

La cooperación Sur-Sur y el reto de su cuantificación, evaluación y valoración

Analilia HUITRÓN-MORALES
ahuitron@ucm.es
Instituto Complutense de
Estudios Internacionales,
Universidad Complutense de
Madrid, España

South-South Cooperation and the challenge of quantification, evaluation and assessment

ResumenAbstract

- 1. Introducción**
- 2. Creciente dinamismo de la CSS. Evolución e implicaciones**
 - 2.1. Protagonismo del Sur global en la dinámica internacional**
 - 2.2. Antecedentes e ideario de la CSS**
 - 2.3. Algunas implicaciones de la CSS en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo**
 - 2.4. Retos y desafíos de la CSS**
- 3. Definición teórica de la CSS y características diferenciadoras**
 - 3.1. Marco conceptual**
 - 3.2. Modalidades y características propias**
- 4. Por qué medir, evaluar y valorar la CSS**
 - 4.1. La demanda por cuantificar, medir y evaluar la CSS**
 - 4.2. Algunos esfuerzos previos**
- 5. Consideraciones finales**

La cooperación Sur-Sur y el reto de su cuantificación, evaluación y valoración*

Analilia HUITRÓN-MORALES
ahuitron@ucm.es
Instituto Complutense de
Estudios Internacionales,
Universidad Complutense de
Madrid, España

South-South Cooperation and the challenge of quantification, evaluation and assessment

Citar como:

Huitrón-Morales, A. (2016). La cooperación Sur-Sur y el reto de su cuantificación, evaluación y valoración. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(1):88-122

Resumen

La emergencia de una más activa cooperación sur-sur constituye uno de los factores más relevantes de cambio del entorno internacional de las últimas décadas. Es expresión del nuevo papel que encarnan economías emergentes del mundo en desarrollo en el conjunto de las transacciones internacionales y en la generación de polos dinámicos de poder económico y político. No obstante, y aunque para algunos especialistas la CSS se ha consolidado como mecanismo de cooperación, aún enfrenta retos relevantes para reconocer su potencialidad y beneficios. Uno de los retos más discutido hoy día y, quizá por tanto, el más necesario, es el de la cuantificación, evaluación y valoración de las acciones de CSS. La falta de un consenso regional e internacional sobre los mecanismos, metodologías y espacios para registrar, cuantificar y evaluar la CSS limita que esta logre posicionarse, más allá del discurso, como una herramienta eficaz, eficiente, horizontal y sostenible para el logro del desarrollo a largo plazo. Desde este artículo se piensa que aún es necesario profundizar en el análisis de la CSS, pero ya no solo desde el discurso, sino desde elementos materiales que nos permitan conocer la valía de esta cooperación.

Palabras clave: economías emergentes, cooperación internacional, cooperación Sur-Sur.

Cite as:

Huitrón-Morales, A. (2016). La cooperación Sur-Sur y el reto de su cuantificación, evaluación y valoración. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(1):88-122

Abstract

The emergence of a more active South-South cooperation (SSC) constitutes one of the most relevant factors for change in the International arena in the last decades. It is an expression of the new role that emerging economies of the world embody in the ensemble of the International transactions and in the generation of dynamic poles of political and economic power. However, and even if for some experts of SSC it has consolidated as a cooperation mechanism, it still faces relevant challenges in order to recognize its potentials and its benefits. One of the most discussed challenges nowadays and maybe therefore the most necessary one is quantification, evaluation and assessment of SSC actions. The lack of regional and international consensus on the mechanisms, methodologies and spaces to register, quantify and evaluate SSC hampers its positioning, further away from the rhetoric, as an effective, efficient, horizontal and sustainable tool for development in the long term. This article claims that it is still necessary to go deeper into an analysis of SSC not only from the rhetoric, but also from material elements that allow us to gain knowledge of the value of this cooperation.

Keywords: emerging economies, middle-income countries, International cooperation, South-South Cooperation.

* El presente documento se deriva de una investigación doctoral actualmente en desarrollo cuyo propósito es contribuir al conocimiento y entendimiento de la CSS analizando su funcionamiento, gestión y contribución al desarrollo a través de la construcción y aplicación de una metodología de valoración que ayude a contrastar en la realidad los planteamientos discursivos que se le atribuyen a esta modalidad.

1 Introducción

El sistema de cooperación internacional para el desarrollo ha experimentado cambios en sus mecanismos, instrumentos y objetivos como resultado de la diversificación de los actores, de la creciente interdependencia y transnacionalización de los problemas de desarrollo. Un replanteamiento en las esferas del poder político y económico internacional ha convertido a los países de renta media en actores con mayor autonomía financiera y mayor capacidad técnica y política para marcar sus propias agendas de política exterior y de cooperación para el desarrollo, por lo que se han convertido en nuevos donantes y actores activos en la lucha mundial contra la pobreza y la desigualdad, dejando atrás su papel pasivo y exclusivo como receptores en la línea jerárquica de la cooperación internacional Norte-Sur.

En tal contexto de cambios, la cooperación Sur-Sur (CSS) se ha convertido en una modalidad que podría no resultar novedosa en un marco de relaciones políticas e ideológicas entre países en desarrollo pero sí en ámbitos de intercambios económicos, financieros, técnicos y de cooperación para el desarrollo poniendo sobre el debate otras formas de actuar, otras prioridades y formas distintas de instrumentación dentro del tradicional sistema de cooperación para el desarrollo.

Asociado a ese proceso se pone en relieve la necesidad de profundizar en el conocimiento de la CSS: ¿qué es y cómo funciona?, ¿cuáles son las ventajas e innovaciones que aporta al sistema de cooperación internacional?, ¿qué tan eficiente resulta para lograr la reducción de la desigualdad y el fomento de las capacidades locales?, ¿qué impacto tiene y cómo se pueden medir sus resultados?, entre otras.

Por tanto, uno de los debates centrales se encuentra en cómo lograr profundizar en el conocimiento de la CSS a partir de criterios de medición y evaluación que, al parecer, obligan a repensar y formular —en algunos casos, conceptos, percepciones y acciones que nos acerquen a la comprobación en la realidad de los resultados y beneficios que puede tener la cooperación entre países en desarrollo (Surasky 2014; OCDE 2014)—. Al respecto, el presente artículo pretende dar algunas pinceladas iniciales sobre el objeto de estudio, su relevancia, implicaciones y retos, así como acercar a su definición y características diferenciadoras que, en la teoría, parecen hacer de esta modalidad un mecanismo alternativo en el que los países en desarrollo encuentran soluciones a sus necesidades de desarrollo y el sistema internacional de cooperación al desarrollo podría verse reforzado, entre otras razones, gracias a la capacidad que supone la CSS de movilización de recursos financieros, impacto de la transferencia técnica y puesta en común de experiencias útiles

para los procesos de desarrollo de países. Además, se intenta argumentar la relevancia que tiene la medición, evaluación y valoración de la CSS con el fin de poner en el debate la necesidad de fortalecer la CSS para que coadyuve en el logro de las agendas nacionales y globales del desarrollo.

Bajo el objetivo general de hacer un recorrido por la evolución de este fenómeno y discutir el método para dimensionar sus actividades e impacto, el documento, después de una breve introducción, presenta las dimensiones que están adquiriendo las relaciones económicas entre el Sur como uno de los impulsos que ha permitido el resurgimiento de la CSS, para enseguida mencionar las implicaciones y retos que, se considera, tiene esta modalidad observando su relevancia en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo. Posteriormente, en un segundo epígrafe se propone un marco teórico que alude a sus antecedentes ideológicos y políticos, su definición, características y principios, con el fin de situar al lector en conceptos mínimamente consensuados sobre lo que se entiende por CSS a partir de la literatura revisada. En un tercer momento, se recoge el reto de su medición, evaluación y valoración como una herramienta de análisis necesaria para conocer los beneficios que tiene la CSS y sus aportaciones a los esfuerzos internacionales para la reducción de las desigualdades, la mejora de las políticas públicas nacionales y el desarrollo. Y, por último, se presentan algunas consideraciones finales.

2 Creciente dinamismo de la CSS. Evolución e implicaciones

Desde el fin de la Guerra Fría, y de manera más acelerada, en el siglo XXI, el sistema internacional de cooperación ha enfrentado diversos cambios como respuesta a los distintos órdenes políticos, el crecimiento sostenido de algunos países en desarrollo y la profundización en las relaciones de cooperación entre el «Sur global» renovando la estructura institucional de la cooperación internacional para el desarrollo.

Durante las últimas dos décadas, las economías emergentes han crecido a un ritmo sostenible y, en algunos casos, superior al de las economías avanzadas, aumentando su participación de manera significativa en el producto interior bruto (PIB) mundial, en el comercio, la inversión y los mercados financieros internacionales, tendencia que podría continuar en los próximos años. Además, la crisis económica de 2007 y la solidez de la economía de algunos países en desarrollo han propiciado cambios relevantes en la gobernanza mundial —por ejemplo, la sustitución del G-7 por el G-20 como foro de liderazgo internacional— abriendo paso a un sistema

internacional multipolar en el que los países emergentes desempeñan un papel trascendental.

En este sentido, y para explicar no solo la magnitud que están teniendo los países emergentes en la dinámica global sino también la intensidad con la que se están fortaleciendo las relaciones entre los países del «Sur global», se recurre a tres ámbitos económicos de análisis donde se observa esta tendencia: inversión extranjera, comercio y flujos de ayuda oficial al desarrollo.

Empero, antes de comenzar con este análisis, se piensa que es preciso incluir un par de líneas que permitan problematizar algunos conceptos que, de no abordarse, pueden resultar evasivos convirtiendo algunos argumentos imprecisos y poco coherentes a la realidad. Por ello, es importante debatir sobre los conceptos de «países o potencias emergentes», «países en desarrollo» y «Sur global».

En los análisis de la Economía del Desarrollo y en las Relaciones Internacionales la etiqueta «potencias emergentes» se ha colocado a algunos países del mundo en desarrollo que han sido catalizadores de la estructura económica y política a comienzos del siglo XXI. Esto se puede sintetizar en tres fenómenos interrelacionados: *a)* el desplazamiento del eje gravitatorio del crecimiento de la economía mundial; *b)* la difusión estructural del poder global ocasionada por la diplomacia enérgica y multidireccional desplegada por los emergentes, lo que ha generado cambios en la gobernanza política y económica, y *c)* la progresiva pérdida del monopolio del poder por parte de las potencias occidentales después de cinco siglos de hegemonía en el concierto internacional (Santander 2012; Magalhaes 2011).

En este contexto y en un entorno de crisis financiera mundial, los países que se han encontrado en un proceso de consolidación de sus altas tasas sostenidas de crecimiento económico y la ampliación de su peso en los procesos de creación y distribución de la riqueza global han sido determinantes para identificar a un grupo de actores que, a través de construir coaliciones políticas, inciden en foros multilaterales y regímenes internacionales cuestionando las reglas de la política y la economía internacional definidas por las potencias occidentales tradicionales.

Brasil, China, Rusia, India, Sudáfrica son principalmente estos países denominados «potencias emergentes» —una categoría económica y política— que al mismo tiempo forman parte del mundo en desarrollo y/o del ahora llamado «Sur global» que, gracias a su empoderamiento económico y político, han desempeñado un papel determinante en la reconfiguración de las relaciones económicas y políticas internacionales intensificando su rol como cooperantes entre países en desarrollo y dinamizando las relaciones Sur-Sur.

Sin embargo, y para no resultar ingenuos en el análisis, es claro que alguno de sus esquemas de relación Sur-Sur lo hacen en una

práctica radicalmente diferente al del surgimiento de las relaciones Sur-Sur durante la conferencia de Bandung (1955) cuya lógica se identificaba en una cooperación más equitativa basada en relaciones de intercambios e intereses mutuos y hoy, por el contrario, parece que su cooperación responde más a intereses de política exterior para promover su inserción internacional a través de mecanismos de diálogo político y empoderamiento económico que les permita confrontar a los poderes hegemónicos tradicionales abandonados por una narrativa de horizontalidad, solidaridad, beneficios e intereses mutuos.

De esta forma el ascenso económico y político de los países emergentes todavía en proceso de desarrollo constituye una de las principales transformaciones en las relaciones internacionales del siglo XXI, y que han sido propulsores para intensificar una cooperación Sur-Sur que, recogiendo su elemento central del intercambio de conocimientos técnicos, científicos y tecnológicos, así como de las experiencias, prácticas y soluciones, puede contribuir a la superación de los obstáculos que dificultan el crecimiento económico, la inclusión social y el desarrollo sostenible de los países del Sur global.

En cuanto al concepto del «Sur global», se piensa que es una definición más acorde a las características actuales de las relaciones internacionales y del elemento identitario con el que se asumen la mayoría, si no la totalidad, de los países en desarrollo.

