

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

La Gobernanza de la Cooperación y el rol de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Cooperación Sur – Sur*

The governance of cooperation and the role of the civil society organizations in the south – south cooperation

Fecha de recepción: | Septiembre de 2014
Fecha de aceptación: | Octubre de 2014

Bruno Ayllón Pino

Docente e Investigador del programa PROMETEO adscrito a la Escuela de Relaciones Internacionales del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) del Ecuador. Investigador asociado al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid.

Dirección postal: Calle Colombia, n° 40, 4° d, 28016 – Madrid, España

Correo electrónico: brunespa@gmail.com

*El presente artículo fue elaborado en el marco del proyecto de investigación PROMETEO desarrollado por el autor gracias al patrocinio de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) de la República del Ecuador.

Resumen

El artículo presenta los principales debates sobre la gobernanza del desarrollo y de la cooperación internacional. Se analiza el espacio existente para una mayor participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en la configuración actual de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) y, más específicamente, en la Cooperación Sur – Sur (CSS). A partir de una revisión bibliográfica de fuentes primarias y secundarias se presentan estos debates y se examinan experiencias de participación de las OSC en proyectos de CSS, lo que permite mostrar sus percepciones y las oportunidades de ampliación del espectro de agentes involucrados. Los resultados y conclusiones se centran en las lagunas de conocimiento existentes sobre estas cuestiones, en la necesidad de producir investigaciones exploratorias y en la articulación de las OSC con las Universidades para avanzar en su visibilidad.

Palabras Claves: Cooperación Sur – Sur, Organizaciones de la Sociedad Civil, Gobernanza, Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Abstract

The article presents the main debates on governance and international development cooperation. The author questions the space for greater participation of Civil Society Organizations (CSOs) in the current configuration of the International Cooperation for Development (ICD) and, more specifically, in the South - South Cooperation (SSC). Based on a literature review of primary and secondary sources such discussions are presented and experiences of CSO participation in CCS projects are discussed, allowing to show their perceptions and opportunities to expand the range of actors involved. The findings and conclusions focus on the gaps in knowledge about these issues, the need to produce exploratory research and the articulation of CSOs with universities to advance their visibility

Keywords: South- South Cooperation, Civil Society Organizations, International Cooperation for Development

INTRODUCCIÓN

El crecimiento exponencial, cuantitativo y cualitativo, de la Cooperación Sur – Sur (CSS) en el siglo XXI es un hecho incontestable. Al incremento de proyectos y acciones en la cooperación bilateral, triangular y regional debe añadirse la proliferación de foros y espacios de discusión y debate que mencionan, casi ineludiblemente, en sus declaraciones finales las contribuciones de la CSS a la democratización y mayor horizontalidad del sistema internacional, a la diversificación de soluciones de desarrollo y, en definitiva, a la gobernanza de la cooperación.

Sin embargo, llama la atención, por una parte, la ausencia de registros sobre la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en iniciativas de CSS o de cooperación triangular y, por otra, en contraposición, el creciente reconocimiento del rol que las OSC juegan como agentes del desarrollo y la cooperación, por ejemplo, en las declaraciones de los Foros de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda o, más recientemente, en la agenda post-2015. En este sentido, el presente artículo de reflexión pretende interrogarse sobre el potencial protagonismo de las OSC en la CSS y, en consecuencia, por las contribuciones que una más amplia y mejor participación de las OSC en la cooperación que realizan entre sí los países en desarrollo podría aportar al proceso de construcción de una gobernanza global del desarrollo.

Para ello, se ha estructurado el artículo en cuatro partes diferenciadas pero vinculadas. En un primer momento, se presentan algunas perspectivas analíticas sobre la gobernanza internacional, en general. A continuación, se examina las características de la peculiar gobernanza de la cooperación para el desarrollo, en particular. En un tercer instante, se pasa revista al reconocimiento de las OSC en los foros internacionales de debate sobre la eficacia de la ayuda y se abordan algunas cuestiones conceptuales y operativas sobre el rol de las OSC en la CSS, incluyendo las propias percepciones de esas organizaciones sobre esta modalidad de cooperación,

ejemplificando algunas experiencias. Unas conclusiones cierran el artículo dejando abiertas algunas líneas de reflexión y futuras líneas de investigación.

1. LA GOBERNANZA INTERNACIONAL Y LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

El término “gobernanza”, es probablemente, junto al “desarrollo” uno de los sustantivos más elusivos, ambiguos y elásticos del universo de las Ciencias Sociales. Aunque los debates terminológicos y conceptuales sobre el significado y contenidos de la gobernanza global, en su sentido amplio, y de la gobernanza para la cooperación, en un sentido más restringido, se hallen lejos de haber llegado a conclusiones determinantes es importante partir de algunas consideraciones al respecto.

En primer lugar, se encuentran múltiples definiciones sobre la gobernanza. Para Izraelewicz, la gobernanza global “es un modo pluralista de gestión de las interdependencias, un dispositivo pluralista que permite a la comunidad internacional tratar los problemas colectivos a los que se enfrenta” (Izraelewicz, 2000, p. 47). Otros autores la han definido como “aquellas acciones permanentes conformadas por la suma de distintas estrategias mediante las cuales individuos, instituciones públicas y privadas del orden nacional, regional y de alcance planetario gestionan intereses comunes mediante acuerdos e instituciones formales e informales, cuyo fin es conseguir propósitos comunes” (Karns y Mingst, 2004, p. 4 citado en Prado, 2013, p. 173).

De las posibles definiciones, quizás sea la del Comité de Políticas de Desarrollo de la ONU, inspirada en la obra de James Rosenau, una de las más acertadas. El término “gobernanza” haría referencia a:

(...) la regulación de relaciones interdependientes en ausencia de una autoridad política central, como en el sistema internacional. Incluye las instituciones, políticas, normas, procedimientos e iniciativas a través de las cuales los Estados y sus ciudadanos intentan alcanzar más predictibilidad, estabilidad y orden para sus respuestas a los desafíos transnacionales (United Nations, 2014, p.3)

En segundo lugar, existen diferentes énfasis cuando se consideran las dimensiones sistémicas de la gobernanza y los instrumentos operativos para su procesamiento. Almeida nos muestra como:

La gobernanza mundial puede ser examinada de un lado, en términos sistémicos, esto es, según los temas o áreas en torno de los cuales los actores internacionales se agrupan para discutir e implementar medidas de coordinación, de cooperación o de integración; y, por otro lado, en términos institucionales, o sea, en función de las organizaciones, mecanismos y “herramientas” a través de las cuales los actores organizan los debates, conducen las negociaciones con vistas a un acuerdo e implementan, después, sus decisiones. La gobernanza puede, así, ser definida tanto en términos de proceso (y de procedimientos negociadores), cuando desde el punto de vista de los resultados prácticos (Almeida, 2012, p. 200).

Desde esta perspectiva, tan importante es considerar la evolución histórica en una lógica sistémica de la gobernanza mundial - que no sería global para el autor brasileño debido al hecho de que muchos de los organismos multilaterales y organizaciones internacionales si bien pueden denominarse universales por su membresía se encuentran muy lejos de garantizar la universalidad del proceso decisorio-, como definir los mecanismos con los que cuentan los actores (no sólo Estados, también los agentes no gubernamentales) para alcanzar resultados prácticos y no apenas declaratorios.

En tercer lugar, y asociado al argumento anterior surge también el peligro de una visión limitada de la gobernanza desde dos perspectivas. Una primera, restringida a su carácter como un simple conjunto de formatos de gestión. En este sentido, hay autores que abogan por una consideración de la misma de tipo multidimensional, con al menos cuatro vertientes analíticas (Gonçalves, 2012). En primer lugar, su carácter instrumental. La gobernanza global es medio y proceso con capacidad para producir resultados eficaces. Como tal se trata de una herramienta que puede solucionar problemas globales y desencadenar procesos efectivos, largos y complejos, que facilitan el tratamiento de temas globales del desarrollo. En segundo lugar, la

gobernanza sólo es posible y legítima si existe la participación ampliada y en todos los procesos que su puesta en marcha implica: diagnósticos preliminares, articulación de intereses, discusión de problemas, análisis de alternativas, monitoreo, escrutinio y control, etc. Por eso, según Gonçalves, la gobernanza se distingue de los mecanismos clásicos del derecho internacional, donde apenas los sujetos de ese derecho participan (Estados y Organismos Internacionales), y se abre a un universo de agentes con capacidad de aportar e influir, como organizaciones de la sociedad civil, comunidad científica, medios de comunicación, empresas transnacionales, etc.

