

## **Cambios en el Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la inserción de la Cooperación Sur-Sur.**

**Analilia Huitrón Morales<sup>1</sup>**

En la segunda mitad del siglo XX, el sistema internacional estableció un nuevo orden mundial, en el que las relaciones internacionales, el mercado, el sistema financiero y el sistema de cooperación estuvieron totalmente institucionalizados bajo marcos internacionales que determinaban las “reglas” del qué hacer y cómo actuar.

Con el pasar de los años, este nuevo orden ha sufrido cambios y/o modificaciones en sus enfoques, metodologías, actores, y relaciones entre éstos, a lo que la cooperación internacional para el desarrollo no se ha visto exenta. Particularmente, el sistema de cooperación ha atravesado una serie de etapas de crisis que han decantado en su constante adecuación a las necesidades y cambios que la sociedad internacional ha demandado en cuanto a hacer frente a los problemas de desarrollo y de reducción de la pobreza.

El presente ensayo es un análisis descriptivo en el que se pretende identificar los cambios por los que ha atravesado la cooperación internacional en los últimos años, y que han dado cabida a un nuevo rol de los países en desarrollo, particularmente los países de renta media, exigiendo la renovación del sistema de cooperación internacional para el desarrollo y colocando a la Cooperación Sur-Sur como una modalidad con implicaciones positivas para construir un sistema de cooperación más adecuado a la nueva agenda de desarrollo y a la realidad internacional.

---

<sup>1</sup> Doctoranda en Economía, Universidad Complutense de Madrid. Instituto Complutense de Estudios Internacionales.

## **Crisis en la vigencia y eficacia de la ayuda.**

La cooperación para el desarrollo nace al finalizar la segunda guerra mundial, bajo un paradigma político bipolar, determinado por la confrontación ideológica entre el capitalismo, liderado por Estados Unidos, y el comunismo, bajo la batuta de la Unión Soviética. En esta situación internacional, la cooperación surgió como un programa para ayudar al desarrollo económico a corto plazo y la reconstrucción de Europa Occidental<sup>2</sup> (Griffin, 1991). La realidad bipolar y los intereses geoestratégicos de las dos potencias dominantes, determinaron los flujos de la ayuda, con el fin último de contener zonas de influencia para cada uno de los bloques. Bajo este contexto la cooperación no fue concebida como un mecanismo de beneficio mutuo cuyo objetivo fuera el desarrollo a largo plazo de los países empobrecidos, sino fue una estrategia de contención y presencia política.

No obstante, y tras un período de guerra, la sociedad internacional tuvo la necesidad de traer paz y esperanza a la humanidad, gestándose así una dinámica de cooperación internacional, materializada en la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Las bases de este organismo instituyen relaciones cooperativas entre los estados, con las cuales contribuyen a asegurar un entorno de relativa paz y el buen funcionamiento del sistema económico, financiero y político internacional que se había gestado en el marco de las conferencias financieras y monetarias de Bretton Woods.

Por tanto y como menciona Howard White, las motivaciones del sistema de cooperación han sido una combinación entre interés y altruismo, haciendo que los donantes tengan propósitos humanitarios, pero al mismo tiempo persiguen su propio interés político y comercial. (White, 1999: 126). A este respecto, cabe mencionar, que al final la cooperación internacional ha sido y es un instrumento de política exterior, tanto de los gobiernos donantes como de los receptores, y por

---

<sup>2</sup> El programa de cooperación para la reconstrucción de Europa fue denominado oficialmente European Recovery Program (ERP), más conocido como Plan Marshall, el 5 junio 1947.

tanto sus normas, acciones e instrumentos han estado determinadas por un juego de poder y de intereses políticos y económicos.<sup>3</sup>

En estos años, la cooperación se gestó en una nueva dinámica internacional marcada por las organizaciones internacionales instauradas en la Conferencia de Bretton Woods, las cuales entendían que la causa fundamental del atraso de algunos países era la falta de capital, por tanto se trataba de transferir recursos hacia ellos y combatir así el subdesarrollo (Báez Melían, 2008). Durante los inicio de la ayuda y la inyección de recursos financieros en terminas concesionales en la década de los cincuenta y sesenta, se creía que tendrían un efecto beneficiosos sobre las economías necesitadas de capital y que estos aportarían a los recursos nacionales, teniendo un efecto de inversión y poniendo en marcha la senda del crecimiento (Alonso, 2003, p.164).

Tal perspectiva tuvo un apoyo consensuado y positivo durante los primeros años de la cooperación. No obstante, a principios de la década de los sesenta, Friedman (1958) sustentó que los nuevos programas de ayudan no generaban crecimiento económico (Mosley y Hudson, 1999: 13), comenzando entonces el cuestionamiento sobre la eficacia de la ayuda, alimentando la idea de la fungibilidad.<sup>4</sup>

A principios de la década de los 60, se inició una primera fase de estudios que analizaban el efecto de la ayuda en la inversión y el crecimiento económico,

---

<sup>3</sup> Maizels y Nissanke (1984) demostraron la presencia de los intereses de los países donantes en la asignación de la Ayuda. McKinley y Little (1979) probaron que las claves de la ayuda bilateral estadounidense durante los años sesenta fueron los intereses políticos y de seguridad de EE.UU. (Boza y Báez, 2002; p.3) Así mismo Griffin (1991) reconocía que los orígenes y objetivos de la ayuda exterior no podían ser considerados al margen del contexto político mundial, y que esta fue productos de un contexto bipolar con objetivos diplomáticos, comerciales e ideológicos (Báez Melían, 2008; p.23).

