

HACIA LOS 40 AÑOS DEL PLAN DE ACCIÓN DE BUENOS AIRES: PERSPECTIVAS RENOVADAS PARA LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN IBEROAMÉRICA

El presente documento corresponde al Capítulo 1 del Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2017, el cual se encuentra en proceso de publicación.

El Informe es un documento de carácter anual que recoge, sistematiza y analiza la Cooperación Sur-Sur que implementan los países iberoamericanos. El mismo se elabora desde el año 2007 y es el único ejercicio de estas características existente para una región en desarrollo. El Informe 2017 representa la décima edición de este producto.

Su elaboración involucra a los países iberoamericanos (representados a través de sus Agencias y Direcciones Generales de Cooperación), al Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) y a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la cual es la encargada de su elaboración y producción final.

Son los propios países iberoamericanos los que deciden los contenidos del informe, así como la metodología de registro y la definición de los conceptos, convirtiendo de esta manera el Informe en un ejercicio de Cooperación Sur-Sur en sí mismo. De esta manera, los países se involucran en el proceso de su elaboración en dos niveles: el técnico y el político.

El primer capítulo de esta edición, elaborado por las y los Responsables de Cooperación Iberoamericanos, centra su reflexión en torno al recorrido realizado en Cooperación Sur-Sur a 40 años de la adopción del PABA e identifica desafíos y oportunidades que se presentan en esta nueva etapa marcada por la aprobación de la nueva Agenda del Desarrollo Sostenible.

1. Contexto y tendencias actuales en la cooperación internacional: reflexiones a 40 años del PABA

Durante las décadas de los sesenta y setenta la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) se constituyó como un esfuerzo asociativo pionero entre los países del Sur en la búsqueda de relaciones internacionales más justas y de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI). En el marco de la Guerra Fría, estos países intentaron hallar modos alternativos de vinculación que contribuyeran a promover su propio desarrollo y reforzaran su poder de negociación internacional a través de la articulación y el diálogo político. Esta aspiración se tradujo en un hito fundamental para impulsar lo que actualmente constituye uno de los pilares de la hoy denominada Cooperación Sur-Sur (CSS): la aprobación del *Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo* (PABA), como resultado de la Conferencia de Naciones Unidas sobre CTPD celebrada en aquella ciudad en 1978.

Firmado por 138 Estados, el PABA tenía como principal objetivo promover la CTPD, valorando la creciente importancia de las relaciones Sur-Sur y demandando una participación igual y soberana en la conducción de las relaciones internacionales. La Conferencia realizada en Buenos Aires estableció por primera vez un marco de referencia para la CTPD, e incorporó en su práctica los principios básicos de las relaciones internacionales entre Estados soberanos: *el respeto por la soberanía, la no injerencia en asuntos internos y la igualdad de derechos*, entre otros. A su vez, definió una serie de recomendaciones novedosas y concretas tendientes a establecer marcos jurídicos, bases institucionales y mecanismos de financiamiento en los niveles nacional, regional, interregional y global.

En un escenario internacional en el que los países en desarrollo buscaban mayor protagonismo y vías alternativas al orden económico y político vigente, se potenció el interés por la cooperación técnica, definida por el PABA como *un instrumento capaz de impulsar el intercambio de experiencias exitosas entre países que comparten realidades históricas próximas y desafíos similares*. Desde entonces, junto al diálogo político, la cooperación económica y la cooperación financiera, la CTPD se ha consolidado como uno de los elementos constitutivos de la CSS, dando forma a una vasta gama de intercambios por medio de programas, proyectos e iniciativas que han contribuido a la resolución de problemáticas concretas de los países del Sur. Incluso ha fomentado la articulación de esquemas de Cooperación Triangular (CT) que, al involucrar tres socios diferenciados, incrementan el impacto de las iniciativas y favorecen sinergias con otros actores de la cooperación internacional.

Como se evidencia la CSS y la CT van teniendo un grado cada vez mayor de especificidad, riqueza en modalidades de trabajo, realizando aportes sustanciales a la integración regional y el fortalecimiento de las políticas públicas nacionales para el desarrollo. Estos avances se ven reflejados en la integración de estas modalidades de cooperación en las agendas de política exterior de los países que la ejecutan, y en el reconocimiento que ha obtenido en muchos de los principales foros globales y regionales sobre desarrollo. Desde una amplia variedad de enfoques, sectores, mecanismos institucionales y plataformas regionales e

interregionales, América Latina y el Caribe, África y Asia han demostrado un renovado y creciente interés en las potencialidades de la CSS y la CT. Estas modalidades de cooperación también han despertado la atención de distintos países y actores de la cooperación tradicional, que se han involucrado en las iniciativas Sur-Sur.

En este marco, el espacio iberoamericano es un escenario en el cual se han registrado significativos avances en cuanto a intercambio de experiencias, metodologías para la gestión de proyectos, herramientas de registro y sistematización, producción de documentos y debates conceptuales en torno a la CSS. De allí que, desde el 2007, a través del *Informe de Cooperación Sur- Sur en Iberoamérica*, se hayan documentado más de 1000 iniciativas por año de CSS y CT en la región. Asimismo, la Cooperación Iberoamericana se convertido en un modelo a nivel internacional de CSS, reconocido por su dinamismo, horizontalidad e innovación.

Transcurridos 40 años de la adopción del PABA, asistimos a un proceso de profundas transformaciones en la distribución del poder internacional. El protagonismo adquirido por los países en desarrollo se tradujo en una configuración crecientemente multipolar del escenario internacional. En este sentido, el paradigma tradicional basado en el flujo unidireccional de la cooperación desde el Norte hacia el Sur ya no puede explicar una realidad que se presenta más compleja, heterogénea e interdependiente.

El sistema internacional de cooperación para el desarrollo atraviesa en la actualidad un momento de redefinición en lo que concierne a sus agendas, metodologías y actores. El actual escenario se encuentra marcado, entre otros elementos, por la creciente influencia de los países en desarrollo y de actores como los gobiernos locales, los parlamentos, la academia, el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y las fundaciones filantrópicas; la relevancia adquirida por la CSS y la CT; la reorientación de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en desmedro de los denominados Países de Renta Media (PRM), y por el fuerte peso que han adquirido la seguridad y las crisis complejas (medio ambientales, de salud, demográficas, etc.) en las políticas de cooperación internacional. Estas y otras dinámicas han generado un debate amplio en torno a cómo ampliar y democratizar las estructuras y los mecanismos de la cooperación internacional, a fin de integrar todas sus modalidades, reconocer el valor de actores crecientemente dinámicos y lograr intervenciones efectivas sobre el terreno.

La adopción de la Agenda 2030, la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre Financiamiento para el Desarrollo, el Acuerdo de París sobre Cambio Climático y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, aprobados todos en 2015, expresa un ambicioso compromiso global con la promoción del desarrollo sostenible e inclusivo en sus dimensiones social, económica y ambiental, que tiene un gran impacto para la cooperación internacional.

