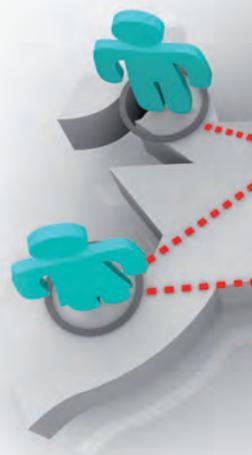


La renovación de la Cooperación Iberoamericana

TRANSFORMACIONES PARA
UNA AGENDA POST-2015

Salvador Arriola
Rafael Garranzo
Laura Ruiz Jiménez
(coords.)



La renovación de la cooperación iberoamericana

TRANSFORMACIONES PARA
UNA AGENDA POST-2015

Salvador Arriola
Rafael Garranzo
Laura Ruiz Jiménez
(coords.)



© SEGIB, 2013

Secretaría General Iberoamericana
Paseo de Recoletos 8, 28001 Madrid
Tel.: (34) 91 590 19 80
www.segib.org

© AECID, 2013

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Avda. de los Reyes Católicos 4, 28040 Madrid
www.aecid.es

© Salvador Arriola, Rafael Garranzo y Laura Ruiz Jiménez (coords.), 2013

Edición a cargo de Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

NIPO: 502-13-021-9

Depósito Legal: M-16938-2013

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, siempre que se cite adecuadamente la fuente y los titulares del Copyright.

Índice

INTRODUCCIÓN

Rafael Garranzo y Laura Ruiz Jiménez, *La renovación de la cooperación iberoamericana. Transformaciones para una agenda post-2015* 7

PARTE I. Dos décadas de cambio en América Latina y en el sistema de cooperación internacional 15

Antonio Prado, *Dos décadas de cambio económico en América Latina* 17

José Antonio Sanahuja, *América Latina, más allá de 2015: escenarios del desarrollo global y las políticas de cooperación internacional* 41

PARTE II. La cooperación al desarrollo de los socios tradicionales ... 69

Rafael Garranzo, *La cooperación de España con América Latina* 71

Jolita Butkeviciene, *The European Commission Cooperation toward Latin America* 85

Joaquim Tres, *Implicaciones del surgimiento de la cooperación Sur-Sur: hacia un nuevo *ecosistema* de cooperación para el desarrollo* 97

Ricardo Domínguez, *Los laberintos de la cooperación en un organismo político: el caso de la OEA* 115

Jorge Balbis, Situación y perspectivas de la cooperación tradicional con América Latina en un contexto de cambios e incertidumbres: una lectura desde las organizaciones de la sociedad civil 127

PARTE III. La cooperación Sur-Sur 143

Martín Rivero Illa, La cooperación Sur-Sur en el sistema de ayuda post-Busan 145

América Bastidas Castañeda, La cooperación Sur-Sur en el sistema iberoamericano 157

Jorge Fuentealba, China, nuevo actor en Iberoamérica 171

Pedro Caldentey y del Pozo, La integración regional, marco de la cooperación horizontal en América Latina..... 189

Luara Lopes, The Role of Civil Society in South-South Cooperation: Comments on the Brazilian Case..... 205

PARTE IV. La cooperación iberoamericana..... 215

Laura Ruiz Jiménez, El sistema de cooperación iberoamericano: los retos de la agenda de la eficacia y su lugar en el espacio post-Busan 217

Salvador Arriola, La cooperación iberoamericana..... 231

Marisa Ramos Rollón, Balance y perspectiva de la cooperación iberoamericana en materia de justicia: la experiencia de la COMJIB 241

Adolfo Jiménez Fernández, La cooperación en el marco de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social 251

Esther Martín, Silvia Ramírez y Javier Ruiz, Balance, retos y desafíos de la cooperación iberoamericana en materia de juventud 263

Thais Zimbwe, A experiência da Rede Ibero-americana de Juventude Indígena e Afrodescendente no cenário da cooperação ibero-americana277

Mercedes Ruiz-Giménez, La sociedad civil española en el sistema de cooperación iberoamericano283

PARTE V. CONCLUSIONES297

Katty Cascante, Áurea Moltó e Iliana Olivie, Conclusiones299

AUTORES311

Introducción: La renovación de la cooperación iberoamericana. Transformaciones para una agenda post-2015

Rafael Garranzo

Director de Cooperación para América Latina y el Caribe de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID)

Laura Ruiz Jiménez

Gestora del Fondo de Cooperación de la AECID en la SEGIB, COMJIB, OISS y OIJ

Como parte de las actividades preparatorias de la XXII Cumbre Iberoamericana de Cádiz, la Secretaría General Iberoamericana y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo organizaron el seminario *La renovación de la cooperación iberoamericana*, evento en el que participó un nutrido grupo de reconocidos especialistas y que tuvo lugar en Madrid durante los días 15 y 16 de octubre de 2012. El seminario fue diseñado con la finalidad de obtener insumos que permitan lograr una transformación de la cooperación iberoamericana, adaptándola a los cambios que han tenido lugar tanto en el sistema de cooperación internacional como en la región.

De hecho, en las dos décadas que han transcurrido desde la celebración de la I Cumbre Iberoamericana en 1991, América Latina ha pasado de ser un espacio marcado por una difícil situación socioeconómica y con un papel marginal en el sistema mundial a convertirse en una región emergente de gran potencialidad económica, con voz e identidad propias en el concierto internacional. Sus características, expectativas y autopercepción han cambiado radicalmente en estos veinte años, alterando la relación mantenida con sus contrapartes económicas y los socios tradicionales de cooperación. Paralelamente, también el sistema de ayuda ha experimentado una aguda transformación, conformándose desde los años noventa una nueva agenda de desarrollo basada en compromisos internacionales dirigidos a erradicar la pobreza (Objetivos de Desarrollo del Milenio) y a dotar de mayor eficacia e impacto las actividades de cooperación (Declaración de París por la Eficacia de la Ayuda). Dicha agenda, sin



embargo, estableció un marco temporal para el logro de resultados que finaliza en 2015 y que debe ser ampliada, o sustituida, por una nueva que haga posible el tránsito de una agenda de cooperación a una agenda de desarrollo. En este sentido, en el IV Foro de Alto Nivel de Busan, celebrado en diciembre de 2011, se discutió precisamente sobre cómo generar una nueva arquitectura en el sistema de cooperación capaz de integrar nuevas modalidades (Sur-Sur y triangular), reconocer el valor de actores crecientemente dinámicos (países emergentes, sociedad civil, sector privado) y lograr un compromiso real con la eficacia. Expresado de forma breve: cómo sustituir la agenda de la ayuda por una Asociación Global para el Desarrollo.

Uno de los logros más visibles del IV Foro de Alto Nivel de Busan fue que permitió a los países emergentes mostrar la fuerza con la que están impulsando la cooperación Sur-Sur, modalidad en la que los países latinoamericanos están destacando de forma especial tanto por el creciente número de intervenciones que realizan como por la labor de definición y conceptualización que están haciendo en torno a ella. Del Foro de Busan estuvo ausente, sin embargo, un tema sumamente relevante para la comunidad de países iberoamericanos: el futuro de la cooperación con y en los países de renta media.

Con este marco de fondo, el seminario sobre *La renovación de la cooperación iberoamericana* se fijó un doble objetivo. En primer lugar, se propuso identificar las estrategias de cooperación, los instrumentos y los actores más adaptados a la situación actual de América Latina para obtener pautas y recomendaciones específicas que permitan reorientar la cooperación iberoamericana, mejorando su calidad y multiplicando su impacto. En segundo lugar, y con un carácter más estratégico y superador de la práctica concreta de la cooperación, se pretendió reforzar un posicionamiento común iberoamericano en el debate sobre la agenda de la ayuda post-2015 actualmente en definición, consolidando argumentos que demuestren la necesidad ineludible de seguir cooperando con los países de renta media.

Para lograr una adecuada contextualización, el seminario comenzó con dos presentaciones preliminares que analizaron los cambios ocurridos en América Latina y en el sistema de cooperación internacional durante las dos últimas décadas. Antonio Prado, Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL, tuvo a su cargo la exposición sobre las transformaciones de la economía latinoamericana, mostrando el exitoso desempeño que ha tenido la región tras la *década perdida*, con buenas tasas de crecimiento, comercio e inversión extranjera directa, inflación controlada, baja deuda pública y elevadas reservas internacionales, situación que permite a América Latina disponer

de márgenes de acción desde los que enfrentar una coyuntura económica adversa. La ponencia también mostró, sin embargo, el riesgo que implican ciertas trabas cuasiestructurales que se mantienen en los diferentes países, tales como la persistencia de la desigualdad o el estancamiento en un modelo de desarrollo de baja productividad, sin apenas cadenas de valor y con patrones de consumo incompatibles con la sostenibilidad medioambiental. Por su parte José Antonio Sanahuja, profesor de la Universidad Complutense de Madrid, reflexionó sobre los cambios que están aconteciendo en el sistema internacional, en el que la brecha del ingreso entre países desarrollados y en desarrollo ha ido disminuyendo y conformando nuevos equilibrios de poder que están afectando al sistema de cooperación. Teniendo como contexto un Sur cada vez más heterogéneo, con radicales desafíos internos a la igualdad y un papel protagónico de los de mayores ingresos en el ámbito de la cooperación, se refirió a los posibles escenarios para la agenda post-2015: el enfoque minimalista ODM-*redux*, los Objetivos de Seguridad Post-2015 y una Asociación Global para el Desarrollo Post-Busan, en la que América Latina, y también Iberoamérica, podrían desempeñar un importante papel en la definición de objetivos e instrumentos que impulsen una agenda de desarrollo a nivel internacional.

Tras estas dos ponencias de presentación general, se desarrollaron tres mesas redondas en las que se trabajó sobre las prácticas de cooperación de los donantes tradicionales, sobre cooperación Sur-Sur y sobre la cooperación iberoamericana.

La mesa sobre los donantes tradicionales estuvo destinada a analizar la forma en que los cambios económicos y del sistema de ayuda han afectado a sus prácticas de cooperación. Peter Hakim, President Emeritus del Interamerican Dialogue, reflexionó sobre el constatado menor interés de Estados Unidos por la cooperación al desarrollo con América Latina y sobre la creciente tendencia a la securitización de sus intervenciones, con recursos dirigidos a contrarrestar situaciones percibidas como un riesgo potencial para EE. UU. (narcotráfico y otras formas de crimen organizado) que no tratan de incidir sobre las causas que explican el auge de esos fenómenos. Rafael Garranzo, Director de Cooperación para América Latina y el Caribe de la AECID, dio a conocer los lineamientos básicos de cambio que la cooperación española se está planteando en América Latina, una región emergente en la que buena parte de los países dejan de ser vistos como receptores de ayuda para convertirse en socios con los que trabajar en pos de la consecución de Bienes Públicos Globales. A partir del conocimiento que ofrece a la AECID veinticinco años de cooperación intensa con América Latina, se proponen líneas de cambio basadas en la potenciación de nuevos sectores, como la transferencia de conocimientos, alianzas renovadas con actores

como la Unión Europea, y nuevas modalidades de intervención que van de la cooperación delegada a la cooperación triangular y regional, pasando por la firma de Acuerdos de Nueva Generación con los países latinoamericanos de mayor nivel de desarrollo. Jolita Butkeviciene, Director for Latin America and the Caribbean of the European Cooperation (EuropeAid-DEVCO), celebró los buenos resultados obtenidos por América Latina en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y expuso los principios básicos de la “Agenda para el Cambio” que marcará la política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea los próximos años (2014-2020), agenda que aspira a convertir a la UE en el líder mundial de la cooperación al desarrollo por ser el donante con más recursos movilizados y por la calidad con la que estos serán ejecutados. Joaquim Tres, Coordinador de Instrumentos Regionales del Sector de Integración y Comercio del Banco Interamericano de Desarrollo, presentó el renovado auge de la cooperación Sur-Sur como una consecuencia más de las crecientes interconexiones económicas y políticas entre los países del hemisferio austral, de las que los acuerdos comerciales o las inversiones constituyen una muestra bien significativa. El mundo en el que ahora nos encontramos tiene un carácter multipolar, que se refleja también en el sistema de cooperación, de ahí la necesidad de una readaptación al mismo de todos los actores, tradicionales y emergentes, a los que el ponente hace recomendaciones específicas. Ricardo Domínguez, asesor principal del Secretario General de la Organización de Estados Americanos, se refirió al trabajo de cooperación realizado por una organización de carácter político como es la OEA, destacando las dificultades derivadas de esta situación y mostrando cómo, pese a ellas, ha logrado impulsar intervenciones de marcado carácter horizontal en el ámbito del fortalecimiento democrático y la defensa de los derechos humanos. Finalmente Jorge Balbis, Secretario Ejecutivo de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP), se refirió al carácter crecientemente marginal de América Latina como receptora de cooperación en un contexto de concentración de recursos en los Países Menos Adelantados y en los de países de renta baja. Además de desgranar los argumentos que justifican la conveniencia de seguir cooperando con países de renta media, destacó el error estratégico que supondría cortar la AOD hacia países con serias fallas institucionales, en los que los recursos de cooperación pueden funcionar para activar las palancas políticas que permitan romper brechas estructurales como la de la desigualdad.

La segunda mesa de trabajo se centró en la cooperación Sur-Sur y se preguntó por las estrategias seguidas por los países iberoamericanos en esta modalidad y por sus desafíos inmediatos y futuros. Martín Rivero, Director de la Agencia Uruguaya de Cooperación al Desarrollo, dibujó el perfil y la evolución de la cooperación Sur-Sur iberoamericana, una modalidad pujante y basada en principios de solidaridad y no condicionalidad que

está desarrollando procedimientos de negociación y formulación netamente horizontales. Pese a estas bases comunes, el autor reconoció la heterogeneidad de una cooperación Sur-Sur sostenida por países que poseen opiniones diversas sobre la legitimidad y el alcance potencial de la Alianza Global para la Cooperación al Desarrollo Efectivo emanado de Busan. América Bastidas, exviceministra de Cooperación Internacional de República Dominicana, se refirió en su intervención al ascenso de la cooperación Sur-Sur en América Latina y a su especial compromiso con el desarrollo de políticas públicas basadas en el intercambio de experiencias y en asistencias técnicas entre países. Propuso, además, los lineamientos básicos de una estrategia de cooperación Sur-Sur en el espacio iberoamericano que permita garantizar su consolidación y eficacia. Jorge Fuentealba, Director del Observatorio Iberoamericano de Asia-Pacífico de Casa Asia, detalló la presencia creciente e insoslayable de China en la economía latinoamericana con datos referidos al comercio, la inversión o los préstamos a la región. En el ámbito de la cooperación, y pese a estar ante un caso de cooperación Sur-Sur por el espacio geoestratégico que ambos actores ocupan, quedó patente la radical distancia que existe entre la practicada por China, plegada a sus intereses económicos, y la desarrollada por los países latinoamericanos, que está fundada en principios de horizontalidad inexistentes en el caso del país asiático. Pedro Caldentey, exasesor principal del Fondo España-SICA, analizó los procesos de integración clásicos en la región, lastrados por importantes déficits de institucionalidad, y los contrapuso a la emergencia de otros esquemas (ALBA, UNASUR) que constituyen un nuevo paradigma de regionalismo postliberal. A partir de su experiencia como gestor del fondo SICA de la AECID, reflexionó sobre las ventajas que puede obtener la cooperación internacional trabajando en marcos subregionales que permiten abordar problemas clave de desarrollo, como la lucha contra el crimen organizado, resolubles únicamente desde marcos supranacionales. Luara López, consejera de la Coordinadora de ONGDs brasileña (ABONG), se refirió en su presentación a la creciente importancia de Brasil como donante de cooperación internacional y a su especial implicación en una cooperación Sur-Sur que la Agencia Brasileña de Cooperación vincula a principios de horizontalidad, apropiación y desligamiento de los recursos compartidos por ABONG. Las ONGs brasileñas, sin embargo, reclaman a su gobierno un compromiso más claro con una concepción de desarrollo que no admita desigualdades, una política de cooperación transparente y abierta a la participación de la sociedad civil y una mayor coherencia entre esta y el resto de políticas que el país impulsa y que no siempre son sensibles a las necesidades de sus contrapartes.

Finalmente, la tercera mesa se ocupó de la cooperación iberoamericana y en ella se discutió sobre la adaptación de los organismos iberoamericanos a la Agenda de la Eficacia de la Ayuda y a su lugar en el espacio post-Busan. Laura Ruiz Jiménez,

gestora de los fondos de AECID en SEGIB, COMJIB, OISS y OIJ, discutió sobre ciertos elementos inherentes a los organismos iberoamericanos, como el alto nivel de apropiación que permiten, la horizontalidad que preside el proceso de toma de decisiones, su especialización en áreas clave para el desarrollo o la posibilidad que ofrecen de abordar problemas de carácter transnacional, que los ubican en una posición muy ventajosa para realizar políticas públicas transformadoras y para implementar una cooperación realmente eficaz. Un análisis de sus procesos de planificación y gestión, sin embargo, muestra que para lograr esta deberían promover una mayor focalización, orientarse más claramente a resultados de desarrollo y mejorar sustancialmente su eficiencia y rendición de cuentas. Salvador Arriola, Secretario para la Cooperación Iberoamericana, se refirió en su presentación a los Programas e Iniciativas Iberoamericanas, ejercicios de cooperación intergubernamentales que acompañan a las Cumbres desde sus orígenes y que han ido desplegando un amplio espectro de intervenciones en los más variados ámbitos, algunos de gran proyección como los vinculados a la ciencia y la tecnología, las migraciones, la construcción del Espacio Iberoamericano del Conocimiento o el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur. Desde su puesto de secretario para la Cooperación Iberoamericana, explicó los fundamentos de una renovación que la SEGIB está alentando en coordinación con los Responsables de Cooperación. Marisa Ramos Rollón, Coordinadora General de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos, mostró las ventajas para impulsar reformas de un organismo especializado como la COMJIB, que actúa en un espacio geográfico con características y problemas comunes como el tráfico ilícito, la corrupción o el ciberdelito. En su presentación, reflexionó sobre otras ventajas derivadas del modelo de organización y metodología de trabajo del organismo, que posee una estructura reducida y flexible, en la que participan de forma muy activa los equipos de gobierno locales, favoreciéndose así el cumplimiento de principios de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda como la apropiación, el alineamiento, la armonización o la gestión por resultados. También discutió, sin embargo, sobre desafíos vinculados a la imprevisibilidad de los recursos o la inestabilidad de las políticas en parte de los países. Adolfo Jiménez, Secretario General de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social, detalló las líneas de trabajo de la OISS y destacó la relevancia de sus programas, como los dirigidos a adultos mayores o a lograr la inserción laboral de las personas con discapacidad, y de otras actividades técnicas y formativas. De forma especial se refirió al *Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social*, firmado por 15 países iberoamericanos y ya en aplicación en nueve de ellos, cuyo objetivo es garantizar el derecho a pensiones contributivas de vejez, invalidez o supervivencia de los trabajadores migrantes iberoamericanos y sus familiares. A partir de dicho convenio, que coordina las legislaciones internas de todos los

Estados firmantes, se están tendiendo puentes para hacerlo compatible con los acuerdos que en este ámbito aplica la Unión Europea. Paul Rodríguez, Director de Cooperación de la Organización Iberoamericana de la Juventud, justificó en su intervención la necesidad de apoyar políticas sectoriales dirigidas a los jóvenes que suponen más de un cuarto de la población iberoamericana. Junto a la exposición de sus principales logros en materia de juventud, entre los que destacó la aprobación de la *Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes*, mencionó también retos pendientes para la OIJ como su mejor acoplamiento con otros organismos que trabajan para este mismo grupo etario, la mayor eficiencia en el uso de los recursos, lograr un apoyo sostenido por parte de los gobiernos a las políticas públicas de juventud y desestigmatizar a un sector de la población a menudo identificado con actitudes y valores negativos. Thais Zimbwe, representante de la Red Iberoamericana de Juventud Indígena y Afrodescendiente (REJINA), mostró en su ponencia la experiencia y trabajo de su organización en un contexto de aumento de las asociaciones de jóvenes, de creciente presión por la participación política, de reivindicación de la pluralidad y de exigencia de derechos para grupos étnicos tradicionalmente excluidos en América Latina. Más concretamente, se refirió a la trayectoria de procesos de participación de los jóvenes de ascendencia africana en Brasil, analizándolas en el contexto de mayores oportunidades que está generando su realidad económica actual. Mercedes Ruiz-Giménez, Presidenta de la Coordinadora de ONGDs de España, dio cuenta del proceso de consolidación de la sociedad civil organizada en este país y de las cruciales iniciativas perseguidas, y en muchas ocasiones logradas, por la CONGDE en materia de cooperación internacional. Tras referirse al papel indispensable que las organizaciones de la sociedad civil tienen en la construcción de una democracia plena y en el impulso a políticas de cooperación comprometidas con el desarrollo, reflexionó sobre la necesidad de favorecer un entorno facilitador para su desempeño y expuso líneas de acción concretas a ser impulsadas por las ONGD latinoamericanas y españolas para mejorar la arquitectura del sistema de cooperación.

Las ponencias recién mencionadas, que fueron presentadas en el marco del seminario *La renovación de la cooperación iberoamericana*, conforman este libro con el que se pretende poner a disposición de especialistas y público interesado documentación que promueva la reflexión sobre cómo lograr dicha renovación y sobre el papel que Iberoamérica puede jugar en la agenda de desarrollo post-2015¹. El libro termina con unas conclusiones elaboradas por Kattya Cascante, responsable del área de

1. El libro no incluye la ponencia de Peter Hakim, que no pudo incorporarse pese al manifiesto interés de la misma. En el caso de la exposición de Antonio Prado sobre las transformaciones de la economía latinoamericana en las últimas dos décadas, se ha decidido insertar, por la representatividad, claridad y concreción de los gráficos y tablas, la presentación en power point mostrada en el seminario.

Cooperación Internacional y Desarrollo del Observatorio de Política Exterior de la Fundación Alternativas, Áurea Moltó, Subdirectora de la revista *Política Exterior*, e Iliana Olivie, Investigadora Principal de Cooperación Internacional y Desarrollo del Real Instituto Elcano, a quienes correspondió también conducir los debates mantenidos en las tres mesas de trabajo del seminario. En referencia a los objetivos perseguidos por este, las tres especialistas destacaron ciertas características existentes en la comunidad iberoamericana que la dotan de interesantes opciones para hacer una cooperación basada en principios, procedimientos e instrumentos que nutran positivamente los debates sobre la gestación de una agenda global realmente comprometida con el desarrollo: la horizontalidad, la apropiación o el compromiso con la aplicación de políticas públicas la inscriben de lleno en los debates centrales de la agenda post-Busan. Dicha cooperación necesita, no obstante, consolidar una identidad propia, demostrar que posee un valor añadido específico y avanzar con determinación en la aplicación de criterios de eficacia, eficiencia y rendición de cuentas en todas sus acciones.

PARTE I

Dos décadas de cambio en América Latina y en el sistema de cooperación internacional



Dos décadas de cambio económico en América Latina

Antonio Prado
CEPAL



Pensar en el futuro de la cooperación en América Latina exige previamente considerar los cambios políticos y económicos que ha experimentado la región en los últimos años. Superada la *década perdida*, América Latina es hoy un espacio de gran potencialidad económica y capacidad de influencia en el sistema internacional. La emergencia de América Latina se produce, además, en un contexto en el que actores globales como Estados Unidos o la Unión Europea pierden centralidad ante el empuje de otros como China. Una comparación entre la economía de 1990 y la actual muestra un claro desplazamiento hacia un eje Sur-Sur, con cifras de comercio e inversión que dislocan el tradicional eje Norte-Sur. Paralelamente, América Latina está dando a ese crecimiento económico una dimensión regional, renovando el impulso a proyectos de integración y promoviendo acuerdos de variada índole.

Es en este contexto de crecimiento económico y mayor interconexión entre los estados latinoamericanos, y entre estos y otros países del Sur, en el que hay que encuadrar las actuales relaciones de cooperación. Como constatan los datos, desde hace una década el mayor crecimiento de la ayuda al desarrollo se ha producido en países no integrantes del CAD, siendo muy relevante el papel jugado por América Latina. Para comprender los procesos del cambio económico acaecidos en América Latina y valorar las posibilidades de la cooperación, el Director Adjunto de la CEPAL, Antonio Prado, participó en el seminario que da origen a este libro con una explicación sobre su desempeño económico y los retos que el desarrollo tiene planteados. Por su relevancia para entender el contexto en el que se desenvuelve la cooperación, se ha incorporado a esta publicación su presentación en power point. Aunque carece de texto, la claridad de los gráficos permite recomponer las claves del cambio económico y revela la importancia de esa creciente interrelación entre estados del Sur, que es uno de los elementos que están impulsando la cooperación.

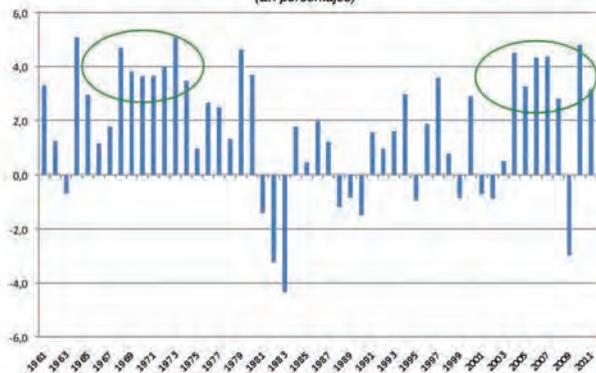
Contenido

- Contexto global y desempeño económico de América Latina después de la década perdida
- Brechas y desafíos actuales del desarrollo regional
- Reflexiones finales



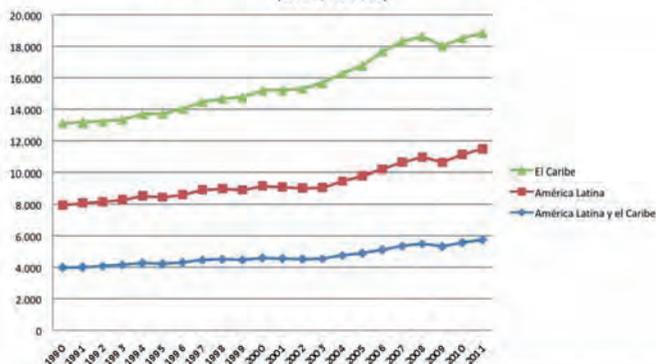
La década 2000-2010 ha sido el periodo de mayor crecimiento en América Latina desde 40 años

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASAS DE VARIACIÓN DEL PIB PER CÁPITA
(En porcentajes)

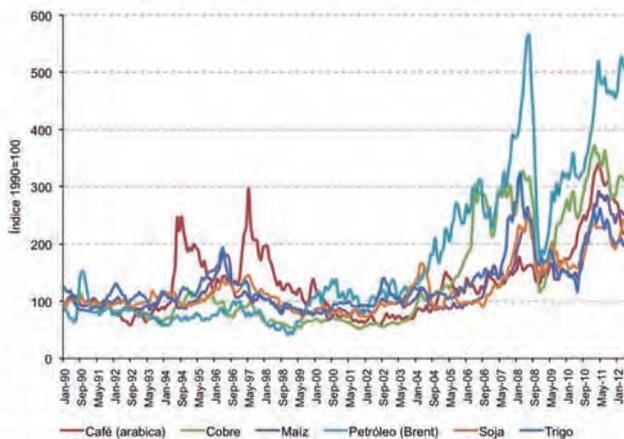


Dos décadas de crecimiento en América Latina y el Caribe

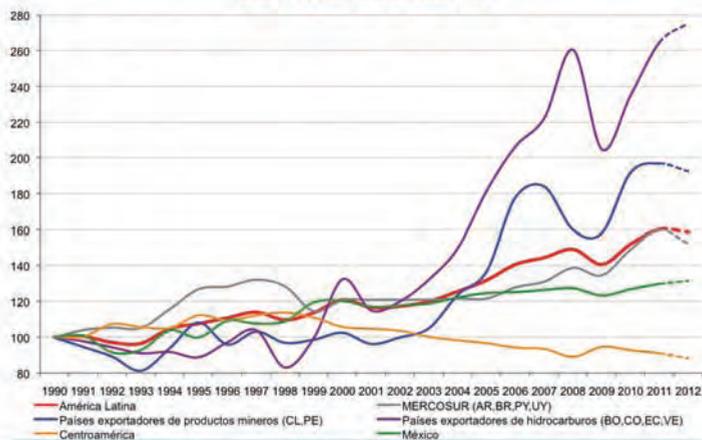
PIB per cápita en América Latina y el Caribe (1990-2010)
(en US\$ de 2005)



El contexto externo: evolución del precio de las materias primas



El contexto externo: evolución de los términos del intercambio



Cambios globales: se está trasladando el dinamismo económico del Atlántico al Pacífico y del Norte al Sur

- China crecería en el rango de un 8% 2012
- Los precios de las materias primas pueden desacelerarse pero seguirán en niveles históricamente altos
- En la última década, se fortalecieron los vínculos económicos con China y Asia y el Pacífico en general y crecen los vínculos Sur-Sur
 - El crecimiento de los países en desarrollo depende cada vez más de China, que ya es un socio comercial fundamental para la mayoría de ellos
 - En caso de una nueva recesión en los países desarrollados o una nueva crisis financiera global, el margen de maniobra de los países emergentes dependerá de:
 - Su equilibrio externo y sus reservas internacionales
 - Su margen de política en los ámbitos monetario y fiscal
 - La estructura de su comercio exterior, en términos de productos y mercados



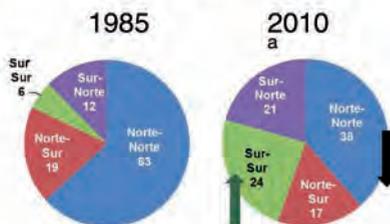
Tendencias comerciales 1985-2010

CRECIMIENTO DEL COMERCIO MUNDIAL Y APORTE DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO, 2003-2010
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL sobre la base de datos del CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

MUNDO: DISTRIBUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES, 1985 Y 2010
(En porcentajes del comercio mundial)



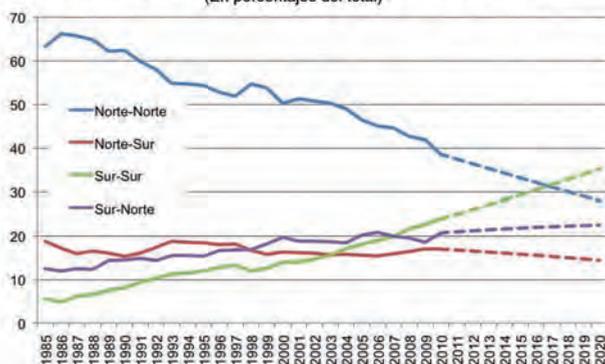
Fuente: CEPAL sobre la base de Naciones Unidas. Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercancías (COMTRADE).
* Estimación sobre la base del 90% de las exportaciones mundiales.

2012



Tras la crisis, crece la importancia del comercio Sur-Sur en el comercio mundial. En 2018 superaría al comercio Norte-Norte

EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES POR REGIONES, 1985-2020
(En porcentajes del total)



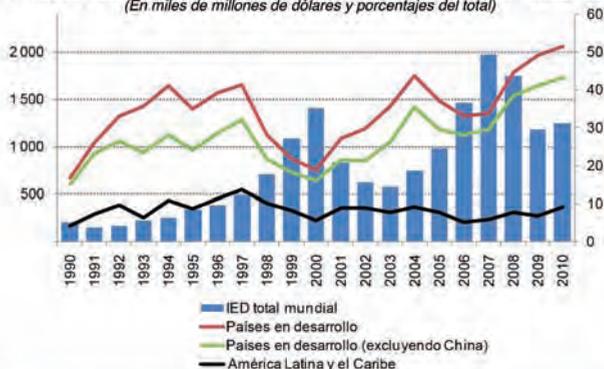
Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de cifras oficiales. Cifras para el período 2011-2020 son proyecciones sobre la base de la tendencia lineal de largo plazo de las exportaciones por región.

2012



Evolución de los flujos mundiales de IED favorable a los países en desarrollo

EVOLUCIÓN DE LOS FLUJOS DE IED POR REGIONES RECEPTORAS EN EL MUNDO, 1990-2010
(En miles de millones de dólares y porcentajes del total)

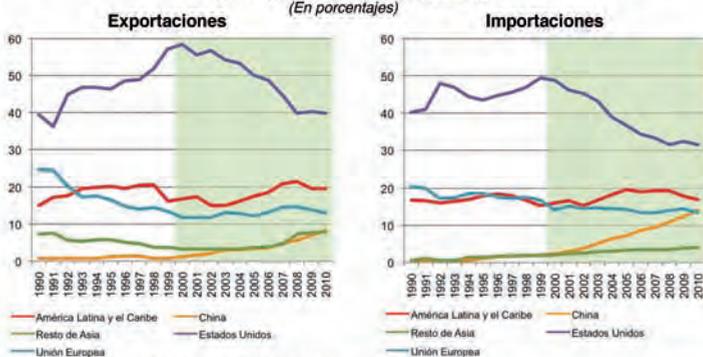


Fuente: CEPAL sobre la base de cifras del *World Investment Report 2011* (UNCTAD).



En la década de 2000 aumentó notablemente el peso de China en el comercio de la región, en contraste con la caída de los Estados Unidos y el estancamiento de la Unión Europea

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PARTICIPACIÓN DE SOCIOS SELECCIONADOS EN SU COMERCIO EXTERIOR, 1990-2010
(En porcentajes)

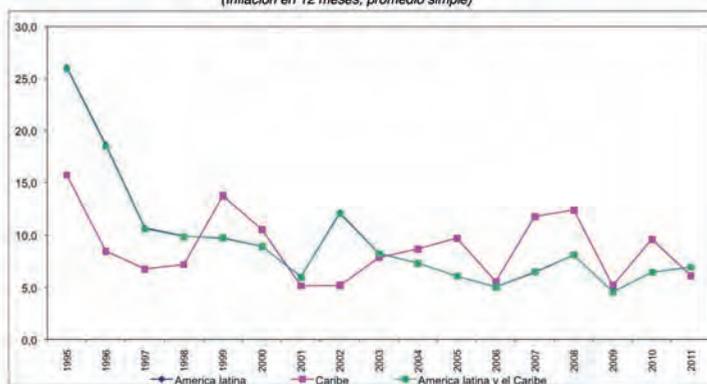


Fuente: CEPAL sobre la base de COMTRADE, CEPALSTAT y DOTs.



Manejo macroeconómico en la región: progresivo control de la inflación

AMÉRICA LATINA: LA INFLACIÓN, 1995 – 2011
(Inflación en 12 meses, promedio simple)

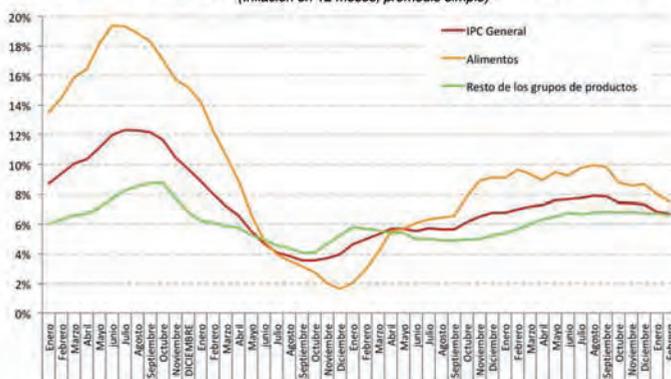


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.



Inflación controlada pero sensible a los precios externos más altos

AMÉRICA LATINA: CONTRIBUCIONES A LA INFLACIÓN, ENERO 2008 – FEBRERO 2012
(Inflación en 12 meses, promedio simple)

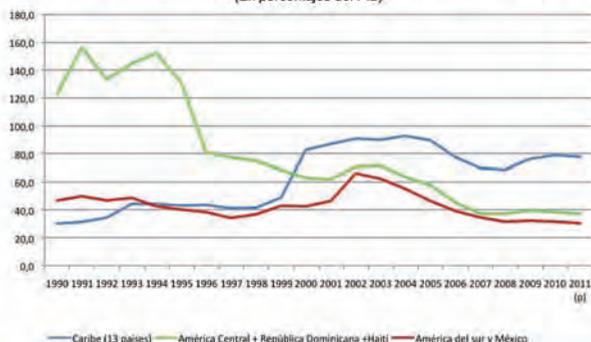


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.



La deuda pública se ha mantenido en niveles relativamente bajos, con excepción del Caribe

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA, 2000-2010
(En porcentajes del PIB)

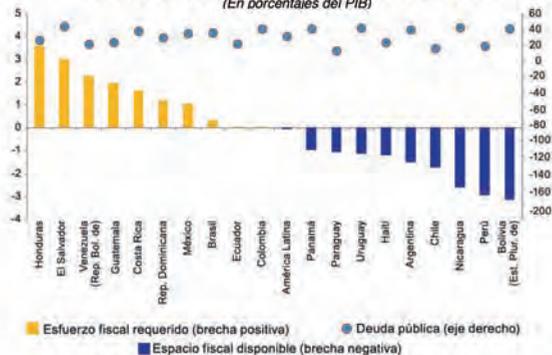


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.



Ante una deuda baja, y con la excepción de la mayoría de los Estados del Caribe, los países de la región disponen de cierto espacio fiscal para enfrentar escenarios adversos

AMÉRICA LATINA: BRECHA ENTRE EL BALANCE PRIMARIO REQUERIDO PARA ESTABILIZAR LA DEUDA A 2012 Y EL BALANCE PRIMARIO EFECTIVO DE 2011
(En porcentajes del PIB)

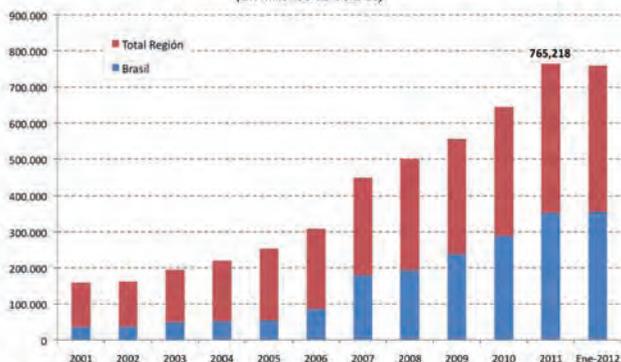


Fuente: Comisión Económica para América Latina (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.



Las reservas monetarias internacionales se encuentran en niveles históricamente elevados

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RESERVAS INTERNACIONALES, 2001 - ENERO 2012
(En millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.



Tendencia a la baja del desempleo en la década actual

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN LABORAL, EL EMPLEO Y EL DESEMPLEO, 1990-2011
(En porcentajes)

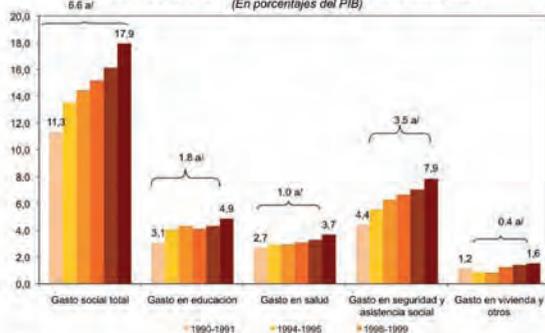


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos oficiales de los países.
Nota: La tasa de ocupación presentada en el gráfico corresponde a la definición de la OIT, es decir, el cociente entre el número de ocupados y la población en edad de trabajar.



Aumenta el gasto público social como porcentaje del PIB

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL SEGÚN SECTORES, 1990-1991 A 2008-2009.
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.



Las crisis 2008 y del 2011 han tenido un alto impacto político, económico y social

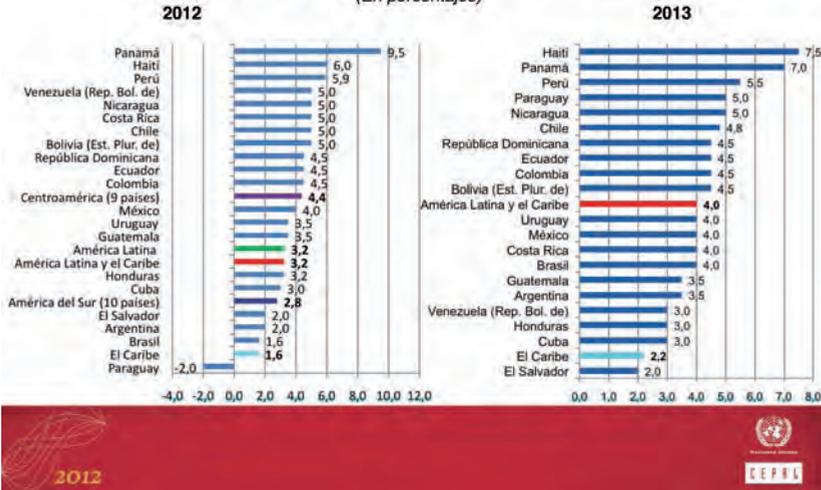
- La crisis presenta un **punto de inflexión** pues quebró la continuidad de un modelo
- Un modelo que se asocia a dos décadas de **concentración de riqueza**
- Generando **espacios de profundo debate** sobre:
 - **El devenir de la lógica de acumulación económica**
 - **Las reglas del sistema económico mundial**
 - **El papel de las políticas públicas**
 - **La insuficiencia de la institucionalidad global para enfrentar y responder ante los problemas sistémicos globales**



Leve recuperación en algunos países y ligera desaceleración en otros en 2013

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB

(En porcentajes)

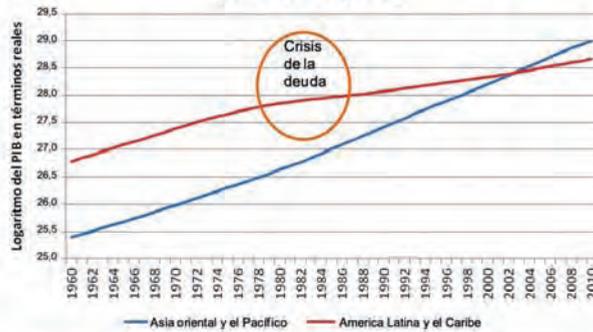


Contenido

- Contexto global y desempeño económico después de la década pérdida
- Brechas y desafíos del desarrollo hoy
- Reflexiones finales y recomendaciones para el futuro

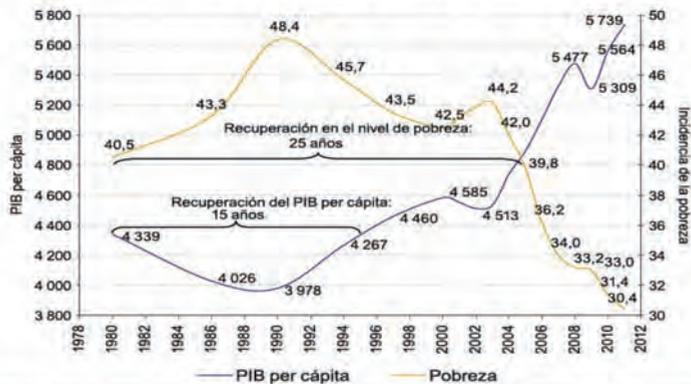
Tendencia de crecimiento de largo plazo

PIB DE TENDENCIA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y ASIA ORIENTAL Y EL PACÍFICO, 1960-2010
(Datos anuales en logaritmos)



Las crisis calaron hondo en el tejido social

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COMPARACIÓN ENTRE EL PIB PER CÁPITA Y LA INCIDENCIA DE LA POBREZA, 1980-2011



Principales brechas por cerrar

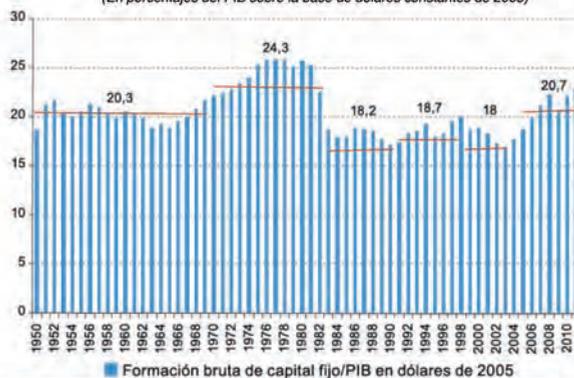


- Para avanzar hacia la convergencia productiva es esencial ir más allá de la bonanza de precios: políticas económicas con visión propia, sostenible y de largo plazo en el ámbito macroeconómico, productivo y territorial.
- Para aprovechar las oportunidades que crea el contexto internacional, es vital injerir mayor valor agregado y conocimiento en las exportaciones, apostando por la diversificación productiva, integración de sistemas de producción sostenibles y la re-evaluación de estrategias de alianzas globales y regionales, fortaleciendo el regionalismo abierto.
- Consenso sobre prioridades y respectivo financiamiento: un Pacto Fiscal con efecto redistributivo – con acceso a innovación, institucionalidad laboral y seguridad en el trabajo.
- Nueva ecuación: Estado-mercado-sociedad.



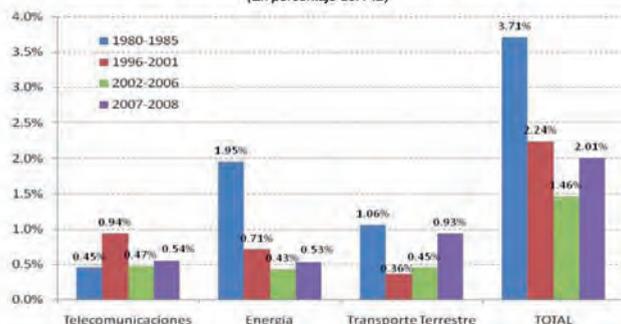
La tasa de inversión continúa a niveles insuficientes para el desarrollo

AMÉRICA LATINA: FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO, 1950-2010
(En porcentajes del PIB sobre la base de dólares constantes de 2005)



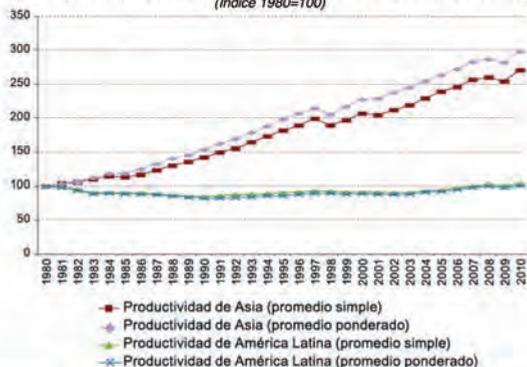
Los cuellos de botella en infraestructura traban el crecimiento, la competitividad y la equidad

AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): INVERSIÓN SECTORIAL EN INFRAESTRUCTURA
(En porcentaje del PIB)



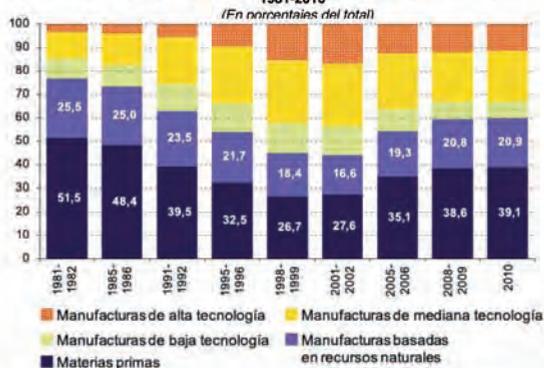
Se amplió la brecha de productividad con otras regiones

AMÉRICA LATINA Y ASIA: CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD, 1980-2010
(Índice 1980=100)



Riesgo de especialización en ventajas comparativas estáticas

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES POR NIVEL DE INTENSIDAD TECNOLÓGICA, 1981-2010*

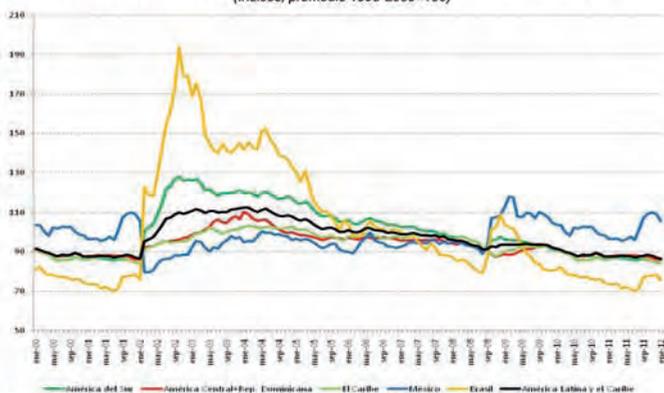


2012



La apreciación del tipo de cambio real refuerza este patrón de especialización

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TIPO DE CAMBIO EFECTIVO REAL MULTILATERAL (Índices, promedio 1990-2009=100)

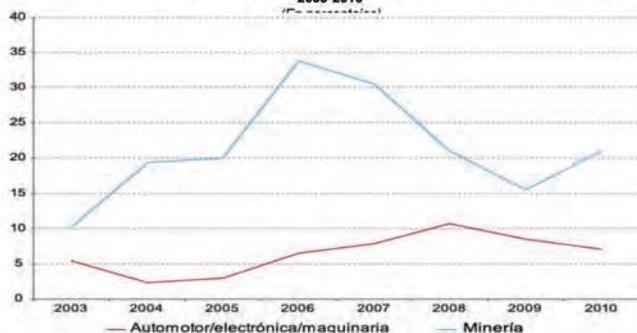


2012



Las rentabilidades sectoriales refuerzan las ventajas comparativas estáticas (lock-in)

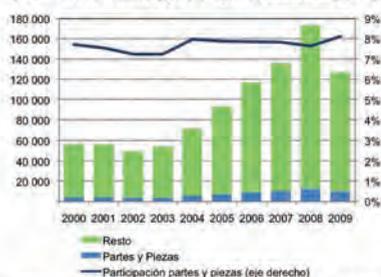
AMÉRICA LATINA: RENTABILIDAD DE LOS ACTIVOS EN SECTORES INTENSIVOS EN CONOCIMIENTO Y EN LA MINERÍA, 2003-2010



La región, a diferencia de Asia, participa poco en cadenas de valor, incluso a nivel intrarregional

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EXPORTACIONES INTRARREGIONALES DE PARTES Y PIEZAS*

A. Total de la región, 2000-2009
(En millones de dólares y porcentajes del total intrarregional)



B. Agrupaciones seleccionadas, 2009
(En porcentajes del total intrarregional)

Agrupación	Porcentaje
América Latina y el Caribe	8,1
ASEAN+3 ^b	27,9
Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)	17,4
Unión Europea	14,7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercancías (COMTRADE).

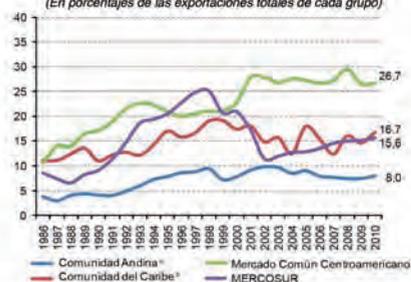
* Corresponde a las subcategorías 42 y 53 de la Clasificación por Grandes Categorías Económicas.

^b Incluye a los diez miembros de ASEAN más China, el Japón y la República de Corea.



Pero el comercio intrasubregional continúa por debajo de sus niveles máximos históricos, siendo más elevado en el Mercado Común Centroamericano

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EXPORTACIONES ENTRE PAÍSES DE AGRUPACIONES REGIONALES, 1986-2010
(En porcentajes de las exportaciones totales de cada grupo)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de las agrupaciones regionales de integración.
*No incluye a Venezuela (República Bolivariana de).
*No incluye a las Bahamas ni a Haití.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: VOLUMEN DE LAS EXPORTACIONES INTRARREGIONALES DE

MANUFACTURAS, 2010
(En porcentajes del total de manufacturas)

Agrupación	Porcentaje
Comunidad Andina	13,5
Comunidad del Caribe*	23,0
Mercado Común Centroamericano	34,7
MERCOSUR	23,0

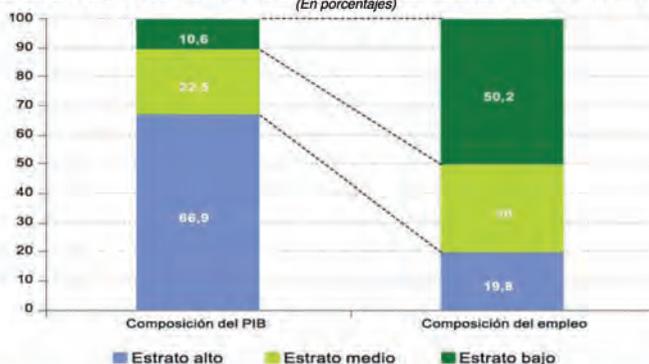
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

* Los datos de Barbados, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago corresponden a 2009.



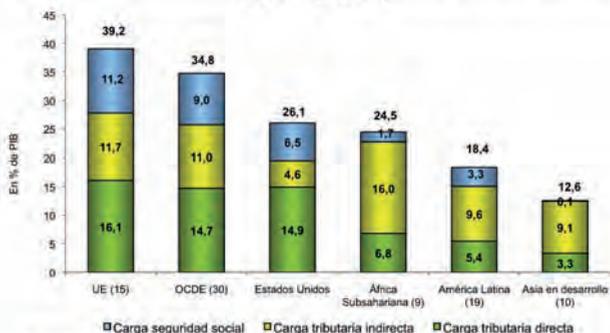
Estructura: el empleo se concentra en sectores de baja productividad y bajos salarios

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES DE HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL, ALREDEDOR DE 2009
(En porcentajes)



La carga tributaria promedio es casi la mitad de la registrada por los países de la OCDE y la estructura tributaria está sesgada hacia impuestos indirectos, no progresivos

COMPARACIÓN INTERNACIONAL DEL NIVEL Y ESTRUCTURA DE LA CARGA TRIBUTARIA
(En porcentajes del PIB)



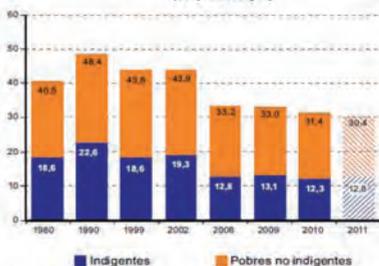
Fuente: CEPALSTAT para países América Latina; FMI para países África Subsahariana y Asia en desarrollo; OCDEStat para países OCDE.

2012

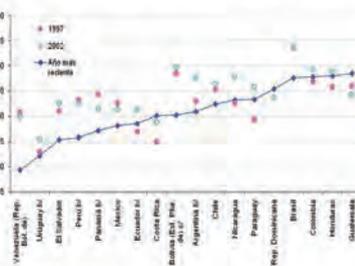


En lo social: pobreza y desigualdad en la distribución de ingresos

AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA, 1980-2011*
(En porcentajes)



AMÉRICA LATINA: ÍNDICE DE GINI



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
* Estimación para 18 países de la región más Hoai. Las cifras que aparecen sobre las secciones superiores de las barras representan el porcentaje y número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes). Las cifras sobre 2011 corresponden a una proyección.
* Área Urbana.
* Para el Estado Plurinacional de Bolivia se reportan los datos publicados por el UDAPE. El dato de 1990 corresponde a 1996.
* El Salvador el dato de 1990 corresponde a 1995.

2012



Contenido

- **Contexto global y desempeño económico de América Latina después de la década perdida**
- **Brechas y desafíos actuales del desarrollo regional**
- **Reflexiones finales**



Cambio estructural, igualdad, dinamismo económico y sostenibilidad ambiental no deben estar reñidos entre sí

- **Crecer** para igualar e igualar para crecer
 - Con políticas macroeconómicas: fiscales, monetarias y cambiarias que mitiguen volatilidad, cambien las rentabilidades en sectores clave e incentiven inversión
 - Con políticas industriales que crean y fortalezcan sectores y cierren brechas internas y externas
 - Con sostenibilidad ambiental para cambiar patrones de producción y consumo
- **Igualar** potenciando capacidades humanas y revirtiendo disparidades en forma activa:
 - Universalizando derechos y prestaciones sociales
 - Impulsando la inclusión desde el mercado de trabajo
 - Logrando mayor convergencia territorial
- Con **un mejor Estado y más eficiente** para redistribuir, regular y fiscalizar



Una visión integrada del desarrollo requiere de coordinación de políticas

- Política industrial
- Política macroeconómica para el desarrollo
- Política social y laboral
- Sostenibilidad ambiental



La política industrial favorece un cambio estructural virtuoso

- La política industrial fortalece y crea actividades más intensivas en conocimiento
- Selecciona actividades con visión de futuro para el desarrollo sostenible
- Usa incentivos de mercado y políticas públicas para modificar las estructuras de rentabilidad
- Permite superar el *lock-in* creando ventajas competitivas dinámicas
- Fomenta la inversión en ciencia, tecnología e innovación
- Promueve la productividad de las micro y pequeñas empresas



Políticas macroeconómicas

- Así como “no sólo en lo social se juega lo social”, “no sólo en lo productivo se juega lo productivo”
- La política macroeconómica, que actúa en el corto plazo, ejerce —por acción u omisión— una influencia decisiva en la estructura productiva y en la trayectoria de crecimiento de largo plazo.
- La estructura productiva afecta la dinámica macroeconómica al determinar el grado de exposición a choques externos (términos del intercambio, disponibilidad de financiamiento, etc.)
- Esto exige pensar una macroeconomía para el desarrollo



2012



Política fiscal

- **Acuerdos sociales amplios para construir pactos fiscales**
 - Aumentar ingresos tributarios, haciéndolos progresivos
 - Reducir la evasión
 - Aumentar la captación de la renta de los recursos naturales
 - Incrementar la inversión pública y proteger el gasto social
- **Capacidad de acción contracíclica** (espacio fiscal)
 - Estabilizadores automáticos
 - Evitar desequilibrios externos
- **Inversión pública: clave para el cambio estructural**
 - Definir el monto y destino de la inversión pública de acuerdo con los objetivos de largo plazo de la política industrial y social



2012



Política cambiaria y monetaria

• **Objetivos:**

- Evitar las tendencias a la apreciación cambiaria real
- Prevenir dinámicas explosivas de endeudamiento, incluyendo el del sector privado (externo e interno)
- Preservar la autonomía en el manejo de la política monetaria

• **Instrumentos:**

- Régimen cambiario de flotación administrada
- Administración de los flujos internacionales de capital
- Regulación macroprudencial



En lo social: políticas redistributivas y desarrollo de capacidades

• **Políticas redistributivas**

- Sistemas de protección social con vocación universalista
- Fortalecer el pilar no contributivo de la protección social
- Adecuar la política fiscal para que acción del Estado tenga un impacto progresivo en la distribución del ingreso

• **Capacitación y desarrollo de capacidades**

- Repensar y rediseñar los sistemas educativos, de capacitación y de difusión del uso de las TIC
- Formación para el trabajo: adquisición a lo largo de la vida de nuevas habilidades y conocimientos mediante políticas de capacitación y formación en el trabajo



La necesaria integración de las políticas

- Compatibilizar los objetivos macroeconómicos con los objetivos de las políticas industriales, sociales y ambientales
- La política fiscal debe asegurar que el monto y el destino de la inversión pública contribuya al cambio estructural y la igualdad
- Uso de un abanico más amplio de instrumentos de política monetaria, cambiaria y financiera, incluyendo medidas macroprudenciales y de administración de los flujos de capital
- La política social es clave en la transición hacia el cambio estructural
- Fortalecer el papel del Estado, en el marco de un diálogo social, para una agenda de cambio estructural para la igualdad

2012



Oportunidades para una mayor y mejor integración regional

- Fortalecer las agendas de integración: comercio intrarregional, inversiones, infraestructura, coordinación de políticas y desarrollo de cadenas de valor
- Aprovechar oportunidades estratégicas con Asia, en particular China
- Mayor cooperación regional para enfrentar desafíos globales (gobernanza global, financiamiento para el desarrollo, Río+20, agenda de desarrollo más allá de 2015)

2012



América Latina, más allá de 2015: escenarios del desarrollo global y las políticas de cooperación internacional

José Antonio Sanahuja

Investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid



El sistema internacional y las agendas de desarrollo global están atravesando un periodo de cambio rápido y de gran intensidad. América Latina se presenta como una realidad en ascenso, pero también más diversa y heterogénea, y enfrenta desafíos de desarrollo más complejos y diferenciados, que no responden bien a la agenda definida en el marco de Naciones Unidas con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), cuya vigencia expirará en 2015. Con sus logros y retos pendientes, con 2015 y el fin de los ODM se cerrará un ciclo de veinticinco años de política global de desarrollo centrada en la lucha contra la pobreza, que exige la valoración de lo ocurrido y la definición de una nueva agenda global de desarrollo. En ese marco, este capítulo examina brevemente las tendencias de cambio que afectan al sistema internacional en su conjunto, así como al ascenso y creciente diferenciación interna de América Latina; la redefinición de sus agendas de desarrollo, en tanto región de renta media, y los posibles escenarios y visiones que definirán las metas y las políticas de desarrollo posteriores a los ODM, que serán el marco de referencia obligado de las políticas de cooperación al desarrollo que afectarán a la región y sus principales socios externos, como España y la Unión Europea (UE).

I. La nueva geografía política del desarrollo y las relaciones Norte-Sur

Cambio de poder y ascenso de los países emergentes

No es este un periodo histórico en el que el sistema internacional presente una fisonomía definida y estable, como ocurría, por ejemplo, en la Guerra Fría. En ese periodo, instituciones, ideas y fuerzas materiales se articularon durante décadas en una

estructura claramente bipolar, con las dinámicas Norte-Sur surgidas de la descolonización como otro de sus ejes ordenadores. Con el decenio de los noventa, el final de la Guerra Fría y los procesos de globalización han dado paso a una etapa de cambio estructural, sin que exista una estructura histórica claramente definida en el sistema internacional, como la que representó la Guerra Fría.

En lo que se refiere a las fuerzas materiales, están cambiando aceleradamente las fuentes, la naturaleza y las pautas de distribución del poder y la riqueza, como consecuencia de la gran transformación que se ha vivido en la economía política global, y en particular al proceso de transnacionalización económica, de aparición de cadenas productivas globales, y a los fuertes flujos de inversión extranjera que se han dirigido a las economías en desarrollo. A este proceso sin precedentes de desplazamiento de la riqueza o *shifting wealth* hacia Asia y otros países emergentes se han sumado los efectos de la crisis en los países más ricos, produciendo una intensa convergencia de renta entre unos y otros, que altera radicalmente las tradicionales divisiones y jerarquías entre el Norte y el Sur. Pero este reequilibrio de poder también supone un visible desplazamiento del centro de gravedad de la economía y la geopolítica global. No se trata solo de que en pocos años, conforme a distintas proyecciones, algunos países emergentes estarán entre las mayores economías del mundo o de que, en particular, el PIB de China pueda superar al de Estados Unidos en 2017, en menos de una generación. Se trata, también, de que el área noratlántica pueda perder su centralidad frente al ascenso de Asia-Pacífico, prefigurando un mundo “postoccidental” o, en palabras de Fareed Zakaria, “postestadounidense”¹.

En los países en desarrollo se observa un doble proceso de ascenso y diferenciación. Más allá del fuerte crecimiento económico de las últimas décadas, algunos países emergentes se reconocen a sí mismos como nuevas potencias y sobre todo han sido ya reconocidos como tales por actores ya establecidos, sea a través de su categorización como BRICS por parte de Goldman Sachs, mediante mecanismos como el llamado “diálogo ampliado” que la OCDE mantiene con los países emergentes, o las “asociaciones estratégicas” que la UE o Estados Unidos han ido estableciendo con algunos de ellos, o de su incorporación selectiva a las estructuras emergentes de la gobernanza global. Como ilustra su incorporación al G-20, la crisis económica global propició ese

1. La bibliografía sobre esta cuestión es ya ingente. Cabe señalar, entre otros, Fareed Zakaria, *The Post-American World*. Nueva York, W. W. Norton & Company, 2008; Parag Khanna, *The Second World: How Emerging Powers Are Redefining Global Competition in the Twenty-first Century*. New York, Random House, 2009; Kishore Mahbubani, *The New Asian Hemisphere. The Irresistible Shift of Global Power to the East*. New York, Public Affairs, 2009; y OECD, *Perspectives on Global Development: Shifting Wealth*. París, Development Centre, OECD.

(tardío) reconocimiento de su estatus como potencias por parte de un desacreditado y poco efectivo G-7. Este ascenso se expresa también mediante políticas exteriores más asertivas, plataformas de concertación como IBSA (India-Brasil-Sudáfrica) o las Cumbres de los BRICS, y “nuevos regionalismos” que buscan mayor autonomía para las políticas exteriores y de desarrollo, como la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) o la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

¿Existe aún el Sur Global? La creciente heterogeneidad de los países en desarrollo

El ascenso de los emergentes, empero, supone también una creciente diferenciación y mayor heterogeneidad en cuanto al tamaño económico, niveles de renta, estrategias de desarrollo e inserción internacional, y orientación política. En los extremos de ese proceso de diferenciación creciente —cabría hablar, incluso, de polarización—, se observan, por un lado, las “estrellas ascendentes” que por tamaño y peso económico ya se miden con los países más ricos, y por otro países muy pobres, con instituciones frágiles y, en no pocos casos, conflictos armados. Las brechas económicas y sociales entre los Países Menos Adelantados y los países de renta media-alta son en algunos casos más grandes que las que existen entre estos últimos y algunos países de la OCDE o de la UE. Los países emergentes se enfrentan en muchos casos a los desafíos de desarrollo propios de países de renta media (PRM), así como a los riesgos asociados a las “trampas de ingreso intermedio” (*middle income traps*) y/o los “riesgos globales” derivados de su mayor exposición a dinámicas transnacionales. En esas agendas tienen un lugar central cuestiones como la cohesión social y las nuevas demandas de las clases medias, el fortalecimiento institucional, las políticas de competitividad, la educación superior, ciencia y la tecnología, los “cuellos de botella” de infraestructura o los problemas de acceso a los mercados externos. Son agendas, significativamente, cada vez más convergentes con los desafíos de desarrollo que también enfrentan los países más ricos. En el otro extremo, como se indicó, se encontrarían países que se ven atrapados en círculo viciosos de pobreza, fragilidad institucional, dependencia económica y, en algunos casos, violencia y conflicto armado, en los que se combinan dinámicas internas con procesos de alcance transnacional ubicados en el “lado oscuro” de la globalización.

Con ello, expresiones como “el Sur Global”, “países en desarrollo”, “relaciones Norte-Sur” o los criterios tradicionales de clasificación por niveles de renta se convierten en generalizaciones cada vez menos útiles para el análisis del sistema internacional

y para las agendas de desarrollo. No ha de sorprender, por ello, que se propongan nuevos agrupamientos o criterios de clasificación que, pretendiendo tener más capacidad explicativa, también responden a la voluntad, a menudo explícita, de modificar percepciones y orientar la actuación y decisiones de los actores internacionales. Junto a los ya citados “BRICS, aparecen los “CIVETS” y los “EAGLE” o *Emerging and Growth-Leading Economies*. En el otro extremo, encontraríamos el ya clásico agrupamiento de Países Menos Adelantados (PMA), establecido por Naciones Unidas; los denominados “Estados frágiles”, el eufemístico acrónimo de “LICUS” o *Low Income Countries under Stress* del Banco Mundial, o el más explícito de “FRACAS”, propuesto por Oxfam para referirse a los *Fragile and Conflict Affected States*.

Estas clasificaciones no son inocentes: tienen evidentes implicaciones para el reconocimiento y autoreconocimiento de sus integrantes. Las referidas a emergentes surgen de los servicios de estudio de bancos internacionales, mientras que los otros agrupamientos referidos han sido elaborados por actores de desarrollo y ONG. La cuestión no es baladí, pues en esos acrónimos y criterios de clasificación subyacen, juicios normativos, intereses económicos y de poder, y exigencias de autolegitimación de actores internacionales que inciden en la conformación de las visiones del mundo y de las cartografías y geopolíticas de la distribución del poder y la riqueza, que van a tener una importancia decisiva en la definición de las nuevas metas y políticas globales de desarrollo².

¿Hacia un mundo postoccidental? Crisis de modelos en los países avanzados

Estos procesos de cambio y desplazamiento de poder no solo suponen “el ascenso del resto”, en la expresión de Fareed Zakarí, sino que suponen un severo cuestionamiento de las bases materiales, institucionales e ideacionales de la supremacía de Occidente y de los países avanzados. Se trataría del fin de ciclo histórico de Occidente, y de la erosión o declive de su poder y legitimidad para seguir manteniendo el orden económico liberal de postguerra, en el que se han insertado las políticas de desarrollo global y las reglas del comercio o de la financiación del desarrollo.

2. Existen otras propuestas de clasificación basadas en argumentos de desarrollo más complejos, pero su alcance es, hasta ahora, eminentemente académico. Véase, por ejemplo, Andy Sumner y Sergio Tezanos, *Beyond Low and Middle Income Countries: What if There Were Five Clusters of Developing Countries?* Brighton, Institute of Development Studies (IDS), Working paper nº 404, 2012.

De forma esquemática, ese declive se observaría en tres dinámicas de cambio que se interrelacionan. En primer lugar, la crisis económica da fin a un ciclo de sobreendeudamiento en las economías avanzadas que expresa la profunda contradicción de la que dependería su viabilidad futura: las presiones competitivas de la globalización —en particular, la irrupción en pocos años de cientos de millones de trabajadores de bajos salarios en la economía global— exigen la reducción de los ingresos reales de los trabajadores de los países más ricos, especialmente de los de menor cualificación, así como las cargas fiscales de los gobiernos. Sin embargo, en esas economías el crecimiento se ha basado tanto en un fuerte gasto público, como en el consumo privado. El recurso al crédito por parte de los particulares y gobiernos, en un periodo en el que la acumulación de reservas de divisas en los propios países emergentes ha sido una importante fuente de liquidez internacional, permitió sortear esa contradicción a lo largo de las dos últimas décadas, pero la crisis actual revelaría que ese modelo de crecimiento en la OCDE, y en particular en Estados Unidos, ya no sería viable. Se iniciaría, así, una etapa de fuerte desendeudamiento, consolidación fiscal y bajas tasas de crecimiento para el conjunto de la OCDE, con el consiguiente efecto de reducción de los desequilibrios globales y un cambio importante en los patrones de crecimiento a escala mundial, más “desglobalizado” y con más peso de la demanda interna en los países emergentes.

En segundo lugar, el proceso antes descrito, unido a las dinámicas demográficas propias de sociedades avanzadas, pone en cuestión la viabilidad del Estado de Bienestar y, en un sentido más amplio, de los “pactos sociales” de postguerra vigentes en toda la OCDE. Por una parte, supone un acusado incremento de las brechas salariales y la desigualdad de ingreso que ya están reflejando las estadísticas de Eurostat o la OCDE, que se mencionan más adelante. Por otra parte, crecientes dificultades para financiar las políticas sociales y en particular los amplios sistemas previsionales. Ello comporta crecientes problemas de cohesión social, e incluso desafección o tensiones políticas en unos sistemas democráticos cuya legitimidad depende en gran medida —al menos en cuanto a legitimidad de resultado— de la materialización de derechos económicos y sociales y del mantenimiento de sociedades de clases medias que en buena medida se explican por el alcance de la acción redistributiva del Estado.

En tercer lugar, y relacionado con los dos procesos anteriores, se debilita el liderazgo o “poder blando” de Occidente como modelo o referencia normativa para el conjunto del sistema internacional. La crisis económica, generada en este caso en el corazón del capitalismo anglosajón, sus consecuencias sociales y las evidentes dificultades de los sistemas democráticos en su gestión, tanto en Europa como en Estados Unidos,

han erosionado la viabilidad y el atractivo de “Occidente” y sus fórmulas y valores, sea en su versión “anglosajona” o en la variante “continental o “renana” sobre el que se ha basado la experiencia de la UE.

Evidentemente, todo lo anterior no supone un declive rápido e inevitable de Occidente, pues ese es en gran medida autoinfligido: más allá del ascenso de los países emergentes, Estados Unidos se ha debilitado a sí mismo con “guerras hegemónicas” en Afganistán e Irak que han erosionado su liderazgo político y han agravado, en vez de resolver, sus graves problemas fiscales y de endeudamiento, mientras el mundo cambiaba aceleradamente alrededor. La UE, por su parte, lleva más de diez años en el ensimismamiento al que han llevado sus reformas institucionales y el proceso constitucional, y ahora se ve sumida en las urgencias de la crisis del euro, soslayando desafíos estratégicos en el ámbito demográfico, tecnológico y de su proyección como actor internacional. El declive de ambos actores no es, por lo tanto, un destino ineluctable. De igual manera, el ascenso continuado de los países emergentes no supone que no se vean afectados por riesgos globales o por la inestabilidad política, o las “trampas de renta media”. Pero no se puede obviar que se han conformado nuevas constelaciones en la distribución del poder y de riqueza global, cambios en las instituciones y las ideas sobre las que se sostiene el orden —o desorden— internacional, y un visible reequilibrio en la posición de los países más ricos frente al resto, en el que Occidente ya no es ni va a ser el líder indiscutido.

Menos pobreza extrema, más desigualdad global: cambios en las cartografías de la pobreza y la desigualdad global hacia 2015

En marzo de 2012, el Banco Mundial difundió una importante noticia referida a las metas internacionales de desarrollo. Basándose en los cálculos más recientes sobre la incidencia de la pobreza global, este organismo concluyó que en 2010, cinco años antes de lo previsto, se habría logrado alcanzar la más importante de las metas incluidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): la reducción a la mitad de la tasa de incidencia de la pobreza extrema de 1990 para el año 2015³. Desde que en 1981 el Banco Mundial empezó a realizar el cómputo de la población mundial en situación de pobreza, en el periodo 2005-2008, por primera vez, los datos indican

3. Banco Mundial, “El Banco Mundial percibe avances en la lucha contra la pobreza extrema, pero advierte sobre vulnerabilidades”, comunicado de prensa n° 297/2012/DEC, 28 de febrero. Véase también *The Economist*, “A fall to cheer. For the first time ever, the number of poor people is declining everywhere”, 3 de marzo de 2012.

una disminución tanto en la tasa de pobreza como en el número total de pobres en las seis regiones del mundo en desarrollo. Se estima que en la década de 2000, la tasa de pobreza extrema descendió a un ritmo del 1% anual, y ese descenso no se detuvo a pesar del impacto negativo del aumento de los precios de los alimentos entre 2007 y 2010⁴.

Se trata de un dato positivo que, sin embargo, no debiera llevar a la autocomplacencia. Si se desagrega ese dato global, hay importantes disparidades por países y regiones en la reducción de la pobreza extrema, con importantes rezagos, y un buen número de países que no lograrán alcanzar ese objetivo en el año fijado. En otras metas de desarrollo contempladas por los ODM hay también enormes retrasos y grandes disparidades de desempeño. Por ello, seguirán teniendo relevancia, por mucho que en 2015 dejen de estar vigentes como objetivos globales de desarrollo. Que para esa fecha, según las proyecciones del Banco Mundial, en torno a 1.000 millones de personas continúen en situación de pobreza extrema y/o que padezcan hambre, seguirá siendo un imperativo político y ético para la comunidad internacional que no puede ser soslayado.

En efecto, más allá de los grandes agregados, existen importantes disparidades que existen según regiones y países. La reducción de la pobreza más acusada se observa en Asia Oriental y en el Pacífico, en donde entre 1981 y 2008 la tasa de pobreza extrema pasó del 77,2% al 14,3% de la población total. Pero aún más acusada fue esa disminución en China, cuya tasa de pobreza extrema descendió en ese periodo del 84% al 13% de su población. En términos globales, si se excluye China, las cifras no son tan favorables, pues el número total de personas en situación de pobreza extrema permaneció prácticamente invariable, en torno a los 1.100 millones de personas.

Europa Central y Asia Central, América Latina y el Caribe y el Mediterráneo y el Norte de África también muestran resultados favorables, pues en todos estos casos las metas de pobreza se han alcanzado antes del plazo de 2015. No ocurre así en Asia Meridional y en África Subsahariana. En Asia, la insuficiente reducción de la tasa de pobreza extrema también significa que el número total de personas pobres, por efecto de las dinámicas demográficas, haya permanecido prácticamente invariable en los últimos veinte años, en torno a 570 millones de personas. La situación más preocupante, sin embargo, se observa en África Subsahariana. Esta es la región

4. Véase Shaosua Chen y Martin Ravallion, *An update to the World Bank's estimates of consumption poverty in the developing world*, Washington DC, World Bank, 2012.

más alejada del cumplimiento de los ODM, y no solo en lo que se refiere a la reducción de la pobreza extrema. En los últimos treinta años, esa región solo ha logrado reducir la tasa de pobreza extrema en algo más de tres puntos, mientras que el número total de personas en esa situación prácticamente se ha duplicado, pasando de 204 a 386 millones.

Los importantes avances que se han registrado en la reducción de la pobreza extrema a escala global plantean una pregunta obvia: ¿adónde han ido todas aquellas personas que han dejado de estar en la miseria? Y la respuesta inmediata es que siguen siendo pobres, según la definición del Banco Mundial basada en una línea de pobreza de 2 dólares diarios por persona. Esto no quiere decir que no haya habido un amplio desplazamiento de población hacia estratos superiores, pues uno de los procesos de cambio social más relevantes en la última década es el aumento de las clases medias en países emergentes como Brasil o China. Ello plantea nuevas demandas de desarrollo, en particular, en el acceso y la calidad de la salud, la educación, la protección social o la seguridad ciudadana, y, en general, en los derechos y deberes asociados a la ciudadanía efectiva.