<sup>4</sup> Concepto introducido teóricamente por Singer, pero consolidado por las teorías empíricas de Griffin (1970), quien tras un estudio de 32 países determino que de cada dólar de ayuda que se recibía, alrededor de 75 centavos iban dirigidos al consumo y los 25 restantes a engrosar la inversión. Por tanto, dicho autor sostuvo que una buena parte de los recursos recibidos a través de la ayuda pasaban a nutrir el consumo del país receptor, y no a fortalecer la inversión, como se venía sosteniendo anteriormente. (Alonso, 2003: 165)

sustentando que los programas de ayuda, en realidad no generaban crecimiento económico ni ahorro, comenzando entonces la crisis sobre la eficacia de la ayuda

Bajos los planteamientos sobre la fungibilidad y los impactos negativos de la ayuda sobre el crecimiento económico de los países beneficiados, las comunidades académica y política iniciaron desde la década de los sesenta el análisis sobre hacia dónde iba la ayuda, intentado comprobar o confrontar la idea de que la ayuda no generaba el crecimiento esperado a partir del análisis de la inversión y crecimiento (Alonso, 2003:150).

Una segunda fase de estudios sobre la eficacia de la ayuda, se inició en la década de los setenta, con análisis de Gupta (1970 y 1975), Papanek (1973) y Weisskopf (1972), quienes se basaron en el efecto que la ayuda sobre el ahorro. Tales análisis arrojaron la conclusión de que la ayuda no amplificaba el ahorro en una proporción equivalente a los recursos movilizados, sino por el contrario, la ayuda desplazaba los recursos domésticos (Alonso, 2003: 166), habiendo un impacto mayor en el gasto y el consumo del país receptor y no así un crecimiento.

Otras posiciones más radicales se basaron en los estudios de Griffin (1970) y fueron compartidas por la escuela dependientista, considerando que la ayuda se conformaba de acuerdo con los intereses y deseos del país donantes, y que de este modo, encuentra nuevos mecanismos para perpetuar la subordinación y dependencia de las áreas de desarrollo, contribuyendo al carácter dominante desequilibrado de las relaciones económicas internacionales (Alonso, 1999: 82).

Bajo este contexto, surgen una serie de análisis que contemplan una variable adicional: la endogeneidad de la ayuda. Con lo cual se estudia el impacto del régimen político e institucional vigente en el país receptor en el efecto de la ayuda. Conforme al análisis de Alonso, autores como Dowling y Hiemenz (1982), con un ejercicio sobre una muestra de países asiáticos, estudian el efecto de la ayuda sobre el crecimiento teniendo en cuenta diversas variables referidas al marco de políticas propias del país receptor: apertura económica, capacidad recaudatoria

del Estado, volumen del gasto público, y restricciones financieras en los mercados internos. Los resultados de este estudio apuntaron a un débil efecto de la ayuda sobre el crecimiento, un efecto que se eleva en contextos con mayor esfuerzo fiscal y ascendente liberalización financiera.

Por su parte, Boone (1994 y 1996), como contrapropuesta de los estudios realizados en la década de los 80 respecto a los efectos de la ayuda contemplando la variable de las políticas propias del país receptor, y a pesar de encontrar conclusiones acerca de la ineficacia de la ayuda, señala que se presenta mayor eficacia de la ayuda en aquellos regímenes con menor opresión política u opresión de género (Alonso, 2003: 169).

Boone, es entonces la antesala de los análisis de Dollar y Burnside (1997), cuyos resultados legitima la estrategia del Banco Mundial de establecer la nueva condicionalidad en la ayuda, lo que se conoce como selectividad.<sup>5</sup>

Sin embargo, los supuesto de que unas políticas financieras y económicas "adecuadas" permitirían aún más elevar el impacto positivo de la ayuda, no tardaron en ser cuestionados y refutados por estudios más modernos, como los realizados por Hasen y Tarp (1999) o el de Durbarry (1998) y Mosley y Hudson (1999), en donde se coincide que no es necesaria la interacción entre políticas y ayuda para que el impacto de ésta surta su efecto sobre la economía del país receptor, y que por tanto, la ayuda influye positivamente en el crecimiento aun cuando no se contemple su interacción con las políticas aplicadas (Alonso, 1999: 105).

---

<sup>5</sup> La incidencia de los donantes en las políticas de los países receptores a través de la ayuda, se materializa en lo que se llamó condicionalidad. La condicionalidad tradicional que surgió en la década de los 80, se interpreta como la relación entre el donante y receptor como un juego de negociación, donde la ayuda está sujeta a condiciones impuestas ex antes para recibir la ayuda, de no cumplirse esas condiciones, no se recibe la ayuda. Mientras que, y como resultado de los estudios realizado por Dollar, Burnside y Collier, de acuerdo a Mosley, se propuso una condicionalidad específica, denominada selectividad, concepto en el que la ayuda se asigna a los países pobres de acuerdo a su posición en el índice de calidad de políticas del Banco Mundial (Mosley, 2003: 142).