La nueva Agenda de Desarrollo es el resultado de un proceso de negociación abierto y democrático, en el cual participaron representantes de los Estados, la sociedad civil, el sector privado y los organismos internacionales. Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), sus 169 metas asociadas y los medios de implementación, proporcionan una guía para orientar los programas de desarrollo en el plano global, regional y nacional hasta el año 2030.

Por su parte, América Latina y el Caribe enfrentan los desafíos planteados por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los ODS como una región diversa y heterogénea que aún registra altos niveles de desigualdad, pero que ha consolidado sus instituciones democráticas, avanzado en su integración, y conseguido relevantes logros en términos de reducción de la pobreza extrema, el hambre y la mortalidad infantil. Teniendo en cuenta el actual contexto de desaceleración y volatilidad económica del contexto internacional, el primer desafío consiste en no revertir estos progresos y superar una gran variedad de lo que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha denominado “brechas estructurales”, que persisten y dificultan el desarrollo sostenible¹.

Para que la nueva Agenda pueda cumplirse de manera integral y no se convierta en una expresión de deseos, es necesario profundizar el desarrollo de capacidades y mecanismos institucionales, y avanzar en la coordinación de políticas en todos los niveles. En este contexto, aún resta elaborar un marco analítico que articule y coordine las iniciativas de cooperación internacional en sus distintas modalidades, y que consolide los medios de implementación de la nueva Agenda de Desarrollo. Para afrontar este desafío, se requerirán respuestas colectivas que integren la visión y el esfuerzo conjunto de todos los actores, sin exclusiones.

Asumiendo el compromiso de “no dejar a nadie atrás” (*leave no one behind*), los países iberoamericanos trabajan en favor de integrar a la CSS al marco general de la cooperación internacional. Se trata de avanzar en el diálogo con otros actores del desarrollo, señalando los puntos de encuentro y destacando el aporte sustancial que pueden realizar para abordar las persistentes problemáticas del desarrollo. Esta modalidad de cooperación, con su enfoque basado en el beneficio mutuo, el fortalecimiento de capacidades e intercambio de conocimientos y buenas prácticas, se convierte así en una herramienta valiosa para identificar los retos compartidos y buscar soluciones comunes. Es importante que la CSS y la CT se incorporen a este nuevo marco de trabajo y se transformen en un elemento clave de la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible (AMDS).

Cuatro décadas atrás, el esfuerzo mancomunado que culminó con el PABA parecía alentar la idea de una estrategia común y consolidada entre los países en desarrollo, la cual ofrecía amplias posibilidades de revertir las asimetrías del sistema internacional. Sin embargo, sucesivas crisis a escala nacional y global ocasionaron una marcada dispersión entre los países en desarrollo, dada por la existencia de capacidades y vulnerabilidades diferenciadas frente al avance de la globalización. Las divergencias entre estos países contrastaron con una praxis mucho más articulada de los países desarrollados en las distintas estructuras y procesos de gobernanza global. Sin embargo, en la actualidad es el propio bloque de países desarrollados el que transita una etapa de menor cohesión y redefinición de estrategias, caracterizada por un retorno del cálculo geopolítico, un viraje hacia políticas con mayor grado de proteccionismo y cuestionamientos al multilateralismo como ámbito para la definición de políticas.

¹ CEPAL. Los países de renta media: Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales: Un nuevo enfoque basado en Brechas Estructurales. Publicación de las Naciones Unidas. 2012.

Este cambio de escenario presenta nuevos horizontes para los países en desarrollo. Desde el espacio iberoamericano se avizora la necesidad de reforzar el compromiso con la cooperación internacional y la integración regional e interregional en favor de fortalecer la AMDS, tal como lo propone la Agenda 2030. Hoy se debe retomar el espíritu del PABA como fuente de inspiración y apostar por la construcción de nuevos espacios de solidaridad y cooperación, la conformación de alianzas y marcos de sentido compartidos, y el compromiso con la paz y el desarrollo.

La realización de la Conferencia de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur en la Ciudad de Buenos Aires en 2019 representa una oportunidad histórica para que los países iberoamericanos reflexionen sobre el recorrido realizado y los resultados obtenidos en estas décadas, y se pueda analizar la importancia de los planteamientos presentes en el PABA a la luz de los cambios producidos. Se impone la tarea de identificar los desafíos y las oportunidades que se presentan en esta nueva etapa, para alcanzar los ODS y construir una arquitectura de cooperación internacional en la que todos los países colaboren a partir de sus potencialidades y ventajas competitivas, y se beneficien de acuerdo con las necesidades bajo el principio de la Agenda 2030 de “no dejar a nadie atrás”.

2. Plan de Acción de Buenos Aires: fundamentos, vigencia y horizontes

El PABA sintetizó muchos de los planteamientos políticos y conceptuales que venían realizando distintos países en desarrollo desde la década del 50 respecto a la necesidad de establecer un nuevo modelo de relaciones internacionales más equilibrado, que reflejara los intereses de la comunidad internacional en su conjunto sin apelar a una división entre “donantes” y “receptores”. Hasta entonces, el diseño de los proyectos de asistencia tendía a seguir un enfoque unidireccional, en el que la conveniencia geoestratégica dada por la confrontación entre el Este y el Oeste primaba sobre las capacidades y necesidades de las comunidades locales.

Esta práctica se fundamentaba en la convicción de que era posible extrapolar los modelos exitosos de los países desarrollados a aquellos en vías de desarrollo, más allá de las profundas diferencias económicas y, sobre todo, socio-culturales existentes entre ellos. En este momento histórico se gestó el sistema de cooperación al desarrollo, y se crearon instituciones que tenían el propósito de transferir los recursos financieros y técnicos necesarios para que los países en desarrollo pudieran superar su “etapa tradicional” y alcanzar la “etapa de madurez”.

Los distintos procesos de descolonización y la renovada asociación del denominado “mundo en desarrollo” cambiaron esta realidad. Los países del Sur comenzaron a articularse en pos de un llamado a la paz mundial y a la reducción de las brechas con los países industrializados. Estas demandas se vieron plasmadas en la Conferencia de Bandung de 1955, en la cual diversos líderes de países en desarrollo reclamaron cambios estructurales del orden económico mundial y expresaron su voluntad de asociarse para adquirir un

mayor poder de negociación en el escenario global². Bandung dispuso varias medidas destinadas a aumentar la cooperación económica y la cooperación técnica entre países en desarrollo, concibiendo a esta última como un mecanismo solidario capaz de lograr un progreso económico y social independiente.

En el ámbito de las Naciones Unidas, en 1972 fue creado el Grupo de Trabajo sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, y dos años después se constituyó la Unidad Especial para la Cooperación Sur-Sur. Sin embargo, el paso fundamental se dio en 1978 con la adopción del “Plan de Acción de Buenos Aires para la promoción y realización de la CTPD”. Su elaboración fue fruto del trabajo de un grupo de especialistas, funcionarios públicos y autoridades que, en el marco de reuniones intergubernamentales preparatorias llevadas a cabo durante cinco años, detallaron las necesidades y posibilidades de esta modalidad de cooperación y sus implicancias para los países en desarrollo. En la Conferencia de Buenos Aires, a la que asistieron 138 países, 45 ministros, 41 viceministros y 81 directores de departamentos de cooperación y planificación, se forjó uno de los momentos clave de la CSS.