En tercer lugar, el fundamento de la gobernanza se encuentra en el consenso y la cooperación, no en la coerción y la obligación de cumplir, como es el caso de las acciones gubernamentales. Frente a las divergencias, el objetivo es construir puntos en común capaces de aportar avances para superar la anarquía del sistema internacional y minimizar los dilemas de la acción colectiva, en donde algunos pueden buscar el evitar los costes de la cooperación sin renunciar a disfrutar de los beneficios. Por último, no hay gobernanza posible sin un conjunto de instituciones internacionales (normas, principios, reglas formales o informales) que respondan a los problemas, induzcan a comportamientos y establezcan metas para controlar y limitar acciones que atenten contra la coordinación y la cooperación.

La segunda perspectiva, acotada a su pretendido carácter técnico, que no toma en cuenta las asimetrías y las realidades del poder entre sus participantes. En esta óptica, para Senarclens, la noción de gobernanza suele ocultar “los conflictos de interés, las contradicciones y la hegemonía; pone el acento sobre el consenso y no constituye una reflexión sobre el poder sino sobre los modos más eficientes de gestión de la sociedad” (Senarclens, 1998 citado en Milani y Echart, 2009, p.21). Obviamente estos diferenciales de poder, tanto por recursos materiales como por capacidad para imponer agendas, afectan mucho más a los Países en desarrollo (PeD) que pueden verse presionados, en aras de la adopción de consensos universales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la agenda de eficacia de la ayuda o el proceso de definición de una agenda de desarrollo post-2015, a la aceptación y aplicación de políticas que cercenen sus atribuciones soberanas.

El argumento anterior se relaciona con la dimensión prescriptiva-normativa de la gobernanza. Esta dimensión remite a la señalización de lo que está “bien” y a cómo se “debe hacer”. De esta manera, una “buena gobernanza” implicaría una serie de características normativas que se recomiendan a todos los países, y que en el caso de la cooperación podrían venir determinadas por instituciones como el FMI, con sus planes de ajuste estructural, o por la insistencia de organismos como el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD/OCDE) en que los países en desarrollo adapten la CSS a los principios de eficacia de la ayuda de la Declaración de París. Las consecuencias nocivas de una interpretación sesgada de la dimensión normativa de la gobernanza pueden afectar a la calidad de la democracia y el desarrollo, en la medida que “estos fenómenos se pueden combinar aumentando la dependencia de los países menos desarrollados ante las presiones externas, al debilitar la legitimidad de los estados nacionales, cuyas prerrogativas políticas pueden verse menoscabadas o son transferidas a otros ámbito” (Néffisa, 2000 citado en Milani y Echart, 2009, p.21).

En definitiva, la interconexión económica y la interdependencia en todos los órdenes de la acción humana demandan la urgencia de más y mejores normas, estándares y procedimientos mancomunados en clave de gobernanza para asegurar la erradicación de la pobreza, la promoción del desarrollo de todas las naciones y una mejor distribución de los costes y beneficios de una globalización a todas luces asimétrica y, en consecuencia, injusta. En otros términos, se necesitan instituciones para la gobernanza global del desarrollo en todas las dimensiones del quehacer humano y mecanismos, como la cooperación internacional, para propiciarla.

2. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO Y SU GOBERNANZA

Podemos definir la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) como “el conjunto de acciones que realizan los gobiernos nacionales y sus organismos, agencias y entes administrativos, así como las instituciones internacionales de carácter multilateral y las entidades de la sociedad civil de un determinado país o

conjunto de países, que se encuentran orientadas a la mejoría de las condiciones de vida y al impulso de los procesos de desarrollo en países y sociedades de niveles de desarrollo menos avanzado, en situación de vulnerabilidad social, económica o política” (Ayllón, 2006, p.251). La CID se constituye también, idealmente, como una política pública nacional pero con características particulares¹.

La particularidad de la CID como política pública reside, entre otros, en los siguientes rasgos: 1) se trata de actuaciones que se desarrollan en distintos países y en muy diversos campos, lo que impide una valoración global de los resultados de la política diseñada; 2) el carácter extraterritorial de buena parte de su aplicación; 3) exceptuando las actividades de sensibilización y educación para el desarrollo, las acciones de CID no tienen como ámbito de aplicación la jurisdicción de la administración que las implementa, sino que se aplican en terceros países; 4) como consecuencia, las relaciones de causalidad pueden estar condicionadas por factores muy diversos, y ajenos a la administración responsable, las cuales pueden estar vinculados a cuestiones políticas, económicas y sociales de alcance internacional (migraciones, políticas comerciales, flujos de capital, etc.); 5) se diseña y ejecuta en muy diferentes escalas y niveles de actuación (bilateral, multilateral, triangular, descentralizada, directa, indirecta) con muy diversos actores como ONG, consultoras, empresas, universidades, etc. (Unceta, 2011, p. 17)

En tanto política pública la CID se ubica como instrumento de política exterior de los países, y como tal se trata de una política peculiar que utiliza para la promoción de los intereses del donante y para la supuesta promoción del desarrollo del receptor una panoplia de herramientas: la ayuda al desarrollo en su dimensión técnica, la financiación concesional en su dimensión económica, las preferencias comerciales en su dimensión comercial y el diálogo político. Sin embargo, para generar un verdadero impacto y la autonomía de los países en desarrollo, la CID debería ser coherente con otras políticas de los países desarrollados, como el

¹ Podemos definir la política pública como el conjunto de decisiones o acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían, a fin de resolver un problema políticamente definido como colectivo (Subirats et al., 2008).

comercio, la fiscalidad internacional, la gestión de la deuda, el medio ambiente, las migraciones, la venta de armas o el acceso a la innovación científica y tecnológica.

De esta manera, la CID aspiraría idealmente como política pública a superar su carácter subordinado de la política exterior, dotándose de un sistema institucional para la conformación del proceso de toma de decisiones y su necesaria adaptación en el tiempo a través de la planificación estratégica plurianual y de las prioridades a adoptar en cada año, configurando una política de Estado, independiente y autónoma aunque integrada en el conjunto de objetivos nacionales, sustentando de forma coherente la orientación del resto de políticas que, en el ámbito interno e internacional, inciden en el desarrollo de otros países y sociedades (Congreso de los Diputados, 2011)

Hay también objetivos de la CID que trascienden las finalidades concretas de desarrollo o satisfacción de necesidades básicas, como aquellas relacionadas con el aseguramiento de unas relaciones internacionales de carácter pacífico, más estables y seguras además de equilibradas para todos los habitantes del planeta. En este sentido, la CID tiene la vocación, no siempre reconocida por muchos Estados, de constituirse en una política pública global multinivel para la provisión de bienes públicos internacionales, como la paz, la seguridad, la estabilidad financiera, la sostenibilidad ambiental o la promoción del desarrollo.

En cuanto a su composición, la CID integra a un gran número de agentes e instituciones, de naturaleza muy diversa, con mandatos, orientaciones y funciones muy diferentes además de capacidades muy dispares. La CID, tanto en su versión Norte – Sur (o tradicional) como en su vertiente Sur - Sur (entre países en vías de desarrollo) es eminentemente pública en cuanto al origen y la magnitud de los fondos y partidas financieras que se manejan. Además de los gobiernos y de las diferentes Administraciones Públicas que ejecutan acciones de CID - sean gobiernos locales, entes sub-nacionales, ministerios, agencias y empresas públicas, etc.-, el sistema está formado también por Organismos Multilaterales, Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), Organizaciones y Movimientos de la Sociedad Civil (OSC), Empresas, Universidades, Sindicatos, Fundaciones

filantrópicas y una amplia gama de agentes que operan en el mundo desarrollado y en los países en desarrollo.

Estos agentes, instituciones públicas y organizaciones privadas, interactúan entre ellos en red, configurando un sistema no completamente institucionalizado que promueve acciones de CID, al cual a falta de otra opción mejor, denominaremos Sistema Internacional de Cooperación para el Desarrollo. En este conjunto, evidentemente plural, el peso de los Estados es abrumador, si bien en los últimos años se observa una marcada tendencia al protagonismo de otros agentes y se registra un creciente peso de actores no estatales, sub-estatales e individuos.

El concepto de “sistema” puede ser equívoco en la medida que nos lleva a pensar en la existencia de un sistema de cooperación articulado, coordinado, cohesionado y coherente, en el cual hay una cierta división del trabajo entre los actores públicos y privados que lo conforman. Pero la falta de consolidación institucional del “sistema” suscita dudas sobre su real existencia. Esto no significa que la utilización en el ámbito académico del concepto de “sistema” sea funcional y consecuente con la consideración de la CID como unidad de análisis, distinguiendo sus diferentes elementos constitutivos, a saber los actores o agentes, las interacciones que se produce entre ellos, las dinámicas que organizan el sistema y su estructura resultado de su evolución histórica. Esta última se define, según Sanahuja, como una particular configuración en la distribución del poder, que ordena y jerarquiza a los actores del sistema y condiciona sus pautas de interacción aun siendo la cooperación al desarrollo una realidad distinta y más compleja que la suma de sus actores (Sanahuja, 2001).