Se trata de pensar el «Sur» más allá de espacios geográficos y en tanto relaciones socioeconómicas. Se trata de dinámicas que reproducen estrategias de poder global y que poseen nodos tanto en el «Norte» como en el «Sur» (Obarrio 2013). Al hablar de «países del Sur global», se hace alusión sobre el espacio que —habiendo sido denominado antes como tercer mundo, países subdesarrollados o en vías de desarrollo, poscolonial— hoy es definido como «Sur global» que, de acuerdo con Ayllón (2013), «[...] es una designación simbólica para denominar a una amplia gama de naciones en desarrollo, diversas por sus historias, orígenes y tradiciones, con múltiples enfoques en lo relativo al poder, la cultura o la identidad». Esta denominación ha sustituido y actualizado progresivamente el calificativo de «tercer mundo» en el que fueron encasillados muchos países en desarrollo al conquistar su independencia e inaugurar un orden internacional poscolonial (Ayllón 2013).

Se es consciente del efecto homogeneizador del término, por lo que se matiza que dentro de este Sur global podemos encontrar a países tan disímiles como China y Uruguay, por ejemplo, pero que en su conjunto otorgan una importancia y prioridad a establecer relaciones de cooperación Sur-Sur en su política exterior, al impulsar diferentes formas de cooperar, no buenas ni mejores a las del «Norte» pero sí alternativas, como veremos más adelante.

Así, una vez problematizado y acotados estos conceptos, se continúa con la intensificación de las relaciones económicas entre el

Sur en las cuales el empoderamiento económico de los países emergentes ha sido pieza clave.

2.1. Protagonismo del Sur global en la dinámica internacional

Los flujos de inversión directa (IED) de los países en desarrollo en décadas anteriores se habían registrado bajos en comparación con los provenientes de los países desarrollados. No obstante, esta tendencia parece estar revirtiéndose desde inicios del siglo XXI (OCDE 2014). A principios de la década de 2000 se ha registrado un incremento de alrededor de cuatro veces anual, participando en 2013 con el 61% del total de la IED global, tal como se muestra en el gráfico 1.

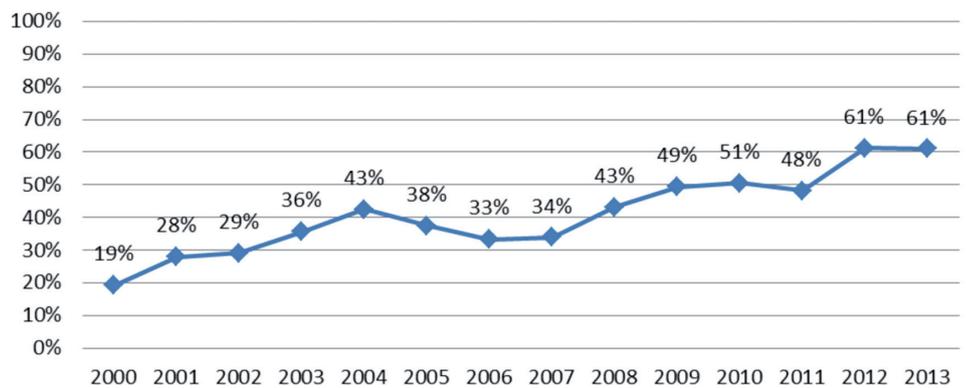


Gráfico 1

Porcentaje de la IED entrante de los países en desarrollo sobre el total mundial

* Nota. Total de IED de las economías en desarrollo y transición de acuerdo con la clasificación de la Unctad.

Fuente: Cálculo y elaboración propia con datos de la Unctad, en <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx>.

Actualmente, 10 de las 20 principales economías clasificadas con los mayores niveles de flujo de IED a nivel mundial son potencias emergentes (Unctad 2014): China, Rusia, Hong Kong, Brasil, Singapur, México, India, Chile, Indonesia y Colombia.

Por su parte, y como se muestra en el gráfico 2, las transacciones entre el Sur igualmente se encuentran al alza, creciendo en un promedio anual del 21% (aproximadamente) y registrando un incremento del 6% en 1980 hasta un 32% en 2013 (OCDE 2014; Unctad 2014).

En el plano regional, se registra un aumento de los flujos de IED principalmente desde y hacia países en desarrollo. Asia sigue siendo la región con mayores entradas de IED; la cooperación dentro de la región proactiva para la inversión es el principal factor que impulsa el aumento de los flujos intrarregionales: las entradas de África aumentaron en un 4%, apoyadas por el crecimiento de los flujos intraafricanos y, en América Latina y el Caribe, el crecimiento fue desigual, aumentando más en América Central que en América

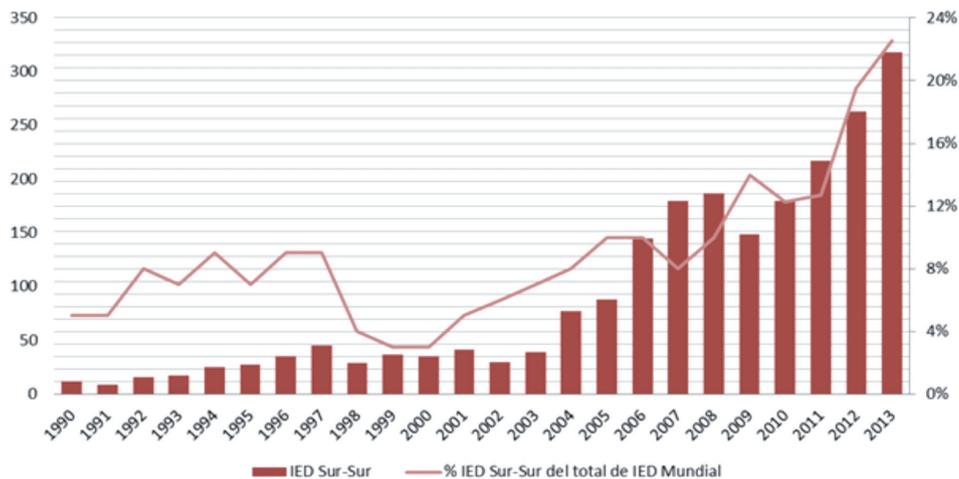


Gráfico 2

Intercambios de IED entre los países del Sur

Fuente: Elaboración propia con datos de Unctad en <http://unctadstat.unctad.org/wds/tableViewer/tableView.aspx>, e información de OCDE (2014).

del Sur; no obstante, en su conjunto la región participó con el 6% (Unctad 2014).

Esto es resultado de la tendencia de una mayor compra de filiales extranjeras de empresas entre países pares, así como del crecimiento de los flujos intrarregionales, principalmente registrados en regiones de África y Asia (Unctad 2014).

Cabe destacar que, en las últimas décadas, «la IED se encuentra como la primera fuente de financiación externa de los países en desarrollo y emergentes, creciendo por encima de la ayuda oficial al desarrollo» (Olivie y Pérez 2015, p. 87).

En cuanto al comercio, desde 2000 también se refleja un crecimiento sostenido de la participación de los países en desarrollo a nivel global, registrándose en 2013 una aportación de estos países en más del 40% del comercio mundial, tal como se muestra en el gráfico 3.

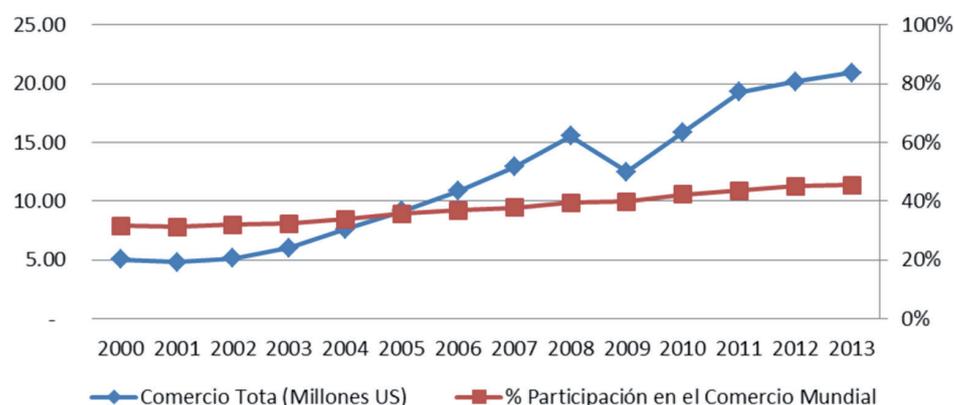


Gráfico 3

Crecimiento del comercio de los países en desarrollo y su participación en el comercio mundial

Fuente: Cálculo y elaboración propia con datos de la Unctad en <http://unctadstat.unctad.org/wds/tableViewer/tableView.aspx?ReportId=25116>.

Además, al igual que en la inversión, los intercambios comerciales entre los países del Sur está en ascenso, registrándose un incremento del 12% anual, aumentando el 50% más rápido que el comercio entre Norte-Sur, el cual cayó de un 46% a menos del 30% en el mismo período (2000-2013) (OCDE 2014). Más del 62% de las exportaciones de los países en desarrollo se dirigen a países pares (Unctad 2014; OCDE 2014), lo que podría sugerir una reducción en la dependencia del comercio con países desarrollados y una prioridad por los intercambios con países del Sur.

Finalmente, se presenta de manera breve la participación que están teniendo los países del Sur en el intercambio de los flujos de ayuda oficial al desarrollo desde la perspectiva del CAD. Al respecto, es de precisar que por el momento no es posible contar de forma concentrada con el monto total de los flujos financieros otorgados por los países en desarrollo, ya que los intercambios de AOD entre estos países aún no cuentan con datos centralizados ni sistematizados ya que no hay un consenso en una metodología u organismo supranacional al que se le reporte información sobre las acciones de cooperación y a través de la cual contabilizar, registrar y sistematizar estos flujos de cooperación, por lo que, hasta el momento, no es posible brindar con certeza datos que dimensionen en su totalidad estos intercambios.

No obstante, y a pesar de que el CAD es el órgano que actúa como coordinador de los flujos de cooperación que otorgan sus 34 países miembros, concentra información de 17 países no miembros¹ «acercándonos» en muy pequeña escala a los intercambios de AOD que se estima realizan más de 30 países que aportan cantidades importantes de ayuda al desarrollo (Kharas 2007).

Así, se debe apuntar que las cifras que se muestran a continuación no representan los datos reales, en primer lugar porque la totalidad de los países que hacen donaciones para el desarrollo no reportan a ningún organismo sus flujos de AOD y, segundo, los países no miembros que sí reportan al CAD lo hacen fuera de la metodología que establece esta institución a sus países miembros. Aun con estas precisiones, se considera pertinente mostrar los flujos de AOD entre el Sur pues, de alguna manera, ayudan a sumar otra perspectiva de la relevancia y evolución que están teniendo las relaciones entre los países en desarrollo.

En el gráfico 4 se muestran los flujos de ayuda oficial al desarrollo de y hacia países del Sur, en una temporalidad de los últimos veinte años (1994-2013), observando que han incrementado de un 3 a un 10% del total de AOD mundial (OCDE 2014).

Sin embargo, en un cuadro más desagregado (gráfico 5), ese «mínimo» del 3-10% de incremento se mira maximizado, demostrando que el crecimiento de los flujos de recursos para el desarrollo entre países del Sur se ha multiplicado hasta nueve veces desde

1 Los países no miembros del CAD que reportan su información sobre AOD son Bulgaria, Croacia, Chipre, Estonia, Hungría, Israel, Kuwait, Latvia, Liechtenstein, Lituania, Malta, Rumanía, Rusia, Arabia Saudita, Tailandia, Turquía y Emiratos Árabes.

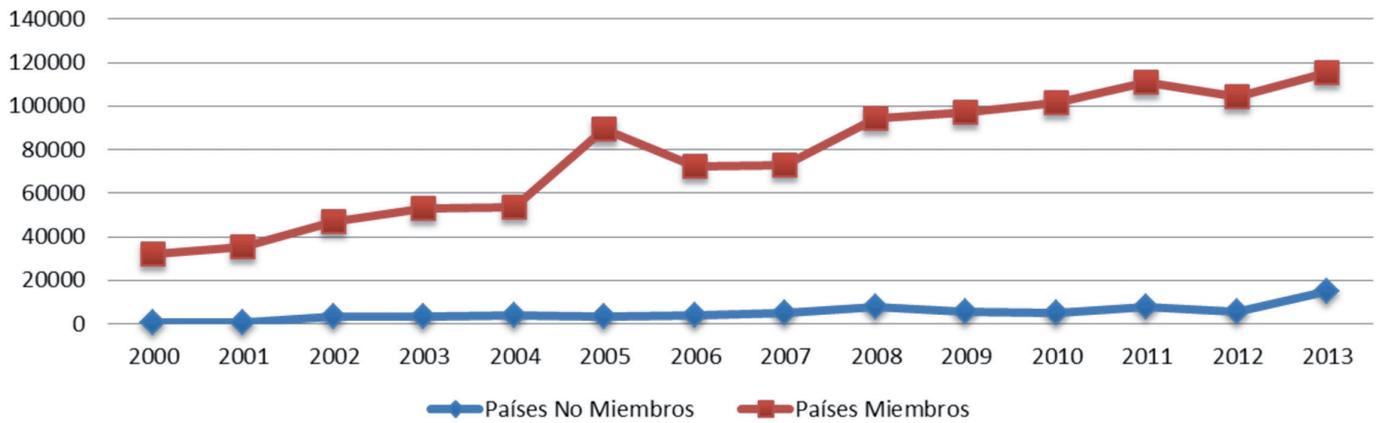


Gráfico 4

Flujo de cooperación (AOD) países miembros y no miembros del CAD

Fuente: Elaboración propia con datos del CAD en <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE3A#>.