Todos estos análisis y estudios sobre la eficacia de la ayuda han ocupado un importante papel en la estructura y concepción del sistema de cooperación internacional, siendo pieza clave para el planteamiento de políticas, acciones, actores y programas para lograr reducir la pobreza y la desigualdad. Dicho debate ha sido antesala de la mayoría de los foros internacionales celebrados desde comienzos del siglo XXI, en los que se ha cuestionado la vigencia de la cooperación al desarrollo, su identidad y la crisis en la que ha atravesado a partir de la crítica de la eficacia de la ayuda.

La cooperación ha pasado de ser un elemento de ayuda a países pobres para luchar contra el subdesarrollo, a centrarse en la lucha contra la pobreza, la desigualdad y dar solución a problemas globales, consolidando enfoques de participación colectiva, interés mutuo, apropiación de actores locales y protección de bienes públicos globales.

### **Cambios en las relaciones internacionales y su impacto en la emergencia de los países de renta media.**

Es importante reconocer que los actores también han evolucionado. Hay que puntualizar que los cambios dados en el sistema de cooperación y las crisis a las que se ha enfrentado, no se enmarcan solo por los cuestionamientos sobre su eficacia, sino también, y a la par, por los cambios dados en las relaciones internacional debido a los procesos de globalización y mundialización.

Gómez Galán menciona que la causa más profunda de la situación de crisis en la cooperación al desarrollo es que el sistema de relaciones internacionales ha experimentado importantes cambios en las últimas décadas, y que al fin de la bipolaridad, el sistema internacional de cooperación y la ayuda al desarrollo, ya no necesita cumplir la función de cohesión en el interior de los bloques. La cooperación ha de plantear su razón de ser en un escenario diferente, actuando en un mundo interdependiente, en el que se agudizan las desigualdades y contrastes (Gómez Galán, 2003; 18).

Al mismo tiempo, Bruno Ayllón, alude a las mutaciones y reconfiguraciones del “viejo” sistema de ayuda que responden a procesos estructurales de desplazamiento y cambio de la riqueza, una modificación del poder económico al político, que se registra en el actual siglo, haciendo referencia a la crisis del modelo de desarrollo capitalista, y al sistema de financiación de la cooperación impuesta por los países donantes en el marco de la OCDE, recolocando a los países emergentes y de renta media en una posición de presencia política y de toma de decisiones en el panorama de la cooperación internacional (Ayllón, 2014: 95-96).

Por tanto, los cambios en las relaciones internacionales, son factores clave que propone esta investigación, para entender la necesidad de evolución del sistema de cooperación internacional frente a una dinámica internacional cada vez más multipolar, y con actores con mayor presencia política y económica que exigen una modificación en el *statu quo* internacional tradicional.

Los desafíos recientes de desarrollo requieren de una nueva arquitectura de la cooperación en la que se conciba una redistribución del poder y nuevas reglas en el reparto de la capacidad de decisión a nivel internacional. El sur, y los socios receptores, deben asumir el papel protagonista de la determinación y expresión de sus propios objetivos (Gómez Galán: 177).

No obstante, como comentan Alonso y Sanahuja, el sistema internacional pos guerra fría, se caracteriza por la ausencia de una estructura clara, entendida en una dicotomía Este-Oeste, Norte-Sur que marcaba la pauta de las relaciones internacionales en el siglo XX, y parecía estar fuera de discusión o de alternativa. Hoy en día, la realidad es que la multipolaridad, la emergencia de países con capacidades políticas, económicas y financieras, y la mayor presencia de actores relevantes como la sociedad civil, las universidades y las empresas que cada vez tienen un rol más amplio en la escena internacional, impide tener una estructura clara, pero al mismo tiempo motiva el espacio abierto para presentar propuesta en cuanto a la construcción de un orden internacional legítimo, que proporcione

respuestas eficaces a las demandas sociales de paz y seguridad, gobernanza democrática, bienestar económico y cohesión social (Alonso y Sanahuja, 2006: 183).

El ascenso de los países en desarrollo, así como la nueva dinámica internacional, está creando oportunidades para que el Sur y el Norte colaboren de nuevas maneras a fin de hacer avanzar el desarrollo humano y enfrentar desafíos compartidos. Sin embargo es imperante que el sistema internacional, en general, y el sistema de cooperación al desarrollo, respondan a ese carácter multipolar y se caracterice por acciones y estructuras más democráticas, inclusivas y legítimas.

Ya desde principios de los años 2000, estudiosos del sistema de cooperación internacional, reconocían que los cambios en las relaciones internacionales, los análisis sobre la eficacia de la ayuda y el incremento y consolidación de las desigualdades económicas y sociales en el mundo, debían traer como consecuencia un análisis crítico de las estrategias de desarrollo y cooperación utilizadas, así como una reflexión sobre los fundamentos y sobre el papel que debe corresponder en un escenario mundial diferente, que se encuentra en evolución y en el que aparece nuevos retos (Gómez Galán, 2001: p.18).