En consecuencia, al hablar de “sistema” adoptamos una convención metodológica que “permite agrupar y ayudar a comprender las interacciones que conforman la dinámica de la cooperación para el desarrollo”, caracterizada por el limitado orden existente entre agentes e interacciones, por la reducida coordinación entre los mismos, por su carácter descentralizado y por la ejecución de acciones relativamente independientes (Teijo, 2009, p. 58). En realidad, el sistema de cooperación internacional para el desarrollo resultó de una lógica de agregación, de

creación no siempre ordenada de agencias y organismos multilaterales, de surgimiento relativamente espontáneo de organizaciones privadas, donde no existió una entidad política central ni normas imperativas que determinaran inclusivamente la cantidad, formas de trabajo y criterios de asignación de la ayuda. Algunos autores han llegado a afirmar que, más bien, se trata de un “no sistema” (Reisen, 2009).

Ello es cierto por la falta de un diseño lógico y organizado de tal “sistema” pues al estructurarse el nuevo orden mundial en 1945, no se planteó la creación de una institución aglutinadora de las acciones orientadas a la promoción internacional del desarrollo económico y social. Los agentes que interactuaron en el sistema no se articularon entre sí pues sus objetivos, lógicas de funcionamiento, métodos de intervención y procedimientos así como sus mandatos, recursos y filosofía o concepción del desarrollo no siempre coincidieron. La inexistencia consciente de un plan o “arquitectura” de la cooperación respondía a una clara vocación *westfaliana* por la que los Estados no deseaban ver limitada su autonomía. La consecuencia fue la superposición y coexistencia forzada de los mandatos de las organizaciones estatales y multilaterales que atendían a diferentes intereses nacionales que se proyectaron a escala internacional. En definitiva, buena parte de estos rasgos se explican por el carácter histórico y contingente del sistema de cooperación de forma que su comprensión deviene ineludiblemente del contexto histórico y político en el que surge (Gómez Galán y Sanahuja, 1999).

La ausencia de una arquitectura se hizo más evidente al finalizar la guerra fría. La función aglutinadora de la ayuda internacional como herramienta para mantener cohesionados a bloques antagónicos desapareció y surgieron nuevas justificaciones para el papel de la cooperación. Se la vinculó al papel de catalizadora de procesos de reforma en los países en desarrollo; a la manifestación del ejercicio del poder hegemónico en el nuevo orden mundial y de difusión de sus valores centrales, como la “modernización” (Montufar, 2004; Sogge, 2009); o se le asignó la responsabilidad de contribuir a la estabilidad global y a la seguridad internacional (Kaul et al., 1999).

Ha de considerarse el carácter plural del sistema de cooperación, asociado a la gran cantidad de agentes de toda índole junto a su descentralización, pues si bien el

CAD/OCDE tiene el mandato de coordinar las políticas de cooperación de sus países miembros, no existe una autoridad central o jerárquicamente superior que gobierne este sistema. No obstante, impera un carácter “excluyente”, que asume una visión presuntamente tecnocrática, concentrando la asignación y distribución de la ayuda conforme a criterios económicos, como la graduación, según la renta per cápita. Es pues, un sistema “restrictivo” que adopta indicadores cuantitativos de resultado, obviando las dimensiones cualitativas del desarrollo y su proceso, sin considerar la coherencia con otras políticas mundiales de desarrollo, entre otros la gobernabilidad mundial y el enfoque de derechos. En otros términos, sin abordar integralmente la promoción del desarrollo (Auci, 2011, p. 29).

En clave de su gobierno el “sistema” carece de una instancia política central. No hay ninguna organización multilateral que ejerza la autoridad o la coerción ante incumplimientos de las obligaciones o compromisos que, como ya se ha señalado, no son vinculantes ni llevan aparejados sanciones. Apenas en el seno de la OCDE se constituyó el CAD, que hoy agrupa a países donantes los cuales, voluntariamente, se someten al escrutinio de sus pares, adoptan recomendaciones conjuntas y fijan criterios cuantitativos y cualitativos sobre la cooperación para el desarrollo². Los países donantes agrupados en el CAD han sido protagonistas, cuando no intérpretes ortodoxos, de la gestión de la cooperación y del sentido, prácticas y discursos de este peculiar “sistema” en el que los países “cooperados” cuentan poco y asumen un papel pasivo, cuando no subordinado y dependiente de las directrices de los donantes.

Tampoco fue posible, ni existió probablemente interés en crear una instancia de gobernanza propia o paralela del desarrollo y de la cooperación por parte de los países en desarrollo, aunque algunas plataformas multilaterales como el Grupo de los 77 o la UNCTAD en la década de los sesenta y setenta, a falta de algo mejor, procurasen amplificar las voces críticas y discordantes al sistema de cooperación. A medio camino entre el CAD de la OCDE y un imaginario “CAD del mundo en

² El CAD está integrado en la actualidad por 29 países considerados desarrollados, miembros de la OCDE, según el criterio de renta per cápita. Conviene advertir que hay países miembros de la OCDE, como México o Chile que, sin embargo, no forman parte del CAD. Puede consultarle la lista de estados miembros en: <http://www.oecd.org/dac/dacmembers.htm>

desarrollo”, fue creado en 2005, en el seno de la ONU, el Foro de Cooperación para el Desarrollo del Consejo Económico y Social (FCD/ECOSOC), embrión de una incipiente gobernanza de la ayuda que, aunque posea legitimidad por la amplitud de su representación, está lejos de ser eficaz (Ayllón, 2009). Sin embargo, las pretendidas ventajas de este foro son cada día más cuestionadas, al tiempo que surgen voces que afirman la mayor legitimidad del CAD (Verschaeve, 2013). En sentido contrario se manifiestan voces del Sur que reclaman que la agenda del desarrollo y de la cooperación “sea sostenida con igual posibilidad de participación y voto en el único ámbito que tiene esta condición, el FCD/ECOSOC, donde la palabra de todos tiene igual valor” (Levi, Elissetche y Surasky, 2013, p. 30).

En el marco de la nueva arquitectura de la ayuda ha surgido el debate sobre la necesidad de instaurar algún tipo de mecanismo para la gobernanza global de la CID. Riddel ha calificado este intento como “vidrioso”. Lejos de configurarse como consensual, genera polémicas. Refiriéndose a la ayuda internacional, este autor señala acertadamente la inutilidad de intentar mejorar su gobernanza considerando apenas su dimensión técnica: “es mucho más aconsejable que los donantes dediquen recursos para entender la economía política de los países a los que destinan ayuda, apuntando especialmente en tratar de aislar y entender la naturaleza y los efectos de los constreñimientos que limitan la habilidad de la ayuda para ser más eficaz” (Riddel, 2007, p. 373-377 citado en Calabuig y Llanos, 2010, p. 39-40).

Resulta paradójico que, siendo los países del Sur la mayoría en cualquier foro multilateral, sea exclusivamente o de forma predominante en el ámbito del CAD/OCDE o de las instituciones financieras multilaterales donde el poder de voto beneficia a los países desarrollados, que se tomen decisiones o se establezcan las orientaciones y temas prioritarios de la agenda mundial del desarrollo. Por este motivo, es importante reflexionar sobre las oportunidades que una extensión de la CSS produce para la ampliación de un marco de gobernanza de la ayuda más inclusivo, que no puede quedar confinado al terreno acotado por el CAD/OCDE y que debe, en función de los cambios en el desarrollo del Sur, incorporar no sólo a los gobiernos de estos países, también a su sociedad civil.

De nuevo los problemas vinculados a la “gobernanza” del sistema de cooperación surgen como uno de los principales desafíos a los que todavía no se ha dado una respuesta satisfactoria. Si bien el CAD/OCDE posee capacidades técnicas y materiales, demostrando alto grado de eficacia en la generación de recomendaciones y medidas armonizadoras para la coordinación de las políticas de cooperación de los países a los que agrupa, carece de legitimidad (por su reducida representatividad que excluye a los países en desarrollo) y de autoridad, en el sentido de no poseer mecanismos sancionadores “duros” ante eventuales incumplimientos de sus disposiciones.