A escala agregada, sin embargo, la tasa de incidencia y las cifras globales de pobreza regular o no extrema han permanecido prácticamente sin variación. La reducción de la tasa de pobreza regular es atribuible, en gran medida, a la reducción de la pobreza extrema que se incluye en esa cifra. En términos del cómputo de personas, entre 1981 y 2008 el número total de pobres pasó de 2.585 a 2.471 millones de personas. Como en el caso de la pobreza extrema, los mayores avances se han dado en China, donde también disminuyó significativamente el número de personas por debajo del umbral de pobreza de 2 dólares diarios. Si se excluye a China, las cifras incluso han aumentado, y en ese periodo el número total de personas pobres pasó de 1.613 a 2.077 millones. Lo que esto quiere decir es que salvo en el caso de ese país, en el resto del mundo se ha tenido más éxito en combatir la pobreza extrema, conforme a las metas de los ODM, que en hacer frente al problema más general de la pobreza, no contemplado en esas metas.

Todo ello ha tenido importantes consecuencias para la geografía de la pobreza, tanto extrema como regular. Como señala Andy Sumner, cuatro quintas partes de la población en situación de pobreza vive en países de renta intermedia, y según sus proyecciones, esa situación se mantendrá hacia los años 2025-2030⁵. Otros autores,

5. Andy Sumner, *Where Do The World's Poor Live? A New Update*, Sussex: Institute for Development Studies (IDS), working paper n° 293, junio de 2012.

basándose en proyecciones más optimistas sobre países como India o Indonesia, objetan esas estimaciones y afirman que en esas fechas la pobreza se habrá vuelto a concentrar en los países más pobres. Utilizando la fragilidad como criterio de clasificación, estos autores subrayan que de 1990 a 2010 la población en situación de pobreza en Estados no frágiles pasó de unos 2.000 a unos 200 millones de personas, mientras que la que vive en Estados frágiles ha permanecido invariable, en torno a 500 millones de personas, y seguirá en esas cifras hacia 2025⁶. Muchos de estos países estarían, en suma, en el grupo de los FRACAS o *Fragile and Conflict-Affected States*, según la clasificación, ya citada, propuesta por Duncan Green, de Oxfam.

De nuevo, estos agrupamientos tienen gran relevancia: si la pobreza se concentra en los PRM, con rentas promedio relativamente más altas, y está cada vez más ligada a la desigualdad, los propios países afectados podrán afrontarla con políticas que combinen aumentos del empleo y medidas redistributivas, como sugieren las experiencias recientes de Brasil o China. Pero si es un fenómeno ligado a los países más pobres y a situaciones de fragilidad estatal, la ayuda externa debería seguir teniendo un papel importante, lo que obviamente es una cuestión clave de cara al debate académico y político sobre las metas internacionales de desarrollo que habrán de suceder a los ODM después del año 2015, así como las políticas y los medios a desplegar para su consecución.

Al igual que ha ocurrido con las estadísticas globales sobre pobreza, en los últimos años los análisis del Banco Mundial han permitido un mejor conocimiento de la realidad y tendencias de la desigualdad. Lo que emerge de estos datos es una doble paradoja: por un lado, aunque disminuye la pobreza, aumenta la desigualdad, como ilustraría el caso, sobre todo, de China y de otros países emergentes. Y, por otro lado, aunque disminuye la desigualdad entre países, aumenta entre las personas, a causa de la mayor polarización en la distribución de la renta al interior de la mayor parte de los países, sean en desarrollo, emergentes, o avanzados.

Según la conceptualización de Branko Milanovic, la desigualdad puede medirse de tres maneras⁷. En primer lugar, la desigualdad internacional (medición no ponderada)

6. Homi Kharas y Andrew Rogerson, *Horizon 2015. Creative destruction in the aid industry*, Londres: Overseas Development Institute (ODI), 2012. Véase también “The Geography of Poverty. Working out how to help the world’s poorest depends on where they live”. *The Economist*, 12 de septiembre de 2012.

7. Para esa conceptualización, y los datos posteriores, véase Branko Milanovic, *La era de las desigualdades. Dimensiones de la desigualdad internacional y global*, Madrid: Sistema, 2006; “Global inequality recalculated and updated: the effect of new PPP estimates on global inequality and 2005 estimates”, *Journal on Economic Inequality*, nº 10, 2012, pp. 1-18; y Pedro Olinto y Jaime Saavedra, “An overview of global income inequality”, *Inequality in focus*, nº 1, World Bank, 2012, pp. 1-4.

compara el PIB per cápita promedio de los diferentes países y revela si hay convergencia de renta entre ellos, más que la desigualdad “real”. Según esta medición, la desigualdad internacional permaneció estable de 1960 a 1980, registrándose un fuerte incremento a partir de ese año, y aunque disminuye a partir de 2005, sigue siendo más alta que antes de ese aumento. En segundo lugar, el cálculo de la desigualdad internacional ponderada en función del tamaño de la población de cada país, que por ello se aproxima en mayor medida a un cálculo “real” de la desigualdad. Según este cálculo desde 1960 y en particular desde 1980 se ha producido una marcada reducción de la desigualdad, en gran medida debido al crecimiento económico de China y, en menor medida, de India.

Sin embargo, como señala el propio Milanovic, el concepto de “desigualdad global”, más que “internacional”, es el que mejor mide la desigualdad “real”, que se produce entre personas y no entre países. Se basa en un análisis agregado de los datos de encuestas de hogares de todo el mundo, obviando los promedios nacionales, por lo que es más sensible a la desigualdad interna que rige en cada país. Este autor ha calculado estos índices con los datos del Banco Mundial para 122 países, observando un ligero aumento de la desigualdad y, lo más significativo, que las disparidades globales son muy altas, muy por encima de las que existen en cualquier país, y ello se debe, precisamente, al fuerte aumento de la desigualdad interna en algunos países emergentes, y en particular en China. Esa tendencia apunta a que, dado su tamaño, China será un contribuyente claro al aumento de la desigualdad global, aunque su crecimiento económico disminuya la desigualdad internacional. En América Latina y el Caribe, la región con mayor desigualdad del mundo desde 2003, los índices han mejorado en la mayor parte de los países. Es remarcable el descenso de Brasil, en gran medida inducido por las eficaces políticas redistributivas de los últimos diez años. Sin embargo, la región sigue teniendo algunos de los peores índices de desigualdad interna del mundo, y se mantendrán durante algún tiempo, dado que los descensos que se han registrado son lentos y, además, frágiles y reversibles. En la OCDE todos los datos apuntan a un marcado aumento de la desigualdad en la mayor parte de los países debido tanto a tendencias de largo plazo relacionadas con el cambio tecnológico y las presiones competitivas de la globalización sobre los salarios y los sistemas de bienestar social, como al impacto de la crisis económica y al desempleo, que ha acelerado fuertemente ese proceso, poniendo en tela de juicio los “pactos sociales” básicos⁸.

8. OCDE, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, París: OECD, 2008; y *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*, París: OCDE, 2011.

II. América Latina: ascenso, diferenciación y reequilibrio de poder

América Latina no es ajena a los rápidos e intensos cambios en la naturaleza, las fuentes y las pautas de distribución del poder que caracterizan al sistema internacional y su visible desplazamiento hacia Asia-Pacífico. En ese contexto, la región también experimenta un doble proceso de ascenso y creciente diferenciación. La región aumenta su peso económico y político, con países que se afirman como líderes regionales y afianzan su influencia global como países emergentes. Con mayor confianza en sí mismos, esos países ensayan políticas exteriores más asertivas y de mayor alcance, con nuevas formas de regionalismo y de multilateralismo que buscan, de manera expresa, ampliar los márgenes de autonomía de la región en un mundo que se percibe multipolar. La aparición de instancias como el G-20 o la reforma de los procedimientos decisorios de los organismos financieros internacionales son ventanas de oportunidad para una mayor influencia de la región en las estructuras emergentes de la gobernanza global.

El ascenso de América Latina y el Caribe y la crisis de la UE, y en particular la que sufren España y Portugal, han significado un importante reequilibrio de las relaciones birregionales entre América Latina y el Caribe y la UE, atenuando algunas de sus clásicas asimetrías⁹. La crisis que atraviesa la UE, la más grave desde su creación, pone en cuestión la propia idea y “modelo” de integración europea como referente para América Latina. Durante años, América Latina y el Caribe vieron en la UE un referente político en cuanto a la integración regional, el modelo de economía social de mercado, la cohesión social y las políticas públicas. Sin embargo, a causa de la crisis la UE también empieza a ser vista como modelo de integración en crisis y como origen y causa de problemas, en particular el posible contagio de la recesión económica y de las turbulencias financieras procedentes de Europa. Como consecuencia de todo lo anterior, la UE está cada vez menos en condiciones de dar lecciones, y los consejos parecen venir del otro lado del Atlántico. Si tanto España como la UE en su conjunto han sido un apoyo tangible a la hora de afrontar desafíos en cuanto a la paz, la democratización y el desarrollo, América Latina parece ahora capaz de asumirlos por sí sola, ya que cuenta con más recursos y confianza en sí misma, y nuevos

9. Un examen más amplio de esta cuestión, en Sanahuja, J. A. (2012), “La crisis europea y América Latina y el Caribe: mutaciones y reequilibrios en las relaciones birregionales”, en Rojas Aravena, F. (ed.), *América Latina y el Caribe: Relaciones internacionales en el siglo XXI, diplomacia de cumbres y espacios de concertación regional y global*, Buenos Aires, Teseo/FLACSO, pp. 105-150, y en Gratius, S. y Sanahuja, J. A. (2013), “Enseñanzas latinoamericanas a la crisis del euro”, *Política Exterior*, n° 151, enero-febrero, pp. 144-154.

agrupamientos regionales que buscan incrementar su autonomía como CELAC o UNASUR. Finalmente, la UE también parece ser una opción menos relevante para la diversificación de las relaciones exteriores, frente a las oportunidades que se perciben en la región Asia-Pacífico.

El ascenso internacional de América Latina, sin embargo, no es homogéneo, y a menudo comporta una mayor heterogeneidad y diferenciación interna entre los países de la región. Pese a haber una mejora generalizada, existen visibles diferencias en el desempeño económico de cada país, que no permiten reducir, y en ocasiones han podido aumentar las “brechas” que existen en el interior de la región en cuanto a renta, desarrollo socioeconómico, gobernanza democrática, ejercicio de los derechos de ciudadanía, y pobreza y desigualdad. Los positivos resultados mostrados por la mayor parte de los países parecen dejar atrás, o reducen la importancia de algunos problemas clásicos del desarrollo latinoamericano, pero plantean otros nuevos, como los propios de países de renta media (PRM), y en particular, los riesgos de las ya mencionadas “trampas de renta media” (*middle income traps*). De igual manera, hay marcadas diferencias en la importancia que cada país otorga a problemas transnacionales y a los riesgos globales para la gobernabilidad y el desarrollo, como el cambio climático o el crimen transnacional. Esas cuestiones, de hecho, ocupan un papel muy disímil en las agendas domésticas, en la política exterior y en las prioridades de cooperación de cada gobierno, a menudo sin relación directa con el grado de incidencia y de vulnerabilidad ante los mismos de cada uno de los países de la región.

Esa diversidad se observa también en las estrategias de desarrollo adoptadas. Lejos queda el periodo en el que se asumían de forma generalizada, aun con variantes nacionales, las políticas del Consenso de Washington. Las dudas sobre ese modelo surgidas tras las crisis financieras vividas desde mediados de los noventa, la aparición de las estrategias de desarrollo más abiertas del llamado “postconsenso de Washington”, las transformaciones de la estructura productiva y de las exportaciones, y el cambio de ciclo político que la región ha vivido desde mediados de 2000 son, entre otros, los factores que han dado paso a un panorama más diverso de políticas de desarrollo, de modalidades y estrategias de inserción internacional y de visiones del regionalismo y la integración regional. En concreto, algunos países de la región mantienen políticas liberales ortodoxas, otros apuestan por el modelo alternativo del “socialismo del siglo XXI”, y en otros casos se plantean distintas combinaciones de estabilidad macroeconómica, inclusión social y desarrollo industrial que se situarían en el marco del denominado Consenso de Brasilia.

De igual manera, se observan tendencias diferenciadas en cuanto a la inserción internacional de la región. Cabe observar, por un lado, la consolidación de un espacio económico norteamericano, cada vez más articulado con la economía estadounidense a través de acuerdos de libre comercio, y otro al sur del continente, en torno a Mercosur y la paulatina conformación de un área de libre comercio sudamericana. Por otro lado, se reorientan las exportaciones de la región, con importantes diferencias entre países: se reduce la importancia de los destinos tradicionales de Estados Unidos y la UE, se observa un declive relativo del comercio intrarregional y crece con fuerza la importancia de los mercados asiáticos y en especial de China. En materia de inversión extranjera directa (IED), si bien se mantiene la primacía de los flujos originados en la UE, aumentan con fuerza los procedentes de Asia. Esos cambios, en particular en las economías sudamericanas, comportan un polémico proceso de “reprimarización”, que si bien puede dinamizar el crecimiento a largo plazo, también puede ser un factor añadido de vulnerabilidad, y desalentar políticas de modernización productiva que permitan que la región diversifique su estructura económica y sus exportaciones, en el necesario tránsito hacia un modelo productivo de mayor valor añadido y contenido tecnológico.

Lógicamente, estas tendencias no son solo el resultado de fuerzas o dinámicas de cambio en la economía política internacional. También se deben a opciones de política, en una visible “repolitización” del regionalismo y la integración regional. El retorno de la política al debate sobre el desarrollo también se refleja en las diferencias existentes sobre estrategias de desarrollo y modalidades de inserción internacional. Coexisten en la región de dos grandes visiones del regionalismo: por un lado, con una marcada visión liberal, la que representa la “Alianza del Pacífico”, que reactualiza las estrategias “radiales” (*hub and spoke*) del “regionalismo abierto”, basada en tratados de libre comercio (TLC) con Estados Unidos y la UE, y con una marcada orientación hacia la región Asia-Pacífico, tratando de ubicar a sus miembros en las cadenas productivas globales que tienen su centro en la esa región. Por otro lado, otros países han adoptado las estrategias del “regionalismo postliberal”, que inciden en su dimensión política y de seguridad y en la búsqueda de autonomía regional, con un papel más destacado de las políticas públicas en el desarrollo, en campos como la infraestructura y la energía. Sus expresiones institucionales serían un Mercosur ampliado y un perfil más político, con la incorporación de Venezuela, así como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Alianza de los Pueblos de nuestra América-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP)¹⁰.

10. Sobre esta cuestión, véase, entre otros, Sanahuja, J.A.: “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR”, en Serbin, A., Martínez, L. y Ramanzini, H. (coords.), *El regionalismo “post-liberal” en América*

III. Las políticas de cooperación en América Latina y el Caribe: entre los Objetivos del Milenio, las agendas de renta media y la cooperación Sur-Sur

La redefinición transnacional de las agendas de desarrollo y la cooperación

Los procesos de globalización y transnacionalización suponen una creciente desterritorialización de los procesos de desarrollo, que limitan el alcance de las políticas adoptadas en los marcos nacionales para la reducción de la pobreza, el desarrollo socioeconómico, la sostenibilidad ambiental y la gestión de riesgos globales en ámbitos como la estabilidad financiera, la seguridad energética, el medio ambiente o los mercados alimentarios. Como ha señalado Ulrich Beck, en muchos ámbitos, para ser efectivas, las políticas nacionales de desarrollo habrán de “desnacionalizarse” y resituarse en marcos más amplios de cooperación internacional, con capacidad para movilizar la acción colectiva y asegurar la provisión de Bienes Públicos Globales y/o regionales.

A causa de este proceso de transnacionalización de la agenda de desarrollo, las políticas de cooperación ya no pueden limitarse a la clásica ayuda internacional y al patrón de relaciones Norte-Sur en el que en gran medida están basadas. Las agendas de cooperación internacional para el desarrollo trascienden la mera transferencia de recursos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) Norte-Sur y sus agendas de eficacia. Suponen responder a demandas crecientes de regulación de interdependencias económicas, sociales, ambientales o de seguridad, como los flujos comerciales y de inversión, las migraciones y las remesas o el cambio climático y la energía, entre otras cuestiones de alcance transnacional. Ello requiere, tanto en los países avanzados como en desarrollo, de una visión más amplia de políticas de desarrollo global, más que de políticas de ayuda.

En esa política global de desarrollo, el cumplimiento del principio de coherencia de políticas es uno de los principales retos. Como es sabido, este principio parte de la constatación de que la ayuda constituye solo un capítulo, y no siempre el más importante, del conjunto de políticas que afectan a los países en desarrollo —comercial y agrícola, las relacionadas con la inversión extranjera, la inmigración y asilo, o la

Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, 2012, Buenos Aires, CRIES, pp. 19-72; McDonald, L. y Tuckert, A. (eds.), *Postneoliberalism in the Americas*. Londres, Palgrave Macmillan; y Tussie, D. y Rigiroszi, P. (eds.), *The rise of post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*. Dordrecht, Springer.

paz y la seguridad—, cuyos efectos son mayores que los de la ayuda, pudiendo hacer fútiles los esfuerzos para aumentar su volumen y mejorar su calidad, si esas políticas operan en sentido contrario. En esos objetivos de coherencia de políticas no solo son relevantes las políticas nacionales, los actores internos y las dinámicas endógenas que promuevan una actuación más coherente y efectiva a favor del desarrollo. Una variable importante son las normas y estándares internacionales, adoptadas en marcos regionales y globales. En la medida que se amoldan a esas normas y estándares —es decir, al “regionalizarse” o “multilateralizarse”—, las políticas nacionales de cooperación y desarrollo podrán situarse en marcos de gobernanza regional y global del desarrollo que promuevan su coherencia y efectividad.

Más allá de los ODM: las agendas de desarrollo de los países de renta media de América Latina

Por contar con una significativa proporción de su población en situación de pobreza extrema, los ODM y sus metas de reducción de la pobreza han tenido una indudable relevancia para América Latina y el Caribe. No obstante, esa agenda ha respondido en mayor medida a las necesidades de los países de renta baja y los menos adelantados (PMA) en África o Asia, regiones que han ido recibiendo más AOD en desmedro de la que se concedía a América Latina¹¹. A la postre esa agenda, a menudo interpretada de forma reduccionista, responde a las agendas de desarrollo de América Latina de forma parcial y limitada, dado que en ella la pobreza no es consecuencia de la falta de recursos, sino de la desigualdad y la exclusión, de debilidades institucionales y de una “economía política del mal gobierno” de la que se benefician las élites tradicionales.

La agenda de los ODM, por otra parte, pone el acento en las transferencias de AOD como instrumento básico de financiación del desarrollo y de inversión social. Sin embargo, en la mayor parte de América Latina, al estar ubicada en la franja de ingresos medios, la ayuda para sostener programas sociales ha ido perdiendo relevancia. No es el caso, obviamente, de los países más pobres. Pero la mayoría de los que se ubican en el grupo de renta media-baja (PRMB), y todo el grupo de renta media-alta (PRMA), pueden recurrir a otras fuentes de financiación externa, y muchos han puesto en marcha amplios programas sociales financiados con recursos internos, en lógicas que aúnan redistribución e inversión social. Además, la ayuda que la región ha recibido

11. Sanahuja, J. A: “Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la Cooperación Sur-Sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe”, *Pensamiento Iberoamericano*, 2011, nº 8, pp. 195-222.

ha sido a menudo un (mal) sustituto de políticas de cooperación más amplias, en las que, como se indicó, el comercio, la deuda, la transferencia de tecnología o las reglas que regulan la IED tendrían tanta o más importancia que la AOD.

Algo similar puede decirse de la denominada Agenda de Eficacia de la Ayuda, planteada por la Declaración de París (2005) y la Agenda de Acción de Accra (2008). Esta agenda abordó aspectos críticos: evitar la fragmentación de la ayuda y la proliferación de donantes mediante el liderazgo y fortalecimiento de capacidades del país receptor, una actuación más coordinada de los donantes, una mayor responsabilidad y rendición de cuentas... Pero hay que recordar que esta agenda, muy tecnocrática, se centró en los flujos de AOD, dejando fuera las exigencias de coherencia en asuntos de comercio, deuda, IED, inmigración y remesas, acceso a la tecnología, política sobre drogas ilícitas o exportaciones de armas.

En un proceso de “repolitización” de la Agenda de Eficacia de la Ayuda, el debate se amplió para incluir otros actores —ONG, gobiernos locales, sector privado, donantes emergentes...— y, sobre todo, para abordar la gobernanza de la cooperación al desarrollo, en el marco del cambio de las relaciones Norte-Sur y el ascenso de los países emergentes. En el Foro de Alto Nivel de Busan (2011) se trataron estas cuestiones, reconociéndose el papel de la cooperación Sur-Sur (CSS) y la necesidad de una asociación global para un desarrollo eficaz más allá de los tradicionales patrones Norte-Sur de la ayuda al desarrollo.

En este contexto, hay que destacar de nuevo la relevancia de las agendas de cooperación con países de renta media. Conforme a lo ya indicado, una política de cooperación adaptada a los desafíos de los PRM debería centrarse en agendas más amplias de desarrollo y cohesión social, y especialmente las políticas que tratan de enfrentarse a los factores de vulnerabilidad de las “trampas de ingreso medio”, y redirigir la AOD a objetivos relevantes dentro de esa agenda. En los más pobres y en algunos PRMB puede seguir siendo necesario que la AOD se oriente a financiar gasto social, pero en los otros habría otras prioridades. Frente a una visión reduccionista de los objetivos internacionales de desarrollo y los ODM, esta agenda proporcionaría una nueva racionalidad para la cooperación con la región, y un marco más amplio para el debate sobre la eficacia de la ayuda planteado por París y Accra. En particular, cabe señalar los siguientes ámbitos¹²:

12. Un examen más amplio de esta cuestión en el estudio de Morazán, P. (dir.), FIAPP, Sanahuja, J. A. y Ayllón, B., *Una nueva política de desarrollo de la Unión Europea con América Latina*, Bruselas, Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Externas, 2012.

- *Fortalecimiento institucional para la cohesión social*: la mejora de las capacidades del Estado para ampliar su base fiscal, mejorar la efectividad, la eficiencia y la progresividad del gasto público y de las políticas sociales, con las ya mencionadas lógicas que simultanean inversión social y redistribución de la riqueza, y las políticas que promuevan el empleo decente, son elementos clave para promover la cohesión social; también lo son la mejora de las capacidades para proveer bienes públicos, como la seguridad ciudadana, para gestionar conflictos distributivos, y para regular adecuadamente los mercados a favor del interés general.
- *Mejora de la inserción internacional mediante la integración regional, las políticas de competitividad y el acceso a los mercados externos*. El regionalismo y la integración sigue teniendo un papel clave para los PRM de América Latina y el Caribe, por su contribución al desarrollo del tejido productivo y el empleo, a la mejora de la competitividad, a la gobernanza y el fortalecimiento institucional y a la provisión de bienes públicos regionales. Entre ellas destacaría la convergencia macroeconómica y las políticas sectoriales de infraestructura y energía y, especialmente, la mejora de la productividad mediante las transferencias de tecnología, la incorporación de conocimiento y el fortalecimiento de los sistemas nacionales de I+D+I. En este contexto es relevante la “cooperación económica avanzada” para promover la calidad social y ambiental de los elevados flujos de IED que recibe la región. Se requiere también una apertura comercial bien planteada, a través de acuerdos —sea la integración regional Sur-Sur o los TLC Sur-Norte— que aseguren el acceso a mercados, alienten la inversión de calidad e incentiven la innovación y la competitividad; pero que también reconozcan las asimetrías, y dejen espacio para políticas activas que atenúen los costes del ajuste e impulsen la transformación productiva.

Tendencias entre los donantes: el caso europeo

En este contexto, cabe observar la tendencia de algunos donantes importantes a reducir su ayuda al desarrollo a la región, aunque ello no signifique necesariamente que se asuman las agendas y políticas de cooperación con los países de renta media. Un caso significativo es el de la UE, que junto con sus Estados miembros es con notable diferencia el principal donante de AOD a la región. A través del llamado *Programa para el cambio*, vinculado al nuevo ciclo presupuestario 2014-2020, la UE pretende concentrar su ayuda en un número más reducido de prioridades políticas —democracia, derechos humanos y “crecimiento integrador”—, así como en los países más pobres y los Estados frágiles. En este enfoque tiene un papel clave el criterio de diferenciación,

que pretende adaptar la ayuda de la UE a un mundo en el que el crecimiento económico de los países emergentes los sitúa en nuevo papel como “socios” para hacer frente a desafíos globales, y no en el rol tradicional de receptores de AOD “clásica”. Por ello, la ayuda deberá concentrarse en los países más pobres —en particular, en África Subsahariana— y en la vecindad del Mediterráneo, donde las “primaveras árabes” han planteado nuevos desafíos para la UE. A partir de esas prioridades se partirá, como criterios de asignación de la ayuda, de las necesidades de desarrollo, de criterios de vulnerabilidad y fragilidad, del acceso a fuentes de financiación y la capacidad de movilizar recursos internos y externos, el compromiso de cada país con las reformas, y el “valor añadido” que pueda aportar la UE.

Siguiendo el principio de diferenciación, el proyecto legislativo del nuevo Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) de la Comisión ha propuesto la supresión de la ayuda bilateral a 19 países de renta media alta, incluyendo India e Indonesia. De ellos, 11 son países de América Latina y el Caribe, que, de esta forma, se “graduación” como receptores de ayuda de la UE con lo que solo quedarían 6 países latinoamericanos como receptores de ayuda bilateral. Es la región que experimentará el mayor cambio de estatus dentro de la cooperación de la UE¹³.

La lógica de “graduación” se observa también en otros instrumentos de cooperación al desarrollo de la UE que atañen al comercio, como el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG). En octubre de 2012 se aprobó una nueva regulación de este mecanismo de acceso preferencial para países en desarrollo. Con el objeto de concentrar sus beneficios en los países más pobres, se “graduación” como beneficiarios a los PRMA. Junto a países como México y Chile, que disfrutaban de un régimen distinto con sus acuerdos de asociación con la UE, en 2014 dejarán de ser beneficiarios del SPG Argentina, Brasil, Cuba, Uruguay y Venezuela.

La drástica reducción de la ayuda de la UE a América Latina y el Caribe es más visible si se atiende a la distribución de los recursos prevista por el marco financiero plurianual 2014-2020 para las acciones exteriores. Los países “graduados” podrán acogerse a programas regionales relacionados con riesgos globales y seguirán siendo beneficiarios potenciales de ayuda del programa de autoridades locales y sociedad

13. Los países en los que se suprimirá la ayuda bilateral, según la propuesta de la Comisión, serían los siguientes: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. Quedarían como países elegibles Bolivia, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Paraguay. Véase Comisión Europea (2011), *The Multiannual Financing Framework: The Proposals on External Action Instruments*. Bruselas, Comisión Europea, memo/11/878, 7 de diciembre.

civil, para ONG y actores descentralizados, y del instrumento de democracia y derechos humanos, abierto a todos los países en desarrollo. Sin embargo, se les excluye del Instrumento de Cooperación al Desarrollo, el que cuenta con más recursos, y solo podrán ser objeto de programas bilaterales a través del “Instrumento de Asociación”, destinado a todos los países de mayor renta, que solo representa 1,2% de los recursos totales y que, como señala la Comisión, tiene como objetivo primordial promover los intereses de la UE, y no las metas internacionales de desarrollo.

La propuesta de la Comisión ha sido objetada desde América Latina, y en especial desde algunos los PRMA que se “graduarán”, si bien otros la han acogido con satisfacción, valorándola como un reconocimiento de su ascenso económico y social de su nueva identidad internacional como “países emergentes”. Como se indicó, con alrededor de 750 millones de euros anuales, la ayuda actual de las instituciones comunitarias es muy pequeña respecto a otras vías de financiación del desarrollo a las que accede la región, que además disfruta de un ciclo de bonanza en las exportaciones de materias primas. Pero que se pueda prescindir de esos fondos no significa que no exista una elevada “demanda insatisfecha” de cooperación de la UE en ámbitos como la promoción de inversiones en infraestructura, las energías renovables y las tecnologías ambientales, la ciencia y tecnología, o la educación superior.

Por lo tanto, lo que se requiere es otro tipo de cooperación avanzada, que permita consolidar los avances y hacer frente a los retos aún presentes, en campos como el fortalecimiento institucional, la gobernanza, la gestión de riesgos globales, o el conocimiento y la tecnología. Sin embargo, en las propuestas de la Comisión “diferenciación” no parece significar “otra” cooperación, sino su rápida desaparición. No se trata solamente de la cooperación de las instituciones de la UE, pues la mayor parte de los Estados miembros, con la notable excepción de España, se han retirado de la región. Esa interpretación se relaciona con el criterio empleado: como ha señalado el Parlamento Europeo o el análisis académico, se trata de un indicador muy pobre, que enmascara los problemas aún presentes de desigualdad; y que no tiene presentes los riesgos y factores de vulnerabilidad de la región ante un cambio de ciclo u otros factores adversos¹⁴. En particular, de las propuestas de la Comisión parecen desprenderse que los objetivos de lucha contra la pobreza se limitan a los países más pobres, y que la UE adopta un enfoque de mínimos para los PRM en el que se renuncia a contar

14. Véase, por ejemplo, la propuesta alternativa de Tezanos, S. (2012), *Conglomerados de desarrollo en América Latina y el Caribe: una aplicación del análisis de la distribución de la asistencia para el desarrollo*, Santiago de Chile, CEPAL; LC/L. 3507, julio.

con instrumentos financieros para apoyar la lucha contra la pobreza y la desigualdad, y otros objetivos de cohesión social, y se desentiende de estas cuestiones pese a que, según el Tratado de Lisboa, son principios fundamentales de su acción exterior¹⁵. A la postre, la UE parece no haber asumido una estrategia de cooperación con los PRM que pueda ser relevante para reducir la pobreza y la desigualdad. Ello también puede condicionar la credibilidad y efectividad del diálogo político en esta materia, que en la “Asociación estratégica birregional” tiene gran relevancia.

Pese a estas carencias, el “Programa para el cambio” ofrece significativas oportunidades para reorientar la cooperación de la UE hacia nuevas prioridades, más relevantes para los PRM de América Latina. Como objetivos novedosos, se proponen acciones para afrontar conjuntamente los riesgos globales y mejorar la provisión de Bienes Públicos Globales, mejorar la vinculación de la seguridad y la fragilidad estatal. En particular, los países “graduados” de la ayuda bilateral del ICD podrán acogerse a los programas temáticos de ese instrumento orientados a “bienes públicos y riesgos globales”, como medio ambiente, cambio climático, energía, migraciones o agricultura. Por ello, la cooperación regional de la UE constituye una oportunidad para promover la agenda de cooperación con PRM, y apoyar las propuestas de la Asociación Estratégica Birregional en áreas como cambio climático, medio ambiente y energía; en las políticas de I+D+i, y en particular, la conformación del espacio eurolatinoamericano del conocimiento y de la educación superior; y en materia de cohesión social y apoyo a la integración regional y el regionalismo. La estrategia de la UE, basada en la firma de Acuerdos de Asociación, aún supone oportunidades y retos de gran magnitud en lo referido al comercio y las inversiones de calidad social y ambiental, que exigen mecanismos de apoyo a las políticas complementarias o de acompañamiento en materia de competitividad, acceso a los mercados, y tratamiento de las asimetrías y de los costes del ajuste, que se adecúen a los países de renta media.

El ascenso de la cooperación Sur-Sur en el ámbito iberoamericano: nuevos actores e instrumentos

En este panorama hay que ubicar, por último, la creciente relevancia de la cooperación Sur-Sur. El ascenso de la región y en particular de algunos países se observa también en su creciente implicación en mecanismos de cooperación Sur-Sur (CSS),

15. Furness, M. y Negre, M. (2012), “Can the EU help developing countries fight inequality?”, Bonn, German Development Institute (DIE), disponible en <http://www.europesworld.org>

en muchos casos como expresión de nuevas visiones del regionalismo. Con ello, un buen número de países deja atrás su tradicional estatus de receptores de AOD. En América Latina y el Caribe, en particular, la CSS ha experimentado un fuerte crecimiento tanto en acciones realizadas, como en los recursos movilizados. Esta realidad pone de manifiesto la voluntad y capacidad de la región para contribuir, desde sus capacidades y experiencia, a los ODM y las metas internacionales de desarrollo, así como a la provisión de bienes públicos regionales y globales¹⁶.

Hay pruebas suficientes de que la CSS desplegada en la región tiene ventajas sobre la cooperación Norte-Sur en aspectos como la apropiación, la legitimidad y la relación coste-eficacia. Puede estar basada en una mejor comprensión de los problemas del desarrollo de la región, utilizar instrumentos innovadores y facilitar ideas y recursos más adaptados a las circunstancias locales. El impacto positivo en el desarrollo de algunos programas está fuera de discusión. Sin embargo, muchas de las críticas que se hacen, correctamente, a la cooperación Norte-Sur por responder a intereses no explicitados de política exterior también se pueden dirigir a la CSS, y sería cínico o ingenuo ignorar que en América Latina la CSS también responde a esos intereses, y no solo a sus valores y principios declarados. Por ello, aunque pueda conceptualizarse como mecanismo de solidaridad política, y no de cooperación al desarrollo según los parámetros convencionales, la CSS de América Latina y el Caribe no puede eludir las exigencias de eficacia, responsabilidad, rendición de cuentas y transparencia de toda política pública. No se trata, como se ha alegado, de agendas impuestas desde el Norte, sino de cuestiones que la CSS ha de asumir por elementales razones de responsabilidad democrática, y de cara a ganar legitimidad en el debate sobre la reforma de la gobernanza global de la ayuda.

En este contexto, tanto para la cooperación bilateral de España y Portugal, como para la cooperación de la UE, es necesario abordar adecuadamente la realidad de la CSS de América Latina y el Caribe, y en particular la puesta en marcha de mecanismos de cooperación triangular, como ya está ocurriendo con la cooperación española y de otros Estados miembros. Es necesario, por el lado europeo, una mejor comprensión de este fenómeno y la adopción de modalidades de colaboración adecuadas dentro de los programas regionales con América Latina previstos en la propuesta del nuevo ICD.

16. Véanse al respecto los informes anuales sobre la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, elaborados por SEGIB.

IV. Después de los ODM: América Latina ante los posibles escenarios y visiones de las políticas de cooperación y la ayuda al desarrollo

La finalización del ciclo de los ODM en la cooperación internacional al desarrollo plantea un debate de gran relevancia sobre las metas de desarrollo global y las políticas, actores y recursos que han de movilizarse para alcanzarlas. Las tendencias de cambio en el sistema internacional y las nuevas cartografías de la pobreza y la desigualdad internacional y global definen una situación de partida notablemente distinta a la de 1990 o 2000, cuando se establecen las agendas de lucha contra la pobreza y los ODM.

Es posible y necesario abordar ya el debate sobre los posibles escenarios y visiones que pueden definir el futuro de la cooperación internacional y el desarrollo global a partir de 2015. Escenarios y visiones, en la medida que, por un lado, se proyectan tendencias ya observables en la cooperación internacional y el sistema de ayuda —los cambios en la composición y distribución geográfica de la pobreza, las tendencias observables en cuanto a crecimiento económico y desarrollo social en los países en desarrollo, las pautas de asignación geográfica, sectorial y por niveles de renta de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)—; y, por otro lado, se analizan las visiones y políticas de los actores de la cooperación al desarrollo, que responden a motivaciones y opciones ideológicas, a su identidad y preferencias de valores como actores internacionales. Desde el punto de vista metodológico, un ejercicio de definición de escenarios no debería limitarse a proyectar de manera mecanicista hechos y tendencias previsibles o ya materializados a partir de modelos sistémicos o computacionales. Debería considerar también que la definición misma de esos modelos y la selección y ponderación de variables no es ajena a las preferencias de los actores implicados, y por ello no puede ser “neutra”: los escenarios se configuran como visiones de futuro más o menos deseables para los diferentes actores internacionales en función de sus respectivos intereses, identidad y valores, y movilizan la acción social y política para su materialización.

A partir de estas consideraciones, así como de los elementos trazados en las secciones anteriores, surgen tres grandes escenarios, en tanto proyección de tendencias y expresión de visiones de los actores de la cooperación internacional al desarrollo: el que podría denominarse ODM-*redux* u ODM 2.0, que da continuidad y se enfoca de manera mucho más nítida en la agenda de lucha contra la pobreza extrema de los ODM; los Objetivos de Seguridad Post-2015 (OS-2015+), con una agenda de desarrollo altamente securitizada, que daría prioridad a los Estados frágiles y a las vecindades

inestables, en función de objetivos de seguridad de los donantes; y en tercer lugar, la Asociación Global para el Desarrollo Post-Busan, que a partir de una visión más amplia del desarrollo plantea la necesidad de acuerdos globales para una gobernanza efectiva de la cooperación internacional, en la línea de lo planteado por el Foro de Alto Nivel de Busan, en Corea del Sur, en diciembre de 2011. Como corresponde a una metodología de escenarios, se presentan aquí de manera estilizada, asumiendo el carácter inherentemente híbrido de los acuerdos y políticas que resultarán del actual proceso de definición de las metas internacionales de desarrollo que habrán de suceder a los ODM después del año 2015.

ODM-*redux*: prioridad a la lucha contra la pobreza extrema

El enfoque minimalista, que podría denominarse “ODM-*redux*”, daría continuidad a los ODM, se limitaría a objetivos de reducción de la pobreza extrema y el hambre. Las implicaciones de esta agenda en cuanto a prioridades geográficas y sectoriales e instrumentos de intervención son evidentes: una mayor orientación a los PMA y los países de bajo ingreso, y de forma transitoria y/o residual en países de renta media-baja (PRMB), que paulatinamente se “graduarían” como receptores de ayuda, como otros PRM; ello comporta una mayor concentración en África Subsahariana y Asia meridional y sudoriental. En términos sectoriales, en los sectores sociales básicos (SSB) como nutrición, agua potable u saneamiento, educación primaria y salud básica e inmunización. Finalmente, en esta visión la AOD retiene un papel central como instrumento de cooperación, en un esquema de relaciones clásico en las relaciones Norte-Sur.

Aunque este enfoque responde a imperativos ineludibles de dignidad humana, se trata de una agenda limitada, que gira en torno a las transferencias de AOD y no a otros instrumentos de desarrollo, deja fuera de la agenda los problemas de pobreza no extrema y de desigualdad, así como a los PRM de América Latina, tanto como países en desarrollo, como en su papel potencial de donantes. Las opciones de la UE y su limitada interpretación del principio de diferenciación, respaldadas por un amplio grupo de Estados miembros, anuncian o prefiguran este enfoque, en el que solamente los países más pobres de América Latina y el Caribe, como Haití, Honduras y Nicaragua, y en menor medida Bolivia y Paraguay, podrían aspirar a recibir ayuda y atención de los donantes.

En este contexto, los países avanzados pueden promover un nuevo paradigma de relaciones con los países emergentes, más horizontal, para el que en muchos casos se emplea el término “asociación” o “partenariado”, para perseguir sus legítimos intereses

económicos —comercio, inversiones, protección de la propiedad intelectual...— en los países emergentes. Al mismo tiempo, al mantener la AOD y las preferencias comerciales para los más pobres, se preserva la identidad y autopercepción benevolente de los países más ricos como “buenos ciudadanos internacionales”. También se da respuesta a las agendas de eficacia de la ayuda, que abogan por una mayor concentración de la misma, conforme a una mejor división del trabajo entre donantes. Puede satisfacer a las ONG “clásicas”, que mantendrían su papel como subcontratistas para la canalización de AOD pública o de fondos privados procedentes de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE), al tiempo que se mantiene su identidad y legitimidad como actores en la lucha contra la pobreza extrema. Algunas ONG o fundaciones internacionales, como la Fundación Bill y Melinda Gates, han abogado enérgicamente a favor de este enfoque por coincidir con una visión y estrategia centrada en la pobreza extrema. Los propios países emergentes, por otro lado, rechazan de manera creciente el estigma internacional que supone ser receptor de AOD, que se considera dañino para su autopercepción como potencias en ascenso. En suma, el escenario “ODM-*redux*” se adaptaría bien a las necesidades y objetivos de los distintos actores implicados en cuanto a sus intereses, identidad y valores, y de ahí que sea una visión en la que puedan encontrar fácil acomodo, y un escenario plausible más allá de 2015.

Los Objetivos de Seguridad Post-2015: una visión “securitizada” orientada a los Estados frágiles, los conflictos armados y las vecindades inestables

Este escenario se basa en la materialización de una agenda de desarrollo altamente securitizada, que daría prioridad a los Estados frágiles, a países en conflicto o en situación de postconflicto y a las vecindades inestables, así como a los imperativos de la lucha contra la delincuencia transnacional organizada, el terrorismo transnacional o el control migratorio, al definir la inmigración como problema de seguridad, más que de regulación de los mercados laborales, en función de objetivos de seguridad de los países más ricos. El punto de partida es el fuerte peso que ha ido adquiriendo la seguridad tanto en los objetivos de política exterior y doméstica de los donantes, como en las políticas de cooperación internacional y ayuda al desarrollo, en particular a partir del 11-S y el lanzamiento de la “Guerra Global contra el Terror”.

Este enfoque, aunque no tan visible ya muy afianzado si se atiende al peso de los Estados frágiles en la distribución mundial de la AOD, solo daría prioridad a algunos países de la región, los más afectados por esas realidades, como Haití, Guatemala, Honduras o Colombia en el marco de una posible situación de postconflicto, al

margen de una visión más amplia de desarrollo. Es interesante observar que, dada la elevada correlación existente entre bajo nivel de renta, pobreza y fragilidad estatal, pudiera darse cierto grado de convergencia entre esta agenda y la “ODM-*redux*”, al menos en algunos países, como los que se han agrupado en categorías como los FRACAS, antes mencionada.

Este proceso de securitización es claramente observable en las estadísticas del CAD sobre de la asignación de la AOD mundial. Desde 2004 y hasta 2009, Irak se convirtió en el primer receptor mundial. Afganistán se situó en 2008 en la segunda posición mundial, y desde 2009 en la primera. También ha crecido la participación en la AOD mundial de otros Estados frágiles que además han estado implicados en la “Guerra Global contra el Terror”. Las asignaciones a los 43 países que el CAD categoriza como “Estados frágiles o afectados por conflictos” han sido las que más han aumentado, hasta alcanzar el 31% de la AOD total en 2008. Además, en ese año el 51% de la ayuda asignada a los Estados frágiles se concentraba en solo seis países y territorios, de los que cinco estaban directamente relacionados con la “Guerra Global contra el Terror”: Afganistán, Etiopía —un país clave en el derrocamiento de los Tribunales Islámicos y la estabilización de Somalia—, Irak, Cisjordania y Gaza y Sudán. A ello se suman las “primaveras árabes” y las amenazas presentes en el Sahel, que han planteado objetivos de estabilidad y seguridad que ya han sido declarados como prioritarios por donantes como la UE y sus Estados miembros.

La Asociación Global para el Desarrollo Post-Busan

Esta visión y este posible escenario parten de premisas diferentes a los dos anteriores. En primer lugar, parte de los cambios que se observan en el sistema internacional, y en particular en los intensos procesos de globalización y transnacionalización que se han producido en las últimas décadas. Estos procesos suponen una creciente desterritorialización de los procesos de desarrollo y limitan el alcance de las políticas adoptadas en los marcos nacionales e internacionales para la reducción de la pobreza, el desarrollo económico, la cohesión social, la gobernanza democrática, la sostenibilidad ambiental, la paz y la seguridad internacional, y la gestión de riesgos globales de creciente relevancia en ámbitos como la estabilidad financiera, la seguridad energética, o los mercados alimentarios. En el desarrollo, como en otros muchos ámbitos, se ha ido ampliando la brecha existente entre las demandas de gobernanza global que generan estos procesos de alcance transnacional y la naturaleza descentralizada del poder político, situado en *locus* del Estado-nación.

Esta agenda, además, sigue la estela de la Declaración de Busan (2011), junto con otras propuestas de Naciones Unidas, y de la agenda de desarrollo del G-20. Esta agenda, que podría denominarse “Asociación Global para el Desarrollo”, abarcaría, además de la ayuda, una mejor regulación del comercio, las inversiones, la migración o la transferencia de tecnología; la gestión de riesgos globales; y una adecuada provisión de bienes públicos internacionales. Junto a la pobreza extrema, esta agenda también abordaría los persistentes problemas de pobreza no extrema, de desigualdad y exclusión, con enfoques de cohesión social en los que convergen agendas de política social, por un lado, y de ciudadanía y gobernanza democrática, por otro. Esta agenda no excluye, sino que sitúa en un enfoque más amplio las dos anteriores; permite además contemplar los retos diferenciados de desarrollo de los PRM, así como su mayor potencial para contribuir a la provisión de Bienes Públicos Globales y movilizar recursos propios a través de la CSS.

Ello comporta una agenda amplia, orientada a establecer una gobernanza más inclusiva, representativa y legítima de la cooperación internacional para el desarrollo basada en un multilateralismo efectivo. Este daría respuesta a las necesidades de coordinación macroeconómica global, regulación del comercio, acceso y estabilidad de la financiación del desarrollo, incluyendo las reglas sobre inversión extranjera directa, la regulación adecuada de los flujos migratorios y las remesas, la preservación del medio ambiente, y la prevención y resolución de conflictos armados. Asume que el desarrollo es una problemática global, que no se limita a la reducción de la pobreza extrema, aunque la contempla como prioridad, y trasciende, por ello, un patrón de relaciones Norte-Sur clásico. A partir de una visión cosmopolita de los derechos de la persona, sitúa en el centro los problemas de la pobreza no extrema y de la desigualdad, reconociendo la relevancia de estas cuestiones para la cohesión social y la gobernanza democrática. Representa, por ello, una visión de la cooperación al desarrollo como “pacto social” global emergente, una vez que la globalización condiciona la viabilidad de los pactos sociales nacionales de postguerra, sea en su forma de Estado de Bienestar en los países ricos, o en su reformulación contemporánea en los países emergentes¹⁷.

Las agendas de cooperación internacional para el desarrollo, por todo lo anterior, trascienden la mera transferencia de recursos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Suponen responder a demandas crecientes de regulación de interdependencias

17. Véase, en particular, las propuestas de David Held, *Un pacto global. La alternativa socialdemócrata al Consenso de Washington*. Madrid, Taurus, 2005, y Dani Rodrik, *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*. Barcelona, Antoni Bosch, 2011.

económicas, sociales, ambientales o de seguridad, como los flujos comerciales y de inversión, las migraciones y las remesas, o el cambio climático y la energía, entre otras cuestiones de alcance transnacional. Ello requiere, tanto en los países avanzados como en desarrollo, de una visión más amplia de políticas de desarrollo global, más que de políticas de ayuda orientadas por intereses nacionales de carácter económico, político o estratégico-militar, o vínculos de identidad que a menudo siguen respondiendo a matrices postcoloniales de política exterior.

Más que en la AOD, que en cualquier caso debiera concentrarse en los países más pobres y en la lucha contra la pobreza extrema, en este escenario la agenda se traslada a un multilateralismo renovado y efectivo, capaz de generar normas eficaces y gozar de la necesaria representatividad y legitimidad. En este habría también incentivos para la implicación de las potencias emergentes, en la medida que obtengan mayor participación política —voz y voto—, y se asuman y se dé respuesta a las agendas de desarrollo de los PRM, y a cuestiones en las que estos países tienen mucho en juego, como la estabilidad macroeconómica y financiera internacional —afrontando, por ejemplo, los riesgos de “guerras de divisas”—, el acceso a los mercados o la estabilidad de los mercados agroalimentarios.

En este último enfoque de la “Asociación Global para el Desarrollo”, América Latina y el Caribe y la Comunidad Iberoamericana pueden tener un papel más relevante promoviendo la especificidad, demandas y contribución potencial de los países de renta media a las agendas de desarrollo “post-ODM” que deberán definirse y promoverse a partir de 2015, evitando enfoques limitados y reduccionistas que dejen al margen a la región. Esta ha de seguir participando en el sistema de cooperación internacional al desarrollo como destinataria de fondos para afianzar los avances hasta ahora logrados y para hacer frente a “cuellos de botella” propios de los PRM. Pero la Comunidad Iberoamericana puede movilizar recursos propios, a partir de su experiencia y aportes en la cooperación Sur-Sur y triangular; reúne a actores importantes para la provisión de Bienes Públicos Globales y regionales y para hacer frente a “males públicos” globales; y puede también hacer un aporte relevante a la gobernanza global de desarrollo. En esa labor, las cumbres y otras instancias intermedias pueden contribuir a la definición de las agendas y las políticas en ámbitos multilaterales —Naciones Unidas, G-20...—, así como de cara a la UE, que como actor global, y donante que representa, en conjunto, más de la mitad de la AOD global, tiene un papel muy destacado en la definición de dichas agendas y metas globales de desarrollo.

PARTE II

La cooperación al desarrollo de los socios tradicionales



La cooperación de España con América Latina

Rafael Garranzo

Director de Cooperación para América Latina y el Caribe de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID)



I. La necesidad de un cambio en la cooperación de España con América Latina

Este año 2012 hemos conmemorado el 25 aniversario de la presencia formal de la cooperación española en El Salvador y Guatemala. El año próximo celebraremos el 25 aniversario de la creación de la AECID. Sucede todo ello a la espera del nuevo Plan Director que habrá de dar las orientaciones básicas de nuestra cooperación para los próximos cuatro años y en un contexto de crisis financiera que ha traído consigo un recorte excepcional de los recursos para la cooperación al desarrollo por parte de España.

No es extraño, pues, que a la hora de enfrentarnos a esta nueva etapa, lo hagamos con la conciencia de que es necesario transformar algunos de los elementos de nuestra cooperación con la región. En algunos casos, transformar significa profundizar, en otros, reorientar y en otros, cambiar. Todo ello sobre la base de lo construido a lo largo de estos veinticinco años por la cooperación española que constituye un capital importante y sobre cuyo balance tendremos ocasión de reflexionar especialmente a lo largo de 2013.

Las razones que justifican un repensar de nuestra cooperación en América Latina son de variada naturaleza. Me gustaría mencionar cuatro y concentrar las siguientes líneas en las dos primeras, pues son las que más impactan en la redefinición de nuestros programas.

La nueva realidad de la región

Antes que nada, hay que revisar nuestra cooperación simplemente porque la realidad de la región ha evolucionado. Ha habido, en primer lugar, un crecimiento económico generalizado aunque desigual que hace que, si lo medimos por el nivel de renta, la región sea cada vez menos homogénea y, consecuentemente, no pueda ser objeto de una aproximación uniforme. Es este nivel de desarrollo alcanzado por varios países de la región lo que explica que muchos socios, incluida la UE, reduzcan el número de países con los que mantienen diálogos y acuerdos de cooperación. En nuestro caso, debemos recordar que ya en el todavía vigente Plan Director se había excluido a Chile como país receptor de AOD, decisión que no se llevó a cabo en parte por la expresión de solidaridad tras el terremoto de febrero de 2010.

Pero la región ha variado en muchos otros aspectos; por ejemplo, en su dinámica subregional. Latinoamérica conoció una primera generación de experimentos de integración y de cooperación regional que debían mucho al modelo europeo. Hoy día, la dinámica subregional está muy viva, pero con enfoques menos ambiciosos desde el punto de vista institucional, menos burocráticos y más pragmáticos. Para países como España, que hemos apostado siempre por apoyar los procesos regionales, este hecho amerita una reflexión.

Por otro lado, se han consolidado nuevos temas en la agenda, como el de seguridad y desarrollo. La cooperación en la región estuvo en sus orígenes muy vinculada al apoyo a los esfuerzos de las sociedades latinoamericanas por salir de procesos internos de violencia. La violencia de hoy en día es de naturaleza diferente y castiga de modo desigual a los países (en estos momentos de manera más aguda a los centroamericanos, aunque en algunos aspectos los niveles de violencia en Venezuela son equiparables o peores al de algunos de ellos). En cualquier caso, todos los análisis que sobre ella se hacen, y son ya legión, insisten en la inseguridad como freno al desarrollo.

Otra modificación que se ha producido tiene que ver con la demanda de los países socios. A medida que los países latinoamericanos se hacen más sólidos financieramente, la demanda de cooperación enfatiza menos el trasvase de recursos financieros para solicitar más procesos de transferencia de conocimiento y acompañamiento en procesos de transformación institucional, así como en el diseño de políticas públicas.

Ha cambiado igualmente la arquitectura de la cooperación en la región. Si hasta ahora estaba dominada por la cooperación de los socios tradicionales, bilaterales

y multilaterales —junto a la cooperación iberoamericana derivada del sistema de Cumbres—, en estos años hemos visto aparecer nuevos actores. Hoy vamos a hablar aquí de uno de ellos, China, pero no es el único. Hay que contemplar igualmente la emergencia del sector privado y, sobre todo, la importancia de la cooperación Sur-Sur, que se ha convertido en unos de los temas favoritos de la agenda de desarrollo y en el que hay que decir que Latinoamérica está siendo un auténtico laboratorio de experiencias y de ideas que, sistematizadas, están orientando a otras regiones. Como un correlato a este crecimiento de la cooperación Sur-Sur, asistimos a un fortalecimiento de experiencias de cooperación triangular.

Cambios en la situación de España

Pero no es solo la región la que ha evolucionado. España también ha cambiado y su cooperación tiene que adaptarse a esta nueva realidad. Ha cambiado nuestra situación financiera. Urgidos por la obligación de cumplir un objetivo de déficit del 3% para el año 2013, hemos visto cómo se ha recortado la AOD hasta pasar a representar en 2012 un 0,22% de nuestra RNB, cuando en 2009 nos movíamos en porcentajes del 0,46%. Todo ello significa la incapacidad de mantener el despliegue y la totalidad de los programas que la cooperación española mantenía hasta ahora, exigiéndonos un ejercicio de concentración geográfica y sectorial.

Este proceso de concentración no deriva únicamente del recorte financiero sufrido por la cooperación española. La recomendación de una mayor focalización se contiene igualmente en la última revisión del CAD. Tengamos en cuenta que, mientras las grandes agencias de desarrollo tienen como media presencia en 23 países, la AECID había abierto oficinas en más de 50. La dispersión sectorial era igualmente notable.

Esta carencia de recursos financieros está afectando a todos los actores de la cooperación española, no solo a la Administración general sino, y muy especialmente, a la capacidad de realizar cooperación de otras administraciones (la autonómica y la local). Dada la enorme dependencia que las ONGD tienen en España de la financiación pública, es fácil deducir el impacto que esta situación tiene en las mismas. Por otro lado, va creciendo en España la voluntad del sector privado de participar en iniciativas de cooperación al desarrollo (Alianzas Público Privadas) y Latinoamérica está siendo un buen laboratorio en este sentido.

En cuanto a la capacidad de consenso respecto a las políticas de desarrollo, tanto entre los partidos políticos como en la sociedad civil está aguantando el tirón. Es obvio que una situación como la actual favorece las voces discrepantes respecto a la oportunidad de una política fuerte de desarrollo, pero los datos de opinión y el contenido de los debates en las comisiones de cooperación del Congreso permiten concluir que el compromiso solidario español, especialmente con Latinoamérica, sigue vigente.

Otros cambios que afectan al sistema de cooperación

A los cambios habidos en América Latina y en España habría que añadir otros dos factores que, en esta ocasión, vamos a dejar fuera del comentario. Por un lado, se encuentra el debate sobre cuáles son los motores del desarrollo. Desde que los gobiernos comenzaron a practicar políticas en este ámbito, a la hora de establecer sus prioridades de actuación se han basado en los diagnósticos sobre cuáles de ellas eran capaces de romper los frenos al desarrollo; en ocasiones se ha puesto el énfasis en las infraestructuras, en las instituciones, en el desarrollo del sector privado, etc. En paralelo, y como cuarto elemento que determina la necesidad de reformular nuestra política de cooperación hacia la región, debe citarse la agenda de objetivos internacionalmente consensuada y que, en este caso, tiene que ver con la definición de la agenda post-2015.

II. Repensando la cooperación de España con América Latina

Teniendo en cuenta los factores mencionados anteriormente, ¿hacia dónde deberíamos reorientar nuestra cooperación en América Latina? Les expongo a continuación algunas de las líneas en las que estamos trabajando desde la AECID.

Redefinición de las bases de la cooperación española con la región

El desarrollo económico alcanzado por determinados países en la región nos obliga a replantearnos la pertinencia de mantener los actuales programas de cooperación con ellos o bien, como preferimos, optar por modificar su naturaleza. Esto nos lleva a un replanteamiento de nuestro despliegue en la zona. Respecto a los países con los que mantenemos los programas actualmente vigentes, es necesario que procedamos a una revisión de su contenido:

Concentración geográfica de los programas de ayuda financiera. Como ya hemos dicho, los niveles de desarrollo de determinados países de la región no permiten justificar la permanencia de programas de cooperación tradicionales con varios países. Por eso, el Plan Director prevé que se cancelen los actuales programas en México, Uruguay, Chile, Argentina, Brasil, Venezuela, Panamá y Costa Rica. Todo ello se hará gradualmente, de manera consensuada, garantizando un adecuado cierre de los programas y sustituyendo los mismos por nuevos marcos de asociación entre estos países y la AECID a los que nos referiremos en otro apartado.

Redefinición del despliegue en la región. Todo ello tiene que afectar a nuestro despliegue en la región. En la actualidad España cuenta con veinte Oficinas Técnicas de Cooperación, cuatro Centros de Formación y quince Centros Culturales. El nuevo modelo de relación que estamos proponiendo con los países antes citados no requiere el trasvase de recursos financieros y, en ese sentido, no tiene lógica económica mantener unas oficinas en terreno cuyo coste de mantenimiento superaría ampliamente el volumen de recursos que han de manejar. Por eso se va a proceder, en una primera fase, a una reordenación de nuestra presencia en América del Sur, con el cierre de las OTCs en Argentina, Brasil, Chile y Venezuela y el rediseño de la OTC de Montevideo, que pasará a ser una Oficina regional.

En una segunda fase pasaremos a redefinir nuestro despliegue en México, América Central y el Caribe, aunque enfocando el ejercicio con una óptica diferenciada. En el caso de Panamá, se va a rediseñar la OTC para incorporarle nuevas funciones que justifiquen plenamente su permanencia. Se van a integrar en ella, junto a la gestión del programa bilateral (el antiguo y el nuevo), la dimensión de respuesta humanitaria que tiene la AECID en el país y que formalmente, hasta el momento, no formaba parte de la oficina. Se le van a sumar, igualmente, funciones de diálogo y de negociación con el conjunto de organizaciones del Sistema de Naciones Unidas que han establecido sus sedes regionales en Panamá y se está estudiando la posibilidad de crear un cuarto pilar para gestionar iniciativas de ayuda bilateral reembolsable en la región. En el caso de Costa Rica estamos estudiando la viabilidad de transformar la OTC, una oficina hasta ahora centrada en el programa bilateral, en un centro especializado en medio ambiente y desarrollo, teniendo en cuenta el valor añadido que ofrece el país en este sector. Y en el caso de México buscamos vías para crear sinergias entre nuestras Unidades de Cooperación en el Exterior para que haya una racionalidad económica en nuestro despliegue.

Rediseño de los Programas-País. Respecto a los países con los que mantenemos los tradicionales Programas-País, estamos procediendo a una revisión del contenido de

los mismos aprovechando, en varios casos, la necesidad de aprobar nuevos Marcos de Asociación. Antes que nada, debemos proseguir en un esfuerzo ya iniciado de concentración sectorial, lo que no siempre resulta fácil teniendo en cuenta la riqueza y pluralidad de nuestras relaciones y los intereses que se han ido generando con el tiempo en aquellos actores de nuestra cooperación especializados en los sectores de los que deberíamos desaparecer. Pero más allá de la necesidad de proceder a una mayor concentración sectorial, consideramos también que debemos prestar atención a nuevas modalidades y nuevas agendas de cooperación.

Concentración en sectores estratégicos

Obviamente, los sectores estratégicos de nuestra cooperación serán, en cada caso, resultado de la negociación del nuevo MAP con cada uno de los países sobre la base de sus prioridades de desarrollo y de nuestro posible valor añadido. En este ejercicio, y a partir de las demandas de cooperación ya recibidas, hay tres sectores a los que prestaremos gran importancia:

Transferencia de conocimiento. A lo largo de estos primeros meses de gestión, una de las demandas más constantes que hemos recibido de parte de los países socios es la de reforzar nuestros programas de formación y de transferencia de conocimiento. La gran apuesta de la cooperación española en este sector ha sido la del Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada (PIFTE) y la puesta en marcha de los Centros de Formación. La AECID dispone de cuatro Centros de Formación en Latinoamérica: el primero se creó en Santa Cruz de la Sierra, al que le siguieron los de Cartagena de Indias, Antigua (Guatemala) y, finalmente, el de Montevideo. A través de estos centros se canaliza la oferta de formación del PIFTE, destinada a funcionarios de las administraciones latinoamericanas con la colaboración de diversas instituciones públicas de la Administración española.

El nuevo Plan Director fija entre sus objetivos fortalecer los procesos de transferencia de conocimiento y entendemos que, para satisfacer esa meta, tenemos que reformar nuestra oferta de formación. Las líneas sobre las que estamos trabajando incluyen una diversificación de las actividades en nuestros centros, uniendo a las actividades formativas otras como la organización de encuentros o la creación de laboratorios de ideas. En cuanto a los cursos, buscamos complementar la tradicional oferta de formación a través del PIFTE con nuevos cursos, más enraizados en nuestros programas bilaterales de cooperación y estableciendo alianzas con otras instituciones

de desarrollo, muy especialmente con los organismos multilaterales con presencia en la región. Ya estamos trabajando acuerdos de formación con la FAO, con el BID y con la OEA, fortaleciendo así nuestra tradicional oferta, creando mejores sinergias con nuestros programas bilaterales y creando alianzas con otras instituciones. Queremos, también, llegar a acuerdos con los países de la región que tienen capacidades de formación de interés para otros países del área, y queremos igualmente poner en marcha una línea de formación para la propia sociedad civil.

Complementariamente a esta reforma queremos abrir un nuevo centro de formación; en este caso, un centro virtual. Los centros presenciales tienen un valor intrínseco por la naturaleza de la formación que allí se da, por los contactos directos que se generan y por las redes que crean; pero hoy en día, un programa de formación no puede ignorar la potencialidad que representan las nuevas tecnologías.

Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento. El *Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento* (FCAS) fue una iniciativa española presentada en la Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile, en la que se fijó el compromiso de dedicar 1.500 millones de dólares a programas en este sector. En cumplimiento de este acuerdo, se han destinado a la región recursos por más de 800 millones de euros, la mitad ejecutados directamente por la AECID y la otra mitad en coordinación con el BID. En una decisión controvertida, los fondos del componente bilateral fueron ya asignados a los países y a los proyectos cuando estos todavía no estaban diseñados. Debe tenerse en cuenta que proyectos de esta naturaleza tienen un ciclo de vida largo desde que se proponen hasta que se ejecutan. La identificación de la intervención, la formulación del proyecto, el análisis de su viabilidad y de las alternativas posibles, así como la elaboración de sus reglamentos operativos, sumado todo ello a los respectivos procesos nacionales para su aprobación, pueden llevar entre uno y dos años, por lo que la práctica habitual es transferir los recursos de manera gradual y acompañada con la ejecución de los proyectos. La temprana transferencia de los recursos permitió a España mantenerse en una posición de liderazgo en los datos sobre el porcentaje de AOD, pero significaba asumir determinados riesgos derivados de la colocación de los recursos en una fase tan temprana. En la práctica, se acorta el plazo de ejecución ya que las subvenciones del Estado tienen un plazo de vigencia que empieza a correr desde que se aceptan y transfieren los recursos, con lo que el tiempo real para la ejecución se reduce sensiblemente. A esto hay que añadir la impaciencia de las contrapartes que ven depositados en sus países los recursos y querrían iniciar la ejecución, a veces a costa de las garantías de estudio y diseño que garanticen la pertinencia y la viabilidad de la intervención, debilitando nuestra capacidad de negociación.

Finalmente, el tener depositados los recursos casi dos años antes de que se inicien las obras se traduce, en esos primeros dos años, en unos niveles de ejecución muy bajos, lo que daña la imagen de nuestro programa.

Otro de los problemas derivados de la rápida adscripción de los fondos es que forzó a una identificación acelerada de los proyectos, sin dar tiempo suficiente a un ejercicio de planificación ni a la construcción de un programa con adecuados indicadores de seguimiento y de impacto. Como consecuencia, el Fondo ha evolucionado más como una suma de proyectos individuales, cada uno meritorio en sí mismo, que como un programa global claramente estructurado. Hasta el momento, la Agencia no ha podido sacar la rentabilidad estratégica de una iniciativa de este calado, cuyos aspectos positivos son innegables. Con intervenciones por valor de 800 millones de euros en prácticamente todos los países de la región, la AECID tiene que convertirse en una agencia de referencia en agua y saneamiento en América Latina. Para ello, estamos reforzando la gestión del Fondo para dotarle de mayor coherencia programática (elaboración de un plan de actuación 2013-2016 del FCAS) reforzando las “señas de identidad” de la cooperación española en el sector: gestión integral del recurso hídrico, acceso al agua y saneamiento y gobernanza, desde el enfoque del derecho humano al agua y saneamiento. Trataremos de hacer especial hincapié en la gestión por resultados de desarrollo con el establecimiento de indicadores que nos permitan fijarnos objetivos y medir el impacto de nuestras intervenciones. Se está haciendo también un mayor esfuerzo de visibilidad y de presencia en foros internacionales sobre agua y saneamiento. Finalmente, y de acuerdo con la prioridad concedida en el Plan Director a la transferencia de conocimiento, se va a desarrollar una línea que permita una mejor comunicación de las experiencias y del saber acumulado a través de nuestras intervenciones.

Seguridad y desarrollo. La cooperación española nació muy ligada a los procesos de superación de la violencia en los países centroamericanos y a los de consolidación de las democracias en todos los países del continente. Veinticinco años después, la violencia vuelve a estar en el centro de la agenda aunque, como hemos dicho ya, se trata de una violencia de naturaleza diferente. Desde la Agencia consideramos esencial que nuestros programas enfoquen el problema de la violencia en todas sus manifestaciones, incluyendo la violencia local y la violencia de género. La lucha contra la criminalidad organizada es solo una de las dimensiones de la violencia en la región. Igualmente consideramos que debemos atender todas las fases, prevención y reinserción, como ha sido el enfoque tradicional; pero fortaleciendo también las capacidades de los Estados para la represión de esta violencia. Creemos que los programas deben

adaptarse al problema al que se enfrentan, lo que exige que en ocasiones hablemos de iniciativas locales y en otras de proyectos nacionales; asimismo, subrayamos la necesidad de aplicar enfoques regionales. Y finalmente, los programas que aprobamos deben basarse en demandas nacionales, evitando imponer modelos diseñados en otros contextos y que hayan surgido atentos a otras prioridades.

Hay otras áreas que no han sido mencionadas en los puntos anteriores. Esta no mención no debe interpretarse como una ausencia de interés ya que, como hemos dicho, los sectores habrán de surgir del proceso de diálogo con los países socios; pero no quiero dejar de señalar que no hacemos referencia a otras líneas tradicionales de actuación porque entendemos que están siendo enfocadas adecuadamente y que, en todo caso, merecerían una profundización más que una transformación. Por ejemplo, las políticas para la promoción de igualdad de género. España se ha posicionado en este tema como un referente en la región. Se ha trabajado fortaleciendo las instituciones, apoyando el diseño de las políticas públicas y luchando contra toda forma de discriminación o de violencia de género. El trabajo realizado ha sido muy positivo y no hay razones para cambiar de orientación.

Otra línea tradicional de trabajo ha sido el de atención a poblaciones indígenas y afrodescendientes. La AECID se dotó ya en 2007 de una Estrategia de Cooperación con los Pueblos Indígenas que ha servido de referente a nuestra política de cooperación en este ámbito. Respecto a las comunidades afrodescendientes, sigue plenamente vigente el Programa de Cooperación con Población Afrodescendiente de ese mismo año, no existiendo motivos para cambiar esta aproximación.

Nuevas modalidades de cooperación

El cierre de los programas tradicionales con varios países de la región no debe interpretarse como un cierre del vínculo de la AECID con los mismos. Al contrario, surge la oportunidad de plantear acuerdos de distinta naturaleza y con una agenda diferente. La cooperación triangular debe también posicionarse con más fuerza en nuestra cooperación y debemos realizar una reflexión sobre nuestra cooperación regional.

Acuerdos de Nueva Generación. El cierre gradual de programas de cooperación en los países de la región con determinados niveles de desarrollo no debe interpretarse como una salida de la Agencia de ellos. Lo que realmente estamos proponiendo es la adopción de Acuerdos de Cooperación de Nueva Generación porque entendemos

que el nivel de desarrollo de estos países es una oportunidad para generar un marco de asociación diferente. No tiene sentido establecer con ellos un esquema de cooperación bilateral basado en la lógica del donante-receptor, pero sí tiene toda la lógica del mundo instituir un nuevo modelo de relación entre pares para colaborar en la implementación de algunos puntos de la agenda de desarrollo. Lo que planteamos es colaborar en operaciones de cooperación triangular, llegar a acuerdos en áreas como la investigación aplicada al desarrollo, Bienes Públicos Globales y regionales, Alianzas Público Privadas... Tenemos por delante toda una agenda por explorar, lo que va a requerir actualizar los marcos normativos de nuestra relación de cooperación, el espíritu que la anima y la agenda a implementar.

Cooperación triangular. Como señalábamos, la cooperación Sur-Sur se ha convertido en uno de los temas dominantes de la agenda de desarrollo en la región y Latinoamérica ha avanzado más que otras regiones en la práctica y en el análisis de este tipo de cooperación. Ello ha traído consigo un nuevo interés por las operaciones de cooperación triangular de las que España tiene ya una importante experiencia. En ocasiones hemos visto la cooperación triangular con cierta suspicacia. Suspiciona porque, por definición, la misma implica la coordinación de tres administraciones; si ya coordinarse a dos presenta problemas, añadir un nuevo actor hace el ejercicio mucho más complejo. Una segunda reserva que ha habido en algún momento respecto a esta cooperación derivaba de que se nos solicitaba una participación circunscrita a la financiación de las operaciones acordadas entre los otros dos socios, limitando la cooperación triangular a un ejercicio de financiación por un donante tradicional de una operación de cooperación Sur-Sur. Finalmente, estas operaciones suelen traducirse en proyectos aislados, de no gran volumen, lo que ha planteado dudas sobre la oportunidad de dedicar tanto esfuerzo a una actividad de impacto acotado. Todas esas suspicacias se han ido superando. El aporte de la cooperación española a la nueva generación de operaciones de cooperación triangular no se limita al apoyo financiero, surgiendo nuevas estructuras. Pero incluso tratándose de proyectos que implican un modesto coste financiero, en la valoración sobre su impacto influyen otros elementos que revalorizan este tipo de cooperación. En ese sentido, nuestro reto es el de sistematizar más las operaciones de cooperación triangular, dándoles más volumen e impacto, y este es un área de trabajo en el que vamos a concentrar una parte importante de nuestros esfuerzos en estos próximos años.

Cooperación regional. La cooperación española ha hecho una apuesta por el apoyo a los procesos de integración regional. Nos ha movido a ello el convencimiento de que los procesos de integración son un importante estímulo para homologar instituciones

y políticas y constituyen, en ocasiones, el método más eficaz de superar las resistencias de determinados sectores a las políticas de cambio. Los cambios experimentados por España y posteriormente por los países de Europa del Este en su integración en la Unión Europea son una demostración de la capacidad de transformación de los procesos regionales de integración. En este sentido, la apuesta más decidida se hizo con la creación de un Programa de Cooperación Regional con Centroamérica que, diez años después, todavía sigue vigente. Este programa se ha canalizado a través de la creación de un Fondo España en el SICA que permite armonizar nuestra cooperación regional con los principios de la Declaración de París. Con posterioridad a esta experiencia regional en Centroamérica, hemos creado programas regionales con los países andinos y con el Mercosur.

Manteniendo nuestro convencimiento en el poder transformador de los procesos regionales de integración, debemos tomar nota de que la dinámica regional en la actualidad es diferente de la que imperaba en el pasado. Si el modelo europeo de integración había sido la referencia para muchas de estas iniciativas, la dinámica actual se siente menos atraída por él y estamos viendo la emergencia de otros procesos menos ambiciosos en cuanto a sus objetivos institucionales y de política, pero también por ello más flexibles. En este sentido, nuestra cooperación no puede dejar de tomar nota de esta nueva dinámica y de adaptarse a la misma. Este es un proceso de reflexión que en estos momentos está en curso y cuyos resultados finales todavía están por determinar.

Alianzas con otros actores de cooperación

Finalmente, la reducción de nuestros recursos financieros hace más obligatoria que nunca la necesidad de mejorar la coordinación con otros actores, así como abrirnos a nuevas posibilidades.

Unión Europea. En este sentido, una línea de trabajo en la que estamos inmersos tiene que ver con la profundización de la coordinación con la Unión Europea, profundización a la que se pretende llegar a través de diferentes procesos. En primer lugar, buscamos incentivar una mayor coordinación entre todos los socios de la UE con presencia en un país latinoamericano a través de ejercicios de *programación conjunta*. En la actualidad este ejercicio se está desarrollando en Guatemala, pero esperamos poder llevarlo adelante en otros países de la región. Son procesos muy complejos, pero que demuestran la voluntad europea de avanzar a una mayor coordinación de nuestras respectivas cooperaciones.

Una segunda vía para profundizar nuestra relación con la Unión Europea pasa a través de los procesos de cooperación delegada. Mediante este mecanismo, la Comisión Europea delega en la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo la ejecución de una parte de sus programas de cooperación. A través de un Acuerdo de Delegación se traslada parte del presupuesto a la agencia ejecutante para que esta desarrolle las actividades contempladas en la ficha del proyecto y en dicho acuerdo. En estos momentos, la AECID está negociando siete acuerdos de cooperación delegada con la Unión Europea en América Latina, cubriendo sectores como el apoyo a la reforma de los sistemas de justicia (Bolivia y Honduras), Educación (República Dominicana), Seguridad y Desarrollo (Centroamérica), Desarrollo Rural (Cuba), Agua y Saneamiento, Educación y Seguridad (Nicaragua). Además de la cooperación delegada buscamos aprovechar la iniciativa LAIF para apalancar recursos para la región. La *Latin America Investment Facility* fue aprobada en la Cumbre UE-ALC de Madrid y permite, a través de donaciones de la Comisión y de un país miembro, apalancar créditos de instituciones financieras para la ejecución de proyectos de infraestructura. Con esta iniciativa hemos sacado adelante una propuesta para el sector del agua y saneamiento en Nicaragua (50 millones de nuestro Fondo del Agua, más 50 de la Comisión y 80 en créditos del BEI y del BCIE, Banco Centroamericano de Integración Económica) que va a permitir a ese país centroamericano llevar a cabo una auténtica transformación nacional de la situación de acceso al agua potable. Para la ejecución de los recursos de la Comisión también se ha llegado a un acuerdo de cooperación delegada con la AECID. Se ha conseguido, adicionalmente, la aprobación de otro programa regional en agua y saneamiento. A través de estas operaciones de cooperación delegada, la Comisión ha confiado a la AECID la ejecución de una cantidad superior a los 80 millones de euros.

En paralelo a la Unión europea, también buscamos alianzas estratégicas con la FAO, el PNUD, el BID, la CAF y la OEA. Buscamos implicarles (FAO, BID, OEA, CEPAL) en nuestros programas de capacitación y de transferencia de conocimiento, y para ello esperamos firmar acuerdos de colaboración. Con el BID exploramos igualmente la vía de la cooperación reembolsable como complemento a nuestros fondos tradicionalmente basados en subvenciones; y buscamos un mayor impacto político y de desarrollo a través de una mayor focalización en nuestros programas con la OEA y el PNUD.

Alianzas Público Privadas para el Desarrollo. Hasta el momento no son muchas las experiencias de APPDs que tenemos en la región, pero poco a poco se van consolidando. Existen prácticas innovadoras en Colombia —a través del programa Erika,

que permite replicar experiencias exitosas españolas—, en Perú y en México. En este momento, estamos sistematizando la experiencia extraída de estas operaciones para potenciar más esta forma de cooperación en otros países de la región.

III. Conclusiones

En conclusión, nuestra cooperación con América Latina tiene que adaptarse a nuevas realidades. De estas nuevas realidades nos hemos centrado en cómo dos de ellas, los cambios en la región y los cambios en España, están orientado esa transformación que se está traduciendo en una mayor diversidad de modelos de relación con los países latinoamericanos y en una adaptación de nuestro despliegue en la zona que incluye la creación de oficinas regionales y temáticas. Implica también un repensar el contenido de los programas y abrirse a otros actores. Necesitamos una visión más programática del Fondo del Agua y Saneamiento. Queremos tener la sensibilidad suficiente para atender nuevas demandas, como la solicitud de una mayor transferencia de conocimientos, y actuar también en el ámbito de la seguridad desde la óptica del desarrollo. Queremos romper las inercias en la identificación de los Programas-País para mejorar nuestra respuesta a las necesidades internas y mantener el enfoque que hasta ahora se ha otorgado a las políticas de género y de atención a poblaciones indígenas y afrodescendientes.