### **Los PRM y su rol en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo.**

Dada la intención de construir un sistema más eficaz, representativo, acorde a las necesidades y demandas de la comunidad internacional, plural y democrática, es que se centra la necesidad de visibilizar a los países en desarrollo no solo como receptores de ayuda, sino como actores de cambio con capacidad de participación en la toma decisiones del sistema de cooperación.

Si bien es de reconocer que cada vez y con mayor margen, hemos visto como los países en desarrollo, y particularmente los países de renta media (PRM) se han posicionado en la dinámica internacional, marcando agenda y consolidando su rol

activo en la toma de decisiones económicas y políticas a nivel global, su rol y capacidad, creemos, va más allá.

Los PRM, paulatinamente, han adquirido un rol relevante en la escena internacional. Logran superar retos de pobreza, alcanzan crecimientos económicos positivos y sostenibles en el tiempo, poseen mayor presencia política a nivel regional y mundial, se vuelven productores y exportadores de productos dinamizando el comercio internacional, establecen estructuras internas políticas y democráticas estables, y desde el ámbito de la cooperación, adquieren una dimensión dual al ser receptores y donantes de ayuda al desarrollo.

Así, al mirar el entorno internacional y la emergencia de los PRM, resulta imperativo tomar en cuenta la influencia que ellos pueden tener en la confección de la nueva arquitectura del sistema internacional de cooperación al desarrollo, explorando las dinámicas e instrumentos que proponen como otras modalidades de cooperación que pueden enriquecer el propio sistema.

Decir que, a pesar de que estos países han alcanzado un crecimiento económico sostenible y se han posicionado como actores relevantes en la escena internacional, aún requieren seguir siendo países receptores de ayuda, con la cual puedan consolidar y potencializar ese crecimiento y continuar en el proceso de lograr un desarrollo multisectorial.

Por lo anterior, consideramos importante identificar las necesidades que tienen estos países entorno a la ayuda, siendo por un lado relevante como argumento de que estos países requieren políticas de ayuda diferentes a las del resto de países en desarrollo que los motive a cubrir sus necesidades particulares, y por otro para reiterar uno de los cuatro roles<sup>6</sup> que adquieren en el sistema de cooperación internacional, el de **receptores de ayuda**.

---

<sup>6</sup> Por nuestra parte reconocemos que los países de renta media, a diferencia del resto de los países en desarrollo, juegan un rol en cuatro dimensiones en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo. El primero de ellos es como país receptores de ayuda, por su

Algunas de las **necesidades** que podemos identificar son:

- Apoyar y afianzar los logros en materia de reducción de la pobreza. La cooperación puede tener un papel coadyuvante en esta tarea no solo apoyando actividades de los gobiernos con recursos y experiencias, sino con incentivos en la lucha contra la pobreza, para que ocupe un lugar prioritario en las agendas de los gobiernos.
- Evitar regresiones en sus conquistas económicas, promoviendo una estabilidad en sus ritmos de crecimiento, a través del fortalecimiento de sus instituciones de gobernanza y fiscales.<sup>7</sup>
- Impulsar su participación comercial en los mercados internacionales. Como lo menciona Alonso, lograr la aminoración de los niveles de vulnerabilidad de su inserción financiera internacional, ganando espacios de autonomía para su política macroeconómica (Alonso, 2007: 13)
- Mejorar su capacidad competitiva a través de la transformación productiva y el progreso tecnológico a medida que avanzan en sus procesos de desarrollo<sup>8</sup>.

---

condición de país en desarrollo; un segundo es el de país donante, papel que se le atribuye a partir de sus capacidades políticas, financieras y estructurales para apoyar a países menos favorecidos alcanzar ciertos logros en su desarrollo; el tercer rol que identificamos es el cooperante o “país ancla” (Colacrai, 2010: 70) en el sentido que adquiere un papel de coordinador y/o intermediario en una cooperación triangular donde se vinculan un país desarrollado, un país de renta media y un país de renta baja; y en cuarto lugar identificamos al país de renta media como agente de cambio, gracias a su capacidad de influir en el escenario internacional como potencia regional cuenta con la responsabilidad de contribuir a construir un sistema de cooperación internacional para el desarrollo más democrático, representativo y legítimo donde las demandas de los países en desarrollo puedan ser escuchadas.

<sup>7</sup> La debilidad institucional daña la gobernanza de los procesos de desarrollo, haciendo difícil sostener los procesos de crecimiento y cambio social. La debilidad institucional se refleja también en la frágil naturaleza del pacto fiscal sobre el cual está basado el Estado. Si los ciudadanos cuestionan la legitimidad de las instituciones públicas, es probable que no se sientan motivados a contribuir con sus impuestos para financiarlas. Como resultado, la presión fiscal es baja, los niveles de evasión fiscal son elevados y las dificultades financieras de los Estados, recurrentes. Se genera así un círculo vicioso del que es difícil salir: como las capacidades financieras del Estado son bajas, se encuentran limitados para ofrecer los bienes públicos que la sociedad demanda, debilitando de este modo su legitimidad; al mismo tiempo, está limitada legitimidad institucional hace que los ciudadanos se sientan poco comprometidos a soportar al Estado con sus impuestos (Alonso, 2013; p. 100).