En sentido contrario las instancias de debate del sistema de las Naciones Unidas, como el FCD/ECOSOC, son más legítimas en el nivel de los Estados por la amplitud de la representación pero tienen muy comprometida su eficacia y capacidad para demostrar resultados y para incentivar a otro tipo de agentes muchos de los cuales, por ser privados y no gubernamentales, están representados apenas indirectamente. Quizás exista una falsa dicotomía en contraponer el CAD/OCDE al FCD/ECOSOC, por lo que beneficiaría mucho más a la gobernanza de la cooperación una coordinación sensata y estratégica entre ambos espacios (Sanín y Schulz, 2009)

En el fondo, si bien casi todos los agentes del sistema, principalmente los países en desarrollo, aceptan que lo deseable sería una gobernanza del desarrollo y de la cooperación anclada en algunos de los mecanismos y foros de la ONU, en la práctica la fragmentación y la tentación a las soluciones individuales o “minilaterales”, están marcando la pauta. En parte, ello se explica por el debilitamiento del papel de la ONU en el desarrollo económico y social que no sucede en las “esferas duras” del debate y sí en las “esferas blandas” (sensibilización, provisión de datos e indicadores, servicios de información a los formuladores de políticas, espacio para el intercambio de ideas y experiencias, etc.) donde, con esfuerzos, es posible consensuar “resoluciones (...) más próximas a ser declaraciones de intenciones que compromisos formales”. La disminución de los recursos presupuestarios para el “pilar del desarrollo” de la ONU agrava la situación (Rosenthal, 2014, p. 112)

Así pues las opciones parecen restringirse a dos alternativas. Por una parte, según manifiesta Alonso, una alternativa continuista pero con reformas inclusivas y abarcadoras, que sigue otorgando gran protagonismo al CAD/OCDE, pero trata de “preservar la concepción, los contenidos y los consensos sobre los que se ha erigido hasta el momento la política tradicional de cooperación, tratando de sumar a este acervo a los nuevos donantes y oferentes de Cooperación Sur – Sur”. Por otra parte, una alternativa de transformación sin ruptura, que considere la apertura a otras visiones políticas y técnicas, conservando el acervo acumulado de experiencias y conocimiento sobre el desarrollo y la cooperación. En esta hipótesis el foro privilegiado por ser más incluyente sería el FCD/ECOSOC, con un papel central en la promoción de consensos, aunque para ello deba incrementar sus capacidades, recursos y liderazgo. Así se superaría la dualidad del sistema de cooperación y se promovería la progresiva implicación en los mecanismos en gobernanza del mundo en desarrollo (Alonso et al., 2011, p. 35).

De esta forma se produciría una mayor “congruencia democrática” frente al dilema de la cooperación, es decir, ante el hecho de que los destinatarios de las políticas aplicadas, los países y sociedades en desarrollo, no dispongan de capacidad de incidencia en su definición (Millán y Santander, 2014), un fenómeno que Santander calificó ingeniosamente como una versión “actualizada y globalizada de *Despotismo Ilustrado* (...) `todo para los países en desarrollo pero sin los países en desarrollo” (Santander, 2012)

Con el horizonte inmediato de la conclusión de los debates sobre la agenda post-2015, los debates sobre el papel de Naciones Unidas en la gobernanza del desarrollo han ganado en intensidad y extensión. Una muestra es la labor del Comité de Políticas del Desarrollo de la ONU que ha apostado por asumir un liderazgo intelectual sobre las implicaciones de la era que se pueda abrir a partir del 2015. El comité ha realizado recomendaciones sobre cómo podrían ser fortalecidas las normas de la gobernanza global para conducir el desarrollo en el futuro, tomando como base el octavo ODM: fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

Bajo este enfoque, la cooperación intergubernamental se sitúa en el centro de la asociación mundial para el desarrollo y su papel en su consecución va más allá de los recursos financieros y asistencia técnica que los Estados puedan suministrar, siendo decisiva en la adopción de las reglas de la gobernanza global, especialmente cuando sea necesario reformar las instituciones multilaterales; para gestionar las crecientes interdependencias entre los países de manera más eficiente; en la reducción de las inequidades existentes; o aún para garantizar el necesario “espacio político” en el esfuerzo de los países de buscar sus propias prioridades dentro de los límites que permite la globalización (United Nations, 2014, p. iv)

3. LAS OSC EN LA GOBERNANZA DE LA COOPERACIÓN: ¿LA CSS COMO ASIGNATURA PENDIENTE?

Llegados a este punto cabe preguntarse por el papel que han jugado las OSC en todo este proceso. Debe reconocerse que en toda esta agenda de cambios y en los espacios de reflexión, debate y gobierno de la CID que se han citado no siempre hubo lugar, ni predisposición, para recibir abiertamente a las OSC. Por ejemplo, en el campo de la agenda de eficacia de la ayuda, la Declaración de París (2005) casi ignoró a la sociedad civil, limitándose a mencionar su papel como posibles participantes en el establecimiento y seguimiento de programas y proyectos de desarrollo. Esta omisión generó entre las OSC del Norte y del Sur visiones muy críticas por el reduccionismo de la agenda de la eficacia a las relaciones entre donantes y gobiernos de países en desarrollo.

Entre París y la celebración del III Foro de Alto Nivel (FAN) de Accra sobre Eficacia de la Ayuda (2008) se produjo una intensa movilización de las OSC para hacer oír su voz, reclamar su reconocimiento y sus contribuciones a la eficacia de la cooperación y el desarrollo, especialmente a través de las consultas nacionales y mesas de articulación como fue el caso en América Latina y el Caribe (Alop, 2010; Revilla, 2012). Fue en Accra cuando se reconoció el papel de las OSC como actores del desarrollo por derecho propio, papel que se reafirmó en el IV FAN de Busan (2011). En efecto, en la declaración final de este último evento, en el punto 22, se

reconoció que las OSC “cumplen una función vital posibilitando que la población reclame sus derechos, promoviendo el enfoque de derechos, ayudando a configurar políticas y alianzas para el desarrollo y fiscalizando su puesta en práctica”, además de proporcionar servicios en ámbitos complementarios a los estatales.

En Busan, los Estados y otros agentes del desarrollo se comprometieron a cumplir plenamente sus respectivos compromisos para que las OSC puedan ejercer sus funciones como actores independientes de desarrollo, centrándose en crear un entorno favorable, consecuente con los derechos internacionalmente acordados, que potencien al máximo su contribución al desarrollo; Se alentó a las OSC a generar prácticas que fortalezcan su responsabilidad y contribución a la efectividad del desarrollo, orientadas por los Principios de Estambul (2010) y por el Marco Internacional para la Eficacia del Desarrollo de las OSC surgido del consenso de Siam Riep (2011).

La Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED)³ celebrada en México (16 de abril de 2014) reiteró en su comunicado final algunos de los consensos básicos sobre las OSC, al afirmar en el punto 15 que “cumplen una importante función posibilitando que la población reclame sus derechos, promoviendo el enfoque de derechos, ayudando a configurar políticas y alianzas para el desarrollo, y fiscalizando la puesta en práctica de estas”. Sin embargo, esta referencia y otros puntos del comunicado no dejaron satisfechas a las OSC, las cuales integradas en la Alianza de Organizaciones para la Eficacia del Desarrollo (AOED) reclamaron la inclusión en la CID de un mejor ambiente para su desarrollo, así como mayor transparencia y rendición de cuentas. Para los representantes de la AOED, tres años después de Busan, existiría:

“(…) un espacio declinante para las OSC, con medidas más restrictivas. Los gobiernos eligen a cuáles consultar, hay consultas públicas limitadas con la sociedad civil (...), una tendencia a restringir el acceso a la información, nuevas modalidades

³ Esta alianza fue el nombre que adoptó el proceso posterior a la celebración del IV FAN de Busan. Puede consultarse al respecto: <http://effectivecooperation.org/>

de financiamiento que limitan la eficacia de las ONG y una presión creciente sobre las OSC que son críticas o que se alineen con los gobiernos”⁴.

El planteamiento de construcción democrática de un sistema de cooperación más inclusivo y eficaz al servicio de una mejor gobernanza del desarrollo, desde luego con la participación de la OSC, parece más urgente que nunca, no sólo en la Cooperación Norte – Sur, también en la CSS. Sin embargo, es posible que las OSC continúen pensando en clave de cooperación tradicional, sin haber asimilado que, por una parte, el impacto de la crisis financiera mundial presiona los presupuestos de los donantes tradicionales y agudiza los problemas de los PeD que son más vulnerables y de buena parte de las OSC que dependen, en gran medida, de fondos internacionales. Las OSC no han diseñado todavía una visión estratégica y operativa conjunta, aunque flexible en función de los diferentes escenarios de actuación, para articularse con la CSS y con los países emergentes. Tampoco hay una gran preocupación entre las mismas por las capacidades que es necesario generar, fortalecer y consolidar para trabajar como copartícipes o entidades “vigilantes” para una eficaz rendición de cuentas de la CSS.

A diferencia del reconocimiento que las OSC han logrado en este sentido, en el ámbito de la OCDE, es probable que no esté sucediendo lo mismo con la CSS, e incluso que algunos gobiernos de países emergentes se sientan poco “confortables” con la presencia de un tipo de actor como las OSC que hacen de la defensa de los Derechos Humanos, de la ausencia de condicionalidades o de la existencia de condiciones laborales dignas, fundamentos irrenunciables de su accionar a favor del desarrollo. A día de hoy, la participación de las OSC en la CSS es una de las dimensiones menos conocidas en el estudio de la CID. Algunas reflexiones al respecto pueden resultar pertinentes.