Tenemos que crear espacios para integrar al sector privado en programas de desarrollo, que apoyar las dinámicas de cooperación Sur-Sur y fortalecer la triangular. Tenemos que fortalecer nuestra alianza estratégica con la Unión Europea y tener modelos más estratégicos con otros organismos como los bancos multilaterales de desarrollo y las agencias de Naciones Unidas. Finalmente, tenemos que definir Acuerdos de Nueva Generación con los países que, por su nivel de desarrollo, así lo justifican y todo ello en un contexto de restricción presupuestaria que constituye, lamentablemente, un obstáculo a nuestras ambiciones y es, también, un estímulo para que estas transformaciones sean realmente estratégicas y ayuden a mejorar la calidad de nuestra cooperación.

The European Commission toward Latin America

Jolita Butkeviciene

Director for Latin America and the Caribbean of the European Cooperation (EuropeAid - DEVCO)



I. Overall challenges in our Globalized world

From an MDG perspective¹

Globally there has been progress on all MDGs. Targets on income poverty, gender parity in primary education and water are on course to be met by 2015, while just two — maternal mortality and sanitation — lag far behind the target. However, progress has been uneven and mainly due to rapid growth and accelerated poverty reduction in East Asia, notably China.

Latin America and the Caribbean have already reached the targets on extreme poverty, primary completion, gender equality and access to safe water. The region is performing better than the rest of the developing world in relation to child mortality, having achieved more than 70% of the progress needed to reduce under-five mortality by two-thirds. However, Latin America and the Caribbean face serious challenges regarding maternal mortality, as progress in this MDG has been significantly slow. Maternal mortality in the Caribbean was still high, with 170 maternal deaths per 100,000 live births in 2008, and only 69 per cent of birth deliveries attended by skilled health personnel in 2009. And Latin America had the second highest adolescent childbearing rate of all developing regions — 82 births per 1,000 women aged 15-19 in 2008.

Progress toward halving the proportion of people who suffer from hunger is uneven in Latin America and the Caribbean. Approximately 70% of countries for which data

1. (1) Global monitoring report 2012 —Latin America and the Caribbean April 2012, WB publication.

are available are off track of achieving the development goal. For most of these countries, meaningful efforts must be undertaken, if the region is to reach the nutrition target by 2015.

Large resource endowments and the lower share of household expenditures devoted to food, at least compared to Asia and Africa, make the region as a whole less vulnerable to volatile international food prices. However, agricultural production has been affected by natural disasters and vulnerability differs significantly among countries. El Salvador, Grenada, Haiti, Suriname and St. Vincent and the Grenadines are particularly vulnerable because of high fiscal deficits, large cereal imports, and low-quality social protection programs, while Argentina, Brazil, and Uruguay are agricultural powerhouses that benefit from higher international food prices. As a relatively urbanized region, a large majority of its population, including in net exporting countries, are consumers who lose from the direct effects of price spikes and significant pass-through of international to domestic prices.

Several countries in Latin America and the Caribbean face the double burden of malnutrition and chronic disease. This is particularly the case in Central America, where health indicators show an increase in overweight and obesity among adults who were previously undernourished, as well as high numbers of chronically undernourished children. In times of high food prices, the double burden increases and obesity and under nutrition may coexist within the same household and the same person.

Access to water but not toilets: While Latin America and the Caribbean have met the target of halving the proportion of the population without access to safe drinking water, the region is far from meeting the similar target on sanitation, and the gap between rural and urban areas remains daunting. An urban resident was almost twice as likely to use a toilet or latrine as a rural resident in 2008.

On environmental sustainability, South America continues to show the largest net losses of forests among all regions, at just under 4 million hectares per year over the period 2000-2010, despite the fact that deforestation is slowing at the global level, according to the report.

Worldwide chronic poverty persists and is aggravated by food price volatility. When the growth data are disaggregated it becomes clear that poverty persists because the benefits of economic growth have not been shared. Those who remain trapped in poverty are to an increasing extent those who are marginalised due to a number of clearly

identified factors, including ethnicity, gender, religion, geographical remoteness and disability. Middle-income countries are now home to 60% of the world's poor, despite the robust growth which has characterised the emerging economies in recent years. In addition, the high food prices volatility of the first decade of the 21st century has pushed around 150 million people into poverty. The extreme variability of prices of basic food commodities over the last years has highlighted the acute vulnerability of poor countries and populations to global shocks. At the same time, while having a job is the best insurance against poverty, it remains the case that even in those parts of the world where growth has been highest, there is still a dearth of job opportunities and the majority of workers are still engaged in vulnerable employment, characterised by informal working arrangements, lack of adequate social protection, low pay, limited growth potential, and unsafe or difficult working conditions.

The need for growth and jobs. Since the adoption of the MDGs there has been strong economic growth in many parts of the world, lifting millions out of poverty. Yet many of the growth rates achieved have relied on natural resources exploitation, failing to generate jobs or translate into broad based development. The rapid spread of the recent financial crisis has worsened the global economic and social situation of millions of workers worldwide. More than 200 million are unemployed and women's economic participation is below 40 per cent in several regions. Given the current demographic trends, it is estimated that the developing world would need to create almost six million jobs each month, for 10 years to combat current unemployment and the lack of opportunity for women and youth. Growth strategies for the future will need to give immediate priority to the creation of full, productive, and decent work. They will need to depart from natural resources exploitation and nurture economic diversification, better integrate into the world trading system and develop a strong competitive private sector able to generate jobs, economic and social inclusion.

Responding to this key challenge will require new ways of engaging with private sector actors. Strengthened partnerships between governments, the private sector and civil society will be required to make sure that international trade, national and foreign direct investment contribute to employment creation and facilitate the expansion of investments in health, education, rural development, water and sanitation and for safeguarding human rights, promoting gender empowerment and safeguarding the environmental commons.

The security development nexus. As for the question of security, and the fight against impunity in Latin America, the development-security nexus is a priority area under

the *Agenda for change* and in the proposal for the new Development Cooperation Instrument, and requires that the objectives in the fields of development policy, peace-building, conflict prevention and international security, including cyber security, are mutually reinforced. Cooperation in this field in Latin America, and notably in Central America (and the Caribbean), is of paramount importance since the security situation is worsening due to the underlying set of historical, social, cultural and economic factors, coupled by the combined effect of organized crime, drug trafficking and weak institutions.

Gender based violence. Gender-based violence is a physical, mental, or social abuse that is directed against a person because of her/his gender or gender role in society. Gender-based violence is a problem of pandemic proportions. At least one in three women worldwide has been beaten, coerced into sex, or sexually abused in her lifetime. It is both a consequence and a cause of gender inequality. Combating gender-based violence requires not only services for victims, but also prevention programmes that address inequality between women and men and other root causes, legislation reforms, promoting effective police and judicial action, and providing education and training. Remedial actions should also include working with civil society, local authorities and communities — essentially with men and boys — to change attitudes about gender inequities

Global migration and urbanisation are accelerating. Migration is not new, but what is new is the scale of the phenomenon; globalisation has been strongly characterised by the increased movement of people within and across borders. Recent estimates suggest that there are currently 214 million international migrants, 3.1% of the worldwide population, with over half moving in a South-South context. There are numerous motives for migration and these often include a mix of push — and pull — factors. Push-factors can include the search for a better future elsewhere in the face of socio-economic disparities, overpopulation, underdevelopment and lack of economic opportunities in the country of origin, as well as the search for a safe haven away from conflict, discrimination, human rights violations and natural disasters. Pull-factors can be the higher labour-demand as well as higher standards and higher wages in other countries. Migration has a significant impact on the development of countries. Some governments have based their economic development model partly on immigration or emigration (and remittances), often disregarding the economic and social costs and consequences that this choice entails. Other countries face migration flows that are essential for their economies, but lack a structured and targeted policy framework.

In many cases there is a lack of awareness of the synergies and interdependencies between migration and other policy areas, such as domestic employment policy or trade agreements. At the same time, informal migration has been strongly associated with human trafficking, exploitation and abuse. International migration is paralleled by a growing movement of people from rural areas to cities, making it crucial for policy to take into account the rural-urban nexus and the need to address urban poverty, the growth of slums and the health aspects of urban growth.

Unsustainable consumption and production patterns persist. The continuation of current unsustainable consumption and production patterns in many countries around the world is set to increase the depletion of natural resources, accelerate environmental degradation, worsen climate change and further degrade ecosystem services. The predicted rise of the global population to 9 billion by 2050, accompanied by increasing urbanization and social changes, such as an additional 1.2 billion people joining the ‘middle class’ population in emerging economies, will exacerbate environmental degradation and impacts, putting pressure on the food system and increasing competition for land, forest, water and energy. The greater the rate of unsustainable production and consumption, the greater the strain will be on ecosystems and the greater the destruction of the natural capital base, leading to increased scarcity and competition over vital resources, which may ultimately lead to conflict and threaten human security. Nearly two thirds of the services provided by nature to humankind are found to be in decline worldwide².

With critical systems under severe stress, scientists are seeking to identify and quantify the risks involved for humanity and for the natural systems themselves. Awareness is growing of the potential for passing ‘tipping points’ beyond which environmental changes will accelerate in a cascading manner making it difficult or even impossible to restore the balance. An example in point is the work by the Stockholm Resilience Centre on the planetary boundaries. Out of a total of nine boundaries, three have already been transgressed³.

Environmental degradation and climate change are escalating. The 2°C target for maximum global temperature increase by 2100 that was established in the Copenhagen

2. Report of the UN panel on global sustainability.

3. A total of 9 boundaries are identified: climate change, rate of biodiversity loss, biogeochemical flows (both nitrogen and phosphorus), stratospheric ozone depletion, ocean acidification, global freshwater use, change in land use, atmospheric aerosol loading and chemical pollution. The scientists estimate that human activity appears to have already transgressed the boundaries associated with climate change, rate of biodiversity loss and changes to the global nitrogen cycle.

Accord is now generally considered to be extremely difficult to attain unless immediate and drastic action is taken. The consequences of the expected increase in severity and frequency of extreme weather events and long term shifts in rainfall patterns, not only for the infrastructures, the livelihoods, health and safety of poor people, but also for global food security, will be considerable. Adaptation to climate change therefore needs to become part of all development strategies. Moreover, the depletion and pollution of fresh water resources and the marine environment pose increasingly serious problems, and water scarcity could affect one-third of the world population by 2025. Deforestation, desertification and land degradation contribute to climate change and impact a number of developing countries whose economies largely depend on agriculture, subsistence farming and forest products. The rapid deterioration of ecosystem services, including through biodiversity and forest cover losses, poses a serious problem for ensuring livelihoods, particularly in developing countries.

The delivery challenge. Global Public Goods (GPS) are structurally under-supplied. Even when agreement can be reached on GPGs, responsibilities and burden-sharing are notoriously difficult, due in large part to the strong conflicts of interest in regard to key issues affecting the global commons, such as climate change and degradation of ecosystem services. The complex nature of the issues that are at stake and the often contradictory interests involved is reflected in the complexity and slow pace of the key international political processes. The 2012 Rio+20 UN Conference on Sustainable Development did not succeed in agreeing to eliminate subsidies on fossil fuels or to fully enshrine the right of poor people to have clean water, adequate food and modern forms of energy. GPGs cannot and will not be produced unless ways are found to ensure that private operators benefitting from the globalisation of world markets also contribute to its sustainability, while delivering effective economic governance in an increasingly globalised economy poses an even greater challenge to the weaker public institutions in developing countries.

At the same time, the relationships between traditional donor countries and their partners, in particular the large-economy middle income countries where the majority of the world's poor are now found, are changing and new powers are emerging with different perspectives from those of traditional donors. Further, there is growing recognition that levels of official development assistance will not be sufficient to address the development challenges, as well as a growing number of new and non-traditional players (foundations, private enterprises, etc.). New partnerships to leverage new forces and in particular private sector investments, knowledge and capacity are increasingly being called upon.

II. An Agenda for Change

The Commission has undertaken a deep reflection on past development practices and experiences, through the process that led to its Communication on the *Agenda for Change*, which was endorsed by the Council.

The ‘*Agenda for Change*’ sets out the policy direction for future EU development cooperation, in response to the ‘rapidly changing global environment and the new international aid architecture’, building on ‘the EU commitments to eradicate poverty and to aid volumes, aid and development effectiveness and Policy Coherence for Development’. It also reflects global policy processes underpinning the Rio+20 meeting and the work now commencing on the development agenda beyond 2015. It proposes a concentration of EU development cooperation in support of two main policy priorities: ‘human rights, democracy and other key elements of good governance’ and ‘inclusive and sustainable growth for human development’. The latter is spelt out into three key foci for EU support:

1. Social protection, health and education, defined as sectors that build the foundations for growth and ensure it is inclusive;
2. Business environment and regional integration, defined as enabling vectors for inclusive and sustainable growth; and
3. Sustainable agriculture and energy, together with sustainable use of natural capital, defined as sectors that have ‘a strong multiplier impact on developing countries’ economies which contribute to growth generation, environmental protection and climate change prevention and adaptation.

Human rights and democracy are guarantors that economic development is sustainable. Commitment to the fundamental values of human rights, democracy and rule of law is essential for the establishment of any partnership and co-operation between the EU and third countries and will as such be taken even more into account. As such general budget support is now seen, by its very nature, as an implicit recognition that the partner country’s overall policy stance and political governance is on track.

We will implement concentration on a maximum of 3 sectors per country (we have promised this in the past but now, we will really implement it).

Given that the primary objective of EU development cooperation is poverty eradication, the *Agenda for Change* proposes to apply differentiation, in order to focus

resources where they are needed most and where they have the highest impact in terms of poverty reduction. The added value of EU aid assistance is greater when focused on countries most in need rather than on Upper Middle Income Countries (UMICs) that already have the resources and capacity to reduce domestic poverty, in particular, by combating inequality.

The graduation criteria applied by the Commission encompass not only quantitative criteria (i.e. developing countries which are classified as UMIC on the list of recipients of official development assistance (ODA) by the OECD/DAC and/or those exceeding 1% of the global GDP), but also a qualitative assessment of needs (human development, economic vulnerability and aid dependency) and capacity (GDP growth, foreign direct investment).

The reliability of the available data has also been taken into consideration. On the basis of the above-mentioned mix of graduation criteria, it is proposed that 17 UMIC and 2 lower middle income countries whose GDP is larger than 1% of global GDP graduate from bilateral assistance. In Latin America, this concerns Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Mexico, Panama, Peru, Venezuela and Uruguay.

The situation of UMICs may change, so countries excluded from bilateral cooperation may need EU assistance in the future. For that reasons, the Commission foresees the possibility to amend the list of countries eligible for bilateral cooperation through a delegated act.

The EU recognizes the importance of UMIC in regional processes, in learning and sharing lessons learnt with less advanced countries, as well as the importance of continuing policy dialogue and technical cooperation on poverty reduction and addressing inequalities within them. For these reasons, cooperation with UMIC would continue, although not through bilateral allocations for poverty reduction, but through regional cooperation, actions in global public goods and areas of mutual interest, as well as through other forms of cooperation (i.e. Partnership Instrument). In this respect, aid modalities such as technical cooperation and investment finance through blending instruments can still be applied. Political dialogue with all graduated countries will continue to be at the core of EU relationship with these countries, covering inter-alia, development related issues.

Furthermore, as stated in the Agenda for Change, we will strive to improve coordination and joint working, especially with EU Member States, but also with other

donors. We will also try and improve Political Cooperation Dialogue internally and at country level.

I mentioned above a new partnership with emerging and industrialized countries. The EU is proposing to put in place a genuine instrument that would allow it to co-operate with new emerging economies on issues related to advancing core EU interests and on common challenges of global concern (such as climate change for instance or the need to promote sustainable development at all levels). The proposed Partnership Instrument is designed to increase EU's ability to engage internationally in the most effective way. It would in particular, allows the EU to pursue agendas beyond development cooperation with global players, but also to defend core EU interests with any other partner country as the need arises.

It could also underpin new relationships with countries graduating from bilateral development assistance. In particular, it would pursue the following specific objectives: (a) implementing the international dimension of the "Europe 2020" strategy by supporting EU bilateral, regional and inter-regional cooperation partnership strategies, by promoting policy dialogues and by developing collective approaches and responses to challenges of global concern such as energy security, climate change and environment; (b) improving market access and developing trade, investment and business opportunities for European companies, in particular SMEs, by means of economic partnerships and business and regulatory cooperation; (c) enhancing widespread understanding and visibility of the Union and its role on the world scene by means of public diplomacy, education/academic cooperation and outreach activities to promote Union's values and interests.

The Commission is actively engaged in post-2015 discussions since the beginning. Besides continuous consultations with EU member states, the Commission initiated a review of how the EU's development policy has contributed to MDG achievement which is to be completed in the 4th quarter of 2012. The Commission recently concluded a public consultation to inform its work on the future of the development agenda beyond 2015.

Generally spoken, the MDGs have been a success. In particular, they contributed to: mobilising public and political opinion; restoring confidence in the purpose and value of development aid; rescuing aid from a declining trend in the 1990s; and, most important, delivering real benefits, especially in the fields of health and education, to many millions of poor people.

A future agenda should recognise that a lot remains to be done to achieve the existing goals; and that the new framework should reflect the aspirations of the poorest people in a rapidly changing international context. The new framework should be relevant for every citizen on the planet. It should aim at ensuring a decent life for all by 2030. There are obvious unmet needs in poverty, health, education and gender equality, both in terms of trends and exposure to shocks. Poverty eradication and ensuring minimum “floors” to well-being should remain a central concern.

Considering past experience and new common and global challenges, we should consider building consensus on some of the important issues that were not fully reflected among the MDG targets such as economic prosperity and job creation, inequality and social protection, environmental sustainability, human rights, good governance/ rule of law and peace and security.

Managing our natural wealth in a sustainable manner, for both current and future generations, while developing productive capacities should also feature high on the agenda. While looking at an inclusive truly global agenda, we could also encourage the adoption of nationally adapted targets as contributions to the global goals with a view to enhancing responsibility and accountability at national level.

Furthermore, the Commission coordinates the European Report on Development 2012/13 which will provide independent research expertise on key issues of the post-2015 development agenda. These processes will inform a Communication planned for early 2013. On the basis of the Communication, Conclusions by the Foreign Affairs (Development) Council are expected for May 2013.

Moreover, in a non-paper, the Commission has formulated first principles which could form a common EU position on the post-2015 agenda. These will be discussed among EU member states mid-October 2012. Amongst others key elements of this proposal are that the post-2015 development agenda could (1) strengthen weak or missing issues such as economic prosperity and job creation, inequality and social protection, environmental sustainability, human rights, good governance and peace and security, could (2) encourage the adoption of nationally adapted targets as contributions to the global goals with a view to enhance responsibility and accountability at the national level and (3) be complemented by an integrated approach to financing that goes “beyond aid” and reflects all sources of development finance — national, international, public, private.

A new policy approach

By being more strategic and focused, our new policy approach will secure:

1. Better and faster results from our work and stronger reforms in our partner countries.
 - In the first place, the challenge is to improve our results.
 - But there is a second strand to this too — we need to capture and communicate those results much better than we have done in the past. Ideally, we would like to do this in a consistent way with our Member States, although some are reticent about a common results framework.
 - Communicating our results is of increasing importance, especially given the pressures on aid budgets. As Bill Gates has said “when people hear stories of the lives they’ve helped to improve, they want to do more, not less”.
2. Improvements to the way we operate in delivering development cooperation — we will become more efficient and deliver better value for money. This is especially important from the perspective of the EU taxpayer at this time of economic and fiscal stress.
3. Keep the EU in its leadership position not only as the world’s largest donor but also its best.
 - Together these three elements will ensure we optimise the impact the EU has on our goal of poverty reduction and, in the long term, eradication.
 - Impact is about improving the lives of the poorest of the world. That is the business we’re all in, the reason we come to work in the morning.

In nutshell, looking to the future: What will EU development policy and practice look like in 5 years’ time?

- Streamlined & Strategic: EU development cooperation focused on the countries most in need, including fragile states, and on the priorities of governance and growth.
- Up to Date & Context Specific: New forms of partnership with emerging economies and other advanced developing countries.
- High Impact: EU development action producing real impact in terms of supporting reform and development in our partner countries.

- Properly Resourced: Skilled staff in the right locations, in Brussels and overseas, delivering efficiently and effectively.
- Results-Based: Smart results-oriented management processes up and running and providing an excellent framework for programme management and communication.

What we are striving for is to be not only the biggest but also the best development organisation in the world (Andris Piebalgs' words in several speeches).

Implicaciones del surgimiento de la cooperación Sur-Sur: hacia un nuevo *ecosistema* de cooperación para el desarrollo¹

Joaquim Tres

Coordinador de Instrumentos Regionales del Sector de Integración y Comercio, Banco Interamericano de Desarrollo



La cooperación Sur-Sur (CSS) ha surgido con gran ímpetu en los últimos cinco años e iniciado su consolidación en América Latina y el Caribe (ALC), contribuyendo al aumento del número de actores, de instrumentos de intercambio de conocimiento y experiencias de desarrollo y a la diversificación de enfoques, aspectos todos ellos de un *ecosistema* emergente de cooperación. Más recientemente, el proceso de preparación del IV Foro de Eficacia de la Ayuda de Busan (noviembre, 2011) contribuyó a aumentar la institucionalidad de la cooperación iberoamericana en este nuevo *ecosistema* emergente y también su estatus y visibilidad dentro de las políticas públicas de un notable número de los países de la región. Ante este contexto, muchos analistas se preguntan por qué surgió la CSS en estos momentos y qué implicaciones puede tener para la arquitectura global de la cooperación. Este artículo responde a estas preguntas a partir de una revisión, primero, de los cambios producidos en la última década que han transformado la posición global de América Latina y el Caribe y han impulsado la CSS, para luego analizar de qué manera estos cambios han afectado a los donantes tradicionales de cooperación y su relación con los países de ALC. El texto finaliza anticipando los retos que generan estos cambios y su impacto en el mediano plazo para la cooperación en Iberoamérica.

1. La información y opiniones vertidas en este capítulo son exclusivamente del autor y no expresan ni implican el aval del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de ninguno de sus países miembros. El autor agradece a Antoni Esteveordal, gerente del Sector de Integración y Comercio del BID, por los comentarios y a su colega Matthew Shearer por la revisión, sus comentarios y colaboración en la elaboración de los gráficos cuyos datos estadísticos provienen de UNCTADstat, UN COMTRADE y del CAD de la OCDE.

I. Los cambios económicos de América Latina y el Caribe que sustentan la cooperación Sur-Sur

Aunque sea frecuente una referencia colectiva a América Latina y el Caribe, es necesario insistir en que existe una gran diversidad entre los países de la región para evitar diagnósticos equivocados y propuestas inadecuadas de la cooperación. Esta diversidad se manifiesta en numerosos aspectos del desarrollo de los países de la región, pero un ejemplo cercano ilustra con claridad este punto: el desempeño económico en esta última década (2001-2011), tanto antes como durante y después de la crisis iniciada en 2008. Por un lado, los países de Mesoamérica (Centroamérica y México) y el Caribe han crecido a un ritmo modesto al estar más integrados a la economía estadounidense, cuyo crecimiento ha sido débil a través de exportaciones de manufacturas y de servicios y de las remesas de sus emigrantes, mientras que las economías de Sudamérica, ricas en productos básicos, han crecido a mayor ritmo alimentadas por la creciente demanda de sus exportaciones por parte de Asia y muy especialmente de China, lo que permitió una mayor reducción de la pobreza². Esta diversidad, sin embargo, no impide identificar algunas tendencias comunes entre los países de la región como un crecimiento superior al promedio mundial, la reducción de la pobreza, el aumento del comercio y la inversión directa extranjera y la práctica de la cooperación Sur-Sur y triangular que se está produciendo en ALC. En este marco, el presente artículo se inicia con una revisión de los cambios económicos acontecidos en la última década que han transformado la posición global de la región y que explican el surgimiento de la CSS.

En primer lugar, es importante destacar que la región, con sus diferencias, ha logrado las tasas de crecimiento económico mayores en toda una generación (veinticinco años) con un promedio superior al 4% anual, lo que ha permitido una reducción de la pobreza del 22% en 2002 al 12% en 2008 a través de la generación de empleos y de la capacidad fiscal para financiar programas sociales para los pobres, que han contribuido también a la reducción de la desigualdad en 13 de 17 países³. Este crecimiento y la reducción de la pobreza han sido superiores en Sudamérica que en el resto de la región. El gráfico 1 muestra la expansión promedio de las economías de la región

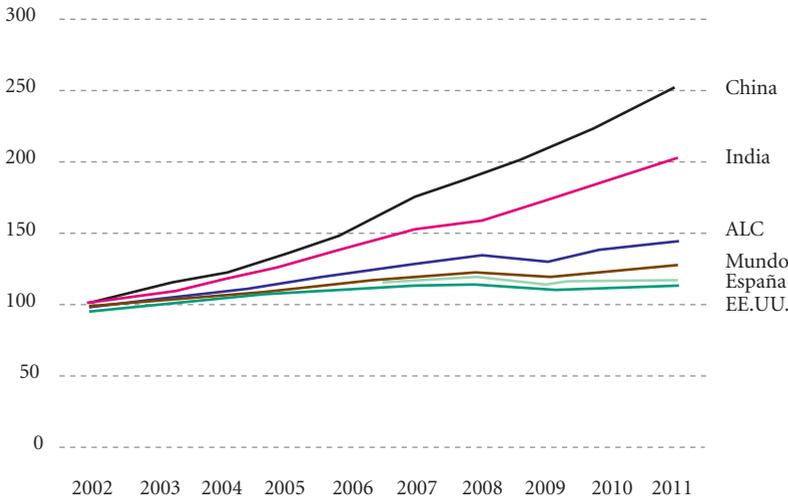
2. Esta clasificación en dos *clusters* de los países de la región proviene de Alejandro Izquierdo y Ernesto Talvi, *One Region Two Speeds? Challenges of the New Global Economic Order for Latin America and the Caribbean*, BID-Washington, 2011.

3. Crecimiento del PIB es a precios constantes y el umbral de pobreza fijado a US\$ 2 por día. Nora Lustig *et al.*: *Declining Inequality in Latin America in the 2000s: The Cases of Argentina, Brazil and Mexico*, CGD Working Paper 307, 2012.

en la última década en un 50%, superior al crecimiento mundial, y de países como EE. UU. y España, por ejemplo, pero también muestra el crecimiento espectacular de China, que multiplicó su PIB dos veces y medio y el de India que lo dobló. Este desplazamiento del crecimiento hacia las economías emergentes, especialmente hacia Asia, está generando un sistema internacional de carácter multipolar, aspecto que explica un nuevo equilibrio en el *ecosistema* emergente de la cooperación internacional para el desarrollo, cuya característica principal es el surgimiento de la CSS.

Gráfico 1

Crecimiento económico en países y regiones seleccionados, 2002-2011
 PIB a precios constantes, índice 2002=100



Fuente: World Bank, World Development Indicators.

El segundo elemento a destacar entre estos cambios ha sido la capacidad de la mayoría de países de la región de recuperarse rápidamente de la crisis de 2008 y retomar pronto la senda del crecimiento de sus economías a diferencia de las crisis del pasado, normalmente endógenas y que lastraban el crecimiento durante años. En parte, esta recuperación ha sido posible por una gestión macroeconómica prudente iniciada en numerosos países en la década de 1990 y sostenida hasta el presente, unos niveles inauditos de reservas internacionales, instituciones de regulación financiera más sólidas y un espacio fiscal suficiente para llevar a cabo programas anticíclicos en tiempos de crisis, manteniendo un nivel aceptable de gasto público y enfocándolo, en muchos casos, en los segmentos de población más vulnerables. Estos avances positivos, sin

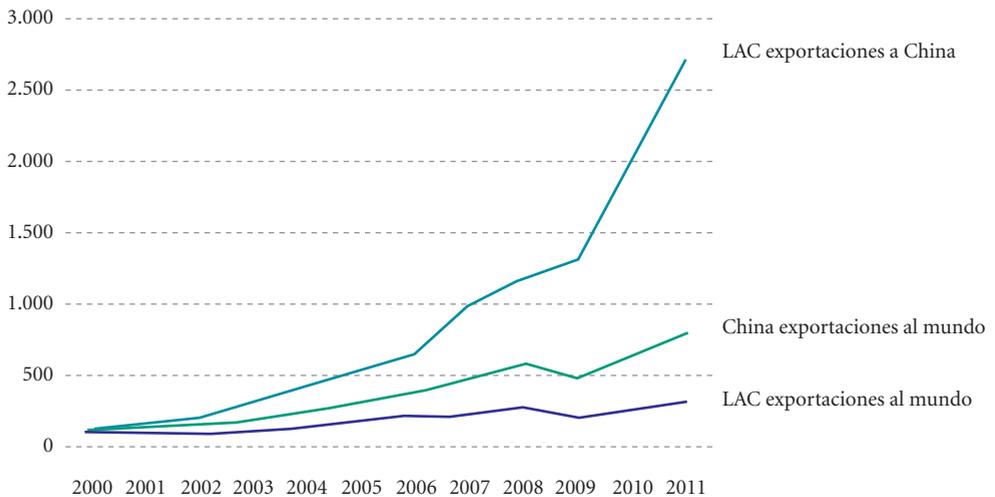
embargo, contrastan con una inversión insuficiente en infraestructura, que se ha convertido en un cuello de botella para el crecimiento y se ha mantenido por debajo de los niveles esperados en función de los PIB per cápita nacionales de la región.

En este avance del desarrollo de América Latina y el Caribe es necesario subrayar, en tercer lugar, el papel de los programas sociales focalizados como los de transferencias condicionadas. Algunos programas destacados son *Oportunidades* (México), *Bolsa Familia* (Brasil), *Red de Protección Social* (Nicaragua), *Familias en Acción* (Colombia), etc., pero existen otros, convirtiéndose en instrumentos para reducir la pobreza extrema e intentar impedir su transmisión intergeneracional, gracias a las transferencias financieras a las familias para asegurar que sus hijos e hijas asistan a la escuela, estén vacunados y bien alimentados.

Gráfico 2

Exportaciones por economías seleccionadas

Index: 2000=100



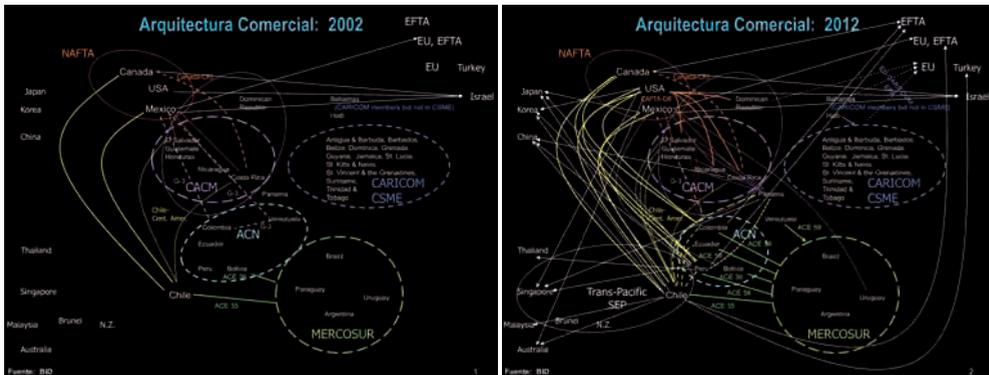
Fuente: FMI, Direction of Trade Statistics.

En cuarto lugar, el panorama del comercio internacional ha cambiado sustancialmente en la región por la irrupción del comercio Sur-Sur con Asia, especialmente con China, y por el aumento de los acuerdos comerciales Sur-Sur entre países de ALC y de esta con Asia. Aunque el peso del comercio de ALC en el mundo no ha cambiado prácticamente en los últimos cincuenta años (sigue representando aproximadamente

un 6%), es de destacar que el valor de las exportaciones de América Latina y Caribe a China se han multiplicado por 25 en esta década, en contraste con las exportaciones de la región al resto del mundo o, incluso, las mismas exportaciones de China, como muestra el gráfico 2. Fundamentalmente, este crecimiento obedece a las exportaciones de materias primas minerales y energéticas de Sudamérica como el acero y el cobre, necesarias para la inversión en capital físico en China por un lado y, por otro, de exportaciones de alimentos, necesarios para una población cuyo ingreso mejora y con ello su dieta⁴.

El gráfico 3 muestra cómo en la última década se ha transformado radicalmente la arquitectura comercial de la región con un aumento sustancial del número de acuerdos. Hasta hace diez años los acuerdos comerciales de los países de América Latina y Caribe eran Norte-Sur, especialmente con Canadá, EE. UU. y la UE. En diez años, el número de acuerdos se multiplicó por seis hasta llegar a sesenta y el mayor número son de naturaleza Sur-Sur, tanto entre países de ALC y de estos con Asia-Pacífico, constituyendo el entramado de relaciones comerciales conocido como *spaghetti bowl*⁵.

Gráfico 3
Arquitectura comercial de América Latina y el Caribe, 2002-2012. Según tratados comerciales en funcionamiento



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, Sector de Integración y Comercio.

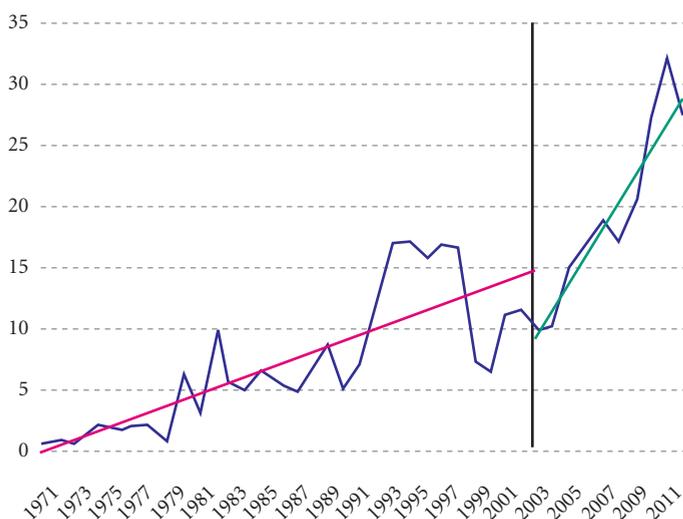
4. A pesar del estancamiento de las exportaciones de ALC desde mediados de 2011, que se debilitaron en 2012 creciendo solamente un 1,5%, cifra que contrasta con el crecimiento vigoroso del 26% anual en el periodo 2010-2011. Ver BID-Sector de Integración y Comercio: *Estimaciones de las tendencias comerciales en América Latina 2012*, INTRADEBID, BID, Washington DC, 2012. <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2012-12-17/desaceleran-exportaciones-de-latinoamerica,10267.html>

5. El eslabón faltante más importante de esta arquitectura comercial es un hipotético acuerdo entre Brasil y México que, en la actual coyuntura, es difícil prever cuándo se iniciarían negociaciones.

En quinto lugar, el crecimiento, las reformas y las buenas perspectivas económicas se han convertido a su vez en imanes potentes para la inversión directa extranjera (IED) en ALC, especialmente la proveniente también de otros países del Sur. Este panorama ha resultado en que las agencias calificadoras otorgaran grado de inversión a ocho países de la región por encima de la calificación de numerosas economías europeas⁶. Otros países sin esta calificación como Bolivia, por ejemplo, han emitido bonos recientemente en los mercados internacionales con un éxito sin precedentes⁷. El gráfico 4 muestra la importancia creciente de la inversión Sur-Sur, fenómeno que se acentuó drásticamente en la última década y representa ya un tercio de los flujos mundiales de inversión. Una parte importante de estos flujos de IED hacia ALC provienen de China y está vinculada a la explotación y exportaciones de productos básicos.

Gráfico 4

Flujos de inversión por parte de directa extranjera países en desarrollo y en transición, 1971-2011, como porcentaje flujos mundiales



Fuente: UNCTADstat.

6. Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Perú y Uruguay son los países con grado de inversión según la calificación de Standard & Poor's, Fitch y Moody's. Esta calificación implica acceder a los mercados de capital en condiciones más favorables y poder atraer a los inversores internacionales con políticas más cautas.

7. Bolivia emitió bonos a diez años por valor US\$500 millones en octubre de 2012 al 4,875% (con una prima de riesgo de 306 puntos básicos sobre los bonos del Tesoro de EE. UU.), retornando a los mercados internacionales después de más de noventa años y sorprendiendo con una demanda ocho veces mayor a pesar de las nacionalizaciones en diferentes sectores y gracias a políticas macroeconómicas prudentes, precios elevados de productos básicos, reservas de US\$ 14.000 millones (US\$ 1.700 millones en 2005) y una deuda pública de 31% del PIB. (Fuente: Reuters.com <http://la.reuters.com/article/topNews/idLTASIE89M06A20121023>).

El sexto y último fenómeno a destacar es la creciente descentralización de la financiación para el desarrollo en la región, no solo en el número de actores, sino también de instrumentos y de enfoques de cooperación, que permiten el intercambio de conocimiento y experiencias debido a retos de desarrollo más similares. Como se ha señalado anteriormente, los países de la región pueden acceder a fuentes propias de financiamiento, a financiación privada y, lógicamente, también a recursos de la banca multilateral como el BID y el Banco Mundial, a los de la banca subregional como el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco de Desarrollo del Caribe (CDB, por sus siglas en inglés) y la Corporación Andina de Fomento (CAF). En esta década, la región ha accedido también a financiamiento del banco brasileño de desarrollo, BNDES, para proyectos vinculados empresarialmente a Brasil⁸.

Sin embargo, la fuente de financiamiento más destacable es la espectacular irrupción de la financiación china, que estuvo precedida por los intercambios comerciales ya señalados y, a mediados de la década, por la IED⁹. El gráfico 5 muestra el aumento de la financiación de China hasta alcanzar los US\$ 37.000 millones en 2010, fundamentalmente proveniente del instrumento concesional del China Exim Bank y del China Development Bank, que concede préstamos a intereses de mercado, pero en condiciones financieras muy estrictas y ligadas a importaciones de maquinaria y equipos chinos y, a menudo, al empleo de trabajadores chinos.

Esta diversidad de actores implica también una diversidad de instrumentos y una pluralidad de enfoques, que a su vez dificulta que las diversas fuentes de financiación mencionadas en esta sección puedan ser estrictamente comparables entre sí porque ofrecen productos manifiestamente diferentes. Por ejemplo, el BID (y también el BM) puede ofrecer financiación concesional muy atractiva al tener la más alta calificación AAA, combinada con altos estándares de salvaguardias ambientales y sociales en sus proyectos, con productos de conocimiento y cooperaciones técnicas asociadas, pero con tiempos de preparación a menudo superiores a los de otras fuentes, mientras que el resto de fuentes ofrecen tasas más elevadas con otro tipo de estándares técnicos y productos de conocimiento más limitados o incluso inexistentes. Sin embargo, esta

8. El BNDES tiene mandato para llevar a cabo financiación internacional, apoyando el despliegue exterior de empresas brasileñas. El BNDES realizó desembolsos por US\$ 83.000 millones en 2011, de los cuales US\$ 6.800 fueron al exterior a través de líneas de financiamiento a la exportación.

9. BID-Sector de Integración y Comercio con ADB y ADBI: *Construyendo el futuro de la relación Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe*, BID, Washington DC, 2012.

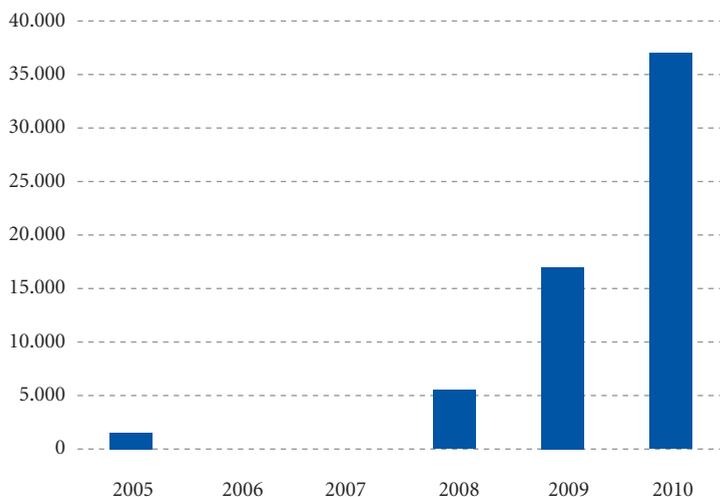
<http://www.iadb.org/es/temas/comercio/libro-del-bid-construyendo-el-futuro-de-la-relacion-asia-alc-fue-lanzado-en-tokyo,7004.html>

diversidad ofrece un menú de fuentes de financiamiento a los países de la región que antes no existían y que complementa los esfuerzos nacionales de financiación para el desarrollo, que representan la fuente principal de la inversión pública a través de los presupuestos nacionales y planes anuales de inversión.

Gráfico 5

Préstamos de China en ALC

Millones de dólares EE. UU.



Fuente: Kevin P. Gallagher *et al.*¹⁰.

Los cambios presentados en esta sección ponen en evidencia un surgimiento de relaciones y de CSS que son la confirmación definitiva de un mundo multipolar, que se consolida a partir de la crisis de 2008 y de las diferentes estrategias de salida de la misma. Este nuevo mundo multipolar altera las tradicionales relaciones de cooperación Norte-Sur, surgidas después de la Segunda Guerra Mundial, consolidadas en las décadas subsiguientes y marcadas por una asimetría de poder entre donantes y receptores en el marco de la denominada “agenda de desarrollo”. Este mundo multipolar parece encaminarse hacia una “agenda global” más compartida, con una mayor simetría entre actores que actúan por interés propio¹¹. En este sentido, la CSS se destaca por ofrecer innumerables plataformas de intercambio de conocimiento y

10. Kevin P. Gallagher *et al.*, *The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America*, Inter-American Dialogue, Washington, 2012.

11. Nancy Birdsall, *The Global Financial Crisis: The Beginning of the End of the “Development Agenda?”*, CGD Policy Paper 3, Washington DC, 2012. http://www.cgdev.org/files/1426133_file_Birdsall_financial_crisis_FINAL.pdf

experiencias por interés mutuo y en el que los flujos financieros de ayuda juegan, en muchos casos, un papel relativamente secundario.

La CSS ofrece nuevas oportunidades, pero también desafíos a los países de ALC y, por supuesto, a los donantes tradicionales tanto bilaterales como multilaterales. Los donantes tradicionales ya se están adaptando a este nuevo contexto caracterizado por unas reglas de juego más incluyentes y con fuerte presencia de la CSS, como se demostró en Busan.

II. Implicaciones de los cambios económicos en la configuración del ecosistema de cooperación

El surgimiento de la cooperación Sur-Sur implica que emerja un *ecosistema* de cooperación más complejo que la anterior arquitectura marcada por la “agenda de desarrollo”. Este *ecosistema* se entiende como un conjunto complejo de relaciones interdependientes entre actores públicos, bilaterales y multilaterales, globales, regionales y subregionales; privados; de la sociedad civil nacional e internacional; universidades y centros de pensamiento; recursos y productos financieros y de conocimiento de muy diversa naturaleza; instrumentos y enfoques diferentes de hacer cooperación. La clasificación de países en esta diversidad de actores resulta incluso imprecisa en la dimensión Norte-Sur, ¿es Corea, por ejemplo, un donante del Norte o del Sur? Este concepto de *ecosistema* parece útil para comprender el actual panorama en el régimen internacional de la ayuda e incluso cabe en el planteamiento más específico del *ecosistema de las empresas*, incluidos sus estadios evolutivos, especialmente en lo referente a los desafíos de cooperación del nacimiento, la expansión, el liderazgo y la autorenovación de las empresas¹².

Este *ecosistema*, fruto de una evolución a partir de lecciones aprendidas pero también de modelos de cooperación agotados, está emergiendo con fuerza y el foro de Busan representó la galvanización del mismo, aunque es previsible que evolucione más rápidamente aún para establecer los nuevos objetivos de desarrollo sostenible post-2015. La complejidad de este nuevo *ecosistema* dificultará lograr acuerdos globales nítidos, pero también es previsible que sea más participativo e incluyente que los acuerdos

12. James F. Moore, *Predators and Prey: A New Ecology of Competition*, Harvard Business Review May-June 1993, Cambridge, Mass, 1993. <http://blogs.law.harvard.edu/jim/files/2010/04/Predators-and-Prey.pdf>

cooperación promovidos exclusivamente desde algunos donantes tradicionales con adhesiones posteriores de países en desarrollo. Acostumbrarse a navegar en este nuevo *ecosistema* será un desafío para todos los actores, si quieren aumentar la inclusión, pero cabe decir que los donantes tradicionales han evolucionado rápidamente en este sentido desde la Declaración de París.

Estos cambios e interactuar en este *ecosistema* implican también un cambio de relaciones e, incluso, de contenidos de la cooperación. Un aspecto que parece quedar al margen en este nuevo *ecosistema* es la condicionalidad aplicada en la década de los noventa y años posteriores, vinculada al conocido Consenso de Washington. En este cambio de relaciones, emerge con fuerza la cooperación triangular, cuya consolidación en el espacio iberoamericano se está produciendo aceleradamente por voluntad política de los actores, similitudes en los desafíos de desarrollo, surgimiento de la CSS, pero también por una institucionalidad internacional de la cooperación sólida en Iberoamérica, aunque aún en consolidación dentro de las políticas públicas nacionales. Las más de dos décadas invertidas en cooperación iberoamericana representan ahora un gran activo de la cooperación internacional en el mundo en la búsqueda de nuevas relaciones y contenidos como muestra el *Programa Iberoamericano de Fortalecimiento Cooperación Sur-Sur*, que incluye la participación de España¹³. De manera gradual, los organismos de este *ecosistema* deberán, como las especies biológicas interdependientes, adaptarse a sus exigencias, hecho que presenta implicaciones importantes.

La primera implicación puede ser que en un escenario post-2015 el enfoque de la cooperación sea más amplio que el enfoque en pobreza. El éxito en la reducción de la pobreza en un gran número de países de renta media (PRM) puede desplazar el enfoque de la cooperación hacia nuevos temas y en un enfoque renovado, de vuelta, a los Países Menos Adelantados (PMA)¹⁴, vulnerables y frágiles, localizados fundamentalmente en África Subsahariana¹⁵. Este estudio establece su argumento a partir de la extrapolación al 2025 de las proyecciones de crecimiento del FMI para 2015 y considera que habrá tres ejes de cooperación centrados alrededor de 1) el *bienestar social*, 2) el *interés propio y mutuo de los países cooperantes* y 3) la *provisión de Bienes Públicos Globales* que, respectivamente, tendrán tres impulsores: 1) el alto impacto

13. <http://www.cooperacionsursur.org/portal/>

14. NN. UU. califica cada tres años a los PMA a partir de tres criterios: bajos ingresos, recursos humanos endebles y bajo nivel de diversificación económica.

15. Homi Kharas y Andrew Rogertson, *Horizon 2025. Creative Destruction in the Aid Industry*, ODI Report, Londres, 2012. <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7723.pdf>

de la filantropía y la sociedad civil, 2) la CSS y la mezcla de cooperación privada y pública, y 3) el financiamiento del cambio climático.

Esta prospectiva puede ser un estímulo para los decisores de la CSS en Iberoamérica en su proceso de consolidación y de participación en el debate global sobre los objetivos de desarrollo sostenible post-2015. La prospectiva implica un mayor esfuerzo en la coordinación en el nexo entre políticas nacionales y la de cooperación internacional para el desarrollo. Este nexo, frecuentemente débil, olvidado o poco factible en un notable número de donantes tradicionales, puede verse reforzado en un contexto en el que el *interés propio y mutuo* goza de mayor legitimidad internacional que el pasado entre donantes tradicionales y PRM y estos a partir de la CSS, que ha logrado una gran aceptación entre los receptores por la similitud de desafíos de desarrollo que comparten.

La segunda implicación es que es previsible que los donantes tradicionales deban profundizar y consolidar un diálogo más incluyente con el resto de actores para consensuar las diferentes plataformas que constituirán el *ecosistema* de la cooperación post-2015 y la Declaración de Busan es una primera muestra del camino más incluyente, pero para algunos más “imperfecto”¹⁶. En un pasado no muy lejano, los donantes del G-7 tenían una influencia casi única para que el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD) adoptara buenas prácticas y recomendaciones, que contribuyeron, sin ninguna duda, a mejorar la eficacia de la cooperación y a aumentar su calidad respecto de décadas anteriores. Estas buenas prácticas contribuyeron al enfoque actual en la reducción de la pobreza de los donantes tradicionales que, eventualmente, desembocaron en el proceso de la Declaración de París por la Eficacia de la Ayuda (2005). Aunque en este proceso participaron algunos países en desarrollo aportando buenas prácticas, la Declaración de París la desarrollaron fundamentalmente los países del CAD, que buscaron posteriormente adhesiones de los receptores de su cooperación¹⁷. La cooperación también actuaba como un instrumento difusor de los principios de la Declaración y facilitador de acuerdos globales. El mundo multipolar actual puesto en escena en Busan ha sido sustancialmente diferente y más bien muestra el camino de cómo se va a construir la futura arquitectura de la cooperación y configurar el nuevo *ecosistema* en el que, de momento, el mayor número de países cuya articulación es más diversa implica que la acción colectiva sea más difícil de lograr.

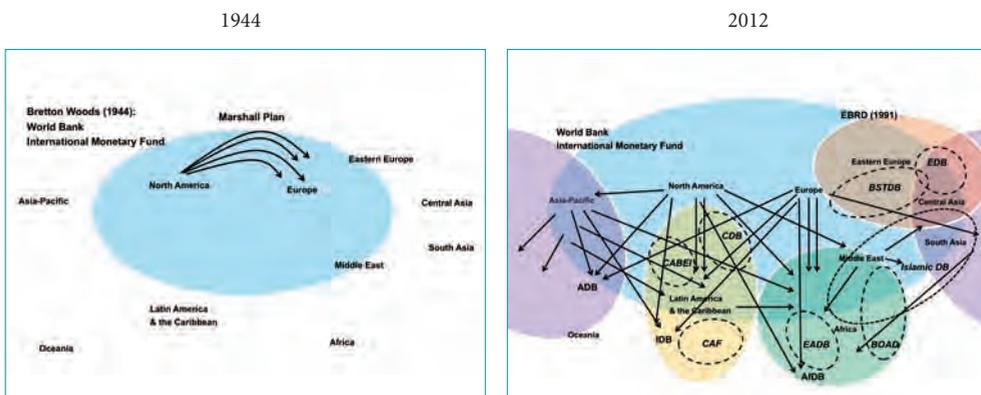
16. Ver un ejemplo de la opinión crítica sobre los resultados de Busan en <http://www.socialwatch.org/node/13932>

17. Entre las destacadas figura el esfuerzo de Bolivia y su Comunidad donante que resultó en el *Nuevo Marco de Relacionamento Gobierno (de Bolivia) y la Cooperación Internacional*, liderado por el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE), adscrito actualmente al Ministerio de Planificación y Desarrollo. Los países adheridos a la Declaración de París son 136 (www.oecd.org).

La tercera implicación es la descentralización del sistema de financiamiento del desarrollo desde el punto de vista del número de actores, la variedad de instrumentos y la diversidad de enfoques. Aunque una parte del panorama actual es fruto de la evolución del régimen de cooperación internacional que surgió tras la Segunda Guerra Mundial y de Bretton Woods, cada vez tiene menos relación con él. Ciertamente, el número de Estados en el mundo también ha crecido, especialmente en la década de 1960 con la oleada de las independencias en África, Asia-Pacífico y Oriente Medio, con países que lograron un rápido crecimiento económico, surgieron como donantes y crearon instituciones multilaterales propias. Sin ánimo de ser totalmente exhaustivo, el gráfico 6 muestra la evolución en este proceso descentralizador desde una arquitectura de la cooperación relativamente simple en 1945, pasando por la década de 1960, con la creación de la banca regional multilateral, hasta el *ecosistema* actual de cooperación caracterizado por esta multiplicidad de actores, la consiguiente complejidad de instrumentos y enfoques de cooperación, en el que ya destacan los flujos de CSS¹⁸.

Gráfico 6

De la arquitectura de la financiación para el desarrollo al ecosistema de cooperación actual (1944-2012)



Fuente: elaboración propia (M. Shearer, J. Tres, BID-Sector de Integración y Comercio).

18. Por ejemplo, la flecha de ALC hacia África muestra, entre otros, el importante flujo de cooperación de Brasil a países de África Subsahariana, especialmente en innovación y tecnología agrícola llevada a cabo por EMBRAPA y otras instituciones brasileñas y africanas y la experiencia innovadora del Africa-Brazil Agricultural Innovation Marketplace, que en sí ya es una muestra de la complejidad, pero al mismo tiempo de la cooperación más incluyente del *ecosistema* actual, ya que participan donantes emergentes y receptores bilaterales, donantes tradicionales (DFID del Reino Unido, filantropía -Bill & Melinda Gates Foundation, e instituciones multilaterales, como el BM e IFAD).

Efecto de los cambios en los donantes tradicionales en su relación con los países de ALC: el caso del BID

Estos cambios y sus implicaciones también inciden en la labor del BID. El avance de las economías de la región implica que tienen acceso a fuentes diversas de financiamiento, como ya se expuso anteriormente y, sobre todo, que tienen mayores recursos propios para la inversión en desarrollo. Esto ha provocado que el BID recalibrara su oferta a los países de la región, acercándose mejor a las necesidades y prioridades de desarrollo de sus clientes, agregando mayor valor en sus préstamos, especialmente con productos de conocimiento y prácticas de última generación, más allá de la financiación concesional tradicional. A pesar de haberse reducido el tiempo de preparación de operaciones, se ha incrementado el rigor en el desarrollo y aplicación de medidas de efectividad del desarrollo, estándares y salvaguardias ambientales y sociales de última generación y marcos más sólidos de integridad y transparencia. Este conjunto de medidas le diferencian con claridad de otras fuentes de financiación a las que ahora pueden acceder los países de América Latina y el Caribe.

Para poder seguir siendo relevante ante estos cambios, el BID paralelamente amplió su capital, dado que las economías de la región habían doblado su tamaño desde 1994, y llevó a cabo una serie de reformas institucionales para adaptarse a las mejores prácticas de ética y transparencia. Esta ampliación le permite al BID poder prestar de manera sostenible \$US 12.000 millones anuales con una mayor concentración temática en torno a cinco prioridades sectoriales: 1) infraestructura para la competitividad y el bienestar social, 2) políticas sociales favorables a la igualdad y a la productividad, 3) instituciones para el crecimiento y el bienestar social, 4) integración competitiva regional y global y 5) protección del medio ambiente, respuesta al cambio climático, promoción de la energía renovable y la seguridad alimentaria. Para enfocar la inversión en estas cinco prioridades, el Banco se dotó de una estrategia institucional y cinco estrategias sectoriales a través de un amplio proceso de consulta dentro y fuera de la región tanto con los gobiernos, como con la sociedad civil, expertos e instituciones similares¹⁹. El BID también ha incrementado su apoyo al desarrollo a través del sector privado con préstamos sin garantía soberana, que se han venido incrementando en los últimos cinco años. En 2012, el BID aprobó préstamos al sector privado por valor de \$US 1.500 millones de un total de \$US 11.500 millones.

19. Para mayores detalles se puede consultar el <http://www.iadb.org/es/aumento-de-capital/noveno-aumento-de-capital-bid-9,1874.html>

Un signo claro de adaptación a estos cambios es el mayor enfoque en la efectividad del desarrollo de las acciones del Banco y la eventual mejor evaluabilidad de sus operaciones con marcos de resultados más rigurosos. Entre muchas otras virtudes vinculadas a la calidad en todo el ciclo del proyecto, la adopción de marcos de resultados sólidos tienen poder de atracción hacia el BID de donantes bilaterales, interesados en contribuir a sus fondos fiduciarios. Si por un lado los donantes tradicionales han tendido a “graduar” a los países de ALC de su cooperación, por otro, algunos de ellos se han sentido atraídos por los temas estratégicos de inversión en desarrollo como la integración regional y global de ALC y por la demostración de la efectividad de las acciones emprendidas²⁰. La lección principal de este proceso es que mantener la relevancia con la cercanía a las prioridades de desarrollo de los clientes, la investigación en temas de desarrollo de última generación demostrando el costo y el beneficio y el rigor en el ciclo del proyecto, enfocado en el impacto de las intervenciones, contribuye a reducir el éxodo de donantes tradicionales en temas específicos en una región dominada por PRM, además de que logra atraer a donantes emergentes.

Un aspecto innovador del BID frente a estos cambios es la incorporación de la cooperación Sur-Sur con Asia para ayudar a los países de la región a desencadenar procesos de cooperación conjuntos que permitan aprovechar mejor las importantes relaciones comerciales y financieras existentes. Desde 2011, el BID intensificó su relación con el Asian Development Bank (ADB) con el que ha desarrollado un programa de cooperación e investigación conjunta con los clientes de ambos, que incluye temas de interés mutuo como la cooperación aduanera para reducir los costos logísticos del comercio, aumentar la conectividad en banda ancha para cerrar la brecha digital, corredores sostenibles de integración, desarrollo a través del sector privado a partir de negocios en la base de la pirámide, ciudades sostenibles y programas de transferencias condicionadas. Se trata de una apuesta singular y estratégica, dadas las relaciones emergentes entre los países de ambos continentes, muy dominadas aún por el comercio, la inversión y el financiamiento con China, Corea y Japón, especialmente con el primero, como se vio anteriormente.

20. A raíz de la aprobación de la estrategia sectorial de integración regional y global del BID se creó un fondo de múltiples donantes, que es un ejemplo de esta lógica y que logró atraer por primera vez en el BID a donantes tradicionales como Canadá, España y EE. UU. con donantes de la región como Colombia y México. <http://www.iadb.org/es/noticias/anuncios/2012-10-30/integracion-de-la-infraestructura-regional,10183.html>

III. Los retos a medio plazo de la cooperación iberoamericana en el ecosistema emergente de la cooperación

Los retos de la cooperación a medio plazo son múltiples, pero esta sección se centrará en seis retos principales.

El primer reto es identificar los bienes públicos regionales estratégicos y de alto impacto de desarrollo en la región. Ciertamente, la mayoría de países de América Latina y el Caribe ha avanzado de forma notable, pero la región tiene grandes desafíos de desarrollo tanto en términos absolutos como relativos a otras regiones como el Este y Sudeste Asiáticos, que han crecido y reducido la pobreza a un ritmo mayor que ALC. La cooperación iberoamericana puede ser funcional a los grandes retos de desarrollo de la región, identificando las oportunidades que ofrecen los retos compartidos para afrontarlos con acciones colectivas de carácter regional, produciendo los bienes públicos regionales necesarios para facilitar un mejor funcionamiento de los mercados y aumentar el bienestar de la población de la región. Ejemplos de estos bienes públicos regionales pueden ser estándares de competencia adecuados, intercambios comerciales más eficientes gracias a marcos aduaneros comunes, mercados laborales más eficientes teniendo en cuenta los flujos migratorios regionales, regulación financiera regional para reducir riesgos de contagio, adaptación al cambio climático, salud pública para afrontar amenazas transnacionales como las epidemias de gripe, educación de calidad y seguridad ciudadana, todos ellos con dimensiones transnacionales y, por supuesto, trasatlánticas debido a la integración existente entre empresas y personas en el espacio iberoamericano. Al ser Iberoamérica un espacio articulado, la generación de estos bienes públicos regionales es factible y constituye una gran oportunidad para unas relaciones de cooperación con una mayor simetría.

El segundo reto es la relevancia y calidad de la cooperación orientada a la obtención de resultados. En ausencia de recursos abundantes para la cooperación, es necesario encontrar nichos relevantes que permitan obtener resultados visibles, que puedan ser replicados a partir de la inversión de presupuestos nacionales. Afrontar este reto con éxito, representará también un fortalecimiento a los mecanismos de cooperación (agencias, etc.) al interior de los gobiernos del espacio iberoamericano.

El tercer reto es operativizar la Declaración de Busan porque Iberoamérica tiene unas ventajas comparativas únicas respecto a otros espacios geopolíticos del mundo al tener culturas compartidas, idiomas fácilmente compatibles y relaciones políticas muy fluidas. Busan es el estándar actual de las relaciones de cooperación y en muchas

regiones del mundo es muy complejo llevarlo a la práctica, mientras que puede resultar más asequible hacerlo en Iberoamérica y crear buenas prácticas para el resto del mundo. Una de las ventajas comparativas que ya se está llevando a la práctica en Iberoamérica, y que puede tener un gran interés en otras regiones del mundo, se plasma en el *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, que se publica anualmente desde 2007 y cuya metodología y resultados son compartidos por todos los miembros de la comunidad iberoamericana, lo que incluye donantes tradicionales, emergentes miembros del G-20 y PRM²¹. El tema del reconocimiento de la metodología y la contabilidad de la CSS es controvertido a nivel global y algunos de los actores de la CSS no aceptan los datos generados con el CAD de la OCDE. El reto de la cooperación iberoamericana es compartir eficazmente esta buena práctica para que paulatinamente pueda ser incorporada por otros actores y se puedan tener indicadores más fiables de las diferentes dimensiones de la CSS.

El cuarto es que Iberoamérica pueda articular su cooperación de manera eficiente para influir de forma decisiva en la formulación de los *objetivos de desarrollo sostenible* o post-2015. La región está en condiciones de ofrecer importantes fortalezas y experiencias de desarrollo, muy necesarias en otras regiones del mundo. Influir en este proceso implica estar presente en los contenidos en aquellos aspectos relevantes para el desarrollo de la región. La capacidad de investigación política, social y económica en la mayoría de los países de la región es de calidad y relevante, pero podría articularse mejor con la cooperación, como ya ocurre en otras regiones del mundo entre algunos donantes tradicionales, por ejemplo, y centros de investigación de África Subsahariana.

El quinto reto es consolidar la cooperación Sur-Sur y triangular al interior de los países de la región con mecanismos de oferta de cooperación relativamente recientes. Se trata no solo de afrontar retos aparentemente simples como transferencias financieras a otros países, pero altamente complejos al interior de las administraciones públicas, sino también de lograr un estatus y espacio dentro de las estructuras gubernamentales, entre las fundaciones del sector privado, el sector privado mismo y los entes subnacionales y municipales.

Y, finalmente, atraer a donantes tradicionales demostrando las necesidades de desarrollo y las ventajas mutuas de invertir en el desarrollo de la región. El porcentaje de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) hacia ALC ha descendido del 10% de los flujos

21. SEGIB, *Informe de la Cooperación Sur-Sur*, Madrid <http://segib.org/programas/informe/>.

totales en 2000/2001 al 8% en 2010/2011, debido a niveles de pobreza inferiores y a un ingreso per cápita superior al de otras regiones de Asia y África Subsahariana que han atraído la AOD en las últimas décadas. Sin embargo, las limitaciones del PIB per cápita como medida de desarrollo son ampliamente conocidas al dividir solamente la riqueza de un país por el número de sus habitantes. La academia y la comunidad internacional han sido conscientes de estas limitaciones desde hace décadas y así se explica el nacimiento, perfeccionamiento y consolidación del Índice de Desarrollo Humano (1990) bajo el marco del PNUD. En este esfuerzo para evitar la “graduación” de los países de la región, la cooperación iberoamericana puede inspirarse en formas innovadoras de agrupar los países a partir de otras dimensiones de desarrollo más completas que el PIB per cápita. A. Summer y S. Tezanos proponen cinco grupos de países en desarrollo con resultados sorprendentes a partir de una metodología innovadora, teniendo en cuenta cuatro marcos conceptuales de desarrollo como: *la transformación estructural, el desarrollo humano, la participación democrática y buen gobierno, y la sostenibilidad*²². Los países de ALC quedan distribuidos en los tres grupos de “mayor desarrollo” de los cinco grupos establecidos. Esta distribución puede resultar útil para demostrar a los donantes tradicionales que quedan desafíos importantes en la agenda de desarrollo y que el apoyo de la cooperación puede tener un efecto catalizador para afrontarlos. Asimismo, en un contexto post-2015 es previsible que un escenario de la cooperación más centrado en el *interés propio y mutuo de los países cooperantes* gane tracción, con lo cual Iberoamérica puede representar una oportunidad para los donantes tradicionales.

IV. Conclusiones

La cooperación Sur-Sur ha surgido gracias al crecimiento sostenido y a la reducción de la pobreza en las economías emergentes y PRM, al aumento del comercio, de la IED y flujos de financiamiento Sur-Sur y a la necesidad de intercambiar conocimiento y experiencias de desarrollo, que han resultado en un mundo multipolar consolidado después de la crisis de 2008. La arquitectura de la ayuda surgida y modulada después de la Segunda Guerra Mundial está mutando rápidamente hacia un *ecosistema* más complejo constituido por un mayor número de actores y una diversidad de

22. Andy Summer y Sergio Tezanos, *Beyond Low and Middle Income Countries: What if There Were Five Clusters of Developing Countries*, IDS Working Paper, Volume 2012, n° 404, Sussex, 2012. <http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/Wp404.pdf>

instrumentos y enfoques que interactúan entre sí. Este *ecosistema* es más incluyente, pero implica que los donantes tradicionales se hayan tenido que adaptar a él y aceptar criterios diferentes provenientes del Sur en un mundo claramente multipolar.

El nuevo *ecosistema* implica que se redefinan los focos de atención de la cooperación y que el enfoque en la reducción de la pobreza, en el largo plazo, se centre en los PMA y se anticipe una cooperación basada más en el interés mutuo que goce de mayor legitimidad que en el pasado y que siga creciendo la descentralización del financiamiento para el desarrollo en un contexto que los países de la región tienen acceso a los mercados internacionales de bonos, mayor capacidad propia y una diversidad de fuentes de financiamiento, entre las que destaca China y emerge la banca multilateral subregional. En este contexto, el BID dobló su capacidad financiera para poder prestar hasta US\$ 12.000 millones anualmente enfocándose en cinco prioridades institucionales, adoptó altos estándares de transparencia y empezó a aplicar estándares ambientales y sociales y de evaluabilidad que le distinguen de otras fuentes a las que puede acceder la región. Casi paralelamente, y ante el crecimiento de las relaciones económicas de ALC con Asia, especialmente del Este y del Sudeste, el BID ha formado una alianza de cooperación estratégica con el ADB para que los países de ambas regiones aprovechen al máximo esta relación económica Sur-Sur.

Los retos de la cooperación iberoamericana consisten en 1) articularse de manera eficiente para identificar y generar bienes públicos regionales estratégicos que permitan una mejor operación de los mercados y una mayor efectividad de las políticas públicas; 2) ser relevante a los desafíos del desarrollo y enfocarse en la calidad para que las acciones puedan ser replicables; 3) operativizar la Declaración de Busan, dadas las ventajas comparativas de la región basadas en culturas compartidas, compatibilidad lingüística y relaciones políticas muy fluidas; 4) influir de manera decisiva en la configuración de la agenda global para que los objetivos de desarrollo sostenible post-2015 reflejen las prioridades de la región; 5) consolidar la CSS y triangular al interior de los países y 6) lograr atraer a donantes tradicionales mostrando los beneficios de cooperar con ALC e influyendo para que se tengan en cuenta parámetros más completos de desarrollo que el PIB per cápita antes de que los donantes tradicionales “gradúen” a la región por ser más elevado que el de otras regionales del mundo.

Los laberintos de la cooperación en un organismo político: el caso de la OEA

Ricardo Domínguez

Asesor Principal del Secretario General de la Organización de Estados Americanos¹



Es difícil considerar a la Organización de Estados Americanos como un donante típico en el mundo de la cooperación internacional; y definitivamente no lo es. En la prensa y en las naciones de mediano desarrollo del continente, la OEA es más reconocida por su rol como el foro político del hemisferio antes que como donante; por ser el espacio de solución (o no) de controversias; la caja de resonancia adonde concurrir, con expectativas mixtas, cuando las soluciones nacionales o regionales se agotan, e incluso a veces antes que ello ocurra. En el caso de los países de América Latina, ese rol político preponderante se refuerza con su papel de monitoreo en algunas áreas neurálgicas de la vida democrática contemporánea: los derechos humanos, las elecciones y últimamente la seguridad pública. Sin embargo, en el caso de los países del Caribe y en el de algunos países pequeños de América Latina dichas funciones aparecen superpuestas a la acción de la OEA en términos de desarrollo económico y social: como agencia impulsora de una activa política de cooperación en fortalecimiento institucional y en formación de recursos humanos.

En síntesis, y en forma creciente, las funciones de gran foro y de agencia de monitoreo se complementan con las de una OEA reconocida en el hemisferio como impulsora de políticas ligadas a fortalecer el desarrollo, la seguridad pública, la democracia y los derechos humanos. La atipicidad señalada se deriva entonces de la existencia de esta OEA polifuncional, donde la cooperación constituye uno de sus cuatro roles centrales.

1. Los argumentos y opiniones de este artículo pertenecen al autor y no reflejan la posición oficial de la Organización de Estados Americanos.

Pues la OEA es, de manera simultánea:

- Un foro político y de solución de controversias.
- Un espacio institucional de monitoreo y evaluación (derechos humanos, elecciones, género, transparencia, políticas antidrogas).
- Un custodio institucional del acervo y a la vez generador de la jurisprudencia internacional del continente.
- Una agencia de cooperación para la consolidación de la democracia, la protección de los derechos humanos, la promoción del desarrollo y la defensa de la seguridad pública.

¿Cómo llevar adelante políticas de cooperación en una institución con una diversidad de tareas como las señaladas? ¿Cómo evitar que algunos de los otros roles genere consecuencias desfavorables o simplemente se imponga sobre el rol de agencia de cooperación? ¿Cómo lograr que la multiplicidad de tareas en la agenda de la OEA potencie los efectos de la cooperación en lugar de disminuirlos?

A fin de aportar elementos para construir respuestas a estos dilemas fundacionales, las siguientes páginas harán hincapié en las ventajas y desventajas de la cooperación en un marco polifuncional como el de la OEA; buscarán enumerar las tensiones que de él se derivan e intentará, finalmente, identificar los desafíos que enfrenta la organización de cara a consolidar su rol en el nuevo milenio.

I. La peculiaridad de la cooperación en la OEA: sus beneficios

Las características “multifuncionales” de la organización permiten incorporar ventajas únicas.

En tanto foro y principal catalizador político de la región, la OEA recoge las demandas de los países mediante dos “puertas de entrada”. Por un lado, las reuniones y redes de alto nivel (Cumbre Presidencial, Asamblea General, casi 20 reuniones a nivel ministerial y un número equivalente de redes) generan, entre otros resultados, mandatos que la organización debe incorporar y convertir en planes para la acción, muchos de los cuales deben ser transformados en programas de cooperación. Por el otro, su condición de foro político del continente se expresa en la existencia de un Consejo Permanente de embajadores de países miembros y observadores que se reúne

semanalmente como pleno y sesiona a su vez en comisiones especializadas por área temática. Dicho foro en constante operación —probablemente un fenómeno único en organizaciones similares o de mayor tamaño— permite recibir de primera mano no solo la andanada de conflictos que se generan en la región, sino también las demandas de los países por fondos para la cooperación. Esta directa relación entre la urgencia de la *política* y la búsqueda de las *políticas* sanadoras constituye una ventaja comparativa casi única de la OEA. *Politics* y *policies* aparecen como dos caras de una misma moneda, con la cooperación como uno de los posibles vectores de resolución. Esta demanda debe ser “tamizada” por la organización en base al interés general de los países que la integran, evitando así llevar adelante programas que, si bien puedan ser beneficiosos para algunos, atenten contra los principios fundacionales o el interés de todos.

Por otro lado, la presencia consuetudinaria de este foro político obliga a la organización a “devolver” resultados en todos los frentes en que actúa, incluyendo obviamente la cooperación, de manera expedita. Los cuerpos políticos funcionan entonces como caja de resonancia, donde se rinde cuentas respecto a los logros alcanzados en las diferentes áreas de trabajo. En este sentido disminuye, por un lado, la probabilidad de generar acciones sin correlato ni seguimiento por parte de los directos interesados, los países miembros² y, por el otro, se acrecienta la probabilidad de recuperar políticamente los resultados de la cooperación, relacionándola así a decisiones y procesos políticos de alcance inmediato.

En tanto mecanismo de evaluación y monitoreo, la OEA está en condiciones de generar recomendaciones de primera mano, susceptibles de convertirse en fuente de diagnóstico para programas de cooperación de mediano y largo alcance. Cuando la Corte Interamericana de Derechos Humanos dicta una sentencia, o una misión de observación electoral publica su informe —por citar solo dos ejemplos— se revelan problemas específicos que van más allá de los casos particulares, y que son incorporados como “recomendaciones” por los organismos de evaluación. Ello es un punto de partida excepcional para desenrollar la madeja de las estrategias de cooperación y constituye, junto a las peticiones políticas de “primera mano”, una fuente legítima de demandas para el diseño de programas y proyectos.

Finalmente, su condición de salvaguarda y generador de la jurisprudencia hemisférica abre las puertas para la cooperación a nivel jurídico y permite también desarrollar

2. En general, los principales protagonistas son los poderes ejecutivos, aunque también llegan a la organización las voces de los poderes legislativos, judicial y los representantes de ONG.

mecanismos de evaluación de pares con reconocimiento de jurisdicción por parte de los países involucrados. Dicha evaluación solo es posible en la medida en que la actividad de los mecanismos de evaluación está amparada por convenciones firmadas voluntariamente por los países miembros, como en el caso, por ejemplo, de los mecanismos de evaluación de género, de políticas antidrogas y de transparencia³. Las citadas evaluaciones, a cargo de comités de pares, generan informes que incluyen recomendaciones específicas, las que constituyen, al igual que en los casos del sistema de derechos humanos previamente comentados, fuentes básicas para la generación de programas de cooperación.

Por otro lado, la condición de depositario de la jurisprudencia hemisférica ha dado lugar a una red institucional de entidades jurídicas que incluyen al Poder Judicial como protagonista no excluyente. De dicha red se generan intercambios de buenas prácticas y demandas institucionales que constituyen fuente de generación de programas y proyectos de cooperación en materia judicial. Tiene este origen el *Programa de Facilitadores Judiciales* (que hoy cubre la mayoría de los países de menor desarrollo relativo del continente) y la *Red Hemisférica de Intercambio de Información para la Asistencia Mutua en Materia Penal y Extradición*, para citar dos ejemplos exitosos.

II. La peculiaridad: sus dificultades

Las ventajas enumeradas, no obstante, tienen también un correlato desfavorable:

Multiplicación de mandatos. En primer lugar, la multiplicidad de reuniones de alto nivel (una tendencia que creció con la globalización y la proliferación de Cumbres) ha generado a su vez una multiplicación de mandatos. En la actualidad, la OEA cuenta con más de dos mil. Si su clasificación resulta engorrosa, ni hablar entonces de su puesta en práctica. Este escenario se complementó con reducciones presupuestarias que no han tenido como corolario la reducción de funciones ni de tareas. Por el contrario, el incremento de mandatos convive con la creciente reducción de recursos materiales y de personal para llevarlos adelante.

3. Nos referimos al MESECVI (Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belem de Para) de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM-OEA); al MEM (Mecanismo Multilateral de Evaluación) de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD-OEA); y al MESICIC (Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción). Para más información al respecto, recurrir a www.oas.org.

Frente a ello, la organización inició un ejercicio de priorización que busca depurar el universo de mandatos a fin de redefinir áreas y actividades prioritarias. Dicho ejercicio, no obstante, ha generado tensiones derivadas de los intereses diferenciados de los países miembros, quienes alinean sus prioridades como una combinación de sus necesidades nacionales y sus intereses hemisféricos no siempre similares, por otro lado. Como es de esperar, dicha combinación genera un universo de prioridades de difícil homogeneización, que obliga a una negociación política compleja e inestable que tensa aún más la relación entre mandatos y prioridades.

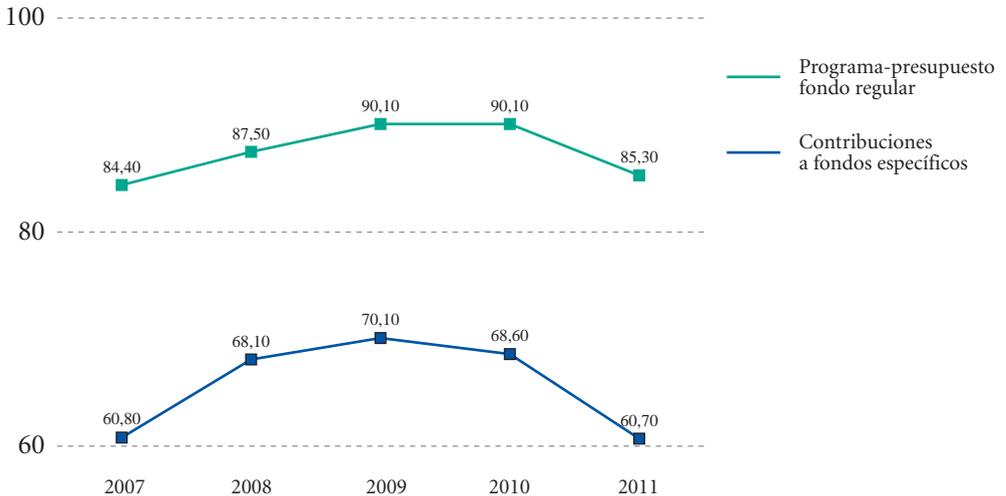
Tendencia al micro gerenciamiento. En segundo lugar, la omnipresencia de los cuerpos políticos puede reforzar una tendencia al microgerenciamiento, propia de los organismos que cuentan con poderosos consejos directivos. En un escenario de escasez de recursos y multiplicidad de mandatos e intereses ello puede desembocar en una mayor ineficiencia y en crecientes dificultades para imponer modelos de administración unificados. De nueva cuenta, la negociación política es la salida que permite disminuir la tensión entre la autonomía relativa y necesaria de la gerencia y el liderazgo estratégico y capacidad de control, también necesario de los cuerpos políticos.