Vale precisar que son los propios PRM que reconocen que su crecimiento y avances pueden no estar suficientemente consolidados y que los riesgos de hacer más frágiles sus economías como consecuencia de los cambios en el entorno internacional, no deben ser minimizados. Sin embargo, también son conscientes de su capacidad de operar a través de mecanismo de cooperación horizontal, triangular y valoran su experiencia de más de treinta años en el marco del CTPD, cuyos aportes pueden ser de gran ayuda (Colacrai, 2010: 60).

Así, reconociendo la disposición de los PRM, y **su relevancia como países donantes**, mencionamos a continuación algunas de las aportaciones que estos países pueden hacer para promover el desarrollo en países menos avanzados y sumar acciones en la lucha contra la pobreza, las desigualdades y los problemas de alcance global. Algunas son:

- Provisión de bienes públicos internacionales. Los PRM tiene una gran influencia sobre el resto del mundo a partir de sus relevancia en hacer frente a los retos que representa los bienes públicos, tales como la reducción de la pobreza, la estabilidad financiera, la protección de los recursos medioambientales comunes, el buen funcionamiento de los flujos comerciales, el control de la violencia trasnacional, las amenazas de salud pública global, entre otros.
- Contribuir a la paz y la estabilidad mundial a partir de sumar esfuerzos de financiación para proyectos de cooperación con países similares o de más bajo ingreso.
- Los PRM han mejorados sus capacidades técnicas e institucionales, lo que le permite un efectivo liderazgo sobre los procesos de desarrollo y una

---

<sup>8</sup> Amplia Alonso, que a medida que estos países avanzan en su proceso de desarrollo lo importante es poner en uso mayores capacidades tecnológicas y recursos humanos más cualificados, transitando de un modelo de reproducción a un modelo de innovación, creación de infraestructuras eficientes y el fortalecimiento de un sano clima de competencia en los mercados. El desarrollo reclama un proceso de especialización cada vez más compleja y diversificada, alentando el cambio productivo y la promoción de capacidades tecnológicas (Alonso, 2013; p. 101).

mayor coordinación de los esfuerzos de los donantes, y pueden aportar, en ayuda del sistema de cooperación, a que los canales de ayuda sean más eficaces.

- Compartir buenas prácticas y casos de éxito, sobre todo enseñanzas adquiridas sobre cómo lograr una ayuda eficaz y con beneficios significativos. Resultan piezas importantes a la hora de contribuir en el plano conceptual de la cooperación.
- Los PRM pueden trasladar experiencia sobre las acciones de cooperación horizontal que han realizado por más de treinta años en el marco del CTPD, promoviendo la consolidación de la Cooperación Sur –Sur como una alternativa con características más cercanas a los países en desarrollo, de la cual puedan aprender los países desarrollados y aplicar en la cooperación Norte-Sur.

Finalmente, hacer mención del rol de los PRM como **agentes de cambios** a partir de su capacidad de influir en la construcción de un sistema de cooperación internacional más incluyente, democrático y representativo. Algunas de las aportaciones que identificamos son:

- Compartir buenas prácticas y casos de éxito, sobre todo enseñanzas adquiridas en sus relaciones con países en desarrollo, obteniendo beneficios significativos, de manera eficaz y con mayor cercanía. Resultan piezas importantes a la hora de contribuir en el plano conceptual de la cooperación.
- Para que sumen de una forma más activa y protagonista a las tareas de gobernanza del sistema internacional, los PRM deben asumir mayores responsabilidades tanto en la gestión de los problemas colectivos como en los procesos de decisión a escala global, garantizando así una mayor representatividad en las instancias de toma de decisión.

- Promover una corresponsabilidad entre donantes y receptores modificando conductas, procesos, mecanismos y renunciar a sus intereses particulares en aras de lograr un mejor resultado para el logro de los objetivos de desarrollo mediante una acción conjunta.
- Promover relaciones de cooperación más cercanas, horizontales y solidarias con los países en desarrollo, impulsando una cooperación diferente a la cooperación tradicional Norte-Sur.

La cooperación está evolucionando como causa-efecto de una dinamización de los roles de los países en desarrollo y de los problemas de desarrollo que enfrenta el mundo en su conjunto. Hoy es relevante reconocer la necesidad de reestructurar la arquitectura del sistema de cooperación, replantear sus fundamentos, objetivos, actores y mecanismos. En un mundo multipolar es necesario redoblar esfuerzo y aprovechar las capacidades políticas y financieras de los PRM que son, cada vez más, actores implicados en la responsabilidad global por hacer frente a los problemas de pobreza, desigualdad y desarrollo.