2001, teniendo momentos de repunte en 2008, 2011 y 2013 cuando se registraron 15.061 millones de dólares de AOD.

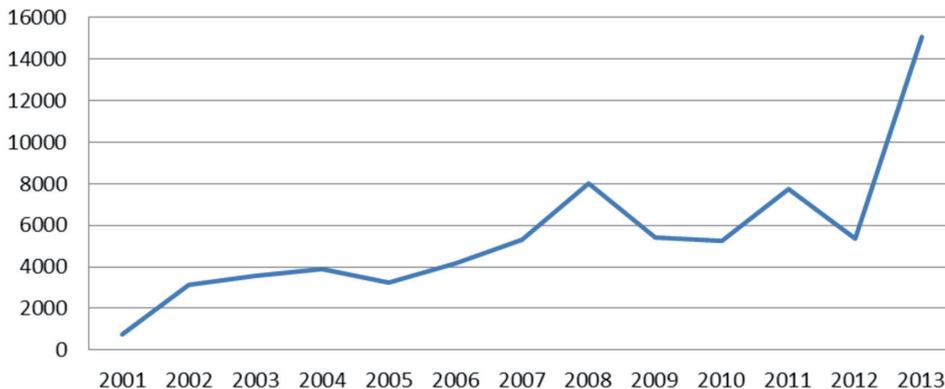


Gráfico 5

Crecimiento de AOD de Países No Miembros del CAD

Fuente: Elaboración propia con datos del CAD.

Se ha de matizar que los datos presentados se enfocan en flujos económicos, dejando de lado esos intercambios técnicos y de conocimientos orientados al desarrollo de capacidades que aún no han sido posibles reconocer y/o cuantificar, dejando abierto el reto de construir consensos a nivel internacional que permitan conocer con mayor rigurosidad y certeza las magnitudes y tendencias que están teniendo los intercambios multisectoriales entre los países del Sur.

A partir de esta perspectiva financiera y económica que se ha presentado sobre la relevancia que están adquiriendo los países en desarrollo, es que se sugiere entender el resurgimiento actual de la CSS. Es en este marco más global del papel que están desempeñando los países en desarrollo y, principalmente, algunas economías emergentes que la CSS encuentra un espacio de mayor dinamismo.

2.2. Antecedentes e ideario de la CSS

El empoderamiento económico de un notable número de economías emergentes de países del Sur y su participación en el incremento de los flujos financieros y comerciales a nivel internacional es uno de los factores que permite el resurgimiento de esta «otra» CSS diferente a la concebida en la Primera Conferencia contra la Liga Imperialista de 1927 y de la Conferencia de Bandung de 1955, de la cual se habla a continuación.

La literatura que ha tratado la CSS, mayoritariamente, hace referencia a la Conferencia de Bandung de 1955 como el «inicio» ideológico y político de esta modalidad. Sin embargo, en este artículo se opta por señalar la Primera Conferencia de la Liga contra el Imperialismo de 1927 como el momento inicial sobre el que se construye el ideario político de una alianza desde el Sur.

La Primera Conferencia de la Liga contra el Imperialismo tuvo lugar en Bruselas, a la cual acudieron 200 delegados provenientes de 37 Estados y regiones colonizadas que representaban a 134 organizaciones de estos países colonizados, con el objetivo de conversar sobre el colonialismo, el imperialismo y la búsqueda de una salida conjunta a su situación de sometimiento. La Liga resulta un hito histórico que pone de manifiesto el compromiso mutuo de los países colonizados por crear y fortalecer alianzas políticas para la búsqueda de soluciones ante el reclamo común en contra de un orden internacional «injusto» e «inequitativo» (Prashad 2012).

Tal conferencia fue identificada por varios de sus asistentes como «el acontecimiento constituyente que pone los cimientos sobre los que se forjarían las empatías y la solidaridad entre los países colonizados». Dicho evento provocó «el reconocimiento de problemas comunes y la concepción de una realidad compartida» que permitía la empatía y la cooperación mutua entre los países subyugados (Prashad 2012).

Posteriormente, la Conferencia de Bandung de 1955 se dice fue «la culminación del proceso hincado en Bruselas», pues representó ese espacio en el que se «celebró la desaparición del colonialismo formal y el compromiso a la lucha por su soberanía». Bandung fue el «fin de un proceso común de independencia y el surgimiento de un Sur consciente de su propia existencia», teniendo como objetivo común la aversión al colonialismo y al imperialismo, así como la búsqueda por estabilizar la paz en el mundo (Comisión del Sur 1991).

Con estos dos acontecimientos es que la CSS inicia un período de continua evolución enriqueciéndose con la intensificación de alianzas políticas, financieras, comerciales y técnicas entre los países en desarrollo, viéndose reflejada en el incremento de acontecimientos en los que las relaciones de cooperación entre el Sur se colocaban como centro del debate. Desde aquel 1927 y hasta 2014

se pueden registrar más de 304 eventos, en los que se ha analizado o debatido sobre la cooperación Sur-Sur, tanto a nivel transnacional como internacional, de los cuales ha emanado, de manera directa o indirecta, una contribución a la conceptualización y desarrollo de esta modalidad.

No obstante, como se muestra en el gráfico 6, es a partir del año 2000 que los eventos en torno al debate, la reflexión y el análisis de las relaciones entre el Sur empiezan a elevarse, siendo, al parecer, un reflejo de la intensificación que van adquiriendo las relaciones económicas, políticas, financieras o de cooperación desde comienzos del siglo XXI.

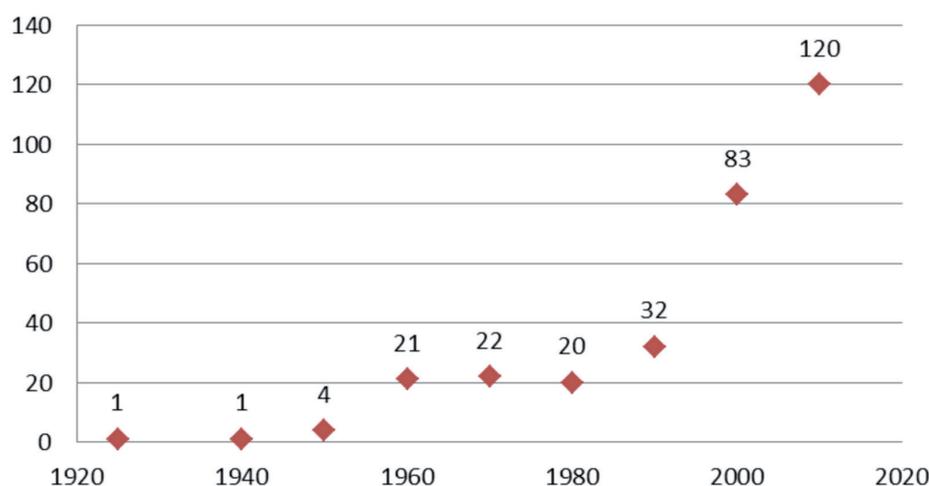


Gráfico 6

Eventos en torno a la cooperación Sur-Sur

Fuente: Elaboración propia con datos propios y de SEGIB (2014)

Esta relevancia de la cooperación Sur-Sur en los foros internacionales responde a múltiples factores de cambios económicos y políticos dados en el escenario internacional y particularmente en el sistema de cooperación que, además, han abierto expectativas sobre una mayor participación de los países del Sur en la economía mundial y en los esquemas de provisión de recursos financieros y técnicos en el sistema de ayuda, identificando la CSS como una modalidad que puede ofrecer diferentes formas de cooperación entre países en desarrollo.

Hoy, a diferencia de la primera encarnación de la CSS en Liga Imperialista y en la Conferencia de Bandung, la cual se caracterizaba sobre todo por la cooperación política y por la búsqueda de planteamientos comunes alternativos a la dinámica de la Guerra Fría, la CSS del siglo XXI se sustenta en una realidad diferente, en la que los flujos económicos y comerciales entre los países del Sur dotan de fuerza y vitalidad a ese ideario político construido el siglo pasado por los países del Sur.

En este sentido, en una realidad multipolar donde los países del Sur están teniendo una participación más activa en la dinámica global, la CSS empieza a abordarse a la par de temas como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la Financiación al Desarrollo, la eficacia y el papel de los Países de Renta Media, y es a partir de 2008 que se habla ya del rol de la CSS como mecanismo adicional de financiación para el desarrollo. Asimismo, desde los preparativos de la agenda post 2015, la CSS ha estado presente como un mecanismo de financiamiento que debe sumar en el logro de los ODS.

La participación más activa de los países emergentes en la economía y en la gobernanza internacional está fomentando un cambio en la estructura del sistema de cooperación para el desarrollo, impulsando un sistema menos «centralizado» (Esteves y Assunção 2014), más multipolar y con múltiples niveles, donde tanto los países desarrollados y las instituciones internacionales como las potencias emergentes y los países menos avanzados tengan más influencia para introducir una agenda diversa en torno a las múltiples necesidades de desarrollo que cada país requiere, así como una agenda global enfocada a los bienes públicos internacionales, a una convergencia internacional para el desarrollo y a un mayor equilibrio macroeconómico.

En tanto, actualmente nos encontramos en un *impasse* sobre la cooperación internacional, en el que se debe reflexionar qué cooperación responde a los nuevos paradigmas, escenarios y demandas de desarrollo, de acuerdo con esta era multipolar, interdependiente y con un grupo de países capaces de asumir responsabilidades financieras y técnicas en la lucha contra la pobreza y las desigualdades. Es momento de renovar y reconstruir.

2.3. Algunas implicaciones de la CSS en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo

De acuerdo con lo expuesto y considerando la relevancia que están teniendo las relaciones Sur-Sur tanto en el ámbito político, económico y de cooperación, se considera que la CSS puede incorporar nuevos elementos al sistema internacional de cooperación presentándose como un instrumento con diversas ventajas para los procesos de desarrollo de los países del Sur y de la agenda global de desarrollo.

Algunas de las implicaciones que se consideran podría tener la CSS como aporte en el logro de los objetivos de desarrollo de los países en desarrollo son: *a)* mayor aportación de recursos financieros, pues la cooperación Sur-Sur puede representar más recursos que sean complementarios a los flujos de ayuda oficial otorgada por el sistema internacional de cooperación y así alcanzar los objetivos de desarrollo de manera más eficiente; *b)* transferencia técnica, la cual supone la mayoría de los intercambios entre los países en de-

sarrollo, si bien aún no se cuenta con un registro sistematizado que nos permita dimensionar la magnitud de la transferencia técnica intercambiada entre los países en desarrollo, sí que se ha comprobado a partir de casos de estudios la capacidad que tiene la CSS de transmitir conocimiento y fortalecer los procesos de desarrollo de capacidades de los países socios, y c) capacidad política que puede aportar la CSS a los países en desarrollo en relación con las estructuras políticas internacionales.²

En cuanto las implicaciones positivas que podría conllevar la CSS para el sistema internacional de cooperación, se identifican las siguientes: a) consolidar un diálogo más incluyente, apostando por una responsabilidad compartida entre todos los actores de la cooperación con el fin de promover relaciones más simétricas, cercanas y horizontales que permitan consensuar en la renovación o reestructuración de las políticas de cooperación, las cuales están siendo determinadas aún por los países miembros del CAD; b) aportar buenas prácticas mejorando la eficacia de las acciones de cooperación, dado que los países en desarrollo en los últimos años han fortificado sus capacidades, siendo proveedores de un importante número de experiencias y conocimientos técnicos que están siendo compartidos entre ellos, haciendo de las relaciones de cooperación Sur-Sur un esquema de aprendizaje, no solo para los países socios sino también, en algunas direcciones, para el sistema de cooperación internacional para el desarrollo,³ y c) «descentralización» del sistema internacional de cooperación tal como lo sugieren Esteves y Assunção, tanto en términos del número de los agentes «autorizados» para participar como el tipo de acciones y prácticas consideradas legítimas por el sistema institucionalizado. Resulta claro que la CSS está siendo un elemento que cuestiona las estructuras y formas existentes de las prácticas de cooperación, visibilizando las limitantes del sistema tradicional ante una realidad internacional cada vez más multipolar e interdependiente que demanda cabida de un cúmulo de prácticas y conceptos heterogéneos propugnados por los diversos actores del sistema: donantes tradicionales, proveedores del Sur, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil.

2.4. Retos y desafíos de la CSS

La CSS ha ido trazando un camino cada vez más firme, posicionándose como un mecanismo alternativo a los esquemas tradicionales de cooperación para el desarrollo. No obstante, aún hay un camino largo por recorrer para dar respuesta a preguntas clave como qué tan eficaz puede ser en la lucha contra la pobreza, cómo establecer un marco técnico medible capaz de analizar su calidad, transparencia y efectividad en la reducción de la desigualdad y el fomento de las capacidades locales o cómo evitar replicar relaciones de poder e intereses geoestratégicos que han sido identificadas

2 En diversos contextos la CSS ha sido un instrumento que ha favorecido la integración política regional y subregional, aprovechando las complementariedades entre países impulsando la concertación de posiciones y agendas comunes pudiendo «adquirir una especial relevancia en términos normativos: en la medida en que los países en desarrollo sean capaces de construir alianzas y marcos de sentido compartidos, aumentarán sus opciones de introducir nuevos discursos y prioridades en los foros multilaterales y en una agenda internacional hegemónica por los países desarrollados» (Santander 2011, p. 11).

