuran alcanzar sus objetivos individuales o compartidos de fomento de la capacidad nacional por medio de intercambios de conocimientos, personal calificado, recursos y servicios de especialistas, y por medio de iniciativas colectivas regionales e internacionales, como asociaciones de colaboración entre gobiernos, organizaciones regionales, la sociedad civil, las instituciones académicas y el sector privado, en beneficio propio o mutuo entre las regiones y dentro de ellas (SSC/19/3, Marco de directrices operacionales para el apoyo de las Naciones Unidas a la CSS y la cooperación triangular. Informe del secretario general del 14 de marzo de 2016).

Creemos que, en una perspectiva amplia pero a la vez suficientemente concreta, la CSS puede ser definida hoy como el proceso de intercambio recíproco de capacidades y saberes múltiples que se realiza entre países del Sur, que se asocian con el objetivo de promover el Desarrollo de al menos uno de ellos.

¿Qué elementos podrían destacarse en los debates de la ‘Conferencia PABA+40’?

El tema y subtemas definidos para la Conferencia de Buenos Aires de 2019 sirven como aproximaciones a los elementos que estarán en debate. Sin embargo, entendemos que los asuntos que estarán en discusión dentro de los marcos formales definidos son diferentes a los que se podría suponer.

Considerando todo lo mencionado hasta aquí, y aun a riesgo de adelantarnos a los hechos, creemos que las cuestiones centrales que se pondrán a debate en marzo próximo serán las siguientes:

1. El rol de la CSS como medio de implementación de la Agenda 2030.
2. La inclusión de actores no gubernamentales en la gestión de la CSS.
3. Las dinámicas de la cooperación triangular como espacio de alianzas para el desarrollo sostenible.
4. La insuficiencia del uso del PIB per cápita como medición del desarrollo.
5. La necesidad de lograr más y mejores datos, incluyendo elementos de monetarización y medición de impactos, en la CSS.
6. El lugar de los países del Sur y de la CSS en el marco de la reforma al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y en la definición de políticas globales con impactos en el desarrollo.

Estos debates posiblemente vuelvan a exponer la existencia de una brecha Norte-Sur actualizada, con nuevos contenidos surgidos de la mano de los cambios científicos y

tecnológicos, así como de la creciente importancia que ha ganado la variable ambiental en el desarrollo.

Conclusiones y recomendaciones

Aun con los cambios que ha habido entre 1978 y 2019, la CSS sigue mostrándose como una herramienta de los países del Sur para perseguir sus propios objetivos en el plano internacional. Sus principios, casi un ideario axiológico, mantienen su vigencia: solidaridad, no injerencia, respeto de la soberanía son valores que siguen resonando en cada debate internacional.

Algunas tareas que deberá encarar la reunión de 2019 son asuntos inconclusos de su antecesora: la insuficiencia del PIB per cápita como medida del desarrollo está anclada en los debates ya presentes en 1978 sobre el concepto mismo y la oposición entre las tesis de “crecimiento más industrialización” y “crecimiento más cambio”.

Existen asuntos en los que las posiciones de los países del Sur parecen hoy fortalecidas, como por ejemplo la conceptualización del desarrollo como sostenible, pero son también múltiples los elementos que atentan contra sus posiciones, desde la falta de consensos internos entre los países del Sur hasta la crisis del multilateralismo, pasando por una posible guerra comercial como telón de fondo.

Pensamos que los países que buscan fortalecer la CSS como promotora de cambios en el orden global deben ser extremadamente cautos en las discusiones, para evitar abrir aquellas donde existe poco por ganar y mucho por perder, lo que podría ocurrir si se reabre el debate respecto de, por ejemplo, los principios que dan sustento a la CSS.

Sin un claro proyecto político del Sur, que en 1978 era identificable a diferencia de hoy, y una decisión política de los países en desarrollo de superar sus diferencias en favor de su impulso conjunto, las posibilidades de éxito de una estrategia de impulso de una CSS relevante y transformadora son nulas.

Utilizar herramientas como las que brinda la Agenda 2030, con su enfoque integral del desarrollo y su principio de “no dejar a nadie atrás”, puede ser una estrategia por seguirse. El compromiso expresado por China con esa agenda es una buena noticia para el Sur, pero la debilidad actual de Brasil —sumada al poco interés que viene mostrando Rusia en la cuestión— ponen entre signos de interrogación el grado de incidencia que perseguirán los BRICS, cuya implicación en las posiciones del Sur es fundamental para los países que lo integran.

Tal vez lo más importante que pueda dejar la nueva conferencia sea una verificación de que quienes querían dar por superada la brecha Norte-Sur se han confundido, que

la CSS sigue siendo una herramienta política relevante para los países en desarrollo y que tiene mucho por aportar en el logro de un desarrollo en el que las esferas económica, social y ambiental estén balanceadas.

“Reescribir” el PABA no parece hoy necesario ni conveniente. “Redescubrir” su potencia se vuelve, en cambio, indispensable frente a un orden global que tiende a olvidar el mandato dado por los pueblos del mundo en el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas de “promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad”.

Bibliografía

- ATRIA, Raúl (1991): “Tendencias de la cooperación horizontal en América Latina: notas para la discusión”, en BID-SECAB-CINDA, *La Cooperación Internacional y el Desarrollo Científico y Tecnológico: balance y perspectivas*, Santiago de Chile, Alfabet, pp.253-267.
- AYLLÓN, Bruno (2013): *La Cooperación Sur-Sur y triangular. ¿Subversión o adaptación de la cooperación internacional?*, Quito, IAEN.
- CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio (1972): “El derecho al desarrollo como derecho de la persona humana”, *Revista Española de Derecho Internacional*, XXV, pp. 119-125
- COMISIÓN DEL SUR (1991): *Desafío para el Sur*, México DF, FCE.
- EARTH OVERSHOOT DAY (2018): “Past Earth Overshoot Days”, disponible en <https://www.overshootday.org/newsroom/past-earth-overshoot-days/>
- ERNST, Dieter (1979): “La Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo. Un instrumento viable para la autodeterminación colectiva”, *Comercio Exterior*, 29 (12), pp. 1.396-1.403.
- GREÑO, José Enrique (1979): “La Cooperación Horizontal de los Países en Desarrollo”, *Revista de Política Internacional*, 162, marzo-abril, pp. 43-66.
- GUITARD, Odette (1976): *Bandoung et le réveil des peuples colonisés*, París, PUF.
- FMI (2018): *Perspectivas de la economía mundial. Actualización de las proyecciones centrales de julio de 2018*, Washington.
- KRASNER, Stephen (1989): *Conflicto Estructural. El Tercer Mundo contra el liberalismo global*, Buenos Aires, GEL.
- PABA (1978): “Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo”, *Integración Latinoamericana*, 28, pp. 65-73.
- PNUD (2013): *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso*, Nueva York.
- PRASHAD, Vijay (2013): *Las naciones pobres. Una posible historia global del Sur*, Barcelona, Península.
- RIST, Gilbert (2002): *El desarrollo, historia de una creencia occidental*, Madrid, Los Libros de la Catarata/IUDC-UCM.

- SÁBATO, Jorge A.; CAPUTO, Dante y SÁBATO, Jorge F. (1981): “Cooperación para el desarrollo. Algunas reflexiones y propuestas”, *Estudios Internacionales*, 14 (53), pp. 17-47.
- SOARES, Patricia (2011): *O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de Política Externa: os Governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva*, Brasília, FUNAG.
- UNFPA (2017): *Estado de la población mundial 2017. Mundos aparte: La salud y los derechos reproductivos en tiempos de desigualdad*, Nueva York.

4

Remembering BAPA and Way Forward*

Recordando el PABA y el camino a seguir

SACHIN CHATURVEDI
AND MILINDO CHAKRABARTI**



KEYWORDS

South-South Cooperation; BAPA+40; Global Value Chains; Southern-led innovation.

ABSTRACT The Buenos Aires Plan of Action 40th anniversary is getting closer, and the Second United Nations Conference on South-South Cooperation to be held in the main city of Argentina would build bridges between critical elements of Sustainable Development Goals and financing, the Paris Climate Change Agreement and the South-South Cooperation. As a consequence, to focus on technical cooperation won't be enough to maintain South-South cooperation relevance: the BAPA+40 conference has to strategize the role of global South in the emerging structure of global value chains and promote a Southern-led and Southern-focused responsible research and innovation effort.

PALABRAS CLAVE

Cooperación Sur-Sur; PABA+40; Cadenas globales de valor; Innovación liderada por el Sur.

RESUMEN El 40º aniversario del Plan de Acción de Buenos Aires se acerca, y la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur, que se reunirá en la capital de Argentina, deberá construir lazos entre los elementos claves presentes en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y su financiación, el Acuerdo de París sobre Cambio Climático y la Cooperación Sur-Sur. Como consecuencia. Centrarse en la cooperación técnica no será suficiente para sostener la relevancia de la Cooperación Sur-Sur: la conferencia del PABA+40 deberá crear estrategias sobre el papel que debe desempeñar el Sur global en las nuevas cadenas globales de valor y promover un esfuerzo de innovación e investigación liderado por el Sur y enfocado en sus necesidades.

* The paper is an expanded version of a paper by Chaturvedi published in *Development Cooperation Review*, 1 (1), April 2018.

** **Sachin Chaturvedi**. Director General, Research and Information System for Developing Countries, New Delhi, India.

Milindo Chakrabarti. Visiting Fellow, Research and Information System for Developing Countries, New Delhi and Professor, O. P. Jindal Global University, Sonapat, India.

MOTS CLÉS

Coopération Sud-Sud; PABA+40; Chaînes de valeur mondiales; L'innovation dirigée par le Sud.

RÉSUMÉ

Le 40ème anniversaire du Plan d'action de Buenos Aires s'approche et la deuxième Conférence des Nations Unies sur la coopération Sud-Sud, qui se réunira dans la capitale argentine, devrait créer des liens entre les éléments clés des Objectifs de développement durable et leur financement, l'Accord de Paris sur le changements climatique et la coopération Sud-Sud. Par conséquent, se concentrer sur la coopération technique ne suffira pas à maintenir la pertinence de la coopération Sud-Sud: la conférence PABA+40 devrait créer des stratégies sur le rôle du Sud dans les nouvelles chaînes de valeur mondiales et promouvoir l'innovation et la recherche menées par les pays du Sud et axées sur leurs besoins.

Introduction. The Post-1978 Scenario: a changed context for BAPA+40

As the world is getting set for celebrating 40th Anniversary of Buenos Aires Plan of Action (BAPA), the Global South is looking forward for greater integration and accomplishment of goals with which the journey started. Capturing some of the movements which contributed to the genesis and the evolution, what is now popularly called as BAPA, the United Nations General Assembly has agreed to celebrate it through an international conference to be held in 2019. The idea is to bring the key elements of Sustainable Development Goals, Addis Ababa Action Agenda and our collective commitments to Paris Climate Change Agreement upfront for contributing to richer, deeper and pragmatic South-South Cooperation, which is going beyond the equator divide.

As may be recalled, many of the developing countries which came out of the World War II, needed global support to overcome impediments of those years. The Third World solidarity got all the key developing countries together and created forums through which they could work to create a more level playing field to promote their interest in the international economic order. Non-Aligned Movement (NAM) became the initial vehicle for that purpose, and later the G-77 emerged as the key grouping of the developing countries. It is worth recalling that the economic and trade interests of developing countries at the United Nations and other such fora were largely seen in direct conflict with the West. The third wing institutional mechanisms also contributed to the rise of G-15, out of NAM, as a means for engaging the G7 developed countries in a dialogue over reforms of the international economic order.

There were certainly some progress in promoting economic cooperation among the sovereign countries and the Western economies for wider global gains. Process,

negotiations and international arrangements evolved further with the end of the cold war around 1990. Against this backdrop, South-South Cooperation and its evolution has to be viewed from two distinct but often interlinked perspectives. While the first perspective throws light on a small group of developing countries that emerged as significant economies with financial, technological and management capabilities and expanded the reach and scope of development cooperation in a spirit of South-South Cooperation, the second perspective underscores the creation of development cooperation administrations – of different nomenclature and diversified portfolio of activities – across a number of Southern countries. The list of countries includes many developing countries that do not enjoy the tag of “emerging countries” in the existing literature. For example, Thailand International Cooperation Agency was established in 2004. The Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI) became a formal part of Chile Ministry of Foreign Affairs in 2005. Azerbaijan set up its cooperation agency: Azerbaijan International Development Agency (AIDA) in 2011. The Palestinian International Cooperation Agency (PICA), was established in 2016 and serves a public diplomacy mechanism of the State of Palestine and as a development cooperation arm of Palestinian foreign policy.

At this juncture, it will be worth looking into some detail of the activities of PICA, perhaps the latest entrant in the field of active participants vis-a-vis South-South Cooperation. PICA, using the Palestinian know-how in multiple sectors, aims to deliver aid development and technical assistance to developing countries with the aim of promoting South-South Cooperation. By now PICA has trained medical students from Zimbabwe, PICA disaster response team reached Venezuela with support after the disastrous hurricane Maria in 2017. In September 2017, PICA and Strategic Enterprise Management Agency (SEMA) of Sri Lanka signed an Memorandum of Understanding to initiate actions between the parties to establish the mutual understanding of their two organizations for establishing and operating cooperation and programmes of development in the fields of agriculture, peace-building and rule of law, communication and information technology, education, health, environment and other fields of common interest. Chile and Palestine signed a memorandum of understanding in December 2017 in order to establish and manage cooperation through development projects.

The *Ibero-American General Secretariat* report on South-South Cooperation reports that 19 Latin American countries participated in a total of 721 Bilateral South-South Cooperation projects and 155 actions in 2015 and most of the countries involved in providing development support to other Southern nations are not included in the list of “emerging economies”.

A relook at BAPA+40 has to be contextualized against these two distinct features that emerged post-1978 — the increasingly visible participation of emerging economies in contributing to the South-South Cooperation process and commitment of other developing nations to add to this effort. In addition, the United Nations System has

also geared up to effectively consider South-South Cooperation as a capable vehicle of facilitating global development. The latest Report of the Secretary-General of the United Nations on the State of South-South Cooperation, published in August 2018 notes, “close to 30 United Nations entities have designed policies and programmes that draw on the expertise, experience, technology and many other resources that are available in the developing world. Increasingly, Member States receive the support of United Nations organizations for the convening of South-South policy dialogues, which are the wellspring of ideas on how best to eradicate poverty, hunger and other deprivations based on the policy solutions that developing countries have devised and found effective”¹.

BAPA: A look down the history

The BAPA agenda focused on Technical Cooperation among Developing Countries (TCDC). This particular institutional arrangement provided scope for partnership across the board. The very idea behind TCDC actually reflected the central elements of South-South Cooperation, vis-a-vis self-reliance and self-help. The conceptual premise for BAPA was provided by Raul Prébisch and Hans Singer, which was subsequently elaborated by the likes of Andre Gunder Frank and Samir Amin.

The crux of the idea was the identification of the centre in terms of the northern developed nations surrounded by a periphery comprising of the global South who were obliged to supply raw materials to the centre and receive finished products produced out of them. Needless to add, the terms of trade was heavily tilted against the Southern countries as they had received a lower price for their imports and ended up paying a higher price for what they exported. The idea has also been referred to in the literature as “Dependency Theory”. BAPA called for a strategy to be pursued by the global South to come out of such a dependency trap. It was rightly believed that advantageous level of capacity to innovate and thereby easier access to technology facilitated to the creation of such a Centre-Periphery network. The call espoused by BAPA was to facilitate access to technology through sharing of whatever is available with and generated within the Southern economies with relative ease and obviously, in a less costly, if not in a costless, manner.

Thus technology occupied a major place in this arrangement. The BAPA proposed reshaping and transforming of proper economic sphere, whereby South-South Cooperation could create a congenial environment for joint development and mutual benefit among development partners. The joint development efforts were directed towards finding out common solutions for common problems through peaceful engagement. The support of the United Nations facilitated to obliterate the distinction

¹ Available at http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/73/321&Lang=E

between North-South and South-South Cooperation. That the idea of “moral” power has a basis for cooperation was largely appreciated by all the actors involved.

It was way back in 1961 at the NAM Summit in Belgrade, Nehru said: ‘That the power of nations assembled here is not military power or economic power, nevertheless it’s a power called moral power’. In the recent times the spirit has been reinforced. Prime Minister of India Narendra Modi while launching the International Solar Alliance (ISA) talked about the economic growth and potential cooperation among developing countries. He said: “A dream that we saw in 2015 during COP-21 in Paris has become a reality in Delhi today. I thank all the nations of the world who have become part of the ISA family”.

The idea of change in the global order evolved with greater emphasis when the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) floated the idea of improving terms of trade and its articulation in the New International Economic Order (NIEO). This was a phase during which larger investment linkages within the South acquired larger importance in the national economic policies of developing countries along with added political significance to the pursuit of a reformed global economic architecture with Southern perspective. In this process, the South explored for complementarities in skills and resources, and for evolving different practical modalities for implementing the action plan in this regard for them. Two important examples for this are the Economic Cooperation among Developing Countries (ECDC) and Technical Cooperation among Developing Countries (TCDC) that followed the adoption of Buenos Aires Plan of Action launched in 1978.

BAPA+40: In the lookout for a new phase

As developing countries look forward to for deeper cooperation among themselves, they very much realize the rationale for partnership and economic cooperation across the board. The United Nations System has also geared up to contribute to this process in a meaningful way. In the days to come, there would be more conferences and seminars, discussion papers and other substantive publications. The world would await many such and other efforts to shape and concertise the new institutional arrangements wherein “no one is left behind”. The leading global economies have the moral obligation to ensure this, though there may be innumerable global challenges to face. BAPA+40 would be a great opportunity for North, South, East and West to combine their efforts for a better world for all.

However, the need of the hour is to look forward to a new phase in BAPA. More technical cooperation is not enough to keep flying the spirit of cooperation initiated by BAPA. Global commitment to achieve the sustainable development goals within a specified timeline, collective efforts at combatting climate change challenges, consensus in finding a new way of financing the global development needs, have created an opportunity to move beyond the ideas conceptualized four decades ago.

Ever since the last decade of the previous millennium, with the conclusion of the World Trade Organization agreements in Marrakesh, signed by 124 nations on 15 April 1994, the global economy opened up to the call for liberalization, privatization and globalization. Strengthening of global value chain or global production network became the foundation of new global order. The developing countries, so far tied to the idea of “self-reliance” had no alternative but to open up their economic systems to the demands from such emerging value chains. The contestations between the North and the South notwithstanding, as exemplified by the failure to conclude the Doha Round of negotiations since 2001, Southern countries also engaged themselves in the expanding global value chains (GVCs). A report by the World Bank² finds: “Roughly one-third of international trade is ‘traditional’ trade, in which all of production happens in one country and all of consumption happens in another. About two-thirds is either a ‘simple’ global value chain, in which ‘value added crosses national borders only once during the production process, with no indirect exports via third countries or re-exports or re-imports’ or a ‘complex’ global value chain, in which the value-added crosses national borders at least twice”.

However, it is observed that the benefits of the expanding trade through global value chains are not shared in an equitable way between the Northern and the Southern partners. As Dollar would argue, “GVCs provide new opportunities for developing countries to increase their participation in global trade and to diversify their exports” (World Bank, 2017: 1). However, the available data suggests of a tendency of relatively larger shares in the value chain getting created in the developed countries and consequently, a smaller share being realized by the developing nations—an idea well represented by the “smiling curve” that features the share of value across different stages of production in a value chain. The segments of “product development” and “product marketing” capture higher share of global value compared to the segment of “production”. Incidentally the high yielding segments of GVC are generally located in the developed world, while the rest—labour intensive in general—are spread across the global South. The emergence of protectionist sentiment in the developing countries also has a potential to reduce the share of GVC to the southern nations.

BAPA+40 has to strategize the role of global south in the emerging structure of GVCs. Two strategies are necessary to be developed. Firstly, it is imperative that the segment of “product development” gets entrenched into the developing world through effective cooperation in “responsible research and innovation” (RRI) under the rubric of South-South Cooperation—an area hitherto kept outside the purview of it. The second strategy on realizing value through marketing efforts will follow albeit automatically, once the first strategy is effectively realized. South-South Cooperation so far concentrated heavily on capacity building of younger generations through several training programmes, both *ex situ* and *in situ*. The programmes catered to the need

² Global Value Chain Development Report 2017 available at https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gvcs_report_2017.pdf

of skill building across a number of specialized activities to facilitate absorption in southern countries of advanced technologies transferred from other countries —both developed and developing.

They also helped develop the internal capacity for managing and governing resources. Such skilling measures, apparently, contributed, in return, to expansion of a part of the GVC into the global South. It is also heartening to note that the share of South-South trade in overall global trade has been persistently rising over the last couple of decades. BAPA+40 has now to show ways to transcend the prevailing emphasis on capacity building and South-South trade to South-South investment, especially in the domains of innovation and knowledge that can pave the way for product development activities within global South —a phenomenon almost entirely missing in the Southern nations, excepting in some of the emerging countries from the South. The desired focus on RRI thus becomes relevant.

The innovation system developed so far has often bypassed the Southern actor till date. The debate linked to institutionalizing innovation through a robust intellectual property regime (IPR) signifies the North-South divide in the global innovation space. The insignificant role of Southern participants in the GVCs also points to the same malady. A new institutional mechanism, that encourages and facilitates development of an innovation system that is, of the South, for the South and by the South is perhaps the need of the hour. The number of development cooperation agencies dotting the global South may join hands together and create an effective platform in pushing this agenda forward. Different United Nations agencies spearheading the cause of South-South Cooperation may also contribute to this effort. BAPA+40 can provide the right opportunity in paving the way for the emergence of this desired platform. Such a platform can also help fine tune several other challenges facing South-South Cooperation today.

References

- DOLLAR, D. (2017): *Executive Summary: in World Bank*, pp. 1-14.
- TAYLOR, T. (2017): “The Smile Curve: The Distribution of Benefits from Global Value Chains”, available at <http://conversableeconomist.blogspot.com/2017/08/the-smile-curve-distribution-of.html>
- WORLD BANK (2017): “Global Value Chain Development Report 2017”, Washington, World Bank.

5

What future for South-South Cooperation?*

¿Qué futuro para la Cooperación Sur-Sur?

KARIN COSTA VAZQUEZ**



KEYWORDS

South-South Cooperation; 2030 development agenda; Normative framework; Sustainable Development Goals; Knowledge sharing.

ABSTRACT South-South Cooperation (SSC) has increased and diversified over the past decades. This phenomenon, however, has not been followed by a reassessment of the normative framework that guide this form of cooperation, limiting the complementary role SSC can play in the implementation of the 2030 Development Agenda. As the scale, scope, and complexity of SSC expand, a reassessment of SSC normative framework is necessary to enhance the contribution of SSC to sustainable, inclusive development ahead of BAPA+40.

PALABRAS CLAVE

Cooperación Sur-Sur; Agenda 2030; Marco normativo; Objetivos de Desarrollo Sostenible; Intercambio de conocimientos.

RESUMEN La Cooperación Sur-Sur (CSS) se ha incrementado y diversificado en las últimas décadas. Sin embargo, este fenómeno no ha sido seguido de una reevaluación del marco normativo que guía esta forma de cooperación, lo que limita el papel complementario que puede desempeñar la CSS en la aplicación de la Agenda para el Desarrollo 2030. A medida que se amplía la escala, el alcance y la complejidad de la CSS, es necesario realizar una revisión de los marcos normativos de la CSS para mejorar su contribución a un desarrollo sostenible e inclusivo en el marco del PABA+40.

* This article is based on a previous background paper entitled “What Future for South-South Cooperation?”. Prepared on the occasion of the conference International Development Cooperation: Trends and Emerging Opportunities —perspectives of the new actors, organized by UNDP and the Government of Turkey (Istanbul, 19-20 June, 2014). The text has been updated.

** **Karin Costa Vazquez** is Assistant Dean and Senior Assistant Professor, Jindal School of International Affairs, Executive Director, Center for African, Latin American and Caribbean Studies at O. P. Jindal Global University (kvazquez@jgu.edu.in).

MOTS CLÉS

Coopération Sud-Sud; Agenda 2030; Cadre normatif; Objectifs de Développement Durable; Échange de connaissances.

RÉSUMÉ

La Coopération Sud-Sud (SSC) a augmenté et s'est diversifiée au cours des dernières décennies. Ce phénomène n'a toutefois pas été suivi d'une réévaluation du cadre normatif qui guide cette forme de coopération, limitant le rôle complémentaire que la CSS peut jouer dans la mise en œuvre de l'Agenda 2030. À mesure que l'ampleur, la portée et la complexité de la CSS augmentent, il est nécessaire d'examiner les cadres normatifs de la CSS pour renforcer la contribution de la coopération Sud-Sud à un développement durable et inclusif avant BAPA+40.

Introduction

Over the past decades, a number of developing countries have achieved comparatively higher levels of development and have been demonstrating competencies that contribute to growth, peace, and socio-economic resilience. This has accentuated the possibilities for more intensive forms of cooperation in pursuit of national development plans and international development goals. The approaches, modalities, and instruments used have also expanded from small-scale technical cooperation projects to longer-term development initiatives aimed at strengthening human capital, institutional capacity, and the transfer of technologies with high potential for local adaptation. Project finance for infrastructure development complement these initiatives, which are taking place in an increasingly complex mosaic of governmental and nongovernmental actors.

These initiatives have also evolved to include a wide range of commercial, financial, and diplomatic relations among developing countries. South-South trade multiplied more than ten times between 1990 and 2008, while world trade increased almost fourfold in the same period. By 2010, Southern countries accounted for 37 per cent of global trade, with South-South flows making up about half of this total (United Nations, 2012). Foreign Direct Investment (FDI) as a share of developing countries' GDP increased to almost 50 percent for inflows, and 21 percent for outflows in 2011. Developing countries are also drawing on their own achievements and using cooperation initiatives to build coalitions at the regional and global levels (Dauvergne and Farias, 2012).

The speed of changes has been so remarkable that a reassessment of the normative framework and principles that guide SSC has not been possible yet, limiting the complementary role these initiatives can play in the implementation of the 2030 Development Agenda. As the scale, scope, and complexity of SSC expands, this paper argues that a reassessment of the normative framework that guides SSC and the support role of international organizations is necessary to ensure the development

impact of these initiatives. Ahead of the Second High-Level United Conference on SSC (BAPA+40), this paper proposes two measures to enhance the development impact of SSC: first, complete the institutionalization of SSC; and second, derive lessons on the contribution of SSC to sustainable, inclusive development through the creation of knowledge sharing and learning platforms based on countries' experiences.

The state of South-South Cooperation

Two traditions of development cooperation began to take root after the end of the Second World War. North-South Cooperation, centered on the Development Assistance Committee of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD-DAC), is frequently described as the 'venue and voice' of the world's major donor countries on aid, development, and poverty reduction in developing countries (Organization for Economic Cooperation and Development, 2006). South-South Cooperation, in turn, originates in the non-Alignment Movement and is based on the Bandung principles of respect for fundamental human rights, equality, sovereignty, territorial integrity of all nations, and promotion of mutual benefits. These two approaches have evolved over the last six decades under two parallel but different set of processes, relationships, and historical narratives (Alden, Morphet and Vieira, 2010; Li and Carey, 2014). Table 1 summarizes the main features of North-South and South-South Cooperation.

Since then, the environment in which SSC functions has changed both substantively and operationally. In the 1960s, the vast majority of today's developing countries were heavily dependent on developed nations for the transfer of knowledge and technology. Over the past decades, a number of these developing countries have achieved comparatively higher levels of development, underpinned by an expanding middle class and scientific and technological expertise (United Nations Development Programme, 2013). This phenomenon has amplified the opportunities for developing countries to exchange solutions to national and international development challenges based on approaches that suit better their own reality.

For example, in Africa SSC has largely focused on technical cooperation and issues like peace and security, good governance, health, and agriculture. Activities are generally led by the Ministry of Foreign Affairs or the Ministry of Finance, and implemented by a multitude of government and non-government organizations. Few countries in the region (i.e. Egypt, Morocco, Nigeria, South-Africa, and Tunisia) are in the process of structuring development cooperation agencies or already have a central authority responsible for engaging in South-South initiatives. SSC also features prominently in regional and sub-regional fora like the African Union and the New Partnership for Africa's Development, as well as African Economic Communities like the Economic Community of West African States. The still incidental nature of SSC, however, limits the scalability, impact, and sustainability of such initiatives in the continent (Vazquez and Lucey, 2016).

Table 1. Two traditions of development cooperation

	North-South Cooperation	South-South Cooperation
Geopolitical context	Cold War (1940-50s) (period of tight bipolarity)	Cold War (1960s) (period of loose bipolarity)
Rationale at creation	East-West	Third World
Definition	Official Development Assistance (OECD 1969)	South-South Cooperation (High-Level Committee on South-South Cooperation 2012)*
Governance	Highly centralized at the global level (OECD-DAC). Highly centralized global-local coordination through the Global Partnership for Development Cooperation (GPEDC), highly decentralized at the national level (Ministries and agencies in charge of development assistance).	Highly decentralized at the global, regional and national levels (i.e. Development Cooperation Forum, High-Level Committee on South-South Cooperation, regional fora, Ministries and agencies in charge of SSC).
Actors	OECD-DAC donors. At least one participant has very high per capita income.	Southern (developing and emerging economies) and triangular partners (OECD-DAC donors and IOs).
Conditionality	Top-down, policy conditionality.	Demand-driven, generally free of policy conditionality.
Main modalities	Humanitarian aid, debt relief, grants, loans, and budget support.	Technical cooperation, capacity building, technology transfer, joint action for policy change.
Estimated amounts	USD146.6 billion (OECD-DAC. 2017 data for 29 countries).	Generating estimates of SSC remains complex and challenging, given its emphasis on non-financial modalities and the lack of comparability in definitions and categories used for reporting.
Accountability	OECD-DAC guidelines and instruments (Paris Declaration on Aid Effectiveness). Peer reviewed by OECD-DAC. Data compiled and periodically released by the OECD-DAC and GPEDC.	National accountability systems. Mutual trust of partners. Nascent monitoring and evaluation systems as well as mechanisms to assess development impact.

* *The Framework of Operational Guidelines on the United Nations Support to South-South and Triangular Cooperation (SSC/17/3 2012) contains the United Nations Secretary General's working definition for 'South-South Cooperation.' The document complies with decision 16/1 of the High-level Committee on South-South Cooperation and the definition is currently being used by UN organizations and agencies. This topic will be further discussed later in the paper.*

Source: Elaborated by the author.

In Asia and the Pacific, SSC has been heavily promoted by countries like China, India and Indonesia. More recently, Malaysia and Thailand have also started to engage in SSC both within and outside the region. SSC in Asia and the Pacific combines infrastructure development and finance with more soft-oriented initiatives and modalities like social development, governance, expert training, and volunteering. There is scope for SSC to feature more prominently in regional and sub-regional fora like the Association of Southeast Asian Nations as partners remain consistent in their commitments and Secretariat plays an enabling role (Vazquez, 2014).

In Arab States, SSC has been one of the hallmarks of development cooperation for the past 40 years with Kuwait, Saudi Arabia and the United Arab Emirates featuring among the top contributors in the region and in the world. More than 80 percent of Arab cooperation has been directed towards other Arab countries like Morocco,

Oman and Yemen. Financial resources have also been allocated to infrastructure and social projects in least developed countries and heavily indebted poor countries. Arab States are equally supportive of South-South capacity development initiatives, including the establishment and operation of training institutes for partner-country officials, as well as knowledge-sharing. There is scope for improving normative framework, coordination structures and mechanisms for SSC in the region (United Nations Development Programme, 2014).

Europe and the Commonwealth of Independent States have been championing East-East Cooperation as a new dimension of SSC that focuses on knowledge exchange among Eastern European, Western Balkans, Caucasus, and Central Asian countries in areas like social inclusion, youth employment, and disaster risk reduction. Like in Arab States, East-East Cooperation shares the SSC discourse of equal partnership and demand-driven support despite being largely driven by OECD-DAC donors. It is also marked by limited funding for regional and sub-regional cooperation as well as the lack of a centralized platform where information about available expertise and countries' needs would be available for matchmaking.

Latin America has been one of the most active regions in SSC, with initiatives aimed at strengthening the economy and social development alike. Approximately 90 percent of the 721 bilateral South-South projects that Iberoamerican countries participated in 2015 were executed by Argentina, Brazil, Chile, Cuba, Mexico, Colombia, and Uruguay. All 19 Latin American countries, without exception, were active as recipients of bilateral South-South projects, being Argentina, Bolivia, and El Salvador the top recipient in 2015 (Secretaría General Iberoamericana, 2017). Most of the projects in the region have secured funding from the participating countries themselves, but the amounts have been found to be often insufficient. South-South projects are rarely a mainstream form of cooperation, leading governments to struggle while planning these initiatives and making budget decisions.

Three overall trends can be observed as the scale, scope and complexity of SSC increases worldwide: the expansion of delivery modalities; the development of inter-regional cooperation initiatives; and the emergence of new management and partnership development mechanisms. On the expansion of delivery modalities, developing countries have been adopting collaborative instruments (e.g. knowledge and scientific networks and platforms) and technology transfers, beyond traditional technical cooperation. This trend stems from the growing recognition that by combining different delivery modalities, partners can aim for longer-term, high impact development results. These delivery modalities focus on different aspects from skills and capacity development, to institutional strengthening, systems design, and pre-investment initiatives. They can be further combined with each other to create an enabling policy, institutional, and technical environment for sustaining economic growth and development (Zhou, 2010; Kumar, 2008).

With respect to the development of inter-regional cooperation initiatives, SSC has been increasingly taking the form of bilateral and triangular engagements among countries in different regions, in addition to traditional bilateral cooperation with regional and sub-regional neighbors. Intra-regional cooperation has been taking place mostly with Sub-Saharan Africa, but also between Asia and Latin America; Latin America and Arab States; Arab States and Europe and the Commonwealth of Independent States (CIS); Latin America, Africa and Asia, among other bilateral and triangular intraregional arrangements. Examples include Colombia's agreement with Indonesia, Philippines and Vietnam for knowledge exchange on climate change, agricultural innovation, social protection, and disaster risk management; and India's support to the establishment of India-Africa Institutes in Botswana, Burundi, Ghana, and Uganda in areas like trade, information technology, education.

The increased scale, scope and complexity of SSC have also prompted developing countries to boost their institutional capacity for engaging with peers abroad. This is observed through the growing number of countries establishing development cooperation agencies or equivalent central organizations like Indonesia's National Coordination Team on South-South and Triangular Cooperation, and the recently created China's International Development Cooperation Agency, South-South Cooperation Assistance Fund, and the Center for International Knowledge on Development. Developing countries have also embarked in intra- and interregional initiatives to strengthen SSC, like the Iberoamerican Program to Strengthen South-South Cooperation and the Capacity Development in Management of South-South and Triangular Cooperation. Sectoral ministries and other entities of the central government beyond the development cooperation agencies are also contributing to the increase of the quantity and the quality of SSC. In Brazil, the number of government organizations entering in SSC increased from approximately 90 between 2005 and 2009 to more than 120 in 2010 (IPEA, 2010 and 2011).

Sub-national entities, civil society organizations, and the private sector are also partnering with national governments and even directly engaging in SSC abroad. Sub-national entities are forming innovative arrangements such as the South-South-North cooperation for the exchange of experience in participatory budgeting in Latin America, the United States and Europe (Sintomer, 2012). Increasingly, NGO have been acting as watchdogs and pushing for greater transparency, accountability, equity and socio-environmental justice in SSC. Academia has been taking part in substantive assessments and evaluations of South-South initiatives as well as supporting governments in the elaboration of definitions for SSC. There are also examples of private sector contribution to SSC through 'second generation' corporate social responsibility, mainly in countries where companies have held long-term investments (Carrillo and Vazquez, 2014).

Addressing the challenges to South-South Cooperation going forward

With the establishment of the United Nations Conference on Trade and Development in 1964, a formal institutionalization of cooperation among developing countries

commenced focusing on two main aspects: technical cooperation and economic cooperation. A set of operational guidance for technical cooperation among developing countries was embodied for the first time in the 1978 Buenos Aires Plan of Action (BAPA), and subsequently endorsed by the United Nations General Assembly at the First High-Level United Conference on SSC. In the same year, following the provisions of the UN General Assembly resolution 3251 (XXIX), UNDP established a special unit for Technical Cooperation among Developing countries (later renamed into the Special Unit for SSC and then UN Office of SSC). Since then, numerous G77 and UN meetings and conferences have been held. The most recent one, the Nairobi Conference held in 2009, set forth the rationale, normative and operational principles, and key actors of SSC. Until today, the BAPA Declaration and the Nairobi Outcome Document remain the key normative documents for SSC. The UN Department of Economic and Social Affairs has been providing support within the context of the UN Development Cooperation Forum and the High-Level Committee of SSC.

The Nairobi Outcome Document defines five normative principles (respect for national sovereignty and ownership, partnership among equals, non-conditionality, non-interference in domestic affairs, mutual benefit) and four operational principles (mutual accountability and transparency, development effectiveness, coordination of evidence, and results-based initiatives, multi-stakeholder approach) of SSC. These principles were negotiated and agreed by UN member States at the UN High-level United Nations Conference on SSC, endorsed by the UN General Assembly. However, little is known about how developing countries conceive and apply these internationally agreed SSC principles in practice.

The lack of clarity in the implementation of SSC principles is further aggravated by the inexistence of a minimum conceptual definition for SSC that encompasses the wealth of approaches, modalities and instruments across countries and regions (Research and Information System for Developing Countries, 2013; Siridopoulos, Chaturvedi, Fues, and Pineda, 2014; Vazquez, 2014). This can be clearly observed, for instance, in the realm of South-South investments: while countries like Brazil make a clear distinction between development cooperation and investments (even for development purposes), others like China and India link development cooperation to concessional loans and preferential bilateral loans provided through Exim Banks.

Traditionally, SSC is defined as a common endeavor of peoples and countries of the South, born out of shared experiences and sympathies, based on their common objectives and solidarity, and guided by the principles of respect for national sovereignty and ownership, free from conditionalities (United Nations General Assembly, 2010). More recently, the Framework of Operational Guidelines on the United Nations Support to South-South and Triangular Cooperation has defined SSC as the “process whereby two or more developing countries pursue their individual and/or shared national capacity development objectives through exchanges of knowledge, skills, resources and technical know-how, and through regional and interregional collective

actions, including partnerships involving governments, regional organizations, civil society, academia and the private sector, for their individual and/or mutual benefit within and across regions. South-South Cooperation is not a substitute for, but rather a complement to North-South cooperation”.

Today, SSC has increased in terms of strategic importance and volume. The scope of modalities has also expanded to incorporate South-South trade, investments, and technology transfer. As the scale, scope, and complexity of SSC expands, a reassessment of the normative framework that guides SSC is necessary to enhance the contribution of SSC to sustainable, inclusive development. It is correct to say that this diversity of national trajectories and the limitations of the international development cooperation regime create opportunities in terms of political creativity and flexible management procedures (Milani, 2014). In the absence of a proper regime, countries can innovate in the field of rules, procedures, and practices (Vazquez, 2014); nevertheless, the lack of a common denominator may render a proper examination of the relative significance and development impact of SSC very difficult.

One of the distinctive aspects of SSC is its heavy reliance on experiences tested in countries facing similar development challenges and the numerous possibilities for mutual learning on what works and what does not work in development. More qualitative and quantitative information is needed to allow robust analyses of the approaches, modalities and instruments taken by developing countries in different fields, the drivers, the successes and the challenges of SSC, and how initiatives can complement each other as well as North-South cooperation. This information would not only be relevant for internal management, funding allocation, and partnership development; but also for the design, transfer and adaptation of South-South initiatives to the local context.

International organizations could play a support role in the review of SSC normative framework and definition as well as building the evidence base for SSC contribution to sustainable, inclusive development. This could include at least three critical measures: i) facilitating the reassessment of SSC normative framework and definition during BAPA+40; ii) embedding the new normative framework in the implementation of the 2030 development agenda; iii) setting up quantitative and qualitative data collection systems and rolling it out to government and non-government actors, allowing for data comparability and assessment of lessons learned across countries and sectors; crowdsourcing SSC analyses, developing evidence-base information, and drawing recommendations for strengthening SSC contribution to sustainable, inclusive development that would ultimately feedback into the policy processes (upstream) and programming (downstream).

Final remarks

The theory and practice of SSC provides new meanings to development cooperation and accounts for changes in policy ideas, discourse and institutional practices. If the

past decades saw the emergence, revitalization, mainstreaming and institutionalization of SSC, in the future, there tends to be growing complementarity between South-South and other forms of development cooperation in delivering international development goals. For this to happen, developing countries need to learn from the successes and failures of North-South cooperation as well as from the different approaches to SSC.

If SSC is indeed to help redefine the development cooperation landscape then it should guard against dismissing Northern approaches as being fundamentally different, and rather use them (as well as the different approaches adopted by developing countries themselves) for the insights and lessons that can be drawn from them. A constructive dialogue between all partners on how cooperation can contribute to sustainable, inclusive development should be at the core of the efforts to the implementation of the 2030 development agenda. The update of the existing normative framework that guides SSC as well as the review of the role of international development organizations in supporting developing countries could play an enabling role in this process ahead of BAPA+40.

This process would also include a reassessment of the normative framework and definitions upon which SSC is to operate, structuring approaches that combine different delivery modalities and funding sources, framework for public-private partnerships, and monitoring and evaluation mechanisms. Some useful questions for future investigations and debates could be: how did the different countries' experiences contribute to tackling specific development challenges? What are the different approaches and strategies? What are the success drivers of such approaches and strategies? Into what extent these success drivers can be adapted?