Herencia de marca. En tercer lugar, la “herencia de marca”, tan valiosa como símbolo de pertenencia e instrumento en la negociación política y en la búsqueda de fondos, también arrastra una contrapartida desfavorable. Por un lado, y desde un punto de vista político, no siempre la organización fue vista como un “bien común” por todos sus miembros, sino todo lo contrario: por largo tiempo fue considerada por algunos como un brazo diplomático de propiedad exclusiva. En algunos casos y en ciertas situaciones críticas, los fantasmas de ese pasado de Guerra Fría continúan convocándose en la mesa de negociaciones. Por ello, la tarea ha sido mayor: la OEA ha debido construir una nueva pertenencia que involucre al conjunto de los países miembros, independientemente de su tamaño, nivel de desarrollo o posición ideológica, y para ello debió partir de una posición desfavorable a tales objetivos. A nivel organizacional, la citada herencia arrastra consigo también una organización moldeada en la postguerra, con burocracias consolidadas alrededor de la noción de empleo garantizado, independiente de las nociones de formación profesional continua y de remuneraciones ligadas a niveles de desempeño y resultados alcanzados. En cuarto y último lugar, la apertura de la organización hacia un uso creciente de fondos no regulares para llevar adelante las propuestas de cooperación ha generado también nuevas y supuestas tensiones ente la agenda y las prioridades de los países miembros y las de los donantes.

La escasez de recursos derivados del aporte de cuotas obligatorias ha vuelto central la búsqueda de financiamiento externo. Tal y como se observa en el gráfico 1, en la actualidad los fondos provenientes de fuentes externas se aproximan en importancia a los provenientes de las cuotas obligatorias de los países miembros. La OEA es un donante significativo en el hemisferio gracias a la existencia de países, agencias y fundaciones que aportan a programas y proyectos específicos y que básicamente podrían tomar en cuenta solo los contenidos específicos de los programas que financian, más allá de la amplia agenda global de la organización.

Gráfico 1

Distribución entre fondos regular y específico (2007-2011)



El crecimiento de fondos externos ha generado en algunos países miembros temor a perder el control de la agenda política de la organización. Sin embargo, el comportamiento de los donantes no ha evidenciado una conducta que justifique los temores señalados. Por el contrario, en los casos de los mayores cooperantes existe una especial preocupación por buscar prioridades estratégicas comunes, por encima de los proyectos que financian, y un nulo interés por imponer agendas propias. En todo caso, el único efecto “desfavorable” que puede evidenciarse es el incremento de las dificultades en la asignación de prioridades, que no ha transformado por ello el universo de objetivos y mandatos definido por los propios países miembros. No obstante, esta dualidad en el origen de los fondos, sumada a los efectos comentados respecto a la “herencia de marca”, sí puede constituirse

en amenaza a nivel organizacional: una OEA “a dos velocidades” es la espada de Damocles que aún pende sobre la organización⁴.

El incremento de fondos externos específicos para programas de cooperación ha generado una estructura modernizante, con reglas de juego y metodologías de gerencia acorde a estándares globales. Sin embargo, y a diferencia de los Estados a “dos velocidades” latinoamericanos y caribeños de los años noventa, esta estructura no ha generado un sector salarial privilegiado. Por el contrario el proceso acompañó una creciente precarización de ingresos, con énfasis en contratos cortos, generalmente atados a la duración de los proyectos, de menor nivel salarial y con menos beneficios sociales. Al respecto, la resolución de la tensión no se ha definido en este caso, como en otros, por la búsqueda del consenso o de un equilibrio negociado, sino mediante la creciente incorporación (no sin tensiones) del conjunto de la organización a las prácticas derivadas de la administración moderna de proyectos en base a resultados.

III. Los logros alcanzados: la cooperación como un resultado de la política

Los pros y contras analizados en los párrafos anteriores han dado como resultado una política de cooperación en constante evolución; un vector en movimiento antes que una definición *a priori* y estática de metas estratégicas. Dicha política apunta a cumplir (y ya cumple, en buena medida) con los siguientes rasgos:

- *Ser horizontal*. Los temores existentes respecto a la aplicación de condicionalidades por parte de las agencias donantes no aplican al caso de la OEA como agente de la cooperación. Los países miembros destacan como rasgo favorable la posibilidad de participar en la construcción de la agenda de cooperación como una garantía de no condicionalidad. En este sentido, el crecimiento de la pertenencia también ha jugado favorablemente: los que integran la organización sienten que la OEA les pertenece a todos los que la integran, independientemente de sus tamaños o niveles de riqueza (no debe olvidarse que en la OEA cada país cuenta con un voto, más allá de cualquier

4. La dualidad organizacional fue un fenómeno sufrido por buena parte de las estructuras de gobierno de los países del continente durante los años noventa. La presencia masiva de fondos externos para la modernización estatal no incorporó siempre a las viejas estructuras y el personal se desdobló, tanto funcional como salarialmente.

otra diferencia)⁵. Ello, sumado a la actitud cooperativa de los donantes⁶, ha dado lugar a una cooperación peculiar que nivela, aun cuando en la práctica la OEA continúe siendo un puente activo entre donantes y receptores desiguales respecto a nivel de riqueza.

- *Ser focalizada*. Los esfuerzos por reforzar los programas allí donde la OEA “hace diferencia”, más allá del universo creciente de mandatos, se revelan en la construcción de iniciativas capaces de ser replicadas a nivel regional, con fuerte estandarización de metodologías de puesta en práctica, con directo correlato en las necesidades políticas de los países miembros y creciente aplicación de métodos de gerencia de última generación⁷.
- *Estar en el foco*. El mantenimiento del rol de la organización como catalizador político central del continente resulta determinante para poder llevar adelante la cooperación en los términos estratégicos aquí planteados. La gran caja de resonancia que es la OEA debe seguir funcionando como tal para que la cooperación pueda aparecer como un necesario resultado político de las necesidades y problemas que los países llevan a la gran mesa hemisférica. Al respecto, la coordinación con las nuevas instituciones emergentes y con el resto de los organismos pertenecientes al sistema hemisférico e iberoamericano resulta crucial⁸, a fin de dividir tareas y encontrar las necesarias complementariedades en agendas y objetivos.

IV. Las áreas programáticas y las modalidades de intervención

El grafico 2 muestra una distribución de la cooperación por áreas programáticas. Cabe señalar al respecto que la creciente y exitosa concentración de esfuerzos en los pilares de la organización (democracias, desarrollo, derechos humanos y seguridad)

5. Este rasgo explica, al menos en parte, la favorable aceptación de la cooperación de la OEA en países ideológicamente reacios a la presencia de otras agencias internacionales.

6. Buen ejemplo de ello son los casos de Canadá y España, quienes se sumaron proactivamente a la experiencia de redefinir el tratamiento de los fondos de cooperación, y cuyos fondos (Fondo Canadá y Fondo España) son ejemplo citado por otros organismos de una administración efectiva de estrategias de cooperación.

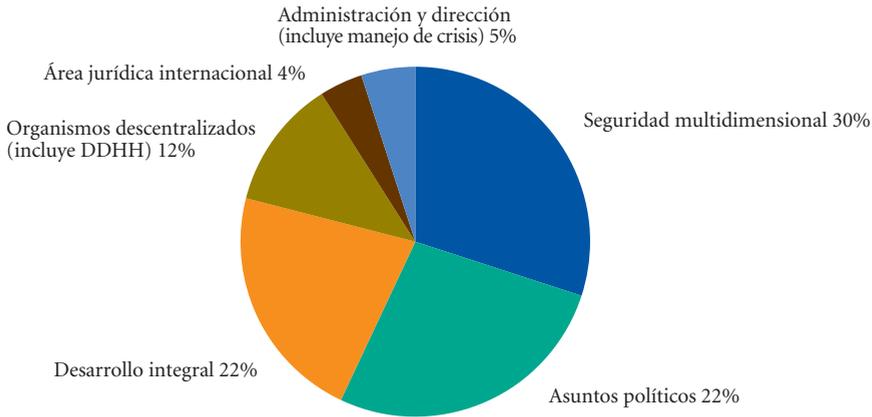
7. Tal es el caso, por ejemplo, de los programas de reestructuración de registros civiles; de facilitadores judiciales, de recursos hídricos, de fortalecimiento institucional de instituciones electorales; de apoyo a la gestión pública en municipios; de ciudadanía política y mujeres; de apoyo a la recuperación de la seguridad pública en Centroamérica; del fortalecimiento de las instituciones de protección de los derechos humanos; y de desarrollo de las Redes de Protección Social, por citar solo algunos ejemplos.

8. Mucho se ha hablado y se habla de la probable competencia que pueda surgirle a la OEA por parte de las organizaciones emergentes, especialmente de América Latina y el Caribe. Aun cuando el tema no es central a este artículo, cabe acotar una diferencia básica: a diferencia del resto de las nuevas organizaciones, la OEA es un organismo Norte-Sur; un único espacio de diálogo en el hemisferio entre todas las naciones del continente.

ha dado paso a un segundo nivel de priorización, enfocado a la disminución de la cantidad de proyectos financiados y a su agrupamiento en instrumentos de mayor tamaño: los programas.

Gráfico 2

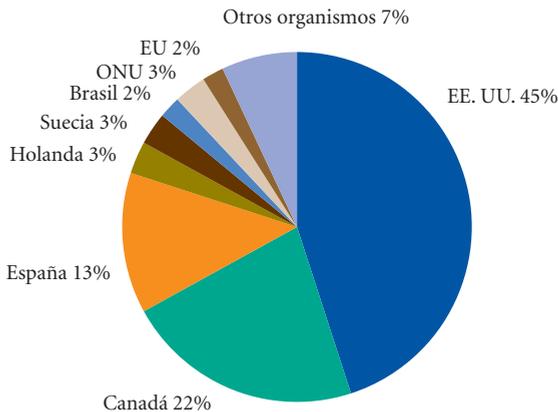
La cooperación de la OEA en 2011



El gráfico 3 muestra una distribución por donantes principales, que refleja la relativa independencia entre la membresía y el interés por la cooperación: países observadores como España muestran una presencia tradicionalmente alta en la canasta de donantes de la organización.

Gráfico 3

La cooperación en la OEA en 2011



V. Conclusiones: las tensiones y desafíos

Las páginas anteriores intentaron reflejar los principales rasgos de la cooperación en un organismo donde esta función constituye un componente esencial, pero no único, de su agenda de actividades. Dicha peculiaridad implica que, a fin de volverla efectiva, es necesario integrarla al resto de la agenda política del continente. Los pilares de la organización (democracia, derechos humanos, desarrollo y seguridad pública) catalizan la tarea de la cooperación, y plantean como desafío la necesidad de ponerla en práctica en los marcos de una agenda política. Lo anterior refuerza el significado de la cooperación como un prisma de intereses por atender y resultados por alcanzar. Y la tarea de la organización es mantener balanceados ambos aspectos, en un proceso de modernización gerencial y de focalización de objetivos cuyo correlato es dinámico y debe consolidarse mediante acuerdos políticos y estratégicos de constante renovación.

En este marco, la estrategia de cooperación en un organismo como la OEA debe tomar en cuenta el universo de tensiones que la rodean:

En primer lugar, la capacidad de generar resultados exitosos estriba en la capacidad de maniobrar por sobre las tensiones institucionales, superando sus limitaciones y potenciando sus beneficios. En otras palabras, se trata de generar una política de cooperación eficaz en una organización donde los “clientes” son a la vez los “dueños”, donde los “emisores” son a la vez los “receptores”, y donde la eficacia en buena parte depende de que ambos roles sean asumidos en profundidad, con todos los riesgos que ello a su vez conlleva.

En segundo lugar, se trata también de resolver favorablemente la tensión archiconocida entre *politics* y *policy*, a fin de potenciar las “externalidades” derivadas de su relación y evitar el predominio de una sobre otra. Dicha tensión se expresa en la supuesta contradicción entre el político y el tecnócrata, tan afín a los procesos de modernización estatal en el continente.

Cabalgar sobre ambas tensiones en forma exitosa es la llave para enfrentar con éxito los dos desafíos que enfrenta la organización en materia de cooperación. Por un lado, ser capaz de acumular e institucionalizar la estrategia programática, a fin de mantener y consolidar en el tiempo las ventajas comparativas de la OEA y su peculiar enfoque. Por el otro, ser capaz de transformar y dar cuenta de ello, haciendo uso de su especial ubicación simultánea como receptor de demandas y a la vez impulsor de soluciones.

En ese marco, la gran caja de resonancia que es la OEA constituye una ventaja comparativa que, de ser usada correctamente, puede convertirse en plataforma para amalgamar la política y la cooperación en una propuesta de transformación de largo alcance, que haga posible alcanzar resultados efectivos para los problemas históricos y recurrentes del hemisferio.

Situación y perspectivas de la cooperación tradicional con América Latina en un contexto de cambios e incertidumbres: una lectura desde las organizaciones de la sociedad civil



Jorge Balbis

Secretario Ejecutivo de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP)

Es ya un lugar común en los análisis sobre la evolución de la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID), la repetida constatación de la creciente pérdida de relevancia de América Latina como receptora de los fondos que destinan a esos efectos sus socios tradicionales, tanto públicos como privados¹. En las nuevas prioridades de la CID, América Latina ocupa un lugar cada vez más relegado y varios de sus países hace tiempo ya que no son considerados como prioritarios para recibir cooperación. Distintas razones —algunas asociadas a la trayectoria de la misma región y otras exógenas, propias de los países tradicionalmente donantes y de otras regiones del mundo—, explican esta tendencia². Y pocos motivos hay para pensar que esta situación habrá de revertirse en un contexto internacional agravado por la actual crisis del sistema financiero que afecta en mayor o menor grado a los socios tradicionales de la región y ante la cual América Latina ha mostrado mayor capacidad de maniobra, aunque con matices según sus países³.

Pero si bien esta tendencia genera preocupación y aún alarma en la región, analizada desde otra perspectiva, ella puede servir de base para cuestionar, con nuevos argumentos, los criterios sobre los que reposa el actual sistema de cooperación internacional en el marco de una indispensable reforma de la arquitectura financiera

1. Por razones conceptuales y políticas, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) prefieren utilizar la expresión de Cooperación Internacional al Desarrollo en lugar de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), aludiendo por esta a un componente, importante pero no único de las relaciones más amplias de solidaridad que se tejen entre gobiernos y sociedades para el logro de objetivos compartidos de desarrollo.

2. Para una visión más completa sobre el tema, ver Christian Freres (dir.), Ignacio Martínez y Óscar Angulo, *La inserción de América Latina en el cambiante sistema internacional de cooperación*, Documento de Trabajo, nº 46, Fundación Carolina | CeALCI, Madrid, diciembre de 2010.

3. Al respecto, ver CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y El Caribe 2011-2012. Crisis duradera en el centro y nuevas oportunidades para las economías en desarrollo*. CEPAL, Santiago de Chile, 2012.

del desarrollo. Todo ello, en un contexto en el que distintos temas que interesan en la región —el debate sobre los países de renta media y el combate a la pobreza y la desigualdad, por ejemplo— y otros que son más globales pero en los que América Latina tiene mucho que aportar —como los relacionados con los recursos naturales, el medioambiente y el cambio climático, entre otros—, deberían adquirir un valor distinto y más relevante políticamente hablando, que el que hoy les reconoce la cooperación al desarrollo.

I. Las razones y expresiones de los cambios en la cooperación con América Latina

La ICD con América Latina ha conocido en los últimos años, y seguramente continuará procesando, un conjunto de cambios sustanciales que llevan a muchos a preguntarse sobre su continuidad o, por lo menos, a relativizar su rol futuro respecto del desarrollo de la región. Para explicar esta tendencia hay que tener en cuenta una serie de factores, tanto propios como externos a los países de la región.

En primer lugar, ello se explica por los cambios que ha experimentado el sistema internacional de cooperación desde los años noventa a partir de la definición de una agenda de desarrollo basada en compromisos internacionales dirigidos a erradicar la pobreza (Objetivos de Desarrollo del Milenio-ODM y la Declaración de Monterrey en cuanto a su financiamiento), y a dotar de mayor eficacia e impacto a las actividades de cooperación (desde la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda —2005— a la reciente Asociación Global para la Eficacia de la Cooperación al Desarrollo, Busan, 2011). Todo ello ha supuesto la introducción de un conjunto de principios, criterios y modalidades de trabajo en el sistema de la cooperación internacional para el desarrollo que claramente también han influido en las relaciones de cooperación entre América Latina y sus socios tradicionales⁴.

4. Este texto fue originalmente preparado para ser presentado en un panel que analizó los cambios en la cooperación de los donantes tradicionales con América Latina en el marco del seminario *La renovación de la Cooperación Iberoamericana*, SEGIB, Madrid, 15 y 16 de octubre de 2012. Por tal motivo centra su atención en las conductas de un conjunto importante, pero parcial de donantes con América Latina, es decir, los llamados “donantes tradicionales” por los que entendemos, aunque no exclusivamente, a la Unión Europea (y sus Estados miembros, en particular España); Estados Unidos de América; Canadá; Suiza y organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o integrantes del sistema de las Naciones Unidas. Más recientemente se debe sumar a esta lista a la propia Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) con sus programas, iniciativas y proyectos de cooperación. Respecto de los montos y la significación recientes del aporte de cada uno de estos socios a la cooperación con

En segundo término, los logros obtenidos por la mayoría de los países latinoamericanos en términos de democracia, crecimiento económico y reducción de la pobreza —del 44% al 33% promedio en solo una década— también han influido para la modificación de las relaciones de cooperación entre la región y sus socios tradicionales. No nos olvidemos que, comparado con lo que ocurría dos o tres décadas atrás, la casi totalidad de los países de la región cuentan con regímenes democráticos representativos, han realizado notorios avances en la promoción y respeto de los derechos humanos y se han “graduado” como países de renta media (PRM) construyendo capacidades de distinta índole para resolver por sí mismos sus propios problemas⁵.

Este argumento es válido en especial para la cooperación oficial pues, en teoría, la AOD y la cooperación privada o la cooperación solidaria no tendrían por qué seguir el mismo camino. Pero, incluso existiendo excepciones notables en donde organizaciones de la sociedad civil del Norte dedicadas a la cooperación internacional mantienen su apoyo solidario a organizaciones sociales de países de la región por opción política, el hecho de que la mayoría de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD-OCDE) haya tomado la determinación de excluir a nuestra región de sus prioridades o, incluso, que sencillamente hayan cerrado sus operaciones en varios de sus países, ha tenido como consecuencia que también la cooperación privada esté siguiendo la misma dirección. La profunda interrelación entre ambas dinámicas y el hecho de que la principal fuente de recursos para muchas organizaciones privadas del Norte sean los fondos públicos de sus respectivos países explican esta tendencia⁶.

Paralelamente, y como expresión de estos resultados, algunos países latinoamericanos, clasificados como de renta media-alta, han asumido abiertamente su compromiso de apoyar a países de relativamente menor desarrollo sobre la base de

América Latina, ver: ALOP, *Mito y Realidad de la Ayuda Externa. América Latina al 2010*, ALOP-The Reality of Aid, México, 2011, pp. 65-79.

5. 48 países en el mundo son clasificados como de renta media, y de los 34 países latinoamericanos y caribeños, 33 se ubican en esta categoría, siendo Haití el único en la región clasificado como país de renta baja. Debido a ello, las modalidades de cooperación tradicional de los países desarrollados con la región están siendo reemplazadas por nuevas formas que tienen mayor relación con el comercio, la investigación y las inversiones. Existen diferentes criterios para definir a un PRM, pero cualquiera que sea el que se utilice, todos los países de la región con la excepción de Haití clasifican como PRM (aunque con diferentes niveles dentro de esta categoría). En el 2010, Chile, Argentina, Uruguay, Cuba, México, Panamá, Costa Rica, Venezuela, Perú, Colombia, República Dominicana eran clasificados como países de renta media-alta, mientras que El Salvador, Paraguay, Bolivia, Honduras, Nicaragua y Guatemala como de renta media-baja. Para una comparativa de estas clasificaciones, ver José Antonio Alonso (dir.), *Cooperación con países de renta media*, Editorial Complutense, Madrid, 2007.

6. Respecto del caso español, ver Almudena López, “ONG: crisis sin fronteras”, en *El País*, Madrid, 14 de octubre de 2012, pp. 40-41.

“responsabilidades diferenciadas” vis-a-vis con los donantes tradicionales. Con ello se vincula el creciente protagonismo de América Latina respecto de la cooperación Sur-Sur (u “horizontal”) y triangular, tanto entre los países de la propia región como más allá de ella.

Todo ello ha llevado a que muchos países de América Latina, especialmente los más vulnerables, que “descansaron” en la cooperación internacional, y especialmente la proveniente de Europa, para “delegar” una parte importante de la función social del Estado en la lucha contra la pobreza y la desigualdad ya no cuenten con ese apoyo en igual medida. Y si a ello le sumamos los logros alcanzados en los últimos años en términos de crecimiento económico, aumento de los ingresos de las arcas públicas y una voluntad política expresa al respecto, asistimos a una clara reducción, cuando no eliminación, de su dependencia de la cooperación internacional para el logro de sus objetivos de desarrollo. Y más si aún enfrentan importantes retos de desarrollo, particularmente en relación con el combate a la pobreza y la desigualdad, para la casi totalidad de los países de la región la AOD representa un porcentaje cada vez menor del producto interno bruto (PIB)⁷.

Por su parte, los socios tradicionales, por las razones ya expresadas y otras propias, han también modificado la percepción, la prioridad, las agendas y los objetivos de sus relaciones de cooperación en general, y en particular con América Latina⁸. Por ejemplo, y en especial respecto de la UE, principal donante de la región, para los próximos años se anuncia una reducción del número de beneficiarios de la cooperación bilateral otorgada por el bloque y sus Estados miembros a los países de América Latina, así como un cambio de enfoque y modalidades de implementación como parte de su *Programa para el cambio*. Este cambio de enfoque supone una profundización de la tendencia de orientar su cooperación hacia la facilitación del comercio, las inversiones y la economía verde (lo que la Comisión Europea llama el “crecimiento

7. En este sentido, cabe recordar que ya para el 2010, aquella representaba menos del 1% del PIB de la mayoría de nuestras economías (17 países de la región), manteniéndose entonces como casos preocupantes los de Surinam, Haití y Nicaragua, que se hallaban por encima del 10%, además de otros dos países (Bolivia y Honduras), que recibían de la AOD más del 3% de su producto. Otro tanto puede decirse sobre el peso de la AOD si la comparamos con las remesas que envían los migrantes latinoamericanos a sus países de origen, en cuyo caso, la AOD, no representa más que el 13% de los montos de las remesas.

8. Respecto de las agendas de la cooperación al desarrollo, cabe mencionar por lo menos dos o tres reorientaciones de importancia a nivel global, como su “securitización” (como consecuencia del 11 de setiembre), pero también la lucha contra las drogas; la promoción del comercio y facilitación de la inserción de los países emergentes en la economía globalizada y, más recientemente, la lucha contra y/o la adaptación ante los efectos del cambio climático. Sobre el particular, ver José Antonio Sanahuja, *La securitización de la ayuda tras el 11-S: ni seguridad, ni desarrollo*, en <http://www.mundubat.org/MT/Publicaciones/Prensa/Sanahuja.htm>

integrador y sostenible”). Las nuevas modalidades de gestión (que no son tan nuevas) son las facilidades de inversión tipo, el Mecanismo de Inversión en América Latina (MIAL), los partenariados público-privados y un mayor apoyo al sector privado. Con base en el enfoque diferenciado de su cooperación con algunos países, la cooperación tradicional de la UE acabará dando paso a “una relación de desarrollo diferente” basada en préstamos, cooperación técnica y científica o apoyo a la cooperación triangular.

Y finalmente, no se pueden obviar los efectos a corto y mediano plazo de la actual crisis económica y financiera global, que claramente ya se ha hecho sentir en las cifras globales de la AOD alejando cada vez más a los donantes del cumplimiento del compromiso de destinar anualmente a la ayuda el 0,7% de su PIB⁹. Resulta evidente que con las cifras presentes, el nivel actual de financiamiento para el desarrollo mediante asistencia oficial no aporta el volumen de recursos necesarios para cumplir con los objetivos de desarrollo adoptados a nivel internacional y es necesario que los países donantes realmente se esfuercen por aumentar sus flujos de ayuda. Aunque como también se ha señalado “si la crisis permanente que viven las políticas de cooperación al desarrollo fuesen imputables a la crisis financiera que ha conmocionado a los bancos, las bolsas, los gobiernos y las economías del primer mundo, el dato sería esperanzador porque en un par de años volveríamos al buen camino de la cooperación generosa para el desarrollo. Desgraciadamente, esta apenas está incidiendo sobre las cantidades globales y las políticas de cooperación por la sencilla razón de que estas se hallan en una crisis endémica permanente por causas estructurales profundas, de modo que la actual crisis apenas puede servir como coartada...” para explicar o justificar nuevos recortes en los montos destinados a la cooperación¹⁰.

9. Un reciente informe de la ONU dice que la asistencia oficial para el desarrollo de los donantes tradicionales en el 2011 ascendió a US\$ 133.000 millones - US\$ 167.000 millones por debajo de una cifra esperada 300.000 millones que los donantes deberían aportar si cumplieran su compromiso de proporcionar una cantidad equivalente al 0,7% de su ingreso nacional bruto a la ayuda externa. Debido a la crisis económica mundial, 16 países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE redujeron el gasto en ayuda en 2011. Esta tendencia, según los autores del informe, podría continuar en los próximos tres años por razones similares. United Nations, MDG Gap Task Force: *Report 2012. The Global Partnership for Development: Making Rethoric a Reality*. United Nations, New York, 2012. Para el particular caso de América Latina, los fondos destinados a la región se han estancado desde hace varios años en el entorno de los 5.700 millones de dólares anuales. La combinación de los efectos de la crisis internacional con dicho estancamiento ahondó en el desplazamiento de la región como receptora de AOD mundial, desde un máximo de un 9,0% el año 2001 hasta el 4,5% de finales de la anterior década. Ver, Secretaría General Iberoamericana: *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011*, SEGIB, Estudios SEGIB, nº 6, Madrid, 2011, p. 9.

10. Alberto Hidalgo, “Repercusiones de la crisis mundial sobre las políticas de cooperación”, en *Eikasia Revista de Filosofía*, Año V, nº 30, 2009. <http://www.revistadefilosofia.org>

La cooperación al desarrollo con América Latina deberá continuar y evolucionar

Ante tales hechos, se cuestionan las razones que esgrimen los donantes para relegar a nuestra región a una especie de “limbo” de la cooperación al desarrollo, en función de la manida categoría de la renta media. Frente a la tendencia declinante que viene representando la AOD para los PRM se han esgrimido fundamentalmente un par de argumentaciones. La primera vinculada a la necesidad de que no se acabe por excluirlos de dicho circuito. La segunda relacionada con los nuevos escenarios de cooperación internacional que podrían ser más adecuados a sus realidades.

En relación con la primera argumentación, aunque se acepta la necesidad de adecuarla a las nuevas realidades de estos países, se insiste en la necesidad de continuar brindando AOD a los PRM, entre otras, por las siguientes razones¹¹:

- La debilidad de muchas de las instituciones de los PRM, en especial en América Latina. Pese a los avances registrados en términos de democracia y derechos humanos, en la gran mayoría de los países de la región subsisten problemas serios y disfuncionamientos graves en buena parte de las instituciones públicas necesarias para el efectivo ejercicio democrático y el pleno goce de los derechos por sus ciudadanos. Por ejemplo, son notorias las debilidades e ineficiencias institucionales en cuanto a brindar seguridad a las poblaciones, los problemas con la Administración de Justicia y los sistemas carcelarios, los constantes casos de corrupción a nivel oficial, etc. Todo ello constituye un campo propicio para la continuidad renovada de la cooperación internacional con los PRM, incentivándolos y apoyándolos para realizar e implementar las reformas necesarias en los terrenos fiscales, administrativos, de seguridad, judiciales, etc.
- Si bien es cierto que la mayoría de los países de la región se sitúa dentro del grupo de los PRM que ha logrado éxitos notorios en las reducciones de la pobreza y la desigualdad mediante el crecimiento económico y mejores políticas sociales, a pesar de ello uno de cada tres latinoamericanos aún viven por debajo del umbral de la pobreza —180 millones de personas, de los cuales 52 millones viven con menos de 2 euros al día—; 10 países de la región continúan estando entre los

11. José Antonio Alonso, *¿Debe darse ayuda a los países de renta media?*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, 2007, ICEIPAPER. Citado por Julio Gamero Requena: *Informe sobre países de renta media y la AOD*, en ALOP, *Mito y Realidad de la Ayuda Externa en América Latina al 2010*, op. cit., p. 99.

15 países con mayores desigualdades en el mundo; algunos países presentan índices de desnutrición superiores al 20% y que 28 millones de ciudadanos no saben leer ni escribir, estando 44 millones de personas excluidas de los sistemas de protección social. Si se quiere erradicar la pobreza, en el marco del cumplimiento de los ODM, necesariamente deberán obtenerse logros sociales en estos países, tarea a la que también puede contribuir la cooperación internacional.

- Son altamente vulnerables a las circunstancias del entorno internacional de índole económica, ambiental o de seguridad, padeciendo frecuentes regresiones en los niveles de bienestar material como consecuencia de *shocks* externos o de crisis internas. En esta dirección, un motivo de seria preocupación radica en que la reducción de la ayuda bilateral de los cooperantes tradicionales con América Latina pueda afectar a la consolidación de los resultados alcanzados; tanto por la reducción del número de países beneficiarios, como por la eliminación de algunas áreas (como los servicios básicos) de las listas de prioridades de la cooperación con la región. De modo que puede ser necesario el respaldo internacional para consolidar y hacer irreversibles los logros alcanzados.
- También habría que tener presente que muchos PRM desempeñan un papel importante en las cuestiones de política, seguridad y comercio mundiales, produciendo y protegiendo Bienes Públicos Globales y actuando como “países ancla” a escala regional, lo que justifica que la comunidad internacional apoye los esfuerzos de estos países por proveer este tipo de bienes que a todos benefician.
- El peso económico y político que alguno de ellos tiene en su entorno regional y su éxito en términos de desarrollo puede tener un efecto inductor de progreso sobre terceros países, otorgando estabilidad al sistema internacional (caso de Brasil, por ejemplo).
- Resulta necesario construir un sistema de cooperación que sea incentivo compatible con los propósitos de desarrollo. No puede ser que solo los deficientes resultados y los rezagos estructurales —y no los éxitos, como el trascender de renta baja a renta media alta— sean compensados por la ayuda internacional, porque ello introduciría un problema de incentivos perversos y de riesgo moral en el sistema de cooperación.

La segunda argumentación se concentra en lo que se denominan instrumentos adicionales e innovadores de financiamiento que se sumen a los que actualmente se utilizan, y que puedan aportar recursos frescos ante una coyuntura de escasez general de financiamiento como la actual y como parte del diseño de un esquema de cooperación que sería más acorde con las características de los PRM. La experiencia

muestra que su implementación es técnicamente factible pudiendo considerarse un complemento de la AOD¹².

Hasta el momento se han planteado diversas propuestas sobre mecanismos innovadores de financiamiento los que, independientemente del destino sectorial de los recursos, pueden ordenarse en tres categorías: los impuestos globales, los fondos globales y los instrumentos financieros innovadores de mercado.

Los impuestos globales incluyen, entre otros, los impuestos a las transacciones financieras internacionales y a las emisiones de carbono. En general, se acepta que un impuesto a las transacciones financieras internacionales tendría un importante componente recaudatorio sin provocar una distorsión en los mercados. Una de las propuestas para distribuir los ingresos que se recauden con este impuesto plantea que los países desarrollados destinen el grueso de los ingresos recaudados a la consecución de los ODM (en particular, a la erradicación del hambre y la pobreza) y a la provisión de Bienes Públicos Globales. Dada la actual distribución de la asistencia oficial para el desarrollo, según estimaciones de la CEPAL correspondientes a 2007, los países latinoamericanos y caribeños recibirían entre 2.000 y 5.000 millones de dólares anuales por concepto de este impuesto, lo que corresponde a un valor situado entre el 0,1% y el 0,2% del PIB combinado de los países de la región y equivale, aproximadamente, al actual nivel de asistencia oficial para el desarrollo que recibe América Latina y el Caribe (CEPAL, 2007). Por su parte, si bien la posibilidad de instrumentar un impuesto de esta naturaleza ha vuelto a discutirse en el contexto de la crisis actual, en este caso los motivos del impuesto serían distintos. Por una parte, se buscaría disminuir las transacciones especulativas internacionales y, por la otra, se trataría de contar con más recursos para reducir los déficits fiscales de los países desarrollados. Pero, en principio, la asistencia para el desarrollo no se ha manejado como destino de los posibles fondos a ser recaudados por esta vía.

En lo que respecta a los fondos globales, se destaca el servicio de financiación internacional propuesto por el Reino Unido en 2003. Este servicio consiste en un mecanismo por el cual se titularizan los compromisos futuros de asistencia para el desarrollo de los países donantes en el mercado de bonos internacionales. El dinero recibido de la venta de esos títulos en los mercados internacionales se destinaría a desembolsos en

12. CEPAL, *La cooperación internacional en el nuevo contexto mundial: reflexiones desde América Latina y el Caribe*, Nota de la Secretaría LC/G.2440 (SES.33/11), marzo de 2010. http://www.eclac.cl/pses33/noticias/paginas/1/38821/2010-166-SES-3311_Cooperacion_internacional_en_el_nuevo_contexto_mundial.pdf

los países receptores. El servicio de financiación internacional fue concebido como una iniciativa con un horizonte temporal de unos treinta años. Al inicio de ese periodo, los compromisos de los países donantes respecto de los flujos de asistencia aumentan anualmente y paulatinamente comienzan a desaparecer hacia el final del plazo previsto. El objetivo era movilizar, durante todo el periodo, unos 500.000 millones de dólares adicionales destinados al financiamiento para el desarrollo.

Una alternativa diferente a la del servicio financiero internacional sería obtener fondos mediante la emisión de nuevos derechos especiales de giro. La propuesta de implementar estos instrumentos para el desarrollo se centra en su uso para el suministro de Bienes Públicos Globales que incluyen la mejora del medio ambiente, la prevención de enfermedades, el incremento de la alfabetización y el suministro de ayuda humanitaria. Si estos derechos se emiten con una frecuencia adecuada, podrían representar una contribución importante para el cumplimiento de los ODM y liberarían recursos de la cooperación para otros fines.

En una variante de esta propuesta se argumenta a favor de retomar los derechos especiales de giro como un instrumento financiero para el desarrollo. Se buscaría otorgar y asignar derechos de giro de manera más permanente para poder, de algún modo, distribuirlos mejor. Se trata de asignar los derechos de giro de acuerdo con las necesidades de los países, buscando favorecer a los países en desarrollo, para los cuales su tenencia tendría costos insignificantes. Finalmente, la oferta de derechos especiales de giro permitiría a los países en desarrollo evitar llevar a cabo políticas de carácter contractivo, sin que ello redunde en políticas económicas con costos de oportunidad.

Los mecanismos alternativos de financiamiento de mercado incluyen, por ejemplo, la securitización de ingresos futuros y los bonos indexados al comportamiento futuro del PIB y tienen como fin la obtención de liquidez a bajo costo. Los bonos indexados al PIB permiten la emisión de títulos por parte de un país cuyo cupón varía de acuerdo con su crecimiento, es decir, con su capacidad de pago.

En general, el debate internacional debería apuntar a no excluir a los PRM del acceso a los flujos de la AOD, y los mecanismos apenas esbozados podrían ser una fuente de recursos y brindar modalidades alternativas para continuar con la cooperación con ellos. Se abre entonces un espacio para los esquemas innovadores que fortalezcan áreas vinculadas, por ejemplo, al buen gobierno, a la lucha contra la desigualdad y la pobreza, al cambio climático, etc., todos ellos bienes globales a cuyo logro los países de América Latina están en condiciones de contribuir.

Por lo tanto, las razones para seguir cooperando con América Latina son fundamentalmente de orden político

Si entendemos la CID como una palanca para resolver problemas de bajo o mal desarrollo, es decir, en el caso de América Latina, problemas de pobreza extrema, exclusión o discriminación es claro que en todos los países de la región hay razones más que suficientes para justificar la continuidad de la cooperación en función de sus objetivos tradicionales de contribución a la lucha contra la pobreza y las desigualdades. Pero, sin desconocer la necesidad y validez de los esfuerzos puestos en justificar la continuidad de la cooperación con los PRM con tales argumentos, a nuestro entender, el foco del debate que debe plantearle América Latina a los donantes no debe estar puesto en la continuidad del financiamiento, o en sus posibles recortes y eventuales efectos sobre las condiciones de vida de determinados sectores sociales o regiones, sino que debe ir mucho más allá. Debe adentrarse sin recelo en el terreno de la política, en especial apoyando y proyectando el significado transformador de un vasto cúmulo de experiencias sociales y políticas que la propia cooperación ha contribuido a desarrollar y fortalecer durante décadas en nuestra región.

Por lo tanto, la discusión a plantear, y las razones a esgrimir, desde América Latina, no pueden ni deben concentrarse en el tema de los recursos, que por lo demás, más allá de las legítimas preocupaciones que su merma conlleva para la sobrevivencia de muchas organizaciones sociales, no son un eje sustantivo para la mayoría de nuestros países. Y en este sentido, la pertinencia de mantener a América Latina en los circuitos de las CID no se justifica solo por sus carencias o problemas pendientes de solución, sino también porque la región tiene mucho que aportar en términos de innovaciones y prácticas para enfrentar los problemas de la pobreza y el desarrollo. Y, de manera particular, puede afirmarse que la sociedad civil latinoamericana ha jugado como actor de cambio global. Su alto grado de politización —fruto de haberse fraguado en buena medida en la lucha contra dictaduras y por el regreso o la profundización de la democracia—, su capacidad de producción teórica y política y de formulación de propuestas originales, la ubican en un lugar peculiar para aportar a las discusiones globales. Es obvio entonces que, además de continuar contribuyendo a la innovación social y política, así como a la superación de problemas enmascarados en la aplicación lisa y llana de categorías de por sí cuestionables a una realidad mucho más compleja y heterogénea de lo que dejan entrever las estadísticas, la continuidad y la renovación de la cooperación con América Latina puede contribuir a incorporar a la discusión internacional, varias de las problemáticas del desarrollo que son neurálgicas para la región, pero

también para el mundo todo: las restricciones comerciales sin compensación, la regulación multilateral de las multinacionales, la asimetría en el comercio, la baja fiscalidad de la mayoría de nuestros países como expresión de los intereses de los sectores hegemónicos que son globales, el neoextractivismo y sus efectos sobre el medio ambiente y las poblaciones, el cambio climático, etc.

Por tales razones, la retirada de la CID de América Latina puede ser evaluada como un profundo error estratégico de los tomadores de decisiones en este terreno. Claramente no es más ayuda financiera del estilo tradicional lo que precisa la región. Se trata más bien de palancas políticas, técnicas y también financieras para que las fuerzas transformadoras presionen a los gobiernos hacia cambios democratizadores que reorienten los recursos hacia más justicia, más equidad y más sostenibilidad, no solo a nivel regional, sino global. La región requiere y de alguna manera viene construyendo un nuevo lugar para ubicarse en el planeta, que ya no es el de un receptor pasivo de ayuda. Puede ser —y tiene el deber de serlo— un actor muy positivo de cambios estructurales en sus propios países y en el planeta. Y para ello, la cooperación al desarrollo con América Latina puede ser un catalizador muy positivo, pero para llegar a serlo debe elevar sus miras y renovar sus objetivos y prácticas políticas.

II. Algunos posibles cursos para la renovación y mayor eficacia de la cooperación de los socios tradicionales con América Latina

Ante esta situación se impone repensar la cooperación los donantes tradicionales de América Latina. Esta redefinición debería tener en cuenta que más allá de los inmediatos recortes en los montos disponibles para la cooperación al desarrollo, la crisis global ha evidenciado algunos de los límites neurálgicos del sistema internacional. En sentido estricto, la crisis debería ser una “oportunidad” para discutir el actual sistema de cooperación en el marco de la indispensable reforma de las instituciones financieras del desarrollo, proceso en el que desde América Latina se debería insistir e incidir en el posible carácter catalizador de la cooperación sobre un conjunto de políticas nacionales de los países beneficiarios. Ello, en un contexto en el que distintos temas que interesan en la región —el debate sobre los países de renta media, por ejemplo— y otros que son más globales, como la cooperación Sur-Sur (u horizontal) y triangular, adquieran un sentido distinto y más complejo que el que muestran

hoy¹³. Para avanzar en esa dirección, en primer lugar, y teniendo presente el curso muy probable de acentuación del retiro, o cuando menos recorte y cambios en las prioridades de su cooperación con América Latina, los socios tradicionales deberían tener presente que algunos de los países se encuentran entre los más desiguales del mundo en ingresos per cápita y que la desigualdad persistente se produce en un contexto de baja movilidad socioeconómica, lo que resulta en una heterogeneidad de situaciones nacionales y al interior de los distintos países. Para los países de América Latina y Caribe es fundamental que se introduzcan cambios en las políticas y en las prioridades de asignación que actualmente sigue la asistencia para el desarrollo para que esta considere las necesidades específicas de los países y no se base en una lógica de asignación según el criterio de la renta media. La mayor importancia que se otorga actualmente a la canalización de asistencia hacia las economías más pobres no debería eclipsar la necesidad de los PRM de recibir asistencia oficial para el desarrollo, ya que en este grupo se esconde una gran diversidad de situaciones.

Teniendo en cuenta esta heterogeneidad entre países, así como las disparidades existentes dentro de cada país, las prioridades de asignación de la asistencia deberían fijarse sobre la base de un conjunto de indicadores más amplio que refleje las particularidades concretas de los países y permita detectar dónde están las principales necesidades en cada caso particular. Para que esto sea posible, los países receptores deberían contar con información suficientemente detallada para determinar cuáles son las áreas prioritarias y detectar las necesidades de financiamiento no cubiertas en cada una de esas áreas. Esto no solo serviría para identificar con exactitud las demandas principales de cada país, sino también para solucionar ciertas fallas de coordinación que surgen entre receptores y donantes, y por las que muchas veces ciertas áreas con menores brechas de financiamiento terminan recibiendo mayores volúmenes de asistencia en términos relativos que otras con mayores brechas dentro de un mismo país. Por lo tanto, lo que se requiere es una cooperación diferenciada, pero basada en la coordinación y el diálogo político. En este sentido se debe prestar una atención adecuada a los países de renta media-baja, los cuales se enfrentan a problemas similares a los de los países de renta baja. Y para ello se deben revisar y ampliar los indicadores para evaluar el desarrollo, sin limitarse al nivel de la renta,

13. Pero para ello debe entenderse “que las relaciones de cooperación con y entre países en desarrollo no pueden limitarse al interés económico y comercial de corto plazo. La cooperación internacional con América Latina ha jugado y juega un papel importante en el desarrollo de las instituciones y la gobernanza, contribuyendo a luchar contra la pobreza de forma efectiva, abrir espacios a la sociedad civil y provocar cambios significativos en sectores sociales y productivos” que pueden contribuir al reforzamiento y ampliación de las dinámicas de desarrollo en curso. José María Vera, “Cooperar en tiempos de crisis. España no puede renunciar a ayudar con la excusa de falta de dinero”, en *El País*, Madrid, 07/09/2012. http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/09/07/actualidad/1347033217_677775.html

a fin de incluir también los índices de pobreza, vulnerabilidad, el coeficiente de Gini y el de desigualdad, adecuando la cooperación de los donantes tradicionales a las realidades y necesidades de cada país¹⁴.

También se debería reorientar la ayuda con los PRM para el fortalecimiento de capacidades institucionales y normativas, el diseño de políticas públicas, el apoyo a los actores sociales y la movilización de recursos adicionales a la AOD con la región, poniendo especial atención a las programas de cofinanciación y a mecanismos innovadores de apalancamiento de iniciativas y recursos para promover un desarrollo económico responsable con el medio ambiente y las comunidades locales y que promuevan la investigación y la innovación. Pero también en el escenario actual hay una necesidad imperiosa de que los países donantes realmente se esfuercen por aumentar los flujos de asistencia muy por encima de lo que ha sido la tendencia histórica y por renovar su compromiso de llevar el monto de AOD hacia la meta del 0,7% de su PIB. El volumen total de AOD debería incrementarse sustancialmente de forma que el aumento de la asistencia hacia unas regiones no vaya en desmedro de otras. Los países donantes deberían ser conscientes de que el deterioro de los indicadores sociales en cualquier economía no solo es un problema para los que tienen necesidades insatisfechas en el momento actual, sino que también puede tener consecuencias a mucho más largo plazo y su daño puede extenderse en el tiempo y abarcar varias generaciones. Esta realidad debería entonces ser tenida en cuenta por los países donantes al momento de decidir entre priorizar las finanzas públicas propias o dar prioridad a las necesidades aumentadas de los países en desarrollo.

Por otra parte, también es necesario que los países desarrollados y en desarrollo sigan estudiando otras formas innovadoras de financiamiento que se sumen a las que actualmente se utilizan y puedan aportar recursos frescos ante una coyuntura de escasez general de financiamiento como la actual. Sumado a ello se requeriría una mayor coherencia entre las políticas (de cooperación, pero también de comercio, promoción de inversiones, etc.) de los socios tradicionales, así como una mayor coordinación y complementariedad en el marco de una mejor división del trabajo consensuada con los gobiernos de los países de la región, lo que también contribuiría

14. En una reciente Resolución, el propio Parlamento Europeo reconoce respecto de los criterios manejados por la Comisión Europea para definir su futura cooperación bilateral con países de América Latina la “insuficiencia del índice del PIB como indicador único para medir la desigualdad y para la toma de decisiones sobre la asignación de la ayuda al desarrollo de la UE con el objetivo principal de erradicar la pobreza”. Parlamento Europeo: *Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de junio de 2012, sobre la definición de una nueva política de cooperación al desarrollo con América Latina* [2011/2286(INI)] - P7_TA-PROV(2012)0235.

a aumentar la predictibilidad y eficacia de la cooperación disponible. Y ante el retiro de la cooperación, se deberían negociar y consensuar estrategias coherentes de retirada gradual de la ayuda bilateral a los PRM para permitirles consolidar su condición de “graduados” de la ayuda, siguiendo así el principio de la predictibilidad de la ayuda recogido en el Foro sobre la Eficacia de la Ayuda de Busan. A su vez, en el marco de dicha retirada gradual se debería procurar una vinculación explícita de los objetivos y la concentración sectorial de la cooperación bilateral para el refuerzo de acciones que permitan combatir la desigualdad, en especial a través de la cofinanciación de políticas y programas para la reducción de la desigualdad de ingresos y de oportunidades, así como otros programas más avanzados de apoyo a la competitividad y el fomento del desarrollo sostenible, incluyendo la promoción de la cooperación tecnológica y científica y de la innovación, así como la asistencia técnica.

De acuerdo con la agenda del Foro sobre la Eficacia de la Ayuda de Busan, la cooperación con América Latina debería fomentar la constitución y desarrollo de asociaciones inclusivas para la efectividad del desarrollo entre diferentes actores como parte de los programas de cooperación, etc. Pero ello supone también desafíos para todos los actores de la cooperación, tradicionales y nuevos, oficiales y privados, desde los gobiernos, a las organizaciones de la sociedad civil, la academia y el sector privado, tarea en la que mucho camino resta por recorrer en términos de diálogo y posibles interacciones a los que la cooperación internacional también podría contribuir a promover. Y en cualquier estrategia de cooperación en las estrategias se debería incorporar con más intensidad la situación y los derechos de las mujeres considerando que la región ofrece indicadores desconcertantes en la lucha contra la mortalidad infantil y materna, y que para reducir la pobreza son factores esenciales la igualdad de género y la promoción política y económica de la mujer, y el fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil y sus organizaciones, en especial las que trabajan con y por esa parte de la población en particular. Las políticas públicas son necesarias y para su estabilidad e impacto es clave que haya organizaciones sociales exigentes con las responsabilidades de los Estados y que aporten ideas e innovación.

Por último, para los países de la región, el escenario actual presenta una oportunidad para intensificar los mecanismos de cooperación Sur-Sur y de cooperación triangular. Si bien la región se ha mostrado bastante activa en lo relativo a estas dos formas de cooperación, el nuevo contexto postcrisis —en el que los países emergentes mostrarán un mayor dinamismo que las economías desarrolladas— requiere un renovado impulso en este sentido. Dentro del grupo de las economías en desarrollo, las de renta media que presenten un mayor dinamismo y cuenten con espacios de

financiamiento más holgados están llamadas a incrementar su liderazgo en el sistema de cooperación internacional potenciando mecanismos de cooperación Sur-Sur y triangular complementarios a los mecanismos tradicionales de asistencia para el desarrollo y la cooperación Norte-Sur. Estas economías poseen conocimientos teóricos y prácticos que podrían ser de utilidad en otras cuyo desarrollo es relativamente menor. Además, pueden contribuir de manera significativa a la provisión de bienes públicos regionales y globales, como los esfuerzos orientados a mantener la paz y la estabilidad financiera, a la generación de externalidades tecnológicas y al fomento de la integración regional y la sostenibilidad del medio ambiente.

PARTE III

La cooperación Sur-Sur



La cooperación Sur-Sur en el sistema de ayuda post-Busan

Martín Rivero Illa

Director Ejecutivo de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI)

Artículo realizado con la colaboración de Karen Van Rompaey, responsable de Gestión del Conocimiento (AUCI), y Elaine Godoy, responsable de Cooperación Española (AUCI)



I. Introducción

La cooperación entre países en desarrollo no es un fenómeno nuevo y, sin embargo, desde mediados de la década pasada, la cooperación Sur-Sur (CSS) viene creciendo¹, constituyéndose en un tipo de cooperación complementaria a la tradicional cooperación Norte-Sur y adquiriendo cada vez más relieve en la agenda de la cooperación al desarrollo. Esto se debe fundamentalmente a dos factores interrelacionados. Por un lado, en el marco de un debate iniciado por la comunidad de cooperantes tradicionales con el fin de incrementar la eficacia de la ayuda², la crisis financiera y económica desatada en 2008 en los países desarrollados está afectando a sus políticas de ayuda oficial al desarrollo³. La crisis ha ido restando importancia a la implementación de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda⁴ y acentuando una tendencia a la reducción de los fondos, a la concentración sectorial y geográfica de su ayuda hacia los países más pobres iniciada con la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Esta concentración de la ayuda sobreviene en detrimento de otras regiones, como la de América Latina, donde

1. De acuerdo a los datos de Naciones Unidas, la cooperación Sur-Sur creció un 50% desde el 2006, alcanzó su pico máximo en 2008 llegando al 10% del total de la cooperación al desarrollo, cayó un 20% en 2010 con respecto al 2008, pero se proyecta una tendencia al alza debido a los incrementos planificados por China, India y Venezuela. United Nations Economic and Social Council: *Trends and progress in international development cooperation*. Report of the Secretary-General. New York, 2012.

2. Los hitos de la reforma de la eficacia de la ayuda son los cuatro foros de alto nivel organizados por el Working Party on Aid Effectiveness de la OCDE: Roma (2003), París (2005), Accra (2008) y Busan (2011).

3. Nancy Birdsall: *The Global Financial Crisis: The Beginning of the End of the 'Development' Agenda?* CGD Policy Paper 003, Center for Global Development. Washington, D.C, 2012.

4. B. Wood, J. Betts, F. Etta, J. Gayfer, D. Kabell, N. Ngwira, F. Sagasti, M. Samaranayake: *The Evaluation of the Paris Declaration, Final Report*, Copenhagen, mayo 2011.

predominan países “de renta media”⁵. Estos países, aun manteniendo el carácter de receptores, han adquirido paulatinamente un rol como proveedores de CSS. Por otra parte, paralelamente y desde el fin de la Guerra Fría, asistimos a una serie de cambios estructurales del sistema internacional que, agravados por la crisis financiera y económica de 2008, evidencian un desplazamiento del epicentro económico y comercial hacia el pacífico y el surgimiento de un conjunto de potencias regionales y globales con creciente gravitación en la economía global y proyección en el resto de las dimensiones de las relaciones internacionales, entre las que se destaca la CSS.

La CSS, desde sus orígenes en la Conferencia de Bandung en 1955 y el Movimiento de Países No Alineados, pasando por el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) en 1978, hasta los recientes desarrollos en el seno de Naciones Unidas y las Cumbres del Sur, “ha ido adquiriendo un carácter multidimensional, de fuerte impronta política y de pluralidad de significados”⁶. La CSS no es un bloque monolítico ni homogéneo, porque no son los países que la llevan adelante, sino que ha ido variando en el tiempo y se ha ido construyendo de acuerdo a las necesidades y posibilidades de los países en desarrollo. Presenta diferentes rasgos según las modalidades (financiera o técnica) que adopta, las motivaciones subyacentes, los principios que la informa y el tipo de relaciones que se entablan. Por este motivo, para aportar al análisis de su contribución a la agenda del desarrollo, es preciso revelar los distintos elementos que componen esta categoría.

Este trabajo hace foco en la CSS en el espacio iberoamericano y en la gobernanza de la CSS en el escenario post-Busan, al entender que esta cooperación presenta características propias y distintivas de otras formas de CSS y que, por tanto, su análisis puede aportar enseñanzas relevantes para el abordaje de la agenda de cooperación al desarrollo post-2015. El artículo está estructurado en tres partes. La primera analiza las características particulares de la CSS en el espacio iberoamericano y la acumulación conceptual y metodológica registrada en la región. La segunda discute aspectos sustantivos de la gobernanza de la CSS en construcción y los desafíos que ello presenta para los países y el sistema de la ayuda en su conjunto. Asimismo, se revela la vocación del espacio iberoamericano como plataforma para la articulación de posiciones en las negociaciones globales de la cooperación. En la última sección se presentan algunas conclusiones y propuestas.

5. CEPAL: *Financiamiento para el desarrollo y países de ingresos medios: el camino a seguir*. Reunión Regional de Financiamiento del Desarrollo. Santiago, 10-11 de agosto de 2011.

6. Miguel Lengyel y Bernabé Malacalza: *Países de renta media y cooperación Sur-Sur. El Caso Latinoamericano*, Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), Fundación Carolina, España, 2012, pp. 11-12.

II. La cooperación en el espacio iberoamericano

El espacio iberoamericano de cooperación al desarrollo está conformado por la totalidad de los países latinoamericanos junto con Andorra, España y Portugal, y surge a partir de la I Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno en Guadalajara (México) en 1991. Una primera característica de este espacio es que la mayoría de sus miembros son clasificados como países de renta media por los principales organismos multilaterales y cooperantes tradicionales. El hecho de que sean clasificados primordialmente por criterios basados en la renta per cápita tiene efectos en la práctica a la hora de la elegibilidad de esos países como receptores de la ayuda tanto bilateral como multilateral, dada la concentración geográfica en los países más pobres referida anteriormente. Si bien es cierto que estos países en su mayoría registran tasas de crecimiento superiores al promedio mundial y han crecido sostenidamente desde el último lustro, favorecidos por el auge de los precios de los *commodities*, es importante recordar que la mayoría de ellos están rezagados en el cumplimiento integral de los ODM. Asimismo, un reciente estudio de la CEPAL⁷ hace énfasis en que ellos aún poseen persistentes y variadas brechas estructurales en materia de desigualdad, pobreza, inversión y ahorro, de productividad e innovación, de infraestructura, de educación, de salud, de fiscalidad, de género y medioambiental. Otros autores hacen referencia también a los problemas de capacidades institucionales o “falta de densidad nacional de sus Estados”, caracterizada por excesivos niveles de concentración de la riqueza y del ingreso, pobreza y fracturas sociales, así como en algunos casos, cierta subordinación al pensamiento dominante del centro y sus políticas asociadas que anteponen intereses sectoriales, agravando la vulnerabilidad externa⁸.

Está claro que la simple clasificación de los países según su renta per cápita es reduccionista e inadecuada, ya que la renta per cápita es un indicador que esconde los niveles de pobreza y de desigualdad que existen en los países, así como otras variables como el ejercicio efectivo de los derechos o la sustentabilidad ambiental de sus modelos de crecimiento, que dan cuenta de la multidimensionalidad del desarrollo. A pesar de ser un grupo heterogéneo en materia de población, territorio y dotación de recursos naturales, los países llamados de renta media aún concentran más del 70% de los pobres del mundo⁹, así como importantes necesidades no cubiertas y sectores con un alto grado de vulnerabilidad. Por estos motivos, tal como argumenta José

7. CEPAL: *Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*, Santiago, 2012.

8. Aldo Ferrer: “Densidad nacional y densidad regional”, *Densidades* n° 1, mayo 2008, p. 8.

9. CEPAL, *op. cit.*, p. 5.

Antonio Alonso¹⁰, es necesario garantizar a nivel global un sistema integral de ayuda que no penalice a aquellos países que están avanzando en su camino al desarrollo y que no corte la cadena de transmisión de conocimientos y capacidades que pueden estos países, a su vez, brindar a países de desarrollo similar o menor de su región.

En el caso de los países latinoamericanos, estos están adquiriendo un rol dual respecto a la cooperación, lo que equivale a decir que son a la vez receptores y que progresivamente actúan en la región como proveedores de cooperación al desarrollo. Ello es producto del proceso de crecimiento económico sostenido que ha generado y/o consolidado ciertas capacidades nacionales de desarrollo con el potencial, y la voluntad política, de ser transferidas a terceros países. Esto último está sucediendo a diferentes velocidades de acuerdo, entre otros elementos, a los grados de dependencia de la cooperación tradicional, el tipo y diversidad de capacidades instaladas y las fortalezas institucionales en la propia gestión de la oferta de cooperación de los países. A modo de ilustrar la naturaleza dual de la mayoría de los países que integran el espacio iberoamericano, es posible afirmar que la región latinoamericana recibió entre el 6,5 y el 8% de la AOD total en 2010, lo que comparado al 14% que recibió en 1960, demuestra el retiro progresivo de la AOD de América Latina¹¹. Mientras tanto, según el *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011* de la SEGIB, simultáneamente en 2010 los países ejecutaron 529 proyectos y 313 acciones de cooperación Sur-Sur bilateral y 42 proyectos y 41 acciones de CSS triangular¹².

La CSS que realizan estos países se distingue de la de algunos países emergentes y presenta características particulares: se trata fundamentalmente de intercambio de experiencias y cooperación técnica y está fuertemente basada en los principios de horizontalidad (aprendizajes mutuos, responsabilidad y costos compartidos), solidaridad, consenso en las negociaciones y en la formulación de las actividades y proyectos (no condicionalidad). Asimismo, la CSS y triangular están orientadas a la demanda de los países que la solicitan y favorece la confianza y la integración regional. Existe un acervo conceptual y metodológico de registro y sistematización de la información que da cuenta de esto. El *Informe de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, que ya va por su sexta edición, acumula el registro y sistematización de los datos de CSS y triangular del espacio, así como su acervo conceptual que está contenido principalmente en el capítulo I de dicho informe. Desde 2009, este

10. José Antonio Alonso: *¿Debe darse ayuda a los países de renta media?*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Madrid, 2007.

11. CEPAL, *op. cit.*, p. 10.

12. SEGIB: *Informe de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011*, Madrid, 2011.

capítulo condensa las reflexiones político-estratégicas sobre la CSS. La elaboración de este capítulo se encarga a uno o varios países y su texto es consensuado entre todos los miembros del espacio.

Asimismo, para la elaboración del informe se ha construido una metodología que fue evolucionando y profundizando conforme a las necesidades y definiciones de los países y, con el apoyo del *Programa para el Fortalecimiento de la CSS*, se han generado herramientas propias e innovadoras de registro y sistematización de casos de CSS. En este sentido, se ha desarrollado y difundido una metodología para la sistematización de casos que permite evaluar los aprendizajes en la práctica de las acciones/proyectos de CSS en sus diversas etapas (identificación, formulación-negociación, implementación y resultados) a la luz de algunas de las características de la CSS iberoamericana (demanda del solicitante ante una necesidad estratégica, capacidad del oferente en el tema, horizontalidad en la negociación, consenso en la planeación, responsabilidad compartida y economía de costos, beneficio mutuo, sostenibilidad de los resultados y visibilidad)¹³. La sistematización de casos bajo esta metodología permite extraer valiosas lecciones de los procesos y monitorear la coherencia entre el discurso y la práctica de la CSS y triangular en el espacio iberoamericano.

La progresiva formulación de estrategias de CSS por parte de los países latinoamericanos a la luz de los cambios estructurales y coyunturales de la cooperación al desarrollo ha involucrado un trabajo de reflexión y una adecuación de los arreglos institucionales de la cooperación en la región. La reciente creación de agencias de cooperación en varios países de América Latina (Colombia, Uruguay, México, entre otros) es reflejo de este proceso. El intercambio de experiencias y estudios en esta materia se ha incrementado en los últimos años entre los países de la región y recientemente, viene siendo facilitado por el *Programa para el Fortalecimiento de la CSS* de acuerdo a la demanda de sus miembros. Otro de los aspectos que da cuenta de la particularidad de este espacio radica en que el mismo está integrado por los Responsables de Cooperación de países en desarrollo y países desarrollados o bien países del Sur y del Norte que comparten lazos culturales históricos. Este espacio ha sido conformado para discutir aspectos de la CSS y triangular que se realiza entre los países miembros. Esta particularidad le otorga un carácter único en su especie y revela su potencial como experiencia a ser transmitida a otras plataformas o regiones.

13. *Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur: Sistematizar para Aprender. Lecciones de nueve experiencias de cooperación Sur-Sur y triangular*. Documento de Trabajo n° 1, 2012.

Desde el comienzo, este proceso referido a la CSS en la región ha contado con el rol protagónico de España a través de la SEGIB. La propia creación y financiamiento de esta Secretaría, la dinámica político-estratégica anual que generan las cumbres presidenciales y sus correspondientes reuniones de coordinadores nacionales y responsables de cooperación, así como la creación y publicación anual del *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* son tres pilares muy relevantes de esta construcción estratégica y singular. Si a esto le sumamos el apoyo al *Programa Iberoamericano para la CSS*, que recibe también los aportes y la participación de 19 países iberoamericanos, queda clara la densidad y relevancia del rol que ha tenido España en contribuir a que la institucionalidad y características de la CSS actual en esta región sean lo que son.

III. La gobernanza de la CSS en el escenario post-Busan

En el marco actual del resurgimiento de la CSS registrado en particular a partir del último lustro, es posible identificar un creciente número de foros y organismos que han incorporado en sus agendas, programas, divisiones o informes la temática de la CSS. Escapa al alcance de este trabajo estudiar minuciosamente los distintos enfoques o abordajes de cada uno de estos foros, ni su trayectoria a lo largo de estos años, pero abordemos una mirada general.

Es posible distinguir tres categorías de espacios: a) foros y escenarios globales; b) foros temáticos y, c) foros regionales. A modo de ejemplos no taxativos, de acuerdo a un estudio específico encargado por el *Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la CSS*¹⁴, en la primera categoría de foros y escenarios globales se encuentran:

- La Unidad Especial de CSS del Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas.
- El Foro de Cooperación al Desarrollo del Comité Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC).
- Los Foros de Alto Nivel de la OCDE.
- La Asociación Global para la Cooperación al Desarrollo Efectiva (AGCDE).
- El Grupo de Trabajo para el Desarrollo del G-20.

14. Enrique Maruri: *La Cooperación Sur-Sur y Triangular en los Escenarios Globales y Regionales sobre Desarrollo (2008-2012)*, estudio encargado por el *Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur* (en imprenta).

Entre los foros temáticos cuentan:

- La Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD).
- El Banco Mundial y las Cumbres de Cambio Climático de Naciones Unidas.

Finalmente, los foros regionales que han abordado el tema de la CSS al menos en América Latina son:

- La Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).
- La Organización de Estados Americanos (OEA).
- La Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL).
- La Iniciativa de Cooperación Técnica Intra-regional (CTIntra) del BID.
- El Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).
- Los distintos esquemas de integración regional (Mercado Común del Sur, Comunidad Andina de Naciones, Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños).

A esto debe agregarse las instancias de reflexión sobre CSS (talleres o seminarios) organizadas o bien por países individuales u otras organizaciones no estatales, que se suman a las reuniones de carácter fijo de los foros arriba mencionados.

La mayoría de los foros son de composición intergubernamental y demandan una participación activa de los países en cuanto al diálogo, negociación, implementación y seguimiento de la agenda de trabajo, las discusiones conceptuales y metodológicas. Esta multiplicidad de foros de discusión reviste dos tipos de desafíos para los países del Sur. Por un lado, muchos países en desarrollo se ven en la necesidad de privilegiar sus acciones en algunos ámbitos por restricciones presupuestales y de personal. Por otro lado, no todos los foros tienen el mismo alcance ni la misma legitimidad, por lo que los países frecuentemente priorizan sus opciones de foro de acuerdo a la ponderación que hacen de estos aspectos.

Uno de los principales desafíos de gobernanza de la CSS reside en la incorporación de la misma en la Agenda de Eficacia de la Ayuda. Mientras que la Declaración de París de 2005 no hizo referencia a la CSS, en Accra, a partir de una participación más activa de algunos países en desarrollo, se reconoce a la CSS como un valioso complemento de la cooperación Norte-Sur, se resaltan sus principios y características y se promueve que los actores de la CSS observen los principios de París como referencia en su modo de actuar.

En el IV Foro de Busan, se reconoce a la CSS como uno de los actores clave para lograr un desarrollo efectivo, se destaca el potencial de la CSS para transformar las políticas y brindar soluciones apropiadas a los contextos locales al tiempo que se reconoce la característica dual de los países que son a la vez receptores y proveedores de cooperación y la importancia de que esto no afecte la elegibilidad de los países para la cooperación Norte-Sur. Asimismo, se hace un llamamiento a apalancar el uso de abordajes triangulares, promover el uso de la CSS, las redes de intercambio y aprendizaje y el apoyo al fortalecimiento de las capacidades locales de los países para involucrarse en CSS y triangular. Sin embargo, se clarifica en el texto aprobado que los principios y compromisos emanados de esta serán adoptados voluntariamente por los proveedores de CSS¹⁵.

Desde el espacio iberoamericano, y a través del *Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur*, diecinueve países lograron articular una posición común sobre la CSS¹⁶ de cara al IV Foro de Alto Nivel de Busan, que luego fue también presentada en ocasión del Foro de Cooperación al Desarrollo del ECOSOC en julio de 2012. Entre los principales elementos de la postura de estos países se puede destacar que la CSS latinoamericana deriva de acuerdos entre países que enfrentan desafíos de desarrollo similares, facilita la adecuación de las actividades a necesidades y perspectivas comunes y el respeto por los aportes locales al desarrollo, favoreciendo el entendimiento, la relación entre socios en condiciones de reciprocidad y permite el aprendizaje mutuo, al tiempo que consolida las relaciones entre países de una misma región, promoviendo el desarrollo regional y la integración, así como la relación con otras regiones y la preservación de bienes públicos regionales y globales. El documento resalta que el aporte de la CSS latinoamericana a la política y la práctica de cooperación internacional es la generación de modelos de asociación y cooperación horizontal basados en condiciones de equidad, beneficio mutuo, confianza y relaciones de largo plazo. Como otro mensaje relevante se enfatiza en la necesidad de avanzar hacia una gobernanza y agenda de la cooperación internacional que reflejen la diversidad de propuestas y alternativas para abordar los desafíos del desarrollo, siendo el pensamiento del Sur uno de los orígenes más significativos.

15. AUCI: *De la eficacia de la ayuda a la eficacia de la cooperación al desarrollo: analizando los resultados del Cuarto Foro de Alto Nivel de Busan*. Documento de síntesis elaborado como insumo para el debate Post-Busan, Montevideo, marzo de 2012.

16. Los países que adhirieron el documento *Posición sobre la Cooperación Sur-Sur en el marco de la Cooperación Internacional para el Desarrollo* ante el IV Foro de Alto Nivel de Busan son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Principado de Andorra, República Dominicana y Uruguay. Ver documento completo en www.cooperacionsursur.org

Asimismo, se recuerda la necesidad de mantener el apoyo de la cooperación internacional a los países llamados de renta media a fin de consolidar sus capacidades para enfrentar los desafíos de su desarrollo reconociendo su valor para el mantenimiento de la estabilidad y su aporte, como proveedores de cooperación Sur-Sur, al desarrollo regional y global. Coincidentemente con lo emanado en la Declaración de Busan, el documento reconoce la importancia de valorar, promover y apoyar la CSS a través de mecanismos de fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades organizativas y humanas, así como la necesidad de impulsar la cooperación triangular que promueve asociaciones horizontales, basadas en la reciprocidad y orientadas a superar la tradicional relación donante-receptor.

Este documento sostiene la importancia de continuar promoviendo la reflexión sobre la cooperación internacional, la generación de estrategias, principios, prácticas y metodologías de la CSS, el enriquecimiento de los principios de la eficacia de la cooperación y el fortalecimiento de los mecanismos y sistemas nacionales que permitan una cooperación más solidaria, soberana, coordinada, eficaz y sustentable. La articulación de posiciones consagrada en un documento consensuado por estos países refleja una experiencia única de articulación de posiciones sobre CSS en el seno de la región. Este documento es producto de un trabajo sostenido desde los últimos siete años que permitió no solo la acumulación conceptual y metodológica sino también a la construcción de confianza entre países respecto a la CSS, más allá de las diferencias que existen entre estos países en sus estrategias y prioridades de cooperación y, claramente, respecto a la legitimidad del foro de Busan.

Durante 2012, los países de la región reflexionaron en conjunto en dos talleres sobre los resultados y la agenda de trabajo post-Busan en El Salvador, en el marco de un seminario internacional titulado *América Latina en la nueva Asociación Global para el Desarrollo* y en Montevideo, en el marco del encuentro de coordinadores nacionales de cooperación del *Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur*. En El Salvador se logró llegar a algunos acuerdos parciales y en Uruguay se consensuaron algunas apreciaciones sobre los resultados de Busan. En ambas instancias hubo coincidencias en torno al hecho de que América Latina ha crecido sostenidamente, no obstante posee importantes desafíos pendientes para alcanzar un desarrollo sustentable e inclusivo. En este sentido, se reconoció la necesidad de que la región asuma el liderazgo en la defensa de los intereses, potencialidades y compromisos de los llamados RPM, para que estos se reflejen en las agendas globales de cooperación al desarrollo. Asimismo, se recordó que América Latina posee un liderazgo en CSS por su larga trayectoria y acervo en la materia. Uno de los desafíos

que se identificaron fue el de buscar la coordinación entre los distintos espacios regionales que están trabajando en la elaboración de indicadores e informes y estudios sobre CSS, para lograr sinergias y evitar la duplicación de esfuerzos y se alentó al *Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur* a generar un acercamiento con otras plataformas regionales (caribeñas, africanas y asiáticas).

El escenario post-Busan plantea más preguntas que respuestas sobre la gobernanza de la CSS. En la región las posiciones de los países del espacio iberoamericano están divididas sobre la legitimidad de la Alianza Global para la Cooperación al Desarrollo Efectivo¹⁷ emanado de Busan y la conveniencia de tratar el tema de la CSS en ese foro. Asimismo, el sucesor del Task-Team sobre CSS, con un importante liderazgo de Colombia hasta Busan, el Building Block (BB) sobre CSS quedó conformado en Busan y se reunió una vez más en Bruselas. Allí estuvieron presentes varios actores del Norte y del Sur, así como organismos multilaterales. Sin embargo, el BB no parece tener un mandato ni liderazgo claro, ni está clara tampoco su vinculación futura con la Alianza Global, lo que configura un escenario de incertidumbre que desalienta a los países y organismos a seguir participando activamente de ese espacio. El hecho que dos países latinoamericanos hayan participado activamente en el Grupo Interino Post-Busan para la conformación de la arquitectura de la Alianza y la negociación de indicadores globales de los compromisos emanados en Busan y que, asimismo, dos países latinoamericanos, Guatemala, como país receptor de cooperación, y Perú, en carácter de país dual, estén integrando el Steering Committee de la Alianza da cuenta de que la región tiene el potencial para hacer escuchar su voz y sus intereses en este foro de gobernanza global.

Frente a la discusión sobre la gobernanza de la cooperación y sobre la agenda del desarrollo post-2015, el espacio iberoamericano es una plataforma no solo única sino idónea para articular tanto la agenda de trabajo como las posiciones político-estratégicas de los países sobre la CSS. Este espacio ha demostrado que se pueden poner en común algunos aspectos político-estratégicos en los que hay acuerdo para avanzar conjuntamente y dejar en claro aquellos en los que no hay consenso. Además, los países miembros han manifestado su voluntad para estrechar, desde este espacio, la vinculación con otras plataformas y regiones del Sur.

17. En inglés el documento se denomina *Global Partnership for Effective Development Co-operation*. Su traducción al español no está del todo consensuada aún, especialmente respecto a si el adjetivo “efectivo” refiere a “cooperación” o a “desarrollo”. Esta discusión, lejos de ser simplemente idiomática, es eminentemente conceptual, discusión que resulta imposible abarcar en este breve documento. Habiendo seguido el debate antes, durante y después del evento de Busan, la interpretación de los autores es que el énfasis de “efectivo” refiere a “desarrollo”.

IV. Conclusiones

Ante el resurgimiento de la CSS en los últimos años, la agenda del desarrollo se ha enriquecido y la gobernanza global de la cooperación al desarrollo se ha complejizado, en particular frente a la proliferación de espacios y foros con distintos niveles de representatividad y legitimidad que están abordando la temática de la CSS. Esta cooperación no puede abordarse como un fenómeno estático y homogéneo, ya que la misma ha ido cambiando sus énfasis en el transcurso del tiempo y presenta en la actualidad perfiles diversos de acuerdo a las características específicas, escala, modalidades y principios de trabajo en cooperación, intereses y relaciones que se entablan entre los países que la practican.

Los países latinoamericanos están crecientemente ejerciendo un rol dual en la cooperación al desarrollo, como resultado de su crecimiento económico sostenido desde la última década que ha permitido generar o consolidar ciertas soluciones a los problemas del desarrollo con el potencial, y la voluntad política, de ser transferidas a otros países. No obstante este proceso, la cooperación tradicional, aunque con diferentes características, instrumentos y montos sigue siendo necesaria en la región ya que la mayoría de estos países mantienen significativos niveles de desigualdad y persistentes brechas estructurales que impiden satisfacer importantes necesidades de desarrollo.

En los últimos siete años, los países latinoamericanos con el aporte y participación de España a través de la SEGIB, y más recientemente también a través del *Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur*, han avanzado significativamente en el registro, sistematización y valoración de las acciones y proyectos de CSS y triangular. El acervo conceptual, metodológico y de sistematización de los datos y experiencias de CSS y triangular contribuyeron significativamente al enriquecimiento de las estrategias de CSS de los países del espacio iberoamericano. Este ha aportado evidencia sobre los procesos, los aprendizajes, así como las características y principios que guían la CSS y triangular en esta región.

Frente al desafío de construir una gobernanza de la cooperación al desarrollo que dé cuenta de los cambios estructurales del sistema global y a la creciente proliferación de foros que abordan en su agenda la CSS, la acumulación albergada en este espacio oficia por un lado de evidencia empírica concreta y tangible de la CSS que se realiza y de sus aprendizajes, así como de plataforma calificada para la articulación de posiciones a nivel de la región y global en materia de cooperación Sur-Sur y triangular.

Finalmente, por todo lo argumentado anteriormente, y en vistas a la necesaria discusión global sobre la agenda del desarrollo post-2015, aún frente a la crisis financiera que afecta severamente a los países ibéricos, es necesario redoblar esfuerzos e innovar mecanismos para que esta acumulación sea preservada. Estos saberes, capacidades y fortalezas del Sur acumulados en el espacio iberoamericano deben ser potenciados y transmitidos a otros espacios regionales y, a través de estos, posicionarlo más eficientemente en el debate global sobre la cooperación al desarrollo.

La cooperación Sur-Sur en el espacio iberoamericano

América Bastidas Castañeda

Especialista en Cooperación Iberoamericana y viceministra de Cooperación Internacional de la República Dominicana (2004-2012)



I. Introducción

El panorama mundial en materia de cooperación internacional ha cambiado significativamente, especialmente a partir de 2000 con la Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas.