3 Por ejemplo, se reconoce que, a diferencia de la cooperación Norte-Sur, las relaciones entre el Sur han ido acompañadas de una realidad —mínima— común y de una ideología compartida, lo que podría aumentar motivar la apropiación y —quizá— mejorar el impacto de los resultados de las acciones de cooperación. Tal entendimiento y experiencia podría enriquecer los programas de ayuda haciéndola más eficaz y adecuada a las demandas y necesidades de los países.

como perniciosas en los esquemas Norte-Sur, entre muchas otras dudas que ponen continuamente la mira en la CSS.

Son varios los retos y limitaciones que tiene que afrontar la CSS. Sin un consenso total y no siendo exclusivos, algunos de esos retos *grosso modo* podrían resumirse en los siguientes puntos clave: *a)* la falta de un consenso de definición, clasificación, medición y valoración (en términos técnicos y políticos) de la cooperación y ayuda ofrecida por los «donantes emergentes» (o «nuevos donantes»); *b)* la aún no clara caracterización de la identidad, las motivaciones y los mecanismos y la dialéctica de los «nuevos donantes» con respecto a los tradicionales, sobre todo aquellos (la mayoría) que se encuentran en la doble condición de donante y receptor; *c)* el análisis del impacto (nuevamente técnico y político) que la CSS produce en el sistema internacional de la cooperación para el desarrollo;⁴ *d)* consenso sobre tener o no un órgano multilateral y una metodología común que coordine la información (datos) y los recursos (financieros y técnicos) de la cooperación Sur-Sur.

La cuantificación, evaluación y valoración de las acciones de cooperación es uno de los retos que recoge este texto ya que, entre otros argumentos que se presentan más adelante, ante un mayor dinamismo y relevancia que está adquiriendo la CSS se requiere de un sistema de cuantificación, medición y valoración en el sentido amplio, que no solo otorgue información relativa a número de proyectos o flujos económicos, sino también que podamos observar la contribución de sus resultados, los costes y beneficios que representan para los socios y, sobre todo, el aporte que tiene en el desarrollo de capacidades de los países, y estas en el proceso de desarrollo integral de los países.

Pero, para ello, resulta importante intentar acercarse al conocimiento y entendimiento teórico de la CSS en cuanto a su definición y características diferenciadoras para que se permita afinar cuestionamientos técnicos con los cuales definir qué y cómo se podría o no valorar la CSS.

3

Definición teórica de la CSS y características diferenciadoras

3.1. Marco conceptual

Para lograr el objetivo de comprender el funcionamiento de la cooperación Sur-Sur antes es necesario entender qué es, cuáles son sus planteamientos teórico-ideológicos y los principios sobre los que fundamenta su funcionamiento. Por ello, en el presente apartado se hablará del concepto de la CSS, sus principios y características profundizando en un marco teórico de esta modalidad.

4 Véase al respecto Ayllón y Surasky (2010); Davies (2010); Dreher, Nunnenkamp y Thiele (2011); Mawdsley (2012); Rowlands (2008); etcétera.

Como ya se ha mencionado en el apartado anterior, la construcción del ideario político de la CSS emerge, aunque de manera incipiente, en la Primera Conferencia de la Liga contra el Imperialismo de 1927 y se refuerza en la Conferencia Afro-Asiática de Bandung⁵, siendo ambas referencias el inicio en la consolidación de un ideario político «común» de los países del Sur y de la reivindicación de la existencia de otro mundo con necesidades y características diferentes al Primer y Segundo Mundo.

Posterior a Bandung se empezó a hablar del llamado «espíritu de Bandung», lo cual hacía referencia al hecho de que el mundo colonizado acababa de hacer acto de aparición en la escena internacional para reclamar su propio espacio como un actor independiente, legítimo y soberano, que rechazaba la subordinación económica y la supresión cultural (Prashad 2012, p. 92).

En este sentido, bajo la intención y el espíritu «cooperativista» de los países del Sur, se piensa que se apostó por proponer una estructura económica que reluciera la presión que se ejercía desde los países del primer mundo y que desafiaba el orden económico internacional instaurado en 1945. Aunque económicamente el «espíritu de Bandung» no trascendió, política e ideológicamente representó la admiración y liberalización de países que se encontraban bajo el yugo colonial, alzando una nueva voz e inspirando un discurso político internacional que los posicionaba como una fuerza independiente, lo que dio paso al surgimiento del Movimiento de Países No Alineados (MPNA).

El MPNA fue fundado en la Conferencia de Belgrado de 1961, con el objetivo de construir un discurso que identificara a los países en desarrollo en una posición neutral y posicionarse en apoyo a la autodeterminación, la oposición al *apartheid*, la no adhesión a pactos multilaterales militares, la lucha contra el imperialismo en todas sus formas y manifestaciones, el desarme, la no injerencia en los asuntos internos de los Estados, el fortalecimiento de la Organización de las Naciones Unidas, la democratización de las relaciones internacionales, el desarrollo socioeconómico y la reestructuración del sistema económico internacional.

El impulso por las relaciones de colaboración Sur-Sur se fortaleció considerablemente después del período de descolonización, y tomó relevancia durante la Guerra Fría cuando la noción de «solidaridad» entre las naciones se afianzó como el medio para coordinar sus intereses y fortalecer su posición de cara a los países industrializados y al sistema económico y financiero (Renzi y Seifert 2014).

La década de los setenta inició con un considerable optimismo acerca de las relaciones entre el Sur, pues «se hablaba de un Sur como una nueva fuerza vital en los asuntos internacionales» (Lechini 2009, p. 66); no obstante, durante el decenio de los años ochenta había ocurrido una contramarcha de las anteriores tendencias de crecimiento y de relaciones Sur-Sur. La crisis económica, política y

5 En la inauguración de la Conferencia de Bandung, en palabras de Sukarno, presidente de Indonesia y anfitrión de la Conferencia, se hacía referencia a la Liga contra el Imperialismo y el Colonialismo como «el encuentro que permitió hallar fuerzas en su lucha por la liberalización y en la que se había hincado un proceso de lucha común contra las fuerzas imperialistas» (Prashad 2012, pp. 68-71).

social interna de estos países «hizo que se debilitaran aún más las ya frágiles e incipientes estructuras financieras y políticas, teniendo que subordinarse a las instituciones financieras internacionales que les permitiera hacer frente a las crisis de desarrollo que atravesaban» (Navarrete 1988, p. 408).

Poco a poco se hizo evidente que el progreso logrado en las tres décadas que siguieron a 1945 no se había traducido en un cambio fundamental de las condiciones y las perspectivas reales de desarrollo de los países del tercer mundo. La dependencia crecía en lugar de disminuir, la pobreza persistía y aumentaba la brecha económico-social entre el Norte rico y el Sur pobre (Nyerere 1988, p. 149).

Las acciones políticas de los países del Sur se fueron debilitando, acentuando las diferencias entre el Norte y el Sur e invisibilizando toda reivindicación social, económica y política de los países en desarrollo. La divergencia entre el Norte y el Sur crecía al tiempo que el Sur se fragmentaba, y se sumergía cada vez más en la dependencia, el subdesarrollo. La idea del Sur (o del tercer mundo), así como su proyecto conjunto, se había disuelto (Prashad 2012).

No obstante, algunos países del Sur que no estaban sumergidos por completo en la deuda emprendieron un camino de reformas económicas con el fin de potencializar la competitividad, ser más eficientes y actualizar el nivel tecnológico. Cinco países del MNPA, para mediados de la década de los noventa, producían más del 80% de la producción industrial de todo el conjunto de países: Brasil, Corea del Sur, India, México y Argentina. Estos países, junto con los «Tigres Asiáticos», iniciaron el camino hacia un proceso de industrialización con una visión unilateral dejando, por un momento, de lado (o detrás) el programa político y «colaborativo» que se había intentado construir desde principios del siglo pasado (Prashad 2012).

Con el paso de los años, la dimensión política y técnica que tuvieron las relaciones Sur-Sur fue perdiendo peso a favor de componentes más económicos y financieros (apartado 1). Y, aunque hoy día algunos países del Sur inciden en foros internacionales donde cuestionan las reglas de la política, la economía y la cooperación internacional, lo hacen en un contexto diferente y con otros objetivos a los planteados en 1927-1955. Si en aquella época la lógica fue la búsqueda de alternativas políticas en un mundo bipolar, hoy la racionalidad que lleva a los países emergentes y en desarrollo a intensificar sus relaciones es «la de promover su inserción internacional a través de generación de mecanismos de diálogo político, empoderamiento económico y cooperación en bases horizontales» (Ayllón 2015).

No obstante, durante todo este proceso ha surgido un debate sobre cómo definir a esas relaciones de «colaboración» y «solidaridad»⁶ política, económica y técnica que emergían entre los países del Sur. Entre 1954 y 1999 apenas se hablaba específicamente en

6 Álvaro Briones (1984) la definía como «la puesta en marcha de actividades e instituciones que materialice una asociación solidaria entre países en desarrollo es cooperación Sur-Sur».

términos Sur-Sur. Lo más común era hablar de alianzas del Sur y posteriormente, como resultado de la Conferencia de Naciones Unidas en Buenos Aires en 1978 sobre la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), se empezó a hablar de la cooperación entre países en desarrollo. A partir del año 2000, el término cooperación Sur-Sur (y posteriormente, el de Cooperación Triangular) se acuña como parte del debate. De hecho, en 2003, durante el 58.º período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, la denominación CTPD es oficial y formalmente sustituida por la de cooperación Sur-Sur.

El concepto de CSS puede tener diversos enfoques, en función de los contextos en que ha sido utilizado y de acuerdo a quién o desde dónde se esté refiriendo a este. Por ejemplo, el PNUD, una de las instancias internacionales responsables de su promoción y seguimiento, afirma que el concepto es «de difícil delimitación», y que el problema radica en que esta forma de cooperación abarca un espectro muy amplio de colaboraciones entre países en desarrollo.

Referirnos a la CSS requiere, aún, un trabajo profundo de conceptualización y consenso; sin embargo, a continuación se aportan algunas definiciones que, se piensa, permiten identificar esas características diferenciadoras y principios fundacionales que nos dejan profundizar en la «identidad» de esta modalidad.

Bajo el entendido de que estas relaciones entre el Sur surgen en un contexto prioritariamente político, en muchas definiciones de la CSS se concibe en gran medida como un mecanismo de acción política. En este sentido, Lechini (2014) alude a que «la CSS implica una construcción esencialmente política que apunta a reforzar las relaciones bilaterales y a formar coaliciones en los foros multilaterales, para obtener mayor poder de negociación conjunto. Se basa en el supuesto de que es posible crear una conciencia cooperativa que les permita a los países del Sur afrontar los problemas comunes mediante el fortalecimiento de su capacidad de negociación con el Norte y de la adquisición de mayores márgenes de maniobra en el plano internacional».

En la misma línea, Surasky (2014) define a la CSS «como un proceso políticamente motivado de intercambio recíproco y equitativo de capacidades realizado entre países del Sur que se asocian con la intención de promover su desarrollo». Y, al mismo tiempo, nos dice que existen tres principios básicos de hondo calado político que permiten identificar a la CSS: horizontalidad, consenso y equidad.

Aunque la CSS se encuentre cargada de un ideario político, también se ha consolidado a partir de una colaboración técnica entre los países en desarrollo, reconociéndose como un mecanismo de intercambio de capacidades. Esta idea de una cooperación no solo política sino también de experiencias y conocimientos se consolida a partir de 1978 con el Plan de Buenos Aires que emana de la Conferencia de Alto Nivel de Naciones Unidas para la Cooperación Téc-

nica entre Países en Desarrollo, donde se definió a la cooperación entre los países en desarrollo como «un proceso consciente, sistemático y políticamente motivado, elaborado con el objeto de crear una estructura de vínculos múltiples entre países en desarrollo a fin de que puedan crear, adquirir, adaptar, transferir y compartir conocimientos, técnicas y experiencias en beneficio mutuo».

A su vez, esta cooperación técnica y política ha evolucionado a la par del empoderamiento económico de los países del Sur proponiendo otros ámbitos de cooperación y asentándose algunos de los principios fundacionales. En 1987, durante una reunión de la Comisión del Sur, se instó a fomentar las relaciones entre el Sur en otras áreas como el comercio, la seguridad, la ciencia y tecnología, el medio ambiente y las comunicaciones y finanzas, además de reconocerse tres principios fundamentales: respeto mutuo, equidad y relación ganar-ganar (Chaturvedi 2012).