References

- ALDEN, C.; MORPHET, S. and VIEIRA, M. (2010): *The south in world politics*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- AYLLÓN, B. (2014): *La Cooperación Sur-Sur y Triangular. ¿Subversión o adaptación de la cooperación internacional?*, Quito, IAEN, at B. Ayllón, *La Cooperación Sur-Sur y Triangular ¿Subversión o adaptación de la cooperación internacional?*, available at cooperacionecuador.files.wordpress.com/2014/01/la-cooperacion-3b3n-sur-sur-y-triangular-bruno-ayllc3b3n-iaen.pdf
- BRAZIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) (2011): *Brazilian Cooperation for International Development 2005-2009*, Brasília, IPEA.
- (2014): *Brazilian Cooperation for International Development 2010*, Brasília, IPEA.
- CARRILLO, S. and VAZQUEZ, K. (2014): *Brazil and Sub-Saharan Africa: Partnerships for Human Development*, Washington, DC, World Bank.
- DAUVERGNE, P. and FARIAS, D. (2012): "The Rise of Brazil as a Global Development Power", *Third World Quarterly*, 33 (5), pp. 903-917, available at <http://www.>

- researchgate.net/publication/254352960_The_Rise_of_Brazil_as_a_Global_Development_Power
- KUMAR, N. (2008): "South-South and Triangular Cooperation in Asia-Pacific: Towards a new paradigm in development cooperation", report for the Asia-Pacific Development Cooperation Forum: Regional Workshop on Trends and Progress in Triangular and South-South Cooperation, Bangkok, 21-22 October 2008, available at https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/publications/background_study_final.pdf
- LI, X. and CAREY, R. (2014): "The BRICS and the International Development System; Challenge and Convergence", IDS Evidence Report, Brighton, Institute of Development Studies, available at <https://www.ids.ac.uk/publication/the-brics-and-the-international-development-system-challenge-and-convergence>
- MILANI, C. R. S. (2014): "International Development Cooperation in the Education Sector: the role of Brazil", available at <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002324/232477e.pdf>
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (2006): "DAC in dates. The history of OECD's Development Assistance Committee", available at <http://www.oecd.org/dac/1896808.pdf>
- (2018): "Development aid stable in 2017 with more sent to poorest countries", Paris, OECD, available at <http://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2017-detailed-summary.pdf>
- RESEARCH AND INFORMATION SYSTEM FOR DEVELOPING COUNTRIES (2013): "Conference Report of Southern Providers South-South Cooperation: Issues and Emerging Challenges", available at un.org/ecosoc/en/events/2013/conference-southern-providers-development-cooperation-south-south-cooperation-issues-and
- SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (2017): "Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica" available at <http://cooperacionsursur.org/es/biblioteca/publicaciones-de-la-segib/2015-informe-2018.html>
- SIRIDOPOULOS, E.; CHATURVEDI, S.; FUES, T. and PINEDA, J. A. P. (2015): *Introduction: Institutional Architecture and Development In: Institutional Architecture and Development: Responses from Emerging Powers*, Johannesburg, SAIIA.
- SINTOMER, Y. *et al.* (2012): "Aprendendo com o Sul: o orçamento participativo no mundo – um convite à cooperação global. Engagement Goba", available at <https://agora-parl.org/pt/resources/library/aprendendo-com-o-sul-o-or%C3%A7amento-participativo-no-mundo-%E2%80%93um-convite-%C3%A0-coopera%C3%A7%C3%A3o>
- UNITED NATIONS (1978): "Buenos Aires Plan of Action", United Nations Conference on Technical Cooperation among Developing countries, Buenos Aires, 30th August to 12th September.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (2013): "Human Development Report 2013 - The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World", available at http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/14/hdr2013_en_complete.pdf

- (2014): “Mapping South-South Cooperation Mechanisms and Solutions in the Arab States”, available at http://www.arabstates.undp.org/content/rbas/en/home/library/South_South_Cooperation/mapping-south-south-cooperation-mechanisms-in-the-arab-states.html
- UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL (2014): “Trends and progress in international development cooperation”, report of the Secretary-General (E/2014/77), available at <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org/ecosoc/files/publication/n1440507.pdf>
- (2018): “Trends and progress in international development cooperation”, report of the Secretary-General (E/2018/55), available at <http://undocs.org/E/2018/55>
- UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (2010): “Nairobi outcome document of the High-level United Nations Conference on South-South Cooperation” (A/RES/64/222), available at <http://dag.un.org/handle/11176/147070>
- UNITED NATIONS OFFICE FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION (2009): “Enhancing South-South and Triangular Cooperation”, New York, UN Office for SSC/JICA.
- (2012): “Report of the Secretary General on the State of South-South Cooperation” (A/72/297), available at <https://drive.google.com/file/d/oB-buqyoVojpSNoJuOHhOMExhQlk/view>
- (2018): “Report of the Secretary General on the State of South-South Cooperation” (A/73/321), available at http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/73/321&Lang=E
- VAZQUEZ, K. (2013): *Enhancing Management Practices in South-South Cooperation. Study on Country-Led Practices*, New York, UN Office for South-South Cooperation/JICA, available at <https://www.unsouthsouth.org/2013/10/30/enhancing-management-practices-in-south-south-and-triangular-cooperation-study-on-country-led-practices-2013/>
- (2014): “What future for South-South Cooperation? Background paper for the conference International Development Cooperation: Trends and Emerging Opportunities – perspectives of the new actors”, organized by UNDP and the Government of Turkey Istanbul 19-20 June.
- VAZQUEZ, K. and LUCEY, A. (2016): *Advancing South-South cooperation in education and skills development: lessons from the field*, New York, UNDP, available at [http://www.undp.org/content/dam/undp/library/developmentimpact/SSResearchPublications/11872-AdvancingSouth-SouthCooperationinEducation_o8_Web Version\(1\).pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/developmentimpact/SSResearchPublications/11872-AdvancingSouth-SouthCooperationinEducation_o8_Web Version(1).pdf)
- VAZQUEZ, K.; MAO, X. and YAO, S. (2016): *Mix and Match? How countries deliver development cooperation and lessons for China*, Beijing, UNDP/CAITEC, available at <http://www.cn.undp.org/content/china/en/home/library/south-south-cooperation/mix-and-match-how-countries-deliver-development-cooperation-and.html>
- ZHOU, Y. (2010): “The Future of South-South Development Assistance and the Role of the UN”, Paris, OECD, 1st October.

6

Los 40 años del Plan de Acción de Buenos Aires y la experiencia brasileña en Cooperación Sur-Sur

The 40 years of the Buenos Aires Action Plan and the Brazilian experience in South-South Cooperation

MÁRCIO LOPES CORRÊA*



PALABRAS CLAVE

Cooperación internacional; Desarrollo; Cooperación Sur-Sur; Naciones Unidas; Plan de Acción de Buenos Aires.

RESUMEN La visión estratégica del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) se reafirma en la Agenda 2030 con marcada fuerza política. El PABA ha revitalizado la narrativa de promoción del desarrollo como el objetivo primordial de la cooperación internacional. La renovación de los principios de la Cooperación Sur-Sur (CSS) impulsa una reflexión contemporánea sobre la finalidad de toda la cooperación para el desarrollo. El artículo presenta adicionalmente la experiencia brasileña en la aplicación de los principios centrales del PABA a su CSS.

KEYWORDS

International cooperation; Development; South-South Cooperation; United Nations; Plan of Action of Buenos Aires.

ABSTRACT The strategic vision of the Buenos Aires Action Plan (PABA) is reaffirmed in the 2030 Agenda with a strong political force. The PABA has revitalized the narrative of development promotion as the primary objective of international cooperation. The renewal of the principles of South-South Cooperation (SSC) promotes a contemporary reflection on the purpose of the whole cooperation for development. The article also presents the Brazilian experience related to the application of the central principles of the PABA to its SSC.

* **Márcio Lopes Corrêa** es bachiller en Relaciones Internacionales (Universidad de Brasilia) y MBA en Proyectos de Desarrollo (Fundación Getúlio Vargas). Coordinador general de Cooperación Técnica Multilateral de la Agencia Brasileña de Cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil.

MOTS CLÉS

Coopération internationale; Développement; Coopération Sud-Sud; Nations Unies; Plan d'Action de Buenos Aires.

RÉSUMÉ La vision stratégique du Plan d'Action de Buenos Aires (PABA) est réaffirmée dans l'Agenda 2030 avec une force politique marquée. La PABA a revitalisé le discours de la promotion du développement en tant qu'objectif principal de la coopération internationale. Le renouvellement des principes de la coopération Sud-Sud (CSS) favorise une réflexion contemporaine sur l'objectif de toute la coopération pour le développement. L'article présente également l'expérience brésilienne par rapport à l'application des principes centraux du PABA à sa CSS.

Introducción

El Plan de Acción de Buenos Aires (PABA), aprobado en 1978 como documento final de la conferencia de las Naciones Unidas sobre la cooperación técnica entre países en desarrollo, desempeña un rol más importante que la consolidación de una plataforma de principios estructurados años antes en Bandung¹ y de haber introducido en el sistema multilateral el apoyo al desarrollo de la Cooperación Sur-Sur (CSS).

Como se buscará argumentar en este artículo, la visión reproducida en los objetivos y en las líneas de acción del PABA con vistas a la expansión de la CSS representaron un salto conceptual cualitativo para la propia cooperación internacional para el desarrollo, si tenemos en cuenta su diseño original definido en el periodo posterior a la II Guerra Mundial.

Pasando al periodo contemporáneo, la visión conformada por cuarenta años del PABA sobre los medios eficaces para la superación de los retos del desarrollo surge nuevamente con marcada fuerza política, frente a los intentos de asignar al conjunto de mecanismos de cooperación un papel especialmente instrumental y subordinado a agendas geopolíticas más amplias que buscan dar una supervivencia a esquemas hegemónicos mantenidos durante siglos en las relaciones internacionales.

Un balance del PABA (1978)

Hablar de desarrollo es hablar de la generación y acumulación de capacidades humanas, de conocimiento y de medios de producción, a su vez integrados y utilizados

¹ La Conferencia de Bandung, Indonesia, del 18 al 24 de abril de 1955, reunió a 29 países de África y Asia, con la finalidad de promover una agenda de cooperación en los ejes económico y cultural.

con eficacia y efectividad a la luz de los objetivos a largo plazo. Cuando los medios no están disponibles o faltan esos objetivos, las perspectivas de alcance de niveles progresivos y sostenibles de desarrollo se vuelven frustrantes. En este contexto, el PABA tuvo el discernimiento de elegir dos ejes para apalancar el intercambio entre los países en desarrollo, a saber, la cooperación técnica y la cooperación económica.

Las dos dimensiones de la CSS, técnica y económica, son complementarias. Si fueren tratadas individualmente, proporcionarían beneficios limitados a los países en desarrollo. La cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD), en el sentido tradicional del perfeccionamiento de los procesos productivos o de la gestión de la Administración pública, se propagó como uno de los principales medios de aplicación de la CSS de las últimas cuatro décadas. La ausencia de una base estadística común entre los países en desarrollo en la esfera de la cooperación internacional dificulta un análisis de las características y dinámicas de expansión de esta modalidad. La cooperación técnica brindó a los países en desarrollo una fuente geográficamente abarcadora y temáticamente variada de conocimiento apto a ser internalizado y aplicado inmediatamente, como resultado de experiencias diseñadas, implementadas y validadas en entornos similares en términos de dificultades o carencias institucionales, humanas y de infraestructuras².

Incluso con su inmensa contribución acumulada en beneficio de los países en desarrollo, la cooperación técnica Sur-Sur no puede ser vista como una sustituta de la cooperación Norte-Sur. La cooperación técnica de los países desarrollados sigue teniendo un rol importante de acceso al conocimiento y a tecnologías no disponibles en los países en desarrollo. Aunque los países desarrollados no están dispuestos a brindar cooperación técnica en las áreas de tecnologías de vanguardia, es posible el acceso a los procesos que conducen a la generación de estas tecnologías. Ese sería el caso, por ejemplo, de la formación de recursos humanos de países en desarrollo en instituciones de excelencia del Norte, de la realización de investigaciones conjuntas y de la modernización de procesos desde la adaptación de prácticas exitosas ubicadas en países desarrollados.

La otra gran línea de acción del PABA, la cooperación económica entre países en desarrollo, ha ganado fuerza con la celebración de los sucesivos acuerdos comerciales y de integración subregionales y regionales en las últimas cuatro décadas. Estas relaciones económicas tuvieron que encontrar espacio en un contexto internacional fuertemente impactado y controlado por una acción estratégicamente coordinada entre gobiernos de países desarrollados y liderazgos empresariales de estas naciones. La mayor visibilidad de la cooperación económica entre los países del Sur global vino

² El concepto de “cooperación técnica” podría ser considerado obsoleto hoy, por no tener condiciones de acoger una de las dimensiones contemporáneas más importantes del intercambio entre países en desarrollo, que es el intercambio o la construcción conjunta de procesos de generación y aplicación de conocimiento relacionado a las políticas, prácticas, tecnologías y experiencias en el campo del desarrollo sostenible.

de la expansión de la capacidad de movilizar capital público y privado para inversiones en el extranjero en parte de los países en desarrollo.

Esta nueva etapa de las relaciones económicas entre los países en desarrollo ha sido apoyada, por un lado, por financiaciones oriundas de instituciones financieras del Sur, como el Banco de Desarrollo de América Latina (ex Corporación Andina de Fomento-CAF), el New Development Bank del grupo BRICS, el Asian Infrastructure Investment Bank y de las carteras de financiamiento de obras de infraestructura en el extranjero de bancos nacionales de desarrollo, como el BNDES brasileño. Por otra parte, se observa una actuación cada vez más proactiva del sector privado de los países en desarrollo en la difusión de sus negocios en los mercados del Sur global.

La cooperación económica entre países en desarrollo, en sus dimensiones comercial, financiera y de inversión en infraestructuras, no ocurre, sin embargo, sin polémica. Se puede decir que en este espacio de relaciones del Sur global están presentes las mismas inquietudes y dudas que siguieron históricamente a la creación y al funcionamiento de las instituciones financieras regionales y multilaterales controladas por los países desarrollados³. Como ocurre en la cooperación Norte-Sur, la concesión de créditos concesionales por parte de agentes financieros de países en desarrollo, requiere como norma la adquisición de bienes y servicios del país fuente de cooperación. ¿Hasta dónde sería perjudicial tal vinculación para el ámbito del objeto finalista de la iniciativa de cooperación? ¿Por el simple hecho de que las dos partes en una operación de crédito representen a países en desarrollo los criterios de negociación tendrían que ser diferentes? La caracterización de los criterios de concesión de cooperación financiera Sur-Sur como reproducción fiel de la *tied-aid* es quizás una conclusión precipitada.

Lo que más bien debería ser considerado relevante para los países en desarrollo en la cooperación financiera Sur-Sur es la posibilidad de acceder a nuevas fuentes de financiación que actúan donde las instituciones financieras multilaterales y la banca privada no tienen interés. Dado su origen en el “Sur”, las instituciones financieras creadas por algunos países en desarrollo con un enfoque en terceros países tienen una percepción más concreta de las necesidades de sus clientes potenciales y están menos inclinadas a condicionar la financiación a la aceptación previa de las determinaciones políticas definidas por sus controladores.

Tomados en conjunto, los resultados obtenidos por la cooperación técnica y económica entre los países en desarrollo existen muchas evidencias del éxito alcanzado por el PABA como instrumento de inducción. En las últimas cuatro décadas, la CSS ha contribuido al incremento de la seguridad alimentaria, la reducción de la mortalidad infantil, el fortalecimiento de la educación básica, el crecimiento del comercio exterior de los países en desarrollo, el aumento de la eficacia de las políticas públicas,

3 La gobernanza de las instituciones financieras resulta de sus estructuras de formación de capital, modelo contrario al modelo de las organizaciones de naturaleza política.

la expansión de infraestructuras productivas y la inclusión digital, entre otros logros. El marco establecido por el PABA asume dimensiones posiblemente inesperadas por sus formuladores, cuando se considera el hecho de que el documento sigue siendo, hasta el día de hoy, 40 años después, la principal referencia conceptual de lo que se entiende como CSS.

Hasta el momento, no hay organismos integrados exclusivamente por países en desarrollo para debatir la cooperación internacional. Se establecieron organizaciones de ámbito regional y algunas iniciativas de consulta política interregional, pero ninguna de ellas abarcando a países en desarrollo de todos los continentes y con el propósito específico de discutir la cooperación internacional. Este es un espacio que necesitaría ser ocupado por los gobiernos de los países en desarrollo, no solo por la evidente necesidad de que la CSS cuente con espacio cualificado para el diálogo político y la definición de estrategias con respecto a sus medios de ejecución, medición y evaluación, sino principalmente para dar a este grupo de países un contrapunto al Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (CAD/OCDE), instancia que viene persiguiendo, basándose en la “agenda de la eficacia de la ayuda internacional”, el objetivo de establecer un modelo conceptual y de procedimiento de cobertura mundial para la cooperación internacional.

Rumbo a la conferencia de la ONU sobre Cooperación Sur-Sur (2019)

Aunque el PABA tenga un papel político fundamental en la preservación de la finalidad original de la CSS, existen limitaciones en su potencial. La conferencia de 2019 en Buenos Aires podrá tener resultados positivos en muchos aspectos, como en la ampliación de las fuentes de financiación para la CSS, en la realización de propuestas sobre nuevas formas de colaboración entre los gobiernos y los agentes no públicos, en la inducción de mecanismos que permitan el acceso de los países de menor desarrollo relativo (PMDR) a las modernas tecnologías y en lo que concierne al establecimiento de nuevas directrices para ampliar el apoyo del sistema multilateral a la CSS.

Por otro lado, un avance indispensable para el futuro de la CSS difícilmente podría ser alcanzado en el marco de la conferencia, a saber, la creación de un órgano intergubernamental del Sur para abordar la CSS en sus aspectos políticos, conceptuales y operacionales. Eso porque la CSS no es un “tema multilateral”⁴, sino un instrumento vinculado a las relaciones entre países en desarrollo. El papel del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales en lo que respecta a la CSS sería proporcionar apoyo adicional a los países en desarrollo para la expansión de esta modalidad, sin entrar en el tema de la normatividad.

⁴ “Multilateral” en el contexto de organismos internacionales.

Por ser un documento aprobado en un foro multilateral, el debate sobre el *aggiornamento* del contenido del PABA en 2019 abarcará también a los países desarrollados y los organismos internacionales. Es probable que los países desarrollados presenten propuestas para la adopción, por parte de la CSS y su variante trilateral, de prácticas similares a las de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). En este sentido, los gobiernos de los países en desarrollo deberían seguir con atención los posibles intentos revisionistas de la naturaleza de la CSS en la conferencia de 2019.

Cuando son consideradas las referencias de trabajo de la cooperación Norte-Sur, en este caso, la Declaración de París del II Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda Internacional (París, Francia, 2005) y la Alianza Global para una Cooperación Efectiva para el Desarrollo derivada del IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda Internacional (Busan, República de Corea, 2011), se observa que sus principios e indicadores se centran en la verificación de la calidad de la gestión de los recursos asignados por los países donantes.

Aunque los principios de la AOD incluyan la promoción de la participación local y la alineación de la cooperación a las prioridades nacionales de desarrollo, no es posible identificar en esos documentos la presencia de criterios que permitan evaluar cómo la cooperación Norte-Sur estaría promoviendo la autonomía de los países beneficiarios en los elementos centrales que promueven y sostienen el desarrollo, en los términos previstos en el segundo párrafo de este artículo. Hay una percepción de que la comprensión acerca de la “cooperación eficaz” se orienta más hacia la promoción de una gestión racional de los recursos financieros y a la lucha contra sus desviaciones, y menos a una visión de colaboración internacional destinada a abordar las causas estructurales del subdesarrollo.

Los países en desarrollo no deben permitir una tipificación errónea de la CSS en Buenos Aires, ya sea por medio de un concepto restrictivo de su naturaleza como poco más que una fuente adicional de financiación para el desarrollo, ya sea por la subordinación de sus principios de naturaleza principalmente política a prácticas de monitoreo y evaluación aplicadas como un fin en sí mismo. En este contexto, quizás el aspecto más importante de la estructura conceptual heredada de la conferencia de 1978 en Buenos Aires fue la relación directa e inseparable de la práctica de la CSS y la promoción del desarrollo desde acciones transformadoras. De la misma manera que el PABA permitió revitalizar la narrativa de promoción del desarrollo como un objetivo primordial de la cooperación internacional, cuatro décadas después su visión sigue siendo actual.

Sin embargo, de forma sorprendentemente contradictoria, la profundización de las relaciones internacionales, los compromisos asumidos en el marco de la Agenda 2030 y la urgente necesidad de considerar los conflictos sociales y políticos en diferentes partes del planeta no parecen estar estimulando el rescate del rol estratégico de la cooperación internacional. Vemos hoy la cooperación internacional moviéndose

en la dirección opuesta: una semiprivatización de los mecanismos de cooperación internacional, la promoción de las inversiones del sector privado como una panacea para superar la pobreza, la fragmentación de los actores de la cooperación internacional, la concentración de los recursos en acciones asistenciales en lugar de acciones estructurantes y, no menos importante, la creciente politización de la agenda de cooperación.

Las contradicciones de la cooperación internacional deberían inspirar un debate mundial que mostrase la necesidad de una revisión integral de su arquitectura actual. Un examen de ese tipo de modelo exigiría un compromiso político audaz que plantease la coordinación de las diferentes modalidades de cooperación internacional, abarcando las sinergias operacionales y programáticas, desde estrategias multimodales que asociasen la cooperación técnica, la financiación, la formación de capital humano, la inversión en activos productivos y la infraestructura, la creación de plataformas para la innovación y la estructuración de las cadenas productivas. Todo ello sería esencial para articular y promover la coherencia entre la cooperación internacional y otros aspectos de las relaciones internacionales, como el comercio. Esta renovada arquitectura contribuiría para rescatar el papel estratégico y transformador de la cooperación internacional, reflejando y difundiendo el espíritu de la CSS.

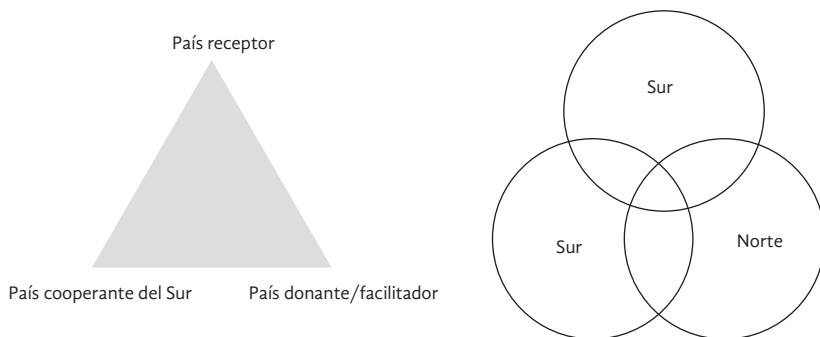
La cooperación trilateral es un tema instigador de estudio y deberá ser discutido en la conferencia de Buenos Aires, en 2019, aunque no sin controversias. Por el lado positivo, esa modalidad de cooperación proporciona un medio práctico para hacer frente a un viejo problema de la cooperación internacional, que es la dificultad de articular actores de diferentes “mundos”, como donantes tradicionales y operadores de la CSS. Para los países en desarrollo, un acuerdo trilateral puede proporcionar acceso a nuevos recursos financieros, a contenidos adicionales de conocimiento a los suyos propios y, todavía, a mecanismos operativos que permitan ampliar la escala de sus operaciones. Para los países donantes, la cooperación trilateral facilita ampliar los resultados de la cooperación Norte-Sur desde una acción concomitante de compartir experiencias proporcionadas por la CSS.

El CAD/OCDE ha trabajado en la elaboración de directrices e instrumentos para el monitoreo y evaluación de la cooperación trilateral. Sin embargo, se plantea una pregunta: ¿hasta qué punto tendría sentido un intento de establecer un marco conceptual y de gobernanza de la cooperación trilateral, considerando la diversidad de formatos de esta modalidad? La cooperación trilateral es una intersección de conjuntos de distintas naturalezas (véase la figura 1). En la cooperación trilateral, de la misma manera que la cooperación Norte-Sur no deja de ser ella misma, la CSS no ve sus características modificadas. En la conferencia del PABA+40 los países en desarrollo necesitarán prestar atención a los intentos de regular la cooperación trilateral como pretexto para enmarcar conceptualmente la propia CSS.

Figura 1. Esquema visual de la cooperación trilateral/triangular

Esquema visual tradicional de la cooperación triangular, basado en la definición de roles.

Propuesta alternativa para el esquema visual de la cooperación trilateral, según la naturaleza de los actores y la sinergia de las relaciones: cada actor mantiene sus características (principios y prácticas), siendo la intersección el espacio de la acción trilateral, donde es necesario buscar la armonización sin adulteración.



Fuente: *Elaboración propia.*

La experiencia brasileña en la Cooperación Sur-Sur

La trayectoria de la CSS de Brasil está basada en la alineación a los principios definidos en el PABA en 1978. Como observó Jorge Chediek, enviado especial del secretario general de la ONU y director de la Oficina de las Naciones Unidas para la CSS, “los elementos únicos de la política exterior brasileña y el contexto particular de la experiencia histórica del país dieron lugar a un modelo de cooperación muy alineado a los principios y valores de la CSS” (Chediek, 2017). Sin embargo, el grado de adhesión entre el discurso y la práctica de la CSS del país merecería un cuidadoso seguimiento en futuras investigaciones (Milani, 2017).

Aunque la historia de la cooperación exterior de Brasil pueda ser observada desde la década de 1940, fue solo en 1987 cuando el Gobierno brasileño decidió establecer la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), vinculada al Ministerio de Relaciones Exteriores. Desde el comienzo de sus actividades, los proyectos coordinados por la ABC observaron los principios centrales del PABA de solidaridad, horizontalidad, no injerencia en los asuntos internos de otros países, respeto a la soberanía de los países socios y no imposición de condiciones políticas. La búsqueda de una armonización funcional entre la práctica de la cooperación técnica Sur-Sur de Brasil y el PABA puede comprobarse en el “Manual de Gestión de la Cooperación Técnica Sur-Sur” (ABC, 2013), el principal instrumento de orientación de la ABC en esta materia. En ese documento, su autora dio importancia a los principios de la CSS en el momento

de la sistematización de los instrumentos y de los procedimientos de trabajo aplicados en la gestión de los ciclos de proyectos de esta modalidad.

La aplicación de los principios de la CSS en la cooperación técnica de Brasil no es un ejercicio de retórica política. La práctica real de estos principios se da mediante la realización de etapas de trabajo, que implican una comprensión común de los funcionarios de la ABC y de las instituciones brasileñas cooperantes sobre los valores observados en la conducción de la CSS del país⁵. Esta práctica consiste en “ir, ver, oír y después hablar”, es decir, abstenerse de actuar desde diagnósticos elaborados *ex ante* sobre lo que el país receptor “necesita” y de ofrecer paquetes cerrados de ayuda.

Practicar la horizontalidad y el respeto a la soberanía local exige largos procesos de negociación, con adaptaciones constantes de contenido y plazos, siempre en el espíritu de dejar la acción de cooperación más cerca de las realidades locales de los países socios, más adecuada para su apropiación local y con mejores condiciones para lograr resultados eficaces y duraderos. Esta elasticidad temporal y de gestión en la conducción de la CSS podría ser considerada como una debilidad del proceso de la cooperación internacional si se aplican criterios estrictos para la evaluación del desempeño. Sin embargo, la capacidad de adaptación de la CSS en la realización de sus actividades puede considerarse como uno de sus factores exitosos. Como sostiene el Embajador Fernando José Marroni de Abreu, exdirector de la ABC, siempre es posible realizar actividades de alto contenido socioeconómico incluso en contextos desafiantes en términos políticos, económicos o sociales, cuando existe la disposición y voluntad política (Abreu, 2013).

Conclusiones

Para concluir, sería posible afirmar que el Plan de Acción de Buenos Aires para la cooperación técnica entre países en desarrollo alcanza sus cuarenta años con plena vigencia política, incluso cuando miramos hacia atrás y visualizamos las enormes transformaciones procesadas en los países en desarrollo y la creciente sofisticación de los mecanismos de intercambio existentes en el Sur global.

La renovación del espíritu y los principios de la CSS asentados en Buenos Aires en 1978 asumen particular relevancia para una necesaria reflexión contemporánea sobre el objetivo, en última instancia, de toda la cooperación internacional para el desarrollo, y de los caminos por los cuales la misma ha sido conducida por una gran diversidad de actores.

5 La ABC tiene el papel de coordinar institucionalmente la cooperación técnica Sur-Sur de Brasil y financiar proyectos. Las instituciones públicas nacionales brasileñas, a su vez, actúan en la implementación de las actividades compartidas (“instituciones cooperantes”).

Bibliografía

- ABREU, Fernando José Marroni de (2013): “A evolução da cooperação técnica no Brasil”, *Mural internacional*, 4 (2), julio-diciembre, pp. 3-16.
- AGENCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (2013): “Manual de Gestión de la Cooperación Técnica Sur-Sur”, ABC, Brasília, 1ª edición, pp. 81-121.
- CHEDIEK, Jorge (2017): “O papel do Brasil na Cooperação Sul-Sul. Um estudo analítico e histórico”, en Fundação Alexandre de Gusmão, *30 anos da ABC. Visões da Cooperação Técnica Internacional brasileira*, FUNAG, Brasília, p. 54.
- MILANI, Carlos R. S. (2017): *ABC 30 anos. História e Desafios Futuros*. Agência Brasileira de Cooperação, Brasília, p. 137.

7

La cooperación internacional de Chile a 40 años del Plan de Acción de Buenos Aires

The Chilean international cooperation policy after 40 years of the Buenos Aires Plan of Action

CRISTINA LAZO VERGARA *



PALABRAS CLAVE

Plan de Acción de Buenos Aires; Chile; Cooperación Sur-Sur; Naciones Unidas.

RESUMEN Los fundamentos y principios de la política de cooperación internacional de Chile son, a partir del año 1990, coincidentes con los objetivos y recomendaciones que el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) definiera el año 1978. De cara al PABA+40, las recomendaciones debieran reflejar los logros acumulados durante los últimos 40 años y plasmarse en un Plan de Acción actualizado para el desarrollo considerando los desafíos que plantea el cumplimiento de la Agenda 2030 y una Cooperación Sur-Sur (CSS) sin exclusiones.

KEYWORDS

Buenos Aires Plan of Action; Chile; South-South Cooperation; United Nations.

ABSTRACT Since 1990, the basics and the principles of the Chilean international cooperation policy are coincident with the 1978's BAPA objectives and recommendations. Looking forward BAPA+40, the recommendations should be actualized according to the accumulated achievements during the last 40 years, and be reflected in an updated Plan of Action for development considering the challenges raised by the accomplishment of the 2030 Agenda and a South-South Cooperation (SSC) without exclusions.

MOTS CLÉS

Plan d'Action de Buenos Aires; Chili; Coopération Sud-Sud; Nations Unies.

RÉSUMÉ Les fondements et les principes de la politique de coopération internationale du Chili coïncident, à partir de 1990, avec les objectifs et les recommandations

* **Cristina Lazo Vergara** es ex directora ejecutiva de la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI) de Chile. Directora de Relaciones Internacionales del Centro de Investigación Avanzada en Educación de la Universidad de Chile CIAE, Profesora de Cooperación Internacional para el Desarrollo en la Universidad Alberto Hurtado y en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

définis par le PABA en 1978. En prévision du PABA+40, les recommandations devraient refléter les acquis accumulés au cours des 40 dernières années et se traduire en un plan d'action pour le développement actualisé prenant en considération les défis posés par l'accomplissement de l'Agenda 2030 et par une coopération Sud-Sud (CSS) sans exclusions.

Introducción

Para abordar la cooperación internacional de Chile y su vínculo con el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA)¹, cabe tener presente la historia política de América Latina y Chile en los años setenta. En esos años, un importante número de países latinoamericanos estaban en dictadura² y la cooperación internacional no era parte integrante de las políticas públicas de estos países y tampoco de Chile.

Debido al extenso aislamiento internacional del Gobierno militar durante 17 años de su permanencia (1973-1990), los resultados de los proyectos y actividades emprendidos en este campo fueron escasos. Estas consistieron en algunas acciones bilaterales con China, con algunos países Centro Americanos y con Japón, así como en cursos ofrecidos por la Organización de Estados Americanos en las áreas de salud, educación, pesca artesanal, cultivos marinos y el sector agropecuario.

En este sentido, la realidad política de Chile no dio cabida a la incorporación de las recomendaciones derivadas del PABA en la política internacional de entonces. Cabe recordar y constatar una vez más, que la cooperación internacional suele ser un patrimonio de la democracia y no de las dictaduras.

Los dichos del General Jorge Pozzo, jefe de la Delegación argentina en la Conferencia de Naciones Unidas del año 1978 reflejan la mirada existente en aquellos años sobre la importancia de la cooperación entre países en desarrollo: “El enfoque argentino parte del entendimiento de que la cooperación técnica entre países en desarrollo es viable si se realiza como un acto de fe por parte de quienes estén dispuestos a ejecutarla y aquellos que quieran ampliarla” (Uno más Uno, 1978).

Podemos deducir de las palabras del General Pozzo que, para la sociedad argentina y chilena de la época, la cooperación internacional no era una prioridad de política pública. En Chile, lo fue después de la recuperación de la democracia el año 1990.

1 El Plan de Acción de Buenos Aires definido en la Conferencia de Naciones Unidas para promover y realizar la cooperación técnica entre los países en desarrollo se desarrolló en Buenos Aires entre el 30 de agosto y el 12 de septiembre de 1978 y marcó un hito para el futuro auge de la CSS.

2 Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay.

Sin embargo, es importante destacar que, si bien el PABA del año 1978 no fue el fundamento del nacimiento de la cooperación internacional de Chile como política pública, los principios y objetivos estratégicos que esta definió fueron muy coincidentes con las recomendaciones y principios definidos en el PABA.

A continuación, daremos cuenta de los orígenes de la política de cooperación internacional de Chile, su evolución y su vínculo con las recomendaciones del PABA para luego abordar la cooperación chilena de cara a la segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur, 40 años después del PABA, que tendrá lugar en Buenos Aires en marzo de 2019.

Los orígenes de la política de cooperación de Chile

Los inicios de la Cooperación Internacional de Chile se remontan al año 1965 bajo el Gobierno de Eduardo Frei Montalva, al alero de la Oficina de Planificación (ODEPLAN) a través del Departamento de Asistencia Técnica Internacional (DATI) creado para estos efectos.

Se le confiere al DATI la función de “orientar la Asistencia Técnica Internacional que el país recibe, adecuándola a las necesidades del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social”. Por otra parte, es interesante constatar que la Asistencia Técnica Internacional fue definida en el año 1967³ como “una forma de la Cooperación Internacional consistente en la transferencia de conocimientos y recursos científicos y tecnológicos, realizada por fuentes asistenciales foráneas y que se manifiesta en la capacitación de recursos humanos, en el envío de expertos y en la aportación de suministros para la implementación de proyectos de desarrollo económico y social” (Cinda, 1992: 31).

Hasta mediados de los años setenta la mirada sobre la cooperación internacional en Chile era la siguiente:

- La Cooperación internacional era una actividad solidaria propia entre las relaciones entre países.
- Las relaciones de cooperación se daban entre una fuente asistencial foránea emisora y un Chile subdesarrollado receptor.
- La Cooperación internacional era de dos tipos: Asistencia Financiera (reembolsable) y Asistencia Técnica (no reembolsable).

3 Decreto Superior n° 1329 de 1967, del Ministerio del Interior.

- ▮ La Asistencia Técnica consistía en el traspaso de conocimientos científicos y tecnológicos para ejecutar proyectos de desarrollo económico y social, mediante becas, expertos y equipos
- ▮ La gestión de la Asistencia financiera multilateral era de competencia del Ministerio de Hacienda.
- ▮ Las fuentes tenían una gran influencia para imponer sus propios puntos de vista, y lo hicieron hasta la creación de una unidad especializada en la Oficina de Planificación Nacional (Cinda, 1992: 35).

Como se expresó en la introducción de este artículo, a raíz del golpe de Estado en Chile en septiembre de 1973, la cooperación oficial que recibió el país fue muy reducida. Sin embargo, durante ese periodo y a pesar de la situación adversa, se suscribieron alrededor de 16 convenios básicos de cooperación científica y técnica con otros países en desarrollo. Nueve de ellos con países latinoamericanos, tres con países africanos y tres con países de Asia.

El PABA considerado como un compromiso internacional, fue utilizado como marco conceptual jurídico en los convenios internacionales suscritos, pero no como un marco referencial para la definición de política para las relaciones de colaboración con países pares o de igual desarrollo relativo que Chile.

La cooperación internacional de Chile como política pública

La Cooperación Internacional de Chile se crea como política pública durante el periodo presidencial de Patricio Aylwin Azocar, para complementar los esfuerzos nacionales destinados a enfrentar las consecuencias políticas, económicas y sociales dejadas por la dictadura.

La Oficina de Planificación (ODEPLAN) se transforma entonces en Ministerio de Planificación y Cooperación y el DATI se transforma en la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI)⁴.

La función de la AGCI, será determinar los planes y programas de cooperación internacional que se requieren para el desarrollo nacional y aprobar y coordinar los correspondientes proyectos; apoyar la transferencia de conocimientos desde el exterior; coordinar el cumplimiento de los acuerdos internacionales que hacen viable la cooperación y posibilitar el flujo de recursos financieros y técnicos hacia el país (Lazo, 2012).

⁴ La Ley 18.989 de 1990 crea el Ministerio de Planificación y Cooperación confiriéndole la tarea de estructurar la política, la institucionalidad y las estrategias de gestión de la cooperación internacional de Chile.

AGCI asume la responsabilidad de la gestión de la cooperación internacional de carácter concesional. Se definen un conjunto de procedimientos destinados a establecer el rol de los diversos actores que participan en la toma de decisiones en materia de cooperación, entre ellos los ministerios de Relaciones Exteriores, de Hacienda y de Planificación y Cooperación, además de la AGCI recién creada.

La política de cooperación internacional se transforma así en parte integrante de la política gubernamental con una institucionalidad definida y procedimientos claros, capaces de garantizar la gestión del sistema nacional de cooperación internacional.

En sus inicios, los objetivos fundamentales fueron contribuir a la consolidación del proceso de transición a la democracia, apoyar un esquema de desarrollo que compatibilizara crecimiento con equidad, y reinsertar al país en la comunidad internacional luego de un largo periodo de aislamiento.

Al inicio de los noventa Chile era un país receptor neto de cooperación, por lo cual la AGCI organiza la ayuda recibida de tal modo que se destine a las prioridades nacionales definidas y es la entidad responsable de llevar a cabo las negociaciones con los donantes, para lo cual, el Gobierno a través de AGCI define las siguientes prioridades:

- » El desarrollo social, con el fin de contribuir a superar los problemas de pobreza.
- » El desarrollo científico y la innovación tecnológica en procesos productivos.
- » La consolidación de la infraestructura nacional, para contribuir a superar las deficiencias que restringen el logro de los objetivos de desarrollo.
- » El desarrollo productivo, en la perspectiva de lograr un desarrollo sustentable.
- » El medio ambiente, tanto en la solución de situaciones urgentes, como en la preservación de los recursos naturales.
- » El fortalecimiento de la gestión gubernamental para el desarrollo de un aparato estatal eficiente.

La política gubernamental de cooperación internacional estuvo desde entonces vinculada a las prioridades planteadas en los Programas de Gobierno, tanto para complementar las necesidades del desarrollo nacional como las prioridades de la política exterior. Esta doble función de la política de cooperación internacional de Chile se mantiene hasta el día de hoy. Es así como, desde el año 1992 en adelante, se reformula la cooperación entre países en desarrollo como parte de la política internacional del país y como un instrumento importante para proyectar las capacidades nacionales y

contribuir a la inserción de Chile en la comunidad internacional. Los principios⁵ que la rigen son coincidentes con los objetivos y recomendaciones planteados por del PABA.

Coherente con ello, la gestión de la Cooperación Sur-Sur (llamada CTPD en la época) que estaba radicada en el Departamento de Cooperación Técnica del Ministerio de Relaciones Exteriores, se traslada a la AGCI donde se crea el Departamento de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) y cuya función será la definición y ejecución de programas de asistencia técnica, de intercambio de experiencias y de formación de recursos humanos en Chile (Herrera, 1993).

La evolución económica y social de Chile a lo largo de los años noventa, vinculada a las transformaciones del sistema internacional de cooperación, fue perfilando una política de cooperación más vinculada a los objetivos de política exterior que a aquellos de desarrollo nacional, por lo cual, a partir del año 2005, la AGCI se traslada al Ministerio de Relaciones Exteriores, con las respectivas modificaciones legales que ello conlleva.

Se inicia poco a poco un proceso de cofinanciamiento para la cooperación recibida y se desarrolla cada vez más la función de cooperante emergente, particularmente hacia la región de América Latina y el Caribe.

Hacia fines de los noventa, se redefine la misión institucional de la AGCI. Esta es:

- Complementar la política exterior definida por el Gobierno, impulsando acciones de Cooperación Sur-Sur bilateral y triangular, así como de perfeccionamiento de recursos humanos.
- Apoyar y complementar las políticas, planes y programas nacionales prioritarios que impulse el Gobierno orientadas al desarrollo del país, mediante la captación, prestación y administración de recursos proveniente de la cooperación internacional.
- Articular y coordinar el Sistema Nacional de Cooperación Internacional.

Desde el año 1992 a la fecha, los principios que rigen la Cooperación Sur-Sur chilena no han variado sustantivamente, y las recomendaciones del PABA recogidas cuando se constituye el Departamento de Cooperación Horizontal al interior de la AGCI. Entre dichas recomendaciones podemos destacar aquella de la programación nacional para la Cooperación Sur-Sur, la adopción de políticas y normas favorables, los mecanismos nacionales para fomentarla, el fortalecimiento de los sistemas nacionales de información, expansión de los vínculos bilaterales y el mejoramiento de la institucionalidad⁶.

5 Reciprocidad, horizontalidad, solidaridad, interés y beneficio mutuo.

6 Las catorce recomendaciones nacionales son: programación nacional para la CTPD, adopción de políticas y normas favorables, mecanismos nacionales para fomentarla, fortalecimiento de

La política de cooperación internacional de Chile de cara a la próxima Conferencia de Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur

La importancia del Plan de Acción de Buenos Aires

La Conferencia de Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo efectuada en Buenos Aires, del 30 de agosto al 12 de septiembre de 1978, fue sin duda un hito para el desarrollo de la CSS. El PABA proporciona el marco conceptual básico para este tipo de cooperación desde aquel entonces hasta la actualidad, e insta a todo el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y a la comunidad internacional en su conjunto a tomar medidas efectivas para su aplicación.

Las circunstancias y el contexto en el cual se realiza dicha Conferencia no fue el más adecuado para asegurar su implementación, por lo menos en la región de América Latina y el Caribe, como ya hemos descrito antes, sin embargo su legado sigue vigente en gran parte de los países de nuestra región y también en Chile. La CSS ha sido incorporada en la política internacional de prácticamente la totalidad de los países latinoamericanos y ha tenido un importante crecimiento durante la última década (SEGIB, 2017).

Cuarenta años no han pasado en vano. A diferencia de ayer, la CSS es hoy una opción viable, legítima y reconocida para apoyar el desarrollo a partir del intercambio de experiencias que cada país comparte con otros de igual o menor desarrollo relativo, en un proceso de colaboración mutua. Esta ha sabido renovarse en el tiempo, incorporando nuevas modalidades como la cooperación triangular y más recientemente una cooperación multiactores que involucra la sociedad civil, la academia e incluso al sector privado. La cooperación chilena no ha sido ajena a estos cambios, y ha incorporado en su quehacer no solo a nuevos actores, sino también nuevas modalidades como la creación de multifondos o la administración de fondos de terceros en beneficio de otros países en desarrollo.

La política de cooperación de Chile de cara al PABA+40

A partir del 2015, la estrategia de cooperación internacional de Chile se alinea con los compromisos y objetivos de la agenda 2030. Esta tiene un enfoque multidimensional, que busca fortalecer la cohesión social y el desarrollo sustentable. Asume su doble dimensión, esto es, cooperante Sur-Sur y a la vez beneficiaria de cooperación

los sistemas nacionales de información, mejoramiento de la institucionalidad, fomento de los centros nacionales de investigación, fomentos de una mayor capacidad tecnológica; formulación, orientación e intercambio de experiencias de política respecto a la ciencia y la tecnología; fomento de capacidades en las esferas económica y social; fomento de la CTPD en el campo cultural; estimular la CTPD a través de organizaciones profesionales y técnicas; Expansión de la CTPD a través de empresas e instituciones nacionales públicas y privadas; programas de información y de educación en apoyo de la CTPD; y expansión de los vínculos técnicos bilaterales.

internacional y regional. Para ello se contemplan cinco fundamentos vinculados con los objetivos del Gobierno y la política exterior chilena, orientando así los objetivos estratégicos y las prioridades temáticas definidas para el periodo 2015-2018. Estos cinco fundamentos son:

1. La dignidad de las personas y el desarrollo inclusivo y sostenible, desde un enfoque de derechos, como valores fundamentales. Es así como la cooperación chilena se guiará por los principios de indivisibilidad, no discriminación, transparencia, rendición de cuentas y participación que caracterizan el enfoque de derechos.
2. Democracia y fortalecimiento institucional. La defensa de los regímenes democráticos y el fortalecimiento de sus instituciones y la ciudadanía es un fundamento central de la cooperación chilena para el desarrollo.
3. Paz convivencia y seguridad humana, condiciones para el desarrollo inclusivo y sostenible.
4. Integración y convergencia regional, un horizonte compartido para América Latina y el Caribe. Chile compromete su política de cooperación para el desarrollo con el avance de los beneficios de la integración regional.
5. América Latina y el Caribe, un actor para una gobernanza mundial más equitativa e inclusiva. Esta es la región geográfica prioritaria para la cooperación internacional chilena y espera mediante el fomento de la cooperación regional contribuir a la integración y a un mejor posicionamiento global de la región en pos de una gobernanza mundial más equitativa (AGCID, 2015a: 14-16).

Tres objetivos estratégicos orientan la cooperación de Chile para el periodo 2015-2018. Estos son:

1. Avanzar hacia un desarrollo inclusivo y sostenible.
2. Fortalecer las asociaciones para un desarrollo compartido.
3. Consolidar el Sistema Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID, 2015b: 8-14).

De este modo, la cooperación internacional de Chile incorpora los lineamientos de la agenda 2030 y esta representa su marco de actuación hoy y en los próximos años.

La revisión del PABA debería contener recomendaciones destinadas a resolver los desafíos que actualmente enfrentan los diversos países en desarrollo y

aquellos mal llamados de “renta media” para cumplir los objetivos de la agenda 2030 (CEPAL, 2018).