En este periodo, la arquitectura de la cooperación al desarrollo es más compleja, con la participación de un mayor número de actores, nuevos esquemas, nueva asociación público-privada, nuevas modalidades de cooperación y con menos financiamiento para el desarrollo. A pesar de esta complejidad, el objetivo de la cooperación sigue centrado en lograr el desarrollo de todos los países basado en una economía mundial más sólida y con más resiliencia frente a las crisis.

En esa perspectiva, la cooperación iberoamericana (CIB), con más de dos décadas de presencia en el contexto regional y global, ha estimulado el proceso de cambio desde las formas tradicionales de la cooperación internacional hacia formas innovadoras surgidas del diálogo permanente entre todos los actores en el espacio iberoamericano. Su accionar en la región, además, ha conducido al fortalecimiento, visibilidad y relevancia de la cooperación Sur-Sur (CSS) por la forma del apoyo brindado a la misma.

El espaldarazo brindado a la CSS desde el espacio iberoamericano significa el reconocimiento a los países de Latinoamérica, tradicionalmente receptores de cooperación, por la capacidad alcanzada en los últimos años en materia de crecimiento económico, avance social, conciencia medioambiental y fortalecimiento político e institucional; sin dejar de reconocer que a pesar de ser países de renta media (PRM), aún requieren de

cooperación para seguir luchando contra la pobreza, revertir la inequidad social y enfrentar las brechas al desarrollo¹.

La característica dispar entre crecimiento económico y déficit de equidad social en Latinoamérica es la clave que explica, por un lado, la competencia y habilidad para ofrecer que tienen los países y, por otro, la necesidad de continuar recibiendo cooperación técnica y/o apoyo financiero no reembolsable que le brinda el espacio iberoamericano, a pesar de que la mayoría son PRM, con el objetivo común de fomentar y consolidar la identidad iberoamericana. Esta circunstancia dual ha permitido que el diálogo horizontal Sur-Sur, propio de Latinoamérica, se haya trasladado al espacio iberoamericano, dejando el tradicional diálogo Norte-Sur, “ofertar y demandar” propio de la relación vertical.

El establecimiento de la forma horizontal de relacionarse en un esquema multilateral Norte-Sur ha dado lugar a una nueva modalidad de cooperación solidaria con aportes humanos, técnicos y/o financieros, según su capacidad. Este hecho ha permitido la focalización de las prioridades de Latinoamérica hacia acciones que tienden al fortalecimiento de políticas públicas, sobre todo en materia social, educativa y cultural, sin descuidar el ámbito económico. Y, asimismo, que se haya privilegiado la cooperación técnica como instrumento que conduce a la creación y fortalecimiento de capacidades humanas e institucionales en temas concretos y comunes para la región. Todo ello ha sido posible por la voluntad política de todos los países que conforman el espacio de la comunidad iberoamericana.

De manera recíproca, en el espacio iberoamericano, la CSS ha crecido y madurado a tono con el proceso de desarrollo de la cooperación iberoamericana; en este sentido, puede considerarse a la CSS como la otra cara de la CIB. De hecho, el fortalecimiento de la CSS es una apuesta y parte constitutiva de los ejes estratégicos y una prioridad de la CIB².

1. Comisión Económica para América Latina, CEPAL, *Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*, trigésimo cuarto periodo de sesiones de la CEPAL, San Salvador, 27 a 31 de agosto de 2012. http://www.cepal.org/pses34/noticias/paginas/4/46974/2012-490-SES.34-11_Paises_renta_media_WEB.pdf

2. SEGIB, *Estrategia de la Cooperación Iberoamericana 2011 y Manual Operativo de la Cooperación Iberoamericana 2010*, www.segib.org

II. Contexto

La reflexión de la CSS en el ámbito iberoamericano tiene lugar a los veinte y dos años de construcción de cooperación iberoamericana, proceso que coincide con la tendencia decreciente de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), a partir del criterio de la renta per cápita de los países receptores establecida por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Considerando que predominan los países de renta media (PRM) en Latinoamérica, se explica la disminución de los fondos de ayuda para el desarrollo en la región³.

Concomitantemente a la disminución de la AOD, tradicionalmente bilateral Norte-Sur, esta se está desplazando a distintos esquemas multilaterales y bloques regionales; y, por otro lado, se han creado fondos globales en prioridades temáticas, como el fondo para el VIH-SIDA, el agua o el cambio climático.

A estas tendencias generales hay que añadir en estos precisos momentos la disminución de los fondos de cooperación de España⁴ y Portugal que impacta en el espacio iberoamericano, debido a la crisis financiera actual. A este respecto, el Ministerio de Asuntos Exteriores español destinará en 2013 un total de 523,37 millones de euros a la cooperación al desarrollo para ayudar a terceros países, lo que supone un descenso del 23,4% en comparación con los 683 millones del año anterior, según el proyecto de ley de los Presupuestos Generales del Estado⁵. De hecho, esta reflexión tiene lugar en un ambiente de crisis financiera, económica, ambiental, alimentaria y energética a nivel global, que por supuesto rodea a los países iberoamericanos. Esta situación implica, por un lado, tomar en cuenta la crisis de la zona euro que impacta sobre todo a España y Portugal, y por otro, el compromiso de seguir apoyando a los países latinoamericanos que enfrentan aún retos para disminuir las brechas estructurales más allá del logro de los (ODM).

En este marco de crisis, cabe anotar que los PRM han estado mejor preparados para enfrentar la crisis financiera al interior de sus países, lo que ha puesto de manifiesto el grado de madurez al que han llegado los países latinoamericanos. “En esta primera década del siglo, América Latina experimenta por primera vez en su historia un

3. CEPAL, *Los países de renta media*, op. cit.

4. La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española cerró 2011 representando el 0,29% del producto interior bruto (PIB). Un dato muy alejado del buscado 0,7%. El Gobierno ha previsto un recorte en cooperación de al menos 1.389 millones de euros en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2012, según ha avanzado el ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, Cristóbal Montoro. <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/03/30>

5. http://economia.elpais.com/economia/2012/09/29/actualidad/1348931141_136100.html.

crecimiento económico sostenido por seis años consecutivos con todos los países en democracia. Seis años no es un largo periodo de tiempo, pero es mucho más de lo que nadie tiene en el recuerdo”, así lo establece el Latinobarómetro del año 2011⁶. Sin embargo, también hay que tomar en cuenta que, a medida que la crisis de la zona euro y la volatilidad de los mercados persisten, el crecimiento de la economía de América Latina y el Caribe se desacelera, según análisis de la CEPAL⁷.

Por otro lado, la cooperación multilateral desde el Sistema de Naciones Unidas (SNU), en los últimos años está cambiando su estrategia, en función de los nuevos retos que los países demandan, lo que ha significado emprender reformas internas en proceso de lograr mayor eficacia de la cooperación que canalizan y de hecho, en la última década, ha retomado la CSS para ser repensada como un mandato de los países. Esta circunstancia se explica por el reclamo de los países receptores porque no aprecian los resultados esperados en materia de desarrollo y por la “fatiga de los donantes” después de más medio siglo de ayuda. Salir del círculo vicioso de la ayuda sin resultados propició en el año 2000 el compromiso para concentrar los esfuerzos de la ayuda en la disminución de la pobreza centrada en el logro de los ODM, que sigue siendo el caballo de batalla de toda la cooperación internacional, que hoy se sabe insuficiente frente a las brechas del desarrollo de los PRM.

Para alcanzar los ODM se han establecido varios compromisos para hacerlo de manera eficaz, a partir de los principios que constan en la Declaración de París de 2005, en el Programa de Acción de Accra de 2008 y en la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo de 2011. Sin embargo, en el momento actual, es notoria tanto la ineficacia como la disminución de la ayuda, a pesar del compromiso sobre el financiamiento del 0,7% del producto interno bruto (PIB), suscrito en Monterrey en el 2002, justamente hace una década.

En conclusión, hoy está más claro el objetivo de la ayuda que se requiere, está claro que debe ser eficaz, y está claro que los recursos de la ayuda disminuyen inexorablemente, y ahora más, azuzados por la crisis de la zona euro.

6. Corporación Latinobarómetro, *Informe 2011*, p. 5. Informe_LB2011, 28 de Octubre / Santiago de Chile, www.latinobarometro.org

7. CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2011-2012*. P112: “La CEPAL proyecta que en 2012 el valor de las exportaciones e importaciones regionales de bienes crecerá en torno a un 4% y un 3%, respectivamente. Ello implica una considerable desaceleración con respecto a las tasas de expansión registradas en 2011, de un 23% y un 22%, respectivamente. Lo anterior da cuenta de la gravedad de la actual coyuntura de la economía mundial, que ya se ha reflejado marcadamente en los flujos de comercio”.

<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/47981/PANINSAL2011-12-DocInformativo.pdf>

En este contexto, la búsqueda de alternativas para estimular la cooperación coincide con la concienciación de los países iberoamericanos sobre el nivel de crecimiento económico alcanzado en el sur, factor que se ha tomado en cuenta en los últimos años en el marco de la cooperación para impulsar la CSS dada su relevancia y con criterios de eficacia que vayan más allá de los resultados, y eficaz en pos del impacto sobre la vida de sus ciudadanos.

III. La cooperación Sur-Sur

La cooperación Sur-Sur en los organismos internacionales

La noción de la CSS se remonta a la década del cincuenta, como intercambio entre países en desarrollo. Desde entonces era evidente la importancia de las relaciones económicas en los distintos espacios interregionales a nivel global; la noción elaborada por las instancias multilaterales por mandato de los países para impulsarla fue un gran inicio. En este ámbito de competencia, se incluyó la CSS en función del quehacer y la interpretación de cada uno de los diferentes organismos, agencias y programas del sistema de las Naciones Unidas, aunque sin coordinación entre las mismas.

Para los ochenta, la crisis económica, especialmente notable en América Latina, afectó a la cooperación internacional en todas sus modalidades, por lo que la CSS volvió a recuperar su impulso a mediados de los noventa y hasta la fecha. Al respecto, se han realizado conferencias a nivel mundial sobre la importancia de la CSS para la creación de capacidades y el establecimiento de mejores prácticas. Con esta visión se ha concienciado a nivel mundial para brindar apoyo a la CSS para el desarrollo inclusivo, y como símbolo la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó el 12 de septiembre como el Día de las Naciones Unidas para la CSS.

Para los distintos organismos multilaterales del Sistema de Naciones Unidas (SNU), la CSS es abordada desde diferentes puntos de vista o criterios, dependiendo de la región, prioridad o temas transversales, incluida la movilización de recursos o cooperación económica entre países. Esta diversidad de enfoques ha conducido a que la aplicación de la noción haya sido en función de la organización o agencia que lo aborda según su cometido: CEPAL, PNUD, UNCTAD, FAO, entre otros.

Si bien las resoluciones tienen un carácter de recomendación general y en consulta con los países, las mismas constituyen parte de la política de los organismos especializados en esta materia, que a pesar de los esfuerzos realizados aún adolecen de un procedimiento de seguimiento con los países. Por otro lado, además de los mandatos globales, las propuestas del SNU a través del Comité de Alto Nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) para la CSS se elaboran a nivel de exhortación, y es asumido por los países como estímulo, invitación u orientación, sin mayores consecuencias. De hecho, la CSS desde los organismos multilaterales sigue siendo un mandato pendiente de implementarse, por la misma complejidad que entraña el SNU y la tarea operativa se convierte en responsabilidad de los organismos del sistema, que cuando no se logra la necesaria coordinación con los países, deviene en poco eficaz.

La cooperación Sur-Sur en los países receptores

Para los países tradicionalmente receptores de ayuda, la noción primera de la CSS es su carácter solidario y horizontal, que se fortalece a través del diálogo en las Comisiones Mixtas Bilaterales entre países de igual o similar nivel de desarrollo, que incluyen temas políticos y de cooperación en general, contenidos en sendos convenios o acuerdos de cooperación técnica, científica y/o cultural, generalmente basada en costos compartidos, al margen de la cooperación financiera. De hecho, este tipo de convenios bilaterales son convenios de CSS entre PRM, cuya negociación, coordinación, implementación y ejecución es responsabilidad de los países, al margen de cualquier esquema regional y/o multilateral. Por otra parte, este esquema también difiere de la cooperación tradicional Norte-Sur, cuyo carácter es vertical y sus acciones son financiadas y ejecutadas según la política y estrategia de cooperación del donante.

Para los países comprometidos con la CSS, los acuerdos de cooperación bilateral forman parte de la política exterior, la implementación es parte de la política pública de desarrollo y la ejecución es de responsabilidad sectorial, y/o transversal, con tendencia hacia la descentralización desde lo local.

A estas características hay que añadir que los países tradicionalmente receptores en la región latinoamericana han adquirido capacidad para ofrecer cooperación debido a su crecimiento económico, madurez democrática y avance jurídico e institucional, en el periodo que coincide con la creación del espacio iberoamericano.

La cooperación Sur-Sur en el espacio iberoamericano

El respaldo a la CSS desde el espacio iberoamericano es una característica diferenciadora del esquema de la CIB contenida en la estrategia⁸ y que en su manera de implementarse es un aporte al conjunto de la cooperación internacional.

Una de las fortalezas en el espacio iberoamericano es el diálogo entre los países de igual a igual, tanto para definir prioridades temáticas como para acordar procedimientos para la acción cuya responsabilidad es de los países, que contribuye a su vez a las unidades de gestión. Estos aportes están siendo construidos y sistematizados por el *Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur*⁹.

Cabe puntualizar además que la CIB, y por ende la CSS, por su naturaleza obvian el criterio de PRM y, por el contrario, se resalta que los elementos que guían la estrategia y la acción son valores y principios consustanciales a la solidaridad:

- Compromiso político de los Estados miembros, liderado por los jefes de Estado y de Gobierno, en la estrategia de búsqueda de soluciones a los retos comunes de la comunidad iberoamericana, enfrentada a un mundo globalizado, marcado por el fortalecimiento de las relaciones multilaterales.
- Objetivos económicos, sociales y culturales de la comunidad iberoamericana.
- Identidad de valores y cultura, dada por la historia y la lengua española y portuguesa, respetuosa de la diversidad.
- Establecimiento histórico de relaciones económicas: inversión y comercio.
- Existencia de relaciones sociales familiares y ciudadanas.
- Existencia de redes académicas y temáticas.
- Existencia de organismos iberoamericanos.

El proceso de fortalecimiento institucional de la CSS en este espacio ha sido peculiar, entre otras razones, porque las reuniones de los Responsables de Cooperación (RC) se han constituido en un foro de cooperación Sur-Sur. Una vez decidido el contenido temático de la cooperación, que es tarea de los ministros sectoriales, su rol enfatiza

8. SEGIB, *XIX Cumbre Iberoamericana, Plan de Acción*, párrafo 55: “Instruir igualmente a la SEGIB que encargue la realización de un estudio, en consulta con los países miembros, para que analice la vigencia de los instrumentos y convenios y, si es el caso, pondere la pertinencia y la viabilidad de modificar los Convenios de Bariloche y de Santa Cruz de la Sierra, en su parte relativa a la cooperación y, en función de sus conclusiones, proponga su reforma para el fortalecimiento de la Cooperación Iberoamericana”, www.segib.org

9. SEGIB, *Plan de Acción de la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno*, San Salvador, 2008, estableció fortalecer y dinamizar la cooperación horizontal Sur-Sur, www.segib.org

la forma de implementación de la cooperación. Esta tarea asumida es un valor añadido que tiene que ver con los criterios de eficacia creados en este esquema, vinculados especialmente a la necesidad de coordinación, articulación, visibilidad de cada una de las iniciativas, programas y proyectos en cada uno de los países y que, por supuesto, responden a compromisos establecidos en las reuniones de los RC en diálogo participativo con los responsables de la ejecución de los mismos, otro valor añadido de la CIB.

En conclusión, la CSS en este espacio ha salido fortalecida como una externalidad positiva por la forma de organización e implementación de la cooperación iberoamericana y se explica porque ha sido construida por los países miembros, lo que ha quedado registrado en el marco operativo, que más que procedimientos es una guía para la cooperación eficaz en este espacio.

La organización del espacio de la comunidad iberoamericana ha permitido que la cooperación surja del interés de los países que en su oportunidad han sido sede de la Cumbre y a partir de iniciativas, programas y proyectos propuestos por los países receptores, en las distintas conferencias ministeriales.

De manera particular, el *Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur* es emblemático en este sentido, puesto que en el mismo se recoge la necesidad que tienen los países para armonizar y homologar mecanismos, procedimientos y metodologías, de tal suerte que se compartan experiencias de gestión e incluso de organización institucional. A este empeño la comunidad iberoamericana ha contribuido desde la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

En la sistematización de experiencias de la CSS, bilateral y triangular, componente importante del programa registrado en el *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, además de contribuir con la visibilidad e identificación de aprendizaje para futuras experiencias, el proceso ha sido revelador, pues desde la concepción de las ideas, los RC participan en un ambiente de respetuoso debate. Esta forma de actuación le otorga el carácter participativo a partir del cual se llega a consensos sobre el contenido y la forma de la misma. De esta manera, la CSS es eficaz en el sentido de que la incorporación depende de cada país y la forma de implementación es flexible a la realidad de cada uno.

La diferencia fundamental entre la CSS desde el espacio iberoamericano y el resto de esquemas multilaterales es el enfoque de implementación más que la noción y la definición de la misma. En efecto, la noción, concepción y sistematización de la CSS se

ha levantado sobre los hombros de la CSS concebida por la diversidad del Sistema de Naciones Unidas (SNU), proceso que a su vez ha servido para que esta modalidad de la CSS en el esquema iberoamericano sea un estímulo al propio SNU que desde el 2003 lo ha retomado con renovado impulso.

III. Estrategia de la cooperación Sur-Sur desde el espacio iberoamericano

Esta reflexión es propicia para establecer vínculos del acontecer global y su impacto regional. A nivel global la primera década del siglo XXI ha sido el punto de inflexión de un cambio de época, en la cual están en cuestionamiento los paradigmas del crecimiento y desarrollo económico y social de finales del siglo XX. Hoy, América Latina está más fortalecida y estable política, económica y socialmente que dos décadas atrás, con una clase media emergente que incursiona en la política con planteamientos y acciones innovadoras desde la política pública.

En la región de América Latina, por ejemplo, México y Chile ya son miembros de la OCDE, Brasil forma parte de los BRICS, junto a Rusia, India, China y Sudáfrica. Estos países, cuyas economías están emergiendo ventajosamente en el mercado mundial, en momentos en que los precios de los alimentos y de materias primas se han recuperado a nivel global, en su conjunto, dinamizan la economía regional latinoamericana a través de la inversión y el comercio.

En general, los países de América Latina han logrado estabilidad macroeconómica, crecimiento económico y fortaleza democrática en un ambiente de libertad en estas dos últimas décadas. El empuje económico ha abierto la posibilidad de fortalecer el comercio y la inversión interregional en la que caben las grandes y pequeñas empresas que han empezado a incursionar en el mercado regional latinoamericano e incluso global. En estas circunstancias se están creando las condiciones para articular bloques subregionales, como está ocurriendo en la actualidad¹⁰: UNASUR, ALBA, CAN, el Grupo de Río que da paso a la Comunidad de Estados Latinoamericanos (CELAC), a más del MERCOSUR, así como se establece la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México, Panamá, Perú), entre otros, que son diferentes esquemas de regionalización con particular énfasis en lo político, social, económico y/o comercial;

10. Ver nota final: *Países Miembros por Organismos Regionales*.

pero, en definitiva, lo común en cualquiera de estos organismos es el fortalecimiento de las relaciones interregionales sobre la base de intereses comunes que promueven el desarrollo de la región.

Este proceso, que podría denominarse movimiento integracionista en la región, tiene de común la concienciación latinoamericana renovada, donde prima el interés del crecimiento económico sobre la base del desarrollo sostenible con el objetivo de fortalecer y avanzar en las conquistas sociales, superar las brechas estructurales más allá de diferencias de enfoque, que no son obstáculo para labrar un camino con voluntad política para llegar a acuerdos respetando la diversidad.

Reflexionar sobre elementos de la CSS que han incidido en la estrategia de cooperación al desarrollo en el espacio iberoamericano y que podrían seguir aportando a su renovación, a motivar una estrategia más general de cooperación internacional y fortalecer a su vez la CSS, implica partir de los objetivos, características y procedimientos incluidos en la organización, coordinación y estructura de los Programas e Iniciativas Iberoamericanas, que además, han permitido garantizar la sostenibilidad financiera.

Objetivos y características

- Sostener como principio y como norma el compromiso con el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur y triangular y por ende mantener a través de la horizontalidad sus principios y su forma de trabajar.
- Continuar con el *Informe Anual de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, desde la SEGIB, que contribuye a la creación y difusión de conocimiento, y, por tanto, a la visibilidad de la CSS y del espacio iberoamericano.
- Continuar con el *Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur*, que contribuye a la creación de capacidades, sinergias y articulaciones regionales¹¹.

Organización y coordinación

- Sostener el mecanismo de organización y coordinación con los Responsables de Cooperación de los países, como el motor de seguimiento, visibilidad y sello de calidad de la cooperación iberoamericana.

11. Países participantes: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana y Uruguay.

- Fortalecer el mecanismo de coordinación estimulando la creación de una red de RC, aprovechando la tecnología de la información y la comunicación que además facilitaría el vínculo con la Unidades Técnicas de los programas, y los actores beneficiarios en cada uno de los países, con lo cual se evitaría la dispersión.
- Incorporar a organismos típicamente latinoamericanos cuando el caso lo requiera en la búsqueda de cohesión, sinergias, complementariedad temática y mutuo beneficio, considerando, entre otros, al Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) o el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), además de los iberoamericanos ya incorporados.

Organización y estructura

- Iniciar el proceso de homologación de estructuras de las Unidades Técnicas de los Programas e Iniciativas, con el objetivo de simplificar las mismas y poder establecer procedimientos similares para facilitar el seguimiento y la evaluación.

Oficinas de Representación

- Las Oficinas de Representación deberían establecer vínculos más estrechos con los RC de los países a los que corresponde, para que su plan de trabajo sea compartido y, de esa manera, contribuir también a mayor cohesión de lo que ya puede considerarse el sistema de cooperación iberoamericano.

Financiación de la cooperación iberoamericana

- Mantener la solidaridad como principio de la cooperación iberoamericana, expresada en la conformación del presupuesto y en los aportes a los Programas e Iniciativas, a través de cuotas diferenciadas, para cooperación técnica y/o financiera, a través de los criterios establecidos para las cuotas: progresividad, horizontalidad, proporcionalidad y aportación-beneficio.
- Racionalizar los gastos. Quizá sea suficiente con la propuesta de los países para que las Cumbres sean bianuales. De todas maneras, sería recomendable disminuir gastos sin que afectara los presupuestos de los distintos Programas e Iniciativas Iberoamericanas, para no debilitar la esencia misma del espacio iberoamericano que es la CIB.

IV. Principales desafíos de la agenda post-2015

Reflexionar sobre los principales desafíos de la agenda de desarrollo post-2015 implica retomar las características, tendencias y resultados de la cooperación al desarrollo a partir de la Declaración del Milenio y su impacto sobre los PRM, que se resume en:

1. Conceptualizar la noción de desarrollo que requieren los PRM en el siglo XXI, incorporando el criterio de las brechas estructurales elaboradas por la CEPAL.
 - Ampliar la focalización de la ayuda superando el criterio de los ODM, creando nuevas metas e indicadores a partir de las brechas estructurales.
 - Superar el indicador de PRM como criterio de la AOD, incorporando nuevas variables que expliquen el nivel de desarrollo más equitativo.
 - Superar las nociones de la cooperación Sur-Sur como sustitutiva y complementaria de la asistencia oficial al desarrollo.
2. Fortalecer los espacios regionales de CSS para participar en condiciones de horizontalidad en el diálogo de la nueva arquitectura internacional.
 - Establecer nuevos mecanismos de financiamiento de la ayuda en los espacios regionales de CSS.
 - Diseñar un conjunto de indicadores flexibles en su aplicación que garanticen el seguimiento y la eficacia de la CSS, adaptada a sus características.

V. La cooperación Sur-Sur en la nueva agenda de desarrollo

En el actual contexto de fortalecimiento de América Latina y el Caribe no es difícil prever que la CSS está llamada a ser el motor propulsor de la integración regional, tal como lo plantean los líderes de la región.

El futuro de la CSS en el espacio iberoamericano está asociado a la trayectoria de los países latinoamericanos en el orden político, institucional, económico y social, tomando en cuenta la diversidad y el diferente nivel de crecimiento y desarrollo de los mismos.

Con relación a los países desarrollados y otros esquemas regionales y multilaterales, Iberoamérica, a pesar de las dificultades financieras actuales, posee una ventaja con

relación a otros diseños porque ha sabido privilegiar con sabiduría la construcción a lo largo de más de dos décadas de un sistema de cooperación iberoamericano que incluye como un valor añadido la CSS precisamente apoyando a los PRM latinoamericanos, independientemente del criterio de la OCDE.

En el marco del sistema de cooperación iberoamericano es de esperar que la CSS de Latinoamérica sea una de las puertas de salida a la crisis en la que está inmersa España y Portugal, que comparten por igual las vicisitudes por las que atraviesa la zona euro.

Finalmente, para cerrar la reflexión, si España y Portugal en su momento han impedido el avance de América Latina y han servido de puente para la Unión Europea y el mundo; en la actualidad, América Latina está en condiciones de convertirse en una de las fuerzas catalizadoras para sortear la crisis por su conexión con España y Portugal y en conjunto con la región de América Latina y el Caribe, impulsar la relación con la Unión Europea y el resto del mundo, sobre todo en materia económica a través del comercio y la inversión.

Anexo

Tabla 1

Países miembros por organismos regionales

Organización regional		Países miembros
AP (2011)	Alianza del Pacífico	Chile, Colombia, México, Panamá, Perú
ALBA	Alianza Bolivariana de los Pueblos	Venezuela, Cuba, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Dominica, San Vicente
CAN (1969)	Comunidad Andina	Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú
CELAC (2010) = Grupo de Río + CALC	Comunidad de Estados Latinoamericanos = Grupo de Río + Cumbre de ALC	Todos los Estados independientes de ALC*
MERCOSUR (1991)	Mercado Común del Sur	Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela
UNASUR (2008)	Unión de Naciones Suramericanas	Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela

Tabla 2

Estados independientes de América Latina y el Caribe

Antigua y Barbuda	República Cooperativa de Guyana
República Argentina	República de Haití
Mancomunidad de las Bahamas	Jamaica
Barbados	Estados Unidos Mexicanos
Belice	República de Nicaragua
Estado Plurinacional de Bolivia	República de Panamá
República Federativa de Brasil	República de Paraguay
República de Chile	República del Perú
República de Colombia	República Dominicana
República de Costa Rica	Santa Lucía
República de Cuba	Federación de San Cristóbal y Nieves
Mancomunidad de Dominica	San Vicente y las Granadinas
República del Ecuador	República de Surinam
República del Salvador	República de Trinidad y Tobago
Granada	República Oriental del Uruguay
República de Guatemala	República Bolivariana de Venezuela

China, nuevo actor en Iberoamérica

Jorge Fuentealba

*Director del Observatorio Iberoamericano de Asia-Pacífico
de Casa Asia*



Uno de los fenómenos más relevantes que ha ocurrido en Iberoamérica desde el cambio de siglo, sin duda, ha sido la gran irrupción de China en la región. Se trata de una irrupción que comenzó principalmente a través del comercio, pero que se ha ido extendiendo rápidamente a esferas como la inversión, la financiación, el terreno político y la cooperación en otros ámbitos. Así, la mayor presencia de China en Iberoamérica ha determinado que la región cuente con Asia como tercer pilar de crecimiento, que se suma a los dos tradicionales, Estados Unidos y Europa. Si bien se trata de un proceso que comenzó años antes de la actual crisis financiera, esta, por un lado, lo ha acelerado —esos socios tradicionales han ido perdiendo protagonismo— y, por otro lado, lo ha fortalecido, ya que los vínculos entre las economías emergentes o vínculos Sur-Sur han adquirido gran importancia al tratarse de las zonas de mayor crecimiento del mundo. Esta importancia es evidente en el caso que nos ocupa: Asia-Pacífico, con el empuje de China, se ha consolidado como el área de mayor crecimiento y más dinámica del mundo, y Latinoamérica ha logrado en los últimos años un desempeño muy superior al del mundo desarrollado, transformándose también en un reconocido polo de crecimiento y “motor de la recuperación económica” junto con Asia.

En esta presentación, primero pondremos en contexto la mayor presencia de China en Iberoamérica, que ocurre en un marco de auge de las economías emergentes (y de los vínculos entre ellas) y de un mayor acercamiento entre Asia e Iberoamérica. Posteriormente, nos referiremos a los vínculos políticos, el comercio, las inversiones, la financiación y la cooperación China-Iberoamérica. Sobre este último elemento, explicaremos brevemente los objetivos y características generales de la ayuda china al exterior. También enunciaremos ciertos aspectos destacados de las recientes relaciones de algunos países iberoamericanos con el país asiático, que constituyen buenas muestras de la forma en que China se aproxima a la región. Nos referiremos a Argentina,

Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador y Venezuela. Terminaremos con una conclusión que recoge los principales rasgos de las relaciones de China con Iberoamérica y las perspectivas de mejorar las mismas en el futuro.

I. El auge emergente

Antes de que la crisis financiera se instalara en 2008, ya se hablaba del desplazamiento de los centros de poder mundial y del *decoupling*, es decir, la capacidad de las economías de desacoplarse o dejar de depender de Estados Unidos para crecer. Si bien las economías emergentes sufrieron los embates de la crisis, experimentaron una rápida recuperación y se consolidaron como los motores del crecimiento global. Y aunque los emergentes no son inmunes a la profundidad de la crisis actual —China se desacelera, circunstancia que determina (entre otros factores) que la previsión de crecimiento para Latinoamérica en 2012 se haya reducido¹— siguen y seguirán gozando de unas tasas de crecimiento muy superiores a las del mundo desarrollado.

Las economías emergentes absorbieron en 2010 más de la mitad de los flujos globales de Inversiones Extranjeras Directas (IED), dejando atrás por primera vez a los países desarrollados. Las economías en desarrollo y en transición recibieron 595.300 millones de dólares en IED, lo que equivale a un aumento del 9,7% sobre 2009 y un 53% del flujo mundial de capitales en 2010. Se destacó que hubo un fuerte aumento de las IED hacia las economías emergentes en Asia y América Latina. América Latina fue la región con mayor aumento, un 21,1% más que en 2009, al registrar 141.100 millones de dólares². En cuanto al comercio, entre enero y septiembre de 2011, la cuota exportadora de los emergentes sumó el 26,6% del total mundial, superando por primera vez el porcentaje de los 17 países que componen la zona euro (25,9%). Por otra parte, resulta muy destacable el gran avance que han experimentado en los últimos años las grandes empresas de los países emergentes, particularmente las chinas, en muchas áreas, como banca, infraestructuras, automóvil, telecomunicaciones o nuevas.

Muchas previsiones permiten adelantar que los emergentes seguirán siendo los polos de crecimiento, transformando el orden económico mundial que conocíamos

1. Previsiones de CEPAL y del Banco Mundial efectuadas en octubre de 2012. CEPAL prevé para 2012 un crecimiento del 3,2% frente al 3,7% vaticinado en junio del mismo año, en tanto que el Banco Mundial lo sitúa en un 3%.

2. UNCTAD: *Tendencias globales y regionales de IED en 2010, 2011*.

hace pocos años. Para BBVA Research, en el periodo 2011-2021, Asia (excluyendo Japón) será responsable del 57,9% del crecimiento mundial —China aportará cerca del 30%—, seguida por América del Norte (10,5%) y América Latina (7,8%)³. Según PwC, antes de 2020 el PIB de las economías E-7 (China, India, Brasil, Rusia, México, Indonesia y Turquía), medido en paridad de poder adquisitivo (PPP), superará a las del G-7 (Estados Unidos, Japón, Alemania, Reino Unido, Francia, Italia y Canadá). Por su parte, China (que en 2010 adelantó a Japón y pasó a ser la 2ª economía mundial) podría superar a Estados Unidos como la mayor economía del planeta hacia 2020, e India podría hacerlo hacia 2050⁴. Este mayor crecimiento determinará que los emergentes se relacionarán más intensamente entre ellos: según previsiones de HSBC, el comercio y los flujos de capital entre las zonas emergentes podría multiplicarse por diez en los próximos cuarenta años⁵.

II. Aumento de las relaciones Asia-Iberoamérica

El incremento de las relaciones entre los emergentes se evidencia claramente en un aumento de los vínculos entre Asia e Iberoamérica. Además del comercio y las inversiones, que ya poseen un protagonismo indiscutible⁶, en el último tiempo ha destacado un acercamiento entre las dos regiones en iniciativas de integración comercial, política y de organismos regionales.

Alianza del Pacífico y TPP. En junio de 2012, los presidentes de Chile, Colombia, Perú y México firmaron el documento que crea la Alianza del Pacífico, iniciativa pragmática que busca acelerar la integración entre los países de mayor apertura comercial de Latinoamérica y estrechar lazos con Asia-Pacífico. También avanza otra iniciativa que busca integrar a los dos lados del Pacífico, el Acuerdo de Asociación Transpacífica (TP, por sus siglas en inglés, Trans Pacific Partnership) que negocian Estados Unidos,

3. Datos de BBVA Research y FMI WEO en presentación de Alicia García-Herrero, economista jefe de Mercados Emergentes de BBVA Research, junio de 2012.

4. PricewaterhouseCoopers: *The World in 2050. The accelerating shift of global economic power: challenges and opportunities*, 2011.

5. HSBC Global Research: *The Southern Silk Road. Turbocharging 'South-South' economic growth*, 2011.

6. El comercio entre Asia y América Latina alcanzó los 442.000 millones de dólares en 2011, creciendo a una tasa anual del 20,5% en los últimos 12 años, según el informe conjunto del BID y el ADB de 2012, *Modelando el futuro de la relación entre América Latina y el Caribe con Asia*. Sin embargo, se trata de un comercio altamente centrado en productos primarios y su procesamiento básico (representaron un 87% de las ventas latinoamericanas a Asia y Pacífico en 2008-2010, el porcentaje más alto de todos, frente a un 40% de las ventas a Estados Unidos). CEPAL: *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2010-2011. La región en la década de las economías emergentes*, 2011.

Australia, Nueva Zelanda, Perú, Chile, Singapur, Malasia, Vietnam y Brunei, y a la se incorporaron en junio de 2012 México y Canadá. El TPP, que es parte de una estrategia más amplia de Estados Unidos de vincularse a Asia-Pacífico, busca un acuerdo que reduzca barreras al comercio pero que es más ambicioso que otros en áreas como empleo, medio ambiente y propiedad intelectual.

Acercamiento de los bancos de desarrollo regionales. El Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo han dado claras señales de sus intenciones de aumentar su cooperación: en 2012, el presidente de cada organismo asistió por primera vez a la asamblea anual de la otra entidad, y ambos bancos presentaron conjuntamente el informe *Modelando el futuro de la relación entre América Latina y el Caribe con Asia*. El presidente del BID, Luis Alberto Moreno, dijo que “estamos encantados de ingresar en una estrecha relación de colaboración con el Banco Asiático de Desarrollo, con la convicción de que las regiones de crecimiento más rápido en el mundo pueden beneficiarse no solo a partir del impulso del comercio y la inversión, sino por el hecho de compartir sus experiencias en la búsqueda de un desarrollo sostenible”.

CELAC busca a China e India. En agosto de 2012, la recientemente creada Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) demostró su decidida intención de estrechar vínculos con las mayores economías emergentes de Asia. La jefatura del grupo, compuesta por los ministros de Relaciones Exteriores de Chile (país que preside temporalmente el foro) y de Venezuela y por el viceministro cubano del ramo, visitó China e India y se reunió con los cancilleres de ambos países. En términos generales, se acordó institucionalizar las relaciones a alto nivel. En el caso de China, se acordó realizar un diálogo regular de cancilleres, cuya primera reunión se efectuó solo un mes después, en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas en Nueva York. Cabe destacar, además, que en la cumbre fundacional de CELAC, en diciembre de 2011, el presidente venezolano Hugo Chávez leyó una carta del presidente chino Hu Jintao que felicitaba la creación del foro y manifestaba la disposición de China de reforzar el intercambio y la colaboración.

III. Acercamiento político entre China e Iberoamérica

En los últimos años, tanto China como varios países iberoamericanos han materializado en visitas de alto nivel, documentos y otras formas de diálogo un mayor acercamiento político que fluye paralelo a los incrementos de los vínculos económicos

y de cooperación que explicaremos en los siguientes apartados. Sin el ánimo de ser exhaustivos, a continuación nos referimos a algunos de los aspectos más destacados:

Libro Blanco de política para Latinoamérica. En noviembre de 2008, China publicó su primer Libro Blanco sobre su política para América Latina y Caribe, como ya había hecho para la Unión Europea (2003) y para África (2006). El documento incluye el fomento de un comercio equilibrado (y alude a la firma de Tratados de Libre Comercio), el estímulo a las inversiones y se refiere a varios ámbitos de cooperación. En el encabezado del apartado sobre política hacia América Latina y Caribe, el documento señala que “[...] Enfocando las relaciones con América Latina y el Caribe desde una altura estratégica, el Gobierno chino se esforzará por establecer y desarrollar con los países latinoamericanos y caribeños la asociación de cooperación integral caracterizada por la igualdad, el beneficio recíproco y el desarrollo compartido”. Como veremos, el beneficio recíproco y el desarrollo compartido son los ejes generales de la política de la ayuda china al exterior.

Visitas de alto nivel. El presidente chino Hu Jintao, en su cargo desde 2003, ha realizado cuatro viajes a Latinoamérica: el primero en 2004 (Brasil, Chile, Argentina y Cuba), el segundo en 2005 (México), el tercero en 2008 (Costa Rica, Cuba y Perú) y el cuarto en 2010 (Brasil; también estaban previstos Chile y Venezuela, pero Hu debió regresar anticipadamente a China por motivo del terremoto de Qinghai). En los casos de 2004 y 2008 coincidió con las cumbres de APEC celebradas, respectivamente, en Chile y Perú, y el cuarto viaje con la cumbre de países BRIC efectuada en Brasil. Por su parte, los presidentes y ministros de las principales economías latinoamericanas han efectuado varios viajes oficiales a China en los últimos años, destacando los seis viajes del presidente Hugo Chávez, varias visitas de presidentes de países como Chile o Perú o el hecho de que el primer viaje fuera de Iberoamérica de la presidenta Dilma Rousseff fuera a China, coincidiendo con la cumbre de países BRIC. También es remarcable que la visita de SS.MM. los Reyes de España a China, efectuada en 2007, estuviera acompañada de la mayor delegación empresarial española de la historia. En general, durante estos viajes se firmaron numerosos acuerdos de cooperación, muchos de ellos de marcado carácter económico.

Gira de Wen Jiabao en junio de 2012. Esta visita, que incluyó Brasil, Argentina, Uruguay y Chile, merece una mención especial por ser la más reciente y por haber sido especialmente fructífera y demostrativa del interés chino de mayor cooperación con la región. Por motivos de espacio, solo enunciamos aquí los aspectos más destacados a nivel regional:

- Propuesta china de foro de cooperación política de alto nivel con Latinoamérica (materializado por el momento en el foro regular con CELAC ya mencionado).
- Oferta de fondo de cooperación por 5.000 millones de dólares iniciales.
- Oferta de línea de crédito por 10.000 millones de dólares para el desarrollo de infraestructuras.
- Propuesta de estudio de factibilidad para establecimiento de una zona de libre comercio entre el Mercosur y China.

IV. Comercio China-Iberoamérica

Como ya mencionamos, el acercamiento de China a Iberoamérica de los últimos años comenzó determinado por un gran aumento del comercio, concretamente el comercio de materias primas sudamericanas que el gigante asiático ha necesitado para su enorme crecimiento.

El Ministerio de Comercio chino informó en abril de 2012 de que el valor total de los intercambios comerciales entre China y América Latina sumó 241.500 millones de dólares en 2011, lo que representó una subida interanual del 31,5% respecto de 2010. Las exportaciones chinas sumaron 121.700 millones de dólares, en tanto que las importaciones desde Latinoamérica totalizaron los 119.000 millones de dólares. La balanza comercial está equilibrada en términos generales, pero varía notoriamente entre países netamente exportadores de materias primas a China (la mayoría de los sudamericanos, que en general venden más a China de lo que le compran) y los que no lo son (México, Centroamérica). El ministerio destacó que el comercio con América Latina adquiere cada vez más importancia para China, pasando de representar un 2,6% del comercio exterior chino en 2000 a un 6,6% en 2011⁷, y que en la última década China pasó a ser el segundo socio comercial de toda América Latina después de Estados Unidos; en el año 2000 las transacciones comerciales bilaterales apenas superaban los 10.000 millones de dólares. China es actualmente el primer socio comercial de Brasil, Chile y Perú y figuró entre los cinco primeros en el caso de por lo menos otros 13 países de la región en 2011⁸.

7. Como destaca CEPAL en su documento de 2012 *La República Popular China y América Latina y Caribe. Diálogo y cooperación ante los nuevos desafíos de la economía global*, desde 2005 América Latina y el Caribe ha sido el socio comercial más dinámico de China: las tasas de crecimiento de las exportaciones de esta a Latinoamérica y Caribe y el crecimiento de sus importaciones desde la región “excedieron significativamente a la de sus importaciones y exportaciones totales”.

8. Datos mencionados en la presentación del *Informe Estratégico* anual del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS), en septiembre de 2012.

Sin embargo, se trata de un comercio altamente concentrado en materias primas y en una reducida canasta de productos. Según Fitch, los productos primarios representaron el 92% del total de exportaciones latinoamericanas a China en 2010, en tanto que las industrias extractivas atrajeron el 85% de la inversión extranjera directa y el 60% de los préstamos de China hacia la región⁹. El Banco Mundial remarcó en septiembre de 2011 que por el momento la conexión de América Latina con China ha estado basada en la “complementariedad” de la abundancia de recursos naturales de la región con la industria de mano de obra intensiva del país asiático y que no hay evidencia de que esta conexión haya traído consigo difusión tecnológica y un efecto derrame de conocimiento. Se hizo una comparación con Japón y sus interacciones con las economías de Asia Oriental entre 1970 y 1990: el auge de los tigres asiáticos se caracterizó por grandes flujos de comercio intraindustrial e inversión extranjera directa de Japón con distribución significativa de tecnología y conocimiento, en tanto que la primera década de las relaciones China-América Latina no ha tenido buena parte de ese intercambio¹⁰.

V. Inversiones de China en Iberoamérica

En 2010, China pasó a ser el tercer origen de la inversión extranjera directa de Latinoamérica y Caribe con el 9% de las inversiones, después no haber figurado nunca como un inversor relevante en la región. El respectivo informe de CEPAL destacó especialmente la irrupción del país asiático; en 2010 sus empresas invirtieron 15.251 millones de dólares en la región, básicamente a través de fusiones y adquisiciones, frente a los 7.336 millones de las inversiones del periodo 1990-2009. También se señaló que más del 92% de las inversiones chinas confirmadas en América Latina se han dirigido a la extracción de recursos naturales y el 8% restante a infraestructura y manufacturas, si bien a mediano plazo se esperaba que las transnacionales chinas sigan invirtiendo en la región y que se diversifiquen hacia estos últimos dos sectores¹¹.

Los dos grandes receptores de inversiones chinas de 2010, que acapararon casi el total del año, fueron Brasil (9.563 millones de dólares, frente a 255 millones en 1990-2009)

9. Fitch Ratings: *Valor crediticio de China y América Latina: lo que las materias primas pueden y no pueden comprar*, 2012.

10. Presentación del informe del Banco Mundial *Crecimiento a largo plazo de América Latina y el Caribe ¿Hecho en China?*, 2011.

11. CEPAL: *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2010*, 2011.

y Argentina (5.550 millones, frente a 143 millones en 1990-2009). La mayor inversión de 2010 fue la adquisición por Sinopec del 40% de las operaciones en Brasil de Repsol (7.111 millones de dólares). Las petroleras CNOOC y Sinochem anunciaron adquisiciones importantes, lo mismo que Chinalco, Minmetals y Wuhan en minería. En cuanto a inversiones anunciadas a partir de 2011, que suman 22.740 millones, destacan Brasil (9.870 millones), Perú (8.640 millones), Argentina (3.530 millones) y Costa Rica (700 millones). Los mayores receptores de inversiones chinas en 1990-2009 fueron Perú (2.262 millones), Colombia (1.677 millones), Ecuador (1.619 millones) y Guyana (1.000 millones)¹².

Sobre la expectativa de más inversiones chinas relacionadas con producción e incluso con tecnología, algunos proyectos y anuncios efectuados en 2011 y 2012 permiten cierto optimismo, si bien están altamente concentrados en Brasil. Algunos ejemplos destacados: la taiwanesa Foxconn anunció una planta de 500 millones de dólares en Brasil; Lenovo anunció la compra de Digibras, el segundo fabricante brasileño de informática; las automotrices Great Wall, Chery, JAC Motors y SAG abrirán plantas en Brasil con millonarias inversiones; ZTE financió en Chile el primer laboratorio LTE de Latinoamérica; Brasil y China anunciaron la construcción conjunta de un centro de investigaciones en nanotecnología y en ciencias espaciales en el país sudamericano.

VI. Cooperación y ayuda de China en Iberoamérica

Aspectos generales de la ayuda de China al exterior

En abril de 2011, China publicó su Libro Blanco sobre ayuda al extranjero. El país comenzó su ayuda al exterior en 1950 con Corea del Norte y Vietnam como beneficiarios. Según el documento, desde 1950 y hasta finales de 2009, China dedicó 39.300 millones de dólares a ayuda exterior, correspondiendo un 45,7% a África, un 32,8% a Asia, un 12,7% a Latinoamérica y un 4% a Oceanía. Se detalla que la ayuda se destinó a 161 países y a más de 30 organizaciones internacionales y regionales. Por su parte, la ayuda se divide en tres grandes bloques: donaciones (16.200 millones de dólares), dedicadas principalmente a la construcción de hospitales, escuelas y viviendas de bajo coste; préstamos sin intereses (11.700 millones de dólares), generalmente a veinte

12. *Op. cit.*

años y dedicados a proyectos “para la mejora de la vida de la gente”; y préstamos a bajo interés (11.200 millones de dólares), con tasas de entre el 2% y 3% a quince o veinte años que suelen destinarse a proyectos de desarrollo de energía o recursos. El documento también enumera los tipos de proyectos: 221 proyectos agrícolas, 688 de producción industrial, 442 de infraestructura económica y 687 de instalaciones públicas de distinto tipo. Además se señala que se ha apoyado la construcción de más de 130 escuelas y más de 100 hospitales.

Actualmente, China es un donante emergente, que aumenta la ayuda que otorga al mismo tiempo que ve disminuida la que recibe. Esta situación comenzó en 1995, año en que la ayuda recibida por el país alcanzó su valor máximo y en que inició una reforma de su sistema de ayuda. Entre 1979, año en que comenzó la apertura económica del país, y 1995, China fue un receptor neto, en tanto que durante el periodo anterior (desde el comienzo de su ayuda al exterior en la década de 1950 y 1979) fue donante neto¹³.

El principio general que rige la cooperación china es el beneficio recíproco y la ganancia compartida con los destinatarios de ayuda. Se han identificado dos objetivos, que como veremos se pueden percibir claramente examinando su cooperación para América Latina: garantizar la propia seguridad económica y promover el desarrollo económico del país receptor (de ahí la presencia de las infraestructuras y la producción industrial en los proyectos)¹⁴. Y, como se establece en el Undécimo Plan Quinquenal del país (2006-2010) —primer plan que por primera vez habla expresamente de ayuda al exterior— el incremento de la ayuda a otros países en desarrollo es una forma de colaborar con la estrategia *going global*, que busca garantizar el suministro de energía y recursos y además internacionalizar las empresas chinas. Así, la ayuda exterior está estrechamente vinculada a la inversión en otros países¹⁵.

Como consecuencia del objetivo del beneficio mutuo, la cooperación china es una cooperación altamente ligada. Por ejemplo, en los proyectos de construcción, el contratista debe ser chino, así como el 50% de los bienes y servicios necesarios para su ejecución. Por otra parte, es una cooperación sin condiciones, salvo el reconocimiento del principio de una sola China y el no tener relaciones con Taiwán. También se ha

13. Pablo Aguirre: “China: luces y sombras de un donante emergente”, en G. Santander Campos (coord.): *Nuevos donantes y Cooperación Sur-Sur: estudios de caso*, ICEI, Universidad Complutense, Madrid, 2011.

14. *Op. cit.*

15. *Op. cit.*

citado entre sus características la falta de información, lo que dificulta dimensionar el volumen de la ayuda china y compararla con la ayuda de otros países¹⁶.

Cooperación y ayuda china para Latinoamérica en el Libro Blanco

En el mencionado Libro Blanco sobre su política para América Latina y Caribe, China alude a la “asociación de cooperación integral caracterizada por la igualdad, el beneficio recíproco y el desarrollo compartido”. El documento vincula directamente uno de sus tres objetivos generales de la política hacia América Latina y el Caribe con el beneficio recíproco, señalando que de acuerdo con este principio, “China se hará socio de los países latinoamericanos y caribeños en la cooperación económico-comercial, a fin de fomentar el desarrollo común de ambas partes”. Por otra parte, en el área económica el documento alude expresamente a ámbitos como los siguientes, que en general marcan las relaciones de China con la región:

- El comercio: menciona esfuerzos por ampliarlo y equilibrarlo.
- La cooperación en inversión: China “estimula y apoya a empresas chinas con capacidad y de buena reputación a desplegar la cooperación en inversión en América Latina y el Caribe en materia de manufactura, agricultura, silvicultura, pesquería, energía, explotación de recursos mineros, infraestructuras, servicios, etc., en contribución al desarrollo socioeconómico de China y los países de la región”.
- La cooperación agrícola.
- La cooperación industrial.
- La construcción de infraestructuras: alude a “reforzar la cooperación con los países latinoamericanos y caribeños en la construcción de infraestructuras de transporte, información, comunicaciones, obras hidráulicas e hidroeléctricas, entre otras áreas, ampliar la magnitud de la contratación de obras en la región y desplegar colaboraciones mutuamente beneficiosas”.
- La cooperación en recursos y energías.
- La reducción y condonación de deudas.
- Las asistencias económicas y técnicas “libres de toda condición política”.
- La cooperación multilateral: “para impulsar la cooperación Sur-Sur, promover el desarrollo del sistema comercial multilateral hacia una dirección más justa y razonable y ampliar el derecho a voz y a la toma de decisiones de los países en desarrollo en los asuntos comerciales y financieros internacionales”.

16. *Op. cit.*

El Libro Blanco establece que el principio de una sola China “constituye la base política sobre la cual China establece y desarrolla relaciones con los países latinoamericanos y caribeños y las organizaciones regionales” y menciona expresamente la abstención de desarrollar relaciones y contactos oficiales con Taiwán. Como se dijo, esta es la única condición que impondría el país asiático en materia de asistencia, lo que adquiere relevancia considerando que de los 23 países del mundo que mantienen lazos diplomáticos con Taipei, cinco son centroamericanos, seis son caribeños y uno es sudamericano. En cambio, 21 países de la región tienen relaciones formales con China¹⁷. Como veremos más adelante, un interesante ejemplo es el caso de Costa Rica, que en 2007 rompió relaciones con Taiwán y las estableció con China. Sin embargo, el hecho que Panamá mantenga relaciones con la isla no ha sido obstáculo para que China haya efectuado inversiones en puertos a ambos lados del Canal de Panamá para asegurar el almacenamiento y la posterior distribución de sus exportaciones e importaciones¹⁸.

Préstamos de China a Latinoamérica

Antes de 1995, la asistencia de China a Latinoamérica consistía principalmente en préstamos sin interés, y desde finales de los noventa este tipo de ayuda se amplió a créditos preferenciales¹⁹. Según un informe académico independiente²⁰, entre 2005 y 2010 los bancos chinos han prestado a Latinoamérica más de 75.000 millones de dólares, cifra que superaría a la suma de los préstamos realizados por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Ex-Im Bank de Estados Unidos. Desde 2009, China habría aprovechado la falta de fuentes de crédito internacional para aumentar su influencia: en 2008 sus bancos prestaron 1.000 millones de dólares a los países de América del Sur, en 2009 prestaron 18.000 millones y en 2010 la cifra llegó a 36.000 millones. Según el informe, los préstamos chinos a América Latina representan más de la mitad del total que otorga Pekín a otros países y la presencia china en Latinoamérica también se vería favorecida por el rechazo de algunos países a la ingerencia de Estados Unidos o Europa.

17. Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA): *Las relaciones entre China y América Latina y el Caribe en la actual coyuntura económica mundial*, 2012.

18. *Op. cit.*

19. Sun Hongbo: *La ayuda exterior de China en América Latina*, China Today, 2011.

20. Tufts University, Global Development and Environment Institute: *New Banks in Town: Chinese finance in Latin America*, 2012.

En relación con esto, un artículo de *Financial Times* de 2011²¹ señala que China prestó más dinero a las naciones en desarrollo que el Banco Mundial en 2009 y 2010, y que lo hizo en condiciones más preferenciales, subrayando las ambiciones de Pekín de incrementar su influencia global. China prestó al menos 110.000 millones de dólares a gobiernos y firmas en otros países en desarrollo, superando los 100.300 millones de dólares del Banco Mundial. Se destaca que bancos chinos han otorgado créditos a cambio de reservas garantizadas de petróleo a Brasil, Venezuela o Rusia y también para proyectos ferroviarios en Argentina.

Otros aspectos destacados de la cooperación china en Iberoamérica

- Gira de Wen Jiabao de 2012: como ya dijimos, Wen ofreció en junio de 2012 un fondo de cooperación por 5.000 millones de dólares iniciales y una línea de crédito por 10.000 millones de dólares para el desarrollo de infraestructuras.
- Ingreso de China al BID: en enero de 2009, China materializó su ingreso al Banco Interamericano de Desarrollo con un aporte de 350 millones de dólares, pasando a ser el tercer país donante de Asia después de las incorporaciones de Japón (1976) y Corea del Sur (2005).
- Reciente cooperación china con el Banco Interamericano de Desarrollo. El BID anunció en abril de 2012 la constitución de un fondo de inversiones en América Latina y el Caribe con China por 1.000 millones de dólares, enfocado en proyectos de desarrollo sostenible y fruto de una carta de intenciones firmada con el China Eximbank. En septiembre de 2011, ambos bancos firmaron un acuerdo que proporcionará hasta 200 millones de dólares en financiamiento para apoyar los flujos comerciales entre China y América Latina y el Caribe. En el mismo mes se inauguró en Ecuador el Puente Segmental, el más largo del país y la primera obra financiada por el BID construida por una empresa china.
- Cumbre Empresarial China-América Latina y el Caribe: en octubre de 2012 se celebró en China la sexta edición de esta cumbre anual, que se efectúa alternadamente en un país latinoamericano y China organizada por el China Council for the Promotion of International Trade (CCPIT) y el Banco Interamericano de Desarrollo.
- En 2003 se crearon el Foro de Cooperación Económica y Comercial China-Caribe y Foro de Cooperación Económica y Comercial China-Países de Habla

21. Artículo titulado *China's lending hits new heights*, por Geoff Dyer, Jamil Anderlini y Henny Sender, publicado en enero de 2011.

Portuguesa. En 2011, durante el III Foro con el Caribe, China ofreció préstamos por 1.000 millones de dólares al Fondo de Desarrollo del Caribe.

VII. Algunas claves: aspectos destacados de la presencia china en ciertos países

Argentina

- Durante la reciente visita de Wen Jiabao de junio de 2012, se firmó un acuerdo para el otorgamiento de un préstamo a quince años por 11.400 millones de dólares para ferrocarriles y un plan de acción 2013-2017 para impulsar convenios bilaterales en distintas áreas.
- Un grupo estatal chino anunció en agosto de 2011 una inversión de 1.500 millones de dólares para cultivar 330.000 hectáreas privadas en la provincia de Río Negro. El capital chino financiará obras de irrigación y el proyecto incluye la construcción de una fábrica de aceite y de una nueva dársena portuaria, además de la generación de energía.
- Las petroleras chinas Sinopec y CNOOC cerraron en 2010 y 2011 importantes adquisiciones petroleras que suman más de 5.500 millones de dólares.
- En 2009, China y Argentina firmaron un “swap” cambiario 10.200 millones de dólares, destinado a que Argentina pueda compensar una eventual pérdida de reservas. Se trató del primer acuerdo de este tipo entre China y un país latinoamericano.

Brasil

- China pasó a ser el principal comprador de productos brasileños en 2009 y, de mantenerse la pauta importadora de 2012, pasaría a ser también el principal abastecedor de productos de Brasil en este año.
- China ha centrado en los últimos años las preocupaciones en Brasil por la pérdida de competitividad de sus empresas frente a los productos chinos. A comienzos de 2011 trascendió que la presidenta Rousseff se había reunido semanalmente con sus asesores al inicio de su mandato para tratar los problemas de los vínculos económicos con China. El mismo año, un estudio apuntó a que el 67% de las firmas brasileñas perdió participación internacional por la competencia china. Brasil ha presentado medidas de defensa de su economía e industria y algunos aranceles.

- En el mencionado viaje de Wen Jiabao de junio de 2012, se anunció un *swap* crediticio recíproco en monedas locales de Brasil y China, equivalente a 30.000 millones de dólares; se firmó un acuerdo por el que elevan el nivel de las relaciones al estatus de Alianza Estratégica Global y el establecimiento de un Plan Decenal de Cooperación (2012-2021) para fortalecer las áreas como ciencia y tecnología, innovación y cooperación espacial, energía, minería, infraestructura y transportes.
- China ha efectuado importantes inversiones mineras, petroleras y energéticas en Brasil (la mayor es la de Sinopec en Repsol Brasil, ya mencionada en el apartado sobre inversiones), y también existen anuncios de enormes inversiones en proyectos agrícolas que incluyen infraestructuras.
- En los últimos años, también destacan anuncios de importantes inversiones productivas y tecnológicas como las de Foxconn y Lenovo antes mencionadas.
- China y Brasil pertenecen al BRICS, y en este marco buscan posiciones comunes en relación con el gobierno de organismos como el FMI y el Banco Mundial. El grupo también acordó, en su última cumbre, celebrada en Nueva Delhi en marzo de 2012, estudiar la creación de un banco común de inversiones para sufragar recursos de infraestructuras y proyectos de economía sostenible en países emergentes.

Chile

- China es desde hace años el principal socio comercial de Chile, primer país occidental con el que el país asiático firmó un Tratado de Libre Comercio, vigente desde 2006. El protagonista del comercio bilateral es el cobre, del cual Chile es el primer productor mundial y China el primer consumidor. En 2011 China fue destino del 22,2% de las exportaciones chilenas y fue también el principal comprador de los envíos mineros, con una participación del 32%²².
- Sin embargo, China no ha efectuado inversiones relevantes en Chile, como sí lo han hecho otras economías de Asia-Pacífico como Japón o Australia.

22. Datos de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales de Chile publicados en febrero de 2012.

Costa Rica

Como dijimos, en 2007 Costa Rica rompió relaciones diplomáticas con Taiwán y las estableció con China. Desde entonces ambos países han establecido diversos proyectos de infraestructura, comercio y cooperación, destacando:

- La firma de un Tratado de Libre Comercio bilateral, que entró en vigor en 2011.
- La financiación china de una refinería en el Caribe costarricense que requiere de una inversión de unos 1.000 millones de dólares.
- La donación del Estadio Nacional de San José, valorado en unos 83 millones de dólares e inaugurado en 2011.
- La donación de una escuela de Policía de 30 millones de dólares que se comenzará a construir próximamente.
- China ha comprado bonos costarricenses por unos 300 millones de dólares.

Ecuador

- Ecuador no tiene acceso a los mercados internacionales de capitales desde que hizo una suspensión de pagos de parte de su deuda en 2008, frente a lo que ha recurrido principalmente a China, que paralelamente se ha transformado en un importante destino de sus envíos de petróleo.
- Recibió de China 2.000 millones de dólares como un pago anticipado de envíos de petróleo en dos operaciones anunciadas en 2011 y 2009. En agosto de 2010, el Banco de Desarrollo de China dio un crédito por 1.000 millones de dólares para financiar proyectos petroleros e inversiones en general. En junio de 2011, el mismo banco concedió un crédito de 2.000 millones de dólares —1.400 millones de libre disponibilidad que serían desembolsados unos meses después y 600 millones para proyectos en los que participen empresas chinas—.
- También destaca la financiación y construcción por China de grandes plantas hidroeléctricas en Ecuador. La mayor de ellas es Coca Codo Sinclair, la más grande del país; tras una negociación con algunas dificultades (Ecuador llegó a darla por finalizada al considerar inaceptables ciertas condiciones del crédito), se acordó en junio de 2010 un crédito del China Eximbank por 1.700 millones de dólares para su construcción, a ser realizada por una firma china.

Venezuela

- Según *Bloomberg*²³, desde 2007 el Banco de Desarrollo de China ha prestado Venezuela 42.500 millones dólares garantizados con las mayores reservas mundiales de petróleo, de acuerdo con datos provenientes de anuncios del gobierno venezolano. La cifra equivale a alrededor de un 23% de todos los préstamos al extranjero concedidos por dicho banco.
- El mayor préstamo es el acordado en 2010 por un monto de 20.000 millones de dólares a ser pagados con petróleo. La mitad se extendió en yuanes, demostrando la voluntad china de internacionalizar su moneda. El presidente Hugo Chávez dijo que el dinero sería usado para construir plantas eléctricas, autopistas y proyectos similares.
- Según datos de agosto de 2012, Venezuela vende unos 640.000 barriles diarios de petróleo a China, de los cuales 264.000 se destinan a pagar la deuda con el país asiático²⁴. Por su parte, según datos del Ministerio de Energía venezolano, el valor de los envíos de petróleo a China sumó 27.809 millones de dólares al cierre de 2011²⁵.
- También destaca el fondo binacional de cooperación China-Venezuela, que surgió en 2007 y financia proyectos habitacionales, industriales, energéticos, agrícolas, entre otros, con participación de empresas chinas. En mayo de 2012, Caracas puede recibir hasta 8.000 millones de dólares en financiamientos renovables del Banco de Desarrollo de China, el doble de los 4.000 millones de dólares permitidos en el acuerdo original. La capacidad del fondo alcanza 12.000 millones de dólares²⁶.
- Dentro de los acuerdos más recientes, destaca el firmado en septiembre de 2012 para la explotación conjunta de Las Cristinas, una de las mayores minas de oro del mundo. El convenio involucra la participación de la empresa china Citic Group, que actualmente construye más de 33.000 viviendas en Venezuela, de las cuales se han entregado más de 7.000 unidades.

23. Artículo titulado “China Bankrolling Chavez’s Re-Election Bid With Oil Loans”, por Charlie Devereux, publicado en septiembre de 2012.

24. Según noticia de Univisión/AFP publicada el 28 de agosto de 2012 bajo el título “China y Venezuela inyectan USD 6.000 millones a su fondo de financiamiento”.

25. Según noticia de Infolatam/Reuters publicada el 22 de mayo de 2012 bajo el título *Venezuela amplía capacidad de endeudamiento con China*.

26. *Op. cit.*

VIII. Conclusión

Los vínculos de China con Iberoamérica, si bien aún centrados en el interés del país asiático por asegurar su acceso a las materias primas latinoamericanas (petróleo, minerales, alimentos), han avanzado en los últimos años en varias esferas de cooperación. Esta busca además internacionalizar las empresas chinas y obtener acceso a los crecientes mercados latinoamericanos. Al tratarse de una zona emergente con buenas tasas de crecimiento y que gana relevancia en la esfera internacional, Latinoamérica adquiere importancia para China en ámbitos como los políticos y de cooperación en varias áreas, y también como mercado consumidor para la gran industria china. Esta circunstancia permitiría que China comience a hacer aportes a la productividad y el desarrollo tecnológico de la región, invirtiendo y financiando proyectos no solo extractivos sino también productivos y con aportes tecnológicos. Es de esperar que esta creciente cooperación Sur-Sur, fortalecida por un nuevo orden mundial en el que los países emergentes rápidamente han adquirido protagonismo, llegue a ser más equilibrada y beneficiosa para las naciones iberoamericanas. Por otra parte, esa cooperación debería fortalecerse más allá de los vínculos comerciales y financieros, ya que las naciones en desarrollo tienen valiosas experiencias que intercambiar en diversas áreas. Muchas economías iberoamericanas han gozado de buenos desempeños en un contexto de crisis gracias al aumento de las compras de China, pero evidentemente la contribución del gigante asiático al desarrollo de la región puede ser mucho más fructífera.

La integración regional, marco de la cooperación horizontal en América Latina

Pedro Caldentey y del Pozo

Director Ejecutivo de la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación, y profesor de Economía Aplicada de la Universidad Loyola Andalucía



Este documento tiene como objetivo principal la presentación de un planteamiento sobre las posibilidades que ofrecen en materia de cooperación horizontal Sur-Sur los programas regionales de cooperación con los procesos tradicionales de integración en América Latina; en primer lugar, como espacio para la promoción de la Agenda de Eficacia de la Ayuda y en segundo, como marco para el diseño y desarrollo de iniciativas de cooperación horizontal entre sus Estados miembros.

El *Informe sobre Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* en 2011 presta especial atención a la cooperación horizontal Sur-Sur regional y la define como aquella que cumple simultáneamente con las siguientes condiciones¹:

1. Participan en ella, junto a otros posibles socios, un mínimo de 3 o más países en desarrollo, cualquiera que sea su función (cooperante, coordinador, administrador).
2. Tiene un enfoque regional, en el sentido de que tanto el objetivo (la integración y/o el desarrollo de la región) como la estrategia son compartidos por oferentes y receptores.
3. La cooperación es acordada y diseñada de manera conjunta por todos los países participantes y se ejecuta bajo un marco de institucionalidad. Este marco puede presentarse bajo distintas variantes, entre otras:
 - Esquema de integración tradicional (ALBA, CAN, Conferencia Iberoamericana, MERCOSUR, Proyecto Mesoamérica, SICA...).

1. Secretaría General Iberoamericana: *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, 2011*, Ed. SEGIB, Madrid, 2011.

- Programa impulsado por los países (nacen bilaterales o triangulares pero participan varios países tras un trabajo de identificación y formulación conjunta)
- Esquemas de concertación sectorial (COMJIB, OEI, OPS...).
- Apoyo de un banco de desarrollo (BID, Banco del Sur, Banco del ALBA...).

4. Además de lo anterior, se instrumentaliza a través de programas de cooperación, entendiendo por estos un conjunto de proyectos orientados a un mismo objetivo.

Y destaca tres criterios, retomados de informes anteriores, que pueden definir sus aportaciones:

- Su capacidad de generar y fortalecer capacidades.
- Su capacidad de colaboración y articulación.
- Su capacidad de impulsar la integración regional.

España es, como señala especialmente el apartado 3 del capítulo IV del informe SEGIB para el año 2011, junto a la Comisión Europea, el actor de la cooperación internacional que tiene una experiencia más relevante en el diseño y ejecución de programas regionales ligados a los procesos de integración en zonas diversas del mundo.

La experiencia de la Comisión Europea en materia de programas regionales en América Latina se articula a partir de los documentos de estrategia regional (RSP, *Regional Strategy Paper*) para cada subregión y periodo presupuestario (el último 2007-2013), ligados a las instituciones de los procesos de integración y desarrollados mediante la ejecución de programas centrados en las prioridades definidas por los RSP.

La experiencia de España en programas regionales ligados a los procesos de integración regional se centra especialmente en América Latina (programa SICA, programa Andino, programa Mercosur y programa CARICOM) pero se extiende también a África donde destaca la experiencia del Fondo España-CEDEAO (Comunidad Económica de Estados de África Occidental).

La experiencia de la AECID ha sido particularmente rica en el caso del programa SICA con el Sistema de la Integración Centroamericana y el Fondo España-SICA como su instrumento de gestión. El Fondo España-SICA brinda ya algunas evidencias y resultados de mucho interés para las nuevas bases, orientaciones e instrumentos de

la cooperación española en este periodo. Cabe destacar especialmente en este marco, el apoyo de España a los países centroamericanos y sus países amigos en el proceso generado por el SICA en torno a la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica de junio de 2011. La conferencia ha sido un buen ejemplo de las posibilidades que ofrece el apoyo a un marco regional de instituciones y acuerdos para reforzar la capacidad de interlocución a alto nivel en un problema tan complejo, para enfrentar con respuestas globales un asunto que excede las capacidades nacionales de los países afectados y para potenciar su apropiación y liderazgo del proceso en sí mismo y de la formulación y ejecución de las iniciativas de cooperación.

El entorno en el que se hace este análisis está condicionado por los siguientes factores:

- La crisis de la globalización como esquema de desarrollo, que se manifiesta en factores como los efectos perniciosos de la desregulación del sistema financiero internacional como detonante de la crisis, o el fracaso del escenario multilateral ante la crisis de la Ronda de Doha, o la crisis de los esquemas G-8 o G-20 para la gobernanza de la economía mundial.
- La emergencia de América Latina como una región de creciente protagonismo y capacidad de maniobra en la comunidad internacional, gracias a los procesos políticos de la última década y al buen comportamiento que, en general, ha mostrado América Latina ante la crisis económica internacional.
- El debate sobre la agenda post-2015 y sus implicaciones para los países de renta media.
- Las transformaciones en la cooperación internacional al desarrollo ante la evolución de los principios y los acuerdos sobre la eficacia de la ayuda, la aparición de nuevos socios, la emergencia de la cooperación Sur-Sur y la crisis de financiación por parte de los donantes tradicionales.

I. La integración como marco de desarrollo en América Latina

El panorama de la integración regional en América Latina se ha transformado en los últimos años en el marco de los cambios que ha experimentado la región y en el marco de su nuevo estatus en la comunidad internacional. Las transformaciones se pueden resumir en 3 procesos:

- El surgimiento de nuevas iniciativas y modalidades de integración y cooperación regional.
- La creciente dificultad para hablar de la región como un bloque homogéneo y particularmente para sacar conclusiones comunes sobre la evolución de los cuatro procesos clásicos de integración.
- El cambio de paradigmas en la integración regional latinoamericana.

La aparición de nuevos esquemas intrarregionales en América Latina está transformando los términos del debate y promoviendo nuevos paradigmas. La Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y la Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA) han abierto nuevas opciones de cooperación intrarregional que se ven reforzadas por el peso político de los países que los impulsan y por su relevancia como marco de negociación de consensos políticos y de defensa de intereses comunes de América Latina frente a otras potencias o bloques regionales. Ambos esquemas ofrecen además programas conjuntos en torno a factores críticos de desarrollo (energía e infraestructuras de comunicación) y de magnitud suficiente como para convertirse en poderosos incentivos para la cooperación. Cabe destacar especialmente el caso del programa Petrocaribe en el Alba o de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) que se desarrolla ahora en el marco del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) de la UNASUR.

La integración latinoamericana ha estado también marcada en los últimos años por la profusión de acuerdos comerciales, de cooperación y de integración. A los acuerdos clásicos, se suman UNASUR y ALBA, que se añaden a los acuerdos Norte-Sur (TLCAN, TLC USA-Centroamérica, Acuerdo de Asociación CA-UE) y a un variopinto catálogo de acuerdos comerciales bilaterales e interregionales. La profusión de acuerdos genera, sin duda, una ampliación de la liberalización comercial de bienes y servicios que compensa el escaso avance de los objetivos la liberalización que se planteaban en el marco de la OMC. Sin embargo, genera también un mapa de acuerdos que sugiere un marco de eficiencia dudosa y de gestión compleja.

Por otra parte, los problemas políticos (por falta de liderazgo, liderazgos *tóxicos* o socios renuentes) y de eficacia institucional de Mercosur, CAN, CARICOM o SICA han generado la percepción de crisis de los modelos de integración clásicos, surgidos en la primera ola de la integración regional latinoamericana (años cincuenta y sesenta) o en la segunda ola de los años noventa.

Sin embargo, la hipótesis de agotamiento de los modelos de integración subregional es discutible y fácil de cuestionar. El escenario de la integración se puede definir hoy a partir de los siguientes elementos:

- La crisis del regionalismo abierto que ha dominado el panorama de la integración en América Latina y otras regiones del mundo desde principios de los noventa. Su pragmatismo conceptual ha sido provechoso para evitar conflictos y esquivar conflictos de intereses en torno a los procesos y para promover la liberalización comercial, pero escondía obstáculos y desincentivos para los procesos de integración con vocación de mayor profundidad. El balance final del regionalismo abierto ofrece los resultados propios de la agenda de liberalización comercial y un repunte del comercio intrarregional, pero pocas soluciones en torno a otros problemas estructurales de la región.
- La emergencia del paradigma del regionalismo post-liberal que tiene al ALBA y, sobre todo, a UNASUR, como referentes. Según la definición de Sanahuja², este paradigma facilita un escenario más complejo y rico que se caracteriza por la primacía de la agenda política, la articulación de la integración en una agenda económica de desarrollo, el mayor papel de los actores estatales, el mayor énfasis en la agenda positiva de la integración (marco institucional, políticas comunes), la preocupación por la dimensión social de la integración, interés por la participación de la sociedad civil y la preocupación por factores claves de desarrollo como las infraestructuras, la energía o, recientemente, la paz y la seguridad. Independientemente de que este paradigma se consolide, hay una innegable evolución en la conceptualización de la integración que se aprecia, por ejemplo, en la complejidad de la propuesta del BID sobre su *Estrategia Sectorial de Apoyo a la Integración Competitiva Regional y Global*, que pese a la dimensión económica de su enfoque incluye elementos institucionales y jurídicos para una visión más compleja de estos procesos en su sugerencia de enlazar el trabajo en el software y hardware de la integración.
- La pérdida de relevancia de la Unión Europea como *federador externo* en los procesos latinoamericanos ante las dificultades de la UE y los esquemas regionales de integración para cerrar los acuerdos de asociación. Las causas son diversas pero conviene destacar el coste de oportunidad que tuvo la pérdida de interés de algunos Estados miembros de la UE por la relación con América Latina en la década

2. J.A. Sanahuja: "Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina", en Laneydi Martínez, Lázaro Peña y Mariana Vázquez (coords.), *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe*, nº 7, 2008-2009, Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), 2009, pp. 11-54.

pasada y la desatención a los elementos tradicionales de la agenda birregional (diálogo político y cooperación) frente al libre comercio.

En este escenario conviene introducir una variable de gran importancia para la agenda de la cooperación iberoamericana y española y es su dependencia del entorno sudamericano. Los países centroamericanos y caribeños tienen otras condiciones y problemas estructurales y, por tanto, experimentan estos procesos de forma sensiblemente distinta.

En la creciente atención que genera América Latina dado su desarrollo y su buen comportamiento ante la crisis global, hay una narración homogénea que deja fuera al Caribe y a Centroamérica, cada vez más dispar de una América del Sur que monopoliza el concepto de América Latina. En la literatura institucional y académica sobre América Latina hay frecuentes evidencias de la ausencia de Centroamérica y Caribe. Las aspiraciones de estas subregiones tienen muy poca presencia en el diseño de la CELAC y el propio concepto de regionalismo post-liberal atiende poco a las especificidades de SICA y CARICOM.

El desarrollo de los países centroamericanos y caribeños y su interés por las potencialidades de la integración está marcado por su condición de países pequeños y desiguales. Esa doble condición ha limitado de forma muy notable la posibilidad de obtener un balance razonable de beneficios y costes en el marco de la globalización. Se podría afirmar que ni Centroamérica ni el Caribe han resultado ganadores en estas décadas de globalización y regionalismo abierto. La confusión del regionalismo abierto sobre los límites entre conceptos como liberalización, integración, cooperación o bienes públicos ha debilitado los procesos de integración y su legitimidad ante los intereses que tradicionalmente condicionan sus estrategias de desarrollo, lucha contra la pobreza y promoción de la equidad. La confianza de Centroamérica y el Caribe en la integración como solución a las dificultades derivadas de su tamaño y capacidad de inserción y participación en la comunidad internacional se ve entonces reforzada en este escenario.

El ámbito iberoamericano, las cumbres y la propia SEGIB constituyen uno de los pocos espacios latinoamericanos o globales propicios para los países del SICA y el CARICOM. Iberoamérica es un espacio idóneo para que Centroamérica y Caribe dejen oír su voz con más nitidez. Como señalaremos en las páginas siguientes, la cooperación horizontal y la triangular ofrecen opciones de mucho interés para estas subregiones.

II. La integración como ámbito de cooperación al desarrollo

Los procesos de integración en América Latina son un entorno complejo pero muy pertinente para atender algunas de las orientaciones prioritarias de la cooperación iberoamericana y de la cooperación española en el periodo 2013-2016. La integración es un marco evidente para el diseño de políticas de desarrollo complementarias a las políticas nacionales y a los acuerdos de carácter multilateral, que refuerzan sus potencialidades y abren nuevas oportunidades para otras iniciativas de desarrollo, dependiendo de la subregión desde la que hablemos. En el SICA y el CARICOM las opciones que se abren son múltiples y diversas y se extienden a casi todos los ámbitos del desarrollo debido a los condicionantes de tamaño y desarrollo de sus países miembros. En la CAN, MERCOSUR y UNASUR las opciones son más acotadas pero de enorme relevancia si pensamos en la experiencia de estos años en infraestructuras de transporte o energía o en la capacidad de negociación o representación conjunta que tan eficaz se ha mostrado en algunos espacios de las relaciones internacionales de la región.