Primero, es difícil hacer generalizaciones o sacar conclusiones válidas para todo el universo de la CSS, demasiado heterogéneo, menos todavía en lo referente a

⁴ “Sociedad Civil quiere más influencia en nueva agenda del desarrollo”, IPS, 16 de abril de 2014: <http://www.ipsnoticias.net/2014/04/sociedad-civil-reclama-influencia-en-agenda-de-desarrollo-post-2015/>

la participación de las OSC que es incipiente. Además, existe una tendencia en los estudios e investigaciones sobre el estado actual de la CSS a concentrarse en las motivaciones, implicaciones y recursos de la cooperación realizada por los BRICS, y más concretamente sobre el papel de China en África. En consecuencia, existe un proceso de ocultación según el cual el estudio de la CSS parece encapsulado en la consideración de las potencias emergentes, principalmente China, lo que distorsiona su visión global, relegando al desconocimiento la cooperación de países pequeños o medianos.

Segundo, debe considerarse la dificultad para comprender la forma de actuar de la CSS por parte de las OSC, demasiado cortadas por el patrón de la OCDE y por sus concepciones y prácticas de la cooperación desde el Norte. Un primer ejercicio sería que las OSC se “quitaran las lentes” de los donantes para mirar y comprender a la CSS. En términos menos coloquiales se manifestó un estudio de la Coordinadora de ONG de Desarrollo de España, al afirmar que:

“(…) la doctrina elaborada en el marco del CAD no ha sido suficientemente comprensiva para garantizar un adecuado entendimiento de las diferentes relaciones y modalidades establecidas en la CSS” por lo que sería necesario “evitar trasladar la visión y categorías de la Cooperación Norte – Sur al análisis y acompañamiento de la CSS, así como a iniciativas de cooperación triangular” (Congde, 2013, p. 51)

Tercero, la participación de las OSC en la definición de la cooperación internacional, en general, y en la CSS, en particular, como política pública, es dificultosa. En la mayoría de los PeD, la CSS es un instrumento de política exterior, al igual que en muchos países desarrollados. La política exterior es, por definición, entre todas las políticas públicas, la menos permeable a la participación social, y como parte de la misma se explica que la CSS sea un espacio poco propicio para la acción de las OSC. Además, la CSS es netamente intergubernamental y de carácter técnico, a lo que debe añadirse que los países que la practican no suelen disponer de líneas de financiación o convocatorias abiertas a proyectos para la participación de las

OSC. Por estos motivos, las OSC de América Latina y Caribe han reclamado la necesidad de “hacer causa común para intervenir en los procesos de CSS que hoy están monopolizados por los Estados” y la importancia de “abrir el campo de esta modalidad de cooperación a las OSC” (Alop, 2010, p. 14).

Cuarto, esta acción de las OSC en la CSS debe considerarse en diferentes planos. Un plano en el que las OSC del Sur pueden ser ejecutoras o co-ejecutoras de la CSS y en el que las OSC del Norte pueden apoyar a sus contrapartes o a los gobiernos financiadores a través de la cooperación triangular⁵. En esta línea, tampoco es frecuente que las OSC sean incluidas en la oferta de cooperación de los catálogos de capacidades que elaboran muchos países que realizan CSS, aunque es más habitual que lo hagan como potenciales beneficiarias (Balbis, 2013). Otro plano en el que las OSC del Sur podrían actuar, hipotéticamente, como entidades que realizan el seguimiento, control social y coherencia de la CSS e intentan incidir en agendas, transparencia, derechos humanos, sostenibilidad, etc. A día de hoy, este papel es residual aunque destaca la experiencia de Brasil, en donde la Asociación Brasileña de ONG (ABONG) está siendo especialmente activa desde el foro de Busan o en la denuncia específica de proyectos de la cooperación oficial⁶.

Quinto, la existencia de un factor añadido que limita la participación de las OSC en la CSS. Nos referimos al limitado grado de internacionalización de esas organizaciones en los PeD, consecuencia de una concentración de las mismas en los asuntos domésticos y por los escasos recursos financieros que disponen muchas de ellas. Quizás las excepciones en el espacio latinoamericano sean algunas OSC de Brasil, con presencia en el África lusófona, México con presencia en Centroamérica y Haití, y en menor medida las OSC de Chile, Colombia y Argentina, en este último

⁵ Un ejemplo lo brinda la ONG brasileña Viva Río, en su triangulación con Canadá y Noruega en Haití. Consultar Oliveira, 2014.

⁶ Con motivo del IV Foro de Busan, la ABONG publicó dos notas tituladas “Por una política de cooperación internacional brasileña efectiva y participativa” http://www.abong.org.br/notas_publicas.php?id=4365 y “Brasil, país cooperante, sociedad cooperante” <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2011/novembro-1/pais-cooperante-sociedade-cooperante>

caso con una experiencia reseñable de la ONG Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF)⁷.

En definitiva, resulta paradójica hasta cierto punto, la relativa irrelevancia de las OSC, específicamente, en el caso latinoamericano, sea como co-ejecutoras de acciones de CSS de sus Estados, sea como entidades que realizan sus propios proyectos de CSS o, aún, como participantes en la discusión de las políticas públicas de cooperación. Máxime si pensamos que buena parte de esas experiencias de desarrollo que comparten las instituciones públicas de sus países surgieron de la movilización social organizada (Congde, 2013).

Aunque como hemos reflexionado la participación de las OSC, tanto en la discusión sobre las políticas de CSS como en su implementación, esté lejos de lo que podría esperarse en la dimensión nacional, no puede afirmarse lo mismo respecto al conjunto de declaraciones y puntos de vista que las OSC, tanto las del Norte como las del Sur, han manifestado en la esfera de la gobernanza global del desarrollo sobre la CSS.

En efecto, se identifica un gran activismo entre Accra y Busan, gracias al trabajo de redes como *Better Aid* o *Reality of Aid* congregadas en plataformas como *Open Forum for CSO Development Effectiveness* y que se transformó posteriormente en el *CSO Partnership for Development Effectiveness (CPDE)* o Alianza de las OSC para la Efectividad del Desarrollo (AOED). Repasemos algunas de las perspectivas de las OSC sobre el papel de la CSS como elementos que ayudan a entender sus visiones.

En cuanto a las ventajas de la CSS, las OSC se han posicionado en el sentido de recalcar su relevancia tanto por los recursos financieros que moviliza como por su naturaleza, un anuncio de cómo podrían ser las relaciones de cooperación a futuro. En efecto, en el foro multi-actores realizado durante el Evento de Alto Nivel de CSS y Desarrollo de Capacidades, Bogotá, marzo de 2010, las OSC consideraron a la CSS

⁷ El trabajo del EAAF ha sido reportado por el Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la CSS de SEGIB, como una experiencias exitosa. Consultar:
<http://www.cooperacionsursur.org/documentos/experiencias/Argentina-Bolivia-2011.pdf>

como mucho más que ayuda al desarrollo, pues integra otras dimensiones como la cultura, la seguridad y la política. Para organizaciones africanas como AFRODAD, la CSS surge como “alternativa a la ayuda tradicional por los problemas que ésta presenta de interferencias en asuntos internos y condicionalidades”. Si bien el sentido general de las intervenciones del evento de Bogotá apuntó hacia los aspectos positivos de la CSS, hubo espacio para opiniones críticas. Se señaló la necesidad de abrir espacios para la participación de las OSC, los retos de transparencia, la exclusividad de su ejecución entre gobiernos, la falta de respeto en proyectos de infraestructuras en África a los estándares de protección laboral, la ausencia de evaluaciones de impacto ambiental o la coartada del principio de “no interferencia” para no discutir con los parlamentos y las OSC sobre derechos humanos, equidad de género o justicia (Alop/Reality of Aid, 2010).

De hecho, ha sido en África donde más voces del Sur se están concentrando en el escrutinio de la cooperación de los países emergentes y en sus contradicciones. La voz de las OSC africanas se hizo escuchar durante la celebración de la Conferencia de Nairobi, entre el 1 y 3 de diciembre de 2009, conmemorativa del trigésimo aniversario de la Conferencia de Buenos Aires sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo. En aquella ocasión, las OSC africanas y asiáticas sostuvieron que la CSS debía cumplir los requisitos básicos en promoción de derechos humanos, solidaridad, equidad, sostenibilidad ambiental y apropiación del desarrollo. Sus demandas se dirigieron a garantizar “una CSS promotora del desarrollo de políticas y estructuras económicas globales” que pusiera a las personas en el primer lugar y que asegurase a las poblaciones del Sur un mayor control sobre “los recursos y decisiones que afectan a sus vidas”. Al reclamar una “cooperación de personas del Sur” como la base del apoyo a las iniciativas de la CSS, las OSC denunciaron las restricciones a su participación por causa de factores políticos y financieros que los gobiernos deberían remover, empezando por el reconocimiento del papel clave que la sociedad civil juega⁸.