Conclusión

A cuarenta años del PABA, sus 38 recomendaciones no necesitan ser revisadas. La próxima Conferencia se presenta, más bien como una gran oportunidad para que, a partir de los logros acumulados en los últimos cuarenta años de la cooperación entre países en desarrollo, sus resultados se reflejen decididamente en una agenda internacional actualizada para el desarrollo y una CSS sin exclusiones.

Es necesario tener presente que hoy existen varias cooperaciones Sur-Sur con distintas características, modalidades y modos de actuación. Todas ellas legítimas y necesarias para conformar una amplia alianza para el desarrollo sostenible. El escenario latinoamericano bajo el que se realiza esta próxima conferencia es muy diferente al anterior. La CSS es hoy en día parte de la política internacional de la mayoría de los países de nuestra región, y ha sido validada como un instrumento que contribuye de manera efectiva al desarrollo de nuestros países.

La próxima Conferencia nos entregará la oportunidad de proponer y acordar una estrategia común, sin criterios excluyentes y sin “graduaciones” sin sentido y legitimar el principio que mueve la agenda 2030 para el desarrollo sostenible cual es “no dejar a nadie atrás”.

Sin embargo, ello requiere algunas acciones preparatorias urgentes con el objeto de garantizar un resultado que represente un hito tan importante para la CSS como lo fue en el año 1978. Estas son:

1. Tener una visión y posición común a nivel regional.
2. Conocer y trabajar los puntos de encuentro existentes entre las regiones de América Latina y el Caribe y de África y Asia.
3. Garantizar en la próxima Conferencia, que tendrá lugar en Buenos Aires en marzo de 2019, la presencia y protagonismo de aquellos países en desarrollo que han aportado al éxito de la CSS.

Bibliografía

- AGCID (2015a): “Política de Cooperación Internacional de Chile para el Desarrollo”, Santiago de Chile.
- (2015b): “Estrategia de Cooperación Internacional de Chile para el Desarrollo 2015-2018”, Santiago de Chile.

- CEPAL (2018): “Segundo Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile.
- CINDA (1992): *Manual de Gestión de la Cooperación Internacional*, Santiago de Chile, Centro Universitario de Desarrollo.
- HERRERA, Claudio (1993): “La Cooperación Horizontal de Chile: Tendencias y proyecciones”, *Más Allá de las Fronteras: Institucionalidad y Política de la Cooperación Internacional en Chile 1990-1994*, Santiago de Chile, Corporación de Cooperación Internacional, Editores Asociados, pp. 215-254.
- LAZO, Cristina (2012): “Chile y la Cooperación Internacional: 20 años de experiencia (1990-2010)”, en M. Artaza y C. Ross, *La Política Exterior de Chile 1990-2009. Del aislamiento a la integración global*, Santiago de Chile, RIL Editores, pp. 367-396.
- NACIONES UNIDAS (2015): “Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, A/RES/70/1, 21 de octubre.
- PLAN DE ACCIÓN DE BUENOS AIRES (1978): “Una nueva dimensión de la Cooperación Internacional para el Desarrollo”, disponible en http://www.cooperaciónsur.org/.../Plan_de_Accion_de_Buenos_Aires_1978.pdf
- SEGIB (2010): “La Cooperación Sur-Sur en el Espacio Iberoamericano”, *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Madrid, Secretaría General Iberoamericana.
- (2017): *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Madrid, Secretaría General Iberoamericana.
- UNO MÁS UNO (1978): “En Argentina, el 30, la junta a de cooperación técnica de la ONU”, 25 de agosto, disponible en <http://www.unla.edu.ar/greenstone/collect/archived/index/assoc/HASH01f4/3183b5b5.dir/doc.pdf>

8

México y el PABA+40: promoviendo la gobernanza de la Cooperación Sur-Sur

Mexico and the PABA+40: promoting the governance of South-South Cooperation

JUAN PABLO PRADO LALLANDE
Y NOEL GONZÁLEZ SEGURA*



PALABRAS CLAVE

Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo; Gobernanza; Cooperación Sur-Sur; México.

RESUMEN A 40 años de la firma del Plan de Acción de Buenos Aires para promover y realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (PABA), resulta pertinente identificar la importancia, la vigencia y el seguimiento a este importante pilar de la gobernanza de la Cooperación Sur-Sur (CSS) que impulsa la institucionalización de dicha actividad en México y demás signatarios; lo cual es el propósito central de este manuscrito. Bajo el argumento de que en la actualidad la CSS configura un desbordante crisol de actuaciones cada vez más diversa, por su tipología y magnitud, que responde a indistintas motivaciones políticas y solidarias, la cita en 2019 del PABA+40 en Buenos Aires cobra especial pertinencia, por lo que pasar lista a este tema es adecuado, en particular si se recurre al caso mexicano, un relevante exponente de la CSS latinoamericana.

KEYWORDS

Technical Cooperation among Developing Countries; Governance; South-South cooperation; México.

ABSTRACT 40 years after the signing of the Buenos Aires Plan of Action for Promoting and Implementing Technical Co-operation among Developing Countries (BAPA), it is pertinent to identify the importance, follow-up process and validity of this important pillar of the so called governance of South-South Cooperation (SSC) that enhances better institutionalization of this activity in Mexico and other

* **Juan Pablo Prado Lallande** es profesor-investigador en Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Puebla, México.

Noel González Segura es miembro del Servicio Exterior Mexicano y director general de Planeación y Políticas de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

countries; which is actually the central purpose of this article. Under the argument that currently SSC is an overflowing melting pot of actions of different magnitude that responds to indistinct political and solidarity motivations, next PABA+40 meeting in Buenos Aires takes special relevance, particularly using the mexican case study as is done in this paper.

MOTS CLÉS

Coopération technique entre pays en développement; Gouvernance; Coopération Sud-Sud; Mexique.

RÉSUMÉ

Quarante ans après la signature du Plan d'Action de Buenos Aires pour la promotion et la mise en œuvre de la coopération technique entre pays en développement (PABA), il est pertinent d'identifier l'importance, la validité et le suivi de cet important pilier de la gouvernance de la coopération Sud-Sud (CSS) qui encourage l'institutionnalisation de cette activité au Mexique et chez les autres signataires; ce qui est le but central de cet article. Conformément au argument selon lequel la CSS constitue actuellement un creuset débordant d'actions de typologies et de magnitudes de plus en plus diverses qui répond à des motivations politiques et solidaires indistinctes, le rendez-vous en 2019 du PABA+40 à Buenos Aires est particulièrement pertinent, en particulier si le cas mexicain est utilisé, un exemple significatif de las CSS latino-américain.

Introducción

Hace 40 años, en el Sur del Sur, durante un contexto de guerra fría caracterizado por regímenes antidemocráticos en África, Asia y América Latina, ya sea desde el Este o el Oeste, de relaciones políticas y económicas dominadas por las potencias globales e incipientes directrices del desarrollo en un mundo fragmentado, concluyó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (CTPD) en Buenos Aires.

Desde ese momento, y a pesar de las transformaciones que desde ese entonces el mundo ha sufrido, el Plan de Acción para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo de 1978, llamado también Plan de Acción de Buenos Aires (PABA), principal resultado de tal cónclave, constituye hoy en día un componente de obligada referencia de gobernanza de la Cooperación Sur-Sur (CSS).

Esto en el sentido de que, bajo una perspectiva proactiva, el PABA delineó, a manera de recomendaciones, directrices generales de actuación nacional y colectiva por parte de gobiernos y organismos multilaterales a favor de la CTPD. Esto, no como un fin en sí mismo, sino para dotar a sus firmantes de mejores capacidades en aras de realizar

de forma más eficaz colaboración entre sí; y, a la postre, configurar una entidad del Sur más sólida, no solo en el plano técnico sino en rubros políticos y económicos de mayor calado en las relaciones internacionales.

Así pues, y conforme el paso del tiempo, configurada de una amplia gama de objetivos, estrategias, actividades y efectos de diversa y compleja magnitud, la CSS actual consigue ser un destacado componente de la política internacional y de la agenda global del desarrollo de nuestros días.

México ha sido protagonista de estas reuniones y encuentros multilaterales, incluyendo por ejemplo la Seminal Conferencia sobre Cooperación Económica entre países en Desarrollo del G77, realizada en la ciudad de México en 1976, que sentó las bases de algunas de las discusiones que se concretaron en la Conferencia de Buenos Aires dos años más tarde.

En concordancia, México registra un interesante alineamiento en cuanto a la instrumentación de varios de los preceptos del PABA y los demás documentos que dan sentido a la CSS contemporánea, en aras de fortalecer e institucionalizar este segmento de su política exterior. La Ley de CID de 2011, de la cual emana la creación de su Agencia especializada (AMEXCID) y de otros instrumentos de gestión de su cooperación internacional, pretenden tonificar la trayectoria nacional a este respecto, honrando así al espíritu del PABA, lo cual contribuye a que este país sea competitivo y proactivo en el plano iberoamericano de la CSS.

Ante este transformador escenario internacional sobre el cual gira la CSS, y considerando la experiencia mexicana a este respecto, es pertinente preguntar cuál es la importancia del PABA para la gobernanza de la CSS en general y para México en el proceso de institucionalización de su cooperación al desarrollo en lo particular; tópicos que conforman el objetivo general de este artículo.

El artículo se divide en cuatro secciones. En el primero, con base en los preceptos de la gobernanza de la CSS, se discute sobre la importancia del PABA a 40 años de su existencia. El segundo epígrafe versa sobre el cumplimiento de México de las recomendaciones clave del PABA. Considerando lo anterior se hace un breve análisis de los rasgos más distintivos de la CSS mexicana en el Gobierno del presidente Enrique Peña Nieto (2013-2018), para finalmente pasar lista al posicionamiento y propuestas de México de cara a la Conferencia PABA+40 que tendrá su verificación en la porteña capital argentina en marzo de 2019.

El PABA como promotor de la gobernanza de la Cooperación Sur-Sur

El “espíritu de Bandung” que destiló del histórico encuentro afroasiático de 1955 se sintetiza en el compromiso político al más alto nivel para establecer canales de

colaboración solidaria y respetuosa entre los participantes. Esto a efecto de compartir capacidades, experiencias y apoyos de creciente envergadura e impacto, con el fin de fortalecer a sus practicantes, tanto a título individual como colectivo a escala internacional.

Empero, los principios normativos de esta cooperación, como la solidaridad, la horizontalidad, el respeto a la soberanía, la no condicionalidad, entre otros, evolucionaron y se perfeccionaron hasta delinear en 1978, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre CTPD, un conjunto de recomendaciones adicionales a los países asistentes. El propósito fue institucionalizar de manera más fina las instancias relacionadas con esta modalidad cooperativa. Posteriormente se ha venido avanzando en pos de una mejor sistematización de la cooperación, que es ya generalmente considerada como una política pública y un instrumento para avanzar en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, así como una herramienta que contribuye a la construcción de bienes públicos globales.

En el plano instrumental las recomendaciones del PABA coinciden con la perspectiva liberal de las Relaciones Internacionales. A efecto de reducir distorsiones o afectaciones a esquemas colaborativos en razón a la discrecionalidad política de sus ejecutores, recurrir a estrategias explícitas de cooperación a favor del desarrollo, pueden resultar útiles y, por ende, aumentar las posibilidades de conseguir las metas planeadas.

Para ello los países suelen definir normas e instituciones formales e informales que aspiran a animar, regular y conducir el comportamiento colectivo en temas específicos (como la CSS), que tienen la función de homologar objetivos y procedimientos previamente consensuados (Sorensen, 2001: 53) que a su vez definen “protocolos de actuación” en común (Holsti, 1967: 494).

Tales ejercicios son compatibles con el precepto de gobernanza de la CSS, el cual se refiere a los propósitos, regulaciones y procesos formales e informales establecidos por los países en desarrollo y otras instancias como organismos y mecanismos de colaboración, que mediante la suma de diversos esquemas pretenden regular a esta actividad, con el fin de que cumpla sus propósitos declarados (Prado, 2016: 56-57).

Por tanto, la Conferencia de Bandung, el PABA y otras directrices afines configuran referentes fundamentales de la gobernanza de la CSS, cuyo seguimiento por parte de México se revisa en el siguiente subtítulo.

Atención a las recomendaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre CTPD por parte de México

El PABA se compone de planteamientos políticos y recomendaciones del orden instrumental. El PABA define nueve objetivos de la CTPD y 38 recomendaciones, de las

cuales 16 se refieren al ámbito global, 14 a escala doméstica, 7 en el espacio regional y una a la esfera interregional.

A continuación, se abordan aquellas recomendaciones a nivel doméstico más sobresalientes en las que México ha realizado una labor alineada a tales preceptos.

Mejora de las instituciones existentes

La atención a esta recomendación es la que mejor define la evolución de la política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo (CID) y de su CSS. A este respecto, el 16 de abril de 2011 entró en vigor la Ley de CID destinada a mejorar y profundizar la institucionalización de este segmento de su política exterior, en donde sobresale la creación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) y otros mecanismos de programación, financiación y registro de esta actividad. Es importante recordar que, como señalan Prado (2011) y Figueroa (2016), la institucionalización de la CID de México no se inicia con la entrada en vigor de su Ley en 2011, sino que, por el contrario, se trata de un proceso de larga data que, si bien se refuerza en términos legales con el referido mandato, registra décadas de evolución.

La AMEXCID es el pilar institucional de la CID nacional y tiene como objetivo coordinar y potenciar las capacidades del país en la materia. Está claro que construyendo sobre los logros alcanzados y las ventajas que provee la normativa que instituciona a la Agencia, esta instancia debe continuar fortaleciéndose tanto en materia de recursos materiales y humanos, como en su papel de dar guía estratégica a las acciones que realizan las dependencias de la Administración Pública Federal. Incluso, desde la perspectiva de Prado (2008), es necesario que la AMEXCID se someta a una “reforma estructural”.

Programación nacional para la cooperación técnica entre los países en desarrollo

Por mandato de la Ley de 2011 el Gobierno Mexicano emitió el Programa de CID 2013-2018; documento que por vez primera en la historia de México define las directrices, criterios, orientaciones y prioridades geográficas y temáticas de la oferta y recepción de la colaboración externa de la administración en turno. Mediante este ejercicio se atendió a esta añeja necesidad de precisar aspectos clave de la conducción de la cooperación mexicana, misma que el PABA estableció desde 1978 como un ejercicio fundamental de direccionamiento de la CTPD a escala nacional.

Mecanismos nacionales para fomentar la cooperación técnica entre los países en desarrollo

Este precepto del PABA coincide con el objetivo y funcionamiento del Consejo Consultivo de la AMEXCID, instancia en la que desde el año 2011 participan las dependencias del Ejecutivo a nivel de secretarías involucradas en ejercicios de CID, junto con otras entidades gubernamentales. Su propósito es contribuir a la formulación del Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID) y de la

política pública en esta materia, a efecto de que se adapte a las necesidades e intereses sectoriales del país.

Debido a que la Ley de CID limita su ámbito de competencia al plano federal, el Consejo puede invitar a representantes de los Gobiernos de las entidades federativas y municipios, así como de los sectores privado, social y académico, quienes cuando eso ocurre participan con derecho a voz. Para ello, la AMEXCID dispone la conformación de Consejos Técnicos en diversos rubros¹. Los retos a este respecto incluyen contar con Consejos Técnicos verdaderamente operativos, capaces de dar asesoría al Consejo Consultivo de manera efectiva. Tal vez, el reto más relevante a este respecto es modificar la dinámica del Consejo Consultivo para enfatizar su carácter verdaderamente deliberativo, que dé guía estratégica a la CID del país, en concordancia con su mandato de Ley.

Fortalecimiento de los sistemas nacionales de información en materia de cooperación técnica entre países en desarrollo

México cuenta con amplias capacidades nacionales de calidad regional y global para compartirlas con el mundo vía CSS. Dado lo anterior, la AMEXCID elaboró en 2018 el “Catálogo de Capacidades Mexicanas”, consultable en línea², que enlista 194 capacidades en las que las instituciones del país están en capacidad de establecer programas de cooperación, a solicitud los socios interesados. Estas capacidades fueron identificadas y asentadas en el citado documento por las 38 Dependencias de la Administración Pública mexicana que son las responsables de implementar ejercicios de CID.

El reto es conseguir que este documento constituya un instrumento práctico al que los socios del desarrollo de México recurran, a efecto de que se honre la premisa de que la CSS debe suministrarse a solicitud de los interesados (*demand driven*), con base en las capacidades del oferente y generar procesos virtuosos de colaboración horizontal.

La Cooperación Sur-Sur mexicana 2013-2018

En cuanto a las prioridades geográficas y temáticas de la CSS de México, el PROCID, en línea con la Ley de CID, reitera que estas las conforman “Centroamérica, el resto de América Latina y el Caribe y los países en desarrollo de Asia-Pacífico y África” (Secretaría de Gobernación, 2014: 6).

Pasando de la programación a los hechos y considerando que el referente base de este estudio es la CTPD, con base en los Informes Anuales de la SRE, el número de proyectos³ de CSS realizados por México mediante la modalidad de ofrecimiento

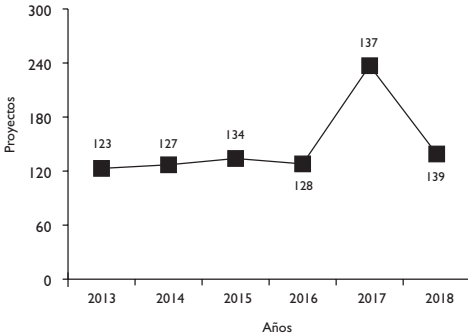
1 Consejo Técnico Académico y Científico, Consejo Técnico Empresarial, Consejo Técnico de Gobiernos Locales, Consejo Técnico Social, Consejo Técnico Asesor de Alto Nivel y Consejo Técnico del Agua.

2 Disponible en <https://capacidades.sre.gob.mx/>

3 Es importante recordar que los datos cuantitativos de número de proyectos de CTC deben tomarse con cautela. Si bien constituyen un parámetro de análisis, no consideran aspectos cualitativos sobre la dimensión de tales ejercicios, costo, impacto, etc.

de Cooperación Técnica y Científica (CTC) en este sexenio mostró un comportamiento estable, con excepción del periodo 2016-2017, cuya cuantía aumentó⁴.

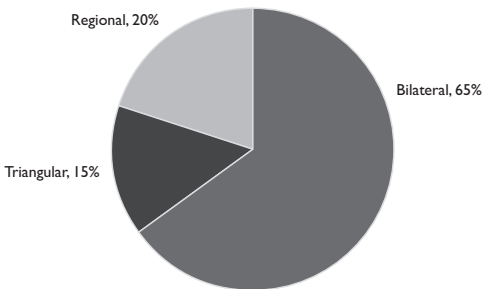
Gráfico 1. Evolución anual del número de proyectos de Cooperación Sur-Sur mexicana 2013-2018



Fuente: Elaboración propia con base en SRE 2013, 2014, 2016, 2017 y Gobierno de la República, 2018 y AMEXCID 2015.

Otro dato revelador es que del 2013 al 2018, el 65% de los proyectos de CSS/CTC mexicana se instrumentaron por la vía bilateral, mientras que el 20% lo hizo mediante canales regionales y el 15% por mecanismos trilaterales.

Gráfico 2. Cooperación Sur-Sur de México 2013-2018 por vía de suministro: bilateral, regional y triangular



Fuente: Elaboración propia con base en SRE, 2014, AMEXCID, 2013, 2016, 2017 y SRE, 2018.

Dado a que la dimensión de la CSS de ninguna forma se extingue con referencias cuantitativas de número de proyectos de CTC, vale la pena hacer mención al proyecto

⁴ La variación cuantitativa de número de proyectos en 2017 es plausible que responda a la variación en los criterios de contabilidad de las iniciativas por parte de la AMEXCID.

Mesoamericano y al Fondo de Yucatán: los ejercicios subregionales de CSS más relevantes del Gobierno de México.

El Proyecto Mesoamérica, que puede ser catalogado como la “estrategia insignia” de la CID mexicana en el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto (Prado, 2014: 438), es una iniciativa de colaboración regional que facilita la construcción de consensos, la articulación de esfuerzos de cooperación y la atracción de recursos para fortalecer los procesos de integración y desarrollo mesoamericano, con el propósito de mejorar la calidad de vida de los 226 millones de habitantes de los 10 Estados participantes⁵.

Hasta febrero de 2017, el valor de los proyectos concluidos y en ejecución en este rubro tenían un valor total de \$35,4 millones de dólares.

El Fondo de Infraestructura para Países de Mesoamérica y el Caribe (Fondo de Yucatán), que sustituye al Acuerdo de San José, creado el 5 de diciembre de 2011 financia la construcción de infraestructuras públicas en países centroamericanos y caribeños. A partir de 2012, el Fondo ha destinado 129.7 millones de dólares de los cuales 107.4 millones tuvieron como destino Centroamérica (82,7%), y 22,3 millones al Caribe (17,23%) (AMEXCID, 2017).

Tomando como referente la información incluida en el Registro Nacional de la CID mexicana (RENCID), los rubros que comprenden la financiación de la CID de México entre 2013 y 2016, la CSS mexicana ha tenido la evolución que a continuación se describe:

Tabla 1. Recursos de la cooperación internacional para el desarrollo de México, 2013-2016 (en dólares estadounidenses)

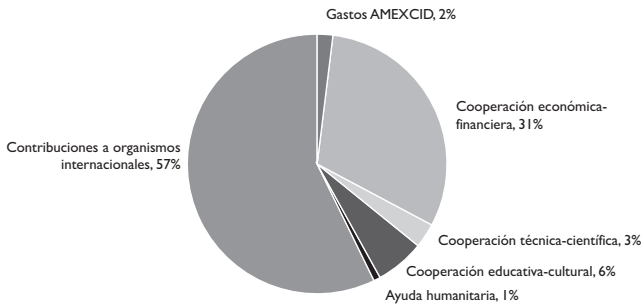
Tipo de cooperación	Monto 2013	Monto 2014	Monto 2015	Monto 2016	Monto total
Cooperación económica-financiera	376.658.718,60	16.560.748,95	14.475.145,50	5.000.000,00	412.694.613,05
Cooperación técnica-científica	9.805.179,11	8.900.960,19	8.091.980,83	6.746.356,4	33.544.476,54
Cooperación educativa-cultural	19.833.077,81	21.428.760,92	23.584.430,38	19.532.291,93	84.378.561,04
Ayuda humanitaria	1.000.000	6.850.000,00	363.342,00	433.346,00	8.646.688
Contribuciones a organismos internacionales	134.880.764,37	225.629.584,62	153.461.665,00	249.551.779,35	763.523.793,34
Operación AMEXCID	5.556.930,26	9.285.295,84	7.085.129,50	6.649.789,05	28.577.145
Oferta total de CID	547.734.671,19	288.655.350,52	207.061.693,21	287.913.562,74	1.331.365.277,66

Fuente: Elaboración propia con base en AMEXCID, 28 de agosto, 2017.

5 Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

Como se aprecia en la siguiente gráfica, en términos monetarios la CTC de México del 2013 al 2016 representa el 3% del total (por los costos necesarios para realizarla), la cooperación económica-financiera el 31%, la colaboración educativa cultural el 6% y la ayuda humanitaria el 1%.

Gráfico 3. Financiamiento de la cooperación internacional para el desarrollo mexicana por rubros, promedio, 2013-2016



Fuente: Elaboración propia con base en AMEXCID, 28 de agosto, 2017.

#PABA+40Mx

Si bien al momento actual el Gobierno de México no ha emitido su postura oficial de cara al PABA+40, un reciente artículo firmado por el director ejecutivo y director general de Planeación de la AMEXCID adelantan lo que posiblemente formará parte de las propuestas de discusión de México en tal reunión.

Como puede observarse, en la síntesis que sobre el tema enseguida se cita, la AMEXCID pone sobre la mesa aspectos fundamentales y de avanzada que se considera es imperante abordar en Buenos Aires:

1. *Alcanzar una definición operativa de la Cooperación Sur-Sur.* Por ejemplo, ¿la CSS incluye a la cooperación financiera, inclusive reembolsable? ¿Cómo se vincula la cooperación financiera con los intereses económicos? Por ejemplo, ¿es cooperación la ayuda financiera que se ejerce mediante compañías nacionales del país oferente?
2. *Cómo contabilizar y otorgar valor a la cooperación técnica.* Los expertos gubernamentales del Sur que realizan la cooperación, contrariamente a los consultores internacionales, no reciben un salario adicional por realizar estas actividades. La contabilidad actual se basa en el salario del experto, así como los costos directos asociados a las actividades técnicas, como pasajes y viáticos. Ello, aunado al diferencial de salarios entre los expertos y sus contrapartes

extranjerías, particularmente de países desarrollados, no permite tener una idea precisa del valor del intercambio.

3. *Seguimiento y evaluación de impacto.* Una correcta planeación por resultados, la necesaria transparencia y rendición de cuentas requieren que se cuente con metodologías adecuadas para definir si las acciones generan los resultados esperados, así como qué beneficios traen a la población beneficiaria (González y García-López, 2018).

Consideraciones finales

El 40 aniversario del PABA invita a reflexionar sobre la validez, pertinencia y necesaria actualización de este y otros esquemas de gobernanza de la CSS.

En esta tesitura, el PABA de 1978 es visionario, mediante la sistematización de una serie de recomendaciones que procuran fortalecer a la CSS desde distintas aristas. Si bien los países firmantes no establecieron esquemas de atención sistemática al PABA, su contenido continúa siendo un referente para la CSS contemporánea. Es menester revisar y hacer avanzar los contenidos propuestos en el PABA para incrementar la eficacia e impacto de dicha cooperación a través de principios como la planeación por resultados, la transparencia y rendición de cuentas y la construcción de asociaciones multiactor efectivas para la CSS y triangular.

De ahí que considerando que hoy en día la CSS y triangular configuran un desbordante crisol de actuaciones de cada vez más diversa tipología y magnitud que responden a indistintas motivaciones políticas y solidarias, mismas que superan con creces a la tradicional CTPD, por tanto, la cita en 2019 del PABA+40 en Buenos Aires cobra especial pertinencia.

Tal conmemoración obliga a reflexionar como pueden la CSS y triangular convertirse en instrumentos de peso para apoyar los esfuerzos nacionales encaminados a cumplir con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, construyendo sobre el legado del PABA.

A este respecto, como se revisó en este texto, México, un país que practica CSS desde hace décadas, ha avanzado en materia de la institucionalización de su cooperación de manera afín a las recomendaciones del PABA, lo cual le facilita reforzar sus estrategias nacionales, en constante construcción, a favor de una política de CID coincidente con la referida dinámica de la gobernanza de la CSS y su rol en la agenda del desarrollo.

Bibliografía

- AMEXCID (2015): *Informe Anual del Consejo Consultivo de la AMEXCID 2015*, México, AMEXCID.
- (2017a), *Informe Anual del Consejo Consultivo de la AMEXCID 2017*, México, AMEXCID.
- (2017b): “Cuantificación de la Cooperación Mexicana (años 2013, 2014, 2016, y 2016)”, México, AMEXCID.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA (2018): *Sexto Informe de Gobierno 2018*, México, Presidencia de la República.
- GONZÁLEZ SEGURA, Noel y GARCÍA-LÓPEZ, Agustín (2018): “La Gobernanza Internacional de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, ideas para avanzar hacia un mundo más justo y sostenible”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, agosto-diciembre, México.
- HOLSTI, Kal J. (1967): *International Politics. A Framework for Analysis*, Nueva Jersey, Englewood Cliffs.
- NACIONES UNIDAS (1978): “Plan de Acción para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo”, Buenos Aires.
- PRADO LALLANDE, Juan Pablo (2014): “La cooperación internacional para el desarrollo en la política exterior del presidente Calderón”, en H. Garza Elizondo *et al.*, *Balance y perspectivas de la política exterior de México 2006-2012*, México, El Colegio de México/CIDE.
- (2016): “La gobernanza de la Cooperación Sur-Sur”, en M. R. Soares de Lima *et al.*, *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- (2018): “Cooperación internacional para el desarrollo de México: Diagnóstico y propuestas prácticas para el sexenio 2018-2024”, en J. Schiavón *et al.* (coords.), *La política exterior de México 2018-2024. Diagnóstico y propuestas*, México, CIDE.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (2014): “Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2014-2018”, México, *Diario Oficial de la Federación*.
- SORENSEN, Georg (2001): *Changes in Statehood. The Transformation of International Relations*, Londres, Palgrave.
- SRE (2013): *Primer Informe de Labores 2012-2013*, México, SRE.
- (2014): *Segundo Informe de Labores 2013-2014*, México, SRE.
- (2015): *Tercer Informe de Labores 2014-2015*, México, SRE.
- (2016): *Cuarto Informe de Labores 2015-2016*, México, SRE.
- (2017): *Quinto Informe de Labores 2016-2017*, México, SRE.

9

South Africa's South-South cooperation 40 years after BAPA

La Cooperación Sur-Sur de Sudáfrica 40 años después del PABA

NEISSAN ALESSANDRO BESHARATI*



KEYWORDS

South Africa; BAPA; Technical cooperation; South-South cooperation; Africa.

ABSTRACT As member states and the United Nations (UN) prepare to come together for the 2nd High Level Conference on South-South cooperation (SSC) forty years after the adoption of the Buenos Aires Plan of Action (BAPA), this article reflects on the journey South Africa has made in implementing technical cooperation with developing countries (TCDC). Although the Apartheid government of Pretoria was excluded from the discussions of Buenos Aires, in the last two decades South Africa has played a major role in SSC, promoting capacity building, exchange of experiences, and TCDC in Africa and intra-regionally. The article will explore the degree of compliance by South Africa with the 38 recommendations (Rec. 1-38) set out in the BAPA, and the follow up work still required, both nationally and globally, to advance the SSC agenda.

PALABRAS CLAVE

Sudáfrica; PABA; Cooperación técnica; Cooperación Sur-Sur; África.

RESUMEN Mientras los Estados miembros y las Naciones Unidas (ONU) se preparan para la Segunda Conferencia de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur (CSS) cuarenta años después de la adopción del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA), este artículo refleja el recorrido de Sudáfrica en la implementación de la cooperación técnica con países en desarrollo (CTPD). Aunque el Gobierno del apartheid de Pretoria fue excluido de las discusiones de Buenos Aires, en las últimas dos décadas Sudáfrica ha desempeñado un papel importante en la CSS, promoviendo la creación de capacidades, el intercambio de experiencias y la CTPD en África e intrarregionalmente. El artículo explorará el grado de cumplimiento por parte de Sudáfrica de las 38 recomendaciones establecidas

* Neissan Alessandro Besharati is a Senior Research Fellow at the Institute for Global Dialogue (IGD) of the University of South Africa (UNISA) and at the BRICS Policy Centre (BPC). He is a visiting professor at the Pontifical Catholic University of Rio de Janeiro, and post-graduate faculty member at the University of Witwatersrand in Johannesburg. He is an associate of several international development centers, an active member of the Network of Southern Think Tanks (NeST) and of Southern Voice (SV).

en el PABA y el trabajo de seguimiento que aún se requiere, tanto a nivel nacional como mundial, para avanzar en la agenda de la CSS.

MOTS CLÉS

Afrique du Sud; PABA; Coopération technique; Coopération Sud-Sud; Afrique.

RÉSUMÉ

Alors que les États membres et les Nations Unies (NU) se préparent pour la deuxième Conférence de haut niveau sur la coopération Sud-Sud (CSS) quarante ans après l'adoption du Plan d'Action de Buenos Aires (PABA), cet article reflète le parcours de l'Afrique du Sud dans la mise en œuvre de la coopération technique avec les pays en développement (CTPD). Bien que le gouvernement d'apartheid de Pretoria ait été exclu des discussions à Buenos Aires, l'Afrique du Sud a joué un rôle important au sein de la CSS, au cours des deux dernières décennies, en promouvant le renforcement des capacités, l'échange d'expériences et la CTPD en Afrique et au niveau intrarégional. L'article examinera le degré de conformité des 38 recommandations établies dans le PABA par l'Afrique du Sud et le travail de suivi qui reste nécessaire, aux niveaux national et mondial, pour faire avancer le programme de la CSS.

History of South Africa and the BAPA

Following the 21/179 United Nations General Assembly (UNGA) resolution, Buenos Aires hosted, from the 30 August to the 12 September 1978, the first United Nations Conference on Technical Cooperation among Developing Countries (TCDC). President Videla of Argentina welcomed five Cabinet Ministers, 41 Deputy Ministers, and 81 heads of development planning and cooperation departments, who studied and debated every line of a roadmap for the promotion of TCDC. The outcome of the conference —what become known as the Buenos Aires Plan of Action (BAPA)— was adopted on the 12 September 1978 by delegates of 138 member states, and subsequently endorsed by the UNGA in December 1978. This kick-started several decades of implementation by governments and the United Nations system of a plan to promote TCDC, and encourage national and collective self-reliance in the global South as foundations for a new international economic order.

The Republic of South Africa, still under heavy British and Dutch colonial influence, had not joined the earlier activities of the newly independent developing countries such as the Afro-Asian Conference in Bandung in 1955, that led to the establishment of the Non-Aligned Movement (NAM), the Group of 77 (G77) and the United Nations Conference of Trade and Development (UNCTAD) in the first half of the 1960s. To the contrary, South Africa was still governed by a white minority that enforced a system of racial segregation, known as *Apartheid*, that disfranchised and oppressed the majority of the indigenous African, Coloured and Asian population of the country.

This led very quickly to international condemnation, which included arms and trade embargos and banning of South Africa from the United Nations organizations. Hence the absence of the South African government in the deliberations of BAPA in the late 1970s, which were also some of the most violent and repressive years of South Africa's domestic history.

Interestingly, UNGA resolution 31/179 allowed the liberation movements fighting the Apartheid regime, in specific the Pan African Congress of Azania (PAC), the Zimbabwe African Nation Union Patriotic Front (ZANU-PF), and the South West African People's Organization (SWAPO), to participate in BAPA discussions as observers (United Nations, 1978). Even more interesting was that after the Plan of Action for TCDC was discussed, the second major item of deliberation at the Buenos Aires Conference was providing UNDP the mandate for the nation building process of Namibia. The South West Africa region had suffered several decades of long conflict between the occupying South African army and the local SWAPO rebels, backed by the communist Angola, Cuban and Russian forces.

It was only in 1994, when the African National Congress (ANC) came to power through the first democratic elections, that South Africa came back to the international arena, aggressively reasserting itself as part of the global South. It joined and even acted as chair of the NAM and the G 77 in the decades to come. It spearheaded the development of new South-South alliances such as the New Partnership for Africa's Development (NEPAD), India-Brazil-South Africa (IBSA) and Brazil-Russia-India-China-South Africa (BRICS). Many of these new alliances were championed by ANC stalwart and second President of democratic South Africa, Thabo Mbeki, who currently serves as the Chair of the South Centre.

It was in fact under President Mbeki that the first structured mechanism for South Africa's TCDC was instituted, through the establishment of the African Renaissance and International Cooperation Fund (ARF) in 2000, which till today is jointly managed by the Department of International Relations and Cooperation (DIRCO) and the National Treasury of South Africa. The ARF was never viewed as an instrument to provide aid in the traditional sense. It was rather established as a Fund which would promote partnerships, demonstrate solidarity and support the economic empowerment of Africa, while furthering Pretoria's foreign policy objectives. The analysis of South Africa's implementation of the BAPA and its recommendations begins mostly from this era of Pretoria's development cooperation.

Compliance of South Africa with BAPA recommendations

While continuing to pursue other approaches to international cooperation, such as debt relief, peace-building and conflict resolution, financial cooperation and regional integration, South Africa has conducted also a very active campaign of TCDC. This

has occurred through a wide array of ministries, public agencies and state-owned enterprises. Congruent to its foreign policy, the focus of South Africa's technical cooperation has been predominately the African continent. South African TCDC has ranged from exchanges and support to agricultural projects in Zimbabwe, cultural projects in Mali, humanitarian assistance in Somalia, water management systems in Lesotho, police training in the DR Congo, to just name a few. A significant part of South Africa's engagement with the region has been the promotion of peace and good governance, election support, and what Pretoria has termed as post-conflict reconstruction and development (PCRD). South Africa's application of the 38 recommendations made in the BAPA can be analyzed by observing the advances made by the post-1994 government in implementing TCDC at national, regional and global level.

Bilateral cooperation

Much of South Africa's technical cooperation occurs through bilateral links (Rec. 14), that are formalized through joint bi-national commissions (BNCs) that South Africa organizes every year with numerous developing countries. Over the years South Africa has refined its technical offerings and comparative advantage (Rec. 1). It has demonstrated itself as regional leader in the field of public financial management (PFM) and taxation; conflict resolution and nation-building; disaster relief and humanitarian assistance; infrastructure and human resource development; offering many valuable experience from which other developing countries can learn from.

Through the work done for instance by the Department of Public Service Administration (DPSA), the National School of Government (NSG), and the Independent Electoral Commission (IEC), Pretoria has played a large role in strengthening institutions of democracy and governance throughout the continent (Rec. 5). This has included also the TCDC in the field of education, research, science, and technology (Rec 6-8) promoted by the Department of Higher Education and Training (DHET), the Department of Science and Technology (DST), the National Research Foundation (NRF), the Council for Scientific and Industrial Research (CSIR), and the South Africa National Space Agency (SANSA).

Like in most SSC, most of the assistance from South Africa has occurred through government to government (G2G) relations. Nonetheless in some countries, like the Democratic Republic of Congo (DRC), Mozambique, and Somalia, civil society organizations and humanitarian agencies have also played a significant role in South Africa's technical cooperation. Similarly, South African private sector has made a substantial contribution to strengthening local economies and supporting the business sector of other African countries (Rec. 12), but this has occurred independently without much coordination with the efforts by the South African government (Besharati and Mthembu-Salter, 2016).

Trilateral cooperation

South Africa has acted as an important gateway to the rest of the continent, allowing increased coordination and support by developed countries (Rec. 35-36) to TCDC in Africa. The prime instrument of such process has been the numerous trilateral cooperation arrangements that South African institutions, like the NSG, the National Treasury, the Department of Planning, Monitoring and Evaluation (DPME), and the South African National Defense Force (SANDF) and Police Services (SAPS), have spearheaded through different programs throughout Africa. Some of the key Northern supporters of South Africa's technical cooperation in Africa have included the United States, Germany, Japan, Canada, the Netherlands, Switzerland, and the Nordic countries. Triangular cooperation activities of South Africa have also included at times nations from the South, such as Cuba, Vietnam, India, Brazil, that have joined hands with Pretoria to provide technical support to other developing nations.

Regional cooperation – beyond TCDC

As highlighted earlier the “African Agenda” has always taken a central stage in post-1994 international development cooperation of Pretoria. “We cannot be an island of prosperity surrounded by a sea of poverty” have been the words of Nelson Mandela to highlight the crucial interconnectedness of South Africa to the rest of the continent (Besharati, 2013).

Pretoria has thus always invested substantial political, technical and financial resources in strengthening sub-regional and regional institutions (Rec 16-21), such as the African Union (AU) and the Southern African Development Community (SADC), and their subsidiary bodies. Some of the regional initiatives spearheaded by Pretoria such as the Collaborative African Budget Reform Initiative (CABRI) and the African Tax Administration Forum (ATAF), have been important avenues to promote self-reliance in economic spheres (Rec. 9) and encourage technical cooperation among developing countries through professional and technical organizations (Rec. 11). During the Mbeki administration, NEPAD and the African Peer Review Mechanism (APRM) were established as important agencies in the promotion of SSC on the continent (Gruzd, 2014). Under the NEPAD planning framework, many sectoral initiatives have been further established, such as the Comprehensive Africa Agriculture Development Programme (CAADP) and the Programme for Infrastructure Development in Africa (PIDA). Through these specialized regional platforms extensive technical cooperation occurs among the African nations.

Often combined with financial cooperation, much of technical cooperation of South Africa occurs in the infrastructure sector (Rec. 30), thanks to the international activities of public entities such as the Development Bank of Southern Africa (DBSA), the Industrial Development Corporation (IDC), the South African Civil Aviation Authority (SACAA), Eskom and Transet. The Presidential Infrastructure Championing Initiative (PICI), launched under Jacob Zuma, and the Continental Free Trade

Agreement (CFTA), launched under Cyril Ramaphosa, are more recent examples to South Africa's commitment to regional integration.

All the above examples, highlight that South Africa's model of SSC goes beyond the limited scope of technical cooperation envisaged by BAPA. It includes substantial aspects of financial and economic cooperation, that utilizes development finance, infrastructure, trade, investment, industrialization in service to regional economic integration. In this regard SSC in Africa is more in tune to the Asian models of development cooperation. While Buenos Aires promoted the emancipation of developing countries through technical cooperation, Bandung encouraged the emancipation of developing countries through trade and industrialization. Both of these traditions have permeated in the manner solidarity is manifested today among countries in Latin America and countries in Asia (Bracho, 2018). South Africa's approach seeks to converge the Buenos Aires and the Bandung traditions.

Global cooperation and the United Nations

Beyond Africa, technical cooperation of South Africa occurs in inter-regional fora such as the Group of 20 (G20), IBSA, BRICS, the Commonwealth, the Indian Ocean Rim Association (IORA), and in various platforms organized within the context of the United Nations (UN) system.

BAPA emphasized the large role to be played by UNDP in the promotion and support of TCDC (Rec. 34). While UNDP has played a substantive role in strengthening the TCDC of regional institutions such as the AU and NEPAD, UNDP has been less effective in engaging South Africa's national TCDC programming. Due to its prominent role in peace-keeping and conflict mediation in Africa, South Africa has taken more interest in the global governance space of the United Nations Security Council (UNSC). It has nevertheless also played a prominent role at times in the Economic and Social Council (ECOSOC), in the G 7 and in the Financing for Development (FfD) processes.

Its participation in SSC fora hosted within the UN, such as the Core Group and the Director General Forum of Southern development cooperation agencies, has been fairly limited. Nonetheless, South Africa remains one of the key tripartite member-states contributing to the IBSA Trust Fund, managed by UNDP, that acts as an important financial arrangement (Rec. 38) for the promotion TCDC.

Institutionalization of TCDC

With regards to the adoption of national mechanisms, policies and regulations for the promotion of TCDC (Rec. 2-3), South Africa has been fairly weak in this ambit. As previously discussed, many South African ministries, public agencies and state-owned enterprises engage in TCDC in Africa; however, there is very little (if any) coordination among all these entities (Besharati, 2013). Even though South African civil society and private sector are also engaged heavily on the continent, there is limited coordination with the efforts of the government.

Overall Pretoria lacks a structured and strategic administration of its TCDC. The most advanced institutional mechanism has been the ARF established in 2000. Since then, the South African cabinet and parliament have not yet managed to establish the long awaited South African Development Partnership Agency (SADPA), which supposedly will provide a coherent policy framework to Pretoria's TCDC in the future.

Information systems for TCDC

BAPA highlighted the importance of strengthening national (Rec. 4) and global (Rec. 26) information management systems for TCDC. Forty years later, this is still a challenge for South Africa as well as most SSC providers.

Some of these challenges stem from the institutional problems alluded to earlier. Many departments and agencies are involved in the provision of TCDC, however there is no central repository of information or reporting system for South Africa's TCDC, as there may be in the case in Brazil and Mexico. Monitoring and evaluation of South Africa's TCDC remains weak, and development cooperation spending tends to be treated as a "state secret" by DIRCO (Grimm, 2011). Data on South Africa's TCDC is not officially published by the government, but has previously been estimated by different local scholars (Braude, Thandrayan and Sidiropoulos, 2008; Vickers, 2012; Besharati and Rawhani, 2016) and international institutions (United Nations, 2010; OECD, 2017).

An area of BAPA which still requires significant work is the improvement of information systems on SSC both nationally, regionally and globally. This endeavor is in part hindered by the lack of a unified definition and system of quantification of SSC. Major advances with accounting and reporting TCDC have occurred in Latin America, through the work done by the Ibero-American Secretariat (SEGIB, 2017), the Brazilian and Mexican cooperation agencies.¹ Information systems on SSC in Latin America are however limited to technical cooperation, and do not capture the more holistic spectrum of SSC considered by Asian countries, which includes blended finance, trade and investment.

For South Africa to effectively capture the full extent of its SSC it will have to learn to quantify its technical cooperation like its Latin counterparts do, but also integrate ways to measure its extensive economic and financial cooperation as Asians strive to do. Finally, the measure of South Africa's SSC will also need to capture effectively the unique contributions the country is making to the arena of peace-building and good governance in Africa.