El PABA representa hasta el día de hoy una de las bases fundamentales de la CTPD. En él se define a la CTPD como una fuerza decisiva para compartir conocimientos y experiencias en beneficio mutuo y alcanzar la autosuficiencia nacional y colectiva (pto. 5, Introducción), así como un instrumento fundamental para aumentar la confianza de estos países en sus capacidades técnicas y armonizar sus intereses en el plano regional e interregional (pto. 16, Introducción).

El Plan enfoca, por primera vez, la CTPD en un marco estratégico y operativo. Desde una perspectiva multidimensional, reconoce las diferentes modalidades que puede asumir esta cooperación (bilateral, regional, subregional, interregional y multilateral), a la vez que contempla la participación y el apoyo de diversos actores (países desarrollados e instituciones regionales, sector privado y particulares) bajo el liderazgo de los Estados. El PABA identifica ocho objetivos estratégicos y señala en detalle una serie de medidas, recomendaciones y líneas de trabajo para llevar a la práctica y posicionar a la CTPD como un elemento central de toda estrategia futura que busque promover el desarrollo

La CTPD es identificada allí como una dimensión de la cooperación internacional cada vez más importante en la promoción del desarrollo entre países que enfrentan desafíos semejantes, en tanto que facilita el intercambio en condiciones de igualdad, la adopción de enfoques similares de los problemas y la elaboración de perspectivas comunes, al tiempo que no puede ser considerada como un sustituto, sino un complemento de la cooperación de los países desarrollados. Como bien expresa el Plan, el fomento de la CTPD no reduce la responsabilidad de los países desarrollados de adoptar las medidas necesarias, particularmente respecto al aumento de la AOD, para contribuir al crecimiento de los países en desarrollo (pto. 8, Introducción).

² Sobre la base de esas reivindicaciones, en los años siguientes se estableció el Movimiento de Países No Alineados (MNOAL, 1961), la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD, 1964) y el Grupo de los 77 (G-77, 1964).

Al analizar detenidamente el PABA, se observa un llamado a trabajar de manera integrada para poder afrontar los retos del desarrollo, considerando la creciente interdependencia que existe entre los países. El documento alude a cómo el progreso de los países desarrollados se encuentra cada vez más afectado por la política y la actuación de los países en desarrollo, y viceversa. Las nociones de “interdependencia”, “intereses comunes”, “trabajo conjunto” y “esfuerzos compartidos” son centrales en la perspectiva que marca el Plan.

Las medidas que deben ser adoptadas para promover y fortalecer la CSS toman forma en las siguientes recomendaciones, entre otras: a) fomentar el conocimiento y la capacidad de los países para identificar su potencial de CTPD, a partir del análisis sobre las necesidades y capacidades nacionales para compartir con otros países en desarrollo; b) promover la adopción de políticas, marcos jurídico-administrativos y arreglos institucionales apropiados para su desarrollo; c) fortalecer los sistemas nacionales de información y alentar la capacitación de recursos humanos; d) establecer y fortalecer los mecanismos necesarios para promover la cooperación entre el sector público, el sector privado y los particulares; e) ampliar los arreglos bilaterales e intensificar la CSS mediante acuerdos, programas y proyectos a largo plazo; f) mejorar la capacidad de las organizaciones regionales, subregionales e interregionales para ejecutar actividades y proyectos sobre la materia; g) difundir el espíritu de la CTPD en todo el Sistema de Naciones Unidas (SNU) para que sus organizaciones desempeñen un papel destacado en su promoción; y h) aumentar el apoyo de los países desarrollados a esta modalidad de cooperación.

En suma, el PABA trazó un horizonte sobre el cual los países trabajaron en las décadas subsiguientes. En este sentido, es posible afirmar que se trata del documento más exhaustivo, práctico y multifacético en su tipo. Hasta el día de hoy, los gobiernos, los organismos regionales y las Naciones Unidas basan parte de sus estrategias, guían sus acciones y examinan sus progresos en CSS en función del conjunto de los objetivos y recomendaciones allí identificadas.

Pese a este notable legado, es necesario señalar que durante las negociaciones no fue posible avanzar en la asignación de fondos específicos para promover la CTPD en el SNU, ni en la creación de una agencia especializada para tal efecto. En lugar de ello, la responsabilidad de orientar las actividades vinculadas con la CTPD recayó en la Junta Ejecutiva del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y en las reuniones periódicas de alto nivel de los países que participan en ese Programa. Este procedimiento redujo considerablemente el margen de acción de los países en desarrollo, ya que el poder de decisión en materia de planificación y gestión de la CTPD quedó determinado en gran medida por el peso de las contribuciones al presupuesto del PNUD.

Más allá de estas y otras cuestiones que aún demandan la atención de los países del Sur, no cabe duda que en la Conferencia de Buenos Aires se logró consumir una propuesta de cambio y una ruptura epistemológica con el paradigma que ubicaba a los países desarrollados en el rol de “donantes” y a los países en desarrollo en el rol de “receptores”, y que entendía el desarrollo como un fenómeno lineal, automático y exportable que debía ser alcanzado bajo una misma fórmula. En contraste con esta visión, en el PABA se

manifiestan las posibilidades de los países en desarrollo de generar respuestas propias y brindar cooperación en función de sus capacidades nacionales y colectivas, basándose en los principios de igualdad, solidaridad, respeto a la soberanía y no injerencia en los asuntos internos. Reconocer la existencia de diferentes modelos y visiones acerca del desarrollo implicó concebirlo como un proceso que tiene en cuenta valores, historias, particularidades locales, necesidades especiales, y políticas y prioridades nacionales.

Desde entonces, se ha fortalecido la vocación de los países en desarrollo de cooperar entre ellos mismos y confiar en sus propias capacidades para afrontar objetivos y necesidades comunes. Este hecho constituye una de las principales transformaciones en el panorama de la cooperación internacional. Transcurridas cuatro décadas desde su suscripción, muchos de los planteamientos y objetivos estratégicos presentes en el PABA mantienen gran vigencia y relevancia en las políticas de cooperación de los países en desarrollo (Ver Anexo 1).

De modo precursor, el PABA se adelantó a varios de los diagnósticos, principios y estrategias que forman parte del horizonte de la Agenda 2030. En este sentido, es posible encontrar afinidades y generar un diálogo productivo entre ambos procesos. A pesar de que resulta difícil ver el mundo del mismo modo en que se lo veía entonces, creemos que aún es posible leer los tonos del presente en el PABA, y desde sus páginas articular nuevos interrogantes y formular abordajes alternativos ante escenarios en constante cambio.

3. La Cooperación Sur-Sur en los ámbitos nacionales, regionales y multilaterales

3.1. Ámbitos nacionales

En las décadas transcurridas desde sus primeros pasos, como asistencias técnicas aisladas entre países en desarrollo, hasta la actualidad, cuando los países del Sur han producido un gran *corpus* de experiencias y consolidado a la CSS –con su singularidad, características y propia historia–, se han registrado numerosos avances con relación a las recomendaciones presentes en el PABA. Desde sus orígenes hasta hoy, la CSS se ha ido forjando de acuerdo a las necesidades, posibilidades, objetivos y miradas diversas de los países en desarrollo.