### **La Cooperación Sur-Sur, una modalidad en construcción.**

Con base a lo anterior es que proponemos a la Cooperación Sur-Sur (CSS) como esa modalidad de la cooperación que puede aportar a construir la nueva arquitectura que requiere el sistema de cooperación internacional, a partir de un enfoque más cercano a los países en desarrollo y con una visión más horizontal y democrática. Dicha dinámica con participación de los PRM como actores “líderes” que poseen capacidades técnicas y financieras disponibles para aportar a la lucha contra la pobreza y la desigualdad, puede dinamizar una estructura internacional más inclusiva y representativa, reactivando el debate sobre encontrar otras formas y modelos de desarrollo.

Empezar diciendo que la CSS puede ser definirla de muchas maneras, desde la concepción más sencilla como lo puede ser la relación bilateral o regional entre

países en desarrollo en los ámbitos políticos, económicos, comerciales y culturales, hasta la identificación de su propia naturaleza como una dinámica compleja entre países con iguales o similares condiciones de desarrollo cuyo impacto no solo puede favorecer de manera eficaz y recíproca el desarrollo de los países, sino también a la construcción de un sistema de cooperación más inclusivo y transparente dotando a los países en desarrollo de capacidad de influir en la escena internacional.

Bruno Ayllón, concibe a esta cooperación como una práctica entre países emergentes y en desarrollo integrando “ingredientes” como la horizontalidad, equidad y consenso entre las partes (Ayllón, 2009b).

Lechini, por su parte, nos dice que haciendo referencia a sus orígenes ideológicos y políticos, la CSS es una modalidad cooperativa orientada al reforzamiento de las relaciones bilaterales y a la formación de coaliciones en foros multilaterales entre países del Sur, con el objetivo de incrementar su poder de negociación conjunto entre los países periféricos o en desarrollo. Así, la CSS se conceptualiza a partir de las acciones de los países en desarrollo, exclusivamente, bajo el supuesto de crear una conciencia colectiva que les permita a estos países reforzar su presencia regional e internacional, adquiriendo mayor margen de maniobra y con ello afrontar problemas comunes que responden a sus propios intereses de política exterior (Lechini, 2009: 67).

La CSS tiene una relevancia e importancia en la escena internacional, primero, como estrategia de política exterior de los países en desarrollo, y en segundo lugar, como una dinámica que tiene implicaciones valiosas en la agenda de desarrollo. Por lo tanto, la consideramos como una dinámica con múltiples implicaciones positivas en el desarrollo y en el sistema de cooperación.

Al respecto, es pertinente mencionar brevemente, algunas de las implicaciones de la CSS que observamos:

- Los niveles de apropiación y horizontalidad que le confiere a una iniciativa proveniente de los países en desarrollo, promueve una relación más simétrica y cercana a los socios, que la que se establecía en la tradicional cooperación Norte-Sur (Santander, 2011: 10-11).
- La CSS puede generar actividades de “doble dividendo”, beneficiándose tanto el que promueve la intervención como el que la demanda (Alonso, 2007).
- Con base a los principios de solidaridad y horizontalidad, junto con un entendimiento común entre los países en desarrollo en materia de necesidades, puede aumentar las probabilidades de alcanzar soluciones innovadoras adaptadas al contexto de cada país.
- Las capacidades económicas y estructurales con la que cuentan los países en desarrollo, principalmente los PRM, ponen a disposición de los propios países las herramientas necesarias para hacer de la CSS una alternativa más eficaz y acorde a las necesidades propias.
- La CSS puede resultar especialmente fructífera en dar solución a problemas globales, sumando esfuerzos en torno a estos y promoviendo la responsabilidad compartida problemas como: la salud; la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer; el cambio climático; los derechos humanos; la seguridad alimentaria; la innovación científica y tecnológica; la infraestructura; el comercio, las finanzas y las inversiones, y la integración regional.

Varias son las implicaciones que cabe resaltar sobre la CSS en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo, no obstante y como varios autores lo puntualizan, los atributos y potencialidades de la CSS no suponen caer en la ingenuidad que se trata de una dinámica libre de desafíos. La CSS, al igual que la cooperación Norte-Sur, se encuentra sujeta a la voluntad de sus actores para

llevar a cabo relaciones de cooperación de manera más eficaz, desarrollo horizontal y con un alto sentido de apropiación, por lo que igualmente requiere de un profundo análisis para mejorar sus instrumentos y acciones.

Se requiere, pues, como señala, Guillermo Santander, el compromiso de los países en desarrollo para construir alianzas y marcos de sentido compartido, con el objetivo común de introducir nuevos discursos y prioridades en los foros multilaterales relativos a la cooperación. Por su parte, también es necesario contar con el apoyo de la comunidad internacional para orientar y consolidar las aportaciones de los países del sur, motivando un sistema con una lógica integral y capaz de aprovechar las capacidades que los diversos actores puedan aportar al sistema, (Santander, 2011: 11-12).

La CSS ha trazado desde hace más de seis décadas un sendero firme y audaz, posicionándola como un mecanismo alternativo a los esquemas tradicionales de cooperación, con el cuales los países en desarrollo puedan dar solución a sus demandas de desarrollo en un mundo cambiante, y crear alianzas que refuercen sus posición en la toma de decisión en escenarios internacionales, así como ser parte un sistema de cooperación más inclusivo, democrático y representativo.