¹ See for instance http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=30412&Itemid=424 and <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/publicaciones-41850>

Conclusion

Apartheid history did not allow South Africa to be part of the early global South movements, including the development and implementation of the BAPA. The Buenos Aires Conference in 1978 was however an important platform for the international community and the liberation movements to discuss how to respond to one of the last colonial regimes affecting the Southern African sub-continent.

Following the political changes of the post-1994 dispensation, South Africa emerged as a major leader in the integration, development and revival of the African continent. This occurred through enhanced technical cooperation by Pretoria in diverse fields such as public financial management, conflict resolution and peace-building, infrastructure and institutional development. This occurred at times in close collaboration with other Western and Eastern powers, and to a lesser degree with civil society and the private sector. While a plethora of South African departments and state entities continue to be engaged on the continent, the African Renaissance Fund (ARF) remains the primary instrument to promote and enhance TCDC.

Pretoria's technical cooperation, nonetheless, is heavily complemented by other foreign policy actions in the field of conflict mediation and peace-building, trade and investment, financial cooperation for infrastructure development —all to promote a strong vision of regional economic integration. The South African Development Partnership Agency (SADPA) is not yet established; and South Africa lacks a structured and cohesive administration of its vast array of international development cooperation activities.

Information systems to capture TCDC are weak at national level but also at regional and global level. This stems from institutional and technical limitations in all Southern countries, including weak monitoring and evaluation systems. More conceptually and politically, progress is hindered by the lack of a common definition for the systematic reporting of SSC. The quantification of SSC can, in fact, go beyond the limited scope of technical cooperation discussed in Buenos Aires and in the SEGIB community. A comprehensive SSC measure would need to incorporate also the Asian elements of economic and financial cooperation, and the African approaches towards peace-building and state-building. Developing a clear definition and reporting system for SSC will be a challenge for South Africa but also for the rest of the global South as the fortieth anniversary of BAPA is commemorated.

References

- BESHARATI, Neissan Alessandro (2013): "South African Development Partnership Agency (SADPA): Strategic Aid for Development Packages for Africa?", *SAIIA Research Report*, 12, August.

- BESHARATI, Neissan Alessandro and MTHEMBU-SALTER, Gregory (2016): "Eyes on the Prize: South African Business in the DRC", *SAIIA Policy Insights*, 38, November.
- BESHARATI, Neissan Alessandro and RAWHANI, Carmel (2016): "South Africa and the DRC: Evaluating a South-South Partnership for Peace, Governance and Development", *SAIIA Occasional Paper*, 235, July.
- BRAUDE, Wolf; THANDRAYAN, Pearl and SIDIROPOULOS, Elizabeth (2008): *Emerging Donors in International Development Assistance: The South Africa Case*, Ottawa, International Development Research Centre (IDRC).
- BRACHO, Gerardo (2018): "Towards a Common Definition of South-South Cooperation: bringing together the spirit of Bandung and the spirit of Buenos Aires", *Development Cooperation Review*, (forthcoming).
- GRIMM, Sven (2011): "Emerging economies in Africa and the development effectiveness debate", *ECDPM Discussion Paper 107*, Maastricht, European Centre for Development Policy Management (ECDPM).
- GRUZD, Steven (2014): "The African Peer Review Mechanism: Development Lessons from Africa's Remarkable Governance Assessment System", *SAIIA Research Report*, 15, January.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (2017): "Emerging providers' international co-operation for development", *OECD Development Co-operation Working Papers*, Paris, OECD Publishing.
- SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (2017): *Report on South-South Cooperation in Ibero-America 2017*, Madrid, SEGIB.
- UNITED NATIONS (1978): *Report of the United Nations Conference on Technical Cooperation among Developing Countries, Buenos Aires, 30 August to 12 September 1978*, New York, United Nations.
- (2010): *Development Cooperation for the MDGs: Maximizing Results*, *International Development Cooperation Report*, New York, United Nations.
- VICKERS, Brendon (2012): "Towards a new aid paradigm: South Africa as African development partner", *Cambridge Review of International Affairs*, 25, (4), pp. 535-56.

10

La Cooperación Sur-Sur: el rol de los bancos de desarrollo y la Agenda 2030

South-South cooperation: the role of development banks and the Agenda 2030

ANA MARÍA ÁLVAREZ HERRERA *



PALABRAS CLAVE

Cooperación Sur-Sur; Agenda 2030; Desarrollo sostenible; Bancos de desarrollo, PABA+40.

RESUMEN El PABA+40 es la ocasión para ampliar y diversificar el contexto y los actores de la Cooperación Sur-Sur (CSS), así como su aporte a la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Habida cuenta del potencial de los bancos de desarrollo nacionales, regionales e internacionales de países del Sur, es la oportunidad para explorar y consolidar proyectos concretos en respaldo a la CSS.

KEYWORDS

South-South cooperation; 2030 Agenda; Sustainable development; Development banks, BAPA+40.

ABSTRACT The BAPA+40 presents an opportunity to grow and diversify the South-South cooperation (SSC) framework, including the actors involved and their contribution to the 2030 Agenda for Sustainable Development. Given the potential of national, regional and international development banks, it is appropriate to explore and support meaningful projects that further develop SSC.

MOTS CLÉS

Coopération Sud-Sud; Agenda 2030; Développement durable; Banques de développement; PABA+40.

RÉSUMÉ Le PABA+40 sera l'occasion d'élargir et de diversifier le contexte et les acteurs de la coopération Sud-Sud (CSS), ainsi que sa contribution à l'Agenda 2030 du développement durable. En considérant le potentiel des banques de développement nationales, régionales et internationales, il y a lieu d'explorer et de consolider des projets concrets d'appui à la CSS.

* Ana María Álvarez Herrera es experta independiente en temas de Comercio, Cooperación y Financiamiento al Desarrollo. Exfuncionaria de la UNCTAD. Un agradecimiento especial para Natalia Guerra y Daniel Poon de la UNCTAD, por sus aportes académicos; para Sara Álvarez, por la revisión y edición del artículo y Tyler King por su apoyo en la investigación. Las opiniones emitidas en el artículo son de la autora y no comprometen a las instituciones mencionadas

Introducción

Con la intención puesta en la próxima Conferencia del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA+40)¹ a celebrarse en marzo de 2019, teniendo en cuenta la coyuntura actual de la cooperación internacional y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas (NU), se espera que se amplíe y diversifique el contexto de la Cooperación Sur-Sur (CSS) y la Cooperación Triangular.

El Plan de Acción de Buenos Aires para promover y realizar la CTPD (PABA, 1978) surge de la Conferencia de NU sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (CTPD)². El mismo contempla que la CTPD adquiera una dimensión crítica y represente un medio para la comunicación y el fomento de una cooperación amplia y efectiva entre países en desarrollo (PED). Luego de varias discusiones y negociaciones, el Programa de Acción de Caracas aprobado en 1981 definió la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (CEPD), cuya agenda es más amplia y abarca varias medidas de cooperación financiera. Posteriormente, la CTPD y la CEPD han creado espacios de debate particulares contribuyendo a lo que hoy día es la CSS³.

Como complemento a la Cooperación Norte-Sur, la CSS y la Cooperación Triangular constituyen medios idóneos para cumplir con los ODS de la Agenda 2030. En la implementación del Objetivo 17 de la citada agenda, referido al reforzamiento de las alianzas, se contempla la participación de la CSS en todos sus ámbitos: financiero, tecnológico, capacitación para el comercio y mejora de la información. En relación a los temas financieros objeto del presente artículo, la Conferencia de Alto Nivel de las NU sobre la CSS (Nairobi, diciembre 2009) destacó la importancia de los esfuerzos de las instituciones financieras y de desarrollo para aumentar los recursos financieros destinados a la CSS. En ocasión de la Conferencia PABA+40, es importante considerar el aporte de otras instituciones que, entre sus objetivos, persigan la implementación de los ODS

Tal es el caso de los Bancos de Desarrollo (BD) del Sur global, sean estos nacionales, regionales o internacionales. Se trata de instituciones en muchos casos auspiciadas por los gobiernos cuyo objetivo es promover el progreso económico y social en los países en desarrollo (PED), a través del financiamiento de proyectos, apoyo a las inversiones y generación de capital. Auspiciados total o parcialmente por los gobiernos, los bancos de exportaciones e importaciones fomentan el comercio internacional y la inversión del país a través del financiamiento de bienes y servicios; asumen su propio riesgo, cubren riesgos comerciales y/o políticos, y operan en distintos mercados adaptándose

- 1 El tema de la PABA+40 será “La función de la cooperación Sur-Sur y la implementación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible: retos y oportunidades”.
- 2 https://cooperacionsursur.org/images/docs/Plan_de_Accion_de_Buenos_Aires_1978.pdf
- 3 Para una cronología detallada de los eventos que condujeron a la CSS, véase https://www.cooperacionsursur.org/images/Doc_Crono_SurSur_2014.pdf

a las necesidades de los clientes. El presente artículo utiliza el término BD al referirse al aporte de todas estas instituciones a la CSS y a la Cooperación Triangular.

Aunque el artículo no se refiere a la Cooperación Triangular, varios BD han participado en la triangulación de actividades. Su importancia reside en que facilita la articulación entre la CSS y la Cooperación Norte-Sur al combinar recursos financieros y técnicos destinados a los PED; además extiende el alcance de la cooperación a la par que permite reducir costos. De allí que pudiera decirse que las modalidades de CSS incluyen, la horizontal Sur-Sur bilateral, la horizontal Sur-Sur regional y la Triangular en la que participan otros actores.

Financiamiento de la Agenda 2030 y la CSS: papel de los bancos de desarrollo

¿Cómo pueden cooperar los bancos de desarrollo (BD) del Sur global con la implementación de los ODS a través de la CSS y la Cooperación Triangular? De acuerdo con la Agenda de Acción de Addis Ababa (AAA) adoptada en la Tercera Conferencia Internacional sobre Financiamiento al Desarrollo (Addis Abeba, julio de 2015), la implementación de la Agenda 2030 requiere la contribución de diversos mecanismos de financiación tanto públicos como privados. En efecto, se destaca el fomento a la financiación a largo plazo, la inversión pública y privada en infraestructura y la financiación combinada (*blended finance* en inglés)⁴ que articula las finanzas públicas en condiciones favorables con la financiación privada.

La AAA recomienda realizar esfuerzos para implementar la cooperación internacional en temas de tributación, como un principio de alcance universal aplicable a los países de acuerdo con sus necesidades y capacidades. Sin embargo, en el caso de los PED dependientes de productos básicos, la volatilidad de los ingresos y los inconvenientes relacionados con la deficiente administración de los recursos obstaculizan la movilización de los mismos hacia el nivel doméstico.

Es por ello que se requieren recursos financieros externos y en ese sentido el aporte de los BD es crucial. Se trata de instituciones que promueven la transformación estructural y la innovación, proporcionan apoyo a la inversión en infraestructura, pueden desempeñar un rol anticíclico en tiempos de crisis financiera y promueven la inclusión financiera. En muchos casos, cuentan con capital aportado por los gobiernos y una alta calificación crediticia, lo que les facilita la obtención de fondos en los mercados de capitales internacionales, realizar arreglos de cofinanciamiento y otorgar garantías entre otros.

4 La financiación combinada contempla, entre otros, las asociaciones público-privadas, los fondos de estímulo y el capital de riesgo para actividades de innovación, garantías públicas de crédito, seguros contra riesgos políticos, bonos de impacto social o al desarrollo, préstamos sindicados. UNCTAD (2017).

Varios países han establecido BD con el fin de proporcionar apoyo a sectores claves para el desarrollo económico y social, incluyendo la promoción de las pequeñas y medianas empresas (pymes). Tales instituciones contribuyen a la movilización y el apalancamiento de recursos financieros del sector privado y promueven la coordinación de programas de financiamiento con otros actores, todo ello otorgándole prioridad a sectores vulnerables de la sociedad, con lo cual se confirma su compromiso con los ODS. Según los mandatos otorgados por países o grupos de países, los BD funcionan bajo supervisión o regulación de acuerdo con la normativa aplicable, deben observar normas de gobernabilidad y gestión, así como también de sostenibilidad financiera.

El aporte de los bancos de desarrollo a la CSS

Posteriormente a la crisis financiera de 2008-2009, las transacciones Sur-Sur han ido reemplazando a los préstamos Norte-Sur.⁵ En efecto, después de la crisis financiera global, las economías de los países del Sur han registrado un rol cada vez más importante como proveedores de fondos a otras economías del Sur; ello se ha reflejado particularmente a nivel intrarregional en algunos países asiáticos y africanos.

Este crecimiento ha ido acompañado con una actitud de cautela en relación a los bancos de algunos países del Sur global. Esta reacción no debe sorprender ya que, por razones relativas al escaso o lento desarrollo de los PED, predomina la incertidumbre sobre el contexto legal y la ausencia o falta de experiencia en relación a la regulación, supervisión y conocimientos técnicos de estas instituciones bancarias. La buena gestión es así una *conditio sine qua non* para restituir la confianza en este tipo de instituciones.

El rol de los BD como motor de desarrollo ha motivado la existencia de alianzas tales como la Federación Mundial de Instituciones Financieras de Desarrollo, el Club Internacional de Finanzas para el Desarrollo que fomentan el intercambio y las negociaciones entre instituciones nacionales, regionales e internacionales de varias regiones. A través de estas alianzas son varios los proyectos que pueden proponerse en apoyo a la CSS.

La literatura internacional ha destacado el papel del Nuevo Banco de Desarrollo (NBD) de los BRICS y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB por sus siglas en inglés) como importantes referentes de la CSS. Estas instituciones son el resultado de una profunda consideración sobre la necesidad de reformar la arquitectura de gobernanza a nivel global, con el fin de responder a los objetivos de desarrollo de los

5 Por ejemplo, los préstamos bancarios entre países del Sur registraron un crecimiento anual promedio de 11% (28% en el caso de préstamos sindicados) entre 2010 y 2014, nivel este mayor al de los préstamos Norte-Sur, cuyo crecimiento anual promedio fue de 4% (17% en el caso de préstamos sindicados) en el mismo periodo. World Bank (2018: 90-92).

PED y a los retos actuales de la globalización. Gracias a su alta calificación crediticia, pueden obtener fondos privados en los mercados de capital para sus operaciones.

El NBD⁶ fue creado en 2014 por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (grupo de países BRICS) e inició operaciones en 2015. El Acuerdo de Reservas de Contingencia (ARC) establecido entre países miembros, contribuye a la solidez financiera de la institución. La estrategia del NBD para 2017-2021 contempla el apoyo a la infraestructura y desarrollo sostenible como pilares fundamentales de las operaciones del banco. En esencia es un banco del Sur global, motivado por la intención de actuar independientemente en asuntos de gobernanza económica internacional, comprometido con la CSS y a tal efecto, ha desarrollado alianzas con los BD de los BRICS y otras instituciones financieras.

Por su parte, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB, por sus siglas en inglés)⁷ inició operaciones en enero de 2016, y cuenta con más de 80 miembros de varias regiones y niveles de desarrollo. Las áreas temáticas que atiende el AIIB incluyen infraestructura sostenible, conectividad entre países y movilización de capital. Un aspecto contencioso se refiere a la disyuntiva que puede presentarse al AIIB entre las ventajas crediticias otorgadas a los miembros, el mantenimiento de un elevado estándar y la no exigencia de condicionalidades⁸ al estilo de otras entidades de financiamiento, aspecto este crucial para los países miembros.

El AIIB, su membresía en el NDB y el ARC son el reflejo del objetivo de China de crear un régimen internacional de la CSS alternativo a las estrategias internacionales de financiamiento anteriores, cuyas políticas económicas y reformas estructurales no respondían a las prioridades de los PED. A tal fin, el país cuenta con organizaciones internacionales de carácter financiero y político, instrumentos financieros de tipo concesional y un adecuado sistema de monitoreo y evaluación⁹.

Entre las instituciones de apoyo a la CSS, la Agencia Estatal de Cooperación Internacional para el Desarrollo de China proporciona apoyo a la Iniciativa del Cinturón y Ruta de la Seda (Belt and Road Initiative, BRI, por sus siglas en inglés). Diseñado para financiar la BRI, el Fondo de la Ruta de la Seda creado en 2014 forma parte de los fondos nacionales, regionales y bilaterales que dispone China para proporcionar financiamiento¹⁰. En ocasión del Foro de la BRI (mayo, 2017), China anunció un importante aporte a dicho fondo e instó a otras instituciones financieras a realizar

6 Véase <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/08/NDB-Strategy.pdf>

7 Véase <https://www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/focus-areas/index.html>

8 En principio, el AIIB no exige condicionalidades para sus operaciones crediticias. Ello podría atribuirse al enfoque que a manera de experimento utiliza China respecto a sus BD.

9 Rafael Domínguez Marín (2018).

10 UNCTAD (2018) contiene una lista de fondos de inversiones chinos (p. 18).

aportes adicionales. El Banco de Desarrollo de China¹¹ y el Banco de Exportaciones e Importaciones de China realizarían esquemas de préstamos especiales dedicados a la cooperación a través la BRI en temas de infraestructura, reforzamiento de la capacidad industrial y financiera.

El Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) ha representado una fuente determinante para el desarrollo de la región de América Latina y el Caribe (ALC). Sus actividades contemplan el otorgamiento de préstamos, garantías, inversión patrimonial, asesoramiento financiero, cooperación técnica y otros programas especiales. Su compromiso con la Agenda 2030 contempla un acuerdo de cooperación (2016) con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Adicionalmente, como institución del Sur global, la CAF ha concluido acuerdos con el NBD, el Banco Asiático de Desarrollo (BAD), el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES) y la Corporación de Infraestructura y Desarrollo Urbano de la República de Corea, para cooperar en el desarrollo de infraestructura sostenible; son estas alianzas que promueven la CSS.

El BNDES creado en 1952, inicialmente focalizó sus actividades en la modernización y la industrialización de Brasil y posteriormente incluyó el apoyo a la industria de bienes de capital, los sectores de exportación, la internacionalización de corporaciones nacionales y las pymes. El BNDES ha ido adaptando sus políticas financieras ante los cambios de la coyuntura nacional e internacional.

El BNDES coopera con los bancos del grupo de los BRICS y recientemente (2018) concluyó un memorando de entendimiento, con el fin de impulsar aplicaciones digitales con el uso de tecnologías y *blockchains* en la financiación de proyectos de infraestructura y otros sectores de interés mutuo. El tema de la cooperación con los Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa ha generado algunas consideraciones sobre si se debe o no considerar esta cooperación como CSS. Al respecto, se señala que la cooperación del BNDES ha contribuido a reforzar la infraestructura, cumple con principios tales como la apropiación de los proyectos, el consenso, la participación de PED y, en general, la relevancia de la cooperación económica y financiera para el mejoramiento de las condiciones de los países.

El Banco Asiático de Desarrollo (BAD) fue establecido en 1966 y cuenta con 67 países miembros, 48 de los cuales son asiáticos. Su compromiso con la CSS se reafirmó en la Conferencia Internacional sobre el Avance en el Aprendizaje en Asia (4 de julio de 2018), organizada conjuntamente con el Instituto de Desarrollo de Corea. El evento se dedicó a fortalecer la CSS, focalizándose en el intercambio de conocimientos y la asistencia, aspectos esenciales para el cumplimiento de la Agenda 2030. Teniendo

¹¹ El Banco de Desarrollo de la China (BDC), fundado en 1994, ofrece fondos para proyectos nacionales y estrategias de desarrollo. Recientemente (abril de 2018) comprometió recursos para el alivio de la pobreza, confirmando así su apoyo al financiamiento incluyente. Véase http://www.cdb.com.cn/English/xwzx_715/khdt/201803/t20180309_4999.html

en cuenta la persistencia de la pobreza en el Sur global, el BAD considera que la CSS requiere mayor visibilidad sobre sus beneficios e impacto sobre el desarrollo, con el fin de promover el enfoque Sur-Sur en la gobernanza mundial.

De acuerdo con la AAA, la falta de acceso a la financiación del comercio puede limitar el potencial comercial de un país dejando de percibir oportunidades para promover el desarrollo económico. El financiamiento del comercio a través de los bancos de exportaciones e importaciones (EXIMBANKS) es también crucial para los ODS. Aportando su rol como catalizador para el financiamiento del comercio exterior, sea como banco de primer piso o a través de operaciones de intermediación financiera, se destaca su flexibilidad en cuanto a la evaluación de riesgo-país al otorgar financiamiento. A los fines de promover la CSS, se requiere profundizar los mecanismos e instrumentos de financiamiento del comercio inter e intrarregional. Las entidades que ofrecen financiamiento al comercio agrupadas en la Red Global de Eximbanks e Instituciones de Financiamiento del Desarrollo (GNEXID por sus siglas en inglés), han realizado esfuerzos importantes en pro de la CSS que representa en esencia, su principal objetivo. Esta alianza congrega bancos de Asia, África y ALC¹².

Desde el inicio de sus operaciones en 1982, el Banco de Exportaciones e Importaciones de la India ha tenido un rol catalizador de la integración de este país en la economía mundial. Cabe destacar el financiamiento y la facilitación de comercio e inversión, dirigida particularmente a los países del Sur, contribuyendo así a la CSS. La cooperación entre el Eximbank India y la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo es ejemplo del acercamiento entre dos actores del Sur global para fomentar negocios e inversiones.

BAPA+40: temas para la discusión

La próxima reunión del PABA+40 representa así una oportunidad única para replantearse una ampliación de los medios y actores que pueden contribuir a la implementación de la Agenda 2030, a través de la CSS y la Cooperación Triangular. El presente artículo aspira a contribuir con las discusiones académicas sobre los posibles resultados de la citada conferencia, con las siguientes ideas.

En virtud de la nueva configuración de la arquitectura global de cooperación en la que los países del Sur global tienen un rol predominante, es importante replantearse el concepto de la CSS en función del alcance, los actores, la pluralidad de enfoques, los medios y los nuevos mecanismos de cooperación, así como también capturar las lecciones de la experiencia de acuerdos de cooperación exitosos.

¹² Véase <https://gnexid.com/workshop-on-addressing-the-trade-finance-gap-through-collaborative-action/>

Una nueva narrativa de la definición de la CSS, debe contemplar que se trata de una oportunidad para involucrar una diversidad de actores, gobiernos, sector privado, sociedad civil, organizaciones internacionales, BD nacionales, regionales e internacionales, tal como sugiere el presente artículo. La participación del sector privado en la CSS es ocasión para que los diseñadores de políticas públicas exploren vías más eficientes e innovadoras que incluyan este sector. Conviene implicar a las instituciones financieras enfocadas en el Sur global en un análisis crítico de lo que funciona y lo que no funciona, así como recomendar nuevas estrategias de cooperación en ocasión del PABA+40.

La participación de los BD como promotores de la CSS y la Cooperación Triangular ha sido documentada en foros internacionales, informes de los BD, artículos académicos y de opinión. Lo que se requiere ahora es poner de manifiesto la contribución potencial de estas instituciones financieras a la implementación de la Agenda 2030, a través de sus actividades en tanto CSS y la Cooperación Triangular, a la par de recomendar modalidades de participación. Las alianzas entre las instituciones financieras referidas en el artículo pueden orientar y consolidar proyectos concretos que apoyen a la CSS, en el contexto de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, tal como lo estipula el Objetivo 17 de la mencionada agenda.

Bibliografía

- DOMÍNGUEZ, Rafael (2018): “China y la construcción de un régimen internacional de Cooperación Sur-Sur”, *Revista Carta Internacional*, 13 (1), p. 40.
- UNCTAD (2017): “Financiación para el desarrollo: cuestiones en relación con la movilización de recursos públicos nacionales y la cooperación internacional para el desarrollo”, TD/B/EFD/1/2, 30 de agosto, disponible en http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/tdb_efd1d2_es.pdf (consultado el 28-08-2018).
- (2017): disponible en http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsecidc2017d4_en.pdf (consultado el 28-08-2018).
- (2018): “Scaling up Finance for the Sustainable Development Goals. Experimenting with Models of Multilateral Development Banking”, UNCTAD, p. 18.
- WORLD BANK (2018): “Bankers without borders”, Global Financial Development Report 2017/2018, p. 90, disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28482/9781464811487.pdf> (consultado el 02-09-2018).

Recursos electrónicos consultados

- Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, disponible en <https://www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/focus-areas/index.html> (consultado el 02-09-2018).
- Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, disponible en <https://www.aiib.org> (consultado el 08-08-2018).
- Banco Chino de Desarrollo, disponible en http://www.cdb.com.cn/English/xwzx_715/khdt/201803/t20180309_4999.html (consultado el 15-08-2018).

Nuevo Banco de Desarrollo (NBD/NDB), disponible en <https://www.ndb.int/> (consultado el 15-08-2018).

GNEXID, disponible en <https://gnexid.com/workshop-on-addressing-the-trade-finance-gap-through-collaborative-action/> (consultado el 08-08-2018).

Cooperación Sur-Sur, disponible en https://cooperacionsursur.org/images/docs/Plan_de_Accion_de_Buenos_Aires_1978.pdf (consultado el 10-08-2018).

Cooperación Sur-Sur, disponible en https://www.cooperacionsursur.org/images/Doc_Crono_SurSur_2014.pdf (consultado el 10-08-2018).

11

La Cooperación Sur-Sur en el marco de la Agenda 2030. La experiencia de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia*

*South-South Cooperation and the 2030 Agenda.
The experience of Colombia's International
Cooperation Agency*

MYRIAM ESCALLÓN, CAMILO GAMBA,
JUANA GARCÍA, LUIS ÁNGEL ROA
Y DANIEL RODRÍGUEZ**



PALABRAS CLAVE

Gestión del conocimiento; Cooperación técnica; Agenda 2030.

RESUMEN Habiendo participado activamente en el diseño de la Agenda 2030, el Gobierno de Colombia ha buscado fortalecer su gestión del conocimiento y de la Cooperación Sur-Sur (CSS) para facilitar el cumplimiento de los ODS. Mediante el análisis de la Caja de Herramientas de la CSS y del catálogo Saber Hacer Colombia, los autores comentan el rol de la CSS y la gestión del conocimiento en las agendas globales.

* Las opiniones expresadas en este documento son exclusivamente de sus autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia) ni de la República de Colombia.

** Myriam Escallón es economista, especialista en Cooperación Internacional para el Desarrollo y máster en Gestión del Desarrollo de la Universidad de Ruhr. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia).

Camilo Gamba es oficial de Ayuda Oficial al Desarrollo en APC-Colombia.

Juana García es abogada de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.

Luis Ángel Roa es internacionalista de la Universidad Central de Venezuela. APC-Colombia.

Daniel Rodríguez es profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad del Externo, APC-Colombia.

KEYWORDS

Knowledge management; Technical cooperation; 2030 Agenda.

ABSTRACT Having taken an active role in designing the 2030 Agenda, the Government of Colombia has sought to strengthen its knowledge management and South-South Cooperation (SSC) to help achieve the SDGs. By analyzing the SSC Toolkit and the Saber Hacer Colombia program, the authors comment on the role of SSC and the knowledge management in the global agendas.

MOTS CLÉS

Gestion des connaissances; Coopération Technique; Agenda 2030.

RÉSUMÉ Le Gouvernement colombien, ayant participé activement à l'élaboration du Programme 2030, cherche à renforcer la gestion des connaissances et la coopération Sud-Sud (CSS), afin de faciliter la mise en œuvre des Objectifs de Développement Durable (ODS). Par le biais de l'analyse de la boîte à outils CSS et du brochure des bonnes pratiques Saber Hacer Colombia, les auteurs exposent le rôle de la CSS et de la gestion des connaissances au sein des programmes mondiaux.

Antecedentes

Hablar de Agendas Globales de Desarrollo no es una novedad en Colombia. En cuanto a la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), según el Departamento Nacional de Planeación (DNP), para 2015 Colombia había cumplido con el 86,8% de las metas para los 8 objetivos establecidos (DNP, 2018: 17).

Con todo, la necesidad de una nueva agenda global de desarrollo se reflejaba en críticas hechas a los ODM, como la nula participación de los países en desarrollo en su formulación; la poca interrelación entre las metas; la falta de un esquema de seguimiento con indicadores desagregados comunes; la ausencia de una estrategia de implementación a nivel subnacional; y dificultades de articulación con actores no-estatales (DNP, 2018: 22-29).

En este contexto, desde 2012, el Gobierno colombiano planteó la necesidad de renovar los objetivos globales de desarrollo, mediante una participación activa en diversos comités y espacios preparativos de la Agenda 2030.

Gobernanza nacional y lineamientos de política pública para la implementación de los ODS

Este rol privilegiado le permitió a Colombia alinear su Plan Nacional de Desarrollo a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), lo que demandó establecer una

estructura de gobernanza para liderar su implementación hasta 2030: la Comisión de Alto Nivel para el Alistamiento e Implementación de la Agenda 2030 y los ODS en Colombia (en adelante “la Comisión”), fue creada en febrero de 2015 con las siguientes funciones:

1. Definir procesos para implementar la Agenda 2030 y orientar a las entidades.
2. Identificar responsabilidades sectoriales y de otros actores del desarrollo.
3. Establecer una política de implementación a largo plazo.
4. Establecer un mecanismo de monitoreo y seguimiento del logro de los Objetivos, junto con la información necesaria para su medición.
5. Promover espacios de cooperación nacional e internacional para intercambiar experiencias e ideas para la implementación.
6. Recomendar medidas financieras necesarias para financiar el logro de los Objetivos (Presidencia de la República, 2015).

La Comisión está liderada por el DNP y reúne a los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Hacienda y Crédito Público y Relaciones Exteriores, junto con entidades como el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC-Colombia) como invitado permanente.

La Comisión tiene dos niveles de trabajo: las reuniones de alto nivel que convocan a la alta dirección de las entidades mencionadas para la toma de decisiones sobre el proceso de implementación; y los comités técnicos sobre articulación territorial, asuntos internacionales, comunicaciones y movilización de recursos. Este último grupo formula recomendaciones para la movilización de recursos (del Presupuesto General de la Nación, del sistema de regalías mineras, de la cooperación internacional y de actores privados) para la implementación de los ODS. Está integrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el DNP y APC-Colombia.

APC-Colombia se encarga de guiar la cooperación internacional no-reembolsable de Colombia en las modalidades de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), Cooperación Sur-Sur (CSS) y Cooperación Triangular (CT), para lo cual diseña y coordina intercambios de conocimiento y buenas prácticas entre entidades colombianas (nacionales, locales) y de otros países, también articulando el trabajo con organizaciones del sector

privado nacional e internacional. Para la gestión de CSS y CT, APC-Colombia cuenta con un Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional (FOCAI) conformado por recursos ordinarios del presupuesto de la nación, que para 2018 cuenta con más de 4 millones de dólares estadounidenses.

Un logro importante de la Comisión fue la aprobación del documento CONPES¹ 3918, que desarrolla lineamientos para implementar los ODS en Colombia, coordinando acciones de las entidades públicas. Entre otras líneas de trabajo el CONPES 3918 propone el modelo Saber Hacer Colombia, reseñado en las próximas páginas, como ejemplo de “una metodología para la documentación de experiencias nacionales que están asociados con los ODS y nutren el portafolio de experiencias nacionales” (DNP, 2018).

Objetivos y herramientas de Cooperación Sur-Sur en APC-Colombia

La Caja de Herramientas de la Cooperación Sur-Sur

El “Manual Caja de Herramientas de la Cooperación Sur-Sur” (en adelante “la Caja de Herramientas”) es un documento guía que busca proponer un Modelo de Cuantificación y Agregación de Valor (MCAV), (APC-Colombia, 2017a, cap. 3); y conformar un repositorio de conocimiento sobre cómo organizar y ejecutar encuentros de Cooperación Sur-Sur, para estandarizar procesos dentro de la Agencia (APC-Colombia, 2017a, caps. 2-5). Fue publicado y comenzado a implementarse en 2017, y está disponible en la página web de APC-Colombia².

La Caja de Herramientas fue desarrollada con el apoyo de la Consultora Sentido Común (organización con más de 10 años de experiencia desarrollando procesos de cambio al interior de empresas, organizaciones y comunidades en América Latina) con apoyo de la Dirección de Oferta de Cooperación Internacional de APC-Colombia, los implementadores finales del Manual.

El Modelo de Cuantificación y Agregación de Valor (MCAV), “tiene como objetivo central aumentar el beneficio que obtiene la sociedad colombiana e internacional, a través de la cooperación al desarrollo” (APC-Colombia, 2017: 5). Para ello, el modelo cuenta con una metodología para valorizar intercambios técnicos en cinco dimensiones, cada una con indicadores específicos:

- 1 Los CONPES son los documentos de política pública de más alto nivel de Colombia y ordenan las acciones de diversas entidades públicas en torno a un objetivo específico.
- 2 Al momento de escribir este texto (septiembre de 2018) podría descargarse a través del vínculo <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/manualcss.pdf>

1. Conocimiento: documentación de aprendizajes que amplían el alcance del conocimiento de los expertos, las instituciones y las comunidades.
2. Relacionamiento: entendiendo la CSS como forma de generar alianzas entre gobiernos y con otros actores del desarrollo.
3. Visibilidad: entendida como la visibilización de los aliados como agentes de cambio del conocimiento.
4. Enfoque diferencial: entendida como un enfoque especial en grupos vulnerables para cerrar brechas.
5. Alineación con los ODS: entendiéndose a la Agenda 2030 como el nuevo paradigma global para todas las intervenciones y actividades en pro del desarrollo.

En cuanto al repositorio de conocimientos, la Caja de Herramientas reúne once formatos clave para la organización de las diferentes modalidades de intercambios de conocimiento³: desde el formato de formulación de proyectos (reformulado para facilitar el listado de ODS a cuyo cumplimiento aporta el proyecto) hasta los formatos de encuestas de satisfacción e informe final; organizando dichas modalidades según los objetivos perseguidos y las audiencias involucradas.

Después de un año de implementación de la Caja de Herramientas, se ha visto que esta iniciativa ha sido tomada como buena práctica por otras direcciones para, por ejemplo, adaptar la matriz de agregación de valor para medir la contribución del Sector Privado en sus intervenciones de desarrollo.

El catálogo Saber Hacer Colombia

Desde su creación en 2011 APC-Colombia ha explorado modelos para identificar, validar y documentar experiencias exitosas⁴ que puedan ser difundidas e intercambiables con otros socios. Los cambios al modelo reflejan los esfuerzos de la Agencia por adecuarse a la Agenda de Desarrollo Global y por fortalecer su rol como oferente de Cooperación Internacional.

En 2012 APC-Colombia desarrolló un primer catálogo de buenas prácticas locales construido mediante la realización de una “Guía de Buenas Prácticas de

3 Estas modalidades son: comunidad de práctica, conferencia, curso, feria de conocimiento, foro o diálogo, misión de alto nivel, pasantía, ruta de aprendizaje, taller, visita de campo, visita de experto, visita exploratoria y *webinar*.

4 El concepto de “experiencia exitosa” se refiere a prácticas que han generado resultados positivos y superado obstáculos mediante el desarrollo de soluciones apropiadas. A diferencia del concepto de “buena práctica”, que se concentra en las acciones con efectos positivos, la “experiencia exitosa” toma en cuenta estos aprendizajes generados por los obstáculos además de las virtudes de la práctica.

Colombia para la Cooperación Sur-Sur y Triangular”. La Guía, que buscaba identificar experiencias de impacto positivo y con potencial de replicación, era llenada por las propias entidades responsables de la experiencia y analizada en un comité tripartito integrado por APC-Colombia, la Cancillería y el DNP (APC-Colombia, 2017).

Las experiencias documentadas reflejaban temáticas de seguridad, fomento al desarrollo productivo, promoción y protección social. Fueron elegidas privilegiando criterios como: fortalecimiento de la práctica a marcos institucionales y políticas gubernamentales; sostenibilidad temporal de los impactos de la experiencia; desarrollo de conocimiento técnico y científico; capacidad de adaptación y réplica en otros contextos (APC-Colombia, s/f). Aunque se trató de un primer esfuerzo valioso, el proceso tenía dificultades para gestionar el conocimiento imparcialmente (pues la documentación la realizaba la propia entidad responsable) y con foco en la difusión y replicación de la experiencia.

Aprendiendo de experiencias pasadas, APC-Colombia lanza en 2015 la iniciativa Saber Hacer Colombia, un programa nacional de sistematización de lecciones aprendidas y buenas prácticas a partir del análisis de los elementos positivos y negativos de experiencias de desarrollo. Para buscar un enfoque más técnico se encargó a equipos de consultores expertos independientes con el fin de recopilar información cualitativa y cuantitativa de fuentes primarias y secundarias. En las tres ediciones completadas, el rol de sistematización ha sido ejercido por organizaciones expertas en gestión del conocimiento.

Además de los criterios antes mencionados, Saber Hacer Colombia priorizó experiencias que contribuyeran a reducir la vulnerabilidad de las poblaciones, a fortalecer la sostenibilidad ambiental mediante la preservación de recursos naturales, a alcanzar la mayor cantidad de beneficiarios y a promover el liderazgo y gestión de procesos por parte de ellos mismos (APC-Colombia, 2015).

El proceso Saber Hacer Colombia consta de cinco etapas:

1. Convocatoria: extendida a los enlaces de APC-Colombia en entidades públicas a distintos niveles.
2. Postulación: de haber interés en participar, la entidad líder de la experiencia diligencia la guía de postulación.
3. Evaluación: las postulaciones son revisadas y evaluadas por un comité interno de APC-Colombia integrado por las direcciones de Coordinación Institucional y de Gestión de Oferta, junto con el consultor independiente.
4. Documentación: el consultor documenta las experiencias seleccionadas, en formato escrito y en un video con testimonios de los propios protagonistas.

5. Difusión: la cartilla y video resultantes conforman el portafolio de experiencias, que estructura la oferta de Cooperación Sur-Sur del país y se puede consultar en la página web de APC-Colombia.

Gestión de conocimiento como fortalecedor de la Cooperación Sur-Sur

En 2016, con ocasión de la firma de los acuerdos de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), se conformó un catálogo especial denominado “Construcción de la paz a partir del conocimiento. Prácticas y perspectivas en los territorios”, que reunió 15 casos nacionales y cuatro internacionales (en Azerbaiyán, El Salvador, Filipinas y Ruanda) sobre construcción de paz. Las experiencias fueron seleccionadas por su potencial de replicación en el contexto colombiano y por la multitud de grupos beneficiarios (víctimas, reintegrados, niños y adolescentes, etc.).

La experiencia piloto con casos internacionales fue replicada en 2017 cuando se documentaron buenas prácticas en proyectos de infraestructura en Costa Rica, México y Nicaragua, en el marco del Proyecto Mesoamérica. La cartera 2017 también fue la primera en incorporar la alineación con la Agenda 2030 como criterio de selección.

Para 2018 se ha decidido involucrar más a APC-Colombia en la documentación de experiencias, para capturar en el equipo parte de esa destreza. La cartera 2018, en construcción al momento de escribir este texto, será documentada conjuntamente entre APC-Colombia y la oficina del PNUD en Colombia. Los criterios de selección se expandirán para privilegiar experiencias con resultados de impacto, generación de valor mediante redes de trabajo y conocimiento difundido en medios masivos y especializados, contribución al cumplimiento de la Agenda 2030 y potencial de demanda al tratarse de temas o iniciativas sobre los cuales posibles socios han expresado algún interés (APC-Colombia, 2018).

Saber Hacer Colombia: aprendizajes y complejidades de la gestión del conocimiento como herramienta estratégica

Con tres ediciones completadas y una cuarta en proceso de desarrollo, Saber Hacer Colombia suma 95 buenas prácticas documentadas en Colombia y en siete países en temáticas de agricultura, emprendimiento, infraestructura, paz y reconciliación, primera infancia y sustitución de cultivos ilícitos. De las experiencias documentadas, 18 han sido compartidas en intercambios de conocimiento con 39 países de África, Asia, Latinoamérica y el Caribe, con especial énfasis en Mesoamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá).

La experiencia de Saber Hacer Colombia fue la apuesta de APC-Colombia para promover la gestión del conocimiento como activo en el establecimiento de alianzas, generación de sinergias y acciones para la materialización de los ODS en distintas latitudes del Sur global.

Reflexiones de cierre

Sobre la gobernanza de la Agenda 2030 en Colombia y la importancia de las alianzas para la consecución de los ODS

La Agenda 2030 y su orientación de “no dejar a nadie atrás” plantea el enorme reto de abordar su implementación, medición y apropiación a nivel regional, nacional y local, en todos los países del mundo.

Como entidad coordinadora de la cooperación internacional del país, APC-Colombia forma parte del grupo de trabajo de movilización de recursos de la Comisión y ha orientado su acción a la consecución de recursos públicos y privados, nacionales e internacionales. Sin embargo, la ubicación de APC-Colombia en el grupo de movilización de recursos puede generar que la cooperación sea concebida principalmente en términos financieros, en perjuicio del valor de esta para el intercambio de conocimientos. Las herramientas estudiadas en este documento han sido claves para reconocer los intereses que motivan a los socios a participar y conciliarlos de manera efectiva.

APC-Colombia ha encontrado cierto desconocimiento entre las entidades públicas (especialmente a nivel territorial) sobre los ODS como metas orientadoras de los compromisos de gestión. En este sentido la CSS ha permitido a la Agencia utilizar los proyectos como un vehículo para difundir conocimiento sobre los ODS, en respuesta al llamado a promocionar alianzas efectivas para el desarrollo entre entidades públicas, privadas y de la sociedad civil.

Sobre el catálogo Saber Hacer Colombia

Saber Hacer Colombia dotó a la Agencia de una metodología efectiva para la identificación y documentación de experiencias replicables dentro y fuera del país. Además de cumplir con este objetivo, la metodología ha resultado valiosa como vehículo de investigación estratégica (como en el caso de la cartera Construcción de Paz, desarrollada para proveer insumos al proceso de paz en Colombia), como fortalecedor de vínculos diplomáticos y como refuerzo a la oferta de valor de APC-Colombia frente a socios privados.

En cuanto a su rol en el fortalecimiento de vínculos diplomáticos, Saber Hacer Colombia ha demostrado el valor del intercambio de conocimiento, núcleo central de la CSS, para fomentar aprendizajes y aumentar el impacto de las experiencias validadas cuando este se orienta a la consecución de prioridades nacionales con enfoques de desarrollo global.

Con relación a las alianzas con actores privados, Saber Hacer Colombia ha permitido visibilizar el rol de actores no-estatales en el diseño y ejecución de las experiencias documentadas, que recogen espacios de diálogo entre representantes de la sociedad civil, así como alianzas público-privadas sociales para la generación de conocimiento. Sin embargo, las diferencias de enfoque e incentivos que operan en cada sector han hecho difícil la concreción de proyectos.

Frente a esto, desde 2017 APC-Colombia implementa una estrategia de articulación de recursos internacionales con sector privado nacional e internacional que facilite la sostenibilidad financiera de los proyectos. Enmarcada en la Agenda 2030, esta estrategia trabaja las dimensiones de financiamiento filantrópico (gestionando recursos financieros no reembolsables de filantropía nacional e internacional); gestión y articulación de proyectos y gestión de información, donde el modelo de sistematización de experiencias forma parte de la oferta de valor de la Agencia.

En cuanto a la estrategia de implementación territorial de los ODS, Saber Hacer Colombia ha demostrado ser un modelo útil, aunque complementario a otras iniciativas para capturar la multitud de experiencias posibles.

A cuatro años de trabajo se perfila la incógnita de cómo acompañar en el tiempo a las experiencias ya documentadas, un proceso que exigiría de las instituciones capacidad para registrar periódicamente la evolución de las experiencias. En todo caso e independientemente de la capacidad institucional, un acompañamiento de este tipo exigiría replantear algunos supuestos básicos sobre la duración de los proyectos, las responsabilidades de los participantes y las dinámicas de trabajo que los indicadores de medición incentivan; precisamente una discusión en línea con el otro gran esfuerzo reseñado en este trabajo.

Sobre la Caja de Herramientas de la Cooperación Sur-Sur

Una revisión preliminar a los primeros meses de implementación de la Caja de Herramientas parece indicar que ha tenido mayor éxito como repositorio de conocimientos sobre la organización de intercambios técnicos, que como herramienta para valorizar la CSS en las dimensiones de conocimiento, relaciones, visibilidad, alineación con los ODS y enfoque diferencial.

