



Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014, Madrid, Secretaría General Iberoamericana, 2014, 206 pp.

Durante los últimos años, la cooperación internacional para el desarrollo (CID) ha atravesado por un proceso constante de transformación y análisis. Los debates han girado en torno a la crisis económica internacional, las políticas de ajuste con las que han respondido los donantes tradicionales, el creciente papel que juegan los países de renta media (PRM) en tanto nuevos cooperantes, la proximidad de 2015 como fecha para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que se pactaron en el año 2000, así como la necesidad de vincular mejor la cooperación Sur-Sur (CSS) a la Agenda de Desarrollo Post 2015 y a la consecución de los nuevos objetivos que se acuerden.

En este contexto, es cada vez más relevante el creciente papel que tiene la CSS como herramienta fundamental para enfrentar los retos que prevalecen y los que se aproximan. El Comité Intergubernamental de Expertos para el Financiamiento del Desarrollo Sostenible, aunque a partir de información parcial, estimó en 2011 los flujos de CSS entre 16 000 y 19 000 millones de dólares (MDD), lo que representa más del diez por ciento del financiamiento público global para el desarrollo¹. Más aún, en el año 2014, el Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur de Naciones Unidas que hace recomendaciones al Sistema de Naciones Unidas

¹ "Report of the Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing", Nueva York, 8 de agosto de 2014, p. 15.

al respecto, adoptó la decisión 18/1, instando a la Organización, incluida una invitación para el secretario general, para que incorpore en sus reportes acciones concretas para fortalecer aún más la CSS.

En nuestra región, la Conferencia Iberoamericana, por medio de su Secretaría General (SEGIB), y en estrecha colaboración con los responsables de cooperación de los Países Miembros, realiza importantes esfuerzos para impulsar la CSS en la región, que durante décadas ha permitido el fortalecimiento de capacidades nacionales y el mutuo intercambio de experiencias en innumerables temas y sectores. Estos esfuerzos se han materializado, por un lado, mediante acciones concretas en el marco del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS, vigente desde 2009, y que cuenta con 21 países participantes, siendo Brasil la adhesión más reciente) y, por otro, mediante la edición, ya por séptima ocasión, del *Informe de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014*.

Este informe, de gran calidad analítica, constituye el único ejercicio de su tipo a nivel mundial. Ninguna otra región cuenta con un producto similar, por lo que es la única herramienta de contrapeso a las publicaciones del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). De esta manera, reúne y sistematiza en un solo tomo el conjunto de acciones de cooperación en la región mediante indicadores de CSS y modernas herramientas de análisis y técnicas estadísticas propias. Además, da a conocer aspectos cualitativos como los correspondientes al funcionamiento y gestión de las distintas modalidades de la CSS. Tres capítulos centran sus análisis en la evolución y caracterización de las modalidades de cooperación más reconocidas en el espacio iberoamericano, tales como cooperación horizontal Sur-Sur bilateral, cooperación Sur-Sur triangular y cooperación horizontal Sur-Sur regional.

El Informe se compone de cinco capítulos. El primero recoge la posición que mantienen los responsables de cooperación de los países iberoamericanos en distintos foros y debates internacionales sobre la *agenda al desarrollo* y la *cooperación Sur-Sur*. Al respecto, sugiere que los ocho ODM han permitido el establecimiento de objetivos, metas e indicadores

que han facilitado la formulación de políticas públicas más efectivas, así como la evaluación de resultados a nivel nacional e internacional.

Sin embargo, éstos han recibido críticas a partir de las cuales se pueden extraer ciertas lecciones para el futuro: la generalidad de los objetivos, que se presenten como un marco que aborda más los síntomas que las causas de la pobreza, y la existencia de cierto desequilibrio en la distribución de cargas, ya que siete de los ocho objetivos son responsabilidad de los países en desarrollo. Iberoamérica, sugiere el Informe, deberá entonces jugar un papel protagónico para promover el debate en la construcción de una nueva agenda de la cooperación internacional alineada a la agenda de desarrollo del siglo XXI.

Pueden identificarse cuatro cuestiones que nuestra región deberá tomar en cuenta durante el proceso de construcción de la Agenda Post 2015: a) apropiarse del proceso de elaboración de la futura agenda, participando de manera decidida en su confección; b) establecer la importancia de la cooperación Sur-Sur y su aporte al desarrollo de los países y de las personas; c) solicitar que se tengan en cuenta las necesidades de todos los países para construir una agenda de desarrollo global, y c) construir una agenda con cortes transversales, es decir, que esté apegada a los compromisos en materia de derechos humanos y a cada una de sus variables.

En el segundo capítulo se exponen las matrices de oferta y recepción de los 506 proyectos y 203 acciones de la *cooperación horizontal Sur-Sur (CHSS) bilateral* correspondientes a 2012. Esto permite obtener un mapa regional que da cuenta del papel de los países en el intercambio de CHSS bilateral y la intensidad con la que lo hacen. De los proyectos, 90% fueron ejecutados por Brasil, México, Argentina, Chile y Colombia, mientras que todos los países latinoamericanos fueron receptores. Ecuador fue el principal beneficiado con un total de 66 proyectos. Las parejas de países que mantienen una relación más estrecha son Brasil-El Salvador, Argentina-Bolivia y México-Guatemala (con 19 proyectos intercambiados).