El fortalecimiento de la integración regional y de su marco jurídico e institucional ofrece ya algunas evidencias de su contribución a la consolidación de las estructuras administrativas y de los sistemas de gestión de los sectores públicos de los países miembros. También de su capacidad de aportar un marco más eficiente para generar oportunidades económicas promoviendo oportunidades de inserción de sus países socios en la economía internacional, diversificando los medios de vida en las áreas rurales o promoviendo el diálogo social para un crecimiento más inclusivo y sostenible.

La integración regional como ámbito de trabajo de la cooperación al desarrollo ofrece además algunas oportunidades específicas en torno a algunos factores condicionantes de la agenda de desarrollo de los próximos años en América Latina:

- Uno de los principios de la agenda post-2015 es la necesidad de articular la cooperación a las agendas de desarrollo. La integración regional puede ofrecer un marco de desarrollo subregional, complementario a los demás (nacional, latinoamericano, iberoamericano, multilateral) y especializado en aquellos ámbitos en que se muestre más eficaz o en que sean necesarias iniciativas complementarias a las otras. Cabe mencionar que, en este escenario, América Latina plantea la dificultad de trabajar con agendas de integración poco precisas en cada uno de sus esquemas subregionales.

- Puede ser un ámbito promotor de reformas estructurales de gran interés en algunas subregiones latinoamericanas que se ven tradicionalmente obstaculizadas por intereses particulares y que no cuentan con el respaldo de grupos de interés eficaces dentro sus países. Se pueden citar como ejemplo algunas reformas judiciales apoyadas en acuerdos internacionales sobre la lucha contra la violencia o el crimen organizado, o de protección de sectores sociales desasistidos o marginados (niños/as, mujeres, indígenas); iniciativas o herramientas de lucha contra la corrupción; o la aplicación efectiva de compromisos internacionales o regionales sobre objetivos o dedicación presupuestaria en materia de cohesión social o necesidades sociales básicas.
- La integración regional puede promover iniciativas o programas de desarrollo que introduzcan enfoques o prioridades no contemplados o con poca presencia en la agenda política de los países latinoamericanos. Ese ha sido es el caso de asuntos como el del desarrollo rural con enfoque territorial en el que el caso centroamericano ofrece evidencias de la capacidad que tiene la integración para articular iniciativas latinoamericanas y las políticas nacionales a través de su estrategia centroamericana de desarrollo rural territorial (ECADERT). No hay resultados que respalden las posibilidades de esta articulación en materia de cooperación tecnológica porque es una agenda en proceso de recuperación en los últimos años, pero parece evidente que la promoción de agendas subregionales de innovación y cooperación tecnológica podría tener mucho sentido en el marco de la agenda post-2015.
- La integración regional es un ámbito de trabajo que abre opciones a la cooperación internacional para trabajar con los países latinoamericanos pese a su condición de países de renta media, especialmente en subregiones y países que, pese a esta condición, tiene niveles de pobreza altos y dificultades para desarrollar con eficacia su agenda de desarrollo.
- Los programas regionales pueden dar respuesta también a la necesidad de hacer más eficientes las contribuciones de la cooperación internacional en el marco de los procesos de reducción presupuestaria y de concentración geográfica que está provocando la crisis. Existen varios ejemplos recientes de países miembros de la UE que reducen su presencia en América Latina, definiendo programas regionales con los procesos de integración. España, sin embargo, como la Comisión Europea, se acercó a estos procesos hace una década con un propósito específico y ha desarrollado instrumentos concretos de trabajo con esas instituciones que permiten ofrecer un modelo de mayor profundidad y eficacia.

Existen, por otra parte, iniciativas avanzadas y valiosas, en las que ha participado la cooperación española, para asegurar la provisión de Bienes Públicos Globales

y regionales apoyándose en los esquemas de integración regional. Como señala el *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica en 2011*, el programa mesoamericano de los países centroamericanos, México y Colombia, con el apoyo del BID, explora esta función con mucho interés en su trayectoria de más de diez años.

La experiencia de apoyo de la cooperación española a los procesos latinoamericanos de integración (SICA, CAN, MERCOSUR, CARICOM) para proveer bienes públicos en materia de seguridad, de promoción de los acuerdos de igualdad de género, o de lucha contra las enfermedades transmitidas por vectores (dengue y malaria), es un ejemplo de las posibilidades de articulación y de coalición de actores que ya facilita un marco regional o subregional de actuación. En las mencionadas iniciativas ha habido un valioso ejemplo de coordinación de agencias de cooperación bilateral, organizaciones de cooperación multilateral, actores privados e, incluso, de representantes de la sociedad civil.

Las posibilidades de la integración como marco de cooperación internacional al desarrollo son, por lo tanto, amplias. No obstante, y como mencionábamos antes, el desarrollo de los procesos de integración regional es prometedor pero insuficiente, por lo que exige que los países latinoamericanos hagan una doble apuesta por estos procesos: la de acotar cuáles son sus áreas de trabajo prioritarias y eficaces, y la de profundizar y sostener el interés político en aquellas que tengan el consenso suficiente.

La agenda pendiente de la integración es todavía muy extensa, y no tanto en la selección de sus prioridades, sino particularmente en la definición de sus procedimientos, de sus reglas del juego, del *cómo hacer* la integración.

III. Los programas regionales en la integración como instrumentos de eficacia de la ayuda

Los programas regionales pueden ser también un instrumento promotor de los principios y acuerdos de la eficacia de la ayuda, como ha demostrado expresivamente la cooperación internacional en Centroamérica con el SICA. Los procesos regionales de integración pueden contribuir significativamente a la apropiación por sus países miembros de las estrategias y políticas nacionales de desarrollo al articularlas en iniciativas regionales. La acción conjunta y coordinada de los países en un esquema de integración fortalece la promoción común de los objetivos de desarrollo, ampliando

tanto la capacidad de promover el alineamiento de sus socios con ellos como la eficiencia en la búsqueda y aplicación de recursos en su apoyo. Este marco de trabajo está todavía lejos de la perfección, pero el camino está trazado, así como la función que gobiernos, instituciones regionales de la integración, la sociedad civil o la cooperación internacional deben desempeñar en ese proceso.

La Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica de junio de 2011 ha sido un extraordinario ejemplo de hacia dónde puede llevar este proceso y de lo complejo que es cambiar las actitudes que tradicionalmente ha desempeñado cada actor. La conferencia estuvo marcada por la definición por parte de Centroamérica de los siguientes principios de trabajo³:

- El principio de corresponsabilidad de la comunidad internacional en el problema de la violencia que asola la región y que demanda el compromiso de responder conjuntamente a sus soluciones.
- El principio de regionalidad que conduce a los países centroamericanos y a sus socios a construir un marco de esfuerzos e iniciativas compartidas y complementarias a las políticas desarrolladas en cada una de las naciones.
- El principio de apropiación de la Estrategia de Seguridad por parte de los países centroamericanos que expresaron también de manera rotunda que su llamado a la responsabilidad en la lucha contra la violencia y el crimen organizado se debía centrar en el portafolio de proyectos de la Estrategia definido a partir del consenso de los países centroamericanos.
- El principio de adicionalidad de los recursos obtenidos en el proceso a los presupuestos nacionales de seguridad y a la cooperación de carácter bilateral en materia de prevención de la violencia y de seguridad.

El balance de lo conseguido en este proceso de apropiación de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica no cabe en este documento y es además un ejercicio todavía prematuro. Ningún proceso de desarrollo puede ofrecer evidencias firmes en menos de dos años. Sin embargo, parece un buen ejemplo para medir el alcance de las posibilidades de usar las estrategias regionales en el marco de la integración como un instrumento de eficacia de la ayuda. La estrategia centroamericana de seguridad contaba para ello con factores a favor de mucha intensidad. Por una parte, la

3. Caldentey del Pozo, P.: “La Conferencia internacional de apoyo a la Estrategia de Seguridad: un upgrade a la integración centroamericana”, en Francisco Rojas Aravena (ed.), *América Latina y el Caribe: vínculos globales en un contexto multilateral complejo*, Editorial Teseo- Secretaría General de FLACSO, Buenos Aires, 2012, pp. 299-338.

magnitud del problema en Centroamérica constituía un incentivo de primer orden para que los países centroamericanos buscaran consensos sobre cómo actuar conjuntamente sobre el tema. Por otra, el problema de la violencia y el crimen organizado en Centroamérica desborda las posibilidades de las políticas e instrumentos nacionales y es un incentivo poderoso para buscar soluciones comunes. Finalmente, el involucramiento de EE. UU., México y Colombia en este problema ha facilitado una comprometida participación de la comunidad internacional, más allá de los socios tradicionales de la región. Por tanto, el trabajo en torno a los procesos de integración regional puede ser una fuente de oportunidades para el alineamiento y la armonización. Instrumentos de la ayuda programática (ayuda presupuestaria sectorial, fondos comunes) o la cooperación delegada pueden ser aplicados a los programas regionales, contribuyendo así al alineamiento y a la armonización de la cooperación internacional. La cooperación española ya está explorando estas posibilidades en el entorno de su programa SICA. En el ámbito nuevamente de la seguridad y la estrategia centroamericana, participa precisamente en ello la COMJIB, aplicando al SICA la experiencia iberoamericana de armonización de marcos jurídicos en la lucha contra la violencia y el crimen organizado.

El correcto diseño y aplicación de estos programas regionales en el marco de la integración exige una serie de condiciones para asegurar su eficacia:

- La existencia de una *agenda de desarrollo regional* con un marco definido de prioridades.
- La existencia de un *marco jurídico claro*, que pueda procesar tanto acuerdos de inspiración comunitaria o de cooperación, y que tenga mecanismos legales que garanticen la seguridad jurídica y perdurabilidad de los acuerdos adoptados.
- La ejecución en el marco de un *esquema de coordinación de la cooperación*, por los países miembros y las instituciones regionales entre sí (por ejemplo, la reunión de directores de cooperación del SICA o el Comité Andino de Titulares de Organismos de Cooperación Internacional de la Comunidad Andina) y con la cooperación al desarrollo por otra parte.
- La definición de un *modelo que articule la ejecución nacional y regional* de las acciones de los programas regionales, repartiendo la responsabilidad de la ejecución entre los gobiernos nacionales y las instituciones regionales para asegurar una mayor profundidad de sus acciones.
- La existencia de un *sistema de gestión de los fondos aportados por los países miembros y de la cooperación internacional asociada* a los programas regionales, facilitando su gestión por resultados, garantizando la rendición de cuentas a los países

miembros, a los países socios y a la sociedad civil, y garantizando la gestión administrativa y financiera de los fondos asociados al programa.

- La promoción de *mecanismos de participación de la sociedad civil* en los acuerdos regionales derivados de los procesos de integración y, cuando sea posible, en el seguimiento y evaluación de los programas regionales.

En clave de eficacia de la ayuda, la gestión de los programas regionales por parte de las instituciones regionales de integración es un factor fundamental. Por tanto, para apoyar el desarrollo de esas condiciones, el fortalecimiento institucional en los procesos de integración es un componente básico de los programas regionales que persigue generar un marco de trabajo centrado en la gestión por resultados y en la rendición mutua de cuentas.

IV. La cooperación horizontal como base de los programas regionales

Pero la integración es, además, un ámbito especialmente propicio para la cooperación entre los países en desarrollo, para la construcción de agendas específicas de desarrollo, y para el intercambio de experiencias y el aprovechamiento de buenas prácticas.

La SEGIB recoge en su *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011* numerosos ejemplos, aunque es preciso señalar que su sistematización y categorización es un trabajo pendiente. Destaca en el informe el apoyo de los programas regionales de la cooperación española por su contribución a que las buenas prácticas de algunos países del SICA hayan mejorado las políticas de sus países vecinos y haya dado lugar a la puesta en marcha de iniciativas regionales inspiradas en ellas. La evaluación del programa SICA 2004-2009 sugería la cooperación horizontal como elemento definitorio del programa regional junto a su condición de instrumento para la eficacia de la ayuda.

Aunque se usan con alguna frecuencia como sinónimos, no es evidente que los conceptos de cooperación Sur-Sur, la cooperación horizontal y la cooperación triangular sean idénticos. Este documento no pretende corregir la valiosa conceptualización que la SEGIB y otros actores del debate sobre el desarrollo y la cooperación han hecho en los últimos años sobre el concepto de cooperación Sur-Sur.

Pero de cara a los objetivos de este trabajo, sugerimos enfatizar lo que el concepto de cooperación horizontal tiene de cooperación entre iguales que cooperan con roles similares en programas conjuntos, frente a una cooperación Sur-Sur que recoge la cooperación entre socios latinoamericanos en general y recoge también la cooperación entre países del Sur más avanzados con países del Sur menos avanzados. Enfatizando sus funciones como promotora de colaboración y articulación y como promotora de la integración regional, podríamos pensar en la cooperación horizontal como una modalidad de la cooperación Sur-Sur que organiza cooperación con socios que son iguales en un marco determinado y tienen roles homogéneos y programas conjuntos. La integración regional en sus actuales modalidades sería un espacio muy adecuado para programas de este tipo pero también lo son esquemas de concertación sectorial como la COMJIB o la OEI. Hablando de cooperación horizontal regional en procesos de integración sugerimos incorporar otro criterio a su definición: es una cooperación que se produce en un marco institucional (instituciones, actos normativos, procedimientos de decisión y algunos mecanismos informales) preexistente y con un alcance superior al propio programa.

¿Qué ventajas ofrece la cooperación horizontal en el marco de procesos de integración?

- Una definición precisa de los alcances de la cooperación, que evita el recurrente error de definir objetivos muy ambiciosos —y muy poco apegados a los instrumentos disponibles para cumplirlos— en los programas de cooperación bilaterales y, especialmente, multilaterales.
- Mejores condiciones y menos desincentivos para la apropiación por parte de los países que aplican la iniciativa de cooperación.
- Una notable eficiencia en el uso de recursos porque los instrumentos de la cooperación horizontal suelen ser los propios de los estados latinoamericanos y comparten la habitual austeridad de sus instrumentos, eliminando algunas distorsiones también frecuentes en la administración del desarrollo por causa de los procedimientos de la cooperación.
- Reduce la importancia de la financiación como instrumentos de cooperación y refuerza el valor de la cooperación técnica y, por tanto, se revela como modalidad de cooperación muy propicia entre países de renta media
- Facilita la creación de las condiciones necesarias para la aplicación de instrumentos de ayuda programática que refuerzan el alineamiento y la armonización, promoviendo así la cooperación directa de socios tradicionales del Norte, la cooperación de socios regionales o la cooperación triangular.

Todas las facilidades antes mencionadas remiten a los debates sobre la efectividad de la ayuda. No es casualidad. Hay algunos ejemplos de interés que ofrecen buenas perspectivas a pesar de que son iniciativas relativamente nuevas y es difícil medir sus efectos intermedios o impactos. Mencionamos dos de distinto tipo, relacionados con Centroamérica y que este autor ha estudiado directamente y que nacen de prioridades definidas marcadas por los países centroamericanos en sus agendas regionales:

- De promoción de bienes públicos regionales como la iniciativa de lucha contra las enfermedades vectoriales surgida en el marco del Programa mesoamericano de salud, con el apoyo de algunas agencias de cooperación y la participación de la Fundación Bill y Melinda Gates y la Fundación Carso del magnate mexicano Slim.
- De reforma del sector público: como la iniciativa del informe barómetro 2011 de la función pública y de la profesionalización del servicio público en Centroamérica y República Dominicana, impulsado por la SG-SICA y la AECID, que tuvo los antecedentes del informe 2009 y del informe latinoamericano 2004 del BID. El esquema de indicadores que mide las debilidades de los sistemas públicos y deriva en una agenda de reformas, muy inspirada en buenas experiencias de Costa Rica y República Dominicana y que ya han generado mejoras sustanciales en los indicadores en El Salvador.
- De promoción de instrumentos de cooperación e integración: como la negociación conjunta de medicamentos en Centroamérica, con dificultades derivadas de la novedad y complejidad del proceso, de la poca conciencia de los países de su capacidad de negociación ante las grandes multinacionales farmacéuticas, la debilidad del liderazgo técnico y político de algunos países y puede que también de intereses particulares que bordean la prevaricación o la corrupción; los resultados, sin embargo, se van consolidando poco a poco y la región obtiene ya ahorros importantes en la compra de unas decenas de medicamentos no producidos en la región. Pero, además, esa iniciativa ha generado un ambiente que legitima nuevas leyes nacionales de medicamentos y otras acciones de cooperación en un tema tan contaminado de intereses como este.

V. Recomendaciones

Para cerrar estas reflexiones, las consideraciones previas nos llevan a las siguientes recomendaciones:

1. Promover el debate sobre la agenda del desarrollo en América Latina desde perspectivas que amplíen sus opciones de desarrollo, que aborden los condicionantes de la desigualdad y preparen a la región para enfrentar la crisis de los factores que hoy ejercen los motores de desarrollo. En España y en la UE sabemos ahora los costes que tiene no abordar apropiadamente las estrategias de desarrollo cuando llega la crisis.
2. Potenciar el ámbito iberoamericano (armonización jurídica), latinoamericano (infraestructuras de transporte, de energía, seguridad) y el subregional como marco para promover agendas y consensos de desarrollo entre los países de la región, para enfrentarse en mejores condiciones a un marco global que tardará en ordenarse, como cuando se impulsaban los procesos regionales de integración para esperar a que el escenario multilateral se aclarase en la OMC en los años noventa.
3. Avanzar más en la conceptualización de la cooperación Sur-Sur y en sus distintas modalidades en el marco de la cooperación iberoamericana. Explorar qué instrumentos de cooperación son más adecuados para cada modalidad, enlazando su definición con los debates sobre la eficacia de la ayuda.
4. Promover en particular el debate sobre la integración como marco para la cooperación horizontal y recomendar a la cooperación iberoamericana, y a la española en particular, el desarrollo de los programas regionales en procesos de integración como instrumento principal de cooperación. Para ello hay que definir en qué áreas son más relevantes y pertinentes sus aportaciones. Apuntamos los siguientes temas como especialmente pertinentes para programas regionales de cooperación horizontal:
 - El fortalecimiento del propio sistema de integración para asegurar que cumple las condiciones necesarias para ser plataforma de cooperación horizontal.
 - Los procesos de reforma de la función pública y el servicio civil.
 - La definición de agendas de desarrollo con enfoques no tradicionales que promuevan la equidad (reforma fiscal, promoción de oportunidades de las pymes, desarrollo territorial), la cohesión social y la integración social (instrumentos para el sistema educativo, programas de control de epidemias). Definición de agendas y no tanto de implementación, un debate fundamental en los acuerdos de integración.
 - Problemas que desbordan los instrumentos nacionales de desarrollo y acción política (seguridad, prevención de los riesgos derivados del cambio climático).

5. Definir en el ámbito de las Cumbres Iberoamericanas programas específicos de cooperación Sur-Sur y triangular con Centroamérica, particularmente orientados a su sistema de integración.

The Role of Civil Society in South-South Cooperation: Comments on the Brazilian Case

Luara Lopes
ABONG International Advisor



I. Introduction

The international aid system, which started over sixty years ago as an important feature of the bipolar regime, has been going through an unprecedented process of change in recent years. Much of this change can be related to two key elements: the emergence of South-South Cooperation (SSC) and the participation of strongly articulated civil society networks. If during the Cold War the Soviet Union and several countries from the political East accounted for a fair share of international aid (through the Colombo Plan and great infrastructure projects), during the 1990s countries from the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) — especially members of its Development Assistance Committee (DAC/OECD) — were responsible for up to 95% of total global Official Development Assistance (MANNING, 2006).

However, in the past decade, the so-called emerging powers have increased their participation in multilateral agendas related to economic, commercial, political and security issues. Many of them also “seem determined to broaden and deepen the scope of their responsibilities and compromises towards developing countries”¹. In this sense, development cooperation provided by emerging powers such as China, India, South Africa and Brazil has also gained more attention and attracted more investments, often questioning practices and principles of the traditional ODA system. The end of the Cold War also opened the international agenda for issues other than those related to the old regime’s “security dilemmas”: the Rio-92 conference

1. Monica Hirst: *Brazil’s renewed responsibilities in cooperation for development and international security*, Center on International Cooperation, New York University, 2011.

on sustainable development was a symbol of this new international agenda, focused on global concerns rather than bipolar competition, and with vibrant civil society participation.

If the event in Rio was innovative and forward-looking, the political context in Brazil was still uncertain after a formal — and fragile — re-democratization process: in the early 1990s, the first elected president after a 20-year military dictatorship was impeached for corruption, and social policies were irregular, insufficient and unequally distributed. In this context, the civil society sector had already had significant experience with international development cooperation: many of them counted heavily on North-South cooperation resources, especially from faith-based agencies in Europe, to strengthen capabilities in the fight against the military regime². ABONG, the Brazilian platform of rights-based organizations, was founded in 1991 to defend the sector's common rights and interests, especially in what refers to the development of an enabling legal framework that ensures reliable and transparent access to funding and the creation of a sound relationship with the government. In the year 2000, the gradual consolidation of an international civil society, which benefited greatly from new and more accessible information technologies to improve its global advocacy power, and the emergence of fierce SSC advocates have had a major impact on the aid effectiveness debate hosted by the DAC/OECD in the first years of the 21st century. In fact, the Millennium Declaration and the Monterrey Consensus on Financing for Development have both resulted in multilateral recommendations not only to increase resources for international development cooperation, but also to render it more effective. In 2003, the DAC/OECD established a Working Group on Aid Effectiveness that convened the First High Level Forum on Aid Harmonization, that same year in Rome. The Forum in Rome addressed donor concerns with overlapping initiatives and it was attended by DAC/OECD countries. It was the II High Level Forum, two years later in Paris that consolidated five aid effectiveness principles: ownership, alignment, harmonization, results, mutual accountability. The Paris Declaration became a landmark of the aid effectiveness debate, a reference to assess progress and failures in the next High Level Forums.

The III High Level Forum on Aid Effectiveness, however, that took place in Accra, Ghana, in 2008, can be considered a turning point on the aid effectiveness debate. The event was preceded by a parallel forum of Civil Society Organizations (CSOs), with more than 600 CSO representatives: a delegation was chosen among them to bring

2. Damien Hazard: *As ONGs no Brasil e a cooperação internacional*, Brazilian NGO Platform— ABONG, 2011.

recommendations into the official Forum. Despite the intense CSO engagement, the few Brazilians present were representing international CSO networks rather than national organizations³. The main arguments against the Paris Declaration was that it “failed to recognize human rights as the heart of development policy” and that it did not address structural causes of poverty and inequality, keeping the debate “more about technical and procedural efficiency in aid than a redirection of the philosophy of aid based on democratic participation in development policy-making” (Reality of Aid, 2008). In the official Forum, an emphatic manifestation of the Brazilian governmental delegation denounced the fact that the Paris Declaration did not take into consideration the SSC experiences. The final declaration of the Brazilian official delegation to the Accra Forum openly criticized the “rigid view of the world development system, where countries are classified as donors or recipients” and questioned the classification of “new donors”, since “not all of them want to reproduce DAC/OECD policies and practices”. Despite agreeing with the general spirit of the Paris Declaration, the Brazilian governmental delegation argued that “development cooperation in the twentieth-first century cannot be implemented with our eyes turned to the 1960s” and that “there is no single way to achieve more effectiveness in development cooperation” (MRE, 2008).

Beyond the main criticisms on the biased nature of the Paris Declaration, the Brazilian governmental delegation also expressed concern with the participation of NGOs in cooperation arrangements with DAC countries without any governmental consultation or involvement, which would be contrary to the very principle of *harmonization* that is enshrined in the Paris Declaration. The Accra Agenda for Action — AAA — that resulted from the Forum recognized the need to deepen CSO participation as “independent development actors in their own right” and suggested a “CSO-led multi-stakeholder process to promote CSO development effectiveness” (OECD, 2008). Accordingly, after Accra CSOs became officially engaged in OECD’s Working Group on Aid Effectiveness and in the general process leading to the next High Level Forum, through the Better Aid platform and the Open Forum for CSO Effectiveness⁴. The AAA also included a short passage encouraging South-South co-operation actors to

3. R. Campos, Rodrigo Pires *et al.*: *Limites e perspectivas da posição brasileira na agenda sobre efetividade da ajuda internacional*. IPEA-Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Boletim de Economia Política Internacional, v. 8, p. 27-40, 2011. Registered participants from Brazil are: AlfaSol, International Gender and Trade Network; Brazilian Network for the Integration of Peoples (REBRIP); Union Cooperation for Migrant Worker (CSAA-CSAI).

4. Better Aid is a network of more than 700 Civil Society Organizations that was created during the preparation process to Accra. Better Aid and the Open Forum for CSO Effectiveness are the main CSO networks involved in the process or reviewing aid effectiveness principles, conducting national and regional consultations and publishing independent reports.

“use the Paris Declaration principles as a point of reference in providing development cooperation”, but it was clearly *en passant* and superficial. The Brazilian delegation reacted to its final draft, arguing that it “did not incorporate the concept and particularities of South-South cooperation”⁵ (MRE, 2008b).

From Accra to the IV High Level Forum in Busan, South Korea — a recent member of the DAC/OECD — Better Aid and the Open Forum for CSO Effectiveness have had a crucial role not only participating in formal OECD groups, but also amplifying the debate and rendering it more political. From 2008 to 2011, more than 6.000 people participated in national consultations, which were a way of including the voice of the poor and marginalized people who are directly affected by international development policies⁶. If a few years ago *aid effectiveness* was considered a technocratic subject for a handful of experts, after Accra *development effectiveness* was being discussed by grassroots’ development organizations in several “non-DAC” countries. The Busan Forum therefore, was the last of the DAC/OECD High Level Forums on Aid Effectiveness and inaugurated the Global Partnership for Development. It included more than 300 CSO representatives and paid considerable attention to emerging powers — starting with the host country. The Open Forum for CSO Effectiveness presented the Istanbul Principles for CSO Effectiveness, and many CSO demands were contemplated by the outcome document, such as democratic ownership and data standardization to improve transparency and accountability. However, a Better Aid report has argued that it did not include clear commitments to adopt a human-rights approach nor did it give proper attention to environmental justice and to alternative development concepts that go beyond economic growth indicators⁷. The Busan Partnership for Development is yet to find an institutional arrangement that makes justice to its democratic origin, and may face numerous limitations and shortcomings. In contrast, however, with the first High Level Forum in Rome, Busan was a much more accurate illustration of the new geopolitical context.

5. Brazilian Ministry of Foreign Affairs: *South-South Cooperation and Aid Effectiveness: comments from the perspective of the Brazilian development cooperation*. Accra’s III High Level Forum on Aid Effectiveness. September, 2008.

6. Bianca Suyama *et al.*: *Reinventando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: Incluindo a Sociedade Civil*. Revista Rede de Humanização do Desenvolvimento, n^o 2. September, 2012.

7. Better Ais: *An assessment of the Accra Agenda for Action from a civil society perspective*. February, 2010.

II. International Cooperation and Rights-Based Organizations in Brazil

If Brazilian CSOs were largely absent from the High Level Forum in Accra, there were some considerable mobilization for the Busan Forum: in fact, ABONG, in close dialogue with Better Aid and the Open Forum for CSO Effectiveness, was an active advocate of civil society participation in the development effectiveness debate and decided to host, along with other partner organizations two meetings in 2011 to foster the debate among its member organizations, exchange information and coordinate action. This national consultation resulted in the *Declaration of Brazilian Civil Society Organizations on International Cooperation and Development Effectiveness: Cooperating Country, Cooperating Society*⁸.

The meetings were rather fruitful: not only did they lead to the publication of a position paper but it was also useful to identify interested organizations and innovative initiatives related to the subject. Together, the CSO representatives that were going to attend the Forum developed a common advocacy strategy and tried to initiate dialogue with the Brazilian governmental delegation in Busan. Much like its government, Brazilian civil society was initiated into the international aid system as a cooperation receiver. Especially from the 1970s on, social movements and NGOs dedicated to human rights and democracy counted on the support from development cooperation agencies to carry activities under the military regime. International cooperation to Latin America, in general, played a key role strengthening Brazilian civil society and contributing to the region's democratization⁹. However, many of these dictatorial regimes had been supported by governments of the same aid donor countries, which illustrates how international aid programs played an strategic — and often contradictory — role during the bipolar regime. With the transition to democracy, the support of international cooperation was still important to consolidate many CSOs and to foster network arrangements capable of monitoring and influencing public policies on social and environmental development in the New Republic. However, in the second half of the 1990s there were a few signs that suggested a diminishing of international cooperation to the region: the emergence of neoliberal policies in the region and of conservative governments in donor countries explained, at least partially, this apparent trend:

8. Available at http://ABONG.org.br/lutas_e_acoes.php?id=412&it=4590

9. Silvio Cacciabava: *O que é e o que pode ser a cooperação internacional*. Brasil, América Latina e a cooperação internacional. *Le Monde Diplomatique Brasil*, August 2011.

“Many international development agencies with which Brazilian NGOs and social movements have built trustful relationships in the 1980s and 1990s are affected in the recent period by political backlashes in their home countries. Some European governments have been pending to the right, constraining a more progressive foreign policy agenda. CSO effectiveness is often questioned, and there is a crescent demand for measurable results and a focus on organizations more directed linked to social assistance and poverty alleviation. Such demands make it difficult to keep long term strategic partnerships”¹⁰ (our translation).

Despite unfavorable scenarios, Brazilian CSOs were able to maintain a relatively stable relationship with international cooperation, and was also starting to internationalize agendas and operations: the World Social Forum that took place in Porto Alegre in 2001 was a landmark of this process, as it allowed for strengthened international networking and a closer relationship and access to donors. This opportunities were key to ensure the sector’s sustainability, since, in 2003, 35% of a total of more than 200 of ABONG member organizations depended on international cooperation to cover from 80% to 100% of their budgets ¹¹(our translation).

The recent classification by the OECD of many Latin American countries as “middle-income” has created, amongst Brazilian CSOs, a considerably widespread fear of abandon. Two studies made by a group of Brazilian institutions with international cooperation agencies in the country seem to corroborate the perception of a diminished aid flow in the past five years: in fact, 15% of researched agencies foresee a complete withdrawal of investments in Brazil before 2015. Justifications were linked, mainly, to the 2008/2009 economic crises and to the country’s graduation by the OECD, which suggested that aid resources should go to regions with lower average income¹². Despite alarmist reactions, a more careful look over data suggests a

10. Vera Masagao: “Alô, alô Brasil com W”. In *Brasil, América Latina e a cooperação internacional*, Le Monde Diplomatique Brasil, August 2011.

11. “In 2007, 20,6% of member organizations have up to 20% of their resources coming from cooperation (in 2003 this percentage was 7%); and only 18,5% have from 81% to 100% of their budgets covered by international cooperation (in 2003 this percentage was 35%)”. Taciana Gouveia e Marcelo Daniliauskas: *Abong: perfil das associadas*. São Paulo, Abong 2010. Available in: <http://www.abong.org.br/publicacoes.php>.

12. Ana Carolina Vargas: *Investigações sobre a conjuntura dos investimentos das organizações internacionais no campo social brasileiro no período de 2008 a 2010*. Instituto Fonte para o Desenvolvimento Social e Articulação D3. Available in: http://institutofonte.org.br/sites/default/files/pesquisa_D3.pdf.

Rogério Silv: *Efeitos da crise econômica de 2008/2009 sobre as agências de cooperação internacional atuando no Brasil*. Instituto Fonte para o Desenvolvimento Social. São Paulo, 2010. Available in: http://www.institutofonte.org.br/sites/default/files/Pesquisa%20Crise%20e%20Cooperação_Relatório%20Final.pdf

more complex scenario: the steep fall on resources received by development cooperation agencies in 2010 actually interrupted a growing trend that has been stable at least since 2007¹³. The survey made with ABONG member organizations also shows some revealing results: if in 2003 most member organizations had a significant part of their budgets covered by international cooperation, in 2007 this percentage fell notably, and Brazilian CSOs became less dependent of foreign aid¹⁴. Not only did they become less vulnerable to international funding, but Brazilian CSOs have also broadened their base of donors within the country, which has had a positive impact increasing public awareness on the need to develop an enabling CSO environment that ensures proper access to funding opportunities. Thus, the fear of abandonment from international cooperation, although partly justified, is no reason to panic — it can actually be a good argument for change and adaptation: “it is not about a retreat of international cooperation, it is rather a deep reconfiguration of the field”¹⁵. In this sense, South-South cooperation can be a valuable opportunity for Brazilian CSOs to further their internationalization process, inspired by the major impact that international networks such as Better Aid and the Open Forum have had over the aid effectiveness debate.

III. Brazil: cooperating country, cooperating society

The organizations that attended the meeting convened by ABONG¹⁶ were all concerned with the role played by the Brazilian government in the OECD-led aid effectiveness debate. Although the Brazilian government has shown an autonomous and bold position criticizing the self-referent nature of the Paris Declaration, it did not follow the process from Accra to Busan — at least not openly. There is no known evidence of a Brazilian engagement in the aid effectiveness debate that was soon to become the *development effectiveness* debate. The common argument given by Brazilian authorities was that since the government did not subscribe to the Paris Declaration nor to the AAA, it had no business interfering with the process.

13. A.C. Vargas, *op. cit.*

14. Tácia Gouveia e Marcelo Daniliauskas: *Abong - Panorama das Associadas*, 2010.

15. Vera Masagao, *op. cit.*

16. ActionAid Brasil; Articulação Sul; Feminist Center of Advisory and Research - CFEMEA; Brazilian Institut of Social and Economic Analysis - IBASE; Institut of Social and Economic Studies - Inesc; Institut for the Development of Cooperation and International Relations - Idecri; Pólis Institut.

Abong's partner organizations decided to publish a position paper to be used as input during the Busan Forum, stating that cooperation should address the “structural causes of underdevelopment that result in dependence on aid, capital and external markets. Therefore, we defend a stronger *coherence of policies*, which involves ensuring that policies related to the global trade system and the international financial system will also contribute to the well-being of the poorest and most marginalized populations”¹⁷. The idea that Brazil has become a donor, that is has jumped from one side to the other of the OECD list of aid recipients, does not mean that it is more developed: at least not if one understands develop as *buen vivir*, for instance, living well with the world and each other. Brazilian recent development is ambiguous and unequal, and CSOs are key actors in the process of rendering it more effective and accessible. In this context, South-South cooperation appears as not only a way of sharing experiences in more equal basis, but also as a way of reinventing basic aspects of international development cooperation, re-conceptualizing the very meaning of development, adopting a vocabulary that prefers *cooperation* over *aid*, one that makes good use of the rich history of the Brazilian CSO sector. Partnership with governmental cooperation is usually isolated and there is little dialogue between the Brazilian Cooperation Agency and civil society. There are some well recognized examples of partnerships such as the *AlfaSol* literacy program in São Tomé and Príncipe and the brave and highly autonomous operations of *Pastoral da Criança* — a faith-based NGO dedicated to community-based health programs for mothers and infants, with an outstanding work in remote rural areas.

ABONG has initiated a short survey amongst the members of its Africa-Brazil Working Group¹⁸ regarding South-South cooperation. Despite the few responses — it is a restricted working group, although it may also be a signal that the subject is not a top priority for consulted organizations — results were interestingly convergent. Most responding organizations associated to SSC characteristics of horizontality, exchange, social participation and mutual learning. Limitations were mainly related to the lack of an enabling legal framework (which often imposes the need of a partner from the North or of a multilateral organization) and the difficult dialogue with the government. Despite the lack of systematic governmental dialogue or support, several Brazilian CSOs are participating in innovative — and not enough publicized — SSC

17. ABONG: *Brazilian Civil Society Organizations Declaration on International Cooperation and Development Effectiveness: Cooperating Country, Cooperating Society*. ABONG, 2011.

18. The Brazil-Africa Working Group is an affinity group of Abong member organizations interested in maintaining a dialogue on issues involving African CSOs and civil society networks. It also monitors governmental activity in the continent — including SSC, through close collaboration with African CSO platforms.

arrangements. Triangular cooperation with Colombian and Venezuelan municipalities in the Amazon region; sharing experiences in rural development with municipalities in the frontier with Paraguai are a few examples that illustrate what former Minister Celso Lafer once called “cooperation frontiers”¹⁹. The Brazilian experience with participatory policy-making is also a subject of SSC initiatives: from popular education methodologies associated with faith-based organizations in Mozambique and in Latin America to community-based HIV and gender-based violence prevention programs in Chile, the recent experience of Brazilian CSOs with subjects that affect many men and women in developing countries can be usefully adapted to other national contexts. It is not a top-down arrangement of technical assistance, it is rather a process of mutual learning with shared benefits and responsibilities: both sides learn, both sides strengthen their international networking — which can be useful to coordinate advocacy in global development forums, both sides improve ownership of their own social technology. The process of knowledge-sharing implies self-knowledge, which means organizing institutional experience and impacts, improving transparency as a means to achieve more effectiveness.

Thus, in Brazil, there seems to be a double expectation on the side of CSOs regarding South-South cooperation: on the one hand, there is an audible demand for more transparency and participation, not only in regards to Brazilian international development cooperation policy, but also in what refers to foreign policies in general, especially those dealing with international human rights regimes and foreign investments by the national development bank (BNDES). There are several initiatives under way that intend to monitor Brazilian foreign policy, which it is still very resistant to public accountability — the recently approved “access to information law” may contribute to change this scenario, but it is still a very reactive way of governmental dialogue. There is a growing number of Brazilian CSOs concerned with the impact of Brazilian SSC to partner organizations in cooperating countries. What are the “best practices” that are being subject of SSC? Are they all governmental? How is civil society in partner countries being involved in Brazilian projects? These are some questions that still need to be addressed in a structured and participative dialogue. On the other hand, Brazilian CSOs claim to have a legitimate right to participate in SSC projects and programs, since they are responsible for the most effective and innovative public policies that have become the “best practices” that are being implemented in governmental projects abroad. They also claim to have closer links to partner countries on the community-level, and to be, therefore, more suitable to assess expectations and results.

19. Celso Lafer: *Brasil: dilemas e desafios da política externa*. Estudos Avançados, nº 38, 2000, pp. 260-267.

The international experience of ABONG in international civil society networks allowed it to realize how similar are the problems faced by CSOs in different national realities: a restrictive and distrustful environment, a troublesome relationship with the government, lack of social and political recognition despite noted social policy innovation etc. Facing similar challenges allows for greater advocacy potential combined with diverse local expertise: the International Forum of National NGO Platforms-IFP (www.ong-ngo.org), for example, coordinates numerous platforms around the world and invests in exercises of *nongovernmental diplomacy* on several global issues, such as inequality, conflict resolution, climate change and a more recent one, which is being led by the Indian platform VANI on the subject of enabling CSO environment. The idea is to identify common interests and act collectively in a global and/or regional dimension, from a local standpoint. The *Beyond 2015* initiative is also recognizing the important capillarity reach of CSOs within the country, and it is counting on them to conduct national consultations on what should be the development framework post-2015.

The recently launched official report on Brazilian development cooperation (ABC, 2010) was a first step on the side of the government to organize, identify and share information on SSC. There is, however, a long way forward to make these data more accessible and significant, and Brazilian CSOs can be valuable partners in this endeavor.

PARTE IV

La cooperación iberoamericana



El sistema de cooperación iberoamericano: los retos de la agenda de la eficacia y su lugar en el espacio post-Busan

Laura Ruiz Jiménez

Gestora del Fondo de Cooperación de la AECID en la SEGIB, COMJIB, OISS y OIJ



El sistema de cooperación internacional al desarrollo está experimentando un agudo proceso de revisión ante el cual los países y organismos iberoamericanos deberían desplegar una estrategia que les permita ubicarse en él de forma adecuada. Esta revisión tiene uno de sus puntos de referencia en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005), que estableció cinco principios de actuación dirigidos a mejorar el impacto de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Tras la Declaración de París, los Foros de Alto Nivel de Accra (2008) y Busan (2011) han supuesto un importante salto cualitativo, pasándose de una discusión centrada en los procedimientos de gestión de la ayuda a un debate multifacético sobre el desarrollo. En Accra y Busan se mantuvo el objetivo de mejorar los procedimientos de gestión de la ayuda, pero en la discusión se incluyeron otros temas como la necesidad de establecer una agenda de desarrollo que supere el sistema tradicional de ayuda incorporando nuevos actores (sociedad civil y sector privado), alineando con la AOD otras fuentes de financiación (comercio, inversión, sistema tributario, filantropía), fortaleciendo nuevas modalidades de cooperación (cooperación Sur-Sur y cooperación triangular) o proponiendo una nueva arquitectura de la ayuda que cuente con legitimidad suficiente para construir esa *Alianza para el Desarrollo* que centra el debate de la cooperación hoy.

La discusión sobre el futuro de la cooperación en el que nos encontramos inmersos no se limita, entonces, a aspectos procedimentales vinculados a la gestión eficaz de la AOD; exige también un replanteamiento en torno a los objetivos e instrumentos que pueden favorecer el desarrollo a nivel global y hace imprescindible que cada actor de cooperación haga una reflexión estratégica sobre el papel que puede y debe desempeñar para lograrlo. Dado que en el año 2015 finaliza el periodo establecido para dar cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, está activa la discusión sobre

los elementos que conformarán la agenda que sustituya a este pacto internacional, de ahí la urgencia para que todo actor se posicione y contribuya a su formulación.

Las páginas que siguen se enmarcan en esta discusión acerca de cómo construir una *Alianza para el Desarrollo* realmente eficaz y se refiere a los cinco organismos multilaterales que conforman el Sistema Iberoamericano de Cooperación: la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS), la Conferencia de Ministros de Justicia Iberoamericanos (COMJIB) y la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ). Se propone una reflexión que trata de abarcar las dos dimensiones del debate recién mencionadas: por un lado, se interroga sobre la adaptación de estos organismos a la agenda de la eficacia; por otro, se refiere al papel que deberían jugar en este proceso de reformulación del sistema de ayuda. Concretamente, se considera que los cinco organismos deberían trabajar para posicionar y defender la necesidad de mantener flujos de cooperación hacia América Latina, una región que al estar conformada por países de renta media (PRM), recibe cada vez menos atención de los donantes. Como tratará de mostrarse, los organismos iberoamericanos poseen, por la forma en la que practican la cooperación y las características derivadas de su estructura, una serie de ventajas para cumplir con los principios de la agenda de eficacia, pudiendo ser solventes impulsores de desarrollo. Considerando que el sistema iberoamericano está integrado casi exclusivamente por países de renta media, es perentoria la articulación de medidas que logren que Estados y organismos iberoamericanos no queden desplazados del sistema de cooperación en gestación.

I. Los organismos iberoamericanos ante la Agenda de la Eficacia de la Ayuda

El sistema de cooperación iberoamericano está conformado por cinco organismos multilaterales en cada uno de los cuales están representados los diecinueve países de América Latina más España y Portugal¹. Desde su creación, los cinco realizan programas de cooperación en ciertas áreas del desarrollo: la Secretaría General

1. Los países miembros de estos organismos son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Honduras, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Panamá, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. En el caso de la SEGIB y la OEI, a estos 21 países se suma Andorra como miembro de pleno derecho.

Iberoamericana (SEGIB) ejecuta, por ejemplo, intervenciones en el ámbito de las políticas públicas, la integración social, el desarrollo económico y la cultura; la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) desarrolla programas vinculados a la educación, la ciencia y la cultura; la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS) realiza intervenciones para promover el bienestar económico y social mediante la coordinación e intercambio de experiencias en esta materia; la Conferencia de Ministros de Justicia Iberoamericanos (COMJIB) impulsa buenas prácticas, legislación modelo y tratados encaminados a mejorar el sector justicia de los países miembros; y la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) promueve el diálogo y la cooperación en materia de juventud entre las instituciones públicas iberoamericanas y las organizaciones sociales de este grupo de población.

La cooperación que llevan a cabo estos organismos iberoamericanos se ejecuta a través de dos vías diferentes. En unas ocasiones son los propios organismos los que realizan directamente intervenciones en el área de su competencia, en la mayoría de los casos para dar cumplimiento a mandatos de las autoridades gubernamentales de los países que los conforman. La otra vía a través de la cual se hace cooperación en el sistema son los denominados *Programas y Proyectos de Cooperación Iberoamericanos*, propuestos y diseñados por los ministerios sectoriales que correspondan y aprobados por los jefes de Estado y Gobierno en las Cumbres que se celebran anualmente. El análisis de los Programas e Iniciativas y de las intervenciones de cooperación impulsadas por los organismos del sistema iberoamericano permite apreciar que poseen ciertas ventajas para resultar sumamente eficaces. Concretamente, se pueden destacar tres: el alto nivel de apropiación que pueden obtener, la capacidad que poseen para impulsar políticas públicas de desarrollo y la posibilidad que ofrecen de trabajar desde un ámbito supranacional ante problemas de desarrollo cuya solución supera los marcos estatales.

Alto nivel de apropiación

La apropiación, primer principio de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda de París, es considerada una premisa básica y esencial para garantizar el éxito de cualquier intervención de cooperación. Entendida como la necesidad de que los países receptores de AOD ejerzan el liderazgo en la asignación y aplicación de los recursos de cooperación haciendo que converjan con sus propios procesos de desarrollo nacional, es una condición intrínseca al propio sistema iberoamericano, pues en estos organismos son los

Estados los que deciden qué hacer y cómo hacerlo. Al menos tres elementos favorecen un alto nivel de apropiación:

En primer lugar, todos los países que integran estos organismos poseen igual capacidad de propuesta y voto, una capacidad que está desvinculada de las aportaciones financieras que hacen al sostenimiento de los mismos. Así, la criticada verticalidad en las relaciones de cooperación entre donantes tradicionales y receptores es una característica ajena al sistema iberoamericano. En el caso de las intervenciones que estos organismos ejecutan directamente, la parte sustancial de los recursos procede de aportaciones realizadas por España, pero el destino de las mismas se decide en reuniones en las que la opinión de todos los miembros pesa lo mismo. Son organismos en los que la horizontalidad preside los procesos de toma de decisiones. De esta manera, los recursos que la AECID sitúa en cada uno de ellos a través de fondos de cooperación específicos sirven para impulsar líneas de trabajo consensuadas entre los Estados miembros que todos ellos consideran relevantes. Puede servir como ejemplo la conformación del denominado *Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC)*, aprobado en la Cumbre Iberoamericana de Salamanca (2005) a propuesta de los ministros de Educación y que pretende promover los intercambios en el área de investigación y favorecer el reconocimiento mutuo de los títulos universitarios. Pactado por los Ministerios de Educación iberoamericanos, desde su aprobación ha contado con recursos de la AOD española que, a través de la SEGIB y la OEI, han hecho posible la formulación de una estrategia y un plan de acción específicos.

En segundo lugar, otro elemento que favorece la apropiación es el hecho de que los Estados están representados en esos organismos por técnicos especializados y políticos de muy alto nivel; es decir, son los Ministerios de Educación los que representan a sus países en el seno de la OEI, los de Justicia o Interior en la COMJIB o los de Seguridad Social en la OISS. La alta responsabilidad política de quienes deciden qué intervenciones de cooperación apoyar es un factor que incide muy positivamente en las posibilidades de que se lleven a cabo. Es el caso del *Proyecto Metas 2021*, un programa que busca transformar la educación obligatoria, profesional y universitaria de los países iberoamericanos y en el que la decisiva implicación de los ministros de Educación está permitiendo la aplicación de políticas públicas comprometidas con garantizar su accesibilidad y su calidad.

Adicionalmente, podría señalarse que las cinco instituciones funcionan como foros estables de debate e intercambio de experiencias en los ámbitos de su especialización, pues son espacio de encuentro y reunión permanente de responsables políticos.

Tal situación les permite actualizar discusiones y compartir experiencias en torno a problemas de desarrollo y a la forma de abordarlos. Por ejemplo, ante las crecientes demandas de los países para superar los problemas que padecen en el ámbito penitenciario, la COMJIB ha impulsado programas específicos de formación de personal carcelario, creación de protocolos para garantizar el respeto de los derechos humanos de los ciudadanos en prisión o de implantación de medidas para atender las necesidades específicas de la población reclusa femenina. Este último caso es, por otro lado, un buen ejemplo de una modalidad de cooperación crecientemente utilizada en el marco de estos organismos: la cooperación Sur-Sur. Concretamente, con recursos del Fondo AECID, la COMJIB ha hecho posible el trasvase de la experiencia argentina en materia de género en prisión a otros países que lo solicitaron, ofreciendo no solo respuestas a un problema concreto, sino favoreciendo a la vez el fortalecimiento de las relaciones de cooperación Sur-Sur entre los países.

Capacidad para el impulso a políticas públicas

La segunda ventaja con la que cuentan los organismos iberoamericanos para realizar intervenciones de impacto se vincula al hecho de que es un espacio especialmente propicio para diseñar e implementar políticas públicas. Aunque un programa de cooperación pueda ofrecer resultados positivos en términos de mejoras para los ciudadanos, el desarrollo no se consigue por la acumulación buenos programas, sino que exige políticas públicas universales capaces de construir bases de desarrollo sólidas, de ahí la importancia del papel que pueden jugar las cinco instituciones objeto de estas páginas. La capacidad de los organismos iberoamericanos para impulsar políticas públicas se vincula, por un lado, al hecho ya señalado de que en ellos tienen un papel central los altos responsables de los diferentes ministerios existentes; por otro, se explica también por el grado de conocimiento y la experiencia de trabajo que tienen en alguna faceta del desarrollo. A modo de ejemplo puede utilizarse la labor realizada por la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social en la negociación y aprobación del *Convenio Iberoamericano de la Seguridad Social*, un acuerdo que permite a los trabajadores sumar los años cotizados en cualquier país de este espacio para acceder a las pensiones y prestaciones a las que tendrían derecho si hubieran trabajado en uno solo². Con la interlocución de los ministros competentes en esta

2. La CEPAL estimaba en 2007 la existencia de más de cinco millones y medio de personas, entre trabajadores y familiares, que ejercían su actividad laboral en un estado iberoamericano distinto del propio, de ahí la importancia de una iniciativa como esta.

materia y el apoyo de los técnicos expertos de la OISS, se negoció este acuerdo que ha exigido consensuar contenidos (a partir de 21 legislaciones diferentes), especificar prestaciones (vejez, invalidez, accidentes de trabajo, enfermedad profesional) y detallar normas de aplicación (años de cotización, valorización de las prestaciones). El texto del convenio fue aprobado por unanimidad en la XVII Cumbre Iberoamericana (2007) y ha sido ya ratificado por siete países (Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, España, Paraguay y Uruguay), países en los que el convenio está en vigor desde el pasado año. Este convenio constituye un logro muy importante para la cooperación, al ser una política pública que garantiza el derecho de los ciudadanos a una pensión por el trabajo realizado durante su vida laboral y que tiene impactos reales en términos de desarrollo. Una iniciativa como esta solo puede formularse a partir de una clara voluntad política al más alto nivel y desde un espacio altamente especializado, que disponga de los conocimientos que permitan generar consensos a partir de múltiples sistemas, ventajas de las que disponen los organismos iberoamericanos.

Otro ejemplo de esta capacidad para generar e impulsar políticas públicas relevantes lo constituye el *Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud* promovido por la OIJ y aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países iberoamericanos en la Cumbre de San Salvador (2008). El plan es una estrategia dirigida a mejorar la situación y oportunidades de los jóvenes que comenzó a elaborarse en 2006 en colaboración con los Ministerios de Juventud, de expertos y de los propios jóvenes y que, a partir de diagnósticos de la situación de la juventud en ámbitos centrales para su desarrollo (salud, educación, empleo, igualdad, participación) propone un Programa de Acción concreto. El convenio y su programa de acción constituyen el marco desde el que la OIJ ha impulsado, entre otras acciones, asistencias técnicas a gobiernos para el desarrollo de planes de juventud adaptados a la realidad de cada país.

Al hablar de las ventajas comparativas que los organismos iberoamericanos poseen frente a otros actores de cooperación para impulsar políticas públicas eficaces, debería mencionarse también su capacidad para hacerlo en áreas que a veces no reciben la atención que merecen por parte de algunos gobiernos. El caso de la igualdad de género constituye una buena muestra de esta afirmación. Articular respuestas que destruyan la desigualdad entre hombres y mujeres es una necesidad insoslayable en todos los países iberoamericanos, pero las políticas de igualdad ocupan un lugar muy diferente en las agendas gubernamentales, siendo poco relevantes en algunas de ellas. Los organismos iberoamericanos tienen, sin embargo, el compromiso de promover un adecuado enfoque de género, de ahí que suela ser considerado en sus intervenciones.

Cuando una de estas intervenciones obtiene el respaldo mayoritario de los países, el enfoque de género termina por aplicarse en aquellos que, por voluntad propia, no lo habrían considerado.

Potencialidad para resolver problemas de desarrollo transnacionales

Entre los problemas de desarrollo que afectan a Iberoamérica son muy numerosos los que no tienen solución en un marco estatal, destacando entre ellos el de la delincuencia internacional organizada, problema acuciante que exige la colaboración estrecha entre todos los países afectados. Ante un problema como este, un organismo de carácter supranacional, como la Conferencia de Ministros de Justicia Iberoamericanos, presenta claras ventajas comparativas para articular respuestas. En su seno, por aprobación expresa de los ministros competentes en la materia, ha sido posible poner en marcha una línea de trabajo dedicada a la prevención, investigación, persecución y sanción de la criminalidad organizada que incluye actuaciones que van desde la negociación para acordar figuras delictivas comunes a la creación de sistemas de respuesta policial y judicial que facilite su control a nivel regional. Para lograr éxitos en el combate a la delincuencia organizada hacen falta mecanismos estrechos de cooperación y acuerdos internacionales como los promovidos por la COMJIB, y que han permitido la firma de Convenios de Extradición Simplificada o del uso de la videoconferencia en procesos penales. En estos casos, como en el del *Convenio Iberoamericano de la Seguridad Social*, la firma de acuerdos internacionales es más fácil de lograr si existe un organismo con suficiente conocimiento especializado y legitimidad ante los respectivos gobiernos para impulsarlos³.

II. Retos del sistema iberoamericano para realizar una ayuda realmente eficaz

Como ha tratado de mostrarse, por su capacidad de apropiación, de impulso a políticas públicas y de trabajo a nivel supranacional, los organismos iberoamericanos poseen una serie de ventajas comparativas frente a otros actores de cooperación para

3. Por otro lado, y aunque sea de forma indirecta, es interesante valorar el refuerzo que estos organismos iberoamericanos suponen para los procesos de integración regional abiertos en América Latina, pues con su práctica diaria refuerzan el hábito de negociar y consensuar posiciones, y amplían la base de temas y disposiciones comunes.

impulsar intervenciones de desarrollo eficaces y ajustadas a las necesidades de los receptores. Sin embargo, si nos atenemos a los principios emanados de París, Accra y Busan en materia de eficacia, es mucho lo que todavía pueden hacer. Estar bien posicionados para hacer una cooperación de impacto no implica que ese objetivo se esté logrando al nivel deseable. De hecho, un análisis de los procedimientos de gestión de las intervenciones de cooperación de los organismos iberoamericanos arroja déficits en, al menos, tres aspectos centrales: la gestión orientada a resultados de desarrollo; la eficiencia y rendición de cuentas; y la focalización y planificación estratégica.

Enfoque en los resultados

Destinar los recursos de cooperación a obtener resultados de desarrollo es un principio central de la Agenda de Eficacia de la Ayuda presente en los documentos aprobados en París, Accra y Busan. Estos documentos internacionales remarcan la necesidad de que “las inversiones y esfuerzos realizados tengan un impacto duradero en la erradicación de la pobreza, la reducción de las desigualdades, en el desarrollo sostenible y en la mejora de las capacidades de los países en desarrollo, en alineamiento con las prioridades y políticas establecidas por los mismos países en desarrollo [...] Esto implica mejoras en la gestión para producir resultados, el monitoreo, la evaluación y la comunicación de los avances”⁴. Las declaraciones de los Foros de Alto Nivel insisten por ello en la necesidad de crear indicadores de producto y de resultado, capaces de evaluar el desempeño y de medir avances e impactos en términos de desarrollo. Sin embargo, un análisis de la gestión de los organismos iberoamericanos en materia de orientación a resultados muestra que tienen todavía un largo camino por recorrer, aunque se hayan ido articulando algunos mecanismos para lograrlo. En este sentido es necesario resaltar la labor hecha desde la SEGIB para instituir marcos normativos que dirijan la cooperación iberoamericana hacia estándares de calidad a través de la creación del *Manual Operativo de la Cooperación Iberoamericana* y de la *Estrategia de la Cooperación Iberoamericana*. En el caso del *Manual Operativo*, es un documento que fija los criterios que deben cumplir los Programas e Iniciativas Iberoamericanas, desarrollando de forma especial aspectos vinculados a la calidad de sus actividades⁵. En el de la *Estrategia de la Cooperación Iberoamericana*, nos encontramos ante una

4. *Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo*. Declaración Final del Foro de Alto Nivel de Busan (2011).

5. El Manual, que ha sido objeto de varias remodelaciones, exige la articulación de estructuras adecuadas para la gestión de los programas (órganos de decisión dependientes de los gobiernos y órganos ejecutores en manos de técnicos) y de instrumentos imprescindibles para una buena gestión (Reglamento, Plan Operativo Anual, Presupuesto).

exposición de principios que refuerza el compromiso con la calidad expresado en el *Manual* y que incorpora como requisito de “todas las actividades de cooperación realizadas en el ámbito de la cooperación iberoamericana que se orienten a lograr resultados medibles y visibles en el medio plazo. Para ello y con el apoyo de la SEGIB y de otros organismos especializados, se desarrollarán indicadores adecuados para apoyar esta orientación y que se reflejarán tanto en los Planes Operativos Anuales (POA) como en los Informes Anuales”⁶. Sin embargo, pese al compromiso explícito del *Manual Operativo* y de la *Estrategia de la Cooperación Iberoamericana* con el enfoque de resultados, su grado de cumplimiento en este aspecto es muy bajo. Esta afirmación resulta obvia al analizar, por ejemplo, el compromiso de los Programas e Iniciativas con la creación y aplicación de indicadores que permitan medirlo. El *Manual Operativo* distingue entre “Indicadores de Proceso” (para constatar la ejecución de las actividades programadas) y de “Indicadores de Impacto” (destinados a medir resultados de desarrollo), pero en la mayoría de los casos los programas no disponen de ellos, o confunden los indicadores de producto con los de resultados.

De cara a lograr la indispensable orientación a resultados, es necesario que los organismos iberoamericanos desarrollen procedimientos que garanticen la aplicación completa y estricta del *Manual Operativo* y de la *Estrategia de la Cooperación Iberoamericana*. Es más, el cumplimiento del *Manual Operativo* y de la *Estrategia de Cooperación* no tendría que circunscribirse a los Programas e Iniciativas como establecen los documentos actualmente, sino que debería ser asumido y aplicado por los propios organismos respecto de la cooperación que ellos diseñan y ejecutan.

Eficiencia y rendición de cuentas

Otro ámbito en el que es imprescindible tomar decisiones en aras de mejorar la eficacia de la cooperación iberoamericana es el de la eficiencia y la rendición de cuentas. Resulta necesario que exista información clara y accesible sobre la relación existente entre el coste de las intervenciones y los resultados de desarrollo obtenidos. Esta información debería estar cuidadosamente desagregada y referirse no solo al coste de las actividades realizadas, sino también a la cuantía que suponen los recursos humanos y la estructura de gestión implicados en ellas. Conocer el

6. *Estrategia de la Cooperación Iberoamericana* aprobada en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Asunción, Paraguay, en 2011.

balance entre los recursos invertidos y los resultados obtenidos es condición necesaria para comprobar si la eficiencia es óptima o si, por el contrario, conviene tomar decisiones para hacerla realidad. Como en el caso anterior, estos presupuestos desagregados deberían ser transparentados tanto para los Programas e Iniciativas, como para las intervenciones de cooperación que los organismos iberoamericanos realizan directamente.

Focalización y planificación estratégica

Como ya se mencionó, la especialización sectorial es uno de los aspectos valorados positivamente de la cooperación realizada por los organismos iberoamericanos porque facilita el diseño de intervenciones de desarrollo complejas. Pero, pese a su carácter especializado, la mayoría de los organismos iberoamericanos tiende a fijar cada año un número demasiado alto de objetivos, dispersando esfuerzos y sustituyendo el logro de pocas metas estratégicas por la consecución de múltiples acciones de menor impacto. Ante esta afirmación es justo reconocer que es el propio funcionamiento del sistema iberoamericano el que alimenta la tendencia a la dispersión porque en él se realizan permanentemente reuniones en las que se identifican problemas relevantes de desarrollo, pero de las que surgen también excesivas demandas. Cada Cumbre Iberoamericana, por ejemplo, va precedida de la realización de reuniones ministeriales y foros especializados que casi siempre se cierran con mandatos a los organismos iberoamericanos para que realicen una amplia variedad de acciones.

Frente a esta situación, resulta ineludible que los propios organismos iberoamericanos cuenten con planes focalizados en la obtención de una serie reducida de objetivos estratégicos. En lugar de iniciar cada año nuevas líneas de trabajo o de ejecutar acciones desvinculadas, deberían concentrarse en apoyar el diseño y aplicación de un número limitado de políticas públicas, aquellas que los países consideren prioritarias. El apoyo a las políticas públicas no es solo un ámbito para el que los organismos iberoamericanos están especialmente dotados, es también una prioridad establecida en la *Estrategia de la Cooperación Iberoamericana* que, en la mayoría de los casos, está lejos de concentrar el grueso de los recursos que dichos organismos manejan. La planificación focalizada debería ser plurianual, estableciendo objetivos de medio plazo que incidan realmente en las condiciones de vida de la gente. Por supuesto, esa planificación tendría que incluir un presupuesto desagregado e indicadores de proceso e impacto para comprobar su alcance.

III. El lugar de los organismos iberoamericanos en el espacio post-Busan

Los debates en el sistema de cooperación de los últimos años han tenido en la eficacia uno de sus ejes principales pero, como se señalaba en la introducción de estas páginas, la discusión no se agota en los procedimientos de gestión, sino que hay abiertas vivas discusiones sobre el desarrollo global y sobre la agenda que sustituirá a los ODM a partir del año 2015. Los organismos iberoamericanos no pueden permanecer ajenos ante unas discusiones en las que existe una fuerte corriente a favor de la exclusión de los PRM de la lista de estados elegibles para la cooperación. Si queremos hacer realidad una agenda global para el desarrollo, esta no podrá limitarse a renovar o ampliar las metas básicas consideradas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La eliminación de la pobreza y la desigualdad y el fortalecimiento de los Bienes Públicos Globales exigen mantener la cooperación con los PRM, y su inclusión en la agenda de desarrollo post-2015 es una pelea que todavía hay que disputar. De hecho, desde que en el año 2000 se aprobaran los ODM, América Latina ha ido perdiendo importancia como receptor de recursos de Ayuda Oficial al Desarrollo, pasando de un porcentaje en torno al 12% en la década de los noventa al 5% actual, una tendencia que responde en parte a ese afianzamiento de la propuesta de concentración de fondos en los países menos avanzados (PMA), aquellos sin capacidad de financiamiento para lograr los ODM con recursos propios y que tampoco despiertan el interés de los flujos de capital privado. Con la excepción de España, que sigue destinando a América Latina más de un tercio de su ayuda bilateral, el resto de donantes está enviando allí fondos cada vez menos cuantiosos⁷. Conviene no olvidar, sin embargo, que pese a que América Latina es una región conformada por países de renta media viven allí 174 millones de personas pobres, el 31,4% de su población total, una cifra que obliga a preguntarse sobre la idoneidad de concentrar los recursos de la ayuda exclusivamente en los países de menor renta.

Conscientes de esta situación y de la influencia que tienen los donantes favorables a la concentración de los recursos en los PMA, los países iberoamericanos han ido articulando una posición en defensa del mantenimiento de los flujos de AOD hacia los PRM a la que los organismos iberoamericanos deberían contribuir desplegando una estrategia de acompañamiento. Hasta el momento existe una acción destacada en

7. El resto de donantes importantes para América Latina como Estados Unidos, Japón, Alemania o la Comisión Europea sitúan allí recursos muy inferiores a los españoles y están adoptando decisiones que profundizarán esta tendencia. La Comisión Europea, por ejemplo, ya ha anunciado que para el periodo 2014-2020 sacará de la lista de países elegibles para recibir AOD a los 11 países de América Latina con mejor nivel de renta.

este sentido, y es el apoyo que da la SEGIB a la elaboración y publicación del *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, un documento que reseña las acciones de cooperación realizadas entre los países de la región, analiza buenas prácticas y que está conceptualizando modalidades específicas de cooperación Sur-Sur y de cooperación triangular. El informe es una línea de acción del *Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur*, que también está apoyando labores de análisis y reflexión que permitan a los gobiernos concebir y posicionar argumentos sólidos en defensa de la cooperación con los países de renta media. Los organismos iberoamericanos pueden sumarse activamente a este esfuerzo, generando insumos útiles para ellos entre los que debería estar la búsqueda de indicadores de desarrollo realmente significativos, no basados en un criterio de renta per cápita ampliamente cuestionado.

Por otro lado, el Foro de Alto Nivel de Busan ha dejado clara constancia del reconocimiento que la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular tienen como modalidades de cooperación más acordes a los tiempos actuales. Ambas modalidades son parte sustancial de la cooperación iberoamericana, de ahí la necesidad de que los organismos las promuevan y realicen sobre ellas los análisis y reflexiones que permitan una completa conceptualización y caracterización. El vacío existente en la reflexión sobre estas modalidades explica por qué el *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* se ha convertido en un referente internacional y permite pensar en el papel director que la cooperación iberoamericana puede tener en esta parte de la agenda post-Busan. En el caso de España, por ejemplo, los fondos depositados en los organismos de cooperación iberoamericanos sirven en muchos casos para alimentar programas de cooperación Sur-Sur, funcionando como fondos triangulares regionales.

Finalmente, además de ofrecer insumos y de dar un apoyo activo a los países, los organismos iberoamericanos tendrían que utilizar su alto nivel de negociación e interlocución en foros relevantes para posicionar adecuadamente a los PRM en la agenda de desarrollo post-2015. Su plan de trabajo debería tener claras las citas internacionales en las que se discutirán estas cuestiones y los socios o espacios que pueden ser más convenientes para el logro de este objetivo. La Secretaría General Iberoamericana, la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social, la Conferencia de Ministros de Justicia Iberoamericanos y la Organización Iberoamericana de la Juventud no pueden limitarse a ejecutar sus programas operativos, sino que deben tener una estrategia para reubicarse adecuadamente en una agenda de desarrollo en transformación.

Es necesario que demuestren, frente a otros actores de cooperación, su valor añadido para promover el desarrollo y que establezcan las alianzas capaces de evitar una agenda centrada en los Países Menos Adelantados y los Estados Frágiles y Afectados por Conflictos. Cada organismo puede apoyar sus estrategias de posicionamiento en los espacios en los que interactúan habitualmente, pero también cabe pensar en un plan de acción articulado de las cinco instituciones aprovechando el Consejo de Organismos Iberoamericanos (COIB) del que forman parte.

La cooperación iberoamericana

Salvador Arriola

Secretario para la Cooperación Iberoamericana



I. La cooperación iberoamericana

La Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) atendiendo a las funciones recogidas en su Estatuto tiene el mandato de fortalecer y coordinar la cooperación iberoamericana. Para ello da seguimiento, apoyo y visibilidad a los programas y realiza evaluaciones velando por su calidad y el impacto. Cada programa es gobernado por un Comité Intergubernamental formado por representantes sectoriales de los gobiernos adheridos y cuenta con una pequeña Unidad Técnica que opera y ejecuta las acciones comunes.

En su labor de información y coordinación general, la SEGIB rinde cuentas a la Cumbre Iberoamericana a través de los veintidós Responsables de Cooperación, que son las autoridades que se ocupan de esta tarea en cada gobierno iberoamericano.

A través del intercambio de experiencias, la gestión del conocimiento, la formación y el fortalecimiento institucional, compartiendo lo que funciona y lo que no, se consigue que la actuación de los gobiernos en diversos campos de la política pública sea más efectiva y eficaz. Los planes nacionales de cada país en sectores como la alfabetización, la gestión territorial o diversos campos de la vida cultural son reforzados por estrategias regionales a las que contribuyen todos los países de la región.

Desde su inicio los programas y proyectos iberoamericanos se han orientado a conseguir resultados concretos y en los últimos cinco años esto ha supuesto una inversión de 152 millones de euros además de los recursos de los Planes Nacionales en cada ámbito sectorial, que los países articulan y fortalecen alrededor de varios Programas Iberoamericanos.

El financiamiento proviene de fuentes diversas, destacando en primer lugar las aportaciones realizadas por los gobiernos iberoamericanos en el marco de una cooperación que se caracteriza por ser intergubernamental y horizontal en la que todos los participantes aportan en función de sus capacidades y recursos.

Independientemente de los resultados concretos que se desprenden de las diversas tareas que se llevan a cabo en el ámbito de la cooperación iberoamericana, se hace fundamental destacar que la misma ha podido al identificar prioridades para la acción, involucrar a una enorme cantidad y variedad de actores e instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil, que han permitido y permiten avanzar hacia el objetivo principal, que es el de alcanzar una mayor identidad iberoamericana. Esta cuestión se observa particularmente en el peso de los programas del ámbito cultural que han tenido una importancia notable desde su creación.

Lamentablemente no se registra ni se comenta, el cómo la cooperación iberoamericana ha contribuido y contribuye a promover la integración latinoamericana. Esto es así, dado que en la mayoría de las tareas que realiza, hay países que forman parte de los diferentes procesos de cooperación e integración latinoamericana, emprendimientos que en los últimos años, previos a la constitución de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe CELAC, no se realizaban de forma regular.

Especial relevancia y mención merece el *Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur*, en particular en el contexto de nuestro seminario.

Además de su contribución a la formación de los funcionarios encargados de la cooperación, del intercambio de buenas prácticas y de cofinanciar acciones de cooperación, sobresale su tarea de recopilar, registrar y difundir la información de los más de 500 proyectos anuales de cooperación técnica, que llevan a cabo entre sí los países iberoamericanos, incluyendo, igualmente, las acciones de cooperación triangular con terceros. El informe se ha consolidado como referente a nivel internacional provocando cada día más el interés de diversos organismos regionales e internacionales por conocer a detalle, su metodología y características.

Los aportes cuantitativos y cualitativos¹ de los programas y acciones de la cooperación iberoamericana al cumplimiento de los objetivos establecidos en Guadalajara

1. En el sitio de Internet de la SEGIB, www.segib.org se puede acceder a una información completa sobre cada uno de los Programas y Proyectos.

en 1991, y la contribución a la integración de los países que la conforman, representan un activo de gran valor que debe ser preservado y consolidado a través de nuevas acciones y compromisos políticos que trasciendan la difícil coyuntura por la que se atraviesa y atiendan, igualmente, los diversos retos que implica la cada vez más tambaleante concepción y modalidades de la actual cooperación internacional para el desarrollo.

II. La actual problemática internacional y la cooperación al desarrollo

Como bien señala el Documento Base del I Congreso de Cooperación Internacional: Perspectivas Iberoamericanas, celebrado los días 26 y 27 de septiembre de 2012 en la ciudad de México, con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Secretaría General Iberoamericana “en la actualidad la emergencia constante de diversos procesos económicos, sociales y políticos en distintas regiones del mundo tienden a mostrar repercusiones inmediatas en el ámbito global. Problemas como el narcotráfico, las crisis económicas y financieras, el incremento de la pobreza se expanden, tanto en el Norte como en el Sur y, por tanto, han propiciado un dinamismo cada vez más relevante de agendas, participación de actores y búsquedas de alternativas para encontrar soluciones conjuntas a los grandes dilemas contemporáneos: seguridad, pobreza y desigualdad, migración y cambio climático entre otros”.

La cooperación internacional constituye un espacio vital donde estas realidades deben converger, para alcanzar compromisos que permitan beneficiar en mayor medida a los países en desarrollo. A pesar de los diversos ejercicios, foros deliberativos e iniciativas que se han establecido en los años recientes, existe hoy una mayor urgencia de concertar mecanismos efectivos que resuelvan de forma ordenada los retos que plantea la crisis económica mundial que impera desde 2008, y de la cual no se observa ninguna tendencia hacia su superación.

El propio Documento de Base antes referido establece que además del impacto evidente en la reducción presupuestal de los países ricos hacia la cooperación internacional, la actual crisis ha puesto en cuestión los mecanismos mundiales del gobierno y regulación de la economía, siendo de tal profundidad que lo que hace unos años parecía inimaginable, hoy se discute cotidianamente en los

periódicos: el futuro y la viabilidad misma de la Unión Europea. La gran crisis mundial es el contexto en el cual es necesario discutir la nueva agenda del desarrollo y de la cooperación internacional y su arquitectura, de modo tal que nos permita la construcción de nuevos enfoques y la puesta en práctica de agendas alternativas.

Ese precisamente fue el espíritu que prevaleció por parte de los gobiernos iberoamericanos al aprobar la nueva *Estrategia de la Cooperación Iberoamericana* en la pasada XXI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Asunción, Paraguay, como instrumento para afianzar la identidad iberoamericana.

Era preciso, después de haberse realizado el Estudio de Reforma del Sistema Iberoamericano de Cooperación en 2010, revisar la primera versión de la estrategia adoptada en 2007, a fin de considerar los cambios habidos en la región, así como los registrados en el contexto de la cooperación internacional para el desarrollo.

Es interesante y sobre todo relevante que el llamado a elaborar una nueva versión de la *Estrategia de la Cooperación Iberoamericana*, haya concitado el interés y compromiso de todos los países latinoamericanos que participan en los diferentes esquemas de integración, que, como sabemos, se sustentan a veces en diferentes objetivos y prioridades.

Los Programas, Iniciativas y Proyectos Adscritos que forman parte de la cooperación iberoamericana, así como las tareas de la SEGIB en relación con los mismos, constituyen el principal alcance de la nueva estrategia, podemos convenir que la misma, cuenta por lo que hace a sus principios y objetivos, con compromisos que se adecuan a la nueva visión que debe contener la cooperación entre países con distinto grado de desarrollo, sirviendo de ejemplo a otros emprendimientos que se realizan a nivel multilateral.

Así lo confirman sus objetivos y características, los cuales igualmente se aplican al *Manual Operativo de la Cooperación Iberoamericana 2010*, instrumento que define, orienta y da seguimiento a las tareas que realizan los Programas, los Proyectos Adscritos y las Iniciativas.

A continuación, se describen de forma apretada algunos de los objetivos y características referidos.

1. La cooperación se orientará al fortalecimiento de la identidad iberoamericana a través de acciones conjuntas en el campo cultural, científico, educativo, social y económico.
2. La solidaridad será el motor de la cooperación, que está basada en el compromiso voluntario para enfrentar juntos los retos del desarrollo, la vulnerabilidad de nuestros países frente a factores internacionales adversos y que actúa sin condicionalidades.
3. Los Programas, Iniciativas y Proyectos Adscritos contribuirán al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
4. Se atenderá la especificidad y heterogeneidad de los países de la región, la mayor parte de renta media, lo que requiere adaptar las modalidades e instrumentos de la cooperación iberoamericana.
5. Los países actúan de forma horizontal al tomar decisiones y orientar a los Programas y se comprometen con el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur y triangular.
6. Se buscará la complementariedad con otros organismos regionales e internacionales con los que se establecerá una estrecha coordinación, evitando duplicar esfuerzos y recursos.
7. Los Programas, Iniciativas y Proyectos Adscritos buscarán cuando sea pertinente, la financiación y la participación en ellos de actores sociales, empresas, sindicatos, ONGs y universidades en coordinación con los gobiernos de la región.

Como veremos más adelante, ante los principales desafíos de la cooperación iberoamericana en el cercano futuro, el avance hacia los objetivos antes enumerados, será fundamental para fortalecer la identidad iberoamericana. En particular, ante esta difícil coyuntura, de reducción de los recursos financieros al desarrollo por un lado y de la confusión y proliferación de iniciativas a nivel regional e internacional, sin coordinación alguna, por otro.

“América Latina enfrenta múltiples retos para lograr un desarrollo con igualdad y sostenibilidad, entre ellos: una limitada capacidad para implementar políticas contra-cíclicas a fin de reducir la vulnerabilidad, continuas brechas en innovación y productividad para el crecimiento con igualdad, insuficientes avances en la reducción de la pobreza y la desigualdad, sistemas tributarios regresivos, cambios en la tendencia demográfica, rezagos en la agenda de igualdad de género, desafíos en materia de cambio climático y uso de energías renovables”².

2. Ver, documento base, conversatorio I: gobernanza del Sistema de Cooperación Internacional. Primer Congreso Internacional: Perspectivas Iberoamericanas, 26-27 septiembre, México D.F. Instituto Mora/RIACI.

Por otra parte, la región continúa siendo afectada por la ya tradicional aplicación del criterio del ingreso per-cápita, en un momento en que los recursos destinados a la Ayuda Oficial al Desarrollo continúan reduciéndose.