⁸ Disponible para consulta en: http://www.iiz-dvv.de/index.php?article_id=1313&clang=3

Un ejemplo fue la publicación del informe *Reality of Aid*, en 2010, que enfatizó las recientes experiencias de la CSS en el continente negro, mostrando una mezcla de intereses geopolíticos, comerciales y políticos que planteaban interrogantes sobre la actual naturaleza de la CSS. Aunque se reconoce “el carácter noble y las buenas intenciones de Bandung” se cuestiona hasta qué punto la CSS fomenta hoy el desarrollo auto-determinado del Sur, conforme a los principios originales proclamados en 1955 en Indonesia, y si esos principios siguen siendo válidos. La duda es relevante en la medida que sugiere la falta de adecuación a la realidad de un determinado tipo de CSS que se habría alejado de la igualdad, la horizontalidad y el mutuo beneficio para transitar hacia una nueva forma de hegemonía que “consolida los actuales desequilibrios globales” (Chidaushe, 2010, p. 30)

Respecto al carácter desligado de toda la CSS se trata de uno de los puntos más controvertidos, dudándose que no existan condiciones, sutiles o implícitas, en su ofrecimiento. En realidad: ¿Es posible desvincular la CSS de algunos países emergentes en África de los contratos para la construcción de infraestructuras, de las concesiones para la explotación de recursos materiales o del incremento de las exportaciones y la venta de equipos o servicios? En clave política: ¿No habrá condiciones veladas o formas de vincular el ofrecimiento de CSS a la búsqueda de apoyos, por ejemplo, en organismos multilaterales? Hay otras razones para la crítica pues existirían suficientes indicios para cuestionar las reales intenciones de algunos oferentes de CSS, basadas más en la oferta inducida por el país más desarrollado y en una demanda estimulada políticamente producto de negociaciones diplomáticas que en reales demandas sociales.

En una línea divergente al argumento anterior, un reciente estudio basado en entrevistas identifica percepciones positivas de las OSC africanas sobre la CSS la cual es considerada como “un factor mitigador en las sesgadas relaciones internacionales de poder”, en la medida que la entrada en escena de más actores genere una redistribución entre las potencias, aunque se teman las consecuencias de la rivalidad entre “viejos” y “nuevos” agentes y la competición entre CSS y

Cooperación Norte – Sur. Al final de cuentas, “si dos elefantes luchan, la grama sufre” (Vaes y Huise, 2013: p. 7)

Con carácter general, desde las OSC se plantean dudas sobre el grado en el que la CSS, tal y como es concebida y ejecutada en la actualidad por los países emergentes, y no tanto por otros países de tamaño y recursos medios o pequeños, ofrece espacio para la participación de grupos sociales, ONG y agentes privados. En su “Documento de posicionamiento político sobre la CSS para el Desarrollo”, la plataforma *Better Aid* manifiesta su preocupación ante el hecho de que la política de no interferencia proclamada en la CSS pueda emplearse de manera abusiva. Se cuestiona que los Derechos Humanos, el trabajo decente, la rendición de cuentas, el control social o el respeto al medio ambiente consagrados en los acuerdos internacionales, sean consideraciones dejadas de lado en la CSS con demasiada frecuencia. La limitada sensibilidad de algunos cooperantes del Sur en materia de igualdad de género, también ha sido señalada como una debilidad de la CSS por parte de organizaciones feministas latinoamericanas (Martínez, 2012).

Por otra parte, la apropiación y la alineación de la CSS sería limitada pues se reduce a la visión de los gobiernos centrales, sin incorporar la participación ciudadana, a los parlamentarios o a los gobiernos locales (Reality of Aid, 2010). De manera acusatoria se afirma que “los donantes del Sur que encaran inmensos desafíos de desarrollo son incomprensiblemente renuentes a ser juzgados con los mismos criterios que los donantes del Norte han adoptado para sí” y se manifiestan preocupaciones por la “seria falta de información accesible” en cuanto a financiación, sectores, destinos, modalidades, términos de concesionalidad de los préstamos, etc., lo que podría ser alimentado por “el secreto deliberado” de algunos gobiernos del Sur en la provisión de la ayuda. (Better Aid, 2010).

Otro grupo de desconfianzas por parte de las OSC respecto de la CSS gira en torno a la ausencia de experiencias reseñables de diálogo entre países del Sur en cuestiones normativas, lo que se relaciona con la ausencia de condiciones en materia de políticas y con el principio de no injerencia, pero deja una laguna en temas importantes como los derechos humanos, el género o la democracia. De esta forma, la

ayuda prestada por estos “donantes emergentes” sería poco transparente y correría el riesgo de menospreciar el valor ejemplar de la condicionalidad. Podría suponer un desperdicio de recursos escasos o alimentar un nuevo ciclo de endeudamiento por parte de países del Sur que reciban financiación por la cooperación de los emergentes.

Desde el ámbito del ecologismo, algunos activistas han criticado que la CSS de países como China o Brasil, se mueva dentro de “una dinámica cercana al *dumping* económico, social, ambiental y ético entre cooperación del Sur y cooperación del Norte” utilizando la cooperación internacional como herramienta geoestratégica para el acceso “a” y el control “de” los recursos naturales de los países menos avanzados, con el fin de garantizar su crecimiento y hegemonía regional o mundial. Según Marcellesi, la bandera del respeto a la soberanía nacional, enarbolada con frecuencia como uno de los principios centrales de la CSS presenta contradicciones en la medida que más soberanía nacional no implica más sostenibilidad. Así, los megaproyectos de infraestructuras desarrollados por países emergentes del Sur Global, dejarían constancia de que no existe *per se* una mayor sensibilidad en la CSS, apenas un proceso de sustitución de agentes y capitales del Norte por otros en el Sur, pero sin que se produzca “un cambio sustancial de políticas ni de orientación de modelo de desarrollo”. En realidad, estos países generarían una *anti-cooperación Sur - Sur*, definida como “aquella actuación realizada en y desde el Sur cuyos efectos sean directa o indirectamente perniciosos para el propio Sur” y que al igual que la *anti-cooperación del Norte* es multidimensional (tecno-productiva, comercial, financiera, militar, ambiental, diplomática, simbólica, migratoria y, finalmente, *solidaria*) y social y ecológicamente ineficiente. (Marcellesi, 2012, p 99-101)

La manifestación más reciente de las OSC sobre su papel en la CSS se produjo con motivo de la ya mencionada Reunión de Alto Nivel Ministerial de México de la AGCED, en la reacción de la Alianza de OSC para la Eficacia del Desarrollo al 4º borrador de comunicado final, el cual fue juzgado como preocupante en lo referente a la “falta de referencias a la transparencia y responsabilidad de la CSS”. Oxfam México, como parte de esa alianza, emitió una nota de prensa en la que

constataba que los países emergentes asumían roles diferentes en la CID y que no deseaban someterse a los mismos estándares que los donantes tradicionales del Norte. Si bien estos países reclamaban muchas exigencias para la Cooperación Norte - Sur, no aceptaban ninguna para las economías emergentes, sin aceptar la supervisión de estándares como la apropiación nacional, la transparencia, la rendición de cuentas y el desarrollo inclusivo. Las OSC celebraban que la CSS fuese un tema prioritario y que tanto donantes como receptores asumieran el reto, pero alertaban de la necesidad de que los gobiernos del Sur afirmasen su fortaleza y capacidad, garantizando que contaban con el apoyo de todos los actores interesados a través de un enfoque inclusivo⁹.

En definitiva, si bien hay una participación declaratoria activa de las OSC en relación a la CSS, persisten grandes lagunas de conocimiento que es preciso colmatar con evidencias empíricas y constataciones fehacientes para determinar, en primer lugar, cual es la experiencia que poseen las OSC, especialmente las del Sur, en la realización de iniciativas de CSS y, en segundo lugar, que lecciones se pueden extraer de su implicación en la ejecución de acciones con otras OSC o actores públicos y privados de otros PeD y de países desarrollados a través de esquemas triangulares o multilaterales.