Al reproducir esas mismas matrices de proyectos y acciones de cooperación bajo el criterio sectorial y de capacidades, el informe concluye que cerca del cuarenta y cinco por ciento de los 506 proyectos se llevaron a cabo para fortalecer las capacidades relacionadas con las economías na-

cionales, mientras que el fortalecimiento de las instituciones de gobierno tuvo una importancia menor englobando solamente 14.4% de la CHSS bilateral. Los sectores que más se vieron beneficiados fueron los productivos, ya que su importancia fue significativamente mayor a la de la promoción de infraestructuras y servicios. En el caso de México se muestra claramente un sesgo hacia lo económico, pues durante 2012, 57.9% de los proyectos que ejecutó se destinaron a dicho sector y una proporción que osciló entre cincuenta y sesenta por ciento, la mayoría, se destinaron a fortalecer los sectores productivos.

Con base en la misma estructura, en el tercer capítulo se analizan los 77 proyectos y las 55 acciones de la *cooperación Sur-Sur triangular* que los países iberoamericanos impulsaron durante 2012.² Se constata que en casi noventa y cinco por ciento de los proyectos de CSS triangular de 2012, el papel de primer oferente lo ejercieron los mismos cuatro países de la CHSS bilateral: Chile, con 44.2% de los 77 proyectos; México, con 31%; Colombia, con 11.7%, y Brasil, con 7.8%. El papel de segundo oferente lo desempeñaron los siguientes países: Alemania, Japón, Estados Unidos y Australia, y los tres principales receptores fueron Paraguay, El Salvador y Guatemala.

En cuanto al análisis de carácter sectorial, nuevamente la mayoría de los proyectos se orientaron al fortalecimiento de capacidades económicas (44.2%) y sociales (23.4%). Fueron menos significativos los proyectos destinados al apoyo de las instituciones públicas.

El cuarto capítulo, referente a la *cooperación horizontal Sur-Sur regional*, identifica 38 programas y 13 proyectos en el año 2012.³ El prin-

² “[La] modalidad de Cooperación Sur-Sur en la que participan un conjunto de actores que, pudiendo todos ellos realizar distintos tipos de aportes (técnicos, financieros u otros), se reparten el ejercicio de tres roles: el de los denominados primer oferente y receptor (uno o varios países en desarrollo, en cada caso) y el segundo oferente (país desarrollado, país en desarrollo, organismos multilateral o regional, o alguna asociación de ellos). El rasgo diferencial está determinado por el primero oferente, quien actúa como responsable del fortalecimiento de capacidades”. *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014*, Madrid, Secretaría General Iberoamericana, 2014, p. 109.

³ “[La] modalidad de Cooperación Sur-Sur que tiene como objetivo el desarrollo y/o integración de una región, entendiendo con ellos que los países que la conforman (un mí-

El principal objetivo de esta modalidad fue dar respuesta a problemas comunes relacionados con el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos, así como con los ámbitos de salud y educación. Se constata que los países acuden a los programas cuando necesitan atender las necesidades culturales, científicas y tecnológicas, mientras que optan por los proyectos cuando son temas relacionados con la competitividad empresarial, el medioambiente y el género. Aunado a lo anterior, una de las aportaciones de este capítulo fue el mapeo del conjunto de los cooperantes que participan y los mecanismos institucionales que acompañan esta modalidad de cooperación. Gracias a los datos disponibles, el informe analizó con más detalle el Programa Mesoamericano (eje México).

El quinto y último capítulo se dedica específicamente a la *ayuda oficial al desarrollo (AOD)*, en la que participó Iberoamérica durante el periodo 2000-2012. Este apartado hace especial énfasis en los cambios que se han registrado desde el inicio de la crisis financiera global en 2008 en torno a tres grandes temas: a) la posibilidad de que la AOD ayudara a alcanzar los ODM; b) el grado de cumplimiento por parte de la comunidad internacional, y c) las opciones para mejorar la calidad y eficacia de la ayuda.

Se analizan los flujos de AOD mundiales que se destinaron a la región y los intercambios de ayuda registrados dentro de la región, es decir, de los provenientes de España, Portugal y Andorra. Se destaca que entre los años 2000-2012, la AOD mundial que recibió la región se duplicó al pasar de los 3237 a los 6215 MDD. Brasil fue el principal receptor con un total de 1288 MDD, seguido de Colombia y Bolivia con una diferencia de 500 MDD. Por su parte, México y Perú oscilaron entre los cuatrocientos MDD.

Si bien hubo un aumento de 9.4% entre 2000 y 2008, el flujo descendió a 2.8% entre 2009 y 2012. Este resultado puede explicarse debido a los cambios en los comportamientos individuales de los donantes de la región, como Estados Unidos, España y Japón que dieron paso a nuevos

nimo de tres en desarrollo) comparten y consensúan dicho objetivo. El carácter regional de esta cooperación queda recogido bajo un mecanismo institucional formalizado y su ejecución se establece a partir de programas y proyectos". *Ibid.*, p. 140.

oferentes como Francia. Estos hechos indican las distintas respuestas individuales que tuvieron los donantes ante la crisis.

El éxito futuro de la CSS en Iberoamérica dependerá en gran parte de cómo logre responder a los retos que plantea el escenario internacional, marcado en gran medida por la crisis económica mundial, la transformación del sistema de cooperación y la construcción de la Agenda para el Desarrollo Post 2015. El *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014* constituye una herramienta fundamental para orientar e impulsar ese proceso.

Mauricio Guerrero