Si bien hay un consenso entre estos países respecto a los principios que deben guiar a la CSS, que la misma constituye un elemento integral de la cooperación internacional y que ofrece oportunidades en materia de crecimiento económico y desarrollo sostenible, ésta se lleva adelante según diferentes enfoques políticos, diseños institucionales, normativas, recursos financieros, capacidades, intensidad y amplitud. En contraste, existen países en desarrollo en los que la CSS ocupa un lugar secundario. Otros se encuentran en plena transición hacia un rol más proactivo. Por último, algunos han incorporado decididamente a

la CSS en sus agendas, fortaleciendo sus estructuras institucionales e instrumentos de gestión, con aportes relevantes, entre otros, en los ámbitos económico y social.³

En este contexto, los países latinoamericanos y caribeños han desarrollado algunas de las experiencias más dinámicas en la materia y registrado avances significativos en relación con las líneas de trabajo presentes en el PABA. La CSS asume en la región un carácter principalmente técnico, orientado a la construcción de capacidades, el intercambio de experiencias y el fortalecimiento institucional. Según la información relevada en el *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2017*, los países iberoamericanos han ejecutado 1.360 iniciativas de CSS y CT en la región. Asimismo, muchos de estos países han extendido sus horizontes de cooperación hacia otras regiones geográficas como África, Asia y el Caribe no iberoamericano, profundizando los intercambios bilaterales. El presente Informe de CSS registra más de 350 iniciativas ejecutadas con estas regiones.

Este dinamismo responde a múltiples factores internos y externos. En el plano interno se explica, entre otras cosas, por la madurez política e institucional que han alcanzado los países de la región, dejando atrás las etapas de Estados autoritarios, el crecimiento y la diversificación productiva, la puesta en marcha de políticas para dar respuesta a las “brechas del desarrollo”, y la voluntad política de los gobiernos de incluir en sus agendas a la CSS, con su traducción en acciones concretas. En el plano externo, entre las causas pueden señalarse el fortalecimiento de las dinámicas bilaterales y regionales, el reconocimiento y apuesta por la CSS como forma de promover asociaciones y reducir asimetrías, y el progresivo desplazamiento de la región como receptor de AOD.

El impulso de la CSS en la agenda de los países de la región tuvo su correlato en la creación y el fortalecimiento de las instituciones encargadas de diseñar y gestionar las iniciativas de CSS, tal como lo recomendó el PABA. Así, en Iberoamérica existen diversos diseños institucionales de cooperación. Cada uno responde a las necesidades e intereses que han prevalecido en cada país, entre los cuales pueden distinguirse –de modo general– la existencia de Agencias con distinto grado de autonomía en la conducción de la CSS y la gestión técnica, administrativa y/o financiera; Viceministerios, Secretarías o Direcciones Generales dependientes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, los Ministerios de Planificación o los de Economía. En el marco de estas instituciones se han generado distintas estructuras destinadas a la gestión específica de la CSS y, a la vez, distintos modelos de interacción y coordinación con el resto de las instituciones nacionales involucradas en el escenario.⁴

A 40 años del PABA, los países de Iberoamérica –en mayor o menor medida– han adoptado políticas favorables para la CSS y han logrado un nivel de institucionalización que ha permitido crear marcos normativos programáticos específicos (leyes, reglamentos,

³ El Capítulo II del Informe de Cooperación Sur Sur 2016, hace referencia que, en el caso de la Cooperación Horizontal Sur Sur Bilateral, la mayoría (un 70%) de los 552 proyectos impulsados por los países iberoamericanos respondieron a objetivos de orientación Económica y Social “

⁴Un abordaje más complejo e integral sobre los distintos marcos normativos e institucionales existentes en Iberoamérica puede encontrarse en la publicación “Diagnóstico de los marcos normativos e institucionales para los gestión de la Cooperación Sur-Sur en los países Iberoamericanos” del PIFCSS, Documento de trabajo N°. 6, año 2014.

decretos, hojas de ruta); articular programas de trabajo (a través de acuerdos bilaterales de cooperación técnica y científico-tecnológica y sus respectivas Comisiones Mixtas); incorporar en forma creciente a actores nacionales e internacionales; promover alianzas multiactor, sumando a la sociedad civil, gobiernos locales, la academia y el sector privado⁵; elaborar sistemas de planificación, monitoreo y evaluación; y poner en marcha acciones de CSS en diferentes zonas geográficas. Asimismo, se ha promovido la formación y capacitación de funcionarios en la materia, el desarrollo de marcos conceptuales, la construcción de sistemas de datos y la elaboración de catálogos para proyectar internacionalmente las capacidades y fortalezas nacionales.

No obstante lo anterior, la coordinación interinstitucional aún representa una dificultad en la mayoría de los países iberoamericanos al momento de construir políticas públicas y estrategias nacionales de cooperación. Es por ello que se debe trabajar para construir sistemas nacionales de cooperación internacional flexibles, coherentes e integrados que definan funciones, responsabilidades y roles claros para los distintos actores participantes. En esta línea, habría que perfeccionar los sistemas de registro y los marcos normativos para mejorar la instrumentación de la CSS y alinear las acciones a nivel nacional.

Más allá de los evidentes logros obtenidos, los países iberoamericanos enfrentan desafíos a nivel político, institucional y normativo para construir una política integral de CSS. Aún tenemos que optimizar los resultados de la CSS, fortalecer su planificación, ejecución, seguimiento y evaluación, definir programas capaces de sostenerse en el tiempo, lograr impactos verificables a través de ejercicios de valorización, promover el uso eficiente de los recursos. Los mecanismos y fuentes de financiación de la CSS son también un reto que atraviesa de forma transversal a los ejes señalados. Frente a éstas y otras cuestiones, los espacios regionales se presentan como instancias propicias para intercambiar experiencias de gestión y definir programas de trabajo en temas de interés común entre las instituciones responsables de cooperación, así como para coordinar acciones políticas y técnicas en conjunto.

3.2. Ámbitos regionales e interregionales

La importancia que han adquirido los procesos de integración regional en América Latina y el Caribe revela una nueva orientación de los países en desarrollo respecto a su forma de insertarse en el concierto internacional. En este contexto, la CSS constituye una herramienta privilegiada y estratégica para la integración regional e interregional que ha permitido fortalecer las relaciones entre los países en desarrollo y atender a sus necesidades a partir de un reconocimiento de sus complementariedades.

Si bien los procesos de integración en América Latina y el Caribe se remontan a los años 50, la CSS se incorporó como eje fundamental de los espacios regionales a partir de principios de este siglo. Recientemente, esta modalidad de cooperación ha cobrado mayor trascendencia y ha permitido materializar la integración en experiencias concretas de encuentro e intercambio.

⁵ Documento final de Nairobi (A/RES/64/222) Párrafo 19.