Con esta finalidad se presentó en la Reunión de Alto Nivel de México de la AGCED, como parte de las iniciativas voluntarias reflejadas en el anexo 1 del comunicado final, el proyecto de “Colaboración para reforzar la Cooperación Sur – Sur liderada por la Sociedad Civil mediante el intercambio de pruebas y experiencias”¹⁰. Se propuso además la creación de una Red de Laboratorios de Ideas del Sur para generar evidencias empíricas sobre la CSS y facilitar a los grupos de trabajo de la Alianza de las OSC incrementar su conciencia sobre la contribución de

⁹ “Sociedad Civil quiere más influencia en nueva agenda del desarrollo”, IPS, 16 de abril de 2014: <http://www.ipsnoticias.net/2014/04/sociedad-civil-reclama-influencia-en-agenda-de-desarrollo-post-2015/>

¹⁰ Se trata de una iniciativa liderada por el Centro de Estudios Articulación Sur (São Paulo, Brasil), el Instituto de Estudios de Desarrollo (Sussex, Reino Unido) y la Sociedad para la Investigación Participativa en Asia (New Delhi, India) cuyos objetivos son reforzar la colaboración entre la sociedad civil y la academia sobre la CSS liderada por las OSC. Se pretende facilitar el debate con las OSC, los Movimientos Sociales y las instituciones de investigación mediante el intercambio de experiencias, prácticas y conocimientos.

las prácticas de la sociedad civil a la cooperación al desarrollo, defendiendo un entorno favorable a su participación en la CSS.¹¹

Los primeros resultados de esta iniciativa ya arrojan algunas informaciones relevantes que pueden servir como orientación pionera al debate. A partir de las experiencias registradas en una serie de estudios de caso¹², esta articulación de centros del Sur y del Norte examina proyectos de CSS llevados a cabo por OSC de México y Haití; India y Sudáfrica; Brasil, Mozambique y Sudáfrica; India, Bangladesh y Camboya. Las conclusiones y enseñanzas alcanzadas pueden resumirse en los siguientes puntos¹³:

1.- Las OSC puede jugar múltiples papeles y roles estratégicos en la eficacia de la cooperación al desarrollo, añadiendo un valor significativo a la CSS ofrecida a otros países. Esas OSC son actores clave, junto con gobiernos y empresas, en el desarrollo de prácticas innovadoras con inmenso potencial en la lucha global contra la pobreza.

2.- Aunque las OSC tengan experiencia considerable en compartir esas prácticas e influenciar en su integración en las políticas internacionales de cooperación siguen sin ver reconocido su papel que es, en general, poco comprendido y cuyos resultados son escasamente documentados.

3.- El declive de los flujos de ayuda que se dirigen a los Países de Renta Media en los que se ubican muchas OSC está poniendo en peligro su capacidad para continuar compartiendo e innovando. Esto sucede en un contexto en el que, si bien los programas de CSS liderados por gobiernos se incrementan, no se logra capitalizar el potencial para compartir las lecciones provenientes de las experiencias de la sociedad civil.

4.- El protagonismo de las OSC del Sur es muy relevante en una diversidad de contextos, pero especialmente en los Estados frágiles, en situaciones de

¹¹ Consultar anexo 1 iniciativa voluntaria nº 7: http://effectivecooperation.org/wordpress/wp-content/uploads/2014/05/SPA_FinalConsensusMexicoHLMCommunique.pdf

¹² Disponibles en: <http://cso-ssc.org/synthesis/>

¹³ Extraídas del documento “Innovation, Solidarity and South – South Learning. The role of civil society from middle-income countries in effective development cooperation”, Informe de Síntesis, abril, 2014: http://cso-ssc.org/pdf/5_Synth_Web.pdf

reconstrucción post-conflicto o post-desastres y en entornos donde el libre ejercicio de libertades y el reconocimiento de los Derechos Humanos es crítico.

5.- Las evidencias basadas en impactos y resultados de las iniciativas de CSS de las OSC son limitadas, dispersas y con pocas evaluaciones robustas. Los problemas que experimentan las OSC en muchos PeD, tales como su fragmentación, diversidad y debilidades de coordinación explican, en parte, esta realidad. Sin embargo, empieza a vislumbrarse un cambio de tendencia, con colaboraciones Sur – Sur entre OSC que se basan en valores como la solidaridad entre comunidades que enfrentan problemas similares y que desarrollan sus vinculaciones facilitadas por OSC de inspiración religiosa, movimientos populares de resistencia y ONG internacionales.

6.- El discurso oficial de la CSS, muy concentrado en las relaciones gobierno a gobierno, falla en reconocer el rol de las OSC y su potencial para incrementar su participación y eficacia en la CSS. Las resistencias de algunos gobiernos del Sur en incluir a las OSC en su cooperación, refleja las dificultades para incluir a las OSC en los compromisos internacionales de sus Estados. El Índice de Entornos Habilitantes para las OSC, elaborado por la ONG Civicus, muestra condiciones restrictivas en la mayoría de los países emergentes, sobre todo en China, Turquía, Indonesia y Rusia y, en mucha menor medida, en Brasil, México o Sudáfrica. Incluso en estos últimos la participación de las OSC en los debates sobre la CSS es problemática, al ser considerada un instrumento de política exterior.

7.- Muchas OSC del Sur enfrentan además de los desafíos de los entornos habilitantes, los retos derivados, por un lado, del cambio en el perfil de sus países como receptores de AOD y por otro, del incremento de la internacionalización de sus empresas apoyada en una activa diplomacia. Este último proceso ha generado demandas de cooperación en muchos de estos países que desafían la capacidad de respuesta y ocasionan, a veces, resistencias apoyadas por las OSC de los países emergentes. Un ejemplo es la articulación entre OSC y movimientos campesinos de Brasil y Mozambique que han solicitado la paralización de los programas de

cooperación agrícola en formato de triangulación entre Brasil y Japón en el país africano, en la conocida como iniciativa Pro-Savana¹⁴.

8.- El desafío de la coordinación, el diálogo y la generación de alianzas entre gobiernos y OSC es una tarea pendiente, tanto por el lado de la oferta como por la demanda. Debe añadirse el reto de la articulación entre niveles administrativos territoriales y entre instituciones del mismo nivel local, regional y nacional. Más difícil parece la coordinación con otros donantes y ONG internacionales. La sostenibilidad es otro reto considerable, relacionado con las fuentes de financiación, sin que existan apenas ventanillas de financiación para que las OSC participen como ejecutoras de la CSS. En este sentido, los marcos legales domésticos son restrictivos y socavan la confianza hacia los gobiernos.

Entre los casos estudiados sobresale la experiencia de las OSC de México en Haití, en un proyecto de desarrollo rural entre ONG haitianas y un grupo de entidades sociales mexicanas, gobierno y sector privado empresarial que constituyeron un Comité Conjunto en el apoyo a la reconstrucción de la perla del Caribe¹⁵. Las lecciones aprendidas son lo suficientemente concluyentes según los centros de estudio de Brasil, Reino Unido e India implicados en esta investigación. En primer lugar, se constata que apoyar el cambio toma tiempo. Aunque la CSS conducida por las OSC puede promover transformaciones gracias al aprendizaje basado en la inspiración, en lugar de la imposición, se trata de un proceso de largo plazo que requiere una eficaz adaptación de experiencias y la comprensión suficiente de otros contextos y culturas. En segundo lugar, para comprender el impacto es necesario valorar el proceso. Las OSC pueden construir relaciones de empoderamiento que generen cambios profundos, pero capturar la complejidad de ese tipo de relaciones y sus efectos expansivos requieren pensar diferente en lo relativo a resultados e impactos. En tercer lugar, asegurar la sostenibilidad implica ampliar las alianzas, con la flexibilidad e innovación que aportan las OSC y que es más difícil de lograr en la

¹⁴ Tuvo gran repercusión la carta abierta de OSC de Brasil y Mozambique, y de particulares de Japón, dirigida a los respectivos presidentes solicitando la paralización del Pro-Savana, en mayo de 2013: http://www.abong.org.br/notas_publicas.php?id=6219

¹⁵ Video disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=WWpSoDpoclU>

cooperación entre gobiernos, pero incluyendo a las instituciones públicas y a las empresas. Por último, construir la apropiación quiere decir apostar por asociaciones horizontales para implementar la agenda.

CONCLUSIONES

En este artículo se ha intentado argumentar sobre el momento actual, propicio y favorable, para avanzar con pasos más decididos hacia una gobernanza de la cooperación internacional más democrática e inclusiva que refleje las alternativas propuestas desde los gobiernos y sociedades civiles de los países del Sur para afrontar los desafíos del desarrollo. En tal sentido, es creciente el reconocimiento de las OSC y el significativo lugar que ocupan en estos debates, tanto por su trabajo y por la innovación que aportan como por las perspectivas de futuro que ofrecen. Perspectivas vinculadas a las demandas por “una cooperación internacional emancipadora (...) que pivote sobre el fortalecimiento de los movimientos sociales”, a partir de una alianza de agentes diversos (ONG, sindicatos, universidades, redes), “que comparten metas, principios y horizontes alternativos” (Fernández, Piris y Ramiro, 2014, p.95).

La gobernanza global implica un desafío común en la instauración de nuevas formas de cooperación internacional a las que las OSC de los PeD, con su experiencia, pueden aportar aire fresco e ingredientes como la proximidad a las realidades de desarrollo, más horizontalidad y elementos de apropiación democrática. En este sentido, se puede afirmar que esta progresiva ampliación de la gobernanza ya está efectivamente produciéndose, en la medida en que la CSS, se ha convertido en una realidad presente en los diferentes foros multilaterales de diálogo y coordinación de posiciones entre grupos de países.

El repaso que se ha realizado sobre las OSC y su participación en iniciativas de CSS no ha pretendido ni ha podido ser exhaustivo, pero brinda un conjunto de percepciones y algunas experiencias relevantes que las OSC han desarrollado en los últimos años, proponiendo una senda de investigación a futuro. El balance final es ambivalente, en la medida que las OSC demandan una integración plena en la CSS que no siempre consiguen y en lo referente a la existencia de un amplio repertorio de

críticas a las prácticas de la cooperación de ciertos países emergentes, que presentan un espacio más regido por el antagonismo que por las posibilidades reales de colaboración.

