

## LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR: ¿SUBVERSIÓN O ADAPTACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL?

**Bruno Ayllón. (2013)**

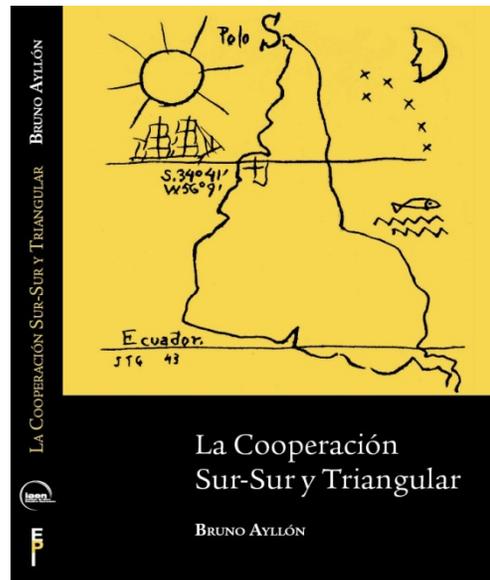
**Editorial Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Quito, Ecuador.**

El libro se organiza en una presentación, un prólogo, una introducción, cinco capítulos, conclusiones, bibliografía y lista de siglas.

En la introducción el autor realiza un análisis desde el enfoque de las relaciones internacionales sobre las diferentes fases por las que atraviesa la Cooperación Sur-Sur (CSS) desde su origen inmerso en un proceso de reordenamiento y dinamismo del Sistema Internacional.

El capítulo primero se inicia con un recorrido histórico preciso de la CSS comprendiendo hitos que la han marcado desde la Conferencia de Bandung (1955), cuando se proclaman los principios generales que la rigen, el Movimiento de Países No Alineados (1961), la creación de la UNCTAD y el G77 (1964), la creación de la Unidad Especial para Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo del PNUD (1972), la adopción del Plan de Acción de Buenos Aires (1978), la Conferencia de alto nivel sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (CEPD) y el Plan de acción de Caracas (1981) hasta la declaración final del Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda de Busan (2011).

Esta revisión temporal y temática nos da muestra de la dinamización que experimentó la cooperación entre países en desarrollo desde el nacimiento de la misma en la articulación política afroasiática de Bandung (que representó el despertar de la conciencia colectiva en torno al atraso estructural y económico) que, al igual que en Asia y África, también imperaba en América Latina. Inmerso en el contexto de guerra fría, el desarrollo y evolución de la cooperación estuvo permeado por la polarización ideológica entre el conflicto Este-Oeste y Norte-Sur.



En ese sentido, el Nuevo Orden Internacional excluyó a las regiones y países en desarrollo en el diseño de políticas y agendas de desarrollo, motivo por el cual dichos países aunaron esfuerzos para lograr reorientar el discurso de la cooperación Norte-Sur con conceptos como el de asistencia técnica y cooperación técnica mediante alianzas políticas, haciendo así visible una posición común respecto a la cooperación como un instrumento a favor de su desarrollo. Finalmente, el autor nos remite a un panorama descriptivo de cada etapa de la CSS desde los años cincuenta hasta la actualidad en las que se han presentado altibajos fruto del contexto internacional cambiante.

En el capítulo segundo titulado “Definiciones, características y cuantificación” se pone especial énfasis en aspectos técnicos y conceptuales. En este apartado nos encontramos frente a una serie de definiciones proporcionadas por entidades gubernamentales que gestionan la cooperación. Tal es el caso de agencias, ministerios, y organismos internacionales, apreciándose los elementos característicos de la CSS: la no intervención en asuntos internos, el consenso, la adaptación a prioridades nacionales, la igualdad entre países socios, la horizontalidad, la promoción de la autosuficiencia, la corresponsabilidad y cofinanciamiento, la preferencia de recursos locales, su mayor flexibilidad, su sencillez y rapidez, su carácter desvinculado, y la ausencia de condicionalidad.

Es preciso destacar el carácter político que subyace en la CSS cuyo objetivo político fue corregir las asimetrías del sistema internacional, evitar la dependencia y proporcionar autosuficiencia. La obra ofrece también una revisión de las limitantes y potencialidades de la CSS pues no existe un consenso tajante entre los académicos. Entre las críticas más recurrentes se encuentran la carencia de métodos para la evaluación y cuantificación de la CSS, la baja rendición de cuentas, la idea sobrevalorada de que toda la CSS es solidaria y desarrollista o el debate en torno a la denominación de 'donantes' aplicada a los oferentes del Sur por mencionar algunas.