América Latina y el Caribe es la región del mundo que cuenta con más mecanismos y espacios de coordinación e integración regional y subregional: ALBA, Alianza del Pacífico, CAN, CELAC, CEPAL, Mercosur, Mesoamérica, OEA, Unasur, SEGIB, SELA, SICA, AEC entre otras. Estos espacios tienen diferentes características: unos se encuentran orientados principalmente a la integración y al desarrollo; otros, a la concertación y coordinación política, así como algunos tienen una mayor impronta económico - comercial. La diversidad de estos ámbitos de integración expresa la pluralidad de miradas presentes en la región y las distintas estrategias de inserción regional e internacional que despliegan nuestros países.

La CSS se encuentra presente en estos esquemas, aunque se desarrolla bajo distintas fórmulas y con diferentes grados de intensidad según la naturaleza, la composición y los objetivos de cada espacio regional. En esta línea, dentro de los diferentes espacios y mecanismos regionales, los países han generado instancias especializadas de cooperación internacional. Entre éstas cabe destacar el Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional de la CELAC (GTCI), el Grupo de Altas Autoridades de Cooperación Sur-Sur de Unasur (GT-CSS), el Grupo de Cooperación Internacional del Mercosur (GCI), el Grupo de Trabajo de Cooperación de la Alianza del Pacífico (GTC), el espacio especializado en Cooperación Internacional del SICA, el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (PM), el Comité de Cooperación Sur-Sur de la CEPAL y la Reunión de Responsables de Cooperación Iberoamericanos.

Tales espacios, que reúnen a las autoridades de cooperación de sus países miembros, tienen la función de promover, coordinar, articular y dar seguimiento a acciones de cooperación implementadas en el plano regional en diversas áreas temáticas, y definir lineamientos para la relación con terceros en la materia. Entre sus objetivos, deben apoyar el desarrollo de los procesos de integración y profundizar el relacionamiento por medio de la CSS. Asimismo, algunos de ellos han creado mecanismos regionales específicos de financiamiento para impulsar proyectos de CSS⁶.

Por su parte, desde la CELAC, que representa un espacio de diálogo y concertación política entre América Latina y el Caribe, se han construido posiciones conjuntas sobre los principales temas de la agenda internacional de cooperación y que han sido expresadas en los distintos foros internacionales especializados, a través del GTC. El citado grupo, creado en 2013, y en el que participan los 33 Responsables de Cooperación de la región, se encuentra elaborando, con apoyo de la CEPAL, una política de cooperación regional que defina las prioridades en materia de desarrollo y las proyecciones en materia de CSS y CT.

⁶ A través de estos fondos, compuestos con aportes de los países, se financian iniciativas que buscan reducir las asimetrías en los bloques. En el caso de la Alianza del Pacífico, se destaca el programa de movilidad estudiantil y académica; en el Mercosur, el financiamiento de proyectos de infraestructura, habitabilidad y saneamiento básico; y en el caso de Unasur, el Fondo de Iniciativas Comunes a partir del cual se canalizan proyectos dirigidos a concretar los objetivos planteados por el espacio y el Fondo Unasur-Haití, desde donde se han desplegado distintas líneas de cooperación con ese país; y en el caso de AEC, los países miembros establecieron un Fondo Especial con el propósito de apoyar programas y proyectos de cooperación técnica con recursos que no son del presupuesto ordinario de la Asociación.

La elaboración de esta política permitirá identificar las áreas y actividades de cooperación que favorezcan el impulso de programas regionales, subregionales bilaterales, y triangulares de cooperación que contribuyan a reducir asimetrías entre los países en desarrollo y mandato y profundizar el diálogo político sobre las acciones conjuntas que permitan desde la cooperación hacer frente a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

A su vez, el espacio iberoamericano cuenta con una larga y fructífera trayectoria en materia de CSS. La Cooperación Iberoamericana concentra a países con diferentes tradiciones de cooperación y niveles de desarrollo, que se integran y aportan sus experiencias y capacidades, al mismo tiempo que participan en procesos colectivos de reflexión. Este modelo de cooperación, convertido en un ejemplo único a nivel global por su desarrollo, horizontalidad y dinamismo, ha contribuido al fortalecimiento de la CSS en la región, y posiblemente sea el que mejor haya interpretado y llevado adelante, hasta el momento, las recomendaciones presentes en el PABA.

Dentro de este espacio se destaca el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS). Creado en 2008 por mandato de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, el Programa ha apoyado el fortalecimiento de la CSS a partir del trabajo desplegado tanto a nivel político como técnico. En el ámbito político, los responsables de cooperación han avanzado en la construcción de visiones comunes de entendimiento acerca de la cooperación internacional y en particular sobre la CSS y la CT, y su rol en el sistema de cooperación al desarrollo, logrando también sustantivos avances a nivel conceptual. A nivel técnico, el PIFCSS ha trabajado en la formación y capacitación de profesionales de las unidades de cooperación de los países miembros, y en el intercambio de experiencias y desarrollo de metodologías para la gestión.

El PIFCSS ha desarrollado una multiplicidad de líneas de trabajo y temáticas durante los últimos años. A través de la realización de talleres y seminarios, los países han trabajado en temas como género, sistematización de experiencias ODS, cooperación triangular, cooperación descentralizada, alianzas público-privadas, valorización de la CSS, desarrollo de indicadores, gestión del conocimiento, capacitación de funcionarios, desarrollo de sistemas de información, visibilidad y comunicación, entre otros.

El Programa también apoya a la SEGIB en la elaboración del *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*. Este documento representa una herramienta consolidada de sistematización de información, siendo el único registro de CSS en el mundo y pionero a nivel internacional. Su importancia estratégica reside en que permite conocer y visibilizar la cooperación llevada adelante por cada uno de los países iberoamericanos, y contribuye a posicionar a la CSS desde la perspectiva de nuestra región, en un contexto global en el que esta modalidad asume cada día mayor protagonismo.

Por otro lado, se han promovido con especial énfasis en el último tiempo, foros interregionales de cooperación que reúnen a países de América Latina, África, Asia y Medio Oriente: el Foro de Cooperación América del Sur-África (ASA), la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS), el Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (FOCALAE) y la Cumbre de América del Sur-Países Árabes (ASPA). Estos foros han

permitido de manera incipiente, y no exenta de dificultades, entablar un diálogo de cooperación entre regiones, compartir experiencias en la materia y llevar adelante proyectos entre pares.

La CSS en su dimensión regional, como ya lo señalara el PABA, tiene la capacidad de cumplir un rol de nexo estratégico entre regiones. Tenemos por delante la tarea de intensificar, extender y dotar de mayor institucionalidad las labores que se vienen realizando en el marco de estos ámbitos birregionales, como instancias privilegiadas para la cooperación y la integración de los países del Sur. Estos espacios de concertación y cooperación aún no han alcanzado todo su potencial. El trabajo articulado entre regiones debe ser considerado en toda estrategia futura que busque consolidar la proyección de la CSS como un instrumento de desarrollo, así como ampliar la representatividad y reconocimiento de los problemas comunes que comparten nuestros países.