Con respecto a la valorización de los intercambios, el formato de proyecto desarrollado para medir estas dimensiones ha resultado complejo de manejar tanto para socios externos (en el marco de comisiones mixtas donde se han hecho pruebas piloto de aplicación) como dentro de la Agencia. Pensar las cinco dimensiones de valor y la conexión con los ODS, simultáneamente a la dinámica del proyecto y la gestión de los socios, determina que llenar el formato necesita un facilitador; un costo organizacional muy alto en equipos donde cada funcionario debe acompañar simultáneamente varias comisiones mixtas, compuestas cada una por varios proyectos, compuestos cada uno por varias actividades.

Por otra parte, el tránsito hacia la valorización de la cooperación técnica aún no se refleja en otros instrumentos de gestión. En el desarrollo de proyectos de CSS se echa de menos un enfoque de generación de capacidades. En los intercambios técnicos, generalmente el país oferente entrega conocimientos y modelos pero no alcanza a acompañar la implementación, o a retroalimentarse de posibles innovaciones surgidas de la adaptación del conocimiento al nuevo contexto. Si bien se detecta un

consenso en APC-Colombia en torno a la importancia de promover una cooperación de impactos perdurables, las metas de gestión aún están planteadas en términos de “cantidad de encuentros técnicos realizados” y “presupuesto ejecutado”. El énfasis en estas dimensiones de gestión y el alto volumen de trabajo de los responsables de CSS limitan el espacio organizacional para aplicar herramientas de seguimiento a los impactos, tales como encuestas posintervención, si estas no forman parte del diseño original del proyecto.

Como repositorio de conocimientos y formatos para la organización de encuentros de CSS y CT, la Caja de Herramientas ha resultado bastante efectiva para facilitar la trazabilidad de procesos y estandarizar la entrega del valor diferencial que la Agencia genera entre sus socios. La tipificación de las 13 modalidades de intercambio técnico, además, ha resultado una herramienta pedagógica muy útil para establecer las expectativas de los socios de la Agencia durante el diseño de proyectos.

Concluyendo, reconocemos el potencial de la CSS como herramienta para compartir conocimientos generados en el Sur global a través de alianzas con actores diversos, en dinámicas horizontales con enfoque de desarrollo. Consideramos que el fortalecimiento del equipo técnico y de los procesos de APC-Colombia, representado en las dos herramientas estudiadas, es producto de la progresiva instrumentalización de los ODS como lenguaje común de una región que busca fortalecer su presencia en las discusiones globales.

Bibliografía

- AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE COLOMBIA (APC-COLOMBIA) Y FUNDACIÓN HÁBITAT (2015): “Matriz de Evaluación de Buenas Prácticas”, Bogotá.
- APC-COLOMBIA (s. f.): “Guía de Buenas Prácticas de Colombia para la Cooperación Sur-Sur”, disponible en https://www.boyaca.gov.co/CasaBoyaca/images/Convocatorias/Guia_Buenas_Practicas.pdf (consultado el 2/09/2018).
- (2017a): “Manual Caja de Herramientas de la Cooperación Sur-Sur”, disponible en <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/manualcss.pdf> (consultado el 13/09/2018).
- (2017b): “III Informe Saber Hacer Colombia en el Caribe”, Bogotá.
- (2018): “Matriz de evaluación de prácticas 2018”, Bogotá.
- APC-COLOMBIA Y OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA COOPERACIÓN SUR-SUR (2016): “Construcción de Paz a partir del conocimiento. Prácticas y perspectivas en los territorios”, Bogotá.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2018): “Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia”, documento CONPES 3918, Bogotá.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2015): “Decreto No. 280 de 20 de febrero de 2015”, disponible en <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/DECRETO%20280%20DEL%2018%20DE%20FEBRERO%20DE%202015.pdf> (consultado el 23/10/2018).

12

Entre las ideas y los hechos: análisis de las recomendaciones nacionales del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) en Brasil y México

*Between the ideas and the facts: analysis of the national
recommendations of the Buenos Aires Action Plan
(PABA) in Brazil and Mexico*

MARCELO LAGES Y SERGIO VÁZQUEZ*



PALABRAS CLAVE

Cooperación Sur-Sur; PABA; América Latina; Brasil; México.

RESUMEN Este artículo tiene como objetivo reflexionar sobre la aplicación de cinco recomendaciones normativas e institucionales del PABA a 40 años de su firma, conocer si se presentaron avances en materia de Cooperación Sur-Sur durante este periodo en dos de los principales oferentes en América Latina: Brasil y México, y con ello esbozar algunas propuestas rumbo a la Conferencia PABA+40 que se llevará a cabo en 2019.

KEYWORDS

South-South Cooperation; BAPA; Latin America; Brazil; Mexico.

ABSTRACT The objective of this article is to reflect on the application of five normative and institutional recommendations of the BAPA 40 years after its signature, and to know if there were advances in South-South Cooperation during this period in two of the main donors in Latin America: Brazil and Mexico; and outline some proposals for the BAPA+40 Conference that will take place in 2019.

* **Marcelo Lages** es gestor cultural, tiene estudios en historia y cooperación para el desarrollo (Universidad de Cantabria, 2013). Ha sido consultor de UNESCO, PNUD y OEI. Hoy cursa doctorado en Museología (Universidad Lusófona, Lisboa) con beca CAPES/Ministerio de Educación de Brasil.

Sergio Vázquez es doctorando en Ciencias Políticas y Sociales en la UNAM, cuenta con estudios de cooperación para el desarrollo y relaciones internacionales y ha colaborado como consultor en OIM y el PNUD en Costa Rica y el CLEAR para América Latina y el Caribe.

MOTS CLÉS

Coopération Sud-Sud; PABA; Amérique Latine; Brésil; Mexique.

RÉSUMÉ L'objectif de cet article est de réfléchir à l'application des cinq recommandations normatives et institutionnelles du PABA 40 ans après sa signature, et de savoir s'il y a eu des progrès dans la coopération Sud-Sud au cours de cette période chez deux des principaux donneurs en Amérique Latine: le Brésil et le Mexique; et d'exposer quelques propositions pour la conférence PABA+40 qui aura lieu en 2019.

Introducción

En su participación dentro de la Agenda 2030 de desarrollo sostenible y del marco general de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), los países latinoamericanos han integrado a la Cooperación Sur-Sur (CSS) como una herramienta valiosa para identificar retos compartidos y buscar soluciones comunes (SEGIB, 2017). Desde esta óptica, la CSS es concebida como complemento y que no busca reemplazar a ningún otro instrumento del desarrollo.

Esta última idea se concretó con la firma del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) en 1978, en el que se reconoció a la CTPD¹ —posteriormente CSS— como un instrumento que puede contribuir al desarrollo de los países del Sur global² y, sobre todo, encontrar soluciones con base en sus propios valores y necesidades nacionales. En los nueve objetivos del PABA se hace hincapié en que los países del sur deben apropiarse de sus procesos de desarrollo; lo anterior, haciéndolo en constante interacción con otros países, a través del intercambio de experiencias y aprendizajes.

Uno de los aspectos más relevantes del PABA es que en este documento se incluyeron recomendaciones como una guía para los países del sur en materia de CSS, y aunque su cumplimiento no es obligatorio —porque este instrumento no es vinculante—, si representan una pauta a seguir por los países firmantes, cuyos resultados se pueden valorar tomando en cuenta lo que se recomendó en el PABA y lo que se implementó de este plan a cuarenta años de su firma.

- 1 Como precisa Surasky (2017), durante la reunión de Buenos Aires no se analizó como tal a la CSS, solamente la parte técnica. Esta Conferencia de las Naciones Unidas trabajó sobre un objeto particular: la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (CTPD).
- 2 Colacrai (2009) menciona que el término “Sur global” no debe definirse en su referencia geográfica, sino como “una identidad basada en una realidad estructural compartida y diversa y no basada en la promesa de avanzar en un camino evolutivo lineal, donde los países se ubican en una escala de ‘grados’ o niveles de desarrollo”.

Las recomendaciones del PABA se organizaron en diferentes niveles: mundial, interregional, regional, subregional y nacional, los cuales representan las diferentes modalidades que puede asumir la CSS (Colacrai, 2009; Del Castillo, Sánchez y Tello, 2017; SEGIB, 2017); y en específico, las recomendaciones nacionales se elaboraron con el fin de que los países identificaran sus propias capacidades en materia de desarrollo.

En el presente artículo se analizará la aplicación de cinco recomendaciones (programación nacional, políticas y normas, mecanismos nacionales, sistemas nacionales de información e instituciones existentes) en Brasil y México, para valorar los avances que se han tenido normativa e institucionalmente en estos países, ambos líderes regionales en la oferta de CSS.

Breve revisión de la CSS en Brasil

La estructuración de la cooperación internacional de Brasil, después de la II Guerra Mundial, empieza con la creación de la Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT) por el Decreto 28.799 de 27 de octubre de 1950. Si bien el decreto menciona entre sus funciones la gestión de recursos recibidos y empleados por Brasil en Cooperación Internacional, el reto principal de la CNAT fue la gestión de recursos recibidos de países del norte. Ya para las décadas de 1960 y 1970 el Gobierno brasileño estableció diversos acuerdos de cooperación con países en desarrollo, por medio de su Política Externa Independiente (Gobierno Jânio Quadros), y tras el golpe militar de 1964 con la búsqueda por nuevos socios en el Atlántico Sur (Visentini y Pereira, 2014). Para 1978 —año de creación del PABA—, Brasil ya había firmado 25 acuerdos de cooperación técnica bilateral con países en desarrollo, principalmente, africanos³.

Las dinámicas de las décadas de los setenta y ochenta exigieron cambios en la gestión pública, puntualmente, con la creación de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) en 1987. La multiplicación de socios y de nuevos acuerdos de cooperación técnica, así como las concertaciones mundiales en el Sur generaron un incremento en los proyectos de cooperación implementados por Brasil, que tras el proceso de redemocratización con la Constitución de 1988 dieron paso a una agenda de cooperación orientada a los temas de sostenibilidad y gobernanza; y que una década después se volvió más compleja con la inclusión de nuevos temas como: combate a la pobreza, educación, igualdad de género, mortalidad infantil, medio ambiente, acceso a la tecnología, etc. (Alves, 2008: 157).

3 Argelia, Benín, Cabo Verde, Camerún, Costa de Marfil, Egipto, Gabón, Ghana, Guinea-Bissau, Kenia, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Togo, Zaire, Colombia, Guatemala, Honduras, México, Perú, Surinam, Uruguay, Venezuela, Iraq, Israel, Kuwait.

Si antes del 2003 el país siguió líneas políticas con aspectos neoliberales y su política exterior se alineaba de manera más clara con países desarrollados, a partir de este año hubo un cambio al diseño e implementación de proyectos conjuntos en el Sur⁴, que se caracterizaron por ser horizontales, a diferencia de los proyectos que ofrecían los donantes tradicionales de cooperación (Alves, 2008; Cervo, 2003). La CSS brasileña está fundamentada en el principio de horizontalidad, en el que se toman en cuenta las demandas de los países receptores, aunque están presentes los intereses brasileños en términos comerciales y de presencia en organismos multilaterales, lo que se refleja con la presencia de empresas brasileñas en los países socios y de la inserción brasileña en organismos como la FAO, la OMC o los embates para la reforma del Consejo de Seguridad la ONU.

Las últimas directrices del Ministerio de Relaciones Exteriores, los discursos de ministros y del propio presidente brasileño Michel Temer en la Asamblea General de la ONU en 2017, reflejan un cambio de prioridades, con la redirección de la diplomacia hacia el norte y hacia acuerdos comerciales, por ejemplo, en la revisión de puestos diplomáticos en países africanos y en la aproximación a la Alianza del Pacífico, Unión Europea y Estados Unidos⁵.

Los últimos documentos y declaraciones oficiales no priorizan la CID-CSS brasileña, pero enfatizan la política extranjera en su rol de facilitador de negocios, con pérdidas en sentidos de solidaridad y de participación o protagonismo en foros multilaterales. Asimismo, se busca una reorientación del eje Sur-Sur para el eje Norte-Sur, con acercamientos a los países del norte y acciones en favor del bilateralismo (Rezende, 2016). Los recortes presupuestarios (cada vez más graves tras el ajuste fiscal de los últimos años y la Emenda Constitucional 95 de 2016, que limita los gastos públicos por 20 años), la debilidad de marcos legales y la falta de personal especializado para la gestión de la CSS brasileña, ponen en duda la concreción de proyectos en desarrollo ya empezados y la estabilidad de CSS (Fingerman, 2017).

Desde el 2005, el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) conjuntamente con la ABC, publica los resultados del análisis de los datos de la cooperación brasileña; además la colección COBRADI (Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional) llegó a la tercera edición en 2017, lo que revela la preocupación del Gobierno federal en el monitoreo y evaluación de la CSS. La cooperación analizada en estos documentos se divide diferentes modalidades: cooperación técnica, educativa, científica y tecnológica, humanitaria, ayuda y protección a refugiados y gastos

4 Entre 1995 y 2002, el 75% de los viajes oficiales del presidente de la República tuvieron como destino países industrializados. Entre 2003 y 2006, más de la mitad de los viajes oficiales fueron a países en desarrollo (Alves, 2008).

5 Se puede profundizar sobre este nuevo posicionamiento en el Discurso del exministro de Relaciones Exteriores José Serra; en el Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional, de 8 de diciembre de 2016; y en el discurso del presidente Michel Temer en la 72ª Asamblea General de Naciones Unidas, el 19 de septiembre de 2017.

con organismos internacionales. Sin embargo, aún faltan mecanismos para evaluar el impacto de los proyectos de cooperación así como evaluación sobre la cooperación financiera subsidiada principalmente por bancos públicos; para ello se requiere incrementar la transparencia y proveer informaciones de forma regular, lo que posibilitaría la constante evaluación y comparación con otros contextos de la CSS y de la cooperación tradicional (Leite, Suyama y Waisbich, 2013).

Breve revisión de la CSS en México

Para este país la CSS no se inició con el PABA. Algunos autores (Casar y Figueroa, 2017; Figueroa, 2016; Prado 2010 y 2018; Velázquez, 2016) coinciden en que estas actividades se han realizado desde inicios del siglo XX. Actualmente, la CID recibe su mandato de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) con la cual se definió un sistema cooperación para un país de renta media⁶. El cual era percibido desde los noventa, como “país pivote” por su capacidad de actuar como promotor y líder en las acciones Sur-Sur (Del Castillo, Sánchez y Tello, 2017: 27).

No obstante, esta ley no incluye el término de la CSS y sí el de cooperación horizontal; al respecto, Colacrai (2009) identifica que México clasifica a la cooperación de acuerdo al financiamiento en vertical, si solo un país financia las actividades y en horizontal si los países comparten los costos; la autora agrega que esto es confuso, ya que ambos esquemas pueden encontrarse tanto en la dimensión Sur-Sur, como en la Norte-Sur.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) la CID se estableció como un instrumento de política exterior que contribuye al bienestar del país y a fortalecer su presencia en el mundo, y aunque no se hace referencia explícita a la CSS, si se hace alusión a estrategias y líneas de acción que entran dentro de este esquema.

Dentro del sistema mexicano se elaboró el Programa de Cooperación Internacional 2014-2018 (PROCID), en el que se “establece la política de cooperación, las prioridades temáticas y geográficas, tanto como oferente como receptor, y los medios y estrategias contemplados para su cumplimiento” (Ibarra, Delgadillo y Sánchez, 2017:21). En el PROCID se hace referencia explícita a la CSS, y uno de sus objetivos se orienta a promoverla hacia países estratégicos.

Prado (2018) ubica al PROCID 2014-2018 como el primero en el país en esta materia, y en él se incluyen los principios de la CID que también aplican a la CSS:

6 Prado menciona que “la ley dota a la CID mexicana de un renovado peso político y legal, a través de la asignación de mecanismos institucionales, programáticos, financieros y operativos estables y consolidados que resistan el embate de los cambios del Gobierno federal en turno” (LCID, 2018:21).

1. Horizontalidad: los países colaboran como socios, de manera voluntaria y sin el establecimiento de condiciones.
2. Consenso: toda acción de CSS debe ser consensuada por los países en marcos de negociación común.
3. Equidad: los costos y beneficios se distribuyen equitativamente⁷.

En cuanto a la estructura institucional, conviene mencionar que se optó por una agencia de cooperación (AMEXCID), la cual recibe su mandato de la LCID; en ella se coordinan todas las acciones de cooperación del Gobierno mexicano como receptor y oferente, incluida la CSS (Ibarra *et al.*, 2017). El optar por este tipo de institución obedece a lo que Bracho (2016) identifica como un acercamiento de ciertos países del Sur a las prácticas institucionales del Norte; ya que los primeros, al incrementar el volumen de la cooperación, aumentan también la demanda de prácticas que les permitan gestionar mejor estas actividades, tomando ejemplos de las instituciones de los miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), quienes llevan décadas practicando y mejorando sus acciones de cooperación.

Para la gestión e implementación de la CSS, se han establecido diferentes mecanismos de coordinación entre las diferentes dependencias y también con otros actores de la sociedad civil, academia e iniciativa privada que participan en ellas. Sobre esto, Ibarra *et al.* (2017) hacen hincapié en el alto grado de centralización que tiene la cooperación en el país, lo que complica que otros actores no gubernamentales puedan participar, principalmente desde la sociedad civil.

En cuanto al sistema nacional de información, con la LCID se dieron mandatos mecanismos para comunicar los resultados y beneficios de la cooperación. Prado (2018) identifica diferentes informes y bases de datos que se han puesto a disposición del público interesado; entre los más relevantes están el Registro y Sistema de Información (RENCID y SICID, respectivamente); los que —a pesar de tener dificultades en su implementación— han abonado a la cuantificación y la transparencia de la CSS.

Con base en esta información, Prado registra que entre 2013 y 2017, México recibe más cooperación para el desarrollo de la que otorga a través de la CSS, en una proporción de 2,4 a 1, por lo que el autor infiere que por cada proyecto de CSS mexicana, este país se beneficia con más de dos proyectos recibidos por donantes tradicionales. En cuanto a la distribución geográfica, 97% de la CSS mexicana se dirige a América Latina y el Caribe; no obstante, —y contrario a lo que mandata la LCID—, es Sudamérica la

7 Como señala Prado (2010), previo al PROCID ya se identificaban principios similares en las acciones mexicanas de CSS: complementariedad, autosustentabilidad y cofinanciamiento.

región con la que México hace más proyectos de CSS (59%) y no Centroamérica con la que se hace 27% de estas acciones (Prado, 2018: 33, 37-38)⁸.

A continuación, se presenta un cuadro comparativo con la valoración de la aplicación de cinco recomendaciones del PABA en los dos países:

Tabla 1. Aplicación de cinco recomendaciones del PABA en Brasil y México

Recomendaciones nacionales de PABA	Brasil	México
1. Programación nacional para la CTPD	La CSS sigue las prioridades de los gobiernos, funcionando por demanda y horizontalidad. Claro cambio de directrices tras inestabilidades gubernamentales.	En el PND se alude a la CSS, pero no se hace referencia explícita. En el PROCID sí se da prioridad a la CSS, e incluso se mencionan los criterios de horizontalidad, consenso y equidad.
2. Adopción de políticas y normas favorables a la CTPD	La ABC publica manuales y directrices para las solicitudes y para la gestión de CSS.	Como normatividad, se tiene una LCID en la cual se incluye el término de cooperación horizontal y no el de CSS.
3. Mecanismos nacionales para fomentar la CTPD	La cooperación se realiza de manera descentralizada y es ejecutada por varias instituciones, ministerios, universidades, etc. La ABC coordina las informaciones, orienta las instituciones nacionales y coordina negociaciones.	La AMEXCID coordina las acciones de CSS, las cuales son ejecutadas por otras dependencias del Gobierno. Hay retos para organizar y coordinar a otras entidades públicas y actores no gubernamentales en las acciones de CSS.
4. Fortalecimiento de los sistemas nacionales de información de la CTPD	Se genera información frecuente por la ABC y el IPEA. Estos sistemas no incluyen la cooperación descentralizada.	Se crearon diferentes mecanismos como el RENCID y el SICID, los cuales presentan problemas en su ejecución.
5. Mejora de las instituciones existentes	Se cuenta con la ABC que —en el discurso— busca modelos <i>demand driven</i> y basados en la horizontalidad.	Se cuenta con la AMEXCID que replica el modelo institucional Norte-Sur y desde ella se coordina la CSS.

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

A pesar de que esta es una revisión sintética de cinco recomendaciones del PABA, son importantes los avances normativos e institucionales que se registran en Brasil y México para gestionar y ejecutar acciones de cooperación en general, y Sur-Sur en particular; con estos se podría mantener y profundizar este tipo de acciones, incluso más allá de la región.

No obstante, aún hay importantes retos en la coordinación de las agencias (ABC y AMEXCID) con otras dependencias gubernamentales y actores que participan en la CSS como los gobiernos locales y sociedad civil. En ambos países se registran avances en la cuantificación y medición de la CSS, sin embargo, estos sistemas requieren aumentar su accesibilidad a diferentes audiencias, así como la calidad y cantidad de

⁸ El autor señala que la razón de esto es que los países sudamericanos son más proclives a celebrar ejercicios de CSS mediante costos compartidos, es decir, cofinanciando los proyectos, lo que es menos factible entre los países centroamericanos (Prado, 2018: 38).

información que se provee, incluyendo los resultados que se obtiene de la CSS. Esta idea de la eficacia de la CSS ya se contempló en la Conferencia de Nairobi celebrada en 2009, a 30 años de la firma del PABA.

El balance general refleja la necesidad de que en el PABA+40 se incluyan recomendaciones prácticas para que no queden en mera retórica; tomando en cuenta los contextos diferenciados de los países del Sur global e incluyendo los avances que se registran en cada uno de ellos, por lo que se tiene que entender el Sur como diverso y con diferentes grados de avances e intereses en sus relaciones Sur-Sur. Para no quedarse relegado en el discurso, el PABA+40 tiene que partir de un diagnóstico adecuado y encontrar los mecanismos que permitan darle mayor peso, a través de la revisión y el seguimiento que se haga de la implementación de sus recomendaciones en los países.

Lo anterior, podría efectuarse a través de revisiones regionales periódicas en alguno de los foros que ya están abordando el tema (CEPAL, SELA, SEGIB, OEA) o algún mecanismo de integración, en los que más allá de contabilizar y conocer sobre la gestión de la CSS, se consoliden plataformas regionales que fortalezcan las capacidades Sur-Sur dentro y entre los países latinoamericanos, para reconocer la importancia de este instrumento del desarrollo y darle un seguimiento periódico, sin tener que esperar otros cuarenta años para tomarlo en cuenta.

Bibliografía

- ALVES, Luara (2008): *A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) da Agência Brasileira de Cooperação (ABC): o Brasil como doador*, São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais-San Tiago Dantas, UNESP, UNICAMP, PUC-SP.
- CASAR, María, y FIGUEROA, Bruno (2017): *El principio de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Los principios constitucionales de la política exterior*, México, SRE-Archivo Histórico Diplomático.
- BRACHO, Gerardo (2016): “La crisis de la agenda de la cooperación internacional para el desarrollo: los proveedores del sur y el papel de México”, *Teoría y práctica de la cooperación internacional para el desarrollo, una perspectiva desde México*, México, CGCID, AMEI, REMECID, pp. 119-128.
- CERVO, A. L. (2003): “Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 46, pp. 5-25.
- (2004): “Os objetivos da Política Exterior de Lula. Meridiano”, *Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais*, 47, junio.
- COLACRAI, Miriam (2009): “Escenarios y desafíos de la Cooperación Sur Sur a 30 años de la Declaración de Buenos Aires”, *Documentos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur*, Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

- DEL CASTILLO, Bárbara; SÁNCHEZ, Karina y TELLO, Alma (2017): *Participación de la sociedad civil mexicana en los procesos de Cooperación Sur Sur*, México, OXFAM.
- FIGUEROA, Bruno (2016): *Cien años de cooperación internacional de México, 1900-2000: solidaridad, intereses y geopolítica*, México, SRE-Instituto Matías Romero-Archivo Histórico Diplomático.
- FINGERMAN, Natalia (2017): “Será o fim dos projetos de Cooperação Sul-Sul brasileira?”, *Revista Mundorama*, disponible en <https://goo.gl/f5RF17> (consultado el 10/08/2018).
- FUES, Thomas (2017): “Is the romance of South-South cooperation coming to an end?”, *The Current Column*, German Development Institute (DIE), 11 de septiembre.
- IBARRA, Aramara; DELGADILLO, Analilia y SÁNCHEZ, Gabriela (2017): *Procesos de participación de las Organizaciones de Sociedad Civil en el Sistema Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, México, OXFAM.
- KAMIOKA, Keiko y FLORES, Jorge (2018): *Progress report on the recommendations contained in the review of South-South and triangular cooperation in the United Nations system*, Washington, United Nations.
- LEITE, Iara; SUYAMA, Bianca y WAISBICH, Laura (2013): “Para além do tecnicismo: a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional e caminhos para sua efetividade e democratização”, *Articulação Sul*, disponible en <https://goo.gl/8xMpMG> (consultado el 18/08/2018).
- MENEZES, Roberto G.; MARIANO, Karina Lilia P. y KLEMIG, Marina C. G. (2016): “Cooperação Sul-Sul na Política Externa do Governo Lula da Silva”, *Revista de Estudos Sociais Contemporâneos*, 14, pp. 47-63.
- OJEDA, Tahina (2016): *Relaciones internacionales y cooperación con enfoque Sur-Sur*, Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación y Los Libros de la Catarata.
- PRADO, Juan Pablo (2010): “La Cooperación Sur-Sur de México”, en B. Ayllón y J. Surasky, *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: Utopía y realidad*, Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación y Los Libros de la Catarata, pp. 125-152.
- (2018): *La Cooperación Sur-Sur de México en el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto 2013-2018*, México, OXFAM/NeST.
- REZENDE, Lucas (2016): “O Dissenso de Washington e a política externa de Temer e Serra. Carta Capital”, disponible en <https://goo.gl/aZcnc3> (consultado el 16/09/2018).
- SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (2017): “Hacia los 40 años del Plan de Acción de Buenos Aires: perspectivas renovadas para la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica”, disponible en <https://goo.gl/DbZS1k> (consultado el 20/07/2017).
- SENADO FEDERAL-GABINETE DO SENADOR TASSO JEREISSATI (2016): *Relatório da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional sobre Avaliação de Políticas Externas nas Áreas de Mercado, Assistência e Proteção de Brasileiros e Organização Administrativa do Ministério do Exterior*, Brasília, diciembre de 2016.

- SURASKY, Javier (2017): “Cooperación Sur-Sur en la Agenda 2030 y hacia el PABA+40. Instituto de Relaciones Internacionales”, disponible en <https://goo.gl/1HXQBA> (consultado el 20/07/2017).
- VELÁZQUEZ, Rafael (2016): “La política de cooperación internacional para el desarrollo de México: objetivos y limitaciones”, *Teoría y práctica de la cooperación internacional para el desarrollo, una perspectiva desde México*, México, CGCID, AMEI, REMECID, pp. 107-123.
- VISENTINI, Paulo y PEREIRA, Analucía (2014): “A política africana do governo Lula”, disponible en <https://goo.gl/NRK3hs> (consultado 16/08/2018).

13

El rol de la Cooperación Sur-Sur china hacia América Latina y el Caribe dentro de la nueva geopolítica mundial

The role of South-South China Cooperation towards Latin America and the Caribbean within the new global geopolitics

ANAHÍ RAMPININI Y DEBORA FAGABURU*



PALABRAS CLAVE

Cooperación Sur-Sur; China; América Latina y el Caribe; Plan de Acción de Buenos Aires.

RESUMEN La actual importancia que denota China en la CID abre interrogantes a partir de los lineamientos expresados en el Documento de Política de China sobre América Latina y el Caribe 2016. Si bien allí se manifiestan las intenciones virtuosas de la CSS, existen reparos de cara al Plan Made in China 2025 respecto de la posibilidad de que la nueva estrategia geopolítica china hacia ALC desconozca los lineamientos del PABA.

KEYWORDS

South-South Cooperation; China; Latin America and the Caribbean; Action Plan of Buenos Aires.

ABSTRACT The current importance of China in the CID raises questions based on the guidelines expressed in China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean 2016. In this, although the virtuous intentions of the CSS manifest themselves, there are reservations, its Plan Made in China 2025, regarding the possibility that the new geopolitical strategy made by LAC ignores the guidelines of the PABA.

* **Anahí Rampinini** es becaria doctoral CONICET. Magíster en Relaciones Económicas Internacionales. Investigadora del Proyecto de Investigación "Innovaciones conceptuales y aplicadas de la Cooperación Sur-Sur latinoamericana: en búsqueda de la sustentabilidad y del cambio estructural" de la Universidad Nacional de Quilmes, Departamento de Economía y Administración (UNQ-DEyA) (anahi.rampinini@gmail.com).

Debora Fagaburu es becaria doctoral CONICET. Especialista en Cooperación Internacional. Investigadora del Proyecto de Investigación "Innovaciones conceptuales y aplicadas de la Cooperación Sur-Sur latinoamericana: en búsqueda de la sustentabilidad y del cambio estructural" de la Universidad Nacional de Quilmes, Departamento de Economía y Administración (UNQ-DEyA) (deborafagaburu@gmail.com).

MOTS CLÉS

Coopération Sud-Sud; La Chine; Amérique Latine et Caraïbes; Plan d'action de Buenos Aires.

RÉSUMÉ L'actuelle importance que dénote La Chine dans la CID, ouvre des points d'interrogation à partir des linéaments exprès dans le document de Politique de la Chine sur l'Amérique Latine et les Caraïbes de 2016. Même que de-là se manifestent les intentions virtuoses de la CSS, existes les doutes de face au Plan Fabriqué en Chine 2025 respect de la possibilité que la nouvelle stratégie géopolitique de la Chine vers ALC, ne reconnaît pas les linéaments du PABA.

Introducción

Los recientes cambios en la geopolítica global, la recesión económica mundial y el deterioro del comercio internacional componen un escenario que invita a repensar la política exterior de los países en desarrollo. Según Delage (2003), en tanto país en desarrollo y economía emergente, el contexto de la política exterior de Pekín comenzó a definirse por su visión acerca del rol que debería asumir en el sistema internacional, cuya estabilidad es condición indispensable para asegurar su crecimiento económico, así como un mayor status diplomático. Es decir, China previo a la crisis de 2008, no pretendía cambiar el *statu quo* ni entrar en conflicto con Estados Unidos.

En este sentido y dada la importancia que denota la República Popular China (China, en adelante) para la Cooperación Sur-Sur (CSS) hacia los países de América Latina y el Caribe (ALC, en adelante), se abren interrogantes a partir de los lineamientos expresados en el Documento de Política de China sobre América Latina y el Caribe 2016. En este, si bien se manifiestan las intenciones virtuosas de CSS sino-latinoamericana, existen reparos de cara a su Plan Made in China 2025, respecto de la posibilidad que la nueva estrategia geopolítica hacia ALC desconozca los lineamientos del Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (PABA). Es decir, las intenciones manifestadas en el Plan 2025 y en el Documento 2016, de cara a convertirse en uno de los países líderes en el desarrollo tecnológico cambian la geopolítica mundial y el orden económico actual establecido, lo que genera rispideces con Estados Unidos. Dado este contexto, el objetivo del presente artículo es analizar el rol actual y potencial de la CSS china hacia ALC, en tanto Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), en vínculo al PABA y el desafío que esto presentará para la región.

China y la CSS para los países latinoamericanos y caribeños en el marco del PABA y de los cambios en la geopolítica mundial

Cambios en el contexto internacional y en la geopolítica china

Después de la crisis internacional de 2008, se muestran cambios en las políticas de cooperación china hacia ALC. China estaba inserta de forma estratégica en las Cadenas Globales de Valor (CGV) a partir de la producción de manufacturas con gran participación de insumos importados (WTO, 2017a). La lenta recuperación del comercio mundial y su reversión en 2012, como efecto de la disminución del intercambio de bienes intermedios relacionados con las actividades transfronterizas de las CGV (WTO, 2017a), exacerba la desaceleración en la economía china, sumado al aumento del salario real chino, lo que propicia la internacionalización de las empresas chinas hacia nuevos destinos. Ello reconfigurara la producción global y genera un replanteo de la política exterior china tanto en aspectos económicos y comerciales como en las relaciones Sur-Sur.

Bajo el descontento social que implica amenazas internas (Bravo, 2001) y los problemas que atraviesa la economía china, el mencionado Plan Made in China 2025 si bien pone foco en aumentar la tecnología a partir del valor agregado nacional busca, además, soluciones basadas en el mercado interno. Estos cambios permiten aumentar los salarios relativos, el incremento del consumo interno y la mejora en la calidad de vida.

La coyuntura global precipitó cambios en las decisiones geopolíticas de China obligándola a disminuir su interdependencia con el capital transnacional y con los Estados Unidos. En este sentido también la CSS de China está en línea con sus nuevos objetivos geopolíticos y la búsqueda de aliados que ayuden a romper esta interdependencia; ALC no solo propone un territorio con abundancia en recursos naturales, con cierto grado de industrialización y calificación en la mano de obra, sino que, además, cuenta con una baja inserción en las CGV (Kosacoff y López, 2008; WTO, 2017b).

En efecto, los cambios en torno a la CSS sino-latinoamericana no se hicieron esperar. En 2008 el Gobierno emitió el Documento de Política de China sobre América Latina y El Caribe, donde condensó las intenciones de acción internacional con estos países. Luego, en 2012 el entonces Primer Ministro Wen Jiabao, en su discurso en CEPAL (Santiago de Chile), también constituyó una formulación de la política de cooperación (Wen, 2012) y en 2016 se volvió a emitir un Documento de Política que reconoce el declive de la economía global y las nuevas amenazas, tanto en seguridad nacional como internacional.

Actualmente, la política de cooperación hacia ALC destaca el posicionamiento creciente de esta región en el escenario global y propone un abanico amplio de temáticas a trabajar bajo el paraguas del Foro de China y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Foro China-CELAC), el cual "ha creado una nueva plataforma de

cooperación entre ambas partes, que establece el rumbo para el desarrollo simultáneo y complementario de la cooperación bilateral y colectiva entre China y América Latina y el Caribe” (Gobierno de China, 2016: 1). Esta CSS pretende afianzar la sinceridad y la confianza mutua en el marco de Naciones Unidas y otras organizaciones y plataformas internacionales, intensificar la cooperación en el frente económico y financiero, y contribuir así a la multipolarización, la democracia y el estado de derecho en las relaciones internacionales, apoyando la representación y la voz de los países en desarrollo en el escenario global (Gobierno de China, 2016). En consonancia, la política exterior china busca desarrollar una cooperación “ganar-ganar” en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sustentable.

En relación con la cooperación multilateral, se destacan las áreas vinculadas a la ciencia y la tecnología, particularmente a la industria de la información, la aviación civil, la energía nuclear civil y la nueva energía (Gobierno de China, 2016). También se propone avanzar en el ámbito espacial y en el de las ciencias marítimas, para ello en 2012 se propuso la creación del Foro de Innovación Científico-Tecnológica China-América Latina y el Caribe (Wen, 2012).

La CSS sino-latinoamericana científica y tecnológica aporta a los esfuerzos de China por estimular cambios tecnológicos que dinamicen su proceso de desarrollo, a través de nuevas modalidades de articulación, como las asociaciones públicas-privadas (Gobierno de China, 2016: 4). Por otro lado, en materia agrícola se espera fomentar la innovación tecnológica y la producción y la capacidad de procesamiento agrícola (Gobierno de China, 2016). Y en todas las áreas China rescata la descentralización de la cooperación (Declaración de Beijing, 2015: 3). Además, se destaca como nuevo tema en la CSS, la gobernanza, invitando a participar activamente a la región en el Centro Internacional para el Desarrollo del Conocimiento (Gobierno de China, 2016: 3; ONU, 2015).

El discurso chino plasma así las intenciones de “promover el comercio de productos especializados, bienes con ventajas competitivas o de alto valor añadido, así como productos intensivos en tecnología, y fortalecer el comercio de servicios y la cooperación en comercio electrónico” (Gobierno de China, 2016: 3) a través de la CSS con los países de ALC, lo cual se alinea al actual Plan 2025. Además, pretende promover la cooperación monetaria a partir del Fondo de Cooperación China-América Latina, con préstamos en condiciones favorables, seguros y leasing financiero; como también promover vía diferentes mecanismos de articulación comercial la firma de más acuerdos comerciales, protección de inversiones que involucren empresas de ambas regiones, entre otros.

Objetivos de desarrollo y políticas de CSS entrelazadas

La CSS que realiza China en ALC es actualmente una de las principales fuentes de CID que recibe la región. Como aclara Malacalza (2018), este paquete de cooperación es amplio, con lo cual supera la concepción de Ayuda al Desarrollo de la Organización

para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. China hasta mediados de los años 2000, establecía que el desarrollo de su cooperación con todos los países se basaba en los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica y particularmente en relación a ALC destacaba los principios de la CSS, el respeto y la generación de confianza mutuos. Como bien establecía el PABA (1978), la cooperación técnica entre países en desarrollo es considerada por estos como un elemento cada vez más relevante para la promoción de un desarrollo robusto en el contexto actual del mundo.

Si bien las políticas de cooperación sino-latinoamericana se han alineado a las recomendaciones del PABA, actualmente estas se orientan específicamente hacia ciertos aspectos del Plan. Ello sucede a partir de las nuevas directrices de 2016 del Gobierno chino en virtud de las relaciones con ALC, las cuales se corresponden especialmente con las recomendaciones 7, 8, y 9 del Plan, que hacen referencia al fortalecimiento de las capacidades científicas y tecnológicas atendiendo a las necesidades, valores y recursos de los socios, a incrementar los esfuerzos para intercambiar experiencias en esta esfera y, de manera más amplia, aquellas vinculadas al crecimiento económico y desarrollo.

En cuanto a los objetivos del Plan, la CSS china hacia ALC se identifica en mayor medida con el objetivo e) del Plan, “Fortalecer la capacidad técnica existente en los países en desarrollo incluido el sector tradicional, aumentar la eficacia con que se utiliza esa capacidad y crear nuevas capacidades y posibilidades, y en este contexto promover la transferencia de tecnología y pericia apropiadas para los recursos de que disponen esos países y para su potencial de desarrollo, de modo que se afiance su confianza individual y colectiva en sus propias capacidades” y el objetivo g) “Perfeccionar la capacidad de los países en desarrollo para absorber y adaptar la tecnología y las capacidades requeridas para satisfacer sus necesidades específicas de desarrollo” (PABA, 1978: 9-10). Esta orientación específica al PABA se ajusta a los planteos del Plan Made in China 2025.

Además de los mecanismos más tradicionales de CSS, el Gobierno chino apela a préstamos concesionales y no concesionales y créditos de índole comercial a través del, China Development Bank (CDB) y Ex-Im Bank. Según el Plan de Cooperación (2015-2019), China espera incrementar el volumen de comercio con la región a los 500 mil millones de dólares y elevar el stock de las inversiones recíprocas por lo menos a los 250 mil millones de dólares durante los próximos diez años.

Perspectivas de futuro al PABA+40 en vínculo a la CSS sino-latinoamericana

Como bien plantea Malacalza (2018) es inapropiado hablar de una sola China cuando se analiza la CSS sino-latinoamericana, ya que la existencia de distintos actores e instrumentos con agendas diferenciadas, competitivas y a veces entrelazadas matizan

las implicancias que la misma tiene y podría tener para mejorar el posicionamiento de ALC en el escenario geopolítico global. Para ello, la región requiere avanzar en la diversificación de sus exportaciones a China, para lo cual es de vital importancia aprovechar ventanas de oportunidad e incrementar las capacidades técnicas y tecnológicas (CEPAL, 2016; PABA, 1978).

Si bien el discurso chino sobre su cooperación hacia ALC interpreta a la región como un “todo”, la escasa información disponible exhibe que la misma es selectiva y bilateral, por lo que contribuye a la fragmentación de los procesos regionales e interregionales entre los socios, contradiciendo así la recomendación 22 del PABA, la cual alude a la necesidad de fortalecer el regionalismo entre los países en desarrollo. La fórmula china “1 + 3 + 6” pretende potenciar y promover la cooperación bilateral condicionada a las exigencias de sus políticas económicas plasmadas en el Plan Made in China 2025 y reforzar la alianza público-privada¹.

De esta manera, el PABA queda exiguuo, por lo cual presenta la necesidad de incorporar una nueva visión de la CID que plasme su vínculo con los asuntos económicos, comerciales y financieros, sin por ello desatender su segmento técnico. China está ampliando y afianzando sus socios comerciales a través de la CID y desafiando los planteamientos de la Agenda 2030, ya que los Objetivos de Desarrollo Sostenible invisibilizan el profundo debate de la desigualdad (Marzzola, 2018).

Lo expuesto presenta dudas sobre las posibilidades de desarrollo conjunto que la CSS puede generar. Sin bien las asociaciones público-privadas con capitales mixtos pueden significar transferencias tecnológicas chinas, estas pueden estar amparadas bajo la protección de la propiedad intelectual lo que dificultaría un desarrollo tecnológico conjunto. Sumado a ello, la cooperación articulada con las inversiones chinas en ALC están relacionadas principalmente a infraestructura y energía, lo que puede obedecer a la necesidad china de asegurar, por un lado, la infraestructura necesaria que le permita proveer los recursos naturales y, por el otro, asegurar CSS en ámbitos menos técnicos que le permita inyectar dinero en inversiones productivas que impliquen licuar su vasto *stock* de dólares, así como, consolidar el acceso del mercado de ALC como consumidor de productos tecnológicos. Bajo este contexto, se considera necesario que en las discusiones que tendrán lugar en la reunión del PABA+40 se incorpore una visión teórico-conceptual nítida de la CSS y sus implicancias para los procesos de desarrollo de los países más pobres en el marco del actual contexto geopolítico.

¹ La fórmula 1+3+6 se refiere a un solo Plan para toda la región, a los tres motores de la cooperación regional (comercio, inversiones y cooperación financiera) y a las seis áreas prioritarias (energía y recursos naturales, infraestructura, agricultura, industria, innovación científica y tecnologías de la información).

Reflexiones finales

La CSS china hacia ALC estuvo orientada a la resolución de problemas conjuntos vinculados al desarrollo, sin establecer mayores condicionamientos, promoviendo inversiones orientadas a recursos estratégicos e infraestructura, lo que la distingue de la cooperación tradicional. Sin embargo, dada la coyuntura internacional, nada asegura que esta CSS tenga los intereses genuinos que pregona el PABA. Ello dependerá de la capacidad que tenga la región de ALC o bien de tomar provecho a partir de este nuevo contexto o aun de someterse delegando soberanía, lo que implicará efectos negativos. Por ello, la CSS posee un rol crucial para definir su intensidad e impactos de estas medidas bajo este nuevo escenario.

La cooperación es un fenómeno multidimensional. Si bien China puede aplicar las recomendaciones del PABA o ampliarlas, fomentando la cooperación técnica mundial y reconociendo la importancia de los donantes tradicionales, lo que está en línea con los objetivos pregonados en el Plan 2025, sus preocupaciones poco abarcan los problemas estructurales que perjudican hoy el desarrollo de los países más pobres. La estrategia china pretende interpelar la hegemonía estadounidense a través del ejercicio del poder blando, pero no cuestiona la lógica del mercado mundial, las exigencias de la globalización económica, ni el origen de la desigualdad entre países. Sin lugar a dudas ALC debe aprovechar la lógica de la CSS para poder lograr mejores niveles de desarrollo, de mano de los intereses de China, antes de que estos puedan cambiar hacia patrones más asimétricos.

Dadas estas posibilidades y la importancia del rol de China en la CID, en el marco de la conmemoración de los 40 años de la vigencia del PABA, se cree necesario que en el debate se incorpore una visión más insurrecta de la CSS, reconociendo la envergadura de las instituciones y organizaciones de los países en desarrollo tanto regional como globalmente, tomando sentido la construcción de instituciones financieras con lógicas anti-hegemónicas que eviten la extracción de rentas de los países relativamente más pobres.

Se cree necesario que en los debates de la reunión del PABA+40 se preste más atención tanto a la cooperación financiera entre países en desarrollo como a la monetaria, para acompañar el cambio en el papel de las finanzas con una transformación del sistema monetario internacional. Para que ello sea posible, se considera que los cambios deben surgir desde el Sur y estar apoyados por un proceso de construcción colectiva de una nueva subjetividad diferente a la lógica neoliberal imperante que se presenta hoy en día a todo nivel, desconoce fronteras y se manifiesta incluso ante gobiernos menos “ortodoxos”.