Respecto al capítulo tercero "La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica" se analizan los aportes y las dinámicas de la región, la más activa en el fomento de la CSS. En este capítulo se abordan las causas que han originado el reimpulso a la CSS

desde la crisis económica mundial y, el fortalecimiento del Estado, hasta las transformaciones socioculturales y político-económicas en América Latina sin olvidar la apuesta por el regionalismo e integración, la diversificación los instrumentos de la CSS y su especialización sectorial, obedeciendo todo ello a los objetivos político-económicos y de posicionamiento de cada país. Se incorpora el análisis del informe Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) sobre la CSS, desde el año 2009 hasta el 2012, y de las acciones y proyectos de CSS de países como Cuba, Brasil, Venezuela, y México, haciendo mención especial al caso de Ecuador y su modelo del Buen Vivir, entre otros.

El cuarto capítulo está dedicado exclusivamente a la Cooperación triangular (CTR). El análisis de esta modalidad y su creciente impulso en las dinámicas del Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo donde convergen agentes diversos que buscan la complementariedad entre la Cooperación Norte Sur y la CSS para alcanzar el desarrollo de los países menos adelantados, las estrategias políticas, el intercambio de experiencias y la reducción de costes de transacción donde predomina la lógica bilateral, de carácter horizontal y basada en los principios de la CSS. En este capítulo el autor aborda los debates por los que atraviesa la CTR desde su origen, las dificultades para su definición y operatividad y las posturas de los socios en los foros multilaterales y conferencias de alto nivel. Todo ello da muestra de una modalidad aún en proceso de construcción que se ha dinamizado mediante cuatro procesos: el declive del modelo de desarrollo tradicional; el auge de la CSS, las nuevas alianzas en el Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la preocupación global sobre los bajos estándares de eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo.

El autor acentúa los peligros de una mala práctica de la CTR, a saber, los vicios y prácticas replicadas de la cooperación tradicional que desvirtúan el proceso y generan asimetrías en la relación. Nos ofrece una clasificación detallada de los mecanismos de financiación de los proyectos de triangulación así como su carácter instrumental enmarcado en una asociación entre iguales y, muestra también una radiografía de las tendencias de concentración sectorial y de sus principales actores.

Expone los riesgos y ventajas comparativas de la CTR, sus potencialidades al reforzar las relaciones bilaterales, las capacidades institucionales necesarias para su práctica, su esquema de funcionamiento a partir de las ganancias para todos, la disminución en costes de transacción relacionados con el aumento de la cooperación, la participación de los BRICS y otros países de renta media, los costes compartidos, las nuevas estrategias de desarrollo involucrando a diversos actores y los aportes de recursos y experiencias.

Para concluir este capítulo se identifican los desafíos que enfrenta la CTR de acuerdo a los intereses de los agentes que interactúan en este tipo de relación, el papel de los emergentes y la instrumentalidad orientada a resultados, su carácter de modalidad alternativa para una retirada paulatina de los donantes tradicionales, la carencia de un sistema de evaluación y los desafíos en torno al entramado institucional en los referente al manejo de procesos y medición de resultados para su perfeccionamiento metodológico y conceptual.

El capítulo quinto titulado “La cooperación Sur-Sur y el debate sobre la eficacia de la ayuda en Latinoamérica” muestra una clara tendencia a la competencia entre los donantes tradicionales y los nuevos oferentes de CSS en torno a la gobernanza de la cooperación. Se observa una fragmentación en torno a la aceptación de los parámetros y criterios establecidos en la agenda de eficacia de la ayuda orientada a resultados y cumplimiento de los objetivos. Realiza además un análisis partiendo de la Conferencia de Monterrey sobre la financiación del desarrollo y el IV Foro de eficacia de Busan, así como una revisión posterior de los avances y las visiones de la región sobre la posible adhesión de la CSS a esa agenda.

El autor realiza un análisis crítico de la Declaración de París y del papel de la CSS con el destacado reconocimiento y participación de los países de renta media y de los países emergentes en la agenda de eficacia de la ayuda. Se ofrece un enfoque y visión desde la academia sobre la idealización y sobrevaloración de los alcances de la CSS como modelo alternativo de desarrollo. Sin embargo, su reconocimiento e incorporación en las cumbres y foros sobre la ayuda trajo consigo la exigencia de evidencias y registros de su eficacia asignados al Task Team on South South

Cooperation del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) con la finalidad de identificar potencialidades y debilidades. Se trataba de establecer una guía que adaptase la Declaración de París y el Plan de Acción de Accra a la CSS, lo que generó desacuerdos en la región.