Los países de la región han asumido a la integración como una búsqueda conjunta para avanzar hacia el desarrollo y a la CSS como una vía para lograr estos objetivos. La CSS se ha convertido en una herramienta a través de la cual puede fortalecer capacidades, reducir asimetrías, fomentar un desarrollo inclusivo, construir políticas públicas, gestionar interdependencias y posicionarnos de manera soberana en el sistema político y económico internacional. Asistimos a una oferta de CSS cada vez más diversificada en las agendas regionales que incluyen intercambios en temas como ciencia y tecnología, salud, infraestructura, energía, seguridad alimentaria, prevención de desastres naturales, movilidad estudiantil, entre otros tantos.

La multiplicación de proyectos regionales en América Latina y el Caribe ubica a los países de la región frente al reto de mejorar los mecanismos de coordinación y articulación entre los distintos espacios, para evitar así la duplicación de esfuerzos, lograr sinergias que permitan establecer una política de cooperación más coherente e integrada, y promover un enfoque basado en resultados con el fin de generar el mayor impacto posible. El marco de trabajo que proporciona la Agenda 2030 y el desafío que representa su implementación a escala regional es una oportunidad para definir estrategias conjuntas, que refuercen las complementariedades y eviten los solapamientos⁷.

3.3. Ámbitos multilaterales

De las 38 recomendaciones establecidas por el PABA, seis solicitaban a las organizaciones del Sistema de Naciones Unidas (SNU) que establecieran políticas, procedimientos y estructuras para apoyar, promover, coordinar y financiar las actividades de CSS. A pesar de este impulso inicial, los dos primeros decenios de aplicación del Plan se caracterizaron por la baja prioridad otorgada al tratamiento de esta modalidad de cooperación. El regreso de la CSS a los foros globales auspiciados por el SNU reflejó los cambios acontecidos en la geografía económica internacional y la consolidación del paradigma de desarrollo humano

⁷ Algunos ejemplos de los procedimientos que se puedan adoptar para enfrentar los nuevos desafíos son los trabajos realizados en el marco del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible en la CEPAL y la Agenda 2020 en CELAC para impulsar los ODS.

sostenible, elementos que alentaron una concepción más participativa y menos asistencialista de la cooperación. En este marco, la CSS ha alcanzado una mayor integración en el Sistema, y su importancia ha sido reafirmada por las principales cumbres y conferencias de Naciones Unidas⁸.

En el año 2009, con motivo del 30avo aniversario de la adopción del PABA, tuvo lugar la Conferencia de Naciones Unidas de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur en Nairobi, Kenia. El resultado fue un documento final en el cual se reafirmaron los principios de la CSS y las diversas formas que adopta (técnica, financiera y monetaria). Asimismo, se reconoce que su agenda debe ser establecida por los países en desarrollo, y se enfatiza la función clave del SNU en el apoyo y la promoción de tal cooperación. A pesar de ello, en Nairobi no fue posible llegar a una definición operativa de la CSS, a la vez que no se logró determinar su inserción en la estrategia de desarrollo establecida en la Cumbre del Milenio.

La reafirmación de la relevancia adquirida por la CSS en la agenda global del desarrollo se produjo fundamentalmente a partir de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible o “Río+20” (2012) y, más recientemente, con la Tercera Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (2015). Sus documentos finales hacen referencia explícita a la CSS al tratar los medios de implementación para la consecución de los ODS, y también destacan su papel en la creación de capacidades.

Más allá del carácter cíclico que asumió el tratamiento de la CSS en el ámbito de Naciones Unidas, los países en desarrollo lograron impulsar significativos avances programáticos e institucionales. En este marco, fue importante el rol desempeñado por el Grupo de los 77 (G-77). Desde dicha plataforma se apuntó a articular las necesidades e intereses de los países en desarrollo y fomentar la cooperación entre ellos en espacios como la Asamblea General y el Consejo Económico y Social (ECOSOC). Como resultado de esta movilización de los países en desarrollo, se generaron distintas instancias de pronunciamiento, revisión y evaluación de las tendencias y progresos de la CSS, a la vez que se promovió su incorporación a las agendas de los distintos organismos y agencias globales y regionales.

Entre ellos, el Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur se encarga de garantizar la coherencia, coordinación y supervisión de la aplicación del PABA y el documento final de Nairobi. Por su parte, la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (UNOSSC) tiene el mandato de coordinar la promoción y facilitación de la CSS y la CT tanto a nivel mundial como del SNU. La UNOSSC ha promovido la producción de estudios, la realización de ferias y eventos y la generación de mandatos políticos, en su calidad de Secretaría del Comité de Alto Nivel. Si bien la Oficina ha realizado importantes aportes, sus contribuciones prácticas a las unidades técnicas de coordinación de cada país aún demandan una mejor orientación operacional y compromisos financieros más firmes⁹.

⁸ Se destaca su inclusión en las Conferencias sobre Financiación del Desarrollo de Monterrey (2002) y Doha (2008), y en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo (2002).

⁹ El “Marco estratégico de la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur, 2014-2017” plantea como uno de sus objetivos esenciales que la Oficina pueda prestar un mayor apoyo a las instituciones nacionales para avanzar en la CSS, a través de una mejora de la capacidad de su representación regional

Por su parte, el ECOSOC se ha ocupado de la CSS y la CT en el contexto de las reuniones del Foro de Financiación para el Desarrollo (FfD)¹⁰ y del Foro sobre la Cooperación para el Desarrollo (FCD). El FCD, creado en 2008, constituye un espacio inclusivo de diálogo sobre las tendencias de la cooperación internacional para el desarrollo, abierto a la participación de todos los países interesados, organismos multilaterales y regionales, instituciones financieras y comerciales internacionales, sociedad civil y sector privado. En este sentido, el 4to Simposio de Alto Nivel preparatorio del FCD Argentina 2017, dedicado especialmente a la CSS y la CT, sin duda representa una oportunidad para posicionar las prioridades regionales en un foro de alta importancia global y reafirmar que las experiencias y capacidades de los países latinoamericanos y caribeños constituyen un insumo fundamental para diseñar políticas públicas que permitan alcanzar los ODS¹¹.

Diversos organismos especializados, fondos y programas han incorporado, en los últimos años, estrategias e instrumentos para fomentar la CSS, entre los que se destacan los siguientes: FAO, FIDA, PMA, PNUD, UNCTAD, OIT, PNUMA, UNESCO, UNFPA, UNICEF, ONUDI, ONU-MUJERES y OMS. Además de las Agencias, también han desempeñado un papel relevante las organizaciones regionales de América Latina y el Caribe afiliadas a Naciones Unidas, tales como la CEPAL y la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Es importante determinar qué funciones catalizadoras pueden desempeñar estos organismos para la realización de acciones de CSS y CT, a partir de las ventajas comparativas que poseen en términos de cobertura mundial y regional, gestión de fondos, capacidad de concertación de acuerdos multilaterales, prestación de servicios de expertos y apoyo a la realización de evaluaciones de impacto.