Al respecto, el PNUD sugiere observar la cooperación Sur-Sur como «un marco amplio de colaboración entre países del Sur en el ámbito político, económico, social, cultural, ambiental y tecnológico y que puede tomar la forma de cooperación bilateral, regional, sub-regional o interregional [...]. La reciente evolución de la cooperación Sur-Sur ha conllevado el incremento del comercio Sur-Sur, aumento de los flujos de inversión extranjera directa entre países del Sur, promoción de la integración regional, transferencia de tecnología y otras formas de intercambio».

En 2007, mientras la mayoría de los países desarrollados entraban en una crisis financiera, los países en desarrollo continuaban creciendo convirtiéndose en nuevos centros de poder, empezando a consolidar un mundo cada vez más multipolar. El reconocimiento de esta multipolaridad ha reforzado la necesidad de la construcción de una nueva arquitectura de gobernanza económica y política global, así como del sistema de cooperación internacional al desarrollo, posicionando a la CSS como un mecanismo adicional que puede aportar a los esfuerzos colectivos para desarrollo.

En este sentido la Agenda de Acción de Accra de 2008 reconocía en su párrafo 19⁷ las contribuciones realizadas por los países del Sur global como «proveedores y receptores de ayuda». En especial se resaltaba «la importancia y las particularidades de la cooperación Sur-Sur» reconociendo que «se puede aprender de la experiencia de los países en desarrollo», alentando un mayor grado de implicación de esta modalidad en la agenda de la eficacia de la ayuda. En tanto, la CSS se reconoce como vehículo para la mejora de la eficacia de la ayuda, como una modalidad que puede contribuir al esfuerzo colectivo en las políticas globales para alcanzar el desarrollo (Tres 2012; Schulz y Sanin 2009).

Por su parte, en el documento final de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (2009) se incluyen otros elementos que enriquecen el concepto de coope-

7 Programa de Acción de Accra en su párrafo 19 incluye:

- Adaptar la Declaración de París y los principios del Programa de Acción de Accra a la CSS (art. 19a del PAA)
- Enriquecer la agenda de la eficacia con las prácticas y experiencias de la CSS (art. 19b del PAA)
- Identificar las complementariedades entre la CSS y la cooperación Norte-Sur (art. 19e del PAA)

ración Sur-Sur, al definirla como «una empresa común de los pueblos y los países del Sur, surgida de experiencias compartidas y afinidades, sobre la base de unos objetivos y una solidaridad comunes, y guiada, entre otras cosas, por los principios del respeto de la soberanía y la implicación nacionales, libres de cualquier condicionalidad. La cooperación Sur-Sur no debería considerarse asistencia oficial para el desarrollo. Se trata de una asociación de colaboración entre iguales basada en la solidaridad».

Cabe mencionar que, y siendo un paso fundamental para avanzar en la discusión sobre la CSS, es necesario superar la imagen idílica que podría crearse en torno a esta modalidad a partir del discurso y el contenido ideológico que la sustenta. Se ha de matizar que, al igual que la cooperación Norte-Sur, la CSS forma parte de las políticas exteriores de los países proveedores y por esa razón es necesario analizar y entender los intereses e incentivos. Algunos países buscan la proyección internacional basada en valores e ideologías; otros están abriendo mercados y recursos naturales, o buscan apoyo de posiciones en foros internacionales como las Naciones Unidas; algunos otros buscan abrir el escenario internacional a otros polos de poder —antihegemónicos—; en algunos casos son más críticos y contestatarios intentando insertar un debate más transformador del sistema —antisistémicos—, y otros solo buscan ser un «puente» entre el Norte y el Sur. Muchas veces se trata incluso de una combinación de varias de estas intenciones.

En este sentido, se considera importante incluir una tabla elaborada a partir de la propuesta de Chaturvedi (2014) y Costa (2014) que enlista, de manera muy acotada, una serie de diferencias entre la cooperación Norte-Sur y la Sur-Sur. Al respecto, se debe advertir que la tabla invita al debate en tanto que puede resultar una diferenciación única y estática. Sin embargo, se piensa relevante desde la posibilidad de brindar una perspectiva puntual de la lógica y principales características de la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur, reiterando que ambos son fenómenos complejos, dinámicos y cambiantes que a lo largo de su evolución han ido sufriendo modificaciones en sus enfoques, metodologías, actores y relaciones entre estos.

De acuerdo con Chaturvedi (2012) la filosofía detrás de la cooperación tradicional Norte-Sur y de la CSS emerge de la noción de filantropía y del crecimiento mutuo, respectivamente. En este sentido, el autor insiste en que el ámbito que motiva la dirección de los flujos de cooperación Norte-Sur es principalmente un compromiso altruista mientras que, en el caso de la CSS, el principio rector es el compromiso entre las partes para crear una relación ganar-ganar (Chaturvedi 2012, p. 23).

- 8 Como se ha advertido anteriormente, la tabla recoge elementos básicos tanto de la cooperación Norte-Sur como de la Sur-Sur a partir de Chaturvedi (2014) y Costa (2014) como una propuesta explicativa mas no exclusiva ni excluyente. En este sentido, para Chaturvedi la AOD, concepto acuñado por el CAD, es una práctica que comprende subvenciones y donaciones para la promoción del desarrollo, lo que dota a la cooperación Norte-Sur de un enfoque altruista y asistencialista diferenciándolo del enfoque ganar-ganar que le acuñe a la CSS (Chaturvedi 2014, pp. 2-3). Al respecto, se debe debatir desde la perspectiva de este artículo que la cooperación internacional Norte-Sur no comenzó como un programa altruista y asistencialista para ayudar al desarrollo de los países empobrecidos a largo plazo sino para facilitar el desarrollo económico a corto plazo y la recuperación de Europa occidental después del fin de la Segunda Guerra Mundial (Griffin 1991) en un contexto específico de confrontación entre este y oeste, lo que determinó la dirección de los flujos de las ayudas que fueron asignadas según las prioridades geoestratégicas de cada bloque, con el fin último de establecer y mantener zonas seguras para cada potencia.
- 9 La cooperación interregional también se ha intensificado en años recientes. En 2005, la cooperación entre Asia y África se intensificó con la creación de la nueva Alianza Estratégica Asiático-Africana y se reflejó en el aumento del comercio y las corrientes de inversión entre ambas regiones. También en 2005 la Comunidad Sudamericana de Naciones organizó la primera Cumbre Sudamérica-Liga de los Estados Árabes en Brasil y, en 2006, convocó la Cumbre Sudamérica-África, celebrada en Nigeria. Con anterioridad al 24.º período de sesiones del Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en 2007 los países de los Estados árabes y América Latina convinieron en establecer un marco conjunto de cooperación en esferas relacionadas con la protección del medio ambiente, cuestiones como la sequía, el cambio

Elemento comparativo	Cooperación Norte-Sur	Cooperación Sur-Sur
Naturaleza	Altruismo y asistencialismo ⁸	Beneficios y desarrollo mutuo
Contexto geopolítico	Guerra Fría (1040-1950)	Proceso de Descolonización y Guerra Fría (1930-1955)
Definición general	Ayuda Oficial al Desarrollo	Cooperación al desarrollo entre países en desarrollo
Participantes	Miembros CAD	Países en desarrollo, emergentes y MA. Miembros CAD en cooperación triangular
Roles	Donantes-receptores de AOD	Ambos socios contribuyen en el proceso de cooperación
Propósitos	Crecimiento económico	El fortalecimiento del Estado desarrollista y la construcción de capacidades productivas deberían ser transversalizados en las estrategias nacionales de desarrollo de los Países Menos Desarrollados (Unctad 2014)
Condicionalidad	Provee ayuda con condicionalidad de políticas	Generalmente es una relación sin condicionalidad <i>ex ante</i>
Mecanismos de cooperación	Flujos económicos (Grants) para asistencia y sectores sociales	Intercambios económico-financieros y técnicos
Marcos institucionales multilaterales	Declaración de París como instrumento de efectividad de la ayuda para los donantes	No siguen la Declaración de París y su funcionamiento se rige por la confianza y políticas consensuadas entre las partes
Evaluación y monitoreo	Los países donantes reportan periódicamente al CAD sus flujos de ayuda	No cuentan con un mecanismo de monitoreo común, pero se generan reportes sectoriales o por región e informes de buenas prácticas

Tabla 1

Principales elementos (ortodoxos) diferenciadores de la cooperación NS y la CSS
Fuente: Elaboración propia a partir de Chaturvedi (2014) y Costa (2014).

A continuación, de manera sistematizada, se presentan los principios que, de acuerdo con la literatura revisada y los discursos políticos de los Gobiernos de los países en desarrollo, deben primar en las relaciones de CSS, estando presentes en el proceso de identificación, negociación, implementación y resultados de los proyectos y acciones.

Aunque la narrativa tradicional de la CSS se ha ido construyendo sobre los valores de solidaridad, horizontalidad entre iguales, respeto de la soberanía, no condicionalidad y mutuo beneficio (Rodríguez García 2013; Ayllón 2013; Chaturvedi 2014; Agarwal 2015), se observa que el concepto de CSS ha ido cambiando a lo largo de los años. Hoy ha dejado de desarrollarse en un ámbito exclusivamente bilateral y político, para convertirse en una dinámica regional y transregional⁹ multisectorial en la cual los países emergentes, los países de renta media y el conjunto de los países del Sur global desempeñan un papel más activo impulsando cambios en la práctica de

Principio	Definición
Horizontalidad	Más allá de las diferencias en los niveles de desarrollo relativo entre las partes implicadas, la colaboración se establece de manera voluntaria (intención de cooperar), sin que ninguna de las partes ligue su participación al establecimiento de condiciones y/o imposiciones políticas y bajo el supuesto de que todas las partes tienen elementos que aportar durante la cooperación
Solidaridad	Es una cooperación que mira por relaciones no asistencialistas donde la suma de esfuerzos y no las acciones aisladas o paternalistas permitirán el compartir costes y beneficios eliminando esquemas verticales
Pertinencia	Adecuación de los objetivos y resultados que se persiguen en el proyecto al contexto en el que se realiza
Consenso	Los proyectos y acciones de cooperación deben haber sido concebidas y sometidas al consenso y voluntad de las partes, estableciendo las relaciones en marcos de negociación común
Reciprocidad/responsabilidad compartida	Todas las partes tienen elementos que aportar en la colaboración, estableciéndose relaciones recíprocas donde los resultados y costes se puedan distribuir de manera equitativa y proporcional a las posibilidades reales de cada contraparte
Equidad/relación ganar-ganar	Se exige que la relación entre los países se establezca en términos de iguales como «socios». La CSS debe realizarse desde la visión de un beneficio mutuo compartido

Tabla 2
Principios de la cooperación Sur-Sur

la cooperación al desarrollo insertando nuevos elementos que pueden ser complementarios a la cooperación tradicional y colaborar en el esfuerzo colectivo para alcanzar el desarrollo global (Costa 2014).

Esta CSS que resurge debe contribuir a generar una nueva narrativa para la arquitectura global de la cooperación, una narrativa diferente a la de Bandung pero también a la tradicional Norte-Sur cuyos paradigmas ya han sido agotados y no responden a la realidad actual (Bracho 2015; Ayllón 2015). Se piensa que el Sur puede aportar a esta narrativa más acorde a la realidad a partir de una filosofía de colaboración, equidad, consenso en la negociación, horizontalidad, la no injerencia en asuntos internos y desde su modelo de cooperación de intercambio de conocimiento a favor del desarrollo y fortalecimiento de capacidades creando, además, alianzas globales dejando atrás la dicotomía Norte-Sur para generar una agenda de desarrollo más incluyente, eficaz y solidaria. Pues resulta claro que los países del Sur sí están intentando proponer una cooperación diferente.

También el propio lenguaje de la cooperación está cambiando, pues los países del Sur demandan una terminología propia, una terminología que se propone complementaria pero diferente a la de la CAD. Los países en desarrollo prefieren que se los identifique como «socios del desarrollo» o «cooperantes del Sur» y, en el caso de los oferentes, «proveedores del Sur» —como algunos se denominan—, contrario a términos como «donantes emergentes» y «receptores y/o destinatarios».

Ante esto, y en algunos momentos de acuerdo con Chaturvedi (2014), es el mismo CAD que muestra cierta flexibilidad ante esta demanda al utilizar la expresión «cooperación al desarrollo» en lugar de la palabra «ayuda» en contextos en los que se incluya la CSS con el

climático, las energías renovables, los recursos hídricos, el control de la contaminación y la protección del medio ambiente urbano.

fin de tener un discurso más inclusivo y «respetuoso». Ante esto, se puede recoger el análisis sobre que la CSS es la «gran triunfadora» en la retórica de la cooperación internacional en la última década, pues ha sido «la cooperación tradicional que ha incorporado conceptos e ideas de la CSS asimilando y adoptando toda la narrativa de la horizontalidad incluyéndola en su propia jerga» (Ayllón 2015; Bracho 2015).

Aunque son distintos los elementos que nutren la CSS y está claro que aún se debe problematizar más el concepto de «cooperación Sur-Sur», así como sus implicaciones en aras de construir una narrativa más precisa de lo que es en realidad esta cooperación, se intenta dar una definición que ayude al entendimiento *per se* del fenómeno. Por tanto, este documento, pues, concibe la CSS como un mecanismo de cooperación propio de los países en desarrollo a través del cual se fortalecen y/o desarrollan capacidades compartiendo y/o transfiriendo conocimientos, experiencias, recursos y soluciones técnicas que fomentan el desarrollo mutuo bajo los principios de horizontalidad, reciprocidad, equidad, consenso y solidaridad.