A partir de Busan se denota el marcado interés en la redistribución de los costes de financiación al desarrollo surgiendo la triangulación como una alternativa para la retirada de los donantes tradicionales tras el proceso de graduación de varios países latinoamericanos. Con estos antecedentes se da pie al debate de la regionalización de la eficacia de la ayuda de manera más operativa y congruente a las realidades de Latinoamérica. Considerando las posturas gubernamentales respecto a la Declaración de París, se observan tres tendencias consolidadas: países altamente dependientes de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que la suscriben y aplican, países que combinan su papel de receptores de AOD en porcentajes inferior al 1% de su PIB y que son oferentes de CSS con posiciones ambivalentes, y países receptores de CSS, con modestos niveles de dependencia de la ayuda que la suscribieron pero no la aplican o la han firmado recientemente. Las posturas son mayoritarias en el rechazo a enmarcar la CSS en la Declaración de París justificando esta decisión en el rechazo de una agenda impuesta por la OCDE en la cual fueron excluidos para su discusión y elaboración.

El autor es preciso en las conclusiones al asegurar que los cambios de carácter político y económico y el desplazamiento paulatino del poder en el sistema han sido la base de la reemergencia de la CSS al igual que su variante triangular. Ayllón reitera que el establecimiento de alianzas y consensos entre países de renta media altamente experimentados en CSS y su postura respecto al fortalecimiento del Foro de Cooperación para el Desarrollo del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas como el foro idóneo para el debate de la cooperación, así como el tratamiento de los temas sobre la eficacia de la ayuda, puede tener mayor impacto en la promoción del desarrollo del Sur desde el propio Sur, destacando el rol de los emergentes como pieza clave del dinamismo actual sin excluir un factor cada vez más

evidente: el declive hegemónico de la cooperación tradicional occidental. Las fallas crónicas ocasionadas por prácticas asistencialistas con un fuerte sesgo instrumental que atienden a intereses meramente geopolítico-económicos, generó asimetrías y dependencia cada vez mayores en detrimento del desarrollo.

En este sentido la CSS se presenta como una opción viable, operativa y efectiva, aunque con sus claras limitaciones técnicas, políticas y de financiación, que en el corto plazo, limitan los alcances positivos que puede generar. Además es importante destacar la heterogeneidad en la que opera. En el caso latinoamericano se constata una clara fragmentación instrumental que obedece a distintos factores, ideológicos, políticos, etc. Sin embargo es importante tener presente que esta modalidad se halla en construcción y se enfrenta a desafíos de magnitudes considerables como la carencia de una perspectiva común latinoamericana en torno a las potencialidades de la cooperación, en general y de la CSS, en particular. Otros retos son la institucionalización de la CSS como una política pública común sostenible para la región, la mejora de los sistemas de medición y cuantificación de la CSS, la necesidad de avanzar en la sistematización de experiencias y el conocimiento mutuo, el mantenimiento del ritmo y continuación de los procesos actuales de la CSS, y la urgencia de enmendar los errores y fortalecer los logros alcanzados.

En definitiva el libro representa un gran aporte para la comprensión del estado del arte de la CSS y Triangular en Latinoamérica dada su claridad explicativa y los argumentos, favorables y contrarios que han surgido en los últimos años respecto a esta modalidad. Nos proporciona retrospectivas históricas y analíticas que permiten comprender mucho mejor la mecánica y las diferencias de perspectivas defendidas por un conjunto de agentes cada vez más heterogéneos que surgen en la escena internacional. Se trata de una obra muy bien documentada y detallada de fácil lectura pero de fuerte contenido conceptual y rigor académico cuyas características hacen de este libro una obligada lectura para quien esté interesado en comprender más a fondo la CSS. Entre los aspectos susceptibles de mejoras con miras a reediciones futuras puede señalarse la incorporación de estudios de casos más detallados con la distribución sectorial de los recursos y proyectos de CSS y triangular.

**Ixhel Solano-Mercado**

**Licenciada en Relaciones Internacionales. Benemérita Universidad  
Autónoma de Puebla (BUAP), México.**