Sobre la base de esta arquitectura institucional y programática, el SNU se constituye como el foro multilateral por excelencia para abordar las cuestiones en torno a la CSS, en el cual los intereses de todos los países se ven representados y contemplados. Sin embargo, para potenciar su rol como promotor de esta modalidad de cooperación, el Sistema debe hacer frente a diversos desafíos de índole estructural y funcional, los cuales serán eventualmente abordados en el proceso preparatorio y en el diálogo de Alto Nivel con motivo de la Conferencia PABA + 40 que tendrá lugar en 2019.

En materia de gobernanza, la integración de la CSS a las estrategias y programas de los distintos órganos e instancias debe ir asociada a un esfuerzo de coordinación y coherencia. En particular, es necesaria una mayor conciliación de los mandatos de las diferentes agencias y organizaciones regionales del Sistema con las agendas y prioridades de los países del Sur, con miras a mejorar su apoyo programático y operacional en la implementación de la Agenda 2030.

¹⁰ El FfD fue uno de los principales acuerdos de la Agenda de Addis Abeba, y se realiza de manera anual en Nueva York desde 2016. El “Grupo de Amigos de Monterrey”, convocado regularmente por México, se reúne también desde 2016 con el fin de preparar resultados positivos del FfD, identificando retos y posibles soluciones.

¹¹ Esto cobra mayor relevancia si se considera que se trata del primero en su clase a realizarse en América Latina.

Por otro lado, los debates alrededor del concepto de CSS aún no han permitido llegar a una definición concreta y sistematizada. Esto redundará, entre otras cuestiones, en la dificultad para distinguir entre los programas ordinarios de cooperación técnica del SNU y aquellos que se ocupan específicamente de la CSS. A su vez, la ausencia de una conceptualización operativa impide desarrollar mecanismos precisos que permitan dimensionar, medir y evaluar de qué manera los conocimientos, saberes, tecnologías o técnicas compartidos contribuyen al desarrollo de los países.

Es necesario también que el SNU impulse la creación de redes de conocimiento que amplíen el acceso a las capacidades y experiencias en cooperación internacional de los países del Sur, y que contribuyan a la conformación de alianzas regionales e interregionales de CSS. El Sistema debe convertirse, a su vez, en un canal activo a partir del cual fomentar la CT, y en un catalizador de esfuerzos para que los países desarrollados puedan aportar recursos y conocimientos en esta práctica, como medio innovador para cumplir con sus compromisos históricos y con el mandato del ODS 17 que insta a la comunidad internacional a constituir alianzas para el desarrollo.

Asimismo, la falta de recursos financieros es uno de los principales obstáculos que se oponen al fomento de la CSS dentro de Naciones Unidas. De allí la necesidad de movilizar y poner a disposición recursos de manera eficiente, para que las distintas organizaciones del Sistema apoyen las iniciativas bilaterales, regionales e interregionales en la materia, conforme a lo dispuesto en el PABA y el documento final de Nairobi. Para esto último se precisa de mayores y mejores instancias de diálogo político entre países desarrollados y países en desarrollo, que permitan arribar a compromisos coherentes con la necesidad de reducir las brechas estructurales y alcanzar los ODS.

Cabe señalar, también, la constitución de otras plataformas multilaterales que han incluido en sus agendas a la CSS, entre las cuales se destacan las cumbres¹² y sesiones del Comité Intergubernamental de Seguimiento y Coordinación sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (IFCC) del G-77, las reuniones del Grupo de Trabajo al Desarrollo del G-20¹³, y los eventos y foros llevados a cabo en el marco de las negociaciones sobre la “Agenda de la Eficacia” que impulsa la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED).

La CSS se ha incorporado de manera progresiva dentro de la evolución del debate sobre la Agenda de la Eficacia, que tuvo su último episodio con la Segunda Reunión de Alto Nivel de la AGCED, organizada en Nairobi en 2016¹⁴. Este foro reúne a una gran variedad de actores del desarrollo, y busca organizar la cooperación internacional sobre la base de una serie de principios: apropiación nacional; enfoque en resultados; alianzas incluyentes; y transparencia y mutua rendición de cuentas. En esta Agenda, la CSS es concebida como

¹²1ª Cumbre del Sur, en La Habana (2000) y 2da cumbre del Sur de Doha (2005).

¹³En la Cumbre de Seúl (2010), la CSS y la CT fueron incluidas en el “Consenso del Desarrollo para un Crecimiento Compartido” como parte de los principios de desarrollo del G20, invitando a organizaciones internacionales, Banco Mundial y bancos regionales de desarrollo a profundizar su trabajo en este ámbito.

¹⁴ Este proceso se estructura con la “Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo” (2005), la Agenda de Acción de Accra (2008) y el 4to Foro de Alto Nivel de Busán (2011), en el que nace la AGCED. Su primera Reunión de Alto Nivel se llevó a cabo Ciudad de México (2014).

una modalidad de creciente importancia, que no sustituye a la cooperación tradicional, y que es capaz de dar respuestas a los compromisos de la Agenda 2030¹⁵.

Entre los países de la región existen diversos puntos de vista en torno a discutir la arquitectura de la cooperación internacional, y particularmente la CSS, en el marco de este Foro. Para algunos, es importante que la CSS avance hacia esta Agenda, generando canales de diálogo con los donantes tradicionales. Sin embargo, otro grupo argumenta que la CSS necesita su espacio propio de discusión y que ésta no debe ajustarse a los principios definidos por la AGCED. Más allá de estas diferencias de criterio, si se comprueba una vocación compartida de abrir canales de diálogo con los cooperantes tradicionales, aunque aún resta definir cuál será su rol en este campo.

4. La Cooperación Iberoamericana en la implementación de la Agenda 2030

Al concluir el plazo fijado para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2015), los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas acordaron 17 nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible como hoja de ruta para erradicar la pobreza, reducir las desigualdades y proteger el medio ambiente, desde un enfoque integral que recoge derechos, género y sostenibilidad del desarrollo. Los ODS son el resultado de un amplio proceso deliberativo, que contó con la participación y los aportes de los Estados, la sociedad civil, el sector privado y la academia. A diferencia de los ODM, los ODS poseen un carácter universal y multidimensional que contempla la existencia de múltiples actores del desarrollo, y reconoce la necesidad de los medios de implementación y recursos necesarios para su consecución.

Los objetivos y las metas que componen la Agenda 2030 conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental. Además de ofrecer una narrativa transversal de sostenibilidad, inclusión e igualdad, esta Agenda consagra principios y valores esenciales que deben orientar las acciones emprendidas para el logro de los ODS.

El eje principal de estos principios gira en torno a las personas, el “no dejar a nadie atrás”, las responsabilidades comunes pero diferenciadas entre países desarrollados y países en desarrollo, la interdependencia e indivisibilidad de los objetivos, y la universalidad de los compromisos. Este último principio supone incluir a todos los países, independientemente de sus niveles de desarrollo relativo, sin prescribir un “modelo único” (*one size fits all*), sino tomando en cuenta las diferentes realidades, recursos disponibles y capacidades de cada Estado, así como sus políticas y prioridades nacionales de desarrollo.