En resumen, por un lado, las relaciones de CSS sino-latinoamericana ayudan a identificar algunas falencias del PABA porque, dada la coyuntura actual, si bien a 40 años de su publicación ha cambiado el orden mundial establecido y el rol que

toman los diferentes actores, no ha cambiado el sistema económico imperante. Por ello, en los debates que tendrán lugar en la reunión del PABA+40 se deberían incorporar definiciones claras sobre las distintas formas que hoy adquiere la CSS y el rol de los actores que la implementan. Finalmente, se deberían reconocer las exigencias actuales de la globalización económica y de las tecnologías de la información y comunicación, ya que es innegable que la CSS se encuentra ligada a estos requerimientos en relación a los problemas del desarrollo que afectan principalmente la inclusión y equidad social.

Bibliografía

- BRAVO, Lily (2001): "La inserción internacional de la República Popular China: una visión desde las Relaciones Internacionales", Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, disponible en <http://www.jstor.org/stable/41391658>
- CEPAL (2016): Relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y China: oportunidades y desafíos, disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40743/1/S1601155_es.pdf
- CHINA POWER TEAM (2016): "Does China dominate global investment?", China Power, disponible en <https://chinapower.csis.org/china-foreign-direct-investment/>
- DELAGE, Fernando (2003): "La política exterior china en la era de la globalización", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 63.
- FORO CHINA CELAC (2015a): "Plan de Cooperación de los Estados Latinoamericanos y Caribeños-China (2015-2019)", disponible en http://www.chinacelacforum.org/esp/zywj_4/t1230945.htm
- (2015b): "Declaración de Beijing de la Primera Reunión Ministerial del Foro CELAC-China", disponible en http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_CELAC/DECLBEIJ.2015ESP.pdf
- GOBIERNO DE CHINA (2008): "Documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe", *Diario del Pueblo*, 5 de noviembre, disponible en <http://spanish.peopledaily.com.cn/31621/6527840.html>
- (2016): "Documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe", *Agencia Xinhua*, 24 de noviembre, disponible en <http://en.people.cn/n3/2016/1124/c90000-9146474.html>
- KOSACOFF, Bernardo y LÓPEZ, Andrés (2008): "América Latina y las Cadenas Globales de Valor: debilidades y potencialidades", *Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*.
- MALACALZA, Bernabé (2018): "China, América Latina y el hormiguero", blog del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, disponible en <http://www.condistintosacentos.com/china-america-latina-y-el-hormiguero/>
- MARZZOLA, Roxana (2018): "Conference on South-South Cooperation and BAPA+40 – Theoretical Perspectives and Empirical Realities", Nueva Delhi.

- ONU (1978): *Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo*, Buenos Aires.
- (2015): “China anuncia fondo de asistencia Sur-Sur y condonación de deuda a países menos desarrollados”, Centro de Noticias ONU, disponible en <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=33393#.WTwNwmjys2w>
 - (2016): *Plan Made in China 2025*, Pekín.
- WEN, Jiabao (2012): “Para Siempre Amigos de Confianza Mutua”, discurso pronunciado por el primer ministro Wen Jiabao en CEPAL, Santiago de Chile, el 26 de junio 2012, disponible en <http://spanish.peopledaily.com.cn/31617/7858709.html>
- WTO (2017a): “Global Value Chain Development Report 2017”, disponible en https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/gvcd_report_17_e.htm
- (2017b): “From domestic to regional to global: Factory Africa and Factory Latin America?”, *Measuring and Analyzing the Impact of GVCs on Economic Development*, disponible en https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gvcs_report_2017_chapter3.pdf

14

Seizing the potential of South-South Cooperation: using knowledge exchange to achieve food and nutritional security

Utilizando el potencial de la Cooperación Sur-Sur: el empleo del intercambio de conocimientos para lograr la seguridad alimentaria y nutricional

CHRISTIANI BUANI, YASMIN WAKIMOTO
AND BRUNO VALIM MAGALHÃES*



KEYWORDS

South-South Cooperation; Knowledge Exchange; Knowledge Production; Food and Nutritional Security; BAPA.

ABSTRACT This article analyzes the World Food Programme Centre of Excellence against Hunger in Brazil (WFP CoE's) trajectory in providing technical assistance and facilitating policy dialogue between Global South countries, further contributing to three knowledge-related recommendations of the Buenos Aires Plan of Action: 24, 25 and 32. To this end, the article used the CoE's partnership with the African Union as a showcase of the alignment with these three recommendations.

* **Christiani Buani** is PhD in International Law – University Centre of Brasilia. Head of Programme – World Food Programme Centre of Excellence in Brazil. christiani.buani@wfp.org

Yasmin Wakimoto is MA in Public Policy, Governance and Development – International Institute of Social Studies and The University of York. Programme Research Assistant – World Food Programme Centre of Excellence in Brazil. yasmin.wakimoto@wfp.org

Bruno Valim Magalhães is MSc in International Politics – University of Brasilia. Programme Assistant – World Food Programme Centre of Excellence in Brazil. bruno.magalhaes@wfp.org

PALABRAS CLAVE

Cooperación Sur-Sur; Intercambio de Conocimiento; Producción de Conocimiento; Seguridad Alimentaria y Nutricional; PABA.

RESUMEN Este artículo analiza la trayectoria del Centro de Excelencia del Programa Mundial de Alimentos contra el Hambre en Brasil (CdE del PMA) al proporcionar asistencia técnica y facilitar el diálogo sobre políticas entre los países del Sur global, contribuyendo además a tres recomendaciones relacionadas con el conocimiento del Plan de Acción de Buenos Aires: 24, 25 y 32. Con este fin, el artículo utilizó la asociación del CdE con la Unión Africana como una muestra del alineamiento con estas tres recomendaciones.

MOTS CLÉS

Coopération Sud-Sud; Échange de Connaissances; Production de Connaissances; Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle; BAPA.

RÉSUMÉ Cet article analyse la trajectoire du Centre d'excellence du Programme alimentaire mondial contre la faim au Brésil (CdE du PAM) en fournissant de l'assistance technique et en facilitant le dialogue politique entre les pays du Sud Global, contribuant ainsi aux trois recommandations du Plan d'Action de Buenos Aires relatives aux connaissances : 24, 25 et 32. Le partenariat du CdE avec l'Union africaine est utilisé en tant que vitrine de l'alignement avec ces trois recommandations.

Introduction

Over the last 40 years, South-South Cooperation (SSC) became an essential tool for developing countries to share and produce knowledge on common policy issues. In fact, one of the Buenos Aires Plan of Action's (BAPA) objectives is to promote the exchange of experiences between Global South countries, to reach effective solutions for development.

Aiming to fully seize the potential of SSC, the World Food Programme Centre of Excellence against Hunger in Brazil (WFP CoE) works with nearly 30 countries to develop sustainable strategies in fighting hunger and malnutrition. The WFP CoE promotes policy dialogue between governments, and provides technical assistance to design programmes that improve food and nutritional security (FNS).

While developing solutions with partner countries, it is essential to consider the specificities of their issues and contexts, building knowledge-based and context-sensitive answers to latent policy problems. No solution is universal. Still, learning from previous experience allows countries to adopt lessons when dealing with similar problems.

This article will analyse the evolution of SSC as a tool for knowledge exchange and production, through the lenses of the CoE's trajectory in facilitating policy dialogue between Global South countries. The study will identify how the CoE's work has contributed to deliver BAPA's knowledge exchange objective, by following recommendations 24, 25 and 32 of the Action Plan. Further, the study will use evidence from the CoE's actions to show how UN agencies could better contribute to recommendation 36—which provides space for North-South Cooperation to complement SSC.

To operationalize this analysis, the article will use data from the WFP CoE's cooperation with African countries, as well as information from studies on the CoE's work across the African Union.

This article's discussion is divided into 4 sections. The first section contextualizes the adoption of the BAPA, and presents its knowledge-related recommendations. Section 2.2 describes the World Food Programme Centre of Excellence's work methodology, and contains two short subsections on south-south cooperation and policy transfer. Section 2.3 provides an analysis of the WFP CoE's work with the African Union, further connecting its strategies with BAPA's knowledge-related recommendations. Finally, section 2.4 briefly approaches north-south cooperation as a complementary modality to SSC, which could enhance the potential for sustainable policy development, and act as an important discussion point for the BAPA+40 conference.

This study's main finding is that the exchange of experiences between Global South countries can strongly contribute to produce effective solutions for FNS, and it has been a growing modality of south-south cooperation.

Discussion

The Buenos Aires Plan of Action and its knowledge-related recommendations

The BAPA was adopted in 1978 by representatives from 138 States, under the auspices of The United Nations Conference on Technical Co-operation among Developing Countries. By recognizing important changes in the prevailing world order, the document represents a landmark for the structured implementation of south-south cooperation strategies.

Further, it acknowledges cooperation among developing countries as “a vital force” to “create, acquire, adapt, transfer and pool knowledge and experience for their mutual benefit and for achieving national and collective self-reliance, which are essential for their social and economic development” (UNDP 1978: 6).

Since BAPA's adoption 40 years ago, SSC has established itself as an increasingly important tool for developing countries to share and produce knowledge on common policy issues. As stated above, one of the BAPA's objectives is to promote the

exchange of experiences between Global South countries, aiming to reach effective solutions for development. This is reflected specifically in three of the plan's recommendations: 24, 25 and 32.

Recommendation 24 calls on members of the United Nations Development System (UNDS) to promote the exchange of development experiences. With that intent, UNDS is expected to, "at the request of interested developing countries, provide assistance in their respective sectors in preparing programmes and projects through which the rich experience accumulated in these countries [...] could be shared and extensively applied" (UNDP, 1978: 20).

Recommendation 25 focuses on governments and international development organizations roles in fostering technical collaboration among developing countries. This collaboration would result in the conception of so-called "problem-solving networks" among nations with similar policy objectives (Ibid).

Finally, recommendation 32 highlights that UNDS should mobilize all efforts to guarantee that Technical Co-operation among Developing Countries (TCDC) becomes and remains a widespread approach to programmes, projects and dialogues among the nations concerned (UNDP, 1978: 22-23).

The WFP CoE: the SSC approach embodied into new institutions

The World Food Programme Centre of Excellence against Hunger (WFP CoE) is a hub for knowledge exchange on food and nutrition security (FNS), through SSC. The WFP CoE was established in 2011, as a partnership between the United Nations World Food Programme and the Government of Brazil. Since then, the WFP CoE has engaged with numerous countries in Africa, Asia and Latin America to strengthen their capacities, aiming to develop and enhance Zero Hunger initiatives, mainly focusing on actions to advance home-grown school feeding policies and programmes.

School feeding programmes have been shown to benefit the education, health and nutrition of school going children, who are often seen as their primary target population. Moreover, if well-designed, these programmes may also have positive effects over entire communities, by stimulating local markets through home-grown modalities – where products for school meals are procured locally (WFP *et al.*, 2018).

Aiming to fully seize the potential of SSC in fighting hunger and malnutrition, the WFP CoE works with nearly 30 countries to develop sustainable strategies in the area. With that intent, the WFP CoE promotes policy dialogue between governments, and provides technical assistance to design programmes that improve people's FNS. While developing solutions with partner countries, the CoE considers the specificities of their policy issues and contexts, building knowledge-based and context-sensitive answers to latent policy problems. No solution is universal, and there are certainly no pre-made recipes to end hunger and malnutrition. Still, experience shows that

learning from previous practices allows countries to adopt important lessons when dealing with similar problems.

The CoE acts in two main fronts: 1) providing direct or remote technical assistance to partner countries; and 2) promoting policy dialogue among these countries for knowledge exchange. For the first modality, the Centre collaborates with countries on the advocacy, design, implementation and improvement of FNS programmes and policies, which may or may not involve field visits, workshops, meetings, and others. The second modality consists in fostering collaboration for development among partner countries through networks, partnerships, platforms and others. Both modalities promote the exchange of knowledge, be it by presenting best practices and lessons for policy learning (1), or by stimulating exchanges between countries with similar policy problems, contexts and objectives (2).

Both these examples are reflected in the WFP CoE's partnership with the African Union (AU). Some of these countries have benefited from direct and remote technical assistance for the advocacy, design, implementation and improvement of school feeding programmes and policies. However, all of them have been part of the integration process fostered by the AU, in partnership with the WFP CoE. This will be analysed in more detail in section 2.3.

For now, the following subsections will briefly approach two essential elements in the WFP CoE's work methodology: SSC as a means, and knowledge sharing as a method. Brought together, these two elements result in the exchange of policy ideas and lessons between Global South countries described in the activities above —the provision of technical assistance and the promotion of policy dialogue.

The means: South-South Cooperation

In line with the principles set out in WFP's South-South and Triangular Cooperation Policy, the WFP CoE considers SSC as the process whereby two or more non-donor developing countries, either or not facilitated by WFP, pursue their individual and/or shared objectives through: 1. exchanges of knowledge, skills, resources and technical know-how; and 2. through regional and inter-regional collective actions —including partnerships with governments, regional organizations, civil society, academia and the private sector (WFP, 2017b).

To reinforce WFP's suitability to cooperate, the WFP CoE catalyses the organization's substantial support to capacity development, by identifying SSC opportunities that can best serve the purpose of sensitive and sustainable progress through networking, mutual learning and horizontal exchanges of knowledge and experience.

WFP's Policy for South-South and Triangular cooperation (WFP, 2013) aims to further expand WFP's engagement mechanisms with developing countries, to support

progress on the objectives of the Zero Hunger Challenge and SDG 2. Accordingly, for WFP, SSC is an important source of support for nationally-owned efforts and WFP's evolving role in strengthening country capacities and inspiring innovation in policy-making processes.

The WFP Centre of Excellence recognizes that strong and sustained national capacities for school feeding policymaking are critical to addressing the multiple causes of hunger and responding to the food security and nutrition needs of vulnerable populations over the long-term.

Therefore, the Centre considers three criteria to be essential for state and non-state policy makers to effectively plan, implement and review their efforts to deliver sustainable programmes and policies to achieve zero hunger:

1. *An enabling environment domain*, including supportive laws, policies, strategies and procedures.
2. *Well-functioning organizations*, that operate and deliver on their mandates and that enable the coming together of individual capacities to holistically and harmoniously work to achieve goals.
3. *Educated and skilled people* working on the development of policies (WFP, 2017a).

The method: Policy diffusion and knowledge exchange

The phenomenon of policies and policy ideas traveling from one place to the other has been widely observed and studied, thereby building a scholarship and different concepts to define this movement. This process—which can be called policy diffusion—is not only old, but, with increasing levels of technology, has become an extremely common and widespread practice (Oliveira and Pimenta, 2017; Dolowitz and Marsh, 2000). Further, evidence seems to show that diffusion and related processes are an important cause of policy innovation (Dolowitz and Marsh, 1996: 355).

The growing body of literature that deals with this phenomenon will vary in terminologies, approaches and focus. Authors may talk about lesson-drawing, policy convergence, policy diffusion, policy transfer, among others. But, despite these important differences, they are all concerned with processes “in which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political setting (past or present) is used in the development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another political setting” (Dolowitz and Marsh, 2000: 5).

Policy diffusion, as all other changes in policy, is a byproduct of the dualities between structural and agential factors within society, acting upon different ideas and interests.

These developments will influence on which policies are chosen for implementation, for which reason, and in which moments. Although the study and analysis of these factors is important to better navigate the process of diffusion, transfer or learning from a certain policy, this is not the purpose of this sub-item. Rather, here, the aim is to simply present this diffusion as a vehicle for knowledge exchange, which applies to the work of the WFP CoE with the AU in two ways:

1. In the case of technical assistance to countries, successful Brazilian FNS policies serve as an inspiration for African countries to build their own models and programmes for zero hunger.
2. For policy dialogues facilitated by the CoE, knowledge on the same topics—but more specifically on school feeding—has been constantly exchanged between AU countries, through different formats of association.

This item's objective was to shed light on processes, within the CoE's *modus operandi*, where policy knowledge and ideas on FNS are diffused through SSC. These processes help countries to draw on previous lessons and experiences, to build their own national, context-sensitive solutions for zero hunger.

Operationalizing SSC for policy improvement: the African Union case

In addressing the root causes of hunger, school meals are an important social protection policy, as well as a tool to promote sustainable development. WFP has been a traditional implementer of school feeding programmes in 60 developing countries. In 46 of these, WFP provides support to build capacities of governments, so they can take ownership of school feeding programmes, reaching a total of 45 million children annually. The WFP Centre of Excellence in Brazil currently provides direct technical support to 23 of these 46 countries (African Union, 2018).

Between 2013 and 2014, the WFP CoE hosted several national delegations from African Union (AU) member states and organised many regional and international events in Africa for disseminating the idea and advocating for school feeding. In 2015, a high-level delegation of AU staff from the Department of Human Resources, Science and Technology (HRST), and ministers of african countries visited Brazil to learn and exchange with the brazilian government on their experiences in achieving Zero Hunger, especially in terms of school feeding (Buani and Magalhães, 2018: 11).

Following these events, AU Heads of State decided to put school feeding as a priority in their regional agenda, instituting the celebration of the African Day of School Feeding (ADSF) on the 1st of March of every year. This celebration functions as a locus for the diffusion of new ideas, knowledge and information (Buani and Magalhães, 2017: 12).

Further, the AU heads of State commanded the development of a study on the state, relevance and impact of school feeding in AU member countries. The study, called

Sustainable School Feeding Across the African Union, was released in the 3rd ADSF. The study portrays the diversity of school feeding models currently implemented in AU countries and analyses the returns of these programmes across different sectors. Further, the document leverages on experiences of existing programmes to identify best practices that have worked across the board, thus serving as a useful resource for the development of school feeding across Africa (African Union, 2018).

Another initiative of the partnership between the AU and the WFP CoE was the creation of the AU School Feeding Cluster, in 2017. The cluster is a body of experts in school feeding, be they technicians or politicians, who work to operationalize the AU's objectives and agenda's in the area. This mechanism serves as a tool to assist member-states in delivering the Continental Education Strategy for Africa 2016-2025 (CESA, 16-25).

Finally, the online platform for the Pan African Network School Feeding and Nutrition (REPANS) was also created under the auspices of the CoE – AU partnership, in 2016. The platform functions as an online knowledge hub, gathering useful tools for African leaders, technicians, practitioners and experts. Accordingly, it offers access to information on best practices, lessons, and intelligence on school feeding, while minimising costs of information exchange and maximising the outreach of policy ideas (Buani and Magalhães, 2018).

The WFP CoE's advocacy at the national level of AU member states, along with the fostering of associations within AU countries, strongly contributed to the recognition of the school feeding agenda as an effective solution for hunger relief and the promotion of social protection and local development. It also influenced the content of the agenda, successfully making the case for:

1. The potential of school feeding as an intersectoral policy with multidimensional impact.
2. The importance of government ownership of school feeding initiatives.
3. The need to establish legal and institutional frameworks for school feeding to guarantee sustainability (WFP, 2017a).

In that context, the lessons learned from Brazil, as well as from african countries, consist in important evidence to design and implement more efficient and sustainable school meals policies and practices. The exchange of knowledge on school feeding design, implementation and enhancement is continuously promoted by all the products listed within the AU partnership.

With the support of the WFP Centre of Excellence, the Gambia, Zimbabwe, Benin, Burkina Faso, Guinea-Bissau, Burundi and Côte d'Ivoire have become noteworthy examples of countries that have been strengthening national capacity to implement sustainable

school meals programmes. All these countries have some sort of legal or institutional framework that regulates school feeding implementation, be they laws, policies or programme documents. Further, they are currently developing procedures to allocate resources for school feeding, which not only shows State commitment to the task, but also represents a step towards national ownership of school feeding programmes (WFP, 2018).

The knowledge generation and exchange products described in this item are relevant activities in the CoE's work on the promotion of policy dialogue. Included here are the Sustainable School Feeding across the AU study, the annual meeting for the ADSF, the AU case studies, the CESA School Feeding Cluster and the REPANS online platform.

These products work as tools or spaces for the exchange and diffusion of policy knowledge and ideas. They foster relevant and continuous dialogue among african countries, building on experiences and best practices on school feeding to help these countries reach common objectives in the area. The activities here inscribed are strongly connected to recommendation 25 of the BAPA, on fostering global technical collaboration and forming "problem-solving networks" among global south countries.

As pointed out by Rogers (1995), innovations in policy may spread because potential influencers read the same evidences and/or attend the same conferences, meetings and policy networks. Spaces such as the meetings, partnerships and associations described above can serve precisely as such innovation vehicles (Buani and Magalhães, 2018: 8).

Other activities described in this item and performed within the AU – WFP CoE partnership consist in the provision of technical assistance for capacity development, as in organizing study visits, providing consultancy on relevant policy issues, helping countries to develop institutional and legal instruments to support the implementation of school feeding, among others. These products are essentially connected to recommendation 24 of the BAPA, as they consist in instruments of assistance in preparing programmes and projects through which the experiences of Brazil and AU countries in school feeding can be shared and regionally applied. This exchange of knowledge helps countries to develop evidence-based and more responsive school meals programmes.

Recommendation 32 —on UNDS agencies' role to guarantee SSC as a widespread approach to programmes, projects and dialogues— is cross-cutting to all the above-mentioned activities.

A way forward: recommendation 36 and North-South cooperation

The previous sections shed light on how SSC cooperation acts as a tool to share knowledge and lessons learned on zero hunger policy issues. Having established that, this item aims to reiterate that neither it is BAPA's purpose nor it is part of

Global South plan to replace North-South cooperation by SSC altogether. On the contrary, these two modalities can act together as propellers of sustainable social and economic development.

In fact, BAPA's recommendation 36 highlights the importance to integrate development assistance initiatives to technical cooperation among Global South countries. One good example of this combination can be drawn from the WFP CoE's work alongside the McGovern-Dole International Food for Education and Child Nutrition Program. This long-standing U.S. aid programme helps to support education, child development and food security in low-income, food-deficit countries around the world. McGovern-Dole projects are conducted by non-profit charitable organizations, cooperatives, and the WFP. Complementary to WFP CoE's work on school feeding policy cycles and country capacity strengthening, McGovern-Dole provides for the donation of U.S. agricultural commodities, as well as financial assistance, to support school feeding and maternal and child nutrition projects (WFP and USDA, 2017).

Despite this example, seeking convergence with the Global North has not been a central strategy of cooperation for development, as the North's role has been restricted to funding of projects. This is, to large extent, consequential of the movement that originated BAPA's inception in the first place. In such occasion, Global South countries claimed for ownership and leadership throughout their processes of development. Therefore, development assistance —consisting mainly of aid— was considered an imbalanced and unequal process, whereby donor countries financed and imposed projects that did not reflect the contexts and realities of the South (Mingolo, 2005; Moyo, 2009). Although these arguments were extremely valid at that time, this is not the case of McGovern-Dole school feeding aid currently implemented in Kenya and Côte d'Ivoire, for example. These projects combine traditional aid features with WFP's and BAPA's principles in a constructive manner (Kimetrica, 2015).

Given that nowadays SSC already features prominently in knowledge exchange plans of multiple UN agencies, it is now worth reflecting on how this tool can be further improved and on how it has been evolving over the years. Bringing Global North countries back in the game might become an important point of discussion for BAPA+40. This movement would not feature countries from the Global North as central players, but as collaborators, embracing policy techniques and methodologies issuing from the Global South —which have been proved to reliably lead to desired results.

UN agencies have a key role in contributing to this better use South-North and North-South cooperation as a tool to complement SSC, and further strengthen policies in the Global South. Thus, it is expected that recommendation 36 is not only featured as a discussion for cooperation innovation in the BAPA+40 conference, but that it be effectively applied.

Conclusion

This study has provided an analysis of the WFP Centre of Excellence against Hunger's contribution to three knowledge-related recommendations of the BAPA: 24, 25 and 32. To this end, the article presented an overview of the WFP CoE's work methodology, further using its partnership with the AU as a showcase of the alignment with these three recommendations.

The article established that, by using south-south cooperation as a tool for knowledge sharing, the WFP CoE contributed to the advocacy, design, implementation and improvement of sustainable FNS policies across the AU in two ways:

1. Technical Assistance: providing specialized remote and direct technical assistance to countries aiming to implement school feeding policies and programmes.
2. Policy Dialogue: fostering the creation of partnerships, networks, meetings, communities and other associative forms that function as spaces for knowledge exchange on common policy issues.

The activities competing to the first item strongly contribute to recommendation 25, while the activities related to policy dialogue are connected to recommendation 24. Recommendation 32 is fulfilled by the set of activities composing both groups, and the approach applied to their realization.

Finally, the closing section of the study highlights the importance of UN agencies —the WFP included— to take the lead in combining north-south cooperation strategies with SSC. The blend of these tools can provide elements that enable new approaches to cooperation for development and, therefore, be a relevant point of discussion for the BAPA+40.

This study's main finding is that the exchange of experiences between Global South countries can strongly contribute to produce effective solutions for FNS, and it has been a growing modality of SSC. This is exemplified by the work of the WFP CoE in the AU, where knowledge exchange has been a central instrument for policy development in school feeding.

References

- AFRICAN UNION (2018): "Sustainable School Feeding Across the African Union", available at http://centrodeexcelencia.org.br/wp-content/uploads/2018/03/SUSTAINABLE-SCHOOL-FEEDING_FINAL.pdf Retrieved 10 Sep. 2018.
- BUANI, C. and MAGALHAES, B. (2018): *An evidence-based policymaking interface in the Global South: knowledge exchange setting African agendas for development*,

- unpublished manuscript presented during the International Conference on Policy Diffusion and Development, São Paulo, UNIFESP.
- DOLOWITZ, D. and MARSH, D. (1996): "Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature", *Political Studies*, 44, pp. 343-357.
- (2000): "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", *Governance*, 13 (1), pp. 5-23.
- KIMETRICA (2015): "A Mid-Term Evaluation of WFP's USDA McGovern-Dole International Food for Education and Child Nutrition Program's Support (2013-2015)", Kenya, from September 2013 to December 2014.
- MIGNOLO, W. (2005): *The idea of Latin America*, Malden, Oxford, Blackwell Pub.
- MOYO, D. (2009): *Dead aid: Why aid is not working and how there is a better way for Africa*, New York, Farrar, Straus and Giroux.
- OLIVEIRA, O. and PIMENTA, C. (2017): "Policy transfer, diffusion, and circulation: research traditions and the state of the discipline in Brazil", *Novos estudos*, 36 (1), pp. 13-32.
- ROGERS, E. (1995): *Diffusion of Innovations*, New York, The Free Press.
- UNDP (1978) "Buenos Aires Plan of Action", available at <https://www.unsouthsouth.org/bapa40/documents/buenos-aires-plan-of-action/>
- WFP (2013): "WFP South-South cooperation policy", available at http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/eb/wfpdoco63835.pdf?_ga=2.23424178.942887622.1537534678-115320220.1537534678
- (2017a): "Impact Evaluation Report – 2011-2016", available at http://centrodeexcelencia.org.br/wp-content/uploads/2017/08/CPo5_IER_Web.pdf
- (2017b): "WFP's approach towards South-South and triangular cooperation", available at <https://docs.wfp.org/api/documents/2d6c343126a34f5fabdcad2a587d7731/download/>
- (2018): "Case studies on social protection and food and nutrition security: Ethiopia, The Gambia, Kenya, Mozambique and Zambia", available at http://centrodeexcelencia.org.br/wp-content/uploads/2018/02/SocialProtection_FoodSecurity.pdf
- WFP, FAO, IFAD, GCNF, NEPAD, PCD (2018): "Home-grown school feeding resource framework", available at <http://www.fao.org/3/i8724en/I8724EN.pdf>
- WFP, USDA (2017): "USDA McGovern-Dole International Food for Education and Child Nutrition Program and WFP School Meals Partnership", available at <https://docs.wfp.org/api/documents/392d7d886b924738ae42095daca1152a/download/>

secciones fijas



15

Globalismo vs. proteccionismo. La agenda global del desarrollo, segundo semestre de 2018

*Globalism vs. protectionism. The global development
agenda, second half of 2018*

MYRNA RODRÍGUEZ, LUIS OCHOA
Y JUAN PABLO PRADO*



PALABRAS CLAVE

Globalismo; Proteccionismo; Agenda global del desarrollo.

RESUMEN De junio a septiembre de 2018 la agenda global del desarrollo sufrió el embate de crisis comerciales, diplomáticas y económicas. En este sentido, este artículo es una continuación del balance realizado el semestre pasado que analiza de manera resumida los principales acontecimientos que incidieron en la agenda global del desarrollo en el periodo referido. El artículo argumenta que la agenda global del desarrollo continuó supeditada a ejercicios en contra de la globalización, a lo que hay que sumar debilidad del crecimiento económico global, lo cual complica la generación de un entorno mundial en pro del desarrollo.

KEYWORDS

Globalism; Protectionism; Global development agenda.

ABSTRACT From June to September 2018, the global development agenda suffered the onslaught of commercial, diplomatic and economic crises. In this sense, this article is a continuation of the balance carried out last semester that analyzes, in a summarized way, the main events that affected the global development

* Myrna Rodríguez Añuez es profesora-investigadora en Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (FDCS) de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), México.

Luis Ochoa Bilbao es profesor-investigador y director de la FDCS-BUAP.

Juan Pablo Prado es profesor-investigador en Relaciones Internacionales, FDCS-BUAP.

Este artículo se elaboró en el marco del Programa de “Estancias Cortas de Investigación de integrantes de Cuerpos Académicos Consolidados y en Consolidación”, auspiciado por la Secretaría de Educación Pública de México y forma parte de la programación 2018 del cuerpo académico “Política Exterior y Cooperación Internacional”. Los autores agradecen la colaboración de los becarios Daniel Zavaleta y Carlos Daniel Hernández Luna.

agenda in the aforementioned period. The article argues that the global development agenda continued to be subject to practices against globalization, to which we must add weakness of global economic growth, which complicates the generation of a global environment for development.

MOTS CLÉS

Globalisme; Protectionnisme; Programme de développement mondial.

RÉSUMÉ

De juin à septembre 2018, le programme de développement mondial a été durement touché par les crises commerciales, diplomatiques et économiques. En ce sens, cet article s'inscrit dans la continuité du bilan réalisé le semestre dernier et qui résume les principaux événements qui ont affecté le programme de développement mondial au cours de la période susmentionnée. L'article affirme que le programme de développement mondial a été soumis aux pratiques contre la mondialisation, auxquelles il faut ajouter la faiblesse de la croissance économique mondiale, ce qui complique la création d'un environnement mondial propice au développement.

Introducción

Al igual que durante el primer semestre de 2018, cuando se percibió un ámbito hostil marcado por las confrontaciones económicas y los roces diplomáticos, en el segundo semestre de 2018 la agenda global del desarrollo continuó supeditada a un contexto global complejo. Combinadas las posiciones aislacionistas y proteccionistas de Estados Unidos, con la disminuida voluntad de varios gobiernos por cumplir sus compromisos con el desarrollo y, de cara a las noticias de un crecimiento menor para el 2018 y el 2019 de la economía mundial, la agenda global para el desarrollo se vio comprometida y con mermadas capacidades para promover un entorno global sostenible, a fin a los preceptos de la Agenda 2030.

El contexto internacional en el segundo semestre de 2018

El activismo de Donald Trump contra la globalización política y comercial registrada desde el 20 de enero de 2017 se reforzó durante el segundo semestre de 2018. La intensificación de su guerra comercial, particularmente con China, mantiene al sistema financiero internacional y, por ende, a la agenda global del desarrollo, en la incertidumbre que se expresa en los comportamientos conservadores y precavidos de distintos gobiernos y del sistema financiero mundial en su conjunto. Sin embargo, pueden destacarse algunas noticias positivas en el ámbito internacional que desentonan con el contexto global de preocupación.

La cumbre de las dos Coreas celebrada el 26 de abril de 2018 abrió un episodio de encuentros de diferentes niveles entre ambas naciones planteando como objetivo principal la desnuclearización de la península. El tercer encuentro de alto nivel en

Pyongyang en septiembre de 2018 entre Kim Jong-un y Moon Jae-in mantiene vivo el ánimo positivo que se respira en la región. Las cumbres entre las dos Coreas se vieron flanqueadas por el histórico encuentro entre Donald Trump y Kim Jong-un en junio, dándole al 2018 un lugar preponderante en la crónica histórica de este conflicto heredado de la guerra fría. Si bien la perspectiva académica plantea que cualquier reencuentro entre las dos Coreas tendría que pasar por algún tipo de cooperación entre Estados Unidos y China (Mazarr, 2018), ha sido más notorio el activismo estadounidense que, como se indicó antes, fricciona su relación con China al tiempo que relaja la animadversión en la península coreana.

En África, el acuerdo de paz alcanzado entre el presidente de Eritrea, Isaiás Afwerki y el primer ministro de Etiopía Ably Ahmed en Arabia Saudita, el 9 de julio, puso fin al estado de guerra en que se encontraban ambas naciones y reanudó las relaciones comerciales y diplomáticas en un conflicto que azotaba al Cuerno de África desde la década de los noventa. Empero este acontecimiento, junto con los acercamientos entre las dos Coreas, no disminuyeron las tensiones latentes en el mundo por el tema migratorio y la guerra comercial entre Estados Unidos y China.

Por ejemplo, las tensiones que provoca la migración tanto en Europa, Norte y Sudamérica continúan generando conflictos políticos y sociales. En Suecia e Italia, los partidos de extrema derecha anti migrantes obtuvieron resultados históricos, mientras que en Estados Unidos se mantiene el mismo discurso agreste en contra de los migrantes desde la Casa Blanca. Incluso, el Reino Unido anunció que “no planea darle trato preferente a los ciudadanos de los países de la Unión Europea que lleguen al país en busca de trabajo después del *brexit*” (*BBC Mundo*, 25 de septiembre de 2018). En Colombia y Brasil crece la animadversión por los venezolanos, generando actos hostiles en contra de este tipo de desplazados que buscan un espacio para sobreponerse al lamentado estado de su país.

A raíz de ello en Latinoamérica se mantiene como asunto prioritario en la agenda hemisférica y regional, precisamente, la crisis humanitaria y migratoria venezolana. La Organización de los Estados Americanos (OEA) mantiene su postura de la aplicación de la Carta Democrática Interamericana y condena al Gobierno de Nicolás Maduro. Mientras la presión internacional y las sanciones a Venezuela desde Estados Unidos y la Unión Europea (UE) continúan. En una visita de Luis Almagro, secretario general de la OEA, a la zona fronteriza entre Venezuela y Colombia declaró: “El éxodo inducido que está impulsando —el régimen de Maduro— hace que las acciones diplomáticas estén en primer lugar, pero no debemos descartar ninguna acción” (*El Tiempo*, 16 de septiembre de 2018). Lamentables declaraciones que desataron polémica, no solo por parte del Gobierno de Maduro, sino también por el Grupo de Lima que expresaron posturas de condena a una intervención militar en el atribulado país sudamericano. Sin embargo, Almagro aclaró que no es cierto que sea favorable a una acción militar para solucionar la crisis venezolana. El funcionario hemisférico reiteró que sus palabras fueron malinterpretadas y que la solución sigue pasando por

el camino político-diplomático. De igual manera, el levantamiento popular contra el régimen de Daniel Ortega en Nicaragua por abuso de poder y temas de corrupción desde marzo de este año, el cual al momento actual deja un balance de alrededor de 300 víctimas mortales según diferentes conteos (BBC, 26 de julio de 2018), configura otro escollo político que los países y organismos de la región deberán afrontar.

Por otro lado, en cuanto a la guerra comercial entre Estados Unidos y China referidos en el artículo previo al presente, las cifras que enseguida se citan son contundentes: “Entre marzo y septiembre del 2018 (ambos países) se han puesto aranceles a un total de 13.057 productos. De estos, 6.844 van por parte de la Unión Americana y 6.213 de China. El valor estimado para las sanciones es de 250 mil millones de dólares y 113 mil millones de dólares, respectivamente. Son más del doble por parte del país norteamericano en términos absolutos, pero afectan el 50% del comercio de China con Estados Unidos, mientras que al revés afecta el 73% del comercio de Estados Unidos con China” (Ugarteche y Ocampo, 2018). Estos hostiles ejercicios comienzan a afectar a los consumidores en todo el mundo y elevan la especulación sobre el precio de los *comodities*. Si a esto le sumamos el señalamiento por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) el cual estima que la economía de Estados Unidos, a largo plazo, será la más perjudicada por la espiral de las referidas barreras arancelarias (*El País*, 9 de octubre de 2018), enrarece el por sí complejo escenario en materia de relaciones económicas entre las dos principales potencias comerciales del mundo.

Ejercicios regionales de cooperación internacional

Se pueden reseñar algunos ejercicios multilaterales de cooperación internacional que reanimaron el papel de los países emergentes en pro de un mundo multipolar. Enmarcada en el referenciado desencuentro comercial entre Washington y Beijing, el sentido proactivo a favor de la colaboración entre diferentes naciones quedó patente en la Cumbre de los BRICS en julio y en la XXXI Cumbre de la Unión Africana (UA), también en julio de este año.

Los países BRICS se reunieron del 25 al 27 de julio en Sudáfrica, cuyo encuentro culminó con la firma de la “Declaración de Johannesburgo”. Ratificó que “en el marco de las reglas de la Organización Mundial de Comercio, apoyamos y volvemos a aprobar el comercio transparente y multilateral [...]. Sabemos que el sistema comercial multilateral afronta dificultades sin parangón y enfatizamos la importancia de la economía mundial transparente” (*Granma*, 28 de julio de 2018).

En la XXXI Cumbre de la Unión Africana (UA) celebrada en Mauritania del 1 al 2 de julio, cuyo lema fue “Vencer la corrupción: una vía duradera para la transformación de África”, se reafirmó el papel de la ONU en la gestión del conflicto sobre el Sahara marroquí con el acompañamiento de la UA. También se creó el Observatorio Africano de la Migración en Marruecos. Del referido encuentro sobresale la confianza

de los participantes en el multilateralismo para afrontar los problemas de la paz y la seguridad que aquejan al continente.

En dicha Cumbre se creó la Agencia del Desarrollo de la Unión Africana (African Union Development Agency: AUDA) la cual entrará en operaciones en enero de 2019 a efecto de lograr, conjuntamente con la Nueva Asociación para el Desarrollo en África (NEPAD), la implementación de la Agenda 2063 para llevar a cabo diversos programas de desarrollo en los países miembros de la UA (*African Union*, 6 de julio de 2018).

En todos los casos aquí descritos las referencias directas o indirectas sobre el proteccionismo y el aislacionismo apuntan sigilosamente a la Casa Blanca bajo el liderazgo de Donald Trump. Sin embargo, a pesar del pesimismo global sobre la estrategia de la Unión Americana hacia su aislacionismo, otra noticia positiva en favor de la integración regional se dio cuando Estados Unidos y Canadá anunciaron el 30 de septiembre de 2018 haber alcanzado “un pacto, junto con México, sobre un nuevo y modernizado acuerdo comercial para el siglo XXI: el acuerdo Estados Unidos-México-Canadá (USMCA, por sus siglas en inglés)” (*Público*, 1 de octubre de 2018).

A lo largo de los casi dos años de la presidencia de Donald Trump, el riesgo de una ruptura entre América del Norte siempre estuvo latente. Sin embargo, la opinión pública moderada en la región percibía que el verdadero conflicto comercial era entre Estados Unidos y China y, por ese motivo, tarde o temprano se alcanzaría un acuerdo norteamericano, como en efecto ocurrió antes de las elecciones intermedias que renovarían el Congreso estadounidense en noviembre de 2018.

La confrontación globalismo versus aislacionismo

La cooperación, el desarrollo, la integración, el multilateralismo y el globalismo, encontraron altas oposiciones durante el segundo semestre de 2018. Esto se hizo patente en el estancamiento de las negociaciones entre la UE y el Reino Unido respecto al *brexit*, la nueva arremetida de Donald Trump contra los miembros de la OTAN y el discurso que dirigió el presidente de los Estados Unidos en la Asamblea General de la ONU, precisamente en contra del globalismo.

En el caso del *brexit*, desde el 2017 quedaba claro que la ni UE ni el Reino Unido alcanzaría un acuerdo satisfactorio para ambas partes de manera tersa. Esto se reafirmó en la reunión del Consejo Europeo celebrada en Salzburgo en septiembre de 2018 cuando la UE rechazó la propuesta británica de pactar una salida “blanda” que, incluso, fue tachada de “inaceptable” por el premier francés Emmanuel Macron (*El País*, 2018). En Reino Unido la opinión pública sigue dividida al respecto: según una encuesta de julio se reveló que el 51% de los británicos estarían a favor de realizar un nuevo referéndum respecto a las negociaciones con la UE (*Le Monde*, 27 de julio de 2018).

También, los países europeos miembros de la OTAN volvieron a resentir las reclamaciones de Donald Trump respecto a los “compromisos” económicos de la alianza atlántica. Hay quienes ven en la actitud “hostil” del presidente estadounidense los signos de un cambio fundamental, incluso para la “concepción misma de occidente” (Kettle, 2018). Precisamente, durante la cumbre internacional de la OTAN celebrada en Bruselas del 11 al 12 de julio, el presidente Donald Trump pidió a los líderes de la Alianza duplicar los gastos en defensa del 2% al 4% del PIB (*El País*, 12 de julio de 2018), lo que irremediablemente puede repercutir de forma negativa en los presupuestos de Asistencia Oficial para el Desarrollo provenientes de tales Estados.

En ambos casos, las discusiones sobre el complejo proceso del *brexit* junto con las presiones estadounidenses respecto a la OTAN deben verse como noticias que afectan compromisos relacionados con la agenda global de desarrollo.

Lo hasta aquí expuesto evidencia un fragmentado escenario internacional de división entre las posturas globalistas versus las aislacionistas-proteccionistas. Esto quedó patente en la intervención de presidente Trump ante la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2018. En su discurso revivió la Doctrina Monroe, arremetió contra China, sentenció que Alemania dependería del gas ruso en detrimento de la seguridad europea y enmarcó el tono de su intervención con claros tintes aislacionistas. Diversos medios retomaron sus palabras: “Aquí en el hemisferio occidental, estamos comprometidos a mantener nuestra independencia de la intrusión de potencias extranjeras expansionistas”, dijo Trump. Luego, agregaría: “Ha sido la política formal de nuestro país desde el presidente (James) Monroe que rechazamos la interferencia de naciones extranjeras en este hemisferio y en nuestros propios asuntos” (*BBC Mundo*, 26 de septiembre de 2018).

Meses antes, el 18 de junio, Estados Unidos se retiró oficialmente del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, tras “una declaración ante la prensa la embajadora estadounidense, Nikki Haley, que no aceptó preguntas” (*El Mundo*, 19 de julio de 2018).

En contraposición a Trump, desde el mismo escenario neoyorquino Emanuel Macron pronunció un discurso a favor de la globalización y la cooperación internacional. En su defensa de una visión contraria al aislacionismo, el presidente francés sentenció que “solo la acción colectiva permite el mantenimiento de la soberanía y la igualdad de las personas en cuyo nombre actuamos. Esta es la razón por la que debemos tomar medidas contra los desafíos climáticos, demográficos y digitales. Nadie puede abordarlos por sí solo” (*CNN*, 26 de septiembre de 2018).

Los informes de la ONU sobre la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible

El Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2018 de la ONU muestra áreas de progresos insuficientes para cumplir con las metas y otros propósitos de la Agenda

2030. Entre los datos preocupantes del Informe, destacan: “1) que los jóvenes tienen tres veces más posibilidades de estar desempleados que los adultos y menos de la mitad de todos los niños y los adolescentes alcanzan los niveles mínimos de lectura y matemáticas; 2) en 2015, 2300 millones de personas permanecían sin acceso a un servicio de nivel básico de saneamiento y 892 millones de personas continuaban practicando la defecación al aire libre; 3) cerca de mil millones de personas de zonas rurales aún carecen de electricidad; 4) en África subsahariana la incidencia del VIH entre las mujeres en edad reproductiva es diez veces mayor que el promedio mundial; 5) nueve de cada diez personas que viven en ciudades respiran aire contaminado; 6) la desigualdad de género continúa manteniendo a las mujeres en una posición más rezagada y las priva de derechos y oportunidades básicas” (Naciones Unidas, 2018: 3). Por supuesto, el Informe centra su argumentación en la necesidad de afrontar colectivamente los desafíos de la Agenda 2030, pero esto choca con el desinterés del actual Gobierno estadounidense por contribuir a una coalición global para el desarrollo.

Junto a la poca voluntad de los gobiernos para cumplir sus compromisos con el desarrollo global, también se debe considerar el clima económico que tampoco lo favorece y, en cierta medida, explica en parte la referida propensión. El 8 de octubre el FMI pronosticó un crecimiento global de un 3,7%, cuantía menor que su previsión de julio, que ubicaba el indicador en 3,9% para 2018 y 2019 (*El Financiero*, 8 de octubre de 2018). El lector cuidadoso coincidirá con esta institución financiera en que las razones de tal cifra se encuentran en el multicitado incremento de aranceles en varios países, así como a “un complicado panorama para mercados emergentes” (*El Financiero*, *op. cit.*). En el pronóstico referido, el FMI considera que el crecimiento para 2019 de Estados Unidos bajará del 2,9 en 2018 al 2,5%, y el de China del 6,4 al 6,2%. En el caso de la zona euro, el pronóstico de expansión para 2018 baja a 2% desde 2,2 (*Forbes*, 8 de octubre de 2018). Ese mismo día la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) informó que “las principales economías mundiales que forman parte de la organización muestran la tendencia a la desaceleración” (*Forbes*, 8 de octubre de 2018).

Aunado a lo anterior el crecimiento del PIB de los países que forman parte de la OCDE presentan variaciones, principalmente hacia la baja. Lo que consolida la idea, en términos generales, de que la agenda global para el desarrollo se encuentra estancada, no solo por la falta de voluntad de las naciones por cumplir sus compromisos conforme a los retos asumidos, sino también porque las economías no terminan de consolidar crecimientos sostenibles, lo cual disminuye las condiciones propicias para destinar recursos y esfuerzos de más amplia magnitud al desarrollo global.

Consideraciones finales

Después de un repaso de los principales acontecimientos internacionales en el segundo semestre del 2018 se aprecia que el periodo continuó marcado por las crisis

políticas, comerciales y diplomáticas, dejando en un segundo plano la agenda global del desarrollo. No se aprecia ni suficiente voluntad política ni un escenario económico internacional que contribuya a revitalizar dicha agenda por parte de actores clave (y con amplias responsabilidades en función de su enorme potencial), en donde sobresale el Estados Unidos de Donald Trump.

A pesar de los esfuerzos multilaterales se evidencia que no hay una conducción conjunta ante estos derroteros como se demostró en la Asamblea General de la ONU con las posiciones contrarias cristalizadas entre Donald Trump y Emmanuel Macron. Si bien la ONU enfatiza en la urgencia de afrontar de manera colectiva los desafíos de la agenda del desarrollo, los caminos van en dirección contraria a una coalición global a favor de compromisos fehacientes en pro del cumplimiento de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y propósitos afines.

Es evidente que la agenda global del desarrollo requiere de un impulso inaplazable para alcanzar sus objetivos venideros y retos acumulados. Lamentablemente, el entorno internacional no augura cambios sustanciales y las proyecciones políticas y económicas para el año próximo no apuestan a un reposicionamiento del desarrollo en la agenda global en pro de un entorno global más equitativo, incluyente y sostenible.

Bibliografía

- AFRICAN UNION (2018): “Summary of the key decisions and declarations of the 31st African Union Summit”, disponible en <https://au.int/en/pressreleases/20180706/summary-key-decisions-and-declarations-31st-african-union-summit>
- BBC MUNDO (2018a) “Crisis en Nicaragua: 5 objetos que explican qué está pasando en el país centroamericano”, disponible en <https://www.bbc.com/mundo/media-44969941>
- (2018b): “Brexit: Reino Unido no les dará trato preferente a los migrantes de la Unión Europea”, disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-45638027>
- (2018c): “Qué es la doctrina Monroe que Trump reflató en la ONU contra la influencia de ‘potencias extranjeras’ en América Latina”, disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45648320>
- CNN (2018): “Macron recrimina el mensaje aislacionista de Trump durante la cumbre de la ONU”, disponible en <https://cnnespanol.cnn.com/2018/09/26/macron-recrimina-el-mensaje-aislacionista-de-trump-durante-la-cumbre-de-la-onu/>
- EL FINANCIERO (2018): “FMI recorta su pronóstico de crecimiento mundial tras primeros efectos de guerra comercial”, disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/fmi-recorta-su-pronostico-de-crecimiento-mundial-para-2018-y-2019>
- EL MUNDO (2018): “EEUU se retira oficialmente del Consejo de Derechos Humanos de la ONU: ‘No es digno de su nombre’”, disponible en <http://www.elmundo.es/internacional/2018/06/19/5b297592468aebdf5e8b4615.html>

- EL PAÍS (2018): “La UE rechaza el plan de May y deja a Londres ante el abismo de un *brexit* inaceptable”, disponible en https://elpais.com/internacional/2018/09/20/actualidad/1537445005_999903.html
- EL PAÍS (2018): “Trump pide a sus aliados que eleven su gasto militar hasta el 4% del PIB y España liderará la formación de los militares de Túnez en la lucha contra el terrorismo yihadista”, disponible en https://elpais.com/internacional/2018/07/11/actualidad/1531297650_052000.html
- EL TIEMPO (2018) “OEA reafirma idea de salida pacífica a crisis venezolana”, disponible en <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/oea-reafirma-idea-de-salida-pacifica-a-crisis-venezolana-269250>
- FORBES (2018a): “OCDE advierte debilitamiento en principales economías”, disponible en <https://www.forbes.com.mx/ocde-advierte-debilitamiento-en-principales-economias/>
- (2018b): “FMI recorta previsión de crecimiento mundial para 2018 y 2019”, disponible en <https://www.forbes.com.mx/fmi-recorta-prevision-de-crecimiento-mundial-para-2018-y-2019/>
- GRANMA (2018): “¿Qué temas se abordaron en la X Cumbre del Brics?”, disponible en <http://www.granma.cu/mundo/2018-07-29/que-temas-se-abordaron-en-la-x-cumbre-del-brics-29-07-2018-20-07-13>
- KETTLE, Martin (2018): “Trump is hellbent on destroying the Nato alliance”, *The Guardian*, disponible en <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/jun/27/donald-trump-nato-europe-ally>
- LE MONDE (2018): “Brexit: une majorité de Britanniques en faveur d’un nouveau référendum”, disponible en https://www.lemonde.fr/referendum-sur-le-brexit/article/2018/07/27/brexit-une-majorite-de-britanniques-en-faveur-d-un-nouv-eaureferendum_5336687_4872498.html
- MAZARR, Michael J.; GENTILE, Gian; MADDEN, Dan; PETTYJOHN, Stacie L.; CRANE, Yvonne K. (2018): “The Korean Peninsula: Three Dangerous Scenarios”, *RAND Corporation*, disponible en https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE200/PE262/RAND_PE262.pdf
- MINCIT (2018): “En Nueva York, países de la Alianza del Pacífico y del Sudeste Asiático avanza en agenda conjunta”, disponible en http://www.mincit.gov.co/publicaciones/imprimir/41549/en_nueva_york_paises_de_la_alianza_del_pacifico_y_del_sudeste_asiatico_avanza_en_agenda_conjunta
- NACIONES UNIDAS (2018): “Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2018”, disponible en <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2018/TheSustainableDevelopmentGoalsReport2018-ES.pdf>
- PÚBLICO (2018): “EEUU, Canadá y México alcanzan un nuevo pacto comercial que sustituirá al Nafta”, disponible en <https://www.publico.es/internacional/acuerdo-comercial-nuevo-pacto-comercial-eeuu-canada-mexico-sustituira-nafta.html>
- UGARTECHE, Óscar y OCAMPO, Alfredo (2018): “La guerra comercial Estados Unidos-China: una visión panorámica”, disponible en https://www.alainet.org/es/articulo/195773?utm_source=email&utm_campaign=alai-amlatina

16

¿Espejismo o realidad?: impulsos, obstáculos y retos del nuevo Gobierno

Mirage or reality?: impulses, obstacles and challenges of the new Government

KATTYA CASCANTE*



PALABRAS CLAVE

Agenda 2030; Marca España; Presupuesto; Planificación; Instituciones.

RESUMEN Este artículo analiza las recientes medidas tomadas en la política española de cooperación internacional al desarrollo por el nuevo Gobierno, para renovar los compromisos y el marco de acción en la Agenda 2030 y la política de Ayuda al Desarrollo. Un espejismo, si los recursos y marco jurídico-institucional no permiten afrontar los compromisos asumidos y próximos desafíos.

KEYWORDS

2030 Agenda; Spain brand; Budget; Planification; Institutions.

ABSTRACT This article analyzes the recent Government Administration's measures for the Spanish policy of international development cooperation, to renew the commitments and the action framework of the 2030 Agenda and the Aid for Development policy. These could just be a mirage in case the resources and a sufficient legal-institutional framework aren't obtained to face the assumed commitments and upcoming challenges.

MOTS CLÉS

Agenda 2030; Marque d'Espagne; Budget; Planification; Institutions.

RÉSUMÉ Cet article analyse les mesures prises récemment par le nouveau gouvernement dans le cadre de la politique espagnole de coopération internationale pour le développement, visant à renouveler les engagements et le cadre d'action de l'Agenda 2030 et la politique d'aide au développement. Un mirage si les

* Katty Cascante es politóloga especializada en relaciones internacionales y cooperación internacional para el desarrollo. Profesora de Relaciones Internacionales en la facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

ressources et le cadre juridique-institutionnel ne permettent pas de faire face aux engagements assumés et aux défis dans un avenir proche.

Introducción

Este artículo analiza las decisiones del nuevo Gobierno para la cooperación española. Una nueva Administración que ha expresado un mayor interés sobre la política exterior y, específicamente, la política española de cooperación internacional al desarrollo (PECID). Así lo reflejó el actual presidente del Gobierno Pedro Sánchez, en su discurso de investidura del pasado día 2 de junio: “Aplicar una política de solidaridad para con aquellos países que están ahora mismo recibiendo los flujos de refugiados provenientes tanto de Siria como de Iraq, y articular una nueva política de cooperación que signifique la nueva relación con América Latina y también con África”.

Un discurso que recupera la línea de apoyo a la cooperación del PSOE y que permite esperar un cambio de rumbo en la PECID de los últimos siete años. En los próximos meses se verá si se produce una recuperación, o de nuevo, el ensimismamiento de la política nacional —Marca España—, impide ampliar los horizontes previstos hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Se aprovecha, por tanto este espacio, para analizar los impulsos, obstáculos y desafíos que debería contemplar el nuevo Gobierno.

Desde los impulsos, cabe destacar que en los primeros 100 días, el Gobierno de Sánchez ha puesto especial énfasis en la materia que nos ocupa. La creación de un Alto Comisionado para la coordinación de actuaciones para el cumplimiento de la Agenda 2030¹, dependiendo directamente de Presidencia del Gobierno, supone revitalizar orgánicamente la degradada política de cooperación al desarrollo, con menos presencia en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) y de gran irrelevancia en la recortada Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID). La activación de la Agenda 2030 en las Comunidades Autónomas (CCAA) también rema en esta dirección. Por otro lado, los obstáculos a superar no resultan menores. Cabalgar sobre el V Plan Director, determinado por la herencia política, desprovisto de recursos en medio de la incertidumbre presupuestaria para 2019, tan vinculada a la inestabilidad del actual Gobierno, pone en un gran riesgo las expectativas reflejadas en el último Eurobarómetro. Este informe refleja que más de la mitad de la población española (58%) considera que abordar la pobreza en los países en desarrollo debería ser una prioridad de este Gobierno. Finalmente, en los desafíos

¹ Real Decreto 419/2018, de 18 de junio, por el que se reestructura la presidencia del Gobierno. Boletín Oficial del Estado (BOE) del 19 de junio, disponible en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-8154

pendientes, se revisa esa hoja de ruta que trata de ser el Plan de Acción (2018-2020), donde la coherencia de la política española con la COP 24 de Cambio Climático en Katowice (Polonia), en el mes de diciembre, se hace imprescindible para superar el cuestionamiento de un país que ha aumentado sus emisiones de gases de efecto invernadero un 4,5% entre 2017 y 2016.

En realidad, se trata de impulsos que tienen que superar obstáculos que entrañan grandes desafíos. Por ello en las diferentes secciones se puede observar esta paradoja y escaso rigor compartimental.

Impulsos

Consciente de que la política no son solo gestos, el de la creación de un Alto Comisionado para el cumplimiento de la Agenda 2030 sin embargo, ha resultado de lo más pertinente, ya que responde a una doble demanda. Por un lado, otorga, desde un marco de coherencia de políticas para el desarrollo, una visible prioridad a la ejecución de la Agenda 2030, ya que depende directamente de Presidencia del Gobierno. Por otro lado, brinda la oportunidad a Cristina Gallach su coordinación, un justo reparto de autoridad, no solo por su trayectoria y por tanto posición, sino también por su condición. España que lleva apostando más de 15 años por un enfoque de género como estrategia política en su cooperación al desarrollo, mantiene la triste brecha de un 62% de hombres en puestos de responsabilidad en un sector altamente feminizado (67% mujeres y 33% hombres). Este gesto, dota de un alto valor ejecutivo el cumplimiento de la Agenda 2030, ya que se coloca con igual o mayor prioridad al resto de tareas a desempeñar en el resto de los ministerios, al tiempo que envía un potente mensaje de compromiso del actual Gobierno con la equidad.

Desde este Comisionado, no solo se va a centralizar el seguimiento y evaluación de las actuaciones de los órganos competentes de la Administración General del Estado, también se impulsará la elaboración y desarrollo de los planes y estrategias necesarios para el cumplimiento de la Agenda 2030 (R.D., 419/2018). Al resaltar la interlocución del MAEC, se reconoce gran parte del ostracismo e irrelevancia que los últimos años, se ha mantenido política y presupuestariamente en esta cartera. Como objetivo de acción exterior, que el MAEC recupere esta presencia, significa entre otras cosas, repensar la agenda de la política de Estado del Alto Comisionado de la Marca España². Bajo el objetivo marcado por el anterior Gobierno, esta política prioriza la “promoción del español por el mundo” y con el actual Ejecutivo, ya se ha declarado que se “pretende dar una dimensión más plural a ese proyecto de afianzar la imagen

² Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España. Depende funcionalmente del presidente del Gobierno, a través del Consejo de Política Exterior, y orgánicamente del ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Fue creado por el Real Decreto 998/2012, de 28 de junio.

exterior de España, con una partida presupuestaria específica” (*El País*, 2018). Con el presupuesto todavía en el aire, habrá que esperar al siguiente número de esta revista para ver exactamente en qué puede traducirse esta intención.

En cualquier caso, desde el nuevo Gobierno, el interés de promocionar la imagen de España, tendría que ser compatible con la estrategia de una mayor implicación en el ámbito multilateral, especialmente con la Organización de las Naciones Unidas (NN UU). Un propósito que se ha reflejado en la 73ª Asamblea General con el compromiso de apoyar la reforma del sistema de NN UU, propugnada por el SG Guterres para lograr unas NN UU capaces de actuar de forma integral y coherente, tanto en el terreno, como desde sus sedes en Nueva York, Ginebra, Viena, Nairobi y el resto del mundo. Bajo el objetivo de integrar los tres pilares paz-desarrollo-DD HH, esta reforma propone reforzar la diplomacia preventiva, y romper con las dinámicas de duplicidades y luchas competenciales dentro de la Secretaría, así como entre los organismos y agencias del sistema de desarrollo, que actualmente presenta solapamientos y disfunciones en temas comunes.

Elementos de reforma que también se contemplan en la organización jurídico-institucional de las últimas dos legislaturas. Entidades en sede como la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), la Fundación Carolina, la propia AECID y la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible, así como en terreno (Oficinas Regionales, OTC, Centros de Formación), mantienen mandatos fragmentados y descoordinados, dando una imagen confusa de la política de cooperación al desarrollo. Es preciso abundar en las responsabilidades y funciones (incluyendo la adscripción del personal que tienen para ejecutar las acciones de cooperación) y la articulación de las mismas con los otros pilares de la acción exterior de España (Domínguez y Al-Said, 2017). La actual estructura responde a un marco jurídico-institucional, que permite solo mejoras operativas marginales, la mayoría de carácter cosmético (de imagen exterior como la unificación de la Marca España). Como se deduce del análisis de la Ley de Acción Exterior³, se han reforzado los intereses nacionales de España y el carácter de autoayuda de la AOD frente la cooperación a favor de los países en desarrollo, y el bilateralismo frente al multilateralismo (SGCID, 2015: 17).

Otro gran impulso se materializa en la activación de la Agenda 2030 para las CC AA. Actualmente, más de la mitad cuentan con una estrategia o plan de acción para implementar los ODS desde sus competencias regionales. Esta iniciativa, se suma al proyecto lanzado el pasado mes de mayo para la elaboración de una ley de cooperación entre el Estado y las CC AA para regular y preservar el autogobierno en foros de naturaleza multilateral, como en la UE. Desde el Senado, esta necesidad se contempla prioritaria, no solo para implementar la Agenda 2030, también para fomentar dinámicas de

3 Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-3248>

cohesión interna, con la designación de un representante para todas las comunidades, y así favorecer la implicación de las autonomías en la voluntad general.

Junto a estas reformas, emerge la incertidumbre sobre la posibilidad real o no de restablecer la situación de la PECID de 2011. La previsión en el mes de octubre no derrocha optimismo, ni siquiera considerando que esta legislatura se ultime. Los obstáculos estructurales, así como los recientemente creados, se suman al imposible horizonte económico de destinar el 0,7% de la RNB nacional planteado por NNUU (UNCTAD, 1968), el CAD (1969), la UE (2006) y (Addis Abeba, 2015). Ni siquiera será posible, antes de que acabe la década, acercarse a las cifras alcanzadas por la AOD del pasado decenio, menos aún con la limitación del déficit público y los niveles record alcanzados por la deuda pública en 2018.

Obstáculos

La Ley de Presupuestos Generales del Estado impide, desde 2013, realizar operaciones que supongan un incremento del déficit público. Los objetivos de déficit público redefinidos por el nuevo Gobierno, no superarán el 2,7% del PIB este año y las previsiones son que se reduzca hasta un 1,8% en 2019. Este escenario, unido a las cifras record de deuda externa alcanzadas durante el último trimestre del año, sumado a la falta de acuerdo político para la aprobación de la Ley General de Presupuestos del Estado de 2019, no solo no predicen una mejora de los recursos destinados a la política de cooperación⁴, tampoco auguran un cambio en la naturaleza de los instrumentos. El límite del déficit público imposibilita las operaciones de apoyo a organismos multilaterales financieros por parte del FONPRODE (hasta ese momento, el 80% de los fondos ejecutados)⁵, y ha reorientado la ayuda (créditos) a los Estados y, por tanto, haciéndola bilateral y más propensa a los intereses del donante, tal y como se señala en el Informe de Pares (OCDE, 2016: 64). Este cambio hacia una fisionomía reembolsable de los instrumentos de cooperación, debería revisarse también desde las consecuencias para los destinatarios en el acceso y finalidad de los fondos de la AOD y no solo desde los criterios de oportunidad y decisión del donante.

- 4 En la LPGE de 2018 no se contempló el acuerdo del 5 de diciembre de 2017 en el que todos los grupos parlamentarios aprobaron una Proposición no de Ley en la que se afirmaba que era “imprescindible recuperar progresivamente los recursos destinados a Cooperación en los próximos Presupuestos Generales del Estado, avanzando en el incremento de los fondos de la AOD hasta el 0,4% de la RNB en 2020”. CONGD (2017): “Presupuestos 2018: la Cooperación no puede esperar”, disponible en <https://coordinadoraongd.org/2017/12/presupuestos-2018-la-cooperacion-no-puede-esperar/>
- 5 El FONPRODE vuelve a situarse en 199,230 millones de euros para 2018, al igual que en 2017, a pesar del informe emitido en 2016 por del Tribunal de Cuentas, que constataba que parte de ese dinero público se transfiere a los países empobrecidos a través de fondos de inversión que operan desde paraísos fiscales (CONGDE, 2017).

Por otra parte, secundar el V Plan Director (2018-21), recientemente aprobado y reconocido como el “más participado de la historia”⁶ supone elegir entre dos opciones: modificarlo o no considerarlo. Si el documento principal de la planificación de la PECID para los próximos 3 años no responde a los objetivos de este cambio de rumbo⁷, lo coherente sería considerar una nueva versión del mismo. Si bien esto evidencia lo interesante que sería convertir el Plan Director de la PECID en un documento de consenso para una política de Estado, lo cierto es que en realidad, impone una hoja de ruta de difícil compromiso. Si se decidiese no considerarlo, se abundaría en el argumento de relegarlo a la mera formalidad y retórica y desecharlo como un documento útil de trabajo y de compromiso político. Habría que evitar, por tanto, reducir su relevancia así como no contemplar la revisión del mecanismo de seguimiento que la PECID creó en 2012, dado que responde más a una agenda de trabajo, que a un informe anual sobre la consecución de objetivos y análisis de resultados. La Comunicación anual de la SGCID (última en 2015) no responde a este requisito, por lo que habría que crear un mecanismo que integrase un marco de rendición de cuentas ajustado en tiempo, contenido, forma y difusión, suficiente para todos los actores (incluido opinión pública) y ámbitos.

Otro obstáculo a superar por el nuevo Ejecutivo, es el progresivo abandono de la financiación pública al tercer sector. Si bien, la retirada del sector público supone una oportunidad para mayor implicación ciudadana en la PECID, a través de la financiación privada (empresas y base social con donaciones o vinculaciones asociativas), este no puede dejar de lado su imbricación y compromiso con la sociedad civil. En el 2016, la financiación de origen privado ha superado a la pública. Las ONGD recibieron

- 6 Denominación que algunos representantes de la AGE dieron al Vº PD de la PECID tras ser aprobado en el Consejo de Ministros del 23 de marzo de 2018, a pesar de haber sido en votación del Consejo de Cooperación al Desarrollo, rechazado por la mayoría de las formaciones políticas, las ONG, los sindicatos, los expertos y expertas, las universidades y las comunidades autónomas y municipios en los que no gobernaba el PP. Acceso al Vº PD MAEC (2018) Vº Plan Director de la cooperación española, disponible en <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/CooperacionAlDesarrollo/Documents/V%20Plan%20Director%20de%20la%20Cooperaci%C3%B3n%20Espa%C3%B1ola.pdf>
- 7 La Comisión de Seguimiento del Vº PD del Consejo de Cooperación señalaba en sus valoraciones carencias específicas: falta de profundidad a la hora de plantear los desafíos de la cooperación española; imprecisión de los mecanismo de gestión; poca concreción en las implicaciones estratégicas y operativas que supone la Agenda 2030 para España (ejemplificando: DD HH como prioridad política, metas e indicadores desagregados por género, concreción en los planteamientos de sostenibilidad, etc.); disparidad temporal entre los marcos de acción previstos por el Vº PD (3 años) y la Agenda 2030 (13 años); ausencia de concreción en los instrumentos para integrar a los distintos actores en la construcción de alianzas; disociación entre las prioridades geográficas y los criterios alegados para establecerlas (IDH, Gini, pobreza multidimensional y capacidad de gestión de riesgos); inexplicable estrategia sectorial basada en “otros recursos financieros y no financieros”; carencia de una memoria económica y de un marco de resultados de gestión asociado a objetivos; superficial atención a la provisión de Bienes Públicos Regionales y Globales; entre otros. MAEC (2018): “Informe sobre la propuesta de Vº Plan Director de la cooperación española 2018/2021 (Com. Seguimiento 15 de febrero) en el Consejo de Cooperación”, disponible en <https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2018/02/3.1-Informe-V-Plan-Director-Com-Seguimiento.pdf>

financiación privada por un monto de 327,65 millones de euros frente a los 235,74 millones de euros de fondos públicos, lo que supone un 44% más que en 2012. Este incremento, al no consolidarse en una subida proporcional de los ingresos totales de las ONGD, pone sobre la mesa la retirada del sector público en esta materia, en concreto, sobre el sector de la educación para el desarrollo. Este instrumento se ha visto recortado hasta tres veces desde la AGE y no ha tenido ninguna propuesta de recuperación durante 2017 (CONGDE, 2018).

En línea con los impulsos descritos, la educación para el desarrollo es una herramienta fundamental de conocimiento para entender y participar en la Agenda 2030 y para conseguir una implicación ciudadana que secunde y hasta lidere, la consecución de este desafío. Cabe recordar que las cifras del Eurobarómetro de la UE y la cooperación al desarrollo, publicado en septiembre de 2018, confirman el interés que la sociedad española tiene por respaldar una política de Ayuda Oficial al Desarrollo. Frente al 44% que considera necesario incrementar la cuantía (12 puntos por encima de 2016), hay un 44% que considera aceptable dejarla como está (9 puntos por debajo de 2016) y tan solo un 7% que considera necesario rebajarla (un punto por debajo de 2016). Si bien, el cumplimiento de los ODS, que significa superar las limitaciones de la AOD, obliga a extender el compromiso al resto de políticas públicas y actores, no puede ser residual la formación y opinión pública de la ciudadanía. Para ello, resulta un imperativo por una lado, elevar ese 6% (34,42 millones de Euros) que actualmente destinan las ONGD a la educación para el desarrollo (CONGDE, 2018). Por otro lado, debería contemplarse como asignatura curricular en el sistema educativo español, de manera que garantizase conocimientos básicos para la participación activa y opinión crítica sobre el desempeño del Gobierno ante la implementación esta política y la propia Agenda 2030.

Desafíos

El desafío más importante no recae exclusivamente en implementar la Agenda 2030 en el ámbito nacional, sino en acompañar a aquellos países que no pueden cumplirla. Para ello, la PECID se hace imprescindible. Más aun, cuando el 65% de la población española considera que pueden jugar un papel relevante en la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo (Eurobarómetro, 2018). Por eso, es importante no confundir el avance la Agenda 2030 en España con el esfuerzo de España por implementar la Agenda 2030 en el ámbito internacional.

Mientras en el *ranking* del Índice global sobre avances en los ODS España aparece en el puesto 25 de 156 países, se posiciona en el vagón de cola en relación a la financiación de la AOD entre los países de la OCDE (CAD, 2018), o en el *penúltimo* lugar de entre los países de la UE en la recaudación de impuestos ambientales. Esta falta de coherencia entre las políticas e iniciativas para el desarrollo sostenible, afecta directamente al éxito, que a medio y/o largo plazo, se pretenda conseguir

al abordar este desafío. Incluso, en los avances de España sobre la Agenda 2030, se desvelan graves incoherencias, retos que hay que asumir con actuaciones muy concretas y medibles.

Esta es la conclusión a la que llega el Observatorio de Sostenibilidad, que evalúa anualmente el estado y las tendencias de 151 indicadores que miden los ODS utilizando las bases de datos de NNUU y Eurostat. El informe de sostenibilidad de España 2018 señala por ejemplo, que a pesar de sus excelentes puntuaciones en esperanza de vida, tasa de suicidio, autopercepción de la propia salud y dotación de médicos, sus avances en el ODS 3 de Salud y Sanidad, España refleja un gasto público por habitante de los más bajos de Europa en 2015, solo por delante de Portugal y de Grecia. Otro ejemplo, es el desarrollo del ODS 7, relativo a la energía. En sus avances, inquieta conocer por un lado, cómo el beneficio de las empresas españolas duplica el de las europeas, lo que deriva en que España tenga la energía más cara de Europa. Por otro lado, el elevado nivel de dependencia energética del 80% de las energías fósiles no solo supone una elevada salida de divisas, también un boicot a las renovables. El *impuesto al sol* sigue existiendo en las instalaciones mayores de 10 KW y en las instalaciones menores es tal la complejidad burocrática y las trabas administrativas, que de hecho nadie pone tejados solares. Ni siquiera los *Ayuntamientos del cambio*. Los saltos hidroeléctricos que están en régimen de concesión de las compañías eléctricas no se reclaman por parte de las administraciones, actuaciones que disminuirían el precio de la energía para todos. Como tercer ejemplo, a su vez vinculado al próximo compromiso en Polonia de la COP 24, el avance sobre el ODS 13 de lucha contra el cambio climático, refleja el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero en un 4,5%. Se descubren empresas que ponen el logotipo de los 17 ODS en sus actuaciones a pesar de haber aumentado sus emisiones un 15%. En España tan solo 10 empresas emiten el 27% de todo lo que se emite y algunas de ellas, como las petroleras, emiten lo mismo desde hace décadas.

El reto de cumplir con la Agenda 2030 sobre el territorio español debe estimular el desarrollo de la misma en aquellos países que la ratificaron. En este sentido, son necesarios recursos, a través de la PECID para que el 40% más pobre de la población mundial vea incrementados sus ingresos por encima del promedio nacional (NNUU, 2015). Para ello, la AOD ocupa un papel imprescindible, ya que por su naturaleza consigue, si hay voluntad para ello y se limita su habitual instrumentación por parte de la política exterior, afinar en los sectores y colectivos más vulnerables. Ni siquiera las cuantiosas remesas podrían compensar su labor de distribución de la riqueza en aquellos países más empobrecidos.

Consideración final

Si de verdad se quiere avanzar en España en materia de cooperación al desarrollo a la par que apostar por la implementación de la Agenda 2030, habría que elaborar

una Política para el Desarrollo Global Sostenible, donde el término global incluyera a la vez que una mira externa, una interna, y a los diferentes actores (incluida la opinión pública).

Bibliografía

- CAD (2018): “Development Co-operation Report 2018: Joining Forces to Leave No One Behind”, disponible en <https://bit.ly/2AatRz8>
- CINCO DÍAS (2018a): “La deuda pública española supera los 1.160 billones de euros, en el tercer trimestre de 2018, lo que supone frente al conjunto de la Economía, un 98,1% sobre el PIB”, disponible en https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/09/28/midinerio/1538134083_095465.html
- CINCO DÍAS (2018b): “El Gobierno eleva el déficit 0,5 puntos este año y el próximo, unos 12.000 millones”, disponible en https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/07/12/mercados/1531417443_382279.html
- CONGDE (2018): “Informe del sector 2017”, disponible en <http://informe2017.coordinadoraongd.org/>
- DE LA IGLESIA CARUNCHO, M. (2018): “Lentitud del Gobierno a la hora de impulsar la Agenda 2030, aprobada en Naciones Unidas” *Mundiario*, disponible en <https://www.mundiario.com/articulo/politica/espana-modelo-desarrollo-sostenible/20180416222747119461.html>
- DOMÍNGUEZ MARTÍN, R. y AL-SAID ALBELLA, A. (2017): “Metasíntesis del conocimiento generado por la cooperación española ¿atrapada en el tiempo?”, MAEC, disponible en http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/metasisntesis_online_completo.pdf
- EL PAÍS (2018): “El Gobierno da un giro a Marca España y coloca a Irene Lozano al frente”, disponible en https://elpais.com/politica/2018/10/08/actualidad/1539029663_689706.html
- EUROPAPRESS/ESPAÑA (2018): “Expertos apuntan en el Senado a una ley de cooperación entre CC AA para mejorar la participación de las autonomías”, disponible en <https://www.europapress.es/nacional/noticia-expertos-apuntan-senado-ley-cooperacion-ccaa-mejorar-participacion-autonomias-20180517173727.html>
- EUROSTAT (2018): “Eurobarómetro de ciudadanos UE y cooperación al desarrollo, de julio y publicado en septiembre de 2018”, disponible en [ebs-476-summary-20180925_en.pdf](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&code=sdg-17-10&plugin=1)
- IPCC (2018): “Summary for Policymakers was formally approved at the First Joint Session of Working Groups I, II and III of the IPCC and accepted by the 48th Session of the IPCC”, disponible en <http://www.ipcc.ch/report/sr15/>
- MAEC (2015): “Comunicación SGCID”, disponible en http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Comunicaciones/comunicacion_2015_cooperacion_espanola.pdf

- (2018a): “Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030 (2018-2020)”, disponible en https://www.dropbox.com/s/fp4jfd82v1oegja/03_04_2018_BORRADOR%20CERO_PLAN%20DE%20ACCI%C3%93N.pdf?dl=0
- (2018b): “Prioridades de España en naciones unidas 73º periodo de sesiones de la asamblea general”, disponible en http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ElMinisterioInforma/Documents/2018_09_DOC%20NNUU%20ESP.pdf
- NN UU (2015): “Agenda ODS/2030”, disponible en <https://bit.ly/2Hen33F>
- OBSERVATORIO DE SOSTENIBILIDAD (2018): “Informe de Sostenibilidad de España 2018”, disponible en <http://www.observatoriosostenibilidad.com/2018/06/12/sostenibilidad-en-espana-2018/>
- PSOE (2018): “Discurso del secretario general del PSOE durante la sesión de investidura parlamentaria del 2 de junio de 2018, en el Congreso de los Diputados”, disponible en <http://www.psoe.es/actualidad/noticias-actualidad/discurso-de-pedro-sanchez-en-la-segunda-sesion-del-debate-de-investidura/>
- REDS (2018): “Conclusiones del Encuentro de Regiones sobre implementación de la Agenda 2030”, disponible en <http://reds-sdsn.es/implementacion-agenda-2030-nivel-regional>
- SDG INDEX (2018): “The 2018 Global SDG Index ranking and scores”, disponible en <http://www.sdgindex.org/assets/files/2018/01%20SDGS%20GLOBAL%20EDITION%20WEB%20V9%20180718.pdf#page=22>
- SGCID (2015): Examen Intermedio. IV Plan Director de la Cooperación Española. 2013-2016, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- UE (2006): “Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, Parlamento europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada ‘El consenso europeo sobre desarrollo’”, disponible en <https://bit.ly/2CKD6bE>
- UNCTAD (1968): “Second Session, Annex 1, Decision 27(II), Paragraph 7”, disponible en http://unctad.org/en/Docs/td97vol1_en.pdf, pp. 38-39.
- (2015): “Agenda de Acción de Addis Abeba”, III Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, 27 de julio, disponible en https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares69d313_es.pdf

17

Seguimiento de la Cooperación Sur-Sur (mayo-septiembre de 2018)

Monitoring of South-South Cooperation (May-September 2018)

JAVIER SURASKY *



PALABRAS CLAVE

Cooperación Sur-Sur; América; África; Asia; PABA+40.

RESUMEN El periodo reseñado muestra que la Agenda 2030 sigue siendo un referente en los debates sobre la CSS, aunque sin que se vean progresos concretos en torno a la capacidad de esta de contribuir al desarrollo sostenible más allá de afirmaciones no siempre debidamente sustentadas. La proximidad de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur, a reunirse en Buenos Aires en marzo de 2019, es un segundo eje que concentra la atención de los Estados, pero los consensos en torno a los temas que estarán en debate siguen sin lograrse.

KEYWORDS

South-South Cooperation; America; Africa; Asia; PABA+40.

ABSTRACT The period under review shows that the 2030 Agenda continues to be a reference in the debates on SSC, although there is no concrete progress concerning its capacity to contribute to sustainable development beyond assertions not always adequately supported. The proximity of the Second United Nations Conference on South-South Cooperation, to meet in Buenos Aires in March 2019, is a second axis that focuses the attention of Southern States, although the consensus around the issues to be debated is still not achieved.

* **Javier Surasky** es profesor adjunto e investigador de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Magíster en Cooperación Internacional al Desarrollo y Acción Humanitaria (UNIA, España) y en Relaciones Internacionales (UNLP, Argentina). Coordinador del Departamento de Cooperación Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.

MOTS CLÉS

Coopération Sud-Sud; Amérique; Afrique; Asie; PABA+40,

RÉSUMÉ La période à l'examen montre que l'Agenda 2030 continue d'être une référence dans les débats sur la CSS, bien qu'il n'y ait aucun progrès concret en termes de sa capacité à contribuer au développement durable au-delà des affirmations qui ne sont pas toujours bien soutenues. La proximité de la deuxième Conférence des Nations Unies sur la coopération Sud-Sud, qui aura lieu à Buenos Aires en mars 2019, est un deuxième axe qui attire l'attention des États, mais les consensus autour des questions qui seront débattues ne sont pas encore atteints.

Introducción

En este periodo, vemos que la Cooperación Sur-Sur (CSS) comienza a repetirse al hacer referencia a su lugar en el marco de la Agenda 2030 y sus ODS, y que la cercanía de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur a reunirse en la capital argentina durante el mes de marzo de 2019, a 40 años de la adopción del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) no consigue servir como catalizador para avanzar en consensos del Sur sobre temas que serán claves para el éxito de su participación en esa conferencia.

La falta de datos comienza a crecer como problema asociado a la CSS: más allá de los debates sobre su medición, ahora surge la urgencia de poder sostener su aporte al desarrollo sostenible basados en evidencia.

Con América Latina y el Caribe como región donde se producen más intercambios y debates en torno a la CSS, y mostrando una creciente presencia del tema en espacios globales institucionalizados, quizás como consecuencia de la proximidad de la conferencia PABA+40, Asia y África muestran menor relevancia del tema en sus agendas regionales. A pesar de ello, el mayor atractor y generador de relaciones de CSS sigue siendo China, de cuyas posiciones dependerá en gran medida la capacidad de la CSS de convertirse en una fuerza internacional potente.

La CSS en el ámbito universal

Comenzamos por señalar un hecho que creemos de interés, especialmente en el contexto de la proximidad de la Conferencia PABA+40. Fechado a finales de abril, pero presentado en los primeros días de mayo, el informe del Secretario General de la ONU sobre "Ejecución del Programa de Acción en favor de los Países Menos Adelantados para el Decenio 2011-2020" (A/73/80) hace varias referencias a la CSS, entre ellas, señala que

la Cooperación Sur-Sur es cada vez más importante para los países menos adelantados, sobre todo en relación con el comercio, la Inversión Extranjera Directa y el intercambio de innovaciones tecnológicas y conocimientos técnicos. Sin embargo, sigue resultando difícil presentar informes sobre la Cooperación Sur-Sur, debido a que las definiciones y las categorías utilizadas no suelen ser comparables (párrafo 83).

Por su parte, el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo del ECOSOC se reunió en la Sede de las Naciones Unidas (Nueva York) los días 21 y 22 de mayo, bajo el lema “La función estratégica de la cooperación para el desarrollo en la consecución de la Agenda 2030: creación de sociedades sostenibles y resilientes”. Entre los mensajes clave que resultaron de ese encuentro, recogidos en el resumen elaborado por su secretaría (E/2018/73) encontramos la siguiente:

La segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur, con motivo del 40º aniversario de la aprobación del Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo, debe reafirmar los principios de la Cooperación Sur-Sur, reforzar su orientación estratégica y aprovechar el dinamismo y las innovaciones actuales para impulsar un plan de acción concreto para todas las partes interesadas. El Foro sobre Cooperación para el Desarrollo debe contribuir a ese empeño al ser un espacio único y de confianza en el que intercambiar conocimientos e impulsar el diálogo normativo mundial en materia de Cooperación Sur-Sur y triangular.

En un interesante ejercicio conjunto, el 24 de mayo el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) y la Comisión Económica Euroasiática (CEE) suscribieron un “Memorando de Entendimiento” dirigido a promover la cooperación interinstitucional para el fortalecimiento de ambos procesos de integración regional.

Otro ejercicio no tradicional relacionado con la CSS tuvo lugar apenas un día más tarde cuando la agencia de noticias china Xinhua y la Oficina de las Naciones Unidas para la CSS firmaron un acuerdo en Beijing con la intención de potenciar la información sobre CSS y aumentar la visibilidad de las posiciones de los países del Sur en los medios de comunicación.

Creemos importante destacar la inclusión de referencias a la CSS en el informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el “Apoyo a la consecución efectiva e inclusiva de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible mediante la aplicación efectiva, coherente y coordinada de la cooperación técnica y el fomento de la capacidad” (A/HRC/38/28), presentado el 4 de junio, cuyo párrafo 16 dice:

La Agenda 2030 también ofrece nuevas vías para la cooperación entre Estados. El creciente interés de los Estados miembros en la Cooperación Sur-Sur y la

cooperación triangular abre la puerta a oportunidades nuevas e innovadoras para promover una realización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible basada en los derechos humanos. Cabe destacar a este respecto la “Filosofía de la Economía de la Suficiencia para la Alianza en favor de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, una iniciativa del Rey Bhumibol de Tailandia. En la actualidad existen esos proyectos de asociación con 20 países de la región de Asia y el Pacífico y de África, como Fiji, Myanmar, Sri Lanka, Timor-Leste y Tonga, y Benín, Lesoto, Mozambique y el Senegal, que promueven la realización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de los derechos humanos en esferas como el derecho a la alimentación, el derecho a la salud y el derecho al desarrollo.

También el 4 de junio, el grupo IBSA (India, Brasil y Sudáfrica) emitió en Pretoria una Declaración sobre la CSS¹. Allí se recorren los principios de la CSS, se referencian sus fundamentos y se mencionan unas “áreas emergentes” de interés para esta cooperación, señalándose que el grupo intensificará la promoción de reformas en las instituciones de gobernanza global; que las políticas sociales centradas en las personas son el mecanismo impulsor de la reestructuración de la arquitectura financiera internacional y de una reforma de las organizaciones internacionales, fortaleciendo con ello la CSS; y subrayando el compromiso de los países del grupo con los ODS.

La realización del Foro Político de Alto Nivel de 2018 entre el 9 y el 18 de julio en Nueva York, momento clave cada año para la cooperación internacional, no prestó esta vez atención relevante a la CSS. No obstante ello, podemos mencionar la realización de un *side-event* titulado “Capturando el impacto de la CSS en la era de los ODS”, que tuvo lugar el 13 de julio, donde se debatió sobre cómo definir, medir e informar las contribuciones de las economías en desarrollo y emergentes para el logro de la Agenda 2030. Los resultados de ese evento, según lo informó la UNOSCC, serán utilizados como insumos para la Conferencia PABA+40.

La “Declaración Ministerial” resultante de ese foro solo menciona a la CSS en un párrafo, el 28, donde los países acogen “con beneplácito la contribución de la Cooperación Sur-Sur a la erradicación de la pobreza y al desarrollo sostenible. Reafirmamos que la Cooperación Sur-Sur es un elemento importante de la cooperación internacional para el desarrollo que complementa, y no sustituye, la cooperación Norte-Sur”. Un vocabulario repetido y, a estas alturas, aséptico.

Del 25 al 27 de julio, Johannesburgo recibió a la X Cumbre de los BRICS, reunida bajo el lema “BRICS en África: Colaboración para el Crecimiento Inclusivo y la Prosperidad Compartida en la Cuarta Revolución Industrial”. Su Declaración final, aun cuando incluye un capítulo sobre “People-to-People Cooperation”, no hace mención alguna a la CSS.

¹ Disponible, en inglés, en <http://www.dirco.gov.za/docs/2018/ibsa0605.htm>

En un informe del Secretario General sobre un asunto tan caro a la CSS como anacrónico en términos históricos, titulado “Hacia un nuevo orden económico internacional” (A/73/290) y publicado el 1º de agosto, aparece una única referencia a la CSS!: “La Cooperación Sur-Sur se está perfilando como un importante cauce para facilitar la transferencia de tecnología entre los países en desarrollo” (párrafo 5). Más interesante en ese documento es la afirmación respecto de que “las ideas del nuevo orden económico internacional pueden ser útiles para la consecución de los objetivos ambientales de la Agenda 2030 y, en particular, del Acuerdo de París” (párrafo 6), aunque las bases de esta afirmación no son desarrolladas.

El 12 de septiembre volvió a conmemorarse el Día de las Naciones Unidas para la CSS, marcando el momento exacto del 40º aniversario de la adopción del PABA. Ese día la UNOSCC presentó en Nueva York el trabajo Buenas Prácticas en la Cooperación Sur-Sur y Triangular para el Desarrollo Sostenible (volumen 2)², estableciendo relaciones entre las experiencias seleccionadas y sus aportes a los ODS. Aunque es difícil de comprender, no hay en ese trabajo siquiera una sola referencia al PABA.

Un día más tarde, el Secretario General publicó su informe anual sobre el estado de la CSS (A/73/321), especialmente relevante este año pues es considerado insumo para la conferencia PABA+40. En este sentido el informe se cierra con unas recomendaciones para ser examinadas por los Estados miembros “acompañadas por otra que me propongo presentar para que se considere en la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur” (párrafo 8).

Finalmente, será también el secretario general quien presente, el 17 de septiembre, su informe “La función de la Cooperación Sur-Sur y la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: retos y oportunidades” (A/73/383). Allí se examina la aplicación del Plan de Acción de Buenos Aires por las entidades del sistema de las Naciones Unidas y otros interesados; las medidas adoptadas en los planos nacional, regional, interregional y mundial; y las principales prioridades para la CSS en los próximos años.

La CSS en América Latina y Caribeña

El XXXVII periodo de sesiones de la Cepal se reunió en la ciudad de La Habana, Cuba, entre los días 7 y 11 de mayo de 2018. Diferentes asuntos vinculados a la CSS y al concepto mismo de “desarrollo” fueron puestos en debate. Destacamos la presentación del documento de la CEPAL “La ineficiencia de la desigualdad”, que sigue la línea de trabajo abierta ya hace tiempo con la edición de sus trabajos “Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible y Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo

² Disponible en <https://www.unsouthsouth.org/2018/09/12/good-practices-in-south-south-and-triangular-cooperation-for-sustainable-development-vol-2-2018/?lang=es>

sostenible”, de 2014 y 2016 respectivamente, consolidando la posición cepalina de entender a la desigualdad como el primer obstáculo para el desarrollo en los países de la región y a la CSS como una herramienta útil, aunque no suficiente, para enfrentarla.

En ese contexto, el Comité de Cooperación Sur-Sur de la CEPAL volvió a reunirse y recibió dos documentos que resultan relevantes para el actual contexto de la región como insumos para su trabajo: el “Informe de las actividades de cooperación técnica realizadas por el sistema de la CEPAL durante el bienio 2016-2017” y el “Informe de las actividades de Cooperación Sur-Sur llevadas a cabo desde el trigésimo sexto periodo de sesiones de la CEPAL”. Ambos muestran un fuerte anclaje en la Agenda 2030, afirmando el primero de ellos que “durante el bienio 2016-2017 el trabajo de la CEPAL, en general, y sus actividades de cooperación técnica, en particular, estuvieron centrados en sentar las bases para la implementación en la región de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (p. 67).

También debemos destacar la realización de un panel sobre los desafíos de los países de renta media de cara a la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (PABA+40) con participación de funcionarios nacionales, regionales y de la Oficina de las Naciones Unidas para la CSS, donde se afirmó la necesidad de lograr consensos regionales y se criticó con dureza la utilización del PIB como medida del desarrollo.

Vinculando elementos de cooperación y comercio Sur-Sur, el Banco Interamericano de Desarrollo presentó, el 28 de mayo, su estudio “Unir los puntos: Una hoja de ruta para una mejor integración de América Latina y el Caribe”, señalando que la región podría incrementar anualmente USD 11.000 millones adicionales sus flujos de comercio si combinara los 33 acuerdos comerciales independientes actualmente existentes en un solo bloque de libre comercio regional.

Siguiendo la línea de las innovaciones, el 29 de mayo el Fondo de la Alianza del Pacífico, que busca incentivar la cooperación entre México, Chile, Perú y Colombia; realizó sus dos primeras inversiones: una en apoyo a la *startup* mexicana Energryn, dedicada a la creación de tecnologías sustentables, y la otra en favor de la *startup* chilena Citysense, plataforma de ciudades inteligentes que opera con la instalación de sensores generadores de datos en la ciudades. En conjunto, ambas operaciones alcanzaron un valor cercano a los tres millones de dólares.

Algo más tarde, del 5 al 8 de junio, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) realizó su “Semana de la Cooperación Regional” en la ciudad de Santo Domingo, República Dominicana, en el marco de la cual sesionó el “Foro de Alto Nivel Cooperación Sur-Sur Regional”, en cuyo espacio tuvo lugar una conferencia titulada: “La Cooperación Sur-Sur en la Agenda 2030 y el PABA+40: Las prioridades regionales en la agenda del desarrollo global”, donde los países de la región debatieron con expertos posibles posiciones y necesidades frente a ese encuentro.

Entre las múltiples actividades organizadas por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), destacamos la reunión, entre el 29 y el 31 de mayo en Montevideo, Uruguay, de un taller para el mejoramiento de la gestión de iniciativas de cooperación triangular financiadas por España en la región.

El 10 de junio, Ecuador presentó su Catálogo de oferta de CSS, disponible a través de internet, que en su primera versión refleja 54 experiencias llevadas adelante por ese país en las áreas de ambiente, económica, infraestructura y recursos naturales no renovables, seguridad, producción, social, política exterior y promoción.

Los días 18 al 20 de julio la sede de la SEGIB en Madrid recibió a los Coordinadores Naciones y Responsables de Cooperación de la Conferencia Iberoamericana, quienes avanzaron en acuerdos orientados al éxito de la XXVI Cumbre Iberoamericana de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno, a reunirse en noviembre en Guatemala, y trabajaron sobre el borrador del Plan de Acción de la Cooperación Iberoamericana 2019-2022.

Uruguay, en un ejercicio nacional con proyección internacional, organizó en septiembre el primer encuentro del Sistema Nacional de Cooperación hacia la Conferencia PABA+40 del que participaron representantes de todo el país. El fin de esa actividad fue debatir sobre las oportunidades y desafíos y establecer acuerdos frente a la realización de esa conferencia. La Directora General de Cooperación de Argentina, Ana Ciuti, participó del encuentro con una ponencia virtual.

Del 19 al 21 de septiembre, Santo Domingo fue sede del taller “La contribución de la Cooperación Sur-Sur a los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, coorganizado por el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la CSS y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de ese país. El encuentro se orientó a definir y sistematizar una metodología que permita conocer el aporte de la CSS de la región iberoamericana a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

La CSS en Asia

Las actividades del periodo bajo seguimiento en la región asiática se inician con la reunión del 74º periodo de sesiones de la Comisión Económica y Social para Asia de las Naciones Unidas, que tuvo lugar entre el 11 y el 16 de mayo bajo, asumiendo como tema central “La inequidad en la era de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.

El punto 5 de la agenda de ese encuentro se refirió a la cooperación económica regional y la integración en Asia y el Pacífico. A pesar de ello y de la adopción de dos resoluciones ministeriales sobre “Implementación de la Declaración Ministerial sobre el fortalecimiento de la cooperación económica regional y la integración en apoyo de la aplicación de la Agenda 2030 en Asia y el Pacífico” (ESCAP/RES/74/10)

y “Fortalecimiento de la cooperación regional para abordar la desigualdad en todas sus formas en Asia y el Pacífico” (ESCAP/RES/74/11), no hay referencias a la CSS entre sus resultados.

El 28 de mayo, en el marco del Segundo Foro de Partidos Políticos China-CELAC reunido en Shenzhen, el Partido Comunista de China se comprometió a invitar a China a más de 200 cuadros partidistas de los países miembros de CELAC entre 2019 y 2021.

China también se destacó al emitir una declaración conjunta con Bolivia estableciendo una asociación estratégica entre ambos Estados, en la que destacan que

a lo largo de los 33 años transcurridos desde el establecimiento de relaciones diplomáticas entre los dos países, los lazos bilaterales han experimentado un desarrollo sustancial, que ha generado confianza política, complementariedad económica y aprendizaje mutuo entre ambas civilizaciones. Los vínculos sino-bolivianos se han convertido en una experiencia ejemplar en base a la igualdad, solidaridad y ayuda recíproca en el marco de la Cooperación Sur-Sur y revisten una creciente importancia estratégica³.

En un viaje por Cuba, Surinam y Grecia, el presidente de la India, Ram Nath Kovind, dictó una cátedra magistral en la Universidad de La Habana, en la que dedicó gran atención a la CSS que ofrece su país. Destacó que el compromiso de India con el “Sur global” se ha expresado mediante dos vías principales: compartiendo conocimientos y recursos, y buscando aumentar alzar la voz de los países en desarrollo en las estructuras de gobernanza mundial, señalando que “La India ha colocado la ciencia y la tecnología en el centro de su estrategia de cooperación para el desarrollo” y resaltando el hecho de que “la plataforma india de cooperación técnica y económica, junto con sus programas hermanos, ofrece 10 mil becas anuales a beneficiarios de más de 160 países”⁴.

El 25 de julio de 2018, en el marco del Foro Empresarial de BRICS reunido en Johannesburgo, Sudáfrica, el presidente chino Xi Jinping pronunció un discurso con fuerte anclaje en la CSS, destacando que los países BRICS deberían alinearse con la tendencia actual hacia una cooperación *win-win*. Señaló allí que en los próximos cruciales diez años los viejos motores de la economía mundial serán transformados por los nuevos, dando forma a una década de evolución acelerada del patrón internacional y de la correlación de las fuerzas internacionales.

Busán recibió, el 29 de agosto, la cuarta reunión del Grupo de Trabajo sobre Cooperación Sociopolítica y Desarrollo Sostenible del Foro de Cooperación América

3 El texto completo de la declaración conjunta, disponible en http://spanish.xinhuanet.com/2018-06/19/c_137265648.htm

4 Para mayores detalles, véase <http://bohemia.cu/mundo/2018/06/a-fortalecer-cooperacion-sur-sur-llama-presidente-de-la-india/>

Latina-Asia del Este (FOCALAE), que abordó diferentes temas de interés por ambas regiones, llamando a aumentar la cooperación entre ambas regiones para el desarrollo sostenible.

La CSS en África

El 11 y 12 de mayo de 2018 se realizó en Johannesburgo la reunión regional africana sobre “Cooperación Sur-Sur en el contexto de la Agenda 2063 y la Agenda 2030: un diálogo africano sobre la experiencia del Mecanismo Africano de Revisión entre Pares”. Este encuentro tuvo lugar en el marco del proceso preparatorio para la conferencia PABA+40, y su objetivo fue aportar ideas desde África y construir una posición regional consensuada para llevar a Buenos Aires. El documento final de ese evento presenta varias conclusiones interesantes en materia política, técnica, institucional y en el campo de los datos⁵.

Una cuestión llamativa que ha tenido lugar dentro del periodo analizado fue la adopción de la resolución 956 (LI) por la Conferencia de Ministros Africanos de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico de la Comisión Económica para África, el 15 de mayo de 2018, donde se aceptó la actualización del estatuto del Instituto Africano de Desarrollo Económico y Planificación. Según ese documento, el principal objetivo de ese instituto es capacitar a los funcionarios de los servicios e instituciones de África responsables de la elaboración y gestión de políticas económicas y de la planificación, supervisión y evaluación del desarrollo. Sin embargo, no se hace en el nuevo estatuto siquiera una mención a la CSS.

En esta región se destaca la realización del IV Foro Regional de África sobre Desarrollo Sostenible, reunido en Dakar, Senegal, el 3 y 4 de mayo de 2018, y con una jornada previa de talleres que tuvo lugar el 2 de mayo. Este foro multiactores tuvo como lema “Transformación hacia sociedades sostenibles y resistentes”. Centrado en el posicionamiento de la región ante el Foro Político de Alto Nivel que se reuniría un mes más tarde, los debates mostraron múltiples referencias a la CSS, sobre todo en relación con la futura reunión del PABA+40.

Un proyecto de vieja data terminó de concretarse en la región cuando, en el marco de la reunión de los países de África, Caribe y Pacífico (ACP) celebrada en Lomé, Togo, a fines de mayo, se decidió aprobar formalmente la creación de la Oficina para la Cooperación Sur-Sur y Triangular de esos países y darle sede en Malabo, Guinea Ecuatorial. Esta oficina será el centro para la promoción del intercambio de información y soluciones clave para el desarrollo entre los 79 países del grupo, lo que le da carácter tricontinental.

5 El documento completo, en inglés, se encuentra disponible en https://drive.google.com/file/d/1y58_kZI-lBpASZQR3sw5-QkzM5vXA_tz/view

El 11 de junio, en Rabat, Marruecos, ese país y Nigeria firmaron tres acuerdos para impulsar la cooperación en las áreas de energía, industria y agricultura. Entre el 25 de junio y el 2 de julio se realizó la 31ª Cumbre de la Unión Africana en Nuakchot, Mauritania, bajo el lema “Ganar la batalla contra la corrupción: un camino sostenible hacia la transformación de África”. Si referencias relevantes a la CSS, podemos señalar que la reunión de la Asamblea de la Unión que se realizó en su marco adoptó una declaración sobre el “Año africano contra la corrupción” donde convoca a los Estados del continente a reforzar su CSS en el intercambio de información, asistencia legal y compartiendo sus buenas prácticas en materia de lucha contra ese flagelo.

Los días 3 y 4 de septiembre se realizó una nueva edición del Foro de Cooperación China-África (FOCAC) en Beijing. Participaron del encuentro líderes de China y de países africanos, el presidente de la Unión Africana, el Secretario General de la ONU y representaciones de 27 organizaciones internacionales y regionales africanas. Allí se aprobaron 2 documentos relevantes: la “Declaración de Beijing: hacia una comunidad reforzada entre China y África con un futuro compartido”⁶ y el “Plan de Acción de Beijing del FOCAC 2019-2021”⁷. Si bien el primero no hace referencias importantes a la CSS, el segundo la contempla en diversos aspectos.

Conclusiones

Si bien la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur se aproxima, y la presencia del tema crece en los debates que tienen lugar al interior de la misma y entre sus actores e instituciones internacionales, es notorio que el proceso no ha logrado hasta ahora concitar la atracción que creemos debería, teniendo en cuenta los asuntos que allí se pondrán en debate.

No hemos podido identificar la construcción de posiciones comunes regionales frente a esa conferencia, aun cuando algunos encuentros tenían ese objetivo bajo consideración. Esta repetida dificultad para establecer acuerdos al interior de la CSS, si persiste hasta marzo de 2019, va a perjudicar la capacidad de acción de los verdaderos protagonistas de la CSS en el encuentro conmemorativo de los 40 años de la adopción del PABA: las negociaciones intergubernamentales sobre el documento final que debería aprobar esa conferencia están a punto de iniciarse formalmente y no se avizoran cambios en las perspectivas de consensos entre los países del Sur.

El ya conocido anclaje en la Agenda 2030 de la CSS, como un medio para su implementación, parece ir en camino de convertirse en uno de los nuevos “mantras” de los debates en torno al tema, corriendo el riesgo de vaciarse de sentido si no se consigue

⁶ Disponible en inglés en https://focacsummit.mfa.gov.cn/eng/hyqk_1/t1594324.htm

⁷ Disponible en inglés en https://focacsummit.mfa.gov.cn/eng/hyqk_1/t1594297.htm

avanzar hacia su concreción e identificación de acciones específicas o caminos que puedan aumentar la visibilidad de la CSS en esa tarea.

Precisamente el tema de la ausencia de datos sigue siendo un obstáculo para poder conocer y defender con mayor evidencia los logros de la CSS. Además, no se podrá evaluar el aporte de esta cooperación al desarrollo sostenible en el marco de la Agenda 2030 si no se produce una rápida mejora en las capacidades estadísticas de los países oferentes y receptores de esta cooperación. Extrañamente, este tema no aparece entre las prioridades de trabajo en el campo de la CSS.

Cabe agregar un elemento que, si bien no es propio de la CSS, también debe tenerse en consideración para entender sus fortalezas y debilidades en el corto y mediano plazo: el informe del Secretario General sobre “Comercio Internacional y Desarrollo” (A/73/208) expresa que la dinámica del comercio Sur-Sur ha cambiado:

En 2017 el comercio entre los países en desarrollo representó alrededor del 27% del comercio mundial. Si bien el comercio Sur-Sur impulsó una gran parte de la expansión del comercio durante el primer decenio del siglo XXI, su función como motor del crecimiento del comercio mundial ha disminuido en los últimos cinco años. Cabe señalar que aproximadamente la mitad del comercio Sur-Sur está vinculado a China. Si se excluye el comercio entre China y otros países en desarrollo, el comercio Sur-Sur representa aproximadamente el 13% del comercio mundial. El comercio Sur-Sur se vio más afectado por el declive del comercio observado en 2015 y 2016, así como por la recuperación de 2017. Este hecho podría repercutir considerablemente en la capacidad de los países para aprovechar el comercio con el fin de lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (párrafo 7).

reseñas



Una década de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2007-2017

SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA

Segib y Turner, Madrid, 2018

La Cooperación Sur-Sur (CSS) es una modalidad de cooperación que ha adquirido especial relevancia y visibilidad en los últimos años. Los países del ámbito iberoamericano han desarrollado una amplia red de trabajo técnico y de concertación política para hacer posible tal impulso. En este sentido, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la editorial Turner publicaron en el mes de noviembre de 2018 el libro *Una década de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2007-2017*.

Quien desee sumergirse en las profundidades de los últimos diez años de la CSS y triangular iberoamericana, con la guía de las voces de sus protagonistas y los detalles de las experiencias más destacadas, podrá hacerlo a través de los cinco capítulos que conforman este libro.

La obra comienza con una presentación a cargo de la Secretaría General Iberoamericana, Rebeca Grynspan, que magistralmente describe a la CSS y triangular iberoamericana como “el secreto mejor guardado de Iberoamérica”. Explica que el sistema de cooperación iberoamericano contiene una amplia gama de instrumentos y proyectos desarrollados sin comparación en otras regiones del mundo. Indica, por tanto, que el objetivo central del libro es contribuir a “lograr que, cada vez más, ese secreto se convierta en conocimiento compartido, puesto al servicio del desarrollo inclusivo y sostenible”.

El primer capítulo, titulado “La bitácora de la Cooperación Sur-Sur”, detalla el proceso de creación y evolución del Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica. Informe elaborado de manera coordinada entre los Responsables de Cooperación Internacional (RCI) de los países iberoamericanos y la SEGIB.

Resulta ser un capítulo muy especial debido a que está narrado a partir de los testimonios de quienes, con visión de futuro y compromiso, contribuyeron al impulso de dicho informe. Realiza una lectura del contexto de la cooperación internacional de 2007, cuál fue el impacto de la presentación del primer informe en 2008 y cómo ha influido su realización en la evolución de los sistemas de registro, medición y sistematización de la información de la CSS y triangular de los países.

Entre los testimonios destacan algunos de los RCI de los países iberoamericanos y funcionarios de la SEGIB al momento de creación del Informe: José María Vera, director de Planificación de

la Cooperación Iberoamericana de la SEGIB; Cristina Lazo, RCI de Chile; Julia Levi, RCI de Argentina; Cristina Xalma, autora principal y actual directora del Informe; Orlando Requeijo, RCI de Cuba; Enrique Maruri, RCI de Colombia; Circe Villanueva, RCI de Costa Rica, Enrique Iglesias, secretario general iberoamericano; y Fernando García Casas, director adjunto del gabinete del secretario general iberoamericano. Todos coinciden en que 10 años después de su primera publicación el informe ha servido como instrumento de fortalecimiento y articulación de la CSS.

El segundo capítulo, titulado “Breve historia de la Cooperación Sur-Sur”, refleja el recorrido histórico por el que ha transitado esta modalidad de cooperación desde la celebración de la Conferencia Afroasiática de Bandung (Indonesia), en 1955 hasta nuestros días. Capítulo que se complementa con una ilustrativa infografía, ubicada en las últimas páginas del libro, que detalla los principales eventos y reuniones internacionales que han contribuido a su evolución. Los eventos reseñados son aquellos realizados en el marco del Sistema de Naciones Unidas (Asamblea General, Oficina de Cooperación Sur-Sur, UNCTAD, CEPAL, G-77, entre otros), el Movimiento de los No Alineados (MNOAL), el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), así como otros realizados dentro del propio espacio iberoamericano.

Este capítulo resultará de gran interés para desentrañar este complejo proceso histórico, comprender las simientes de la CSS y vislumbrar las potencialidades futuras.

El tercer capítulo, titulado “Diez años diez casos”, muestra una selección de diversas actuaciones de CSS ejecutadas por países iberoamericanos entre 2007 y 2017. Los diez proyectos seleccionados reflejan el amplio abanico de sectores y materias objeto de los intercambios de experiencias, así como las estrategias de coordinación entre los países iberoamericanos y de estos con otras regiones del mundo.

Las experiencias son presentadas en el libro siguiendo una metodología clara que facilita su comprensión, arrojando datos relevantes de todo el proceso de realización, instrumentos técnicos empleados y sus resultados. Muestra, además, información clave de sus protagonistas, métodos de coordinación entre actores, aportaciones al sector específico de desarrollo y su vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Entre los proyectos de CSS: “Recuperación de la memoria histórica”, entre Argentina y Bolivia, muestra la capacidad de la CSS como garante de los Derechos Humanos. “Yo sí puedo”, entre Cuba y diferentes países de Iberoamérica, refleja el grado de adaptación de la CSS a las necesidades de los países que solicitan la cooperación. “Respuestas de los sistemas agrícolas al cambio climático”, entre Argentina y Uruguay, demuestra un rasgo muy interesante de la CSS, la bidireccionalidad, en el aprovechamiento de los resultados y en la adquisición de capacidades técnicas. “Una nueva era para la bibliotecología en Honduras”, entre Colombia y Honduras”, pone en evidencia que con la incorporación de diversos actores en un proyecto enriquece

la experiencia y potencia el aprendizaje. “Por la gestión sostenible y eficiente de los recursos hídricos”, entre México y Ecuador, manifiesta que la CSS pone el foco en la aplicación de herramientas innovadoras para la resolución de problemas concretos. “La CSS fortalece los trasplantes y la donación de órganos”, entre Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú, Venezuela Uruguay y Argentina, permite dar visibilidad a las capacidades adquiridas por los países y su capacidad para intercambiar los conocimientos.

Entre los proyectos de cooperación triangular (CT): “Viviendas sismorresistentes para El Salvador”, entre México, El Salvador y Japón, da cuenta de las potencialidades de la CT como herramienta para conseguir actuaciones coordinadas y sostenibles. “Por la eficiencia energética de la industria en América Latina”, entre Brasil, Perú y Alemania, permite constatar que la conciliación entre desarrollo productivo y protección del medio ambiente es posible. “El ecoturismo, una herramienta de desarrollo sostenible”, entre Costa Rica, Túnez y Alemania, denota que la CSS y la CT son herramientas útiles para el cumplimiento de los ODS. “El sector público al servicio de la ciudadanía”, entre Paraguay, Chile y España, constata el interés por fortalecer las capacidades institucionales de los países en favor del desarrollo.

El quinto capítulo, titulado “Nuestro futuro”, analiza la posición de la CSS frente a los retos globales actuales y venideros. Centra su atención en debates y foros actuales en los que la CSS tiene mucho que aportar, entre ellos: la multidimensionalidad del desarrollo, el proceso de “graduación” de los países, la Agenda 2030, la II Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur (PABA+40), la financiación del desarrollo, equidad y género, participación efectiva y significativa de otros actores (gobiernos locales, ciudades, universidades, sociedad civil) y la creación de un informe global para la CSS.

Una década de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2007-2017 es un libro de obligada lectura para quien tenga interés en sumergirse en las profundidades del interesante mundo de la CSS. Es una obra para celebrar los resultados del esfuerzo compartido y para mantener las ganas de seguir aprendiendo.

Tahina Ojeda Medina¹

¹ **Tahina Ojeda Medina** es doctora en Ciencias Políticas (UCM), máster en Estudios Contemporáneos de América Latina (UCM), magíster en Cooperación Internacional (UCM), investigadora asociada al IUDC-UCM, coordinadora del grupo de trabajo “Cooperación Sur-Sur y políticas de desarrollo en América Latina” (CLACSO) y miembro del grupo de investigación “Cooperación Sur-Sur e integraciones regionales” (REEDES). Además, es autora del libro *Relaciones internacionales y cooperación con enfoque Sur-Sur* y coautora de otras obras especializadas.

Brasil. Cambio de era: crisis, protestas y ciclos políticos

BRENO M. BRINGEL
Y JOSÉ MAURÍCIO DOMINGUES

Los Libros de la Catarata-IUDC/UCM, Madrid, 2018

En el momento de escribir esta nota bibliográfica, durante los primeros días de octubre, se registran en Brasil claras evidencias de un enorme retroceso democrático. Las elecciones presidenciales, legislativas y regionales han arrojado un resultado que profundiza la crisis política, económica y social y los valores y principios republicanos de la otrora “potencia emergente” sudamericana. Crisis que se desató con el éxito de la conspiración parlamentaria, judicial y mediática que destituyó a la presidenta Dilma Rousseff, a finales de agosto de 2016.

La victoria en primera vuelta del candidato ultraderechista a la Presidencia de la República, Jair Messias Bolsonaro, pone en tela de juicio el conjunto de conquistas políticas y sociales que el país ha logrado (con avances y retrocesos) desde la aprobación de la Constitución democrática de 1988. De confirmarse el triunfo de Bolsonaro en una segunda vuelta, a finales de octubre, esta contrarrevolución reaccionaria que se extiende por Brasil nos obligará a cambiar el lema “país del futuro” acuñado por Stefan Zweig, en 1941, por el de “país del pasado”.

¿Cómo ha sido posible que el país que tantas esperanzas suscitó en los últimos 14 años, durante los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT), concite ahora tantos temores y preocupaciones? Quienes deseen buscar explicaciones o interpretaciones fundamentadas están de enhorabuena con la publicación del libro que reseñamos, concluido meses antes de estos últimos comicios. Sus autores, ambos profesores de la Universidad Estatal de Río de Janeiro, desgranar algunas de las claves que nos permiten comprender este “jaque al largo ciclo democratizador iniciado décadas atrás y que abre dudas sobre la renovación de la izquierda en Brasil”.

Huyendo de simplificaciones, perspectivas polarizadas y lógicas analíticas binarias, Bringel y Domingues apuestan por explicaciones amplias y superadoras de las dicotomías izquierda/derecha, progresistas/conservadores o partidarios/opositores del expresidente Lula. Y lo hacen partiendo de una hipótesis de gran poder interpretativo: “Un largo ciclo democratizador se cerró en Brasil con el golpe parlamentario de 2016, precipitado por la emergencia de un nuevo ciclo político que se abrió con las protestas de junio de 2013” (p. 11). En este proceso surgieron nuevos sujetos políticos que son los grandes protagonistas de este libro, principalmente aquellos comprometidos con la “construcción de lo nuevo”, y que son relegados al olvido cuando no a la marginación o al señalamiento conservador.

En concreto, la obra se propone, y lo consigue con gran solvencia, poner el foco en el papel de los movimientos sociales en la constitución y desarrollo de los campos de acción en disputa en Brasil. Según su tipología y origen temporal encontramos en la sociedad brasileña diversos movimientos sociales en el campo democrático popular (años setenta y principio de los ochenta); en el campo alteractivista de la izquierda (inicios del siglo XXI); en el campo liberal- conservador (ganando protagonismo en las protestas de junio de 2013 contra la corrupción y el PT); y, finalmente, en el campo autoritario-reaccionario, cuyo principal exponente es la actual oleada socio-política y económica a favor de Bolsonaro con su reivindicación de los tiempos oscuros de la dictadura militar (1964-1985).

Frente a la involución que representa el triunfo momentáneo de los postulados del campo autoritario-reaccionario, los autores señalan la existencia de resistencias y nuevos activismos que surgen y resurgen en el ámbito estudiantil, feminista, ecologista y anticapitalista o en el terreno de las luchas por la igualdad racial y la diversidad sexual, entre muchas otras. Si la izquierda brasileña desea salir de la niebla que le impide repensarse y renovarse, según los términos empleados en uno de los capítulos del libro, debe abrirse a otros horizontes que trasciendan las lógicas de las alianzas político-electorales apostando por la apertura a estas nuevas sensibilidades sociales. A la necesaria vuelta a sus orígenes, que implica también un reconocimiento de sus errores y un “camino de Damasco”, comenzando con una amplia autocrítica, es urgente añadir el diálogo con las fuerzas situadas en el espectro político del centro democrático (p. 48).

La lectura de esta obra y las conclusiones que se extraen de la misma no son solo de aplicación a la realidad política y social de Brasil. La proyección del marco teórico-metodológico y del instrumental analítico empleado, así como los nuevos sujetos políticos que son contemplados a otras realidades y procesos mundiales, incluido el caso español, nos ofrecen posibilidades interpretativas y cauces de acción para la transformación social. Pero también nos colocan ante el desafío de adaptar constantemente nuestros viejos esquemas y herramientas para comprender las veloces transformaciones *gatopardianas* del campo autoritario-reaccionario y de sus nuevos movimientos sociales, favorecidas por las tecnologías de la información y la comunicación, las redes sociales y las *fake-news*.

Bruno Ayllón Pino¹

¹ Bruno Ayllón Pino es investigador asociado al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid, España.

Cooperación y academia: una relación pendiente en Colombia

ERLI MARGARITA MARÍN ARANGUREN Y
PAULA XIMENA RUIZ (EDITORAS)

Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2017

Con cierta frecuencia diferentes agentes (empresas, grupos sociales, etc.) suelen preguntarse si los trabajos de la academia se vinculan con la realidad y si su producción es aplicable y pertinente a situaciones específicas de grupos sociales y países. Aparentemente, el libro *Cooperación y academia: Una relación pendiente en Colombia* aborda la misma temática. Esta vez, la pregunta, convertida en afirmación, proviene de la misma academia.

Cooperación y academia: Una relación pendiente en Colombia fue publicado por la Universidad Externado de Colombia en 2017. Sus editoras son las profesoras e investigadoras Erli Margarita Marín-Aranguren y Paula Ximena Ruiz Camacho. La obra, que tiene Prólogo de José Antonio Ocampo, uno de los más importantes economistas de Colombia, compila los trabajos de un grupo de profesores e investigadores de la Universidad y busca, no solo poner en evidencia la brecha que existe entre la práctica de la cooperación internacional (CI) en el país y los análisis y estudios hechos por la academia, sino avanzar y aportar juiciosos análisis sobre la gestión de la CI en general y de la colombiana en particular.

Esta obra es el resultado de un proceso de investigación y constituye una buena referencia, desde el punto de vista del rigor teórico que maneja y el acertado análisis que hace de varios de los principales tópicos de la cooperación internacional para el desarrollo (CID). El libro está dividido en tres partes; la primera, se refiere al sistema internacional de cooperación y su mutación. La segunda, analiza los ajustes a la cooperación colombiana en el siglo XXI y, la tercera, ofrece importantes reflexiones alrededor de la cooperación.

En la primera parte, se desarrollan tres temas. El primero, a cargo de Germán Forero y Mauricio Avellaneda, analiza la cooperación financiera internacional como una herramienta para el desarrollo económico global en el largo plazo. Afirmar que, más que la consecución y movilización de recursos escasos hacia países con necesidades particulares, esta entraña el adecuado funcionamiento de la arquitectura financiera internacional y, en particular, implica mayores niveles de coordinación con el propósito de evitar la inestabilidad, el riesgo sistémico, las crisis financieras y, en últimas, sus impactos sobre la estabilidad global y nacional.

El segundo tema, presentado por Carlo Tassara, estudia las relaciones euro latinoamericanas en el escenario post 2015. Basado en un análisis de las relaciones entre América Latina y el Caribe (ALC) y la Unión Europea (UE), los eventos relacionados con la financiación del desarrollo, la

arquitectura de la CID y la agenda global de desarrollo, el autor plantea que las relaciones entre ALC y la UE no han logrado incidir suficientemente en la cooperación y la gobernanza mundial. Adicionalmente, revisa la importancia de los países de renta media, la Cooperación Sur-Sur y triangular y los diferentes escenarios de financiación del desarrollo y de eficacia del desarrollo para el cumplimiento los objetivos de desarrollo sostenible (ODS).

El último tema, “La academia en moratoria” de Javier Garay, se ocupa de analizar la importancia que tienen los estudios académicos para la comprensión de la CID en el país. Del análisis de las publicaciones periódicas de las universidades colombianas, concluye que hay una gran dispersión de autores (no hay especialización), son pocas las publicaciones sobre estos temas, son descriptivas y poco profundas y contienen recomendaciones de poco calado. En este aparte, de forma específica, se responde la pregunta sobre la vinculación entre la academia y el estudio de la CID en el país. El balance no es el mejor.

La segunda parte del libro, comienza con el escrito de Paula Ruiz, en el que relaciona la CID y la política exterior. La autora aborda varios elementos importantes en la concepción y desarrollo de la CID. Por una parte, muestra cómo se ha convertido en una herramienta de la política exterior, que busca cumplir objetivos políticos y económicos. De otra, plantea que la construcción de las políticas de cooperación debe ser un ejercicio de carácter interdisciplinario que apunte a la eficacia, transparencia e inclusión. Señala que las agendas y los compromisos internacionales inciden en la definición de las políticas nacionales relacionadas, identifica que la CID se ha convertido en un instrumento para el desarrollo social de los países de la región y que las definiciones de las instituciones financieras internacionales son centrales en las políticas de CI.

El siguiente capítulo, de Felipe Arango, hace un análisis de la Cooperación Sur-Sur (CSS) de Colombia desde la identidad, el estatus y el prestigio. Destaca cómo, a pesar de algunas amenazas para su estabilidad e imagen, el país ha buscado algunos referentes para construir una agenda positiva. En ese marco, se encuadra la CSS que desarrolla. Según Arango, esta cooperación refleja objetivos externos como el posicionamiento y la diversificación, lo que la convierte en una herramienta de política exterior, aunque su oferta es un tanto dispersa y con resultados e impactos disímiles. Ello limita el logro de los objetivos y la eficiencia de sus acciones.

Posteriormente, Erli Margarita Marín hace evidente el gran potencial que tienen las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en el fortalecimiento de la CSS. Si bien plantea que el país tiene una oferta que no obedece a verdaderos logros internos, afirma que es necesario reconocer los conocimientos, capacidades, experiencias e innovaciones de las OSC que, aunque han estado invisibilizadas por un largo tiempo, han venido tejiendo relaciones y haciendo aportes de mérito en su vinculación con pares e instituciones en el extranjero, como es el caso de los intercambios académicos.

La tercera, y última, parte del libro se concentra en algunas reflexiones alrededor de la cooperación. Juan Carlos Lozano hace un análisis a partir de la pregunta ¿cuánto de cooperación hay en la cooperación internacional? El propósito de su escrito, a la luz de la propuesta de Robinson, Hewitt y Harris (2002) de reconocer el rol de la confianza y de los compromisos de la Declaración de París, es determinar si la cooperación se corresponde con la definición que toma de los autores que sigue. El análisis, que se dirige fundamentalmente hacia la “cooperación tradicional”, también podría ser utilizado para analizar las relaciones establecidas en otros ámbitos como la CSS y la cooperación triangular.

Mauricio Avellaneda, hace un análisis histórico de la “cooperación del Sur para el Sur”. A partir de un amplio conjunto de referencias, muestra cómo las acciones de CSS en Hispanoamérica, en el tiempo, se pueden encontrar antes que los hitos tradicionalmente utilizados para ubicar el origen de la CI (segunda posguerra mundial). El autor demuestra cómo estas prácticas datan del siglo XIX, bajo diferentes modalidades (colaboración para la unidad territorial, la suscripción de tratados “Sur-Sur”, la cooperación militar y judicial, así como la cooperación financiera, comercio y navegación), y cómo los elementos centrales de esas formas de cooperación se mantienen en el presente.

Finalmente, en el cierre, las editoras resaltan varios elementos centrales del libro. En primer lugar, la acertada mezcla entre lo teórico y lo factual que los autores hacen en el tratamiento de las temáticas. En segundo lugar, la pluralidad de enfoques que, evidentemente, invita a la discusión y al rompimiento de paradigmas. En tercer lugar, la interdisciplinariedad en el abordaje y construcción de un nuevo conocimiento. Por último, señalan los que, a su juicio, son los principales aportes de cada uno de los escritos reseñados.

En este amplio marco debe resaltarse que el libro *Cooperación y academia: una relación pendiente en Colombia* de la Universidad Externado de Colombia, es una obra hecha por académicos e investigadores que han buscado, y han logrado, superar las limitantes de la teoría *per se* y la han vinculado con los temas de la actualidad de la CI. En tal contexto, no solo le dan sentido al análisis desde diferentes perspectivas teóricas, sino que, a través de sus conclusiones sobre los temas vigentes, dejan señalado el camino para que este mismo grupo, otros investigadores que se les asocien en Colombia o en otros países en los que existan inquietudes similares, miembros de grupos de investigación y *think tanks* en cualquier latitud, puedan avanzar en el estudio de estos asuntos. Así pues, el libro es una invitación muy tentadora a fortalecer la relación entre cooperación y academia.

Jorge Enrique Prieto Cardozo¹

¹ Jorge Enrique Prieto Cardozo es economista, administrador público, máster en Economía, exfuncionario del Gobierno colombiano en cooperación internacional, docente de pregrado y posgrado (Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia), consultor en cooperación internacional.

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

Los artículos enviados para su publicación en la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* deberán cumplir con las normas que se enumeran a continuación. Todos los artículos serán evaluados por dos expertos independientes y anónimos, designados por el consejo de redacción, que podrán aconsejar la aceptación del artículo sin cambios, formular sugerencias al autor o los autores, o bien desaconsejar su publicación.

- 】 Los artículos deberán ser originales e inéditos, y no debe estar comprometida su publicación en otro medio.
- 】 La extensión del trabajo será de entre 4.000 y 4.500 palabras. No deberán sobrepasar las 10 páginas en papel DIN A 4, en Times New Roman 12, a un espacio, incluyendo gráficos, cuadros y bibliografía.
- 】 En la primera página se indicará: título del artículo, nombre y apellidos del autor, dirección, teléfono y fax y correo electrónico, así como la filiación institucional del autor y la forma en que desea que aparezca. Se debe también incluir un breve Currículo Vitae.
- 】 Todos los artículos deberán incluir un resumen del contenido, en español, en inglés y en francés, que no excederá de 5 líneas, así como una enumeración de las palabras clave.
- 】 Cuando haya que reproducir gráficos, estos deberán estar acompañados de los datos que sirven de base para su diseño. Todos los gráficos deben estar numerados correlativamente, llevar título y la fuente correspondiente. Los mismos requisitos son aplicables para cuadros y tablas. En el texto se deberá indicar la referencia concreta acerca del lugar en el que debe incluirse el gráfico, el cuadro o la tabla. En la medida de lo posible, todos los gráficos, cuadros y tablas deberán entregarse en formato editable, no en imagen.
- 】 Las notas irán siempre a pie de página.
- 】 Las notas a pie de página y las referencias bibliográficas tendrán el siguiente formato:

LIBROS: APELLIDOS del autor, nombre: *Título del libro*, editorial, ciudad, año y página/s. Ejemplo: BRUNA, Fernando: *La encrucijada del desarrollo humano*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 1997, p. 128.

ARTÍCULOS: APELLIDOS del autor, nombre: "Título del artículo", *Nombre de la revista*, número, fecha, páginas. Ejemplo: PIPITONE, Ugo: "Comercio e integración regional: tendencias y problemas para América Latina", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 0, primavera/verano 1997, pp. 5-16.

- 】 Las siglas irán acompañadas del nombre completo la primera vez que se citen en el texto, y entre paréntesis. Ejemplo: Organización de Estados Americanos (OEA).

PUBLICACIONES DEL IUDC

Serie “Desarrollo y Cooperación” *Coediciones IUDC-Los Libros de la Catarata*

- BRINGEL, Breno M. y DOMINGUES, José Maurício: *Brasil. Cambio de era: crisis, protestas y ciclos políticos*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 2018.
- SOTILLO, José Ángel: *El ecosistema de la cooperación. La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2017.
- CARBALLO DE LA RIVA, Marta (coord.): *Género y desarrollo: cuestiones clave desde una perspectiva feminista*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2017.
- SOTILLO LORENZO, José Ángel y AYLLÓN PINO, Bruno (coords.): *Las transformaciones de América Latina. Cambios políticos, socioeconómicos y protagonismo internacional*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2017.
- LEGARRETA BILBAO, Josu: *La cooperación vasca al desarrollo (Euskadi, 1985-2000). Memorias*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2016.
- NARROS, Andrés: *La comedia de la cooperación internacional*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2016.
- GÓMEZ, Carlos: *El colapso de los microcréditos en la cooperación al desarrollo*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2016.
- ECHART, E.; CABEZAS, R. y SOTILLO, J. A. (coords.): *Manual para la elaboración de investigaciones en cooperación para el desarrollo*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2016.
- OJEDA, Tahina: *Relaciones internacionales y cooperación con enfoque Sur-Sur*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2016.
- ALONSO, José Antonio, BRINGEL, Breno, CORNAGO, Noé, ECHART, Enara, PRADO LALLANDE, Juan Pablo, OJEDA, Tahina (coord.), SOTILLO, José Ángel (dir.) y SURASKY, Javier: *Antología del Desarrollo*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2015.
- AYLLÓN, Bruno, OJEDA, Tahina y SURASKY, Javier (coords.): *Cooperación Sur-Sur. Regionalismos e integración en América Latina*, IUDC- Los Libros de la Catarata, Madrid 2014.
- PREBISCH, Raúl: *Los caminos del desarrollo. Lecciones*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2014.
- BARDI, Ugo: *Los límites del crecimiento retomados*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2014.
- RÍOS, Xulio (coord.): *Las relaciones hispano-chinas. Historia y futuro*, IUDC-UCM y Los Libros de la Catarata, Madrid 2013.
- SANTAMARÍA, Antonio y GARCÍA BURGOS, Jorge (coords.): *Regreso al futuro. Cultura y desarrollo en África*, IUDC-UCM y Los Libros de la Catarata, Madrid 2013.
- AYLLÓN, Bruno y OJEDA, Tahina (coords.): *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras*, IUDC-UCM y Los Libros de la Catarata, Madrid 2013.
- POSTEL-VINAY, Karoline: *G-20. Laboratorio de un mundo emergente*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2012.

revista española de
**desarrollo
y cooperación**

nº 43

Julio-diciembre de 2018

**LA COOPERACIÓN SUR-SUR A 40 AÑOS
DEL PLAN DE ACCIÓN DE BUENOS AIRES**

Presentación	T. OJEDA Y E. AYLLÓN
Hacia la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur: desafíos y oportunidades	A. GUTI
Revisando el Plan de Acción de Buenos Aires	T. OJEDA
40 años en el marco del Plan de Acción de Buenos Aires a la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur	I. SURASKY Y E. AYLLÓN
Remembering Buenos Aires Plan of Action (BAPA) and Way Forward	S. CHATURVEDI Y M. CHAKRABARTI
What Future for South-South Cooperation?	K. COSTA
Los 40 años del Plan de Acción de Buenos Aires y la experiencia brasileña en Cooperación Sur-Sur	M. LÓPEZ
La cooperación internacional de Chile a 40 años del Plan de Acción de Buenos Aires	C. LAZO
México y el PABA-40: promoviendo la gobernanza de la Cooperación Sur-Sur	J. P. PRADO Y H. GONZÁLEZ
South Africa's South-South Cooperation 40 Years after BAPA	N. A. BEHARATI
La Cooperación Sur-Sur en el rol de los bancos de desarrollo y la Agenda 2030	A. M. ALVAREZ
La Cooperación Sur-Sur en el marco de la Agenda 2030. La experiencia de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia	M. ESCALLÓN, C. GAMBA Y GARCÍA, L. A. ROA Y D. RODRÍGUEZ
Entre las ideas y los hechos: análisis de las recomendaciones nacionales del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) en Brasil y México	M. LAGES Y S. VÁZQUEZ
El rol de la Cooperación Sur-Sur china hacia América Latina y el Caribe dentro de la nueva geopolítica mundial	A. RAMÍREZ Y D. INJABURU
Sustaining the Potential of South-South Cooperation: Using Knowledge Exchange to achieve Food and Nutritional Security	C. BIANI, Y. WAKIMOTO Y B. VALIN

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

Suscripción anual a la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (2 números anuales)

Cuotas anuales

☐ España (suscripción normal)	27 euros
☐ España (suscripción de apoyo)	30 euros
☐ Europa	30 euros
☐ Resto del mundo	40 euros

Datos personales

Nombre y apellidos

Empresa / Institución

Dirección Tel.

Código postal Ciudad

Correo electrónico Factura: Sí ☐ No ☐ CIF

La modalidad elegida para abonar el importe de la suscripción será:

- ☐ Transferencia bancaria
☐ Cheque adjunto a nombre de: Desarrollo y Cooperación
☐ Domiciliación bancaria

Nombre del Banco/Caja

Dirección de la Agencia

Código postal Ciudad Provincia

Código entidad Código sucursal Dígito control Número de cuenta

Muy Señores Míos:

Les ruego que, a partir del día de la fecha y con cargo a la cuenta corriente cuyos datos figuran arriba, abonen el recibo de suscripción a la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* que se les presentará a nombre, por un valor de
 Atentamente,

Fecha Firma

Enviar a:

IUDC-UCM. DONOSO CORTÉS, 63. 3ª PLANTA IZQUIERDA. 28015 MADRID. ESPAÑA

TELÉFONO: (+34) 91 394 64 09