Basados en dos de los objetivos consensuados en la *Estrategia de la Cooperación Iberoamericana* adoptada en la Cumbre de Asunción, Paraguay, en 2011, pueden y deben construirse en el corto plazo, prioritarias líneas de acción por parte de los países iberoamericanos, con el fin de enfrentar tales desafíos.

El primero de los objetivos que deben guiar la acción futura es el que se refiere a buscar la complementariedad con otros organismos regionales e internacionales con los que se debe establecer una estrecha coordinación, evitando duplicar esfuerzos y recursos.

Se acaba de dar un importante paso en ese sentido, al aprobarse en el Trigésimo Cuarto Periodo de Sesiones de la CEPAL en San Salvador, la *Resolución sobre Cooperación Sur-Sur*, que por un lado reconoce que para elaborar un conjunto de indicadores de medición del impacto económico y social de dicha cooperación, la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL deberá tener en consideración los trabajos adelantados en el marco del *Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur* de la Secretaría General Iberoamericana.

Por otra parte, la resolución solicita que se elabore una propuesta de coordinación con las diversas entidades que actualmente se ocupan del tema en América Latina y el Caribe, con el fin de generar sinergias y complementariedades y evitar la duplicidad de esfuerzos.

Para tal propósito, se convoca una reunión de coordinación en el primer semestre de 2013.

Sin duda, en este tema se avanza hacia el objetivo señalado, y el ejemplo de lo acordado en la CEPAL debe ser extendido a las otras prioridades de la cooperación iberoamericana, es decir, a las tareas puntuales que se llevan a cabo en los Programas y Proyectos Adscritos.

La SEGIB debe emprender la identificación de sus principales prioridades a futuro y contrastarlas con aquellas que llevan a cabo los distintos organismos regionales y subregionales de América Latina, principalmente, respecto de las que emprenderá

la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC. Todo lo anterior, para de forma coordinada, avanzar en la suma de esfuerzos.

Debe, por tanto, iniciarse un proceso virtuoso para identificar la complementariedad que debe establecerse entre los citados organismos y la SEGIB, que tendrá la virtud de realizar ejercicios similares en espacios que América Latina prioriza, como es el caso de la Cumbre UE-América Latina y el Caribe.

El segundo de los objetivos de la *Estrategia Iberoamericana* que debe ser columna vertebral de las tareas futuras es aquel que señala, que los Programas, Iniciativas y Proyectos Adscritos deben buscar cuando sea pertinente, la financiación y la participación en ellos de actores sociales, empresas, sindicatos, ONG y universidades, en coordinación con los gobiernos de la región.

La pertinencia de dar sentido práctico al contenido del objetivo señalado está hoy más justificada que nunca. La reducción de la cooperación española en los próximos años tendrá, en las labores y acciones de los distintos Programas y Proyectos Adscritos, ciertamente sensibles efectos.

Previamente señalábamos que los aportes de tales Programas y Proyectos Adscritos a la Conferencia Iberoamericana, los colocan como el principal activo de la misma, el cual debe ser preservado y consolidado a través de nuevos compromisos políticos que trasciendan la actual coyuntura. Todos debemos reconocer que la cooperación española ha sido esencial en la consecución de tales logros, que toda Iberoamérica ha contribuido a los mismos y que los campos de la cultura, la cohesión social, la ciencia, la innovación y el desarrollo económico seguirán siendo las características de dicha voluntad.

Teniendo en cuenta lo anterior, en la pasada reunión de los Responsables de Cooperación, celebrada en Madrid, en julio pasado, realizada junto con los funcionarios de los Programas y Proyectos Adscritos, se reconoció que dada la alta dependencia de la contribución de España, se contempla que los países de mayor capacidad aporten mayores recursos, así como que todos los países independientemente de su nivel de renta se deben comprometer a contribuir con recursos económicos, técnicos o humanos.

Se habló igualmente de las diferentes opciones de financiamiento alternativo, así como de entre otros, de las posibles modificaciones si fuera el caso, de la situación jurídica de los citados Programas o Proyectos Adscritos.

El mensaje más importante que registró la reunión de referencia, a la luz de la difícil situación, no solo financiera que atraviesan varios de los programas, fue el decidir la elaboración por parte de la SEGIB, de un documento, Hoja de Ruta, que contenga indicaciones precisas que permitan que dichos Programas y Proyectos Adscritos, cumplan mejor con los objetivos que les han establecido.

La Hoja de Ruta abordará los temas de: financiamiento y cuestiones administrativas; personalidad jurídica; inserción en las políticas públicas y coordinación institucional. Este último tema es de particular importancia, ya que, como se registra de tiempo atrás, de que los³ “Programas de cooperación son dirigidos por entidades gubernamentales dependientes de la autoridad ministerial, sin embargo, esta cadena de mando no funciona automáticamente y con frecuencia los Programas padecen una desvinculación entre la toma de decisiones políticas y la indispensable dotación de recursos presupuestarios”.

Por otra parte, se incluirá en la Hoja de Ruta, las características y condiciones que debería tener una plataforma que promueva la gestión de la cooperación como un sistema, como una red de redes.

Finalmente, la Hoja de Ruta deberá contemplar también, los espacios y acciones en que desarrollarán su labor, así como las sinergias que deben concretarse en los Programas, en los Proyectos Adscritos y entre ambos ejercicios.

El avance que se procura en la llamada Hoja de Ruta permitirá no solo reforzar el accionar de la cooperación iberoamericana, ratificando su condición multilateral y horizontal sino, al propio tiempo, contribuir con otras tareas, a renovar la cooperación iberoamericana.

Previo al ejercicio arriba indicado, deberán en primer lugar ratificarse las prioridades temáticas que abordan los Programas y Proyectos Adscritos, así como la adecuación de los mismos a las nuevas realidades. En ese sentido, deberán ubicarse igualmente los efectos directos e indirectos de la reducción en el aporte financiero de España, en cada uno de ellos.

3. Jorge Alberto Lozoya: *La Miel de la Piedra. Reflexiones sobre la Invención de Iberoamérica*, Lunwerg, editores - Secretaria de Cooperación Iberoamericana, SECIB, 2003.

La cooperación iberoamericana ha demostrado detectar y trabajar temas de singular importancia para la región. Las tareas de la misma no deben quedar únicamente en aquellas que hemos señalado en este documento, es decir, las de dinamizar su acción en torno a la realidad que dicta la cooperación multilateral actual y de realizar un ejercicio de fondo, respecto del accionar de sus principales instrumentos como lo son los Programas y los Proyectos Adscritos.

De forma breve listaremos algunas cuestiones que si bien son abordadas por la SEGIB, deberían contener mayores alcances y formar parte de la renovada cooperación iberoamericana que todos buscamos.

- Nos referimos a la necesidad de darle contenido y voluntad política al objetivo señalado en la nueva *Estrategia de la Cooperación 2011*, de incorporar, en definitiva, en las diferentes actuaciones la equidad de género y a la dimensión de etnia. Lamentablemente, el Fondo Indígena duerme el sueño de los justos perdiéndose oportunidades valiosas en la contribución que debe realizar.
- En el mismo sentido, priorizar y avanzar en la línea ya iniciada por la SEGIB de formalizar acciones en favor de la población afrodescendiente de Iberoamérica.
- En los últimos años, se han destacado muy diversas experiencias en el importante tema de la innovación social, tema en el que la SEGIB y la CEPAL emprenderán un ejercicio que permita registrar y difundir tales prácticas, que se generan gracias a la labor de diferentes actores sociales.
- Por otra parte, deberá darse renovado aliento al pleno aterrizaje del *Espacio Iberoamericano del Conocimiento*, a través del reforzamiento del Foro Iberoamericano de Responsables de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.
- La singularidad y buen ejemplo que representa el *Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur* debe servir de puente con otras regiones, en particular, con el Caribe y con algunos procesos de integración de otros continentes.
- Un tema que la SEGIB debe seguir procurando y sobre todo ampliando su cobertura de acción es el de la migración, el cual cuenta, además, con una instancia apropiada, como lo es el Foro Iberoamericano de Migración y Desarrollo.
- En la nueva definición de prioridades y estrategias para alcanzar una renovada cooperación iberoamericana, la SEGIB debe ampliar su conocimiento y contacto con los muy variados actores que aparecen en la escena internacional y regional, así como dar puntual seguimiento a las diferentes modalidades de la cooperación descentralizada, en sus vertientes, Norte-Sur, Sur-Sur, triangular, multilateral y transfronteriza.

- Herramienta principal que deberá acompañar permanentemente el futuro de la cooperación iberoamericana será el de la visibilidad de la misma, a través de los diferentes canales y medios de acercamiento con la sociedad. Se debe llenar el vacío que actualmente impide identificar y valorar las diversas acciones que los Programas y Proyectos Iberoamericanos llevan a cabo, para continuar en el camino que nos conduzca hacia la identidad iberoamericana que procuramos.

Balance y perspectiva de la cooperación iberoamericana en materia de justicia: la experiencia de la COMJIB

Marisa Ramos Rollón

Coordinadora General de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos



En el marco de la reflexión existente sobre la cooperación iberoamericana, que trata de ofrecer claves acerca del estado actual y de las perspectivas de la cooperación que se lleva a cabo con y entre los países de esta región, se considera pertinente hacer una valoración de las acciones que están llevando los organismos iberoamericanos, con el fin de ofrecer un balance de la cooperación realizada por estas instituciones y de analizar sus ventajas comparativas, sus límites y su contribución a la mejora de la calidad de la ayuda en el contexto post-Busan. Para ello, el trabajo que realiza la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB) se constituye en un exponente privilegiado de un tipo de cooperación, marcada por una seña de identidad sectorial, en este caso en el ámbito de justicia, y geográfica, el espacio iberoamericano.

Esta reflexión girará en torno a dos inquietudes: primero, la valoración de la eficacia de los programas e iniciativas que ejecuta la COMJIB como reflejo de esta cooperación iberoamericana; y segundo, la discusión en torno a las ventajas y límites de este organismo en el marco del papel del sistema iberoamericano en el actual contexto post-Busan y en el futuro contexto post-2015.

I. Balance de las acciones de la COMJIB en el marco de la cooperación iberoamericana

En lo que se refiere al balance de las acciones de la COMJIB, y con la cautela derivada de la dificultad de valorar desde dentro de la propia organización la eficacia de programas e iniciativas que se están llevando a cabo a cabo en los últimos años, se puede,

sin embargo, apuntar algunos rasgos útiles para valorar estas acciones, algunos de ellos genuinos de la COMJIB, pero otros sin duda extrapolables a otros organismos iberoamericanos.

En el contexto de estos organismos iberoamericanos, la COMJIB representa a las instituciones del sector justicia en la región, específicamente a los Ministerios de Justicia. Es un organismo internacional creado en 1992 que celebra reuniones plenarias de ministros de Justicia cada dos años. La última se celebró en México D.F., los pasados días 21 y 22 de octubre de 2010.

La COMJIB tiene como objetivo la promoción de las políticas públicas del sector de justicia, así como la cooperación entre países para la mejora de la justicia con un compromiso de servicio público hacia el ciudadano. Para ello, utiliza diferentes instrumentos, entre los que cabe destacar dos:

- *La creación de acuerdos jurídicos interministeriales*, de forma que se establezcan marcos comunes de actuación para la región, se aprueben estándares de calidad y compromisos de cumplimiento por parte de los ministerios, o se firmen convenios bilaterales, subregionales o regionales que favorezcan la cooperación y la armonización de normas y políticas de los países en las áreas de mayor interés.
- *La puesta en marcha de programas de cooperación*, a través de la creación de grupos de trabajo integrados por varios países, en los que actúan en ocasiones como transferentes de buenas prácticas y en otras como receptores, compartiendo experiencias y promoviendo estrategias conjuntas de mejora de la justicia, a partir de modalidades de cooperación catalogables como Sur-Sur y/o de cooperación triangular.

Aunque la COMJIB se creó en 1992, funcionando desde entonces como foro político, fue en 2006 cuando empezó a realizar acciones que podrían considerarse acciones de cooperación al desarrollo. A este cambio de estrategia contribuyó de forma decisiva, sin duda, a la constitución de un fondo fiduciario que aporta la cooperación española como un elemento más de la apuesta de España por fortalecer y potenciar el espacio iberoamericano, apuesta que fue especialmente intensa en la etapa 2006-2010.

La COMJIB ha desarrollado una serie de líneas de trabajo en los últimos años, definidas en torno a las prioridades marcadas en cada una de las Conferencias Plenarias celebradas hasta ahora: acceso a la justicia, derechos humanos, reforma penal y civil,

nuevas tecnologías en la administración de justicia, lucha contra la delincuencia organizada y reforma de los sistemas penitenciarios. En la última plenaria celebrada en México en octubre, con el fin de adaptar las acciones de la COMJIB al nuevo contexto de calidad de la ayuda, se incorporaron como criterios que marcarían la estrategia a seguir en los años sucesivos, la necesidad de la concentración de acciones y la coordinación y división del trabajo en relación al que realizan otros organismos, principios más necesarios que nunca en el contexto de severas restricciones presupuestarias del aporte español. Como resultado de esta reorientación de estrategia, se redujeron las líneas de trabajo de siete a cuatro: acceso a la justicia, lucha contra la delincuencia organizada, nuevas tecnologías en la administración de justicia y reforma de los sistemas penitenciarios.

En el marco de estas líneas de trabajo, en estos años la COMJIB ha avanzado en la consecución de algunos logros:

- *Acceso a la justicia.* Se promovió la creación de un *Programa Iberoamericano de Acceso a la Justicia*, aprobado en la Cumbre de Mar del Plata (Argentina) en 2010. Participan en el Programa Brasil, Chile, Ecuador, España, México, Paraguay, Perú y República Dominicana. En el marco de este programa se han elaborado herramientas para el diseño integral de políticas de acceso a la justicia, de autodiagnóstico y de definición de políticas orientadas a determinados grupos vulnerables, como la población afrodescendiente o indígena. Se está trabajando en estos momentos en la elaboración de protocolos en atención a víctimas de violencia de género y en el ámbito de juventud.
- *Delincuencia Organizada.* En la Plenaria de Ministros se aprobaron unas *Recomendaciones para iniciar procesos de armonización legislativa en torno a cuatro delitos*, para los cuales se consensuó un único tipo penal: trata y tráfico de seres humanos, asociación ilícita, blanqueo de capitales y tráfico de drogas. En estos momentos se está trabajando en la armonización de los tipos penales de ciberdelito y corrupción de funcionarios. En el caso de ciberdelito, se está promoviendo la adopción de un convenio iberoamericano que regule este ámbito, que presenta serias debilidades y déficits en su tratamiento tanto a nivel nacional en los países de la región como internacionalmente. Además, se promoverá la generación de acuerdos, a nivel de convenio iberoamericano, para la creación y funcionamiento de equipos conjuntos de investigación (que ya está avanzado a nivel de Mercosur), así como la posible ampliación del *Convenio de Extradición Simplificada*, firmado entre Argentina, Brasil, España y Portugal en noviembre de 2010, bajo el impulso de la COMJIB.

De igual forma, en esta línea la COMJIB está llevando a cabo un ambicioso proyecto, en colaboración con el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y con apoyo del Fondo España-SICA, sobre *Armonización de la Legislación Penal en la lucha contra el crimen organizada en Centroamérica y República Dominicana*, a través del cual se está avanzando de forma significativa en la armonización de nueve tipos penales y trece instrumentos procesales relacionados con la delincuencia organizada y que se realiza en el marco de la Estrategia de Seguridad en Centroamérica y República Dominicana. Como resultado de este proyecto, se ha aprobado ya un Marco Normativo Armonizado a proporción de las instituciones del sector justicia de los países centroamericanos y de República Dominicana, marco sobre el cual se tendrá que realizar las adaptaciones normativas en cada uno de los países. Asimismo, se ha propuesto el inicio de la tramitación de una Orden Centroamericana de Detención, cuya aprobación resultará un paso decisivo en la lucha contra la delincuencia y la violencia en la región.

- *Nuevas tecnologías en la administración de justicia.* En este ámbito de trabajo, la COMJIB ha avanzado en la aprobación del *Convenio iberoamericano sobre el uso de la videoconferencia en la cooperación internacional entre sistemas de justicia*, que fue aprobado en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Mar del Plata de diciembre de 2010, firmado por trece países, con la adhesión posterior de México, y ratificado hasta el momento por tres. Este convenio constituye un hito en un ámbito en el que la regulación es un requisito indispensable para poder facilitar la incorporación de esta tecnología en un contexto cada vez marcado por la transnacionalización de procesos judiciales. Asimismo, se ha creado el *Portal Iberoamericano de Justicia Electrónica*, que ofrece información acerca de los recursos de justicia electrónica que ofrece cada país, así como los recursos compartidos entre varios países.
- *Reforma de los sistemas penitenciarios.* Esta línea constituye una prioridad para casi todos los países de la región; de hecho, en varios de ellos la situación de los sistemas penitenciarios se encuentra al borde del colapso, por la situación de calamidad y hacinamiento en la que se encuentran. Desde la COMJIB, como respuesta a esta prioridad, se ha trabajado en la elaboración de estándares de derechos humanos en prisión y en guías de implementación de medidas alternativas a la prisión y en el tratamiento de género en las cárceles. Además, en estos momentos se está trabajando en la elaboración y eventual aprobación de Protocolos de Construcción de Infraestructuras Penitenciarias con perspectiva de derechos humanos. En esta línea se han promovido varias iniciativas de cooperación Sur-Sur y triangular, ya que con el apoyo español se han impulsado proyectos de

intercambio de experiencias entre Argentina-Paraguay, Argentina-Guatemala, Portugal-Colombia y Portugal-República Dominicana.

- *Observatorio Iberoamericano de la Justicia*. Además de estas líneas, es objetivo de la COMJIB seguir desarrollando el Observatorio Iberoamericano de la Justicia, que nutra con datos estadísticos y con buenas prácticas el estado de la justicia en la región. Este observatorio ya está activo en la web de la COMJIB.

Tomando en cuenta la experiencia acumulada y las lecciones aprendidas de lo ya realizado, pero también asumiendo que las circunstancias actuales derivadas de la situación de crisis económica mundial y que afecta especialmente a la principal fuente de apoyo económico de la COMJIB, la cooperación española, la actual estrategia de la COMJIB enfatiza en alguno de los siguientes principios:

- La voluntad de continuar siendo fundamentalmente un foro político, marcando el énfasis, sin embargo, en la faceta que como tal foro puede tener el intercambio de experiencias en términos de políticas, programas, proyectos, e iniciativas. Por tanto, la apuesta por el apoyo a políticas públicas, más necesario que nunca, requiere seguir insistiendo en la necesidad de consolidar y fortalecer la dimensión del organismo como ámbito de intercambio político.
- El compromiso por promover los avances conjuntos, la armonización de procesos, la promoción de instrumentos jurídicos comunes y las respuestas conjuntas a procesos transnacionales. Cada vez más, muchos de los problemas a los que tienen que hacer frente los gobiernos trascienden sus fronteras nacionales y requieren cooperación, coordinación y armonización con las políticas de los gobiernos de otros países, especialmente con aquellos con los que más procesos se comparten, bien por razones de vecindad o bien por otro tipo de razones, sean estas culturales, históricas o lingüísticas. Específicamente se requieren la promoción de instrumentos jurídicos y políticos comunes en el ámbito del combate a la delincuencia organizada.
- El énfasis por la definición estratégica de prioridades, ya que en un marco de restricciones presupuestarias se requiere ser especialmente eficaz y eficiente, determinando los ámbitos más estratégicos y catalíticos para desarrollar acciones que apunten o potencien otros procesos de cambio y que, por tanto, redunden en mejoras sustantivas para la ciudadanía.
- La promoción del trabajo con otros socios, de acuerdo a criterios relativos a sinergias y división del trabajo en el ámbito de la cooperación al desarrollo, para la integración (SICA, MERCOSUR) y para el trabajo específico en el sector justicia (Cumbre Judicial, AIAMP, EJM, Eurojust, UNODC).

II. Ventajas y límites del trabajo de la COMJIB en el marco del potencial de la cooperación iberoamericana

El trabajo que realiza la COMJIB presenta, por tanto, algunas ventajas comparativas en relación al que llevan a cabo otros actores de la cooperación al desarrollo, así como el que realizan otros organismos internacionales. Este valor añadido se podría concentrar en tres aspectos clave que caracterizan su razón de ser y sus acciones:

- *Dos señas de identidad que se complementan y refuerzan.* La COMJIB dispone de una doble seña de identidad, la geográfica, Iberoamérica, y la sectorial, la justicia. Y ambas son complementarias y se refuerzan mutuamente. La combinación entre lo geográfico y lo sectorial responde en este caso a una realidad: la justicia iberoamericana. Los países de la región comparten características en el plano jurídico-institucional, así como problemas que hacen especialmente útil el trabajo de un organismo iberoamericano como la COMJIB. Los sistemas judiciales de la región son similares y proceden de un mismo ordenamiento jurídico, el que aportó España en la época colonial. Además, han mantenido procedimientos judiciales similares, así como una cultura jurídica y política común. Y además, desgraciadamente, también los países de la región comparten desafíos que se pueden resumir en altos índices de violencia, sobre todo en algunas regiones, en una importante debilidad del Estado de derecho y de las instituciones que lo conforman, y en unos niveles de impunidad intolerables en muchos países.
- *Transnacionalización de los problemas a los que se enfrentan los gobiernos.* Además de compartir problemas de ámbito nacional, el fenómeno de la globalización y la transnacionalización ha dado como resultado una interrelación de problemáticas que trascienden las fronteras nacionales. Cada vez los ciudadanos viajan más, se relacionan con sus vecinos en todos los ámbitos, y cada vez son mayores los conflictos derivados de este incremento. La justicia y la seguridad son bienes públicos regionales cuya provisión no es tarea únicamente de los Estados nacionales, sino que requieren de políticas comunes y/o armonizadas, así como de instituciones supranacionales que faciliten su provisión. Y más aún cuando muchos de los delitos son claramente transnacionales, como los distintos tráficó ilícitos: drogas, trata, armas, órganos, bienes culturales, la corrupción o el ciberdelito. Por tanto, los gobiernos no pueden hacer frente por sí solos a los retos a los que tienen que enfrentarse en estos momentos los sistemas de justicia, sino que necesitan mecanismos para coordinar sus acciones y para hacer posible la cooperación. Por tanto, organismos supranacionales como la COMJIB resultan muy útiles en este

contexto de interrelación, especialmente pertinente en una realidad como la iberoamericana.

- *Rasgos de la organización y de la metodología de trabajo de la COMJIB.* La COMJIB realiza sus acciones a través de dos modalidades de cooperación:
 - Promoción de mejoras en las políticas públicas mediante el intercambio de conocimiento y experiencias, según el modelo de cooperación Sur-Sur y triangular.
 - Promoción de instrumentos normativos de distinto rango, de carácter transnacional, especialmente en el ámbito de la lucha contra la delincuencia organizada, pero no solo.

Todo ello se lleva a cabo con la participación e implicación de los equipos técnicos de los Ministerios de Justicia, como metodología de trabajo de la COMJIB, que combina una estructura de gestión muy liviana y reducida en personal, con la implicación y participación de los técnicos locales. Esta característica, la flexibilidad, facilita igualmente la adaptación a circunstancias cambiantes en los Ministerios, especialmente a la inestabilidad de las políticas que se realizan, caracterizadas por una alta volatilidad en los nombramientos y en las prioridades de políticas públicas definidas por los gobiernos.

A esta metodología le favorece, igualmente, el hecho de ser la COMJIB un organismo de carácter político, es decir, un foro político, que incorpora de forma natural y sin aspavientos el principio de apropiación por parte de los gobiernos de los países de la región. Los mandatos políticos recibidos no solo reflejan la priorización de líneas de acción que debe llevar a cabo la COMJIB, sino que contribuye a implicar a estos mismos gobiernos, a través de sus técnicos, en las acciones llevadas a cabo y a implicar a sus equipos en el diseño pero también en la gestión de las mismas.

III. Perspectivas de la COMJIB y del sistema iberoamericano en la agenda de desarrollo post-Busan

La comunidad iberoamericana y especialmente el sistema iberoamericano tienen mucho que aportar al actual debate internacional sobre la agenda de la ayuda, y especialmente sobre el debate acerca de su calidad. El sistema iberoamericano presenta algunas características genuinas que permiten contribuir a enriquecer este debate,

desde la óptica de las modalidades que se están llevando a cabo en la cooperación en la región o de los sectores prioritarios. De esta forma, la región iberoamericana puede contribuir, a partir de su trayectoria y reflexión, a superar también algunos de los límites de esta Agenda de Eficacia de la ayuda. Y en este ámbito, la cooperación que se realiza en algunos sectores, como los de la justicia y la seguridad, también pueden resultar útiles como espacios acumuladores de experiencias y de propuestas en torno a las que debería orientarse la cooperación al desarrollo.

La cooperación iberoamericana que llevan a cabo los organismos iberoamericanos tales como la COMJIB presenta algunas ventajas en lo que se refiere a la aplicación de los principios que rigen el debate sobre la eficacia de la ayuda, desde la Declaración de París a los más reciente acuerdos alcanzados en Busan. Específicamente, hay algunas características de esta cooperación que facilitan especialmente la realización de una cooperación que respete y aplique los principios de apropiación y alineamiento. También se facilita la aplicación del principio de coordinación entre donantes.

En relación al principio de apropiación, el hecho de que los gobiernos formen parte del núcleo mismo de decisión de los organismos iberoamericanos y que, como en el caso de la COMJIB, estén implicados en la propia definición de prioridades y en la gestión de las acciones, resuelve casi de forma natural la necesidad de la apropiación por parte de los países socios. Esto hace factible trabajar lo que Busan denomina las asociaciones horizontales para el desarrollo, así como los marcos de gestión compartidos. El apoyo a las políticas públicas deja de ser una necesidad, en tanto organismos como la COMJIB realizan el acompañamiento y reforzamiento de las políticas públicas que los propios gobiernos, a través de sus ministros de Justicia, transforman en prioridades y en mandatos. De igual forma, se facilita el principio de alineamiento de políticas, en tanto que el uso de sistemas nacionales de gestión de políticas públicas resulta sencillo cuando se acompañan los procesos que han sido definidos por los propios países y que luego serán gestionados por los propios países a través de sus técnicos.

De igual forma, el principio de coordinación entre donantes también resulta relativamente fácil de alcanzar en organismos iberoamericanos de carácter sectorial en tanto que el liderazgo y la implicación de los propios países garantiza la coordinación y una identificación clara y nítida, así como la división del trabajo necesaria para promover la eficacia de la ayuda. Aún así, se producen situaciones de solapamiento entre agencias y organismos que no siempre los países pueden resolver, producto, la mayor

parte de las veces, de la competencia por la movilización de recursos y de la falta del conocimiento técnico suficiente en las agencias para dividir eficazmente el trabajo.

Finalmente, la gestión por resultados y la rendición mutua vienen derivadas de la propia condición del organismo iberoamericano de ámbito sectorial, que debe rendir cuentas ante sus principales, los ministros, de las acciones realizadas para el cumplimiento de los mandatos recibidos. Además, las condiciones de un organismo ágil y pequeño como la COMJIB obliga a la selección de prioridades y a la cautela en los recursos, con el fin de destinarlos adonde de forma más clara se puedan conseguir resultados. Asimismo, el hecho de ser un foro político que tiene que rendir cuentas de los mandatos y los recursos recibidos hace más necesaria que nunca la gestión por resultados.

Sin embargo, también estos organismos presentan algunos límites en lo que se refiere a las posibilidades para seguir la Agenda de Eficacia de la Ayuda. Estos límites se derivan tanto de las debilidades del propio desajuste entre lo iberoamericano y la agenda de desarrollo a nivel mundial como del desajuste entre la cooperación en el ámbito de algunos sectores y esta misma agenda. La región iberoamericana no ha conseguido trasladar el debate sobre el fortalecimiento institucional, el apoyo a políticas públicas y el debate más general sobre el apoyo a la democracia de forma suficientemente intensa y extensa en la Agenda de Eficacia de la Ayuda y del Desarrollo. Y esta debilidad de la agenda, donde el refuerzo institucional y de políticas aparece de forma marginal o tangencial, supone una carencia en cuanto a los principales debates actuales en materia de desarrollo en la región:

- Por una parte, la Agenda la Eficacia de la Ayuda resulta especialmente rígida frente a la realidad latinoamericana, marcada por la inestabilidad de las políticas y de los gobiernos. Sin duda la cooperación Sur-Sur sirve de forma más clara y nítida para afrontar esta realidad.
- Tampoco la Agenda de Eficacia resuelve adecuadamente el debate, que se hace muy vivo en el ámbito de organismos iberoamericanos como la COMJIB, sobre la tensión entre la necesaria concentración de las acciones y la igual necesidad de fragmentar la ayuda en acciones puntuales pero catalíticas y que pueden servir de palanca a procesos de transformación y cambio de mayor calado.
- La necesidad de desligar la ayuda como principio incuestionable puede colisionar, en determinadas situaciones, como acciones poco útiles o poco eficaces, cuando no se combinan determinadas estrategias de cooperación con estrategias políticas en la misma dirección. El dilema entre desligar la ayuda y la coherencia de

políticas queda de manifiesto en algunas de las COMJIB, en las que el vínculo entre política exterior y política de desarrollo es mucho más complejo que lo que se viene reflejando en la Agenda de la Eficacia de la Ayuda. Los organismos iberoamericanos pueden ayudar a resolver el manejo de esta complejidad existente entre las políticas públicas sectoriales y las políticas de desarrollo, ayudando además a identificar actores y aliados. Y en este sentido, el debate sobre la calidad de la ayuda acaba resultando demasiado general y abstracto, de forma que el trabajo sectorial no encuentra fácil acomodo en el mismo. Quizá exista una importante desvinculación entre la agenda de desarrollo y las agendas sectoriales coordinadas que realizan organismos como la COMJIB. El sector de la justicia tiene su propia agenda, que se apoya además en compromisos internacionales, y al sector le cuesta seguir la Agenda de Eficacia de la Ayuda, de la misma forma que sucede al contrario. Se requieren más vasos comunicantes, más pedagogía de los principios de la ayuda, más seguimiento y más confianza mutua.

- Se requiere, igualmente, poner en valor los espacios regionales como ámbitos idóneos para llevar a cabo la cooperación actual que requieren los países en diferentes niveles de desarrollo, inmersos en asociaciones para el desarrollo cada vez más horizontales. Por la posibilidad de pensar y diseñar políticas juntos, de coordinar y armonizar acciones, de generar oportunidades para el cambio y de desarrollar economías de escala especialmente necesarias en contextos de crisis económica, el regionalismo encaja de forma muy adecuada los rasgos de esta *renovada cooperación*.

La cooperación en el marco de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social

Adolfo Jiménez Fernández

Secretario General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social



La Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) es un organismo internacional, técnico y especializado, que tiene como finalidad promover el bienestar económico y social de los países iberoamericanos y de todos aquellos que se vinculan por los idiomas español y portugués, mediante la coordinación, intercambio y aprovechamiento de sus experiencias mutuas en Seguridad Social y, en general, en el ámbito de la protección social.

I. Actividades de cooperación en Iberoamérica

De acuerdo con sus fines, la cooperación que realiza la organización con los países e instituciones iberoamericanos se refiere esencialmente a las actividades y programas siguientes:

Programa de impulso a las políticas de Seguridad y Salud Laboral, mediante la elaboración de la Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo (EISST), instrumento básico en el que la OISS en cooperación con los interlocutores sociales y administración viene trabajando desde 2006, tratando de establecer de forma consensuada el marco general y compartido en el que se desarrollen las políticas de prevención y protección frente a los riesgos profesionales en la región a medio y largo plazo (2010-2013). Una tarea que en 2009 fue tratada en la VII Conferencia de Ministros de Trabajo y Seguridad Social celebrada en Lisboa que, además de avalar su contenido, decidió su elevación a la XIX Cumbre Iberoamericana que recogió en su Programa de Acción "... endosar la Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo, instando a la Organización Iberoamericana de Seguridad Social

a que prosiga son sus trabajos dirigidos a su desarrollo y aplicación”. En este sentido, la EISST pretende, en un marco de coparticipación de los agentes sociales y administraciones, la sensibilización de la sociedad en general, haciéndola más partícipe y comprometida en lo referente a la prevención de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, contribuyendo a la promoción de la cultura preventiva que posibilite la reducción de la siniestralidad laboral, en semejanza al efecto de la estrategia europea en esta materia. En coincidencia con la EISST se ha aprobado la Estrategia Argentina de Salud y Seguridad en el Trabajo 2011-2015, así como se ha suscrito un acuerdo sobre esta materia sobre la base de la Estrategia entre la Administración y los interlocutores sociales en Costa Rica. Por su parte la OISS, en su página web, ha creado un observatorio con indicadores de siniestralidad y parámetros de prevención y protección de interés, que permite hacer un análisis de la situación en materia de prevención de riesgos, así como un procedimiento de autoevaluación en materia de prevención en la PYMES.

Asesoramiento a los procesos de integración regional y gestión del Convenio de Seguridad Social del MERCOSUR a través del programa BUSS, que persigue una agilización en la tramitación de los expedientes y documentación del Convenio.

Los programas de adultos mayores y discapacidad, de dimensión multilateral en el ámbito iberoamericano, en general relacionados con programas que han surgido y/o considerados su conveniencia de desarrollo en las Cumbres Iberoamericanas y reuniones ministeriales.

En cuanto al Programa del Adulto Mayor está dirigido a generar un espacio de trabajo conjunto en el que las organizaciones responsables de la atención a los adultos mayores en los países de la comunidad iberoamericana avancen en el análisis de la situación y en la identificación de las necesidades y demandas de las personas mayores y/o en situación de dependencia, contribuyendo así a la mejora de la calidad de vida de la población mayor en la región a través del desarrollo de los dispositivos de protección social y de atención de las situaciones de dependencia.

Sobre este extremo, en la XX Cumbre Iberoamericana de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno (Declaración de Mar del Plata, de la que forma parte integrante el Programa de Acción) se acordó instruir a la SEGIB para que trabaje en conjunto con la OISS, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y CEPAL/CELADE en la preparación de un programa iberoamericano que, como continuación del encuentro y el estudio encomendados por la Cumbre de San Salvador, aborde la situación de

los adultos mayores en la región, con el objetivo de mejorar su protección. Así, la XXI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Asunción, Paraguay, 2011), aprobó, a través del Programa de Acción y en cumplimiento de los mandatos de las cumbres anteriores la puesta en marcha del *Programa Iberoamericano sobre la Situación de los Adultos Mayores en la Región* con el objetivo de conocer y mejorar la situación de este colectivo en los países de la comunidad iberoamericana. En este sentido, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social viene trabajando intensamente con la Secretaria General Iberoamericana en diferentes actividades encaminadas a mejorar la calidad de vida de las personas en la etapa de la senectud, para lograr una mayor y mejor atención de los adultos mayores, la promoción de hábitos de vida saludable, la atención y seguimiento a personas con factores de riesgo, el acceso a la salud de los adultos mayores, la promoción del envejecimiento activo, la mejora de las condiciones de accesibilidad del entorno, la promoción de la autonomía personal y la atención de las necesidades de las personas mayores en situación de dependencia.

En desarrollo del programa los representantes de los países de la Conferencia Iberoamericana adheridos a este (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, España México, Paraguay y Uruguay), en reunión llevada a cabo en la ciudad de Montevideo el 6 de marzo de 2012, constituyeron el Comité Intergubernamental del *Programa de Cooperación Iberoamericano de Adultos Mayores* y aprobaron el reglamento de su funcionamiento.

En lo que se refiere al *Programa sobre Discapacidad*, señalar que las personas con discapacidad suponen el 15% del total de la población global de acuerdo con el *Informe Mundial sobre Discapacidad 2011* (Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial), aunque esta cifra podría ser mayor en algunas zonas.

En Iberoamérica sigue predominando, en términos generales, la falta de legislaciones que regulen en debida forma el acceso a la formación y la adaptación de puestos de trabajo, de información y sensibilización del sector privado sobre la contratación de personas con discapacidad, así como de transportes accesibles; circunstancias que dificultan la integración laboral de las personas con discapacidad, por lo que cerca del 80% de ellas en edad de trabajar se encuentran desempleadas.

La integración laboral de este colectivo es fundamental para la lucha contra la discriminación y la reducción de la pobreza, al tiempo que es factor importante en la generación de riqueza, mediante el desarrollo humano y económico que promueve

una mayor cohesión social y bienestar de la comunidad en general. La generación de ingresos les permite, de igual forma, un mayor desarrollo profesional, integración social y empoderamiento como miembros de pleno derecho de la sociedad. En este sentido, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, a través del *Programa sobre Discapacidad* busca fomentar el intercambio de buenas prácticas, entre los gobiernos de Iberoamérica que quieran adherirse al programa, de legislaciones y políticas activas de inserción laboral de personas con discapacidad en los países de la región.

El programa pretende, entre otras acciones, establecer un estado de situación sobre la realidad existente en materia de empleo de personas con discapacidad en la comunidad, identificando las medidas exitosas, el impacto de las políticas de cuotas de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad en los sectores público y privado, el uso de cláusulas sociales, los incentivos fiscales a la contratación, la adaptación de puestos de trabajo, la formación ocupacional, los servicios de orientación laboral especificados para este colectivo.

De igual forma, se estudiará las normas de la Seguridad Social existentes y su efecto en el empleo de las personas con discapacidad (compatibilidad entre pensiones —por discapacidad y empleo— modificaciones por contratación, etc.).

En relación con estos dos programas se está desarrollando el proyecto de creación del Centro Iberoamericano para la Autonomía Personal y Ayudas Técnicas (CIAPAT), cuyo primer centro en Buenos Aires es ya una realidad.

El Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos, instrumento de información comparada que recoge una descripción general de los sistemas de Seguridad Social vigentes en los respectivos países, y cuadros comparativos de la estructuración de tales sistemas. Su origen se encuentra en el mandato de la primera Conferencia Iberoamericana de Ministros y Máximos Responsables de Seguridad Social, y el posterior aval de las distintas Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno.

Además de las actividades de cooperación recién mencionadas, la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social tiene también las siguientes líneas de trabajo:

- *Asistencia y apoyo técnico a la modernización de la gestión de los sistemas de Seguridad Social*, a través de asesorías técnicas y visitas interinstitucionales dirigidas a divulgar las buenas prácticas en materia de gestión de los sistemas de protección social entre las instituciones.

- *Acción formativa* de dirigentes y gestores a través de los máster que se imparten conjuntamente con la Universidad de Alcalá de Henares en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social, en Prevención y Protección de Riesgos Laborales, en Dirección y Gestión de Servicios de Salud y de Planes y Fondos de Pensiones, combinando la enseñanza a distancia, a través de aula virtual, con una fase presencial en la sede de la Organización en Madrid. Enseñanzas que se complementan con cursos de diplomados sobre especialización en gestión de prestaciones económicas de la Seguridad Social, de recaudación de los recursos del sistema y de técnicas actuariales y financieras aplicables a la previsión social, así como con la formación específica a cargo de los Centros de Acción Regionales y Delegaciones Nacionales de la OISS (Cono Sur, Andino, Centroamérica y Bolivia) que se imparten sobre materias según petición de las instituciones. Por último, señalar la actividad de formación sobre cuestiones en relación con la atención de los adultos mayores y gestión de los instrumentos internacionales (Convenios) de Seguridad Social que la OISS desarrolla en el Centro de Cartagena de Indias y de Montevideo en cooperación con la AECID, cursos que tienen una especial demanda entre los expertos y gestores de las instituciones.
- *Actividades de estudio, debate e investigación*, mediante reuniones y comisiones técnicas interinstitucionales.

II. El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social

El *Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social* es una experiencia pionera que tiene como objetivo garantizar los derechos de los trabajadores migrantes iberoamericanos y sus familias a obtener una pensión contributiva de vejez, invalidez o supervivencia en un espacio común, la Comunidad Iberoamericana, del que forman parte veintidós países de América Latina, Caribe y la Unión Europea. Se trata, efectivamente, de una experiencia pionera porque, por vez primera, se plantea lograr un acuerdo en materia de Seguridad Social en un ámbito en el que no existe una previa asociación política que facilite el sustrato jurídico que podría darle apoyo. Por tal razón, el proceso de elaboración del convenio ha exigido la participación de todas y cada una de las partes. Su posterior ratificación o, en su caso adhesión, precisará su incorporación como legislación interna de cada uno de los Estados-parte a través de los procedimientos constitucionales y legales que les sean propios. Y, en cierto modo, es también pionera porque se trata no solo de lograr el acuerdo entre países

que aplican en su ámbito interno modelos de Seguridad Social muy diferentes entre sí, en una región del planeta en la que conviven sistemas financiados a través de la capitalización individual de las aportaciones, con sistemas de reparto puro y modelos mixtos que, en paralelo o por tramos, aplican ambas técnicas de financiación, sino también porque la cobertura, la extensión o la intensidad de las prestaciones presentan, igualmente, un abanico muy amplio de diferencias.

Sin embargo, esa misma disparidad hace, si cabe, más necesario un convenio de este tipo en una zona del mundo en la que los movimientos migratorios son especialmente intensos, afectando según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) a más de veinticinco millones de personas, y que tan solo en el orden interno, es decir, entre países de Iberoamérica, la CEPAL establecía, en 2007, una cifra de más de cinco millones y medio de personas que trabajaban y residían en un país iberoamericano distinto del de su origen y que se verían directamente beneficiadas por el Convenio, al igual que lo serían todas aquellas que en el pasado o en el futuro se encontrarán en una situación similar, de los más de 600 millones de personas que componen la comunidad iberoamericana. Esta necesidad se veía, además, agravada por la carencia de convenios bilaterales o multilaterales de menor entidad que el proyectado que pudieran darle cobertura. En el ámbito bilateral, de los 231 convenios cruzados posibles entre los 22 países iberoamericanos, tan solo están en vigor poco más de 50, apenas un 20 por ciento del total, muchos de ellos con un ámbito de aplicación muy reducido y, en la práctica, tan solo cuatro países concentran más del 70 por ciento de esos convenios vigentes, lo que deja excluidos a la mayor parte de los estados de la región.

En el ámbito multilateral se cuenta con la experiencia previa del Acuerdo Multilateral del MERCOSUR, en vigor desde 2007, y la Decisión 583 de la Comunidad Andina, Instrumento Andino de Seguridad Social, de 2004, aún cuando nunca ha llegado a entrar en vigor. En ambas experiencias, la OISS tuvo una amplia intervención, e incluso participa en la gestión del Acuerdo de MERCOSUR, y en cierto modo, constituyen el germen del *Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social*, pero aún así resultan claramente insuficientes y de ahí la idea de abordar este nuevo y más completo instrumento.

Desarrollo del convenio. La iniciativa de este convenio parte de la V Conferencia Iberoamericana de Ministros y Máximos Responsables de la Seguridad Social celebrada en Segovia en 2005, unánimemente acogida por la XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, que tuvo igualmente lugar en España, en Salamanca,

ese mismo año y que encomendó a la Secretaría General Iberoamericana y a la Organización Iberoamericana de Seguridad Social los trabajos necesarios para su implementación.

Se inicia a partir de entonces un proceso muy rico de intercambio de experiencias, de elaboración de propuestas, de análisis, debate y búsqueda de soluciones que, con la inestimable colaboración de los gobiernos e instituciones de Seguridad Social de los países implicados y tras múltiples borradores y varias reuniones técnicas, culmina en 2007, cuando la VI Conferencia Iberoamericana de Ministros y Máximos Responsables de la Seguridad Social aprueba por unanimidad el texto definitivo del convenio en la ciudad de Iquique, en Chile. Texto que, también en 2007, es adoptado igualmente por unanimidad por la XVII Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile y que, en ese mismo acto, fue ya suscrito por doce de los países participantes en la cumbre.

Entra así el convenio en una segunda fase en la que, por una parte, los países firmantes deben someter el texto a ratificación parlamentaria de acuerdo con su legislación interna, puesto que se trata de un acuerdo multilateral entre países, que a pesar de estar unidos por importantes lazos históricos, culturales, económicos y sociales no dispone de una estructura jurídico-política común, como es el caso de la Unión Europea. Y, por otra parte, y en paralelo con ese proceso, se inicia a su vez y con la misma metodología el de la elaboración del Acuerdo de Aplicación del Convenio, norma de desarrollo necesaria para su efectiva vigencia, cuyo texto fue aprobado en 2009 por la VII Conferencia de Ministros y Máximos Responsables de la Seguridad Social, en Lisboa, y acogido por la XIX Cumbre Iberoamericana celebrada en Estoril (Portugal).

Contenido del convenio. Se trata de un convenio de coordinación de legislaciones nacionales que, partiendo del más absoluto respecto a las mismas, así como de la vigencia de los convenios bilaterales cruzados existentes entre los veintidós países de la Comunidad Iberoamericana, viene a complementar estos últimos extendiendo y completando su ámbito de acción y, en su caso, incorporando las nuevas realidades existentes. De manera que cuando en un mismo supuesto sean aplicables tanto el convenio multilateral como un convenio bilateral vigente entre dos países, se aplicarán las disposiciones que resulten más favorables al beneficiario.

El ámbito material de aplicación del *Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social* abarca las prestaciones económicas contributivas de invalidez, vejez,

supervivencia y las derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Mientras que se excluyen expresamente las prestaciones no contributivas, las de asistencia social y las reconocidas a favor de víctimas de guerra. Se excluyen también las prestaciones sanitarias, dadas las mayores dificultades de coordinación en este campo, pero el propio convenio recoge la posibilidad de que dos o más Estados parte del mismo puedan ampliar entre ellos este ámbito material de aplicación, inscribiendo los acuerdos bilaterales o multilaterales alcanzados en el anexo previsto a tal efecto.

El convenio recoge y respeta plenamente los principios generales comúnmente aceptados en los instrumentos de coordinación en materia de Seguridad Social en el ámbito internacional y que constituyen también la base de los Reglamentos Europeos 883/04 y 987/09. Contempla así el convenio el principio de igualdad de trato, extendiendo su ámbito de aplicación a cualquier persona que esté o haya estado sujeta a la legislación de uno o varios Estados parte del mismo, con independencia de su nacionalidad, así como a sus familiares beneficiarios y derechohabientes. Enlaza así con los nuevos Reglamentos europeos y la doctrina de los Tribunales de Justicia, al no limitar su campo de aplicación por razones de nacionalidad.

El principio de unicidad de la legislación aplicable también se encuentra recogido en el convenio mediante la aplicación de la norma general *lex loci laboris*, es decir, determinando que, salvo excepciones, la legislación a aplicar será la del país donde se realiza el trabajo. Las excepciones a este punto son también las habitualmente admitidas: transporte aéreo y marítimo, pesca en empresas mixtas, funcionarios públicos, personal diplomático o a su servicio o cooperantes, con las peculiaridades propias de cada supuesto. Se recoge además como excepción el caso de la realización de trabajos cualificados cuando el trabajador, por cuenta propia o ajena, es trasladado por su empresa o se traslada para llevarlo a cabo, a otro Estado parte durante un periodo máximo inicial de doce meses que, cuando se trata de trabajadores por cuenta ajena, podrán excepcionalmente prorrogarse por otros doce meses.

También el principio de conservación de los derechos adquiridos y el pago de prestaciones en el extranjero están ampliamente recogidos en el convenio, de manera que las prestaciones reconocidas por un Estado parte no podrán ser objeto de reducción, modificación, suspensión o retención —con la única excepción de los costes de transferencia, en su caso— porque el beneficiario resida en otro Estado parte y le serán hechas efectivas en este último. En el supuesto de que residiera en un tercer país no parte del convenio, el trato que reciba debe ser el mismo que el que el país que reconoce la prestación otorgue a sus propios nacionales.

El principio de conservación de los derechos en curso de adquisición se contempla igualmente, de manera que si las cotizaciones efectuadas en un único Estado parte no son suficientes para alcanzar el derecho a la prestación, se aplica la totalización de periodos, es decir, cada Estado parte implicado considerará como cotizados en él la totalidad de los periodos de cotización acreditados en cualquier otro, determinando así la pensión teórica que hubiera correspondido, de la que pagará la parte proporcional al tiempo efectivamente cotizado en él (*prorrata temporis*). Por el contrario, si con las cotizaciones acreditadas en un Estado parte fueran suficientes para obtener la pensión, esta se reconocerá directamente, sin perjuicio de que el beneficiario pueda solicitar la totalización de si le fuera más beneficiosa. Además, dada la disparidad de modelos de financiación existentes en la comunidad iberoamericana, el convenio prevé expresamente su aplicación a los regímenes de capitalización individual, destinándose en su caso los saldos acumulados en las cuentas personales a financiar la pensión que corresponda y aplicando, también en estos sistemas, la totalización de periodos cotizados para la consecución de pensiones mínimas. La transferencia de fondos de capitalización entre Estados no se regula en el convenio pero sí se prevé la posibilidad de que los Estados parte puedan establecer bilateralmente acuerdos y mecanismos en tal sentido.

Por último el principio de cooperación entre las respectivas administraciones de seguridad social está igualmente recogido, tanto en el convenio como en su Acuerdo de Aplicación, con gran amplitud. Incluyendo la posibilidad de transmisión electrónica de datos y documentos cuando así lo acuerden las partes bilateralmente o de forma obligada si lo dispusiera el Comité Técnico Administrativo del Convenio al que se atribuyen, entre otras, las funciones de fomentar el uso de las nuevas tecnologías, la modernización de los procedimientos y la adaptación a los intercambios electrónicos del flujo de informaciones.

Aplicación del Convenio. Para su aplicación efectiva es necesario que los países firmen el convenio, lo ratifiquen, depositen el instrumento de ratificación en la SEGIB a través de la OISS y suscriban el Acuerdo de Aplicación. En la actualidad el convenio ha sido rubricado por quince países, once de ellos ya lo han ratificado sus órganos legislativos, de los cuales nueve ya han depositado el instrumento de ratificación, habiendo suscrito el Acuerdo de Aplicación: Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Paraguay y Uruguay, en donde ya está en vigor el convenio desde 1 de mayo de 2011. La previsión es que se vayan incorporando progresivamente el resto de los países de la comunidad iberoamericana. En este sentido, la VIII Conferencia de Ministros de Empleo y Seguridad Social aprobó por unanimidad “Alentar la ratificación del

Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social por todos los países de la comunidad iberoamericana y la firma de su Acuerdo de Aplicación en los países que aún no lo han suscrito, y que su normativa jurídica interna lo permita, y proceder al seguimiento de la marcha del mismo en los países en los que ya existe plena aplicación” (Declaración de Madrid, punto 20).

Se trata ahora, por tanto y en primer término, de apoyar la aplicación efectiva del convenio entre esos siete países. En tal sentido, el artículo 23 del convenio prevé la creación de un Comité Técnico Administrativo integrado por representantes de las autoridades competentes de todos los estados en los que el convenio está en vigor. Este comité está ya constituido desde marzo de este mismo año, dispone de un estatuto de funcionamiento y viene ya operando en su fundamental misión de “posibilitar la aplicación uniforme del Convenio” y resolver las cuestiones administrativas o de interpretación derivadas del mismo, tarea que ha tenido su primera plasmación en la aprobación (provisional) de los formularios y modelos a utilizar por los ciudadanos e instituciones gestoras para la tramitación de sus prestaciones. La Secretaría Técnica de este Comité, de acuerdo con los estatutos aprobados, la ejerce la OISS.

Conclusión. En definitiva, el *Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social*, que ya se está aplicando en siete países, a los que se irán incorporando progresivamente los restantes de la Comunidad Iberoamericana, acoge la totalidad de los principios internacionales comúnmente aceptados y resulta plenamente homologable con otros similares y, singularmente, con los Reglamentos Europeos vigentes. Por ello, es factible pensar que en un futuro a medio o largo plazo será posible buscar vías de interrelación entre ambos instrumentos que llevara a contemplar la posibilidad de extender el ámbito protector de los respectivos sistemas de Seguridad Social a más de mil millones de ciudadanos de Europa y América. En este sentido cabe recordar el comunicado final del “Encuentro Unión Europea, América Latina y Caribe sobre coordinación de regímenes de Seguridad Social: reunión de Ministros y Máximos Responsables de Seguridad Social”, de 13 y 14 de mayo de 2010 en Alcalá de Henares (Madrid), en el que se destacaba la conveniencia de que la globalización mundial tenga en cuenta los elementos necesarios de cohesión social, desarrollando normas de coordinación en materia de Seguridad Social, y a la vez constataba, en aquella fecha, la próxima entrada en vigor del *Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social*, hoy ya una realidad, experiencia de coordinación interregional de sistemas, en la que participan Estados miembros de la UE y países de América Latina. En dicho Encuentro se propuso: “Invitar a la Comisión Europea y la Organización

Iberoamericana de Seguridad Social a que promuevan un encuentro o reunión técnica conjunta para un mejor conocimiento de los nuevos reglamentos comunitarios y del nuevo *Convenio Iberoamericano de Seguridad Social* y de sus implicaciones y posible interrelación y comuniquen los progresos realizados a los ministros y máximos responsables de la UE y LAC” (punto 12 del Comunicado final).

Balance, retos y desafíos de la cooperación iberoamericana en materia de juventud

Esther Martín

Técnica del Área de Cooperación de la Organización Iberoamericana de Juventud

Silvia Ramírez

Responsable de las actividades relacionadas con la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes en la Organización Iberoamericana de Juventud

Javier Ruiz

Responsable de Formación de la Organización Iberoamericana de Juventud



I. Retos para una eficaz política de cooperación iberoamericana en materia de juventud

Este año, la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) está celebrando sus primeros veinte años de vida institucional. A lo largo de este tiempo los programas y proyectos ejecutados por la organización se han convertido en un potencial estratégico para la formulación de políticas de juventud y para el fomento de la institucionalidad gubernamental en materia juvenil. Así como, también las diferentes acciones desarrolladas han estado orientadas al mejoramiento del conocimiento de la realidad de las y los jóvenes, a generar mecanismos que garanticen sus derechos y a la promoción de la participación juvenil como instrumento de apoyo para la gobernabilidad democrática en la región.

Hoy en día, en Iberoamérica residen aproximadamente 160 millones de jóvenes entre los 15 y 29 años, es decir, uno de cada cuatro o cinco iberoamericanos. Aun cuando el peso específico de la población joven ha comenzado a disminuir en términos relativos, la cifra —en números absolutos— alcanzada entre 2011 y 2012 es la más alta en la historia demográfica y esta tendencia solo comenzará a declinar a partir de 2020-2030. Además de este peso demográfico, debemos considerar la capacidad

de innovación, adaptación y movilidad de este sector de población para entender su protagonismo en los procesos de desarrollo social, económico y político de Iberoamérica. Por esto, el éxito de estos procesos depende, directamente, de brindar las condiciones que posibiliten el desarrollo integral de las personas jóvenes, tanto para la actual generación como para las generaciones de jóvenes venideras.

Esta afirmación se basa en análisis y en sólidos argumentos bajo los cuales podemos asegurar que, desde un punto de vista estratégico, invertir en el desarrollo de las personas jóvenes es una de las decisiones de gobierno y de la sociedad en general más pertinentes; especialmente, por el lugar que tiene esta población en los desafíos centrales de los países: generación de empleo, durabilidad del sistema sanitario, viabilidad del sistema de pensiones, sostenibilidad del medio ambiente, competitividad de la economía y fortalecimiento de la democracia, entre otros tantos.

Como hemos señalado anteriormente, la tendencia que se observa en el crecimiento demográfico de Iberoamérica implica que en una o dos décadas, y en lo sucesivo, la región deberá afrontar también una población cuantiosa de la tercera edad. Hacia 2050, y si la tasa de fertilidad sigue decreciendo, habrá más personas de la tercera edad que niños. Es importante que la población adolescente y joven de hoy día cuente con las capacidades económicas, educativas, sanitarias y culturales para abordar adecuadamente esta situación. Otra cuestión importante a considerar es el hecho de que las personas jóvenes actúan como “eslabón” entre las generaciones, de forma que al invertir en su educación y salud se transmiten las bases para superar la pobreza y gozar del derecho al desarrollo.

Como es sabido, el éxito de las políticas de reducción de la pobreza es mucho mayor cuando en su enfoque se incluyen a adolescentes y jóvenes, como han venido haciendo desde hace cuatro décadas los países del Sudeste Asiático (Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong). Por tanto, la inversión realizada durante una etapa clave del desarrollo de la persona, en este caso, la juventud, conduce a la formación de adultos instruidos, sanos y productivos, que se encuentran en capacidad de decidir sensatamente sobre sus propias vidas y de incidir favorablemente en su entorno familiar y social inmediato. De esta manera, aportarán elementos efectivos que contribuyen al abatimiento de la pobreza y de las desigualdades.

En los países de la región iberoamericana se requiere con urgencia políticas de juventud de largo alcance, políticas de Estado. No obstante, convendría realizar un ejercicio de priorización, pues todo no se puede hacer a la vez. Y, en el marco de esas

prioridades, valdría la pena considerar la calidad de la educación y la cobertura de la educación terciaria; la atención a la salud específica de las y los jóvenes; la generación de empleos dignos y la superación de la precariedad contractual; la participación y la educación para la sostenibilidad del medio ambiente; la seguridad ciudadana de los propios jóvenes; el perfeccionamiento del sistema democrático con la participación de la juventud y el aprovechamiento de las oportunidades de la sociedad del conocimiento, entre otras.

La presencia de un segmento considerable de población joven en edad productiva, en combinación con una reducción de la población dependiente, representa un dividendo, un plus, un bono demográfico; pero, aprovechar este dividendo o bono tiene un plazo perentorio. Depende de tomar acciones positivas antes de que se convierta en deuda social. Esto significa que Iberoamérica tiene que avanzar decididamente en el diseño de políticas públicas de inclusión social para este grupo de población, tanto para aprovechar su potencial como para revertir los rezagos que condicionan a muchos a una vida sin acceso al desarrollo. Y, en este nuevo escenario global, la cooperación Sur-Sur podría ser una alternativa decisiva.

Como hemos señalado, en Iberoamérica hay 160 millones de personas jóvenes. Jóvenes, iguales y diferentes, que tienen como una de sus principales características a la diversidad: desde estudiantes o trabajadores en edad temprana, hasta aquellos que no estudian ni trabajan; las y los que viven en el campo o los que viven en las zonas urbanas. Por tanto, una primera premisa a tener en cuenta es que las políticas y programas llevados a cabo por nuestra organización y por otras entidades que trabajan en estos dominios solo serán eficaces si se toma en cuenta la diversidad sociodemográfica que a la vez es una de las riquezas de la juventud.

Es decir, como señala el artículo 5º de la *Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes*, políticas, programas y proyectos que no admitan ninguna discriminación fundada en la raza, el color, el origen nacional, la pertenencia a una minoría nacional, étnica o cultura, el sexo, la orientación sexual, la lengua, la religión, las opiniones, la condición social, las aptitudes físicas o la discapacidad, el lugar donde se vive, los recursos económicos o cualquier otra condición o circunstancia personal o social del joven que pudiese ser invocada para establecer discriminaciones que afecten la igualdad de derechos y las oportunidades al goce de los mismos.

En esto último radica uno de los principales retos que ha tenido la OIJ en estos años y que ha marcado la diferencia respecto a otros programas y proyectos llevados a cabo

en Iberoamérica. Como veremos más adelante, la OIJ ha tratado de “incluir” en sus iniciativas a todas las “juventudes”, sin discriminación alguna. Como una prueba de ellos está el apoyo que ha dado al tratamiento de las juventudes indígenas y afrodescendientes y a la creación de una entidad de ámbito iberoamericano que las agrupe y represente¹. No obstante, la organización es consciente de que se trata de una tarea difícil; lo cual no es óbice para detenernos en este empeño de contribuir a la consolidación de sociedades más inclusivas en la región, a través de la integración y del reconocimiento de las y los jóvenes como sujetos de derechos y actores estratégicos del desarrollo.

Así también, a lo largo de este tiempo la OIJ ha desarrollado un importante rol en la articulación de estrategias conjuntas en materia de juventud entre los propios países de la región, fomentando la cooperación Sur-Sur merced a un número considerable de actuaciones que han apoyado el fortalecimiento institucional de las diferentes instancias gubernamentales competentes en juventud a través de misiones oficiales y asistencias técnicas, las cuales progresivamente se articularon con la estrategia programática de la OIJ. Entre ellas, cursos de formación, estudios, encuestas, encuentros especializados, programas específicos sobre juventud, acciones de acompañamiento e incidencia política, información, comunicación, construcción de redes sociales, entre otras. Como organismo internacional gubernamental que actúa en el ámbito iberoamericano, la OIJ ha puesto en marcha acciones a partir de significativos mandatos de las cumbres iberoamericanas de jefes de Estado y de gobierno y/o de las conferencias de ministros, ministras y responsables de juventud, como el diseño e implementación del *Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de América Latina (PRADJAL)*, el proceso de firma y ratificación de la *Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes*, el desarrollo del *Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud*, el *Plan Andino de Prevención de Embarazo Adolescente* o el reciente lanzamiento de la *Primera Encuesta Iberoamericana de Juventudes (EIJ)*, entre otros.

El Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de América Latina (PRADJAL, 1995-2000). El programa fue la primera iniciativa de esta naturaleza que se ejecutó en la región y permitió, en primer lugar, el desarrollo de un conjunto de estudios y diagnósticos para conocer la realidad de la población juvenil; pero también facilitó un importante desarrollo de acciones formativas y asistencias técnicas a nivel nacional

1. La Organización Iberoamericana de Juventud propuso y apoyó la creación de la *Red Iberoamericana de Juventudes Indígenas y Afrodescendientes (REJINA)* en el marco de un curso de formación realizado en el Centro de Formación de la Cooperación Española, en la Ciudad de Antigua (Guatemala) en el año 2007.

y regional, contribuyendo a mejorar los conocimientos en la materia y la capacidad técnica de los funcionarios/as de las estructuras gubernamentales de juventud de la región. Sin duda, ello motivó una primera reacción en diversos sectores sociales y particularmente del Estado, generando el despliegue de políticas públicas y de planes de juventud en Iberoamérica. Algunas de ellas, en consonancia con los modelos y acuerdos adoptados en las diferentes actividades que se realizaron durante el *Año Internacional de la Juventud (1985)*, promovidas por Naciones Unidas, pero que hasta entonces no se habían podido implementar en América Latina.

En este punto, hay que reconocer el apoyo y colaboración recibido por parte de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), el Instituto de la Juventud de España (INJUVE), entre otras instituciones; así como también, la colaboración de especialistas y expertos en materia de juventud y de otras disciplinas afines que contribuyeron con su experiencia y saber a consolidar los programas formativos en el marco de esta primera gran iniciativa de cooperación iberoamericana en materia de juventud.

*La Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes*². Es, sin duda, el proyecto que mayor trascendencia ha generado a la organización y quizá el legado más importante para el conjunto de las y los jóvenes iberoamericanos. Se trata del primer instrumento jurídico internacional que reconoce los derechos de la población juvenil y que marca un antes y un después en términos de legislación internacional. No solo es un hecho histórico por garantizar derechos. Es algo más, pues se sustenta en el compromiso con el desarrollo y la participación de la juventud en la sociedad, en el ámbito de un gran espacio de paz y prosperidad que queremos construir y que se llama Comunidad Iberoamericana de Naciones.

Para la OIJ, a modo de balance, la Convención Iberoamericana ha tenido un significado particular, pues para su elaboración fue necesario realizar más de 300 reuniones de trabajo en los 21 países de la región, lo cual permitió posicionar a la organización en todos los escenarios nacionales e internacionales. Pero la Convención ha sido y es, sustantivamente, algo más. El proceso de elaboración de la Convención Iberoamericana, vigente desde el 1 de marzo de 2008, facilitó la cooperación entre todos los Estados de la región, quienes se vieron inmersos, durante cerca de ocho años, en la tarea de impulsar y sacar adelante el único tratado internacional de

2. Fue suscrita por 16 países del ámbito iberoamericano. Actualmente la han ratificado 7 Estados.

carácter iberoamericano existente hasta el momento y el primero orientado a jóvenes³. Igualmente, la Convención Iberoamericana ha generado la elaboración y la presentación de *Informes Nacionales de Aplicación* sobre el avance en el cumplimiento de los compromisos como Estados parte de la Convención; la conformación del *Sistema Iberoamericano de Seguimiento al cumplimiento de la Convención*; la creación de la *Comisión Experta*, conformada por juristas de alto nivel y reconocida experiencia en temas de derechos humanos, juventud y Derecho internacional que asesoran a la Secretaría General de la OIJ en materia de derechos; la formación de técnicos de diferentes instituciones gubernamentales, en materia de derechos y juventud; y la puesta en marcha de una línea de investigación centrada en legislación en materia de juventud y de la Convención Iberoamericana. Pero lo más destacado ha sido el hecho de que las y los jóvenes, hoy en día, cuentan con una herramienta que les vincula, que les une, que les inspira, dentro del marco de la Ley, a la hora movilizarse y exigir sus derechos. Concretamente, la Convención es un valioso instrumento que permite “mejorar la visibilización” del joven como sujeto de derechos y como actor estratégico en la sociedad.

*El Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud*⁴. Ha logrado orientar y perfilar un espacio de colaboración para la consolidación de alianzas y acuerdos que posibiliten la generación de escenarios con condiciones de equidad y solidaridad entre los países, para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas de juventud. Es una Hoja de Ruta con una serie de alternativas para los Estados que procuran incidir más y mejor en nuevas formas estratégicas de articulación de políticas orientadas a mejorar la condición y la calidad de vida de sus jóvenes, con participación de los propios jóvenes. En la medida que los Estados hagan suyo este instrumento, se mejorará la articulación a nivel regional, especialmente en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, programas y proyectos, a partir de las buenas prácticas y de las experiencias exitosas que en Iberoamérica se han aplicado en los últimos años.

El Plan Andino de Prevención de Embarazo Adolescente (*PLANEA*)⁵ se ha constituido en el marco orientador para las políticas públicas, programas y modelos de intervención para enfrentar el embarazo adolescente en la Subregión Andina y Chile, fortaleciendo al tejido social juvenil con el fin de que este pueda integrarse

3. También existe la *Carta Africana de Derechos de los Jóvenes*.

4. Fue aprobado en la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (San Salvador, 2008).

5. El Organismo Regional Andino de Salud - Convenio Hipólito Unanue (ORAS-CONHU) y los Ministerios de Salud de cada uno de los países de la región son sus principales responsables.

como un actor fundamental para el desarrollo y formulación de estas políticas. Es una estrategia interinstitucional que logra involucrar a varios organismos que, además de socios, dan acompañamiento técnico y financiero. De esta, actúan conjuntamente la OIJ, el Fondo de Poblaciones de las Naciones Unidas (UNFPA), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el Organismo Regional Andino de Salud Convenio Hipólito Unanue (ORAS-CONHU), Family Care Internacional (FCI), Ministerios de Salud y, en algunos casos, organismos oficiales de juventud.

La propuesta partió de la premisa de que uno de los factores que incide en la agudización del embarazo adolescente es el precario acceso a una salud sexual y reproductiva satisfactoria y al insuficiente acceso a los servicios de salud con carácter amigable por parte de los y las jóvenes adolescentes. Por lo tanto, uno de los objetivos, por no decir el principal, es contribuir a disminuir las brechas de acceso a servicios de salud en este segmento de la población, promoviendo el ejercicio de los derechos humanos, incluidos los sexuales y reproductivos, la equidad social y de género, con enfoque intercultural y participación social. En otras palabras, el *PLANEA* se encuentra estructurado bajo el enfoque de derechos, el cual, a su vez, implica el reconocimiento y el abordaje transversal, por parte de los programas y políticas que se implementen en el marco de este plan, del enfoque diferencial. De tal manera que variables como género, edad, raza/etnia y urbano/rural, que ocasionan desventajas en el orden social, puedan ser intervenidas de manera afirmativa. Cabe señalar que a nivel regional se han realizado investigaciones, diagnósticos de la situación y otras publicaciones para ahondar en la problemática y el impacto social⁶.

También es bueno inferir que con este programa se ha mejorado la calidad de las políticas públicas sobre salud sexual y reproductiva para adolescentes y jóvenes en la subregión, así como que se cuenta con programas y servicios de salud amigables y de calidad con adolescentes que abren nuevas prioridades de planificación en la atención diferenciada de los jóvenes y en la participación de estos. Como uno de los logros más reconocidos, hay que destacar que se han constituido Consejos Consultivos de Jóvenes en Chile, Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia, tanto a nivel nacional y regional. Asimismo, se ha constituido el Comité Andino de Jóvenes y Adolescente a nivel

6. OIJ-CEPAL-UNFPA: *Reproducción adolescente y desigualdades en América Latina y el Caribe: un llamado a la reflexión y a la acción*, OIJ, 2009; *Participar para Prevenir. Sistematización de las experiencias de los consejos de adolescentes y jóvenes para la prevención del embarazo adolescentes no planificado*, OIJ 2012; *SEX-EDUCATE*, OIJ, 2011, Guía formativa para promocionar la participación juvenil desde la diversidad cultural y movilidad en los derechos sexuales y reproductivos, y prevención del embarazo adolescente en la Subregión Andina.

subregional andino; fortaleciendo, empoderando y uniendo a jóvenes de cualquier género, de todos los niveles territoriales y estratos económicos, poniendo en contacto a organizaciones juveniles así como plataformas y redes nuevas y las ya existentes; se han construido planes de acción ampliando el directorio de organizaciones juveniles e identificación de actores estratégicos para la generación de alianzas; se han formado a jóvenes y adolescentes en salud sexual y reproductiva, soberanía del cuerpo, derechos sexuales y reproductivos, educación sexual, *advocacy* e incidencia política, liderazgo, representatividad, comunicación, interculturalidad, entre otros contenidos; se ha conseguido un posicionamiento en el marco del plan andino pero también en espacios relacionados con agendas juveniles y derechos sexuales y reproductivos.

*El Programa Regional de Gobernabilidad y Fortalecimiento de las Juventudes Partidarias Iberoamericanas*⁷. Se puso en marcha con el objetivo general de fortalecer internamente a las organizaciones juveniles de los partidos políticos a través de prácticas de participación democrática y se implementó contando, para tal efecto, con 33 organizaciones juveniles políticas pertenecientes a seis países iberoamericanos (R. Dominicana, Panamá, El Salvador, Nicaragua, Colombia y Ecuador), los cuales han sido beneficiarias directas del mismo, incidiendo en el trabajo de alrededor de 900 jóvenes que ha participado de manera práctica de las distintas actividades y talleres del programa e incidiendo sobre un espectro que gira en torno a los 600.000 jóvenes militantes y afiliados a las organizaciones.

Además de estos ejes de trabajo, la organización lleva a cabo otros programas con el fin de abarcar todos los temas y ámbitos que inciden, de una u otra manera, en la vida de las y los jóvenes. De todos ellos, no se puede dejar de mencionar el Programa Formativo que ha permitido en estos veinte años capacitar a directivos, funcionarios y técnicos de organismos oficiales de juventud y de instancias gubernamentales, no gubernamentales y de la sociedad civil que trabajan en temas relacionados con las y los jóvenes de los 21 países iberoamericanos en técnicas de diseño, implementación y evaluación de políticas, programas y proyectos de juventud y otras materias afines, constituyendo una gran red de especialistas, docentes y facilitadores que son un potencial importante en la región. Siendo quizá, uno de los testimonios de lo que ha sido la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur promovidas por la OIJ, con el apoyo de otros organismos internacionales, agencias de cooperación, empresas privadas, instituciones académicas y los gobiernos de la región, con la participación de los propios jóvenes.

7. Fue un proyecto ejecutado por la OIJ con apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en 2010 y 2011.

También es importante destacar otras iniciativas destinadas a conocer la realidad juvenil como ha sido el *Informe Iberoamericano de Juventud*, que la OIJ, conjuntamente con la CEPAL, elabora y publica cada cuatro años y el proyecto de la *Primera Encuesta Iberoamericana de Juventudes*, lanzada en el segundo semestre de 2012.

Finalmente, destacar la importancia que ha tenido para la OIJ el trabajo orientado a promover la participación de las y los jóvenes. Para la organización, la participación juvenil es la columna vertebral para la construcción de las políticas públicas de juventud. Pues, realizar políticas con y para la juventud es un principio básico para materializar los éxitos y los logros de manera eficaz. En este sentido, la OIJ ha impulsado desde su creación, la constitución y/o el fortalecimiento institucional de diferentes redes juveniles. Llegando a promover, en 2008, la creación del *Espacio Iberoamericano de Juventud (EIJ)*, que es el único ente iberoamericano que agrupa a las principales plataformas asociativas juveniles y a las más importantes organizaciones de jóvenes que trabajan en la región, constituyéndose en un importante aliado de la organización a la hora de proponer e implementar iniciativas en Iberoamérica.

Estas son algunas de las principales acciones que ha ejecutado o ejecuta la organización y, sin duda, los retos y las dificultades motivadas por problemas, endógenos y exógenos, no han estado ausentes.

La creación de la OIJ partió, en gran medida, de las ideas y acuerdos resultantes del Año Internacional de la Juventud (1985) que permitió poner sobre la agenda política de los países todos los temas que, de una u otra manera, afectaban a la juventud. En ese contexto, la OIJ ha sabido orientar su estrategia programática en torno al tratamiento de enfoques diferenciados, como la perspectiva del derecho o la intersectorialidad, lo que ha permitido que las acciones que ejecuta sean innovadores, originales y tengan absoluta vigencia.

Los cambios regionales y globales durante esta última década están conformado un escenario donde los asuntos relacionados con la juventud estarían pasando a un segundo plano. En estos años, a partir del 11-S, la desconfianza y el temor de que acontecimientos de esta índole se repitan parece haberse apoderado de buena parte de la agenda política internacional, afectando, como es de suponer, el tratamiento de algunos temas como la situación de las y los jóvenes, y en este contexto también a la cooperación internacional en estos dominios.

No obstante, la OIJ ha sabido diseñar su organización, sin sobredimensionar sus posibilidades o su capacidad de acción sobre la realidad en la que actúa, manteniéndose como una entidad de referencia en el tema, lo que le ha permitido seguir poniendo sobre la mesa de los grandes debates, la importancia de trabajar a favor de la juventud de nuestros países.

Muchas veces no es la temática la que determina la existencia de una institución sino el método o las prácticas con que ejecuta esos temas. Por tanto, la eficacia de los programas y proyectos que se han ejecutado ha estado, como se ha señalado, en función de las propias posibilidades institucionales, que han hecho de la OIJ una entidad relevante y necesaria para generar estructuras gubernamentales y no gubernamentales en materia de juventud, para mejorar el conocimiento, para garantizar derechos, para acompañar solidariamente procesos donde las y los jóvenes estén involucrados o participando activamente. A ello se suma la eficacia de su gestión y su pragmática programación de actividades.

Desde luego, ha habido, hay y habrá grandes retos que enfrentar. Más aún en un escenario de crisis financiera y económica como la actual, que afecta a la Comunidad Iberoamericana. Lo bueno es que no estamos solos en esta tarea. No son pocas las entidades que hoy en día se ocupan de estos temas. Hay una gama de organizaciones públicas y privadas, de carácter nacional e internacional, que operan temas y proyectos relacionados con las y los jóvenes, donde lo importante es sumar esfuerzos.

Entonces, el primer reto está en conocer qué se está haciendo en esta materia, qué recursos hay disponibles, qué buenas prácticas se han realizado; todo ello con el propósito de evitar las consabidas duplicidades de esfuerzos y el despilfarro de recursos, especialmente económicos. Pero, para ello, se requiere solidaridad interinstitucional, que muchas veces falta, especialmente en nuestra región. El día que todas las instituciones y organizaciones compartamos nuestras ideas, nuestros recursos, nuestros métodos, para coadyuvar al mejoramiento de la condición juvenil, habremos dado un paso importante.

Paralelo a ello, es necesario alcanzar consensos y poder conciliar los diferentes intereses y diferentes puntos de vista. En este ámbito de la cooperación para la implementación de políticas, programas y proyectos de juventud interactúan diferentes actores. Están las organizaciones vinculadas a la familia o a las entidades que se identifican con programas de bienestar social, los programas deportivos o los proyectos para sectores que son afectados por alguna discapacidad o que están en situación de

desamparo. Están las organizaciones y centrales empresariales y sindicales, las federaciones universitarias, las asociaciones, etc., y, desde luego, los partidos políticos para captar a los jóvenes, para hacer proselitismo atrayéndolos hacia sus propuestas partidarias y organizarlos como cuadros militantes pertenecientes a las organizaciones o sectores juveniles del partido.

Otro reto importante, que no es menor, consiste en desestigmatizar a la juventud. Es muy difícil conseguir recursos para la ejecución de programas y proyectos destinados a las y los jóvenes, cuando hay en el ambiente la idea de que la juventud es disruptiva, violenta, anómica, etc. Trabajar en políticas y programas de juventud partiendo de estas ideas mal concebidas implica un esfuerzo adicional. Hay todo un trabajo previo que, necesariamente, se tiene que hacer para revertir esa imagen recurrente del joven por parte de algunos actores de la sociedad, que afecta mucho a la hora de proponer, diseñar, buscar recursos e implementar proyectos.

Otra tarea pendiente consiste en reducir la intermitencia en el tratamiento de los temas de juventud por parte de las instituciones (de los gobiernos, en particular). La mayor parte de programas que se proyectan suelen ser temporales y obedecen a ciertas coyunturas, generalmente políticas. Cada cambio de gobierno implica, algunas veces, volver a empezar. Estas prácticas generan desconfianza y pérdida de credibilidad, especialmente entre las instituciones donantes y, de manera particular, en los propios jóvenes.