3.2. Modalidades y características propias

La CSS tiene dos modalidades: la cooperación horizontal y la cooperación triangular. La cooperación horizontal, de acuerdo con el PNUD, es aquella en la que «dos o más países en desarrollo transfieren y adquieren capacidades a través de intercambios cooperativos en conocimiento, cualificación, recursos y *know how* tecnológico». Esta puede ser bilateral —de país a país— o multilateral, un conjunto de países que se relacionan entre sí para adquirir y compartir experiencias en torno a un sector específico. Por su parte, la cooperación triangular es la actuación conjunta de países en desarrollo y países desarrollados, donde un país en desarrollo con el *know how* y un desarrollado que aporta el apoyo financiero actúan a favor de un tercer país en desarrollo.

Para finalizar este recorrido conceptual de la CSS, es preciso identificar algunas características diferenciadoras de la CSS que, se piensa, posee frente a la cooperación tradicional Norte-Sur:

- Se basa en la solidaridad para la ampliación de capacidades institucionales a través de la cooperación técnica.
- Pretende ser una cooperación internacional para el desarrollo en la cual prima el intercambio de conocimiento por encima del financiero.¹⁰ No implica compra de bienes y servicios del país oferente (Segib 2010).
- Las relaciones de CSS se establecen entre socios que ofrecen y demandan acciones de acuerdo con sus fortalezas y debilidades en condiciones de reciprocidad.
- Favorece las relaciones entre países de una misma región, promoviendo la integración, así como la relación con países socios de otras regiones con los que se puede construir alianzas (Segib 2010).

10 Los servicios como la capacitación y el fomento de capacidades representaron el 75% de los intercambios de cooperación Sur-Sur (DAES 2014, en Alonso, Glennie y Summer 2014).

- Es una cooperación que evita una relación vertical y asistencialista en la búsqueda del desarrollo, optando por la asociación horizontal entre actores como principio básico de actuación y gestión.

4 Por qué medir, evaluar y valorar la CSS

Hasta ahora se ha observado la relevancia que está teniendo la CSS en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo y se ha intentado dar algunas ideas conceptuales en torno a qué es, cómo surge y cuáles son sus ejes rectores, con lo cual poder acercar al lector a las características y dimensiones particulares de la CSS. Sin embargo, aún se cuestiona: ¿es posible saber, empíricamente, si la CSS tiene un impacto real en el desarrollo de capacidades? ¿se ha comprobado sobre la realidad el planteamiento discursivo de la CSS? Estas y otras preguntas sobre el funcionamiento, resultados e impacto de la CSS son clave para un conocimiento y entendimiento profundo de esta modalidad.

La inquietud por conocer las ventajas reales que supone la CSS en el desarrollo más allá del vínculo político e ideológico que existe entre las partes supuso plantear la hipótesis de que la CSS puede aportar nuevos mecanismos y acciones de cooperación, motivando el posicionamiento de los países de renta media como «nuevos donantes» en la cooperación internacional, presentándose a sí misma como una cooperación que, a diferencia de la cooperación Norte-Sur, prioriza las agendas de desarrollo de cada uno de los países sin condicionalidades, de forma solidaria; fomenta una genuina apropiación, mayor horizontalidad y un desarrollo basado en el fortalecimiento de las capacidades de los países. Ante esto, se espera, desde la investigación doctoral, poder aportar en mayor profundidad a través de casos de estudios las aportaciones reales, o no, de la CSS al sistema de cooperación internacional para el desarrollo en tanto se cuente con evidencia empírica sobre los resultados y aporte que trae consigo la CSS.

En esta línea y bajo el alcance de este pequeño artículo, en este apartado se da a conocer esa demanda y la necesidad planteada desde la literatura por cuantificar, medir, evaluar y valorar la CSS para entonces hacer un recorrido por los esfuerzos previos que han intentado aportar métricas y datos que nos acerquen a un primer juicio sobre las implicaciones reales de la CSS.

4.1. La demanda por cuantificar, medir y evaluar la CSS

La CSS, a pesar de no ser un mecanismo nuevo y tener un largo historial, cuenta con pocos datos y análisis sobre sus ventajas, restando relevancia y certeza a la narrativa que asegura que esta cooperación otorga beneficios en el desarrollo de los países, por lo que, y aunque la medición, evaluación y valoración no sea el único reto que debe enfrentar la CSS (apartado 2), sí se considera uno de lo más relevante es para lograr consolidar a la CSS como una dinámica diferente que aporta nuevos elementos y valor agregado en el proceso global de la cooperación para el desarrollo.

Como se ha observado, la CSS está abriendo el debate sobre nuevos mecanismos y acciones de cooperación, de tal forma que, desde los propios Gobiernos de los países en desarrollo y de las instituciones internacionales, se han requerido de estudios concretos que determinen su dimensión, sus características más determinantes y sus impactos sobre los procesos de desarrollo. En 2001, en la resolución final de la décima reunión del Comité Intergubernamental de Seguimiento y Coordinación sobre la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo del Grupo de los 77, en el marco de la 56.^a Asamblea General de las Naciones Unidas, se hace alusión a la necesidad de establecer un orden institucional adecuado y estructurado que impulse y visibilice la CSS, reclamando que «se debería impulsar seriamente el proceso de consolidación de instituciones, uno de los principales requisitos básicos para una cooperación Sur-Sur más eficaz en el plano mundial» (Naciones Unidas 2001, p. 3).

Asimismo, se reconoce «una falta de datos empíricos de fácil acceso y de un panorama general de la cooperación Sur-Sur. Es necesario llenar urgentemente esa laguna de información y conocimientos, mediante informe sobre el estado de la cooperación Sur-Sur como marco de referencia básico y principal instrumento analítico y normativo para la cooperación Sur-Sur» (Naciones Unidas 2001, pp. 3-4).

Durante la Conferencia de Delhi de los Proveedores del Sur, llevada a cabo en Nueva Delhi, India, en marzo de 2013 realizada siguiendo el espíritu de otras conferencias del Sur como Bandung (1955), Buenos Aires (1978), Nairobi (2009) o Bogotá (2010), se identificaron seis grandes retos en torno a la CSS, de los cuales, al menos, tres estaban enfocados al tema de registro, monitoreo, cuantificación y evaluación de la cooperación y en su conjunto se encontraban relacionados con el logro del fortalecimiento de esta modalidad a partir de una mayor evidencia y control de la información. Así, los principales desafíos identificados en este foro fueron: a) un manejo pobre de información y de datos; b) débil sistema de monitoreo y evaluación en el conjunto de las agencias de cooperación de los países del Sur; c) mayor brecha para establecer asocia-

ciones entre los donantes; d) preocupaciones sobre algunas responsabilidades entre los beneficiarios y los proveedores del Sur; e) necesidad de una plataforma común para el intercambio de conocimientos, experiencias, el aprendizaje que permita el desarrollo de la narrativa SSC; f) el desarrollo de una posición común entre los socios del Sur en otros foros de política mundial (GPEDC, la ONU, la OMC, etc.) y el contrabalanceo de la narrativa dominante de la OCDE-CAD (Naciones Unidas, RIS 2013).

Por su parte, desde la Academia, Lengyel y Malacalza (2012) mencionan que «[...] se requiere desarrollar un marco analítico general que permita identificar las variables más importantes y su vinculación entre las mismas, teniendo como sustento el análisis empírico de diferentes espacios geográficos». Al tiempo, Santander (2011) argumenta que «la CSS como un fenómeno que presenta importantes potencialidades [...], pero con relevantes desafíos, como [...] la carencia de un sistema de información y evaluación de las acciones cometidas que permitan la transparencia y la rendición de cuentas».

Máximo Romero (2013) reconocía que, y aunque «el modelo Sur-Sur, basado en la ampliación de capacidades, puede ser difícil de monitorear o evaluar, resulta de vital importancia establecer mecanismos que permitan medir el beneficio de esta actividad y [...] que la cooperación está llegando a quienes la necesitan logrando impactar positivamente en las necesidades de los países receptores».

Diversa es la literatura que hace alusión a este reto,¹¹ y es en el contexto actual donde la cooperación tradicional y los flujos de AOD ya no se consideran los únicos medios de cooperación, sino que otros recursos y actores se vuelven cada vez más relevantes para apoyar los esfuerzos de desarrollo, por lo que necesita contar con mecanismos adecuados que permitan dotar de transparencia y coordinación las acciones de cooperación para el desarrollo; entre ellos, los medios de monitoreo, cuantificación y evaluación los procesos desempeñan un papel central.

Así, al considerar la CSS como un fenómeno clave en el sistema de cooperación al desarrollo, es necesario reconocer con la mayor claridad posible, al igual que se ha realizado con la cooperación tradicional Norte-Sur, la eficacia y el impacto de sus resultados en torno al desarrollo y fortaleza de capacidades.

4.2. Algunos esfuerzos previos

Al tiempo cabría refutar que no es que no exista información, como se pudiera pensar o suponer, sino que esta se encuentra desordenada y poco sistematizada, ya que aún no se ha logrado un consenso sobre cómo registrar, cuantificar, evaluar y valorar su real validez, por lo que existen diversos modelos y estrategias de cooperación Sur-Sur específicas. Esto hace que no solo existan diver-

11 NU-A756/358/ (2001), SEGIB (2008), Schulz y Sanin (2009), Ayllón y Surasky (2010), Davies (2010), Dreher, Nunnenkamp y Thiele (2011), King (2010), Larrú (2011), PIFCSS (2013), Cepal (2014), Domínguez (2015), entre otros.

esos modelos, sino que además las diferencias se encuentren dadas en los niveles de gestión de la propia cooperación.

En este sentido, es necesario reconocer que se están realizando esfuerzos nacionales, regionales y globales en esta tarea, intentando estructurar procesos y mecanismos que permitan registrar, coordinar, gestionar y en algunos casos cuantificar, evaluar y valorar los esfuerzos de cooperación, particularmente de CSS. Algunos ejemplos de estos se muestran en la tabla 3.

País	Estatus actual en sistematización, evaluación y medición de la CSS	Perspectiva a corto plazo
Chile	Cuentan con un registro de información 2000 a 2011, años comparables, reportes financieros cada 15 días, seguimiento mensual e informes estadísticos	Se encuentran trabajando en la valorización de la asistencia técnica, explorando con un polinomio
Colombia	Cuentan con una plataforma de registro de la CSS a través de mapas interactivos que permite revisar número de proyectos, principales sectores y países socios. Además, en una prueba piloto aún no socializada internamente ha desarrollado indicadores y ha realizado un intento de valoración de recursos humanos	Trabajar para manejar la misma metodología y terminología que sean adoptadas por todos los actores en el interior de los países
Ecuador	Se registra información de toda la cooperación, con algunas especificidades de CSS	Se busca medir ejecución presupuestaria, eficiencia, efectividad y sostenibilidad de la cooperación en general
Perú	Existe un nuevo sistema integral de seguimiento y evaluación de cooperación no reembolsable, recientemente diseñado, con información sobre niveles de ejecución permanentes (no anuales), a nivel nacional, regional y local. Este incluirá también información de cooperación Sur-Sur. Ahora poseen un mapa de cooperación, realizado con apoyo de Colombia. No existe evaluación de eficacia, pertinencia y alineamiento en el sistema	Con la información recaudada se está trabajando en un primer informe nacional sobre CSS específicamente
Uruguay	Cuentan con un mapa de cooperación, que consideran una buena base para registro de información en número de proyectos	Su siguiente paso es realizar seguimiento y monitoreo de proyectos, así como ajustar y operar su sistema de registro, pues su sistema tiene la lógica de receptor, por lo que necesitan revisar sus definiciones
SEGIB/PIFCSS	Desde 2008 se planteó el objetivo de «medir la cooperación que se está ejecutando bajo esta modalidad (la CSS) en la región», y puso en marcha un proyecto de homologación de conceptos, recaudación de información por país e impulsó a los países a reportar información para sus sistematización, logrando en 2013 publicar el informe <i>Generando indicadores para la cooperación Sur-Sur</i> . En 2015 se ha publicado el informe más reciente con nuevos esquemas de medición	Contar con denominadores comunes que faciliten la visibilidad y la gestión de esta cooperación
CEPAL	En 2014 activó el Grupo de Tareas sobre Cuantificación de la Cooperación Sur-Sur, integrado por funcionarios de los institutos de Estadística y Agencias Nacionales de Cooperación Internacional de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela, que pretende «elaborar un diseño metodológico que permita cuantificar cualitativamente y cuantitativamente (si aplica) la medición de la Cooperación Sur-Sur (CSS)»	El diseño de este modelo metodológico se desarrollará en cuatro fases que pretende finalizarse a finales de 2015 principios de 2016
NeST	En marzo de 2015, un grupo de 25 académicos expertos en cooperación internacional de países del Sur se reunieron en Midrand (Sudáfrica) para discutir sobre un marco analítico común sobre la CSS, «y analizar el papel y la contribución de la cooperación Sur-Sur al sistema de cooperación internacional para el desarrollo y su apropiada supervisión y rendición de cuentas. El resultado de estas reuniones se enriqueció aún más por un grupo de trabajo posterior NeST técnico celebrado en Johannesburgo a principios de septiembre de 2015 para el desarrollo de indicadores para medir la calidad de las asociaciones y los procesos de cooperación Sur-Sur»	De estas reuniones técnicas se publicó el documento titulado <i>Developing a Conceptual Framework for South-South Cooperation</i> . El documento es un trabajo en progreso, pero, no obstante, ofrece una visión de los aspectos conceptuales y metodológicos de la medición y cuantificación de la calidad y el impacto de la CSS

Tabla 3

Revisión de algunos casos sobre sistematización, medición y evaluación de la CSS

Fuente: Elaboración propia con información 2014-2015 hasta el momento del envío de este documento.