Uno de los principales aportes de la nueva Agenda es la redefinición del desarrollo desde una perspectiva multidimensional y global, que concierne a la totalidad de los países y que trasciende la agenda Norte-Sur basada en las políticas de asistencia unidireccional. Los ODS están integrados en un marco de referencia amplio, en el cual aparecen dos elementos como herramientas fundamentales: la conformación de una Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, y el apoyo de las políticas concretas contenidas en la Agenda de

¹⁵ Documento de Resultado de la Segunda Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global, Nairobi 2016.

Acción de Addis Abeba¹⁶. Ambos elementos deben ser considerados en un juego de fortalecimiento recíproco de compromisos, teniendo en cuenta el ODS 17, que llama a “Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”.

Por otra parte, los medios de implementación establecidos por la Agenda 2030 expresan que los esfuerzos nacionales para alcanzar los ODS deben estar complementados por programas, medidas y políticas mundiales de apoyo que los haga posibles y sostenibles en el tiempo. En este sentido, el sistema de cooperación internacional, como componente fundamental de la AMDS, debe ajustarse a la nueva Agenda y brindar respuestas amplias e inclusivas frente a las “brechas del desarrollo”, a partir de una mayor interacción entre actores, escalas territoriales y niveles de gobierno.

Para el cumplimiento de los ODS, es necesario fortalecer todas las modalidades de cooperación e incrementar su impacto y alcance. Cada modalidad tiene un papel específico que cumplir; no obstante, las distintas partes deben diseñar los arreglos apropiados para trabajar de manera articulada, coherente y complementaria, a fin de responder eficazmente a las necesidades prioritarias de los países y sobre todo de sus poblaciones, teniendo en cuenta que la mayoría de las personas bajo la línea de pobreza viven en los PRM, y promover la participación de los distintos actores del desarrollo. En este nuevo esquema, los países de la región consideran que la CSS y la CT son, sin duda, tanto un medio de implementación efectivo para alcanzar los ODS, como un modelo de asociación ejemplar para el desarrollo sostenible, siempre en el entendido que las responsabilidades de los distintos actores del desarrollo deben ajustarse a sus respectivas posibilidades.

Por un lado, al involucrar socios que enfrentan desafíos comparables y al fomentar el desarrollo de capacidades tomando en cuenta las especificidades locales, la CSS posee un valor diferencial para contribuir al éxito de los marcos nacionales establecidos en el logro de los ODS. A este respecto, América Latina y el Caribe ha generado un cúmulo de experiencias, un repertorio de políticas públicas y un historial en cooperación que representan un insumo diferencial para la implementación de la Agenda 2030. Los países Sur tienen la ventaja de estar trabajando hace décadas en torno a las áreas ahora propuestas en los 17 ODS: seguridad alimentaria, salud, educación, igualdad de género, agua y saneamiento, energía, trabajo decente, industrialización e innovación, lucha contra el cambio climático, acceso a la justicia, entre otros.

Por otro lado, en tanto modelo de asociación para el desarrollo sostenible, la CSS se presenta como un espacio capaz de complementar a la cooperación tradicional sin reemplazarla, promoviendo dentro de la AMDS un diálogo entre pares, fomentando el entendimiento mutuo, la integración y las alianzas en torno a objetivos comunes entre diferentes países y actores del desarrollo. La comunidad internacional se ha comprometido

¹⁶ La Agenda de Acción de Addis Abeba, como parte integrante de la Agenda 2030, establece un nuevo marco de financiación mundial para movilizar los recursos, la tecnología y las asociaciones necesarias para alcanzar los ODS. Ésta contiene más de cien medidas concretas que proveen las bases para implementar, a través de una asociación global, la nueva agenda acordada internacionalmente.

a poner en marcha un nuevo paradigma de desarrollo, y allí la CSS y la CT tienen un papel determinante que cumplir.

En este nuevo escenario, los países iberoamericanos no parten de cero: cuenta con una tradición de integración regional, una cultura de cooperación y una institucionalidad compartida. Por su potencialidad y características distintivas, la comunidad iberoamericana está llamada a influir de manera decisiva en la configuración de la nueva agenda de desarrollo, difundiendo la cultura de la paz, la convivencia y el respeto por los derechos humanos, valores que Iberoamérica ha sabido promover.

El Sistema Iberoamericano, integrado por la SEGIB, la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ), la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB), expresa la potencialidad que tiene la región para hallar respuestas a los problemas del desarrollo a través de un trabajo coordinado que representa más que la suma de esfuerzos nacionales. Desde esta red de trabajo regional se han formulado políticas públicas con una perspectiva transnacional orientadas, entre otros aspectos, a la reducción de desigualdades y la inclusión social.

Mención especial merece la cooperación que se desarrolla en el marco de la SEGIB. Los Programas, Iniciativas y Proyectos Adscritos Iberoamericanos (PIPAs) implementados por los países representan un aporte fundamental de Iberoamérica a los ODS. Actualmente, desde la SEGIB se trabaja para apoyar a los países en la alineación integral de estos instrumentos a los ODS. A través del despliegue de los PIPAs, los países iberoamericanos trabajamos en tres áreas prioritarias: la cultura, el conocimiento y la cohesión social. Durante los últimos años se han alcanzado significativos resultados en la creación de bancos de leche humana, en educación, en PYMES, ciencia y tecnología, género, reducción de la brecha digital, acceso a bienes culturales, movilidad académica, planes de alfabetización, apoyo al fortalecimiento de la institucionalidad nacional de la Cooperación Sur-Sur, acceso a la justicia, adultos mayores, entre otras temáticas.

Las lecciones aprendidas, capacidades y fortalezas acumuladas en este espacio deben ser potenciadas y transmitidas a otras regiones para identificar prácticas y esquemas de gestión que revitalicen la AMDS. La experiencia ganada en el marco del Sistema Iberoamericano, en particular el trabajo realizado por la SEGIB y sus Programas, Iniciativas y Proyectos Adscritos, entre ellos el PIFCSS, constituye en sí misma una experiencia de cooperación internacional que la región puede aportar. La cooperación iberoamericana se ha convertido en un modelo que entra en perfecta sintonía con la nueva narrativa del desarrollo. A su manera, el espacio iberoamericano *avant la lettre* ha puesto en juego aquellos temas y modos de relacionarse que hoy constituyen la marca característica de la nueva Agenda de Desarrollo.

5. Perspectivas y desafíos desde Iberoamérica a 40 años de Plan de Acción de Buenos Aires

Fomentar un sistema internacional de cooperación que genere incentivos constantes para el desarrollo sostenible

La cooperación internacional debiera orientar su labor hacia el marco general de trabajo establecido en la Agenda 2030, en el que se plasman los desafíos de todos y cada uno de los países para alcanzar el desarrollo sostenible. Sin embargo, la lógica que actualmente rige a gran parte del sistema de cooperación internacional, guiada por los niveles de ingresos per cápita como variable representativa del desarrollo, limita el acceso a los flujos de asistencia oficial al desarrollo no reembolsable y/o concesional de los denominados países de Renta Media (PRM) y los países en transición que han superado recientemente el umbral de renta media pero conservan persistentes brechas estructurales para alcanzar el desarrollo sostenible.

Desde Iberoamérica, se insiste en la necesidad de establecer un nuevo modo de relacionamiento con