A veces, las propuestas que se aplican en los Estados y que dicen estar relacionadas con la juventud, suelen ser muy superficiales; no atacan el fondo del problema, ni las situaciones críticas que afectan la vida misma de los jóvenes, generando, en algunos casos, resultados insuficientes o esfuerzos poco pertinentes, poco eficientes y poco eficaces.

Por último, otro factor a tener en cuenta es la integralidad. Los programas y proyectos de juventud deben ejecutarse a partir de una mirada integral. Cuando esto no sucede es común encontrar cierta resistencia y desconfianza en los jóvenes. Por ello, es cada vez más importante la innovación respecto a formas y procedimientos tradicionales de trabajo con la juventud. En esa línea, la OIJ ha intentado proponer dos enfoques alternativos para el abordaje de las políticas públicas de juventud, como son el enfoque de derechos y el enfoque intersectorial, con buenos resultados. Esta propuesta es la que ha permitido mejorar, en parte, la coherencia y consistencia de las acciones encaminadas a tratar la cuestión de ser joven y atender a sus demandas y necesidades.

Es decir, a partir del respeto a su condición de persona y a su dignidad, formando parte de todas las políticas y programas que se ejecuten.

II. A modo de conclusión

Desde la OIJ somos conscientes de que a pesar de los programas e iniciativas que han tenido como objetivo el desarrollo integral de la juventud, lo realizado en Iberoamérica hasta este momento, si bien ha sido importante, es notoriamente insuficiente por la magnitud del desafío que afronta una región con una población joven tan elevada. Por lo tanto, hay que priorizar entre los temas de trabajo o los ámbitos de actuación, sin olvidar la dimensión del espacio-tiempo donde se va a intervenir y los recursos disponibles.

En consecuencia, queremos señalar tres ámbitos de actuación que requieren de toda nuestra atención en el panorama actual.

Por un lado, aunque destacamos que se ha avanzado significativamente en el reconocimiento de los derechos de las personas jóvenes, somos conscientes de la complejidad del camino que aún queda por recorrer. Es preciso seguir trabajando para lograr que más Estados se sumen a la Convención Iberoamericana. Esto implica duplicar esfuerzos en la promoción de este tratado internacional, en la consolidación de los discursos de tipo académico y político sobre su alcance y contenido, en la formación de miles de jóvenes, funcionarios con responsabilidades de juventud y operadores de justicia, en los procesos de seguimiento al cumplimiento de los compromisos asumidos al ratificar la Convención y continuar trabajando con los gobiernos, en conjunto con la sociedad civil, para superar los obstáculos que aún hoy impiden a las personas jóvenes el pleno ejercicio de sus derechos.

Por otro lado, consideramos que el tema de la participación juvenil es central en nuestras sociedades, especialmente para garantizar la gobernabilidad democrática. Una política pública sin la participación de las poblaciones “sujeto” de las políticas tiene grandes probabilidades de fracasar; bien sea por el desconocimiento de las condiciones particulares en las que se desarrollan los sujetos de la política; o bien, por las posibles resistencias que encontrarían en las comunidades “objeto” de la intervención. Por estas razones, la apertura de canales de participación política y el reconocimiento a otras formas de participación ciudadana que pasan por la interacción en

redes sociales, culturales, medioambientales, etc., se convierte, al día de hoy, en un ámbito fundamental de trabajo.

También aparece ante nosotros otro gran reto y es el que supone la consolidación de una nueva forma de cooperación que trascienda el ámbito financiero y que se centre en el intercambio de conocimiento y experiencia (aprovechar las buenas prácticas), sin menoscabo del ejercicio transversal de presupuesto que es preciso realizar con miras a invertir más y mejor en el desarrollo integral de las personas jóvenes.

En un escenario de cambio, de transformación y hasta de profunda incertidumbre como el actual, es fundamental reforzar los espacios de cooperación Sur-Sur para incentivar la solidaridad de aquellos países que hoy en día tienen altos niveles de crecimiento económico en la región. Por tanto, se requiere multiplicar los esfuerzos para lograr que este crecimiento económico, como el que hoy está experimentando América Latina, se vea reflejado en la inversión social, específicamente en un tema con tanta vigencia como la juventud.

A experiência da Rede Ibero-americana de Juventude Indígena e Afrodescendente no cenário da cooperação ibero-americana

Thais Zimbwe

Red Iberoamericana de Juventud Indígena y Afro-descendiente (REJINA)

A Rede Ibero-americana de Juventude Indígena e Afrodescendente (REJINA), em atuação desde 2007, nasce a partir de uma convergência de organismos internacionais, agências de cooperação e organizações da sociedade civil sobre a necessidade de impulsionar e fortalecer o tecido associativo juvenil; imbuídos com o compromisso de incorporar perspectivas étnico-raciais, sobretudo reconhecer que o racismo e as desigualdes sociais não permitiam uma evidência considerável de atores e atrizes afrodescendentes e indígenas nos diversos cenários de participação política promovidos na região ibero-americana.

A REJINA é um espaço de cooperação e comunicação, conformada por instituições encarregadas de atender assuntos relacionados com as juventudes indígenas e afrodescendentes na Ibero América. O trabalho da REJINA avança e se materializa mediante ações, especialmente, no que concerne o reforço do compromisso com o desenvolvimento das organizações juvenis indígenas e afrodescendentes na região, a ampliação da participação e a integração de novas atores em novos países e a promoção de alianças e novos espaços de incidência nos processos de tomada de decisão; assim como, a execução de um programa de capacitação orientado a fortalecer as capacidades individuais de liderança neste âmbito e potencializar a intervenção no cenário político dos e das jovens pertencentes a esses coletivos.

Hoje, a REJINA conta com mais de 30 organizações membros, distribuídas nos seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador, Espanha, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Igualmente, conta com o apoio expresso de governos, organismos internacionais e agências de cooperação e de fomento.



A REJINA tem como missão promover o desenvolvimento com identidade e pertencimento cultural das juventudes indígenas e afrodescendentes, introduzindo e reivindicando, de forma definitiva, o tema das juventudes nas agendas institucionais de cada um dos países ibero-americanos.

Num contexto de fortalecimento organizacional e afirmação de identidade, sobretudo de conscientização sobre valores identitários, a ampliação de conhecimentos sobre garantia de direitos e visibilização de processos organizativos afrodescendentes e indígenas; a REJINA se firma até hoje como um espaço protagônico e de fortalecimento de jovens líderes, ampliando oportunidades, fortalecendo conceitos e, permitindo, cada vez mais, a ampliação da participação política das juventudes, evidenciando a pluralidade das juventudes da região.

Desde sua constituição, a participação e a incidência política tem sido as principais ações de trabalho da rede. E, apoiando este processo, a cooperação sempre foi uma forte aliada para a materialização dessas ações, reconhecendo que o fortalecimento e a existência da rede se deve a esse contexto.

A agenda de cooperação para o desenvolvimento é um tema desafiador. Se incluímos o componente regional nesse dialogo mutuo entre Europa e America Latina, os desafios se ampliam ainda mais. E se ainda assim incluímos um recorte geracional, focalizando a acao de desenvolvimento, o funil se aperta. E nao obstante, incluímos elementos especificos, de raça e etnia, definitivamente, a situação é de fato um grande desafio. A agenda racial é desafiadora, mas não é impossível. Reconhecer desigualdades históricas e trabalhar para suplantá-las devem ser o cerne de qualquer ação pró desenvolvimento. E é nessa perspectiva que se concretiza o trabalho da rede, que até aqui conta com celebres apoios da cooperação ibero-americana, através de seus organismos oficiais, nomeadamente a Organização Ibero-americana de Juventude (OIJ), a Secretaria-Geral Ibero-americana (SEGIB) e a Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI); de agencias de cooperação, governos e organizações sociais.

Até aqui, o trabalho de fortalecimento e advocacy da Rejina se divide em três estágios. O primeiro se dedica à ampliação do conhecimento. Apresentar uma região plural, composição de sociedades, conhecimento sobre os problemas estruturantes e suas principais causas no desenvolvimento das populações. O segundo estágio aborda a importância dos atores e atrizes jovens nesse contexto, reconhecendo o potencial transformador dos jovens ativistas e sua capacidade de transformação de

comunidades. O terceiro plano se dedica ao incremento a essa opção de transformação social, acreditar que vozes diversas representam contextos plurais, oportunizar várias nuances num ambiente de análise social, garantindo uma qualidade de atuação. Ou seja, é preciso considerar contextos que abordem realidades e que as realidades tenham suas vozes representadas e segmentadas por si próprias.

Nesse sentido, a Rejina se dedica ao estabelecimento de uma ação prática, o desenvolvimento de um *Programa Ibero-americano de Capacitação de Jovens Líderes*, que capacita, de forma perene, jovens líderes para a atuação e transformação social. Um programa, apoiado pela cooperação, que objetiva - conforme definição própria - colorir os espaços de poder. O programa reconhece as brechas formativas a que estas populações foram submetidas e trabalha na reparação dessas lacunas, promovendo ações afirmativas em diversas áreas, permitindo um fortalecimento do tecido associativo juvenil a partir de novos interlocutores.

A defesa da luta pelo combate às desigualdades sociais esta refletida na realidade que vivemos. Reconhecer as barreiras estruturantes e repará-las são desafios, grandes desafios, mas não impossíveis. No caso do Brasil, por exemplo, o maior país da região, em muitos sentidos, esses retos se tornam ainda maiores. Entretanto, os últimos anos nos reservaram avanços importantes, porém a realidade em que vivemos ainda é bastante cruel.

Os números e dados de pesquisas mostram isso todos os dias. A realidade econômica brasileira hoje é destaque pelo surgimento de uma nova classe média, que representa mais da metade da população brasileira, com uma grande maioria de população negra, afrodescendente. Os órgãos de pesquisa da administração pública e acadêmica apontam que a população “não branca” é a grande massa que veio a engrossar essa nova classe média. Não só as transferências de renda do Governo Federal, mas também e, sobretudo pelo aquecimento da economia, que fez elevar a massa salarial da base da pirâmide.

Aproximadamente 80% dos novos integrantes da classe média brasileira são negros. Nos últimos dez anos, a classe média teve um crescimento de 38% e hoje abrange 53% da população, o que significa 104 milhões de brasileiros. Os dados são do estudo *Vozes da Classe Média*, divulgado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República. Com esse aumento, a representatividade entre negros e brancos na classe média ficou equilibrada. Um total de 53% da classe média é formada por negros e 47% por brancos. O estudo registra que esse equilíbrio, no entanto,

não significa que as desigualdades raciais foram superadas, uma vez que perduram nas demais classes. Na classe alta, 69% são brancos e 31%, negros e na classe baixa 69% são negros e 31%, brancos. O estudo identificou também relações entre o emprego e a classe média. Dos trabalhadores ocupados —formais e informais—, 57% estão na classe média. Quando se leva em conta apenas os trabalhadores formais, esse número sobe para 58%. De acordo com o estudo, a expansão desse segmento resultou de um processo de crescimento do país combinado com redução na desigualdade. A estimativa é que, mantidas a taxa de crescimento e a tendência de queda nas desigualdades dos últimos dez anos, a classe média chegue a 57% da população brasileira em 2022.

Os exemplos citados do Brasil só demonstram como a região diminuiu a pobreza, mas não diminuiu as desigualdades, que se perpetuam a cada dia, baseadas em fatores estruturantes. O Brasil, tendo por referência os negros, ocuparia a 105ª posição no ranking do *Índice de Desenvolvimento Humano*. Considerando só os brancos, ocuparia a 44ª. Entre 10% dos mais ricos do país 86% são brancos; entre os 10% mais pobres, 65% são negros. O rendimento de homens brancos é 50% superior ao das mulheres brancas, 90% maior do que o dos homens negros e quase 200% superior ao das mulheres negras (UFRJ, 2008). Os brancos correspondem a 70% dos empregadores. Das pessoas que ganham mais de 10 salários mínimos os negros correspondem a aproximadamente 20%; daqueles que ganham um salário mínimo corresponde a mais de 60%.

Na área da saúde, 44,5% das mulheres negras nunca haviam realizado exame clínico de mamas em 2004, o total de brancas sem o exame era de 27%. 20% da população negra nunca fizeram consultas odontológicas, contra 12% da população branca. Em 1976, 5% da população branca tinham diploma de educação superior aos 30 anos. Os negros da mesma faixa etária só atingiram o mesmo percentual em 2006.

Trazendo mais experiências brasileiras como exemplo, destacando agora o cenário de políticas públicas. A eficácia das políticas de ação afirmativa tem representado um importante avanço no processo de desenvolvimento do país. Ainda refém de muitas críticas negativas, essas iniciativas se ampliam nos contextos da sociedade civil e de iniciativas do governo.

São destaques as ações no campo da educação, com a reserva de vagas para índios, negros e pobres nas universidades, na representação artística na publicidade e no acesso à carreira diplomática. Além dessas, esse ano estão em fase de implementação

editais de fomento a produtores culturais negros e cotas em concursos para o serviço público.

Todos esses progressos em ações afirmativas foi potencializado com a aprovação pelo Congresso Nacional do Estatuto da Igualdade Racial, que prevê nos termos da Lei o reconhecimento dos malefícios causados pelos anos de escravidão e o racismo estrutural que impediu um real acesso da população negra aos bens sociais, além de reconhecer direitos, garantir a história e penalizar práticas discriminatórias.

Os reflexos de todo esse contexto de ascensão do Brasil são perceptíveis também no cenário da cooperação. Hoje, o país vive uma realidade de que muitas cooperações deixaram o Brasil. Destaco aqui um novo modelo de ação de cooperação que estamos experimentando, uma nova experiência de apoio ao desenvolvimento.

Em 2008, a estratégia de saída do Brasil da Fundação Kellog, consistiu em convidar um grupo de intelectuais e ativistas afro-brasileiros atuantes na sociedade civil para discutir alternativas de longo prazo para a sustentabilidade político-financeiro de organizações afro-brasileiras e seu trabalho pró-equidade racial.

Tais diálogos apontaram a necessidade de se criar uma organização brasileira capaz de mobilizar recursos, apoiar projetos e auxiliar no fortalecimento das organizações afro-brasileiras. Essa nova organização também deveria possuir as habilidades específicas e o apoio necessário para conduzir essas tarefas entre curto e médio prazos. Diante disso, a Fundação Kellog decidiu deixar um legado ao país: US\$ 25 milhões, que devem ser utilizados para estimular a doação de recursos de indivíduos, governos e empresas. Dessa forma, uma quantia considerável de recursos seria gerada para o fortalecimento das organizações afro-brasileiras. Ao longo desse processo, tal legado tornou-se a força criativa que levou à fundação do Fundo Baobá para a Equidade Racial. Dessa forma, as organizações afro-brasileiras hoje dispõem de um instrumento para aplicar o aprendizado acumulado, trabalham numa outra perspectiva de fortalecimento, principalmente em diálogo com essa nova realidade social e econômica que abarca novos desafios e estabelece novos paradigmas. Hoje, o contexto de auto-sustentação e economia criativa ganham destaque. Organizações que fortalecem outras organizações, grupos que desenvolvem grupos, dentro e fora do país.

Nessa perspectiva, seguem as contribuições da Rejina para o processo de desenvolvimento e fortalecimento da cooperação ibero-americana, sob o prisma das organizações juvenis, principais públicos-alvo de projetos e programas de desenvolvimento

nos países ibero-americanos. As propostas para os desdobramentos da cooperação ibero-americana são atuar, reconhecendo as bases estruturantes do desenvolvimento, garantindo especificidades, fortalecendo capacidades e, sobretudo, incluindo agentes de transformação nestes processos.

La sociedad civil española en el sistema de cooperación iberoamericano

Mercedes Ruiz-Giménez

Presidenta de la Coordinadora de ONGDs de España (CONGDE)



I. Introducción

Las organizaciones de la sociedad civil española, siguiendo la ruta y el trabajo realizado por las ONG de América Latina, desde los inicios tuvimos claro que nuestro rol fundamental es y ha sido el de colaborar e incidir en la transformación social de nuestros contextos, a nivel local, nacional e internacional. La lucha contra la pobreza y las desigualdades y sus causas estructurales nos ha hecho conscientes del rol político que tenemos en la construcción de sociedades justas, inclusivas, con equidad de género y equidad social.

Los retos que se nos plantean no están motivados solo por la actual crisis económica que ha llevado de forma muy injusta a recortes presupuestarios en la cooperación española y a una fuerte caída de la AOD a niveles de principios de los noventa, poniendo en alto riesgo la viabilidad de una política pública de cooperación al desarrollo con 32 años de existencia.

En estos últimos años se han realizado estudios e investigaciones sobre la cooperación española y europea en diferentes contextos de América Latina y Centroamérica, en ellos encontramos algunas conclusiones que nos han ayudado a repensar nuestros modelos de cooperación de manera más horizontal y participativa. No debemos seguir definiendo nuestra política de cooperación, especialmente en el sistema iberoamericano, sin tener en cuenta las capacidades y potencialidades existentes, así como las prioridades y necesidades específicas de cada país. Un reto que tenemos, en todo el sistema de cooperación al desarrollo, es promover diálogos de mayor simetría y de aprendizaje mutuo, pues en algunos campos las ONG de América Latina nos preceden.

La reciente Declaración de Santiago¹ nos invita a “hacer un cambio de rumbo hacia una equitativa integración de nuestros pueblos por medio de una mayor justicia e igualdad social, una democracia más sólida y participativa, el respeto integral a los derechos humanos, la conservación del medio ambiente y el uso sostenible de nuestra biodiversidad. Y esto frente a las soluciones de mercado que se están implementando orientadas a los intereses de los grandes capitales”. En dicha declaración se hacen las siguientes demandas que deberíamos tener en cuenta en nuestro sistema de cooperación iberoamericano. En primer lugar, formular una nueva arquitectura financiera mundial que resguarde los derechos. En segundo lugar, dar coherencia a los modelos de inversiones con los objetivos de desarrollo sustentable y fortalecimiento de los derechos humanos y la democracia. En tercer lugar, fortalecer y democratizar el diálogo político biregional, incorporando de forma activa a la sociedad civil. Por último se pide revisar la cooperación oficial al desarrollo garantizando su reciprocidad, estabilidad y previsibilidad.

II. Algunos hitos históricos

La participación de la sociedad civil española en el sistema de cooperación tiene sus orígenes mucho antes de la existencia de la propia cooperación oficial. La creación de Cáritas Española en 1942, Misión y Desarrollo en 1956 (posteriormente Intermon y en la actualidad Intermon-Oxfam), Iepala en 1958, Manos Unidas en 1960, Médicos Mundi en 1962, señalan el inicio de la participación de las ONG de cooperación internacional, en un momento en el que nuestro país era todavía receptor de ayuda. La sociedad civil organizada, a pesar de las limitaciones a la libertad de asociación vigentes durante la dictadura, fue pionera de las acciones de cooperación y solidaridad.

En los años sesenta se crean pocas organizaciones. Solo en la década de los ochenta el surgimiento de ONG sufre un incremento importante, coincidiendo con un periodo de crecimiento económico, de apertura internacional a partir de la transición y del inicio de la trayectoria de España como país donante de ayuda. La incorporación de España a la Unión Europea y, por tanto, también a las políticas de cooperación significó el incremento de recursos para cooperación no gubernamental.

1. Declaración de Santiago ante la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la UE, 27 y 28 de septiembre de 2012.

En marzo de 1986, tres organizaciones —Médicos Mundi, IEPALA y Ayuda en Acción— decidieron constituir legalmente la entonces “Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales” que hoy en día representa más de 400 organizaciones de cooperación al desarrollo. Es importante destacar la diversidad y pluralidad de la sociedad civil organizada en torno a la solidaridad internacional. Esta diversidad es parte de la riqueza y de la capacidad de las ONGD para establecer una relación duradera entre sociedades de distintos países, de distintas culturas, pero comprometidas con el objetivo común de lograr un mundo en el que se garantice el acceso de todas las personas a una vida digna y respetuosa de los derechos humanos, sociales, culturales y ambientales.

Uno de los momentos más relevantes en la evolución de la solidaridad en la sociedad española fue, sin duda, el protagonizado por el movimiento 0,7%, que marcó un antes y un después en la sensibilización y movilización a favor de la cooperación internacional y la solidaridad entre los pueblos. Desde 1981 la organización Justicia y Paz llevó a cabo la campaña *Objetivo 0,7*, pero es a principios de la década de los noventa cuando se activa la ciudadanía reivindicando la incorporación del 0,7% en los presupuestos generales a través de la recogida de firmas. En el año 1994 se llegaron a recoger medio millón de firmas que fueron entregadas en el Congreso de los Diputados. Ese año comenzaron las acampadas multitudinarias en el paseo de la Castellana de Madrid, delante del Ministerio de Economía y Hacienda, que se extendieron por todo el país. Se puede decir, que las movilizaciones del 0,7%, en la que participó activamente tanto la Coordinadora y como las ONGD que la componen, han sido la acción de sensibilización de la ciudadanía más eficaz en la historia de la cooperación española. Fue además un impulso al desarrollo de la cooperación descentralizada, la creación del Consejo de Cooperación y la aprobación de la Ley de Cooperación.

A la reivindicación del 0,7% de la renta nacional bruta para Ayuda Oficial al Desarrollo le han seguido otras campañas de sensibilización y denuncia como las campañas sobre la deuda externa, la campaña a favor de la prohibición de las minas antipersona o la campaña *Pobreza Cero* que hoy lidera la Coordinadora de ONGD.

III. Las organizaciones socias de la Coordinadora de ONGD en América Latina. Un balance de cinco años

América Latina ha sido el destino principal del trabajo de cooperación de las ONGD españolas desde sus inicios, tanto por volumen de fondos como por número de proyectos.

El compromiso y trabajo conjunto de las ONGD españolas con sus socias locales ha hecho que de los 200 millones de euros destinados a Latinoamérica y Caribe en 2004-2006, se haya ido incrementando hasta los casi 350 millones de euros en 2010. En 2010 se han estado ejecutando en América Latina casi 3.000 acciones de desarrollo por un importe de 350 millones de euros, lo que supone más del 60% de los fondos destinados por el sector en todo el mundo.

La lista de los principales países de actuación de las ONGD españolas es bastante estable a lo largo de los años y está conformada, en su mayoría, por países de renta media-baja radicados en América del Sur y Centroamérica.

Perú ha sido siempre el principal país en volumen de fondos ejecutados, con considerable distancia con respecto a los siguientes en importancia, Ecuador, Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Honduras, República Dominicana y Paraguay. Sin embargo, en 2010 el principal país en volumen de fondos ejecutados ha sido Haití, debido al trabajo realizado para paliar las consecuencias del terremoto que asoló el país en enero de ese año.

IV. La participación de las OSC como parte central en los procesos de desarrollo humano

Las Organizaciones de la Sociedad Civil² (OSC) somos, por derecho propio, actoras fundamentales del desarrollo. Así fue reconocido en el Plan de Acción de Accra (2008) y más recientemente en la Alianza de Busan (2011). Un rol que se sustenta en derechos como el de información, reunión, asociación, participación o libertad de expresión, reconocidos en la Constitución de 1978³ y en las leyes orgánicas que los desarrollan, además de en instrumentos clave del Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos⁴, que también reconoce el derecho a participar del desarrollo económico,

2. Sin agotar otras definiciones, la Coordinadora entiende que el concepto de OSC comprende a las ONGD, grupos comunitarios, organizaciones de mujeres, movimientos medioambientales, organizaciones religiosas, asociaciones de derechos humanos, asociaciones profesionales, sindicatos, movimientos sociales o cualquier agrupación de personas que se organizan para actuar en el campo de lo público en busca del bien común, y no buscan ni el lucro personal ni el poder político.

3. Artículos 20 a 23 de la Constitución de 1978.

4. Los derechos mencionados se recogen en los artículos 22, 21 y 19 respectivamente del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).

social, cultural y político, y a contribuir a él⁵. En una línea similar, establece el deber de los Estados de formular políticas de desarrollo para el bienestar de las personas “sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de este”⁶.

Por otra parte, y en relación con nuestro rol como actoras en el desarrollo, la Ley de Cooperación Internacional de 1998, al igual que otras leyes autonómicas, no solo reconocen este rol, sino que nos concede un protagonismo reforzado al señalar en su exposición de motivos: “el consenso básico que debe estar en la base de la política de cooperación internacional para el desarrollo solo puede lograrse mediante la activa implicación en la misma de los diversos agentes sociales operativos, con especial mención de las organizaciones no gubernamentales, reconduciendo a un esquema eficaz y coherente de los diversos esfuerzos a favor del desarrollo que realiza España”. En definitiva, sin participación no puede haber desarrollo humano. Una consideración reforzada en las conclusiones del *Informe de Desarrollo Humano 1993*, que desde entonces lo incorpora como un elemento esencial de la agenda, al estimar que la ampliación de las opciones y capacidades de las personas, aspiración central de este paradigma, no podrá darse sin su participación en las decisiones que afectan a sus vidas.

Para ello, el papel de la sociedad civil organizada es clave: contribuimos a promover el derecho de las personas a organizarse, a expresar sus visiones y a formular demandas a las instituciones públicas, organismos internacionales y agentes privados sobre políticas y actuaciones que afectan a la vida de las personas; de esa forma, participamos en la construcción de la gobernabilidad democrática a nivel de cada comunidad y de cada Estado, pero también a nivel global. Defendemos derechos y promovemos el valor de la solidaridad desde los enfoques de la justicia social y la solidaridad internacional. En definitiva, cumplimos unos roles que impulsan la construcción de la democracia, la equidad, la promoción de los derechos humanos y el empuje hacia un verdadero desarrollo humano sostenible.

El documento de “Principios de Estambul para el trabajo de las OSC como actoras de Desarrollo”(2010) ofrece una visión sobre nuestro papel, visión y valor añadido en relación a los procesos de desarrollo. Este consenso global plantea que el respeto

5. Artículo 1.1. de la Declaración Universal sobre el Derecho al Desarrollo (DUDD) adoptada por la Asamblea General de ONU en diciembre de 1986.

6. Artículo 2.3. de la DUDD.

y la promoción de los derechos humanos, la justicia social, la equidad de género o la sostenibilidad ambiental deben ser ejes centrales de cualquier acción, y que “las OSC solo serán eficaces si apoyan el empoderamiento y la participación de la población para expandir su apropiación democrática de las políticas e iniciativas de desarrollo que afectan a sus vidas”; principios que son plenamente coincidentes con los recogidos en el Código de Conducta de las ONGD de la Coordinadora.

En nuestra visión renovada de las relaciones con Latinoamérica somos conscientes de la importancia de reforzar la participación de la ciudadanía organizada, aquí y allí, garantizando la reciprocidad, la estabilidad y la previsibilidad, tal y como se propone en la Declaración de Santiago.

Defender un desarrollo humano más equitativo, sostenible y arraigado en el pleno ejercicio de los derechos humanos parece más necesario que nunca en un contexto en el que predomina una visión del desarrollo que plantea como objetivo prioritario el crecimiento económico, dando por supuesto que, una vez conseguido este, se alcanzarían los demás objetivos de bienestar, tesis que tras la experiencia de la región latinoamericana y de algunos países emergentes está mostrando evidentes limitaciones.

La participación, una mirada desde la crisis. No hay democracia sin participación. La participación en igualdad de oportunidades es la base de la democracia tal como la entendemos las organizaciones no gubernamentales de desarrollo. La participación ciudadana en los asuntos públicos ha de ser un eje central de la vida política de una sociedad democrática haciendo posible la máxima del “gobierno del pueblo”. Hoy en día en España, principios tan básicos como el de la participación se está perdiendo y está siendo cuestionado por el gobierno, al tiempo que nuevos movimientos sociales, muy políticos pero apartidistas, reclaman un espacio político de participación y exigen más y mejor democracia.

Durante este siglo estamos viendo un cambio respecto a los modelos de participación de tiempos pasados. La participación ha cambiado en cuanto a los sujetos de la misma: no suele estar adscrita a una única causa y también se han modificado las circunstancias en las que se desarrolla. Los procesos vividos en los últimos años evidencian estos cambios. En España, el movimiento 15-M es un buen exponente de la capacidad movilizadora y transformadora de la sociedad civil.

Las ONGD entendemos esta como una práctica de transformación social orientada desde la reflexión y la acción. Asumimos y hacemos nuestra la necesidad del mestizaje

(en términos de actores) para formar parte y construir estos procesos organizados, siempre y cuando nos conduzca a obtener mayores cuotas de justicia social, económica y ambiental. Estamos convencidos de que la participación es necesaria para articular democracias sanas y reflexivas, que exijan y construyan. El fin es caminar hacia el empoderamiento de la ciudadanía.

V. Nuestros roles. Aportes de la Coordinadora de ONGS al Plan Director 2013-2016

Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) contribuimos al desarrollo y a la construcción de sociedades democráticas desde nuestra gran diversidad y variedad de roles. Aportamos desde nuestro trabajo, con nuestra voz y visiones, propuestas y acciones que contribuyen al proceso global de una ayuda cada vez más eficaz y que permiten construir procesos de desarrollo cada vez más justos, equitativos e inclusivos.

Consideramos imprescindible avanzar hacia una política de cooperación que reconozca la diversidad de los roles y el valor añadido que aportamos las OSC en el desarrollo y, consecuentemente, promueva y facilite nuestra labor en la elaboración y el seguimiento de las políticas de desarrollo, apoye nuestro trabajo de cooperación con los socios del Sur y refuerce nuestra labor de formación de ciudadanos y ciudadanas comprometidos con la participación a través de sus hábitos de vida y consumo, de su implicación en las OSC, partidos políticos y cualesquiera otras plataformas y de su incidencia política, desde una perspectiva de conciencia crítica y de ciudadanía global. Ello implica necesariamente un marco estratégico de trabajo entre el gobierno y las ONGD, y a su vez debe suponer un compromiso gubernamental que garantice un ambiente propicio para el desarrollo de los mismos.

A continuación enumeramos los roles más importantes de las OSC. Proponemos la siguiente clasificación basándonos en el Diálogo Estructurado de la UE, y partiendo de nuestra realidad a partir de la experiencia acumulada de la Coordinadora y de sus organizaciones a lo largo de más de treinta años:

Apoyo y fortalecimiento de organizaciones y comunidades de base de los diferentes contextos. Las OSC debemos colaborar con el empoderamiento y la participación inclusiva de las organizaciones y comunidades de base y movimientos sociales

(feminista, ecologista, campesino...) para la apropiación democrática de las políticas y su participación en la definición del desarrollo económico, social, productivo. Consideramos que el empoderamiento es una condición fundamental para que se produzca una apropiación genuina de los procesos de desarrollo por parte de la ciudadanía “población destinataria” de la cooperación. La incorporación del enfoque de derechos resulta aquí esencial, al igual que la equidad de género y la sostenibilidad ambiental.

Participación estratégica en la gobernanza. Las OSC participamos de una manera estratégica en la gobernanza de las comunidades, países y también a nivel internacional. Participamos con nuestro “saber hacer” en la construcción de políticas públicas y también cumplimos un rol de “auditoría social” al monitorear lo que hacen gobiernos, donantes y agentes del sector privado, velando por la coherencia de políticas.

- Construcción de políticas públicas en espacios multinivel. Las OSC participamos en la discusión y construcción de políticas públicas, tanto en nuestros países de origen como en los países y comunidades con las que trabajamos y en los espacios globales. De hecho participamos en la elaboración de políticas públicas de ámbito internacional en relación con la cooperación, la equidad de género, la lucha contra el cambio climático y la sostenibilidad, entre otras; y en foros internacionales formales y no formales, como cumbres internacionales o el FSM. Son espacios privilegiados de diálogo global y de elaboración de propuestas y revisiones críticas.
- Monitoreo de gobiernos, donantes y otros agentes clave para el desarrollo. El rol de monitoreo de las políticas y actuaciones de gobiernos, donantes y otros agentes que tienen un impacto clave sobre las condiciones de vida de las personas, como son las empresas y corporaciones, es otra faceta más de nuestra participación estratégica en la mejora de la gobernanza. Entre otros aspectos, las OSC vigilamos las políticas de gobiernos (tanto de donantes como de gobiernos socios, en sus diferentes niveles administrativos), de las empresas y de otros agentes (como las grandes fundaciones), vigilamos la ejecución de los presupuestos de cooperación y de otras políticas y actuaciones, y monitoreamos la ejecución de políticas, tanto en el ámbito de las políticas públicas como de las estrategias de los agentes privados. Este rol supone una gran aportación a los procesos democráticos, la transparencia y el buen gobierno.

Construcción de coaliciones y redes para la incidencia. La construcción de redes y coaliciones de las OSC a nivel local, regional y global es uno de los factores más relevantes en la construcción de una sociedad civil global, participativa, crítica

y organizada. Permite el fortalecimiento de los lazos de unión y solidaridad entre sociedades y organizaciones, facilita el diálogo hacia una visión compartida del desarrollo y posibilita su participación en la discusión de temas globales, aumentando su capacidad de influencia en los ámbitos internacionales de decisión.

Actuaciones para garantizar la cobertura de los derechos básicos. La ejecución de proyectos que incluyen la provisión de servicios es uno de los roles típicamente asignados a las OSC y más específicamente a las ONGD. La colaboración establecida facilita el refuerzo de la población local como actores principales de su propio desarrollo y fomenta los valores de la solidaridad y la corresponsabilidad desde una conciencia común de ciudadanía global.

Fomento del valor de la solidaridad y de iniciativas de transformación social. Otra de las funciones clave de las OSC y muy específicamente de las ONGD es el cultivo del valor de la solidaridad en la propia sociedad. Se busca dinamizar procesos de cambio social hacia una sociedad global más justa, sostenible y equitativa, que incluye el cambio de comportamientos, hábitos y actitudes y patrones de producción y consumo, promoviendo también el comercio justo.

VI. La necesidad de un entorno propicio

Es pertinente garantizar a las OSC el ejercicio de sus roles y aportaciones específicas asegurando un entorno apropiado que no solamente garantice su derecho a existir, sino que también les permita ejercer su importante papel, mejorando con su contribución el resultado final de las políticas planteadas, aplicando los Principios de Estambul para el trabajo de las OSC, como actoras del desarrollo.

A continuación se enumeran los principales elementos que conforman ese entorno propicio para que las OSC puedan desarrollar su labor con la mayor calidad y eficacia posible:

- Cobertura legal. Las OSC precisamos de un marco jurídico actualizado que reconozca, refuerce, ampare y promueva cada uno de los diferentes roles que desempeñamos y a través de los que contribuimos a la gobernanza democrática. No solo se trata de garantizar nuestro derecho a existir, sino de reconocer el “derecho de iniciativa” de las OSC, nuestra diversidad y autonomía como “actoras por derecho

propio” que contribuyen de manera significativa a las estrategias nacionales y globales para el desarrollo. Para ello, es necesario asegurar el desarrollo legal y reglamentario de los derechos de asociación, expresión e información y el derecho a participar en los asuntos públicos.

- Espacios de participación y diálogo sobre políticas y estrategias. La participación de las OSC en los procesos de formulación de políticas públicas y en el diseño de estrategias de lucha contra la pobreza y la desigualdad, así como en los procesos presupuestarios, o en el control, seguimiento y evaluación posterior de los compromisos adquiridos es clave en términos de apropiación democrática de los procesos de desarrollo. Para garantizar esa participación efectiva es necesario:
 - La existencia de espacios y mecanismos de participación estructurada que funcionen de manera sostenida, donde las OSC tengan garantizada la representación respetando su diversidad, y en los que la definición de las agendas de trabajo y la proyección de estrategias de futuro se realice de forma participada, haciendo posible una construcción compartida de la política de desarrollo. En este sentido, es necesario reforzar el trabajo del Consejo de Cooperación en un tiempo de transición para las políticas globales y españolas de cooperación. También deben preservarse y garantizar el adecuado funcionamiento de los consejos autonómicos y locales como espacios permanentes de diálogo, participación e incidencia, avanzando desde el modelo consultivo actual a uno de verdadera participación.
 - Es importante, asimismo, el mantenimiento de espacios de diálogo abierto y permanente multinivel entre la Administración y las OSC de modo que, más allá de los cauces e instancias más formales, esa interlocución en favor de la construcción de las políticas públicas de AOD cuente de forma permanente con la contribución de las OSC.
 - De cara a la fijación de posiciones en cumbres o espacios de diálogo, regionales e internacionales —Cumbres de Naciones Unidas, Cumbres Iberoamericanas, Asambleas Anuales del FMI y el Banco Mundial, G-20, entre otras— es importante que exista un espacio de diálogo previo con las OSC más implicadas en cada uno de estos espacios de trabajo, reflexión y acción política. Proponemos la integración de representantes de las OSC españolas en las delegaciones oficiales que se forman en estos encuentros, enriqueciendo las perspectivas de la Administración y dando ejemplo de apertura y diálogo.
 - La mejora de la accesibilidad y calidad de la información y en general una mayor transparencia en la gestión de la política pública. Consideramos especialmente relevante la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la

Información, cuyo anteproyecto de ley se encuentra actualmente en proceso de consulta pública, que considere el acceso a la información como un derecho fundamental y que se tramite de forma transparente y participada⁷. En ese sentido, la integración de los contenidos referidos a la AOD como sujeto de información pública nos parece enteramente necesaria.

Alianza estratégica entre la Administración y la OSC. La alianza estratégica entre la Administración y la OSC es seña de identidad de la cooperación española. Un caminar conjunto que ha permitido superar un modo de relación financiador-financiado y profundizar en una relación regida por los principios de colaboración, complementariedad y calidad de la ayuda.

Para poder desarrollar los diferentes roles de las OSC (definidos en el punto anterior), se necesita de una combinación de mecanismos de financiación (incluyendo modalidades y procedimientos de selección) de largo plazo, predecibles, flexibles y neutrales, que contemplen la diversidad de roles que ejercemos, incluyendo tareas como la investigación, la educación para el desarrollo, la promoción del comercio justo o el trabajo en red; y un conjunto de propuestas adaptables a las distintas situaciones, que permita lograr objetivos de desarrollo de una manera más eficaz, sostenible y estratégica, garantizando la calidad, libertad e independencia de las OSC.

Desarrollo de capacidades. El diálogo internacional en torno a la eficacia del desarrollo, así como nuestra participación en la gobernanza democrática nos obliga a revisar nuestros mecanismos, mediaciones y capacidades adquiridas. Por un lado, las OSC debemos reforzar nuestra representatividad social y mejorar los propios mecanismos de autorregulación, con mejores herramientas que garanticen una gestión eficaz y transparente. Necesitamos mejorar nuestros mecanismos de participación en el interior de las organizaciones y en nuestros procesos colectivos de alianzas y trabajo en red. Igualmente, debemos mejorar nuestras herramientas de evaluación para analizar el verdadero impacto de nuestras iniciativas, así como ampliar y mejorar nuestras capacidades en materia de investigación y análisis, y contribuir a través de ello a la

7. El contenido del anteproyecto de ley conocido hasta el momento está siendo criticado por la SC porque no se ajusta al Convenio de Consejo de Europa sobre Acceso a Documentos Públicos entre otras razones por la definición limitada de información y porque la lista de excepciones sigue sin estar sometida en su totalidad a una prueba de interés público; no se considera el acceso a la información como un derecho fundamental (como parte del artículo 20 de la Constitución —libertad de expresión y acceso a la información—, y no como desarrollo del 105, que regula el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos), y por la falta de transparencia en su tramitación dado que no se han publicado las aportaciones ciudadanas y no se puede valorar su inclusión.

realización de propuestas. El trabajo en red puede ser, en este sentido, un aliado para optimizar recursos e incrementar el impacto de nuestras acciones.

Consideramos que apoyar estos procesos de mejora interna de las OSC y de desarrollo de capacidades constituye una estrategia eficaz y pertinente, que al mismo tiempo que reconoce, refuerza y valora el papel de la sociedad civil en los procesos de desarrollo, contribuye a construir una cooperación española cada vez más eficaz y cualificada, en beneficio de su papel internacional y de su impacto en la vida de las personas.

VII. Propuestas para la acción con las OSC de Latinoamérica y el Caribe

Si nos fijamos en el contenido político de la Declaración de Busan, esta acierta al reflejar las profundas dinámicas de cambio que se están produciendo en el marco del desarrollo y de su arquitectura, y contiene algunos avances como lo relativo a la apropiación democrática, uso de sistemas país, la inclusión de países emergentes, los enfoques sobre cada país y la consideración de la sociedad civil en todo su papel, si bien existen claras carencias, como el concepto de desarrollo que emana de su texto, la ambigüedad acerca del papel del sector privado y la voluntariedad de gran parte de lo acordado. Esto es especialmente complejo, dado el mal encaje con el proceso post-2015.

Junto con el despliegue de los *building blocks* y la definición de la arquitectura para el monitoreo y la participación de los distintos actores en la Asociación Global para una Cooperación al Desarrollo Eficaz (y a poder ser, simplemente una Asociación Global para la Eficacia del Desarrollo), las OSC tenemos grandes retos:

- Continuar exigiendo un sistema de monitoreo de los compromisos adquiridos y la plena aplicación de los principios de París y Accra.
- Aplicar los principios de eficacia de las OSC, generar aprendizajes y desarrollar la plena aplicación de los enfoques de derechos y la apropiación democrática.
- Favorecer lo que se ha llamado “entorno facilitador” en todos los países para el trabajo en desarrollo de las OSC europeas y latinoamericanas.
- Clarificación mayor de las formas de participación, en términos de representatividad, universalidad, respeto a las diferencias, inclusividad y eficiencia.

Para afrontar dichos retos es clave trabajar en el fortalecimiento de alianzas estratégicas que canalicen las propuestas de la ciudadanía organizada de España y de América Latina en torno a las políticas de cooperación internacional para el desarrollo tanto a nivel estatal, como europeo e internacional.

Como se recoge en la Declaración de Santiago, la revisión de la políticas de cooperación oficial al desarrollo con Latinoamérica debe basarse en las propuestas de la ciudadanía organizada y en evaluar la eficacia de la misma incorporando mecanismos de rendición de cuentas con participación de la sociedad civil. Principios del todo válidos también para la cooperación Sur-Sur donde las OSC tienen una participación escasa.

Los nuevos retos pasan necesariamente también por impulsar políticas de diferenciación, revisando los criterios que excluyen a los países de renta media de los recursos financieros de la cooperación y por promover y hacer seguimiento de la coherencia de políticas para el desarrollo, garantizando que los objetivos de las políticas de cooperación no se vean socavados por otras políticas tal y como se establece en el Tratado de Lisboa.

Y por último, recogiendo los principios de Estambul que se enuncian más arriba, avanzar conjuntamente con el sistema iberoamericano de cooperación en garantizar una participación activa de las organizaciones de la sociedad civil como un derecho inalienable.

PARTE V

Conclusiones



Conclusiones

Katty Cascante

Responsable del área de Cooperación Internacional y Desarrollo del Observatorio de Política Exterior de la Fundación Alternativas

Áurea Moltó

Subdirectora de la Revista Política Exterior

Iliana Olivie

Investigadora Principal de Cooperación Internacional y Desarrollo del Real Instituto Elcano



En un contexto mundial de creciente complejidad, pocas regiones han experimentado una transformación tan multidimensional como la de América Latina y el Caribe en las dos últimas décadas. Sus países son hoy el reflejo de los cambios internacionales derivados de la globalización y acelerados desde 2008 por el estallido de la crisis financiera. En medio de esos procesos, se ha alterado radicalmente tanto la posición de las potencias occidentales como la de los países en desarrollo, que demandan una revisión de los conceptos y prácticas del sistema internacional.

Estos cambios tectónicos en la economía mundial —que desplazan el centro de gravedad del sistema del Atlántico al Pacífico— no solo han impulsado el crecimiento económico reciente de América Latina —y su reprimarización—, sino que han alterado el panorama de la cooperación al desarrollo.

Los latinoamericanos son en su mayoría países de renta media, con distintas necesidades de desarrollo, acceso a variadas fuentes de financiación y están elaborando esquemas alternativos de cooperación con diferentes actores, enfoques y modalidades, como la cooperación Sur-Sur y triangular. La nueva situación de América Latina y el Caribe, los cambios en su agenda del desarrollo y la diversidad de actores plantean una serie de retos, pero también oportunidades, para donantes tradicionales y emergentes, bilaterales y multilaterales, así como para la propia cooperación iberoamericana. Todo ello coincide con la reducción generalizada de los flujos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de donantes como España, Portugal, la Unión Europea y Estados Unidos, y en el marco del debate sobre la agenda del desarrollo post-2015.

Resulta preciso, por tanto, reevaluar los objetivos, establecer prioridades y crear los instrumentos que mejor se adapten a una nueva realidad tanto de los actores tradicionales como de los emergentes. Con tal propósito se organizó el seminario *La renovación de la cooperación iberoamericana*, a cargo de la AECID y la SEGIB, y que reunió en Madrid a un nutrido grupo de expertos americanos y europeos, en torno a los distintos escenarios en los que redefinir una agenda compartida para el desarrollo global post-2015.

Pero, ¿cómo atraer a los diferentes países de la región hacia una misma visión compartida? La respuesta —coincidieron la mayoría de los participantes— pasa necesariamente por acercarse a los resultados tangibles de la cooperación iberoamericana y a los nuevos ámbitos de relación que ha aportado esta comunidad.

I. ¿Las décadas ‘recuperadas’ de América Latina?

Tras finalizar la denominada *década perdida* de los años ochenta, se produce una serie de cambios políticos, sociales y económicos que abre un periodo de prosperidad inédita en América Latina. En lo político, se produce la transición y consolidación de regímenes democráticos de una parte importante de los países de la región. Con la excepción de Cuba, la democracia se asienta en todos los países latinoamericanos, si bien son democracias que registran una trayectoria diversa —algunas consolidándose, otras en peligro de reversión—.

En la esfera económica coinciden dos procesos. Por una parte, se dinamizan las economías de un grupo relativamente amplio de países emergentes —los más destacados son los denominados BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica)—. Los modelos y pautas de desarrollo de los emergentes son variados, y son estas especificidades las que marcan, también, el mapa de las relaciones económicas dentro del Sur Global. China sustenta su desarrollo económico en la producción e intensa exportación de manufacturas. Y es la debilidad de su estructura primaria la que explica en parte el interés del gigante asiático por los recursos naturales africanos y latinoamericanos. El resultado es que en diez años la región ha vivido un rápido crecimiento del PIB y una sostenida reducción de la pobreza, gracias sobre todo a transferencias condicionadas de renta. Como señala Antonio Prado, secretario ejecutivo adjunto de la CEPAL, los gobiernos asumen que el crecimiento y la redistribución están vinculados de forma dinámica y que el gasto social es un importante estímulo económico.

En esta coyuntura económica favorable, los países latinoamericanos han aplicado por primera vez programas anticíclicos para hacer frente a la crisis. Y así, en 2010, casi todos los países de la región habían superado lo peor de la crisis financiera originada en EE. UU. en 2008. América Latina y el Caribe está viviendo el periodo de mayor crecimiento económico desde hace cuarenta años, con el efecto añadido de legitimar la democracia. No obstante, esta trayectoria oculta la realidad de una región a dos velocidades: con crecimientos rápidos para los exportadores de materias primas de Sudamérica, y mayor vulnerabilidad para los importadores netos de alimentos y energía de Centroamérica, muy dependientes de la economía estadounidense.

La reprimarización de América Latina

En parte, como consecuencia de lo anterior, se ha producido una redinamización del aparato primario-exportador de la región latinoamericana: América Latina se reprimariza. Esta vuelta a una especialización productiva e inserción económica internacional basada en la producción y exportación de productos primarios reabre viejos debates, y plantea incógnitas acerca de su sostenibilidad y de sus efectos en el mapa del desarrollo económico y humano en la región.

La tradicional volatilidad de precios y tendencia al deterioro de la relación real de intercambio asociados a la especialización primario-exportadora —en definitiva, la tesis Prebisch-Singer— podría revertirse si el crecimiento de los precios de las materias primas se explica con causas estructurales y no coyunturales. En la medida en la que este aumento esté basado en una demanda asiática, creciente y sostenible en el largo plazo, el dinamismo económico de Sudamérica podría sostenerse sobre estas bases productivas. No obstante, la región no ha logrado escapar —o no completamente— de varias de las “maldiciones” que suelen traer consigo los recursos naturales.

En este sentido, el crecimiento basado en las ventajas comparativas estáticas —en el caso de esta región, aquellas que se basan en las materias primas— lleva a un patrón de crecimiento con baja productividad, bajos salarios y escaso progreso técnico. Asimismo, se identifican otras brechas en distintos niveles: fiscalidad, inversión, sostenibilidad ambiental.

El crecimiento se está acompañando de una reducción de la pobreza, pero también de un aumento de las desigualdades: no se trata de un patrón económico de crecimiento

con equidad. Más bien, este patrón de crecimiento con desigualdad —el “casillero de Fajnzylber” que tradicionalmente ha ocupado América Latina— trata de ser contrarrestado por un Estado redistribuidor y/o garante de servicios sociales más activo que en décadas pasadas. Pese a que aparece —y quizá se consolida— una clase media en América Latina que consume y demanda cada vez más estos servicios sociales al Estado, América Latina y el Caribe sigue siendo una región muy desigual, y esto obedece a razones estructurales vinculadas a la existencia de sistemas tributarios regresivos que impiden políticas públicas más ambiciosas.

El crecimiento de las desigualdades no es solo nacional, también se produce a escala intrarregional: los países sudamericanos, productores y exportadores de productos primarios con altos precios sostenidos, se distancian cada vez más de los centroamericanos. La creciente diferenciación entre los países en desarrollo es, según José Antonio Sanahuja, uno de los procesos de cambio de poder que mayores implicaciones tendrá en configuración de la nueva agenda de desarrollo.

Aumentan las relaciones económicas del Sur Global

En la medida en la que la reprimarización latinoamericana esté respondiendo, al menos parcialmente, a un aumento de la demanda asiática; en esta nueva fase, las relaciones económicas entre América Latina y otras regiones en desarrollo se dinamizan. Tanto el volumen como la naturaleza de la financiación externa para el desarrollo cambian: crece la ayuda al desarrollo pero, sobre todo, aumentan los flujos comerciales y de inversión. Así, por ejemplo, según datos del Banco Interamericano de Desarrollo, desde 2001 el mayor crecimiento de la ayuda al desarrollo se ha producido desde países que no son miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE.

Con Asia creciendo y Europa estancada, aumentan los flujos comerciales entre Asia y América Latina, en detrimento de los flujos Sur-Norte. También se intensifican las inversiones productivas en la región —notablemente las de origen chino—. Así, entre 2000 y 2011, las exportaciones latinoamericanas a China se multiplicaron por 27 y en 2010 más del 30% de la inversión extranjera directa (IED) procedió de países en desarrollo. Por último, América Latina disfruta de un renovado acceso a los mercados financieros internacionales —impensable durante la *década perdida*—: las buenas perspectivas de la región y las peores del “viejo Norte” concentran la liquidez y la financiación en los emergentes latinos.

Si el volumen de AOD hacia el conjunto de América Latina y el Caribe nunca tuvo proporciones comparables a las de otros flujos económicos, su magnitud es ahora bastante menor a la de décadas anteriores. Es en este sentido en el que Sanahuja habla de la creciente privatización de la financiación del desarrollo en la región, donde aparecen nuevos donantes que hacen el sistema de ayuda más complejo y diverso, pero no por ello necesariamente más eficiente.

A la fuerza, a esta intensificación de las relaciones económicas entre Asia y Latinoamérica, le sigue también la proliferación de sus marcos institucionales. La región se encuentra ahora sumida en *spaghetti bowl* de acuerdos comerciales en el que no siempre es fácil identificar cuáles son las consecuencias para los países involucrados ni los resultados para terceros países. En términos generales, la economía política de los acuerdos comerciales internacionales va por detrás de los rápidos cambios en la inserción externa.

II. Implicaciones para el mapa de la cooperación al desarrollo en América Latina y el Caribe

En este contexto, se ha dinamizado la cooperación al desarrollo en la región, aunque con unas características bien diferentes de las tradicionales. Con el cambio del mapa económico, político y social de América Latina y el Caribe, cambia el de la cooperación internacional al desarrollo; y esto presenta retos y oportunidades para las viejas y nuevas formas de cooperar. El Sur emergente se refleja en la arquitectura económica y de cooperación, a través de su participación en el G-20 o en nuevas estructuras como los BRICS o IBSA.

En este nuevo contexto emerge la cooperación Sur-Sur, tanto la intrarregional —actividades de cooperación de los países emergentes como Brasil con los que tienen menores niveles de desarrollo, como los centroamericanos—, como la de agentes públicos extrarregionales —notablemente, la cooperación china—. Al mismo tiempo, se está configurando un espacio propio en el marco de la cooperación iberoamericana, al agrupar a países que mantienen un conjunto de desafíos comunes y que han creado a través de los organismos iberoamericanos un espacio para combinar el trabajo político con el técnico.

Estas transformaciones deben contextualizarse en el marco de cambios más amplios en el sistema internacional de cooperación al desarrollo. En los últimos años, ha

crecido vertiginosamente la cooperación al desarrollo canalizada a través de actores privados —como, por ejemplo, fundaciones de grandes empresas—, mientras se retrae —al menos en volumen— la cooperación de los donantes públicos tradicionales. Así, por ejemplo, la AOD de EE. UU. destinada a América Latina y el Caribe ha pasado de un 15% del total en los años ochenta, a un 5% en los noventa y a algo más de un 3% en la actualidad. Además, si a principios de siglo se consolidaba la agenda de Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), centrada claramente en la reducción de las manifestaciones más extremas de la pobreza, y en los países de renta baja o menos adelantados, los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y su impacto en la política exterior estadounidense alteraron las prioridades. Washington se volcó en Oriente Próximo, en detrimento de América Latina. En paralelo, grandes donantes tradicionales como Reino Unido o la Unión Europea redujeron sustancialmente su presencia en la región.

Por otro lado, la crisis financiera, económica y fiscal tendrá consecuencias sobre el volumen de ayuda canalizado por los que, desde principios de siglo, se habían mostrado como los donantes más resilientes en la región, particularmente España y Portugal, que tienen la doble condición de donantes tradicionales e iberoamericanos.

Retos: el cambio necesario

A los cambios mundiales y regionales que hacen inaplazable un reajuste de la estrategia de la cooperación internacional al desarrollo en América Latina y el Caribe, se unen los problemas persistentes de desigualdad, reprimarización e inseguridad. Este nuevo escenario más complejo presenta un conjunto de retos al sistema de cooperación en la región, en su conjunto, y cada uno de los actores de la cooperación.

En lo que respecta a los donantes tradicionales, deberán necesariamente terminar la transición de un enfoque vertical basado en la oferta a otro mucho más horizontal fundamentado en la demanda. La región emerge, lo que lleva necesariamente a relaciones más equilibradas. En este contexto, el empeño en mantener viejos modos de relacionarse, basados en estructuras jerárquicas, con poca elasticidad y capacidad de respuesta a las demandas de los países receptores, puede llevar sencillamente a sustituir a los “viejos” donantes por los “nuevos”, con todas sus derivadas, económicas, políticas y sociales. En este sentido, cabe destacar que las transformaciones tanto de la cooperación estadounidense como de las de la UE han respondido hasta la fecha a las características del donante y a su agenda. En el caso de EE. UU., como expuso Peter

Hakim, toda la cooperación en Latinoamérica está concentrada en una prioridad, la seguridad, y en los países donde este asunto es clave —Haití, Colombia, México y tres países centroamericanos—. Respecto a la UE, Jolita Butkeviciene destacó la necesidad de trabajar con todos los donantes de la región, y no solo con los países miembros de la UE. Asimismo, reconoció el fracaso de la prioridad otorgada hasta ahora a la promoción de la integración en América Latina.

Algunos donantes tradicionales multilaterales podrían tener, por su propia naturaleza, una capacidad de adaptación mayor al nuevo contexto. Así, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), principal fuente de financiación multilateral en América Latina y el Caribe, ha incorporado como prestatarios a tres países de la región —Chile, Colombia y México— además de dos donantes extrarregionales, China y Corea del Sur, socios del BID tras la última ampliación de capital.

La cooperación Sur-Sur emerge con fuerzas renovadas pero necesita consolidarse aclarando conceptos tales como el mismo desarrollo o la eficacia de la ayuda, racionalizando sus instituciones y/o aclarando sus funciones. En muchos casos, como el de la política brasileña de cooperación al desarrollo, podría carecer, según Luara Lopes, de una visión estratégica de esta acción exterior como política pública, así como de un buen desempeño en su relación con otros actores —como, por ejemplo, la sociedad civil— o en rendición de cuentas —transparencia y evaluación—.

En cualquier caso, muestra características diferenciadas como su fuerte vínculo con las dinámicas del mercado —la financiación china se ha traducido en grandes volúmenes de préstamos concentrados en el sector minero—. Algunas representan una clara ventaja respecto de la cooperación tradicional, como la flexibilidad que le otorga ser una categoría aún en construcción, su potencial en términos de horizontalidad o apropiación, o el tratarse de una cooperación no basada en la financiación.

Con todo, la cooperación Sur-Sur también comparte similitudes con la tradicional: en algunos casos como el de China, es evidente la agenda de intereses nacionales en la distribución geográfica y sectorial de la ayuda, así como en los principales instrumentos de cooperación.

En este sentido, América Latina y el Caribe han consolidado su liderazgo en la cooperación Sur-Sur y en el debate global sobre ella.

En cuanto a las organizaciones de la sociedad civil, el reto es visibilizar en mayor medida su valor añadido respecto de otros actores de la cooperación y fomentar la creación de asociaciones inclusivas, incorporando a los sectores más marginados, como mujeres, indígenas y poblaciones afroamericanas. Además, su larga trayectoria las hace, de algún modo, corresponsables de la persistencia de la desigualdad y de otras brechas en la región —como la inequidad de género y la débil participación de grupos en exclusión—. El panorama de la financiación internacional del desarrollo descrito más arriba pone también en entredicho las posibilidades de acceso a la financiación del sector de las ONGD.

La cooperación iberoamericana se encuentra en la encrucijada de sumar los retos de los donantes tradicionales a los de la cooperación Sur-Sur, en el marco de una identidad propia y unas características diferenciadas de las de otros actores de la cooperación. La primera pregunta que cabe hacerse es si la cooperación iberoamericana —en principio, más cercana a los problemas específicos de la región— ha sabido adaptar su agenda a los retos reales y actuales de la región. Además de este problema de identificación, comparte otras debilidades con el conjunto de los donantes, que son identificadas como problemas a abordar prioritariamente por parte de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda: la necesidad de una mayor focalización y orientación a resultados, eficiencia, transparencia y la generación de las capacidades necesarias para abordar todos los retos anteriores.

La cooperación iberoamericana puede estar padeciendo un déficit de supranacionalidad: hasta cierto punto, puede estar sumando las prioridades e identidades de cada una de sus partes; pero no se estaría dando un paso más allá, creando unos rasgos propios que determinarían su valor añadido respecto de otros organismos multilaterales en la región. Es necesario, pues, un mayor esfuerzo de coordinación entre sus miembros, para llegar también a una división más clara del trabajo. Cabe mencionar las líneas de acción establecidas en el *Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur*, ya que una de ellas, la número 4, está dedicada a concertar posiciones comunes entre los 19 países que lo componen, y así se hizo en las actividades desarrolladas en la conferencia de Busan sobre eficacia de la ayuda. En la misma dirección se ha creado la Red Iberoamericana Académica de Cooperación Internacional.

La necesidad de crear una identidad propia y un valor añadido específico se suma a un contexto internacional en el que América Latina y el Caribe podría “caerse” de la agenda global. Hay que recordar que los ODM y otros elementos geopolíticos

supusieron un giro importante de los esfuerzos de cooperación hacia otras regiones, con una mayor prevalencia de países de renta baja y menos adelantados. América Latina y el Caribe, una región básicamente de renta media, está registrando crecimientos sostenidos del PIB, lo que lleva a que muchos países de la región se estén “graduando”. Se hace necesario así un diálogo entre los donantes tradicionales sobre los riesgos de graduar a determinados países de la región sin haber identificado previamente las áreas estratégicas de cooperación.

A lo largo del seminario surgió en diferentes ocasiones la posibilidad de “reflotar” viejos debates o conceptos, como la escasa capacidad explicativa de un indicador único —la renta per cápita— para diferenciar el nivel de desarrollo de distintos países. En esta línea, un mayor énfasis en las condiciones sociales que acompañan el nivel de renta —como la educación o la salud— y, sobre todo, la inequidad en las condiciones de vida deberían pasar a formar parte de una definición y medición más precisa del desarrollo.

En el actual escenario post-Busan en el que también se están iniciando los debates sobre la agenda post-2015, el principal reto para la región, incluyendo todos sus donantes y países socios, está en configurar un discurso que permita dar un salto cualitativo en el debate acerca de la agenda global. Esto incluye clarificar los objetivos para la región, con sus particularidades sectoriales —importancia de aspectos institucionales en el desarrollo o el papel de las políticas públicas—. Por ello, en la agenda post-Busan puede haber una aportación latinoamericana fundamental, incorporando la desigualdad como uno de los objetivos de la nueva agenda del desarrollo.

Oportunidades para la cooperación latinoamericana

Los cambios económicos mundiales y del mapa de la cooperación en América Latina y el Caribe confluyen con la crisis europea. Esta situación, plagada de incertidumbres y desafíos, constituye también una oportunidad para que los donantes tradicionales giren hacia una cooperación más “fina”, inserta en una visión más integral de las relaciones con la región: comercio, finanzas, inversión productiva, en definitiva, coherencia de políticas para el desarrollo. Asimismo, se hace imprescindible una mayor diferenciación de los países socios por sus niveles y problemas específicos de desarrollo. En otras palabras, si los donantes tradicionales buscan mantener, con menos fondos de AOD, su presencia en una región en intenso crecimiento económico, esto deberá acompañarse necesariamente de la identificación de los cuellos de botella al

desarrollo —como la desigualdad, la trampa del crecimiento sin competitividad o la inseguridad derivada de problemas de criminalidad y exclusión social—.

Por su parte, buena parte de la cooperación Sur-Sur se concentra en América Latina y el Caribe, donde no solamente existe una fuerte cooperación intrarregional, sino que también atrae a otros donantes Sur, en especial China. Así, existe una base para la construcción de unos códigos propios de la cooperación Sur-Sur que, quizá a través del *leverage* político con China, podrían extenderse al conjunto de la cooperación del Sur. Además, como señaló Martín Rivero, muy pocos países de América Latina y el Caribe van a completar en 2015 la totalidad de los ODM. Por ello, lo avanzado en la cooperación Sur-Sur en la región tiene mucho que aportar a la agenda global post-ODM.

El mapa del desarrollo condiciona también las actuaciones de la sociedad civil, que posiblemente tendrán que concentrarse en reforzar su papel como voz crítica ante los modelos establecidos de cooperación al desarrollo y de relaciones internacionales. Se trataría de reforzar su función de monitoreo y auditoría social y, de este modo, construir un discurso propio que podría incorporarse a la elaboración de la agenda global. Ante la creciente escasez de fondos, las ONGD europeas y estadounidenses pueden convertirse en garantes de los derechos —incluso de la supervivencia— de las ONGD del Sur.

Para la cooperación iberoamericana se abren oportunidades en dos frentes: en su propia construcción como comunidad de socios; y en la medida en la que puede aportar a la construcción de una nueva agenda global del desarrollo. En el primer plano, para afrontar los retos descritos, será importante un mayor apoyo técnico y conceptual a la cooperación Sur-Sur latinoamericana —que podría provenir de los socios tradicionales—, reforzar su carácter horizontal, enfatizar los denominadores comunes —la ventaja añadida de la cultura política compartida— y centrarse en colmar el vacío dejado por la agenda vigente —por ejemplo, en los terrenos de la construcción política o la especialización en políticas públicas—. Salvador Arriola sostiene que el momento actual de recortes económicos y de reducción de la ayuda a la cooperación española lleva a reforzar la identidad iberoamericana a través de los llamados “bloques” o “espacios” iberoamericanos. Si supera sus retos, la comunidad iberoamericana puede ofrecer un importante valor añadido en la identificación de cuellos de botella del desarrollo —como mostraría la capacidad de la cooperación en materia de seguridad social para adaptarse a los matices de cada integrante de la región—.

La consolidación de la cooperación iberoamericana sentaría entonces las bases para una aportación a la agenda post-2015 que ya está en gestación, pero cualitativamente diferente a la que se ha producido en la definición de anteriores agendas. En otras palabras, es la oportunidad para esta comunidad de pasar del *policy taking* al *policy making*, oportunidad que podría materializarse, quizá, a través del trabajo del Consejo de Organismos Iberoamericanos (COIB). Laura Ruiz Jiménez recordó las ventajas de estos organismos para trabajar en el campo del desarrollo y cumplir la agenda de la eficacia, ya que permiten un altísimo nivel de apropiación e impulsan proyectos de carácter supranacional.

En cierto modo, puede decirse que la comunidad iberoamericana podría representar, por sus características, la esencia del mundo post-Busan. En primer lugar, escenifica la transición de un sistema basado en la ayuda a uno basado en el desarrollo. En segundo lugar, confluye una amalgama de actores: donantes privados, públicos extrarregionales, tradicionales reciclados, sociedad civil transnacionalizada o multilaterales “orientalizados”. En tercer lugar, si logra superar sus retos como comunidad de socios, puede ofrecer unas mayores garantías en términos de apropiación y horizontalidad —aspectos clave de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda—.

La agenda post-2015 está en gestación. Sin embargo, existen indicios claros de que tendrá muchas características de la agenda post-Busan. La idea de que, ante el *catching-up* de un grupo nutrido de países emergentes, se consolide un espacio de colaboración entre donantes tradicionales europeos, donantes-receptores emergentes y receptores tradicionales ejemplifica también la anhelada transición de la Unión Europea hacia un actor global alineado con la Agenda de la Eficacia de la Ayuda.

Autores



Arriola, Salvador

Secretario para la Cooperación Iberoamericana. Economista especialista en negociaciones comerciales, GATT; funcionario internacional de CEPAL; director general Asuntos Internacionales de la Secretaría de Hacienda de México; embajador en Uruguay y representante ante ALADI; secretario permanente del Sistema Económico Latinoamericano, SELA, embajador en Guatemala; cónsul general de México en Sao Paulo, Brasil.

Balbis, Jorge

Secretario Ejecutivo de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP). Doctor en Ciencias del Trabajo con experiencia profesional de más de treinta años en el campo de las ONGD de América Latina. Presidente del Comité Internacional de la Red sobre La Realidad de la Ayuda (Reality of Aid). Participante del Foro Abierto sobre la Efectividad del Desarrollo (Open Forum) y BetterAid. Actualmente integra el grupo de trabajo sobre la futura plataforma internacional de OSC para el seguimiento de la agenda de Busan y participa en el Diálogo Estructurado sobre el futuro de la cooperación con actores no estatales y autoridades locales de la Comisión Europea.

Bastidas, América

Asesora en Asuntos Multilaterales en la República Dominicana. Máster en Economía Agrícola por la Universidad de Wisconsin-Madison, Estados Unidos. Ordenadora Delegada en la Oficina de los Fondos Europeos de Desarrollo de Lomé IV (1996-2000). Viceministra de Cooperación Internacional de la República Dominicana (2004-2012).

Butkeviciene, Jolita

Director for Latin America and the Caribbean of the European Cooperation (EuropeAid — DEVCO). MA in economics, State University of New York at Binghamton NY, USA. First Economic Affairs Officer — Trade Negotiations and Commercial Diplomacy Branch Division on International Trade in Goods and Services, and Commodities, UNCTAD. Head of Unit - Document management and office infrastructures Resources, EuropeAid Co-operation Office, European Commission.

Caldentey y del Pozo, Pedro

Profesor de Economía Aplicada de ETEA-Universidad Loyola Andalucía. Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Córdoba. Consultor para diversos organismos internacionales (Unión Europea, CEPAL, AECID y la OCDE). Asesor principal del Fondo España-SICA y coordinador de la línea de Fortalecimiento Institucional.

Cascante, Katty

Responsable del área de Cooperación Internacional y Desarrollo del Observatorio de Política Exterior de la Fundación Alternativas. Licenciada en Ciencias Políticas y consultora de distintos organismos vinculados a la cooperación internacional. Especialista en rendición de cuentas mutua y gestión de resultados de desarrollo, financiación desde la complementariedad fiscal y coherencia de la ayuda.

Dominguez, Ricardo

Office of the Secretary General, Organization of American States. Master en Economía por el CIDE (México) y maestría y estudios de doctorado en MIT (EE. UU.). Gerente General del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina. Director Ejecutivo de Docencia e Investigación de la Universidad de Belgrano (Argentina). Consultor en diversos organismos internacionales.

Fuentealba Díez, Jorge

Director del Observatorio Iberoamericano de Asia-Pacífico de Casa Asia. Abogado por la Pontificia Universidad Católica de Chile y postgrado en gestión y política cultural por la Universidad de Barcelona. Asesor de empresas y editor de guías de negocios y boletines económicos en Pricewaterhouse Coopers. Asesor del Ministerio de Bienes Nacionales de Chile. Editor del anuario *Iberoamérica-Asia Pacífico*.

Garranzo, Rafael

Director de Cooperación para América Latina y el Caribe de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID). Licenciado en Antropología Social. Diplomático con destino en Guatemala, Italia, Chile y Estados Unidos. Consejero de Cooperación y coordinador general de Cooperación en Chile. Subdirector de Cooperación con México, Centroamérica y Caribe de la Agencia Española de Cooperación Internacional. Responsable de cooperación en la Embajada de España en Washington, manteniendo la coordinación con las Instituciones Multilaterales de Desarrollo con sede allí.

Jiménez Fernández, Adolfo

Secretario General de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social. Economista. Censor Jurado de Cuentas (Auditor). Profesor emérito investigador de la Universidad de Alcalá. Miembro del Instituto Europeo de la Seguridad Social. Secretario General para la Seguridad Social (1986-1996). Director General de Régimen Económico y Jurídico de la Seguridad Social (1982-1986). Subdirector General de Planificación Económica y Presupuestos de la Seguridad Social (1980-1982). Desde estos cargos ha impulsado la Ley de Pensiones, la reforma de la estructura financiera

de la Seguridad Social o la reforma de la gestión de la Seguridad Social en el Pacto de Toledo.

López, Luara

ABONG International Advisor. Has more than 10 years of experience with international development cooperation, in governmental and nongovernmental organizations. Has worked with the Brazilian Cooperation Agency of the Ministry of Foreign Affairs and has also extensive experience with NGOs engaged in South-South cooperation. Holds a Master's Degree in International Relations and is currently the international advisor of the Brazilian NGO platform - ABONG.

Martín Pineda, Esther

Técnica del Área de Cooperación de la Organización Iberoamericana de Juventud. Trabajadora social, titulada en Gestión y Administración Pública y becaria de la Fundación "La Caixa" (postgrado sobre migraciones). Activista y profesional con diferentes grupos, organizaciones y universidades en temas como infancia, juventud, migrantes y SSR a nivel nacional e internacional.

Moltó, Áurea

Subdirectora de la Revista *Política Exterior*. Licenciada en Periodismo por la Universidad Complutense, máster en Edición por la Universidad de Salamanca y doctorado del Programa de América Latina Contemporánea del Instituto Universitario Ortega y Gasset. Visiting fellow en The Inter-American Dialogue.

Olivié, Iliana

Investigadora Principal de Cooperación Internacional y Desarrollo del Real Instituto Elcano. Especialista en coherencia de políticas para el desarrollo, financiación global del desarrollo (remesas de migrantes e inversión extranjera directa) y sobre la política española de cooperación al desarrollo. Coordinadora del proyecto *Índice Elcano de*

Presencia Global (IEPG). Profesora del Departamento de Economía Internacional y Desarrollo de la Universidad Complutense de Madrid.

Ramos Rollón, Marisa

Coordinadora General de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos. Doctora en Ciencias Políticas y Sociología por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Jefa del Área de Gobernabilidad Democrática de la Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral de la Agencia Española de Cooperación Internacional. Consejera Técnica de Cooperación y Responsable del Programa de Formación Técnica Especializada (AECID).

Ramírez Monroy, Silvia

Responsable de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes en la Organización Iberoamericana de la Juventud. Licenciada en Historia y en Bellas Artes. Diploma de Estudios Avanzados en el doctorado *Estado y Sociedad en la Historia de América* y especialista universitario en *Planificación y Gestión de Intervenciones de Cooperación para el Desarrollo*. Ha trabajado en programas culturales con niños y jóvenes en riesgo social en Colombia y España.

Rivero, Martín

Director de la Agencia Uruguaya de Cooperación al Desarrollo. Máster en Estudios de Desarrollo con especialización en Políticas Públicas y management por el Institute of Social Studies (ISS) de La Haya, Holanda. Funcionario o consultor de PNUD, BID, Overseas Development Institute, UNICEF, IDRC y OIT. Director de Cooperación Internacional de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de Uruguay. Secretario ejecutivo del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.

Ruiz-Giménez, Mercedes

Presidenta de la Coordinadora de ONGDs de España (CONGDE). Licenciada en Filosofía y Letras, máster en Cooperación Internacional y experta en Género. Experiencia profesional en Educación y Derechos Humanos en la República Democrática del Congo, en técnicas de Educación Popular y Comunicación en Perú y en prestigiosas organizaciones en España entre las que cabe destacar la Fundación CEAR, la Fundación InteRed y la Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (RIETI). Forma parte del Consejo de Administración de la Plataforma Europea CIFCA.

Ruiz Jiménez, Laura

Gestora de los Fondos de Cooperación de AECID en la SEGIB, COMJIB, OISS y OIJ. Doctora en Historia, en la especialidad de América Latina Contemporánea y diploma de especialista en Género y Desarrollo. Directora del Programa de Cooperación Internacional y Gestión de Políticas Públicas y Programas de Desarrollo del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Coordinadora de la Red Universitaria de Investigación en Cooperación para el Desarrollo de Madrid.

Ruiz Rosado, Javier

Responsable de Formación de la Organización Iberoamericana de Juventud. Abogado. Magíster en Relaciones Internacionales, con énfasis en Iberoamérica; con estudios de doctorado en cooperación, integración y desarrollo en la UCM. Miembro del Colegio de Abogados de Madrid.

Sanahuja, José Antonio

Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense. Licenciado en Historia Contemporánea, Universidad Autónoma de Madrid. Master of Arts en Relaciones Internacionales, Universidad para la Paz de Naciones Unidas, Costa Rica. Doctor (PhD.) en Ciencias Políticas (Relaciones Internacionales), Universidad Complutense de Madrid.

Tres, Joaquim

Coordinador de Instrumentos Regionales del Sector de Integración y Comercio, Banco Interamericano de Desarrollo. MPhil en Economía del Desarrollo del Institute of Development Studies-Sussex, habiendo formado parte de su Board of Trustees. Miembro de los patronatos del CIDOB y el IBEI de Barcelona. Coordinador general de la Cooperación Española en México, Bolivia, Guatemala y Belice. Analista económico en la UNCTAD y miembro de la Delegación del BID en el IV Foro de Eficacia de la Ayuda de Busan.

Zimbwe, Thais

Red Iberoamericana de Juventud Indígena y Afro-descendiente (REJINA). Jornalista, especializada em cooperação técnica internacional. Com experiência profissional em veículos de comunicação, coordenação de projetos nacionais e internacionais em ongs, governo e organizações internacionais. Ativista do movimento negro, com atuação em processos de participação política no Brasil, América Latina, Europa e África.

El sistema de cooperación internacional se encuentra en un momento de profunda revisión en el que actores con prioridades y posiciones diferentes están tratando de dirigir éste hacia una agenda de desarrollo pactada entre todos. El IV Foro de Alto Nivel de Busan de 2011 demostró que la discusión en torno a la mejora de los procedimientos de gestión de la cooperación, aunque necesaria, resulta insuficiente, y amplió el debate incorporando temas como la *Cooperación Sur-Sur*, en la que los países iberoamericanos están teniendo un papel especialmente activo, o el futuro de los Países de Renta Media (PRM) como receptores de AOD, crecientemente señalados como no elegibles pese a los efectos transformadores que esos recursos pueden tener en la reducción de la desigualdad y la eliminación de pobreza.

Con este marco de fondo, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) organizaron en Madrid, durante los días 15 y 16 de octubre de 2012, el Seminario titulado *La Renovación de la Cooperación Iberoamericana*, en el que participó un nutrido grupo de reconocidos especialistas y responsables de cooperación y organismos iberoamericanos. El Seminario se fijó un doble objetivo: en primer lugar, discutir sobre los elementos necesarios para provocar una reorientación de la cooperación iberoamericana hacia la calidad, la transparencia y la consecución de resultados de desarrollo, avanzando así en el compromiso con la eficacia aceptado por los diferentes actores del sistema. En segundo lugar, y con un carácter más estratégico, se buscó cimentar una posición común de los países iberoamericanos en el debate sobre el futuro de la cooperación post- 2015, generando argumentos que muestren la conveniencia de cooperar con los PRM. Este libro recoge las reflexiones de los participantes en el Seminario y propone medidas concretas para lograr la renovación de la cooperación iberoamericana y para incidir en el diseño de ese sistema de cooperación que está en proceso de transformación.