Aunque es de reconocer el esfuerzo que están realizando los países por establecer un mecanismo de registro, medición y evaluación de la CSS, esto dista mucho de lo deseable, pues el ideal sería encontrar unos criterios mínimos que orientaran un marco metodológico con el cual generar datos comparables que ayuden a conocer con precisión los resultados generados por la CSS (PIFCSS 2014).

Al respecto, un esfuerzo en el que se merece profundizar es el que está realizando la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) a través del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS), uno de los organismos multilaterales referentes en el avance del análisis y acciones sobre la medición y evaluación de la CSS a nivel regional. La SEGIB desde 2008 se planteó el objetivo de «medir la cooperación que se está ejecutando bajo esta modalidad (la CSS) en la región», lo cual le suponía, según el equipo consultor, un doble reto: el primero estribaba en elegir los indicadores que miden la cooperación realizada, cuantificando el número de acciones que se han ejecutado, el monto financiero al que asciende el coste de ejecución de esas mismas acciones y el número de actores beneficiados por la cooperación; el segundo consistía en encontrar la información que permita dotar de contenido a esos mismos indicadores. En este sentido, la falta de sistemas de información nacionales que pudieran ofrecer cifras homologables de lo que sucede en cada país se convertía entonces, y aún hoy día, en una limitante importante.

Hoy, siete años después, el reto continúa siendo ambicioso y complejo. Pues, aunque la SEGIB puso en marcha un proyecto de homologación de conceptos y recaudación de información por país, e impulsó a los países a reportar información para su sistematización, por lo que se publicó en 2013 el informe *Generando indicadores para la cooperación Sur-Sur*, advierte que esos indicadores formulados «no son firmes» debido a que se actuó sobre lo «deseable y no lo factible», además de que «quedarían pospuestos indicadores» como la horizontalidad, la equidad, la reciprocidad, la pertinencia y la valorización económica de la CSS,¹² debido a su complejidad para medirlos. Actualmente en 2015 el reto sigue estando presente.

El PIFCSS, en su esfuerzo por generar indicadores, ha sido consciente de que aún la CSS es un proceso que está en construcción sobre el que todavía se están generando discursos, consensos y debates, por lo que existen discrepancias importantes en torno a la concepción y al cómo evaluar esta cooperación. Debido a tal motivo, en todo momento se ha insistido en que «no se pretende contar con un sistema único, pero sí con denominadores comunes que faciliten la visibilidad y la gestión» de esta cooperación (PIFCSS 2011).

Bajo esta salvedad y con el reto planteado en 2008, el esfuerzo realizado por el PIFCSS lanza, entre otras,¹³ las siguientes conclusiones: *i)* se reconoce que el trabajo representa un avance en el conocimiento de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, pero «de

12 De acuerdo con el PIFCSS este es uno de los indicadores por el que los países manifiestan una mayor necesidad y prontitud (PIFCSS 2013, p. 25).

13 Para revisar el informe completo de los indicadores generados, véase *Generando Indicadores para la cooperación Sur-Sur*, documento de trabajo n.º 4, 2013, en http://www.cooperacionSurSur.org/images/descargas/2014/marzo/Generando_indicadores_2014.pdf, consultado el 20 de abril de 2015.

ningún modo son resultados concluyentes pues, a pesar de los esfuerzos que los países han hecho en sus sistemas de información, todavía se enfrentan a un limitante importante: no hay disponibilidad plena de datos»; *ii*) otra posibilidad de profundizar en el conocimiento de la CSS es revisar indicadores que ya existen, reinterpretarlos y adaptarlos; *iii*) el trabajo de registro y de generación de información, tanto a nivel nacional como regional, podría resultar más fácil a través del uso compartido de una plataforma virtual. De la mano de esta plataforma común se llevaría a cabo un proceso de actualización y compartimentación de la información que dotaría de gran agilidad a la gestión y a la toma de decisiones de los países en torno a la cooperación Sur-Sur. Conscientes de todo ello, los países han propuesto para los próximos años un compromiso para realizar actividades conjuntas que lleven al posible logro de esto; *iv*) se sugiere «optimizar» el uso de datos básicos o de indicadores 100% posibles de testar: *a*) aplicando técnicas estadísticas innovadoras que arrojen otra perspectiva de los resultados existentes contribuyendo al conocimiento profundo de la CSS y *b*) trasladar y adaptar parte de los indicadores que hoy son usados para la CSS bilateral para otras modalidades como la cooperación triangular.

Igualmente se debe mencionar el esfuerzo, que actualmente se encuentra en *stand by*, de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) cuando en 2014 puso en activo el Grupo de Tareas sobre Cuantificación de la Cooperación Sur-Sur integrado por funcionarios de los institutos de Estadística y Agencias Nacionales de Cooperación Internacional de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela. Dicha comisión pretende «elaborar un diseño metodológico que permita cuantificar cualitativamente y cuantitativamente (si aplica) la medición de la Cooperación Sur-Sur (CSS)».

El establecimiento de este grupo de trabajo, de acuerdo con la CEPAL, surge por «la importancia de elaborar un conjunto de indicadores de medición del impacto económico y social de la cooperación Sur-Sur que permitan visibilizar, planificar y evaluar el trabajo de cooperación que viene llevando adelante la región».

De acuerdo con el cronograma de trabajo del grupo, el diseño de este modelo metodológico se desarrollaría en cuatro fases que pretendía ser finalizado en un primer borrador para revisión en el primer semestre del 2015. No obstante, a la fecha de la publicación de este artículo, no se tenía noticias de algún avance relevante.

Finalmente cabe mencionar el esfuerzo más global que surgió en 2015 liderado por Network of Southern Think Tanks (NeST), una «plataforma global para Think Tanks del Sur que tiene como objetivo generar colaboración, sistematizar, consolidar y compartir conocimientos sobre la cooperación Sur-Sur (CSS)», la cual, tras dos reuniones técnicas realizadas en Sudáfrica —marzo y septiembre de 2015— con 25 académicos y expertos de la cooperación interna-

cional con contribuciones de los representantes de Brasil, China, Colombia, India, Kenia, Malawi, México, Mozambique, Namibia, Sudáfrica, Turquía, Uganda y Zimbabue, ha publicado *Developing a Conceptual Framework for South-South Cooperation*,¹⁴ un documento que intenta clarificar cómo medir, cuantificar y evaluar el impacto de la CSS.

5 Consideraciones finales

Ante tal recorrido por el conocimiento de la magnitud, evolución y características de la CSS, así como del reto que enfrenta para su cuantificación, evaluación y valoración como uno de los elementos clave que, de fortalecerse y consensuarse, nos permitiría contrastar los elementos discursivos de la CSS en la realidad con mayor claridad y precisión, se ha podido tener una visión amplia y concreta de lo que hoy se entiende por CSS y sus principales desafíos.

Se ha de ahondar también en que la falta de información y datos sobre la CSS incide en la dificultad para planear, organizar y analizar las políticas nacionales e internacionales. Es decir, el monitoreo y evaluación resultan fundamentales para saber qué funciona y qué no, por lo que han de adecuarse las prácticas y políticas en función de ello, de forma que se desarrolle un uso correcto de los recursos en busca del logro de objetivos (Ayllón 2013).

El mayor dinamismo y evolución de la CSS requiere de un sistema consolidado de registro en el sentido amplio, no solo de número de proyectos, sino también de la oferta y la demanda, de los resultados que se generan y los costes y beneficios que representan para los socios. Fortalecer el ejercicio del análisis de la información también ayudará a examinar el crecimiento y el impacto de la cooperación Sur-Sur.

En torno a esta necesidad se han encontrado diversos trabajos que buscan ofrecer una solución a dicha problemática, realizando esfuerzos a nivel nacional y fortaleciendo marcos normativos y de monitoreo, así como a nivel regional y global creando consensos en torno a encontrar mínimos criterios y marcos analíticos comunes. Sin embargo, aún el camino recorrido es poco frente al gran reto que se intenta superar para visibilizar el impacto real de la CSS.

Además, esta necesidad de conocer empíricamente el funcionamiento de la CSS está dado no solo por el interés de «examinar el crecimiento y el impacto» de esa modalidad, sino también por la necesidad de construir un antecedente objetivo que ayude a contrastar si la CSS reproduce o no algunas de las críticas frecuentemente asociadas a las relaciones de cooperación Norte-Sur, tales como dependencia económica y profundización de modelos primario-exportadores, variadas formas de intercambio desigual, asime-

14 El documento se puede revisar en <http://www.saiia.org.za/news/nest-dialogue-emerging-partners-in-africas-development>, consultado en octubre de 2015.

trías dentro de los esquemas de integración regional y tratados comerciales; asimismo, en prácticamente todos los casos se sigue la modalidad de la ayuda ligada y, a veces, ciertas formas de pernicioso paternalismo en las relaciones políticas (Benzi y Zapata 2013).¹⁵

Estas preocupaciones legítimas constituyen una de las razones adicionales del porqué se intenta profundizar en el conocimiento empírico de la CSS, pues se entiende que de manera directa o indirecta la aplicación de una metodología que permita medir, evaluar y valorar la CSS arrojará algunas luces de si tales críticas tienen cabida en la realidad o no.

Ante estas y otras demandas que entre el debate surgen y que aquí pudiera ser imposible incluir todas,¹⁶ es que se propone avanzar en un marco analítico que ayude a visibilizar los esfuerzos de CSS, pues resulta importante no desacreditar esta modalidad que aún se encuentra en una fase de análisis y precisión.

Así se debe decir que el debate en torno a la CSS desde hace un par de años, al parecer y bajo la percepción de algunos autores (Surasky 2014 *et al.*), ya no se centra en la relevancia o no de la CSS en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo y en las agendas globales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible pues la CSS «se ha consolidado y no tiene nada que demostrar, al menos nada que no tenga que probar (igualmente) la CID en general». No obstante, los retos aún son diversos, entre los cuales se halla encontrar la manera de dar orden y coordinar las estrategias de progreso de la CSS en tanto se pueda llegar a acuerdos y un consenso entre los actores que impulsen una narrativa más adecuada al contexto actual de la cooperación y a visibilizar las implicaciones de esta modalidad en el logro del desarrollo y la reducción de las desigualdades.

Y, desde esta investigación, se espera continúen realizándose trabajos empíricos de casos específicos que, desde la práctica más que desde el gabinete, aporten al conocimiento y análisis más concretos de la CSS con el fin último de que coadyuven al diseño de políticas nacionales e internacionales coherentes para el desarrollo.

15 Los autores insisten en que estas críticas no solo expresan una preocupación de carácter moral, sino que, y al contrario, «suponen a todas luces un malestar cada vez más profundo en relación a lo que los "viejos donantes" parecieran percibir como "competencia desleal" y pérdida de un cuasi monopolio supuestamente incuestionable» (Benzi y Zapata 2013, p. 68).

16 Además, se ha de precisar y agregar igualmente que este reto de medición y evaluación no solo es importante en el proceso de consolidación de la CSS, sino que también forma parte del esfuerzo de democratizar la información y un ejercicio de rendición de cuentas a la ciudadanía que toda política pública debe realizar brindando transparencia en cuanto a los recursos públicos que se emplean.

5 Bibliografía

- AGARWAL M (2015). New Development Bank: A Contribution to Development Finance. RIS (Research and Information System for Developing Countries) Policy Brief 68.
- ALONSO JA, AGUIRRE P, SANTANDER G (2011). La cooperación triangular española en América Latina: un análisis de dos experiencias de interés. Madrid: Fundación Carolina/ICEI.
- ALONSO JA, GLENNIE J, SUMMER A (2014). Recipients and Contributors. Middle income countries and the future of development cooperation, Department of Economics and Social Affairs (DESA). Working Paper No. 135 ST/ESA/2014/DWP/135, julio.