No obstante aún hay un camino largo por recorrer para dar respuesta a preguntas clave como: ¿qué tan eficaz puede ser en la lucha contra la pobreza?, ¿cómo establecer un marco técnico medible capaz de analizar su calidad, transparencia y efectividad en la aportación a la reducción de la pobreza, la desigualdad y el fomento de las capacidades locales?, ¿cómo evitar replicar prácticas de donantes tradicionales que responden a relaciones de poder e intereses geoestratégicos que han sido identificadas como perniciosas por la doctrina de la eficacia y la calidad de la ayuda?, entre muchas otras dudas que ponen en la mira la CSS.

## **Conclusiones.**

La cooperación internacional ha atravesado por múltiples crisis y cuestionamientos sobre su vigencia y mecanismos de acción, replanteando políticas e instrumentos para lograr la eficacia y tener resultados positivos entorno a la lucha contra la pobreza y las desigualdades. Asimismo, los cambios en las estructuras de las relaciones internacionales, han modificado el número de actores así como las acciones propias de cooperación entre ellos, colocando al sistema de cooperación frente a un escenario internacional más heterogéneo, dinámico y multipolar, demandante de una arquitectura más plural, inclusiva y orientada por una agenda que enfrente problemas globales y no solo nacionales.

Bajo este contexto, se posicionan los PRM como agentes de cambio motivados a participar en la dinámica de la cooperación, no solo como países receptores de ayuda sino como “nuevos” donantes capaces de compartir experiencias y trasladar fondos a países pares o menos desarrollados para combatir problemas de pobreza, desigualdad y justicia social. Así, reconocemos, pues, que encontramos al sistema de cooperación en un momento clave en su proceso de evolución y renovación, que debe reajustar sus estructuras y mecanismos para adecuarse a las nuevas dinámicas internacionales y a los nuevos desafíos de desarrollo que la comunidad internacional demanda.

Tal situación, nos lleva, a su vez, a identificar que el reto principal y central, se encuentra en definir, ya no la eficacia de la cooperación, sino qué tipo de cooperación se requiere para superar los problemas globales y cómo lograr estructuras y acciones conjuntas que permitan responder a una agenda de desarrollo cada vez más global – protección al medio ambiente, derechos humanos, migraciones, enfermedades contagiosas, etc.- pero con necesidades y esquemas locales y regionales propios y diversos.

Así, reconociendo los retos y desafíos que enfrenta la cooperación internacional, es que centramos el debate en una modalidad de cooperación que se presenta a sí mismo como eficaz, horizontal, motivadora del principio de apropiación y con grandes beneficios para sus actores: la Cooperación Sur-Sur (CSS). Un

cooperación complementaria y potencialmente enriquecedora del sistema de cooperación tradicional, la cual, pensamos logra aportar en la lucha contra los problemas de pobreza mundial, desde una perspectiva, se dice, más plural, solidaria e inclusiva. Es, pues, una alternativa que podría sumar en el proceso de renovación y reestructuración de la arquitectura del sistema de cooperación.

## Bibliografía

- Alonso, J.A (Dir.), 2013, Compromiso Global por un desarrollo incluyente y sostenible. Consideraciones sobre la Agenda post 2015., SGDIC, España.
- Alonso, J. A. y José Antonio Ocampo (Dir.), 2011, Cooperación para el desarrollo en tiempos de crisis, Fondo de Cultura Económica de España, Madrid.
- Alonso, J.A, 2010, “Cooperación con países de renta media y Cooperación Sur-Sur” presentación en el marco del Seminario “Diseño y programación de la línea de trabajo de formación e intercambio Estructurado de experiencias”, San Salvador, El Salvador, Junio de 2010. Disponible en [http://www.cooperacionsursur.org/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=130:documentos&catid=15:documentos&Itemid=102](http://www.cooperacionsursur.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=130:documentos&catid=15:documentos&Itemid=102)
- Alonso, José Antonio, 2009, Financiación del desarrollo: viejos recursos, nuevas propuestas. Fundación Carolina-Siglo XXI, Madrid.
- Alonso, J.A., 2007, Cooperación con países de renta media, Editorial Complutense, Madrid.

- Alonso, J.A. y Sanahuja, J.A., 2006, "Un mundo en transformación: repensar la agenda de desarrollo", *Intermón Oxfam, La realidad de la ayuda*, vol. 2007, pp. 179-204.
- Alonso, J. A., 1999, La eficacia de la ayuda: crónica de decepciones y esperanzas. JA Alonso y P. Mosley, La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda, Editorial Cívitas, Madrid.
- Ayllón, B. y Javier Surasky, 2011, La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad, La Catarata-IUDC, Madrid.
- Ayllón, B., 2009, "Cooperación Sur-Sur: Innovación y transformación en la cooperación internacional", *Fundación Carolina, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid*, en [http://www.dialogosconsonantes.org/doc\\_reflexion/coop\\_sur\\_sur09.pdf](http://www.dialogosconsonantes.org/doc_reflexion/coop_sur_sur09.pdf).
- -----, 2009b, "Cooperación Sur-Sur (CSS) y gobernanza multilateral del sistema de ayuda: Implicaciones para la cooperación española", FRIDE, Madrid, disponible en [http://fride.org/descarga/COM\\_CSS\\_Gobernanza\\_Ayllon\\_ESP.pdf](http://fride.org/descarga/COM_CSS_Gobernanza_Ayllon_ESP.pdf).
- Betancourt, M.C.S. y Schulz, N., 2009, "La cooperación Sur-Sur a partir de Accra: América Latina y el Caribe", *FRIDE*, Madrid.
- Chirino, J.B. & Melián, J.M.B. 2003, "Un modelo MIMIC para estudiar la Eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo", *Documento de Trabajo*, Universidad de La Laguna y Universidad de Las palmas de Gran Canaria. Disponible en <http://www.fceye.ull.es/invest/docum/ull-ulpgc/2003-02.pdf>.
- Chirino, J.B. y Melián, J.M.B., 2002, "La Eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo", *EAWP: Documentos de trabajo en análisis económico= Economical Analysis Working Papers*, vol. 1, no. 16.