En cualquier caso, un futuro escenario de mayor convivencia entre las OSC y la CSS exigirá redoblados esfuerzos para crear, fomentar y consolidar las capacidades de ONG, centros universitarios, sindicatos, movimientos sociales y otros actores de la sociedad civil que quieran asumir nuevas y complejas responsabilidades en la cooperación internacional para el desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- Almeida, P. R. de (2012). *Relações Internacionais e Política Externa do Brasil. A diplomacia brasileira no contexto da globalização*, Rio de Janeiro, GEN/LTC.
- Alonso, J.A. et. al. (2011). *La cooperación triangular española en América Latina: un análisis de dos experiencias de interés*, Documentos de Trabajo, 51, Madrid, Fundación Carolina.
- _____ (2009). *Financiación del Desarrollo*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI.
- Alop (2010). *Consultas nacionales a Organizaciones de la Sociedad Civil. América Latina y Caribe*, México, Foro sobre la Eficacia del Desarrollo de las OSC, septiembre.
- Alop/Reality of Aid (2010). *Foro Multiactores. Experiencias de CSS y participación de OSC*, memoria, Bogotá, marzo.
- Auci/Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (2011). *Los Países latinoamericanos en el escenario de la cooperación internacional*, Montevideo, Presidencia de la República, Temas de cooperación nº 1, octubre.
- Ayllón, B. (2009). Cooperación Sur-Sur y gobernanza multilateral del sistema de ayuda, *Working Paper*, junio, Madrid, FRIDE.
- _____ (2006). América Latina en el sistema internacional de cooperación al desarrollo. En Sotillo J.A. y Ayllón, B. (eds.). *América Latina en construcción: sociedad, política, economía y Relaciones Internacionales*, Madrid, La Catarata / IUDC-UCM, p. 242-291.
- Balbis, J. (2013). Las Organizaciones de la Sociedad Civil y las Asociaciones Incluyentes para la Cooperación Sur – Sur en América Latina, *Integración & Comercio*, 36, año 17, enero-junio, BID-INTAL, p. 59-73.
- Better Aid (2010). Documento de posicionamiento político sobre la Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo, marzo.
- Calabuig, C. y Llanos, M. de los (2010). La cooperación internacional para el desarrollo, *Cuadernos de Cooperación para el Desarrollo*, 1, Universidad Politécnica de Valencia.
- Congreso de los Diputados (2011). Informe de la Subcomisión para el estudio de las perspectivas de la cooperación internacional para el desarrollo española, Madrid, 29 de septiembre.
- Congde (2013). *Una mirada internacional. Marcos de relación y financiación entre gobiernos y ONGD*, Madrid, junio.

- Chidaushe, M. (2010). ¿Cooperación Sur – Sur o hegemonía del Sur? El papel de Sudáfrica como ‘superpotencia’ y donante en África”. En Reality of Aid. *South-South Development Cooperation: A Challenge to the Aid System?* Manila, p. 29-40.
- Fernández, G., Piris, S., Ramiro, P. (2014). Alianzas sociales para una cooperación internacional emancipadora. Madrid, XI anuario de la Plataforma 2015 y más, p. 95-103.
- Gómez - Galán, M. y Sanahuja, J.A. (1999). *El sistema internacional de cooperación al desarrollo*, Madrid, CIDEAL.
- Gonçalves, A. (2012). Rio + 20 e a governança ambiental global. *Valor Econômico*, São Paulo, 11 de abril.
- Izraelewicz, E. (2000). Demain, quel gouvernement pour le monde?. *Revue des deux mondes*, février, p.42-49.
- Karns, M. y Mingst, K. (2004). *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*, Boulder y Londres, Lynne Rienner.
- Kaul, I. et al. (2001) *Bienes Públicos Mundiales. La cooperación internacional en el siglo XXI*, México, Oxford University Press.
- Levi, J., Elissetche, O.; Surasky, J. (2013). *La Cooperación Sur – Sur en la construcción de la agenda post 2015. Aportes para el debate*, Buenos Aires, PNUD.
- Marcellesi, F. (2012). *Cooperación al posdesarrollo. Bases teóricas para la transformación ecológica de la cooperación al desarrollo*, Bilbao, Bakeaz.
- Martínez, R. (2012). *La Cooperación Sur - Sur en América Latina y los desafíos para la agenda de la igualdad*, Informe de la Articulación feminista MARCOSUR, Montevideo, marzo.
- Milani, C. y Echart, E. (2009). Gobernanza y Democracia en la cooperación para el desarrollo. *Materiales didácticos del Curso de Experto Universitario en Planificación y Gestión de Proyectos de Cooperación para el Desarrollo*, Tema 10, Madrid, UNED/OEI/CIDEAL.
- Millán, N. y Santander, G. (2014). Coherencia de políticas para el desarrollo y la cooperación Sur-Sur: reflexiones para una convergencia analítica. *Oasis*, 18, Bogotá, Universidad del Externado de Colombia, p.131-147.
- Montúfar, C. (2004). Hacia un nuevo marco interpretativo de la asistencia internacional para el desarrollo. En Gómez, J.M. (comp.). *América Latina y el (des)orden global neoliberal*, Buenos Aires, CLACSO, p.245-258.
- Néfissa, B. (2000). ONG, gouvernance et développement dans le monde árabe, París, UNESCO, *Programme de Gestion des Transformations Sociales – MOST*, Documento de trabajo, 46, París, UNESCO.
- Oliveira, G. de (2014). A sociedade civil brasileira e a Cooperação Sul – Sul para o Desenvolvimento: estudo de caso do Viva Rio no Haiti. *Boletim de Economia e Política Internacional*, 16, p.75-90.
- Prado, J.P. (2013). La agenda de cooperación al desarrollo en el primer semestre de 2013: la gobernanza de la ayuda a prueba, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 32, verano, p.171-183.
- Reality of Aid (2010). *South-South Development Cooperation: A Challenge to the Aid System?* Manila, Reality of Aid.
- Reisen, H. (2009). The Multilateral Donor Non-System: Towards Accountability and Efficient Role Assignment, *Economics Discussion Papers*, 18, Kiel Institute for the World Economy.

- Revilla, M. (2012). Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y la agenda internacional del desarrollo: escenario latinoamericano, *Escenarios XXI*, Año III, 14, sept-oct, p.6-23.
- Riddell, R. (2007). *Does foreign aid really work*, Oxford, Oxford University Press.
- Rosenthal, G. (2014). El papel de las Naciones Unidas en el desarrollo económico: ¿una presencia debilitándose?. En Varios Autores, *América Latina en una era de globalización. Ensayos en honor de Enrique V.Iglesias*, Madrid, CAF/Edición Cero, p.111-130.
- Sanahuja, J.A. (2001), Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y la transformaciones de la sociedad internacional. En Gómez Galán, M. y Sanahuja, J.A. (Coords.). *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, Madrid, CIDEAL, p. 51-127.
- Sanín, M. C. y Schulz, N. (2009). La Cooperación Sur – Sur a partir de Accra: América Latina y Caribe, FRIDE, comentario, marzo.
- Santander, G. (2012). La emergencia de la cooperación Sur – Sur: ¿hacia una nueva gobernanza de la ayuda?, *Revista Pueblos*, 52, p. 52-54.
- Sogge, D. (2009). Sistema de ayuda extranjera: ¿régimen o vehículo hegemónico?, *Relaciones Internacionales*, 12, Universidad Autónoma de Madrid, p. 11-31.
- Subirats, J. et al. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Senarclens, P. de (1998). Buen gobierno y crisis de los mecanismos de regulación internacionales, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 155, Paris, UNESCO, marzo.
- Teijo, C. (2009). Caracteres generales y tendencias básicas del sistema internacional de ayuda al desarrollo, en Rodríguez-Manzano, I. y Teijo, C. (coords.). *Ayuda al Desarrollo: piezas para un puzle*, Madrid, IUDC-UCM/Ediciones La Catarata, p.57-81
- Unceta, K. (2011). *La cooperación al desarrollo descentralizada: una propuesta metodológica para su análisis y evaluación*, Vitoria, UPV/Hegoa.
- United Nations (2014). *Global governance and global rules for development in the post-2015 era*, Committee for Development Policy, New York, June.
- Vaes, S. y Huise, H. (2013). *New Voices on South - South Cooperation between emerging powers and Africa. African civil society perspectives*, Leuven, HIVA- KU.
- Verschaeve, J. (2013). Is The Development Assistance Committee still calling the tune in international development? A comparative analysis of the legitimacy of the OECD-DAC and the UN-DCF, *Paper prepared for 8th Pan-European Conference on International Relations in Warsaw*, 18-21 September.