- AYLLÓN B (2013). La cooperación Sur-Sur y triangular en América latina: ¿subversión o adaptación de la cooperación internacional. Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito, Ecuador. <https://cooperacionecuador.files.wordpress.com/2014/01/la-cooperacion-sur-sur-y-triangular-bruno-ayllon-iaen.pdf>.
- AYLLÓN B (2014). Países emergentes y relaciones Sur-Sur: Desafíos para la cooperación al desarrollo. *Revista Perspectivas del Desarrollo* 2(2):59-73.
- AYLLÓN B (2015). Ponencia en el Seminario de Cooperación Sur-Sur celebrado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (UCM). <https://www.youtube.com/watch?v=a2MpApJDfF0>. Fecha de acceso: 25 de noviembre de 2015.
- AYLLÓN B (2015). La Conferencia Afroasiática: hito de las relaciones Sur-Sur. *Boletim Mundorama, Divulgación Científica en Relaciones Internacionales*, mayo. <http://mundorama.net/2015/05/11/la-conferencia-afroasiatica-de-bandung-hito-de-las-relaciones-sur-sur-por-bruno-ayllon-pino/>.
- AYLLÓN B, SURASKY J (2010). La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad. *Catarata*.
- BENZI D, ZAPATA X (2013). Geopolítica, Economía y Solidaridad Internacional en la nueva cooperación Sur-Sur: el Caso de la Venezuela y Petrocaribe. *América Latina Hoy* 63(2013):65-89.
- BRACHO G (2015). In Search of a Narrative for Southern Providers: the challenge of the emerging economies to the development cooperation agenda. Discussion Paper 1/2015, German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn. <https://www.die-gdi.de/en/discussion-paper/article/in-search-of-a-narrative-for-southern-providers-the-challenge-of-the-emerging-economies-to-the-development-cooperation-agenda/>.
- BRIONES A (1984). La sinuosa marcha de la cooperación «Sur-Sur»; crónica de meses recientes. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, pp. 10-12. ISSN 0186-2901. *Revista Momento Económico* 12. <http://ru.iiec.unam.mx/1362/>.
- BROWNE S, WEISS TG (2014). Emerging powers and the UN development system: canvassing global views. *Third World Quarterly* 35(10):1894-1910.
- CEPAL (2014). Informes de avance de los grupos de trabajo respecto de las actividades realizadas en el período comprendido entre la séptima reunión de la Conferencia Estadística de las Américas de la Cepal, noviembre y junio de 2013-2014, respectivamente. LC/L.3861(CE.13/4), 12-14 de agosto, Santiago, Chile.
- CHATURVEDI S (2012). Development cooperation: countours, evaluation and scope. *Development Cooperation and Emerging Powers. New Partners or Old Patterns?* En: S Chaturvedi, T Fues y E Sidiropoulos, pp. 13-37. Zed Book.
- CHATURVEDI S (2014). Features of South-South Cooperation and Global Dynamics. *RIS-FIDC Policy Briefs* 1, enero. http://ris.org.in/images/RIS_images/pdf/FIDC%20policy%20brief_1.pdf. Fecha de acceso: abril de 2015.
- COMISIÓN DEL SUR (1991). Comisión del Sur. Desafío para el Sur. 2.ª Edición. México: Fondo de Cultura Económica.
- COSTA K (2014). What future for South-South Cooperation. Paper Presentado en Conference International Development Cooperation: Trends and Emerging Opportunities – Perspectives of the New Actors, 16-19 de junio. Estambul.
- DAVIES P (2010). South-South Cooperation: Moving Towards a New Aid Dynamic. International Policy Centre for Inclusive Growth. *South-South Cooperation. The Same Old Game or a New Paradigm?*, pp. 11-13. Brasil.
- DOMÍNGUEZ R (2015). El tamaño importa: la financiación reembolsable en la cooperación Sur-Sur de China, India, Venezuela y Brasil. Documentos de trabajo sobre cooperación y desarrollo, 2015/01.
- DREHER A, NUNNENKAMP P, THIELE R (2011). Are «new» donors different? Comparing the allocation of bilateral aid between non DAC and DAC donor countries. *World Development* 39(11):1950-1968.
- ECOSOC (2008). Background Study for the Development Cooperation Forum. Trends in South-South and Triangular Development Cooperation, abril.
- ESTEVES P, ASSUNÇÃO M (2014). South-South Cooperation and the international development battlefield: between the OECD and the UN. *Third World Quarterly* 35(10):1775-1790.

- FRERES C (2013). Una mirada exploratoria. El intercambio del conocimiento en la cooperación triangular en América Latina. Documento de Trabajo, Centro de Pensamiento Estratégico Internacional (Cepei).
- GRANGUILLHOME R (2013). La evaluación de las acciones de cooperación internacional para el desarrollo. En: C Maldonado y C Galíndez (eds.). Monitoreo, Evaluación y Gestión por Resultados. Aprendizaje y cooperación Sur-Sur para la Innovación: El Papel de los Actores Subnacionales. México, CIDE.
- GRIFFIN K (1991). Foreign Aid after the Cold War. *Development and Change* 22(4):645-685.
- GT-CSS (2011). Hacia una cooperación Sur-Sur y Triangular efectiva. Documento de buenas prácticas, octubre. http://www.agci.cl/attachments/article/692/111110_Busan_GoodPractices_ESP_WEB.pdf.
- KHARAS (2007). The new reality of Aid. Brookings Blum Roundtable Policy Briefs, agosto.
- KING K (2010). New Actors-Old Paradigms. *Norrag News* 44:8-12.
- LARRÚ JM (2011). Participación en Panel: Experiencias alrededor de la generación y medición de Indicadores Seminario-Taller: Indicadores para la cooperación Sur-Sur: Necesidades, posibilidades y desafíos Quito (Ecuador), 14-16 de septiembre.
- LECHINI G (2009). La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad? *Revista Relaciones Internacionales* 12. Universidad Autónoma de Madrid, octubre. <http://www.relacionesinternacionales.info/revista/revista/N12/pdf/artlechini12.pdf>.
- LECHINI G (2014). América Latina y África. Entre la solidaridad Sur-Sur y los propios intereses. *Estudios Internacionales* 46(179):61-88. Chile.
- LENGYEL M, MALACALZA B (2012). Países de renta media y cooperación Sur-Sur. El caso latinoamericano. Documento Final de Trabajo, Proyecto Cooperación Sur-Sur y donantes emergentes: propuestas para la concertación Norte-Sur a partir del análisis comparado América Latina-África. Argentina: Flacso y Fundación Carolina.
- MAGALHAES D (2011). Globalizadores do século XXI: países emergentes e a globalização sul-sul. *Revista Conjuntura Austral* 2(8):82-99, octubre-noviembre.
- MAWDSLEY E (2012). The changing geographies of foreign aid and development cooperation: contributions from gift theory. *Transactions of the Institute of British Geographers* 37(2):256-272.
- MONDRAGÓN A (2002). ¿Qué son los indicadores? *Revista de Información y Análisis* 19. http://www.upo.es/ghf/giest/ODTA/documentos/Indicadores/mondragon_indicadores.pdf. Fecha de acceso: abril de 2015.
- NACIONES UNIDAS (2001). Consenso de Teherán, A/56/358 (14 de septiembre de 2001). <http://www.g77.org/main/docs/Tehran%28IFCC-X%29S.pdf>.
- NACIONES UNIDAS, RIS (2013). Conference of Southern Providers South-South Cooperation: Issues and Emerging Challenges, The Taj Mahal Hotel. Nueva Dheli, India. 15-16 de abril. http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf13/DCF_Delhi_Bio_Booklet.pdf.
- NAVARRETE JE (1988). Segunda Reunión de la Comisión del Sur. Principales Resultados. *Revista Comercio Exterior* 38:405-413. México, mayo.
- NYERERE J (1988). La Comisión del Sur. Labrar el Futuro según nuestras aspiraciones. *Revista Comercio Exterior* 38(2):149-154. México, febrero.
- OBARRIO J (2013). Pensar el Sur. *Revista Intersticios de la política y la cultura. Intervenciones latinoamericanas* 3(3):5-13. Argentina.
- OCDE (2014). Development co-operation Report 2014. Mobilising Resources for Sustainable Development.
- OLIVIE I, PÉREZ A (2015). Inversión Extranjera Directa y Desarrollo. Movilizando los recursos y los medios de apoyo para hacer realidad la agenda de desarrollo post 2015. En: JA Alonso (dir.). Estudio para la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Segid), marzo, pp. 87-95. Madrid.
- PIFCSS (2011). Seminario-Taller Indicadores para la cooperación Sur-Sur: Necesidades, posibilidades y desafíos, 14-16 de septiembre, Quito. http://www.cooperacionsursur.org/images/docs/Informe_Seminario_Taller_Indicadores_Quito.pdf.

- PIFCSS (2013). Generando indicadores para la cooperación Sur-Sur. Una mirada al trabajo realizado desde el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur. Documento de trabajo n.º 4.
- PIFCSS (2014). Cronología e Historia de la cooperación Sur-Sur. Un aporte desde Iberoamérica, documento de trabajo n.º 5, Madrid.
- PIFCSS (2014). Diagnóstico de los Marcos Normativos e Institucionales. Para la gestión de la cooperación Sur-Sur en los países de Iberoamérica. Documento de Trabajo n.º 6. Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.
- PNUD (2009). Mejorar la cooperación Sur-Sur y triangular. Estudio de la situación actual y de las buenas prácticas adoptadas en las políticas, las instituciones y la operación de la CSS y triangular. http://southsouthconference.org/wp-content/uploads/2009/12/ExSumm_Spanish.pdf.
- PNUD (2014). Hacia una alianza global para el desarrollo. La ONU y la CSS de México, octubre. <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/cooperacionsursur/hacia-una-alianza-global-para-el-desarrollo.html>.
- PRASHAD V (2012). Las naciones oscuras. Una historia del Tercer Mundo. Barcelona, Península.
- RENZIO P SEIFERT J (2014). South-South Cooperation and the future of development assistance: mapping actors and options. *Third World Quarterly* 35(10):1860-1875.
- RHEE H (2011). Promoting South-South Cooperation through Knowledge Exchange. En: H Kharas, K Makino y W Jung (eds.). *Catalyzing Development. A New Vision for Aid* (Washington, DC, Brookings Institute), pp. 260-280.
- RIS (2014). Features of South-South Cooperation and global dynamics. FIDC Policy Brief 1. Nueva Delhi: Research and Information System for Development Countries.
- RODRÍGUEZ GARCÍA M (2013). La cooperación venezolana en América Latina: de la retórica a la acción. *América Latina Hoy* 63:113-137.
- ROMERO M (2013). Desafíos y limitantes para la cooperación internacional mexicana en Monitoreo y Evaluación. Claudia Maldonado y Cristina Galíndez (eds.). *Monitoreo, Evaluación y Gestión por Resultados. Aprendizaje y cooperación Sur-Sur para la Innovación: El Papel de los Actores Subnacionales*. México, CIDE.
- ROWLANDS D (2008). Emerging donors in international development assistance: a synthesis report. IDRC-Partnership & Business Development Division, Ottawa: IDRC.
- SANTANDER G (2011). Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso. Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Madrid.
- SANTANDER S (2012). Les puissances émergentes, l'Europe et le monde. En: S Santander (dir.). *Puissances émergentes: un défi pour l'Europe?* París, Ellipses, pp. 9-22.
- SCHULZ N (2010). South-South Cooperation in the context of aid effectiveness. En: Task Team on South-South Cooperation, *Boosting South-South Cooperation in the Context of Aid Effectiveness. Telling the Story of Partners involved in more than 110 cases of South-South and Triangular Cooperation*. Bogotá, Colombia, pp. 9-34.
- SCHULZ N, SANIN C (2009). La cooperación Sur-Sur a partir de Accra: América Latina y el Caribe. FRIDE. http://fride.org/descarga/COM_sur_sur8_ESP_mar09.pdf.
- SCHUSCHNY A, SOTO H (2008). II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2008. Estudios Segib n.º 3. Secretaría General Iberoamericana, Madrid.
- SCHUSCHNY A, SOTO H (2009). Guía metodológica. Diseño de indicadores compuestos de desarrollo sostenible. Documento de Trabajo. Cepal y GTZ, Chile. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3661/S2009230_es.pdf?sequence=1. Fecha de acceso: abril de 2015.
- SEGIB (2014). Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014. Secretaría General Iberoamericana, Madrid.
- SURASKY (2014). La cooperación Sur-Sur en América Latina como herramienta decolonial (julio). Buenos Aires: Congreso Flacso-ISA.

- TRES J (2012). La cooperación Sur-Sur emergente de Busan: ¿retórica coyuntural o resultado de la fortaleza económica de los países emergentes? ARI 23/2012-2/4/2012. Real Instituto Elcano.
- TRES J (2013). El surgimiento de la cooperación Sur-Sur: hacia un nuevo ecosistema de cooperación para el desarrollo, BID.
- TRIPP JO, VEGA B (2011). Asociaciones complementarias: base para el futuro de la cooperación Sur-Sur y triangular de México. Revista Española de Desarrollo y Cooperación 28:29-42.
- UNCTAD (2014). World Investment Report. Investing in the SDGs: An Action Plan. Nueva York: Naciones Unidas.
- VALLE PEREÑA JM (2013). Entrevista en Revista Integración & Comercio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) 36, año 17: 149-154, enero-junio.
- WALZ J, RAMACHANDRAN V (2011). Brave new world: a literature review of emerging donors and the changing nature of foreign assistance. Center for Global Development Working Paper 273.
- XALMA C (2013). El renovado auge de la cooperación Sur-Sur: la experiencia iberoamericana. Revista 36, año 17, 29-42 (enero-junio).