- Colacrai, M., 2010, "Los Países de Renta Media (PRM) latinoamericanos en el contexto de la Cooperación Española al Desarrollo. Claves para analizar el rol desempeñado por Argentina y Chile", *Historia Actual Online*, no. 21, pp. 57-73.
- Delgadillo D., Segura A., y Ayala C., 2012, "Los actores públicos en la cooperación para el desarrollo: una aproximación conceptual y descriptiva su ejecución en el sistema internacional", en *Manual de Cooperación Internacional para el Desarrollo: sus sujetos e instrumentos*, Ayala Martínez y Pérez Pineda (Coords.), Instituto Mora, México.
- Dollar, David, 2006, "Globalización, Desigualdad y Pobreza a partir de 1980". *Libertad Desarrollo. Serie Informe Social*, N° 102.
- Dollar, D. y Pritchett, Lant., 1998. *Assessing aid - what works, what doesn't, and why*. World Bank policy research report. Banco Mundial, Washington, D.C. en <http://documents.worldbank.org/curated/en/1998/11/438890/assessing-aid-works-doesnt>
- Gómez Galán, M., 2001, *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio: Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, 1ª ed. Cideal, Madrid.
- Gómez Galán, M. y Sanahuja, J. A., 1999, *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*. Cideal.
- Griffin, K., 1991, "Foreign Aid after the Cold War", *Development and Change*, Volumen 22 N° 4 1991, pp. 645–685.

- Griffin, K., 1970. "Foreign capital, domestic savings and economic development". Bulletin of the Oxford University. Institute of ECO, vol. 32, págs. 99-112.
- Hansen, H. Y Tarp, F., 2000. "Aid Effectiveness Disputed". Journal of International Development. Nº 12, págs. 375-398.
- Herber, 1995, Public finance beyond nations: the New International Public Finance, Conferencia Inaugural, II Encuentro de Economía Pública, universidad de Salamanca, 10-11 Febrero.
- Hirst, M., y Antonini, B., 2010, "Pasado y Presente de la Cooperación Norte-Sur para el desarrollo. Documento de Trabajo", mimeo, UTDT: Buenos Aires.
- Kabunda, Mbuyi (Coord.), 2011, África y la cooperación con el Sur desde el Sur, Observatorio sobre la realidad social del África Subsahariana (FCA-UAM) y Casa África, Madrid.
- Kharas, Homi. y A. Rogerson 2012, Horizon 2025. Creative destruction in the aid industry, Overseas Development Institute, Julio, Londres.
- Lechini, G., 2009, "La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿ Mito o realidad?", *Revista Relaciones Internacionales*, Universidad Autónoma de Madrid, Nº 12, Octubre, en <http://www.relacionesinternacionales.info/revista/revista/N12/pdf/artlechini12.pdf>
- Melián, J.M.B., 2006, "La eficacia de la ayuda oficial al desarrollo", *Estudios DE Economía Aplicada*, vol. 50, pp. 24-23.
- Mosley, P., 2003. "Ayuda, reducción de la pobreza y nueva condicionalidad". En "Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes", págs. 131-152. Catarata.

- Mosley, P. y J. Hudson, 1999. “¿Ha mejorado la eficacia de la ayuda?”. Información Comercial Española, nº 778, págs. 13-30.
- Santander G. (Coord.), 2011, Nuevos Donantes y cooperación sur-sur: estudios de caso. ICEI-UCM, Madrid.
- Segura, A. y Citlali Ayala, 2012, “Los actores públicos en la cooperación para el desarrollo: una aproximación conceptual y descriptiva a su ejecución en el sistema internacional” en *Manual de cooperación internacional para el desarrollo y sus instrumentos de gestión* (Citlali Ayala Martínez y Jorge A. Pérez Pineda coord.), México, Instituto Mora/AECID/CIDEAL/Universidad de Coruña.
- Tassara, C. 2011, "Paradigmas, actores y políticas. Breve historia de la cooperación internacional al desarrollo", Revista de la Universidad Autónoma Latinoamericana, N° 31.
- UNCTAD, 2009, Informe de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur, Diciembre, disponible en [http://unctad.org/es/docs/aconf215d2\\_sp.pdf](http://unctad.org/es/docs/aconf215d2_sp.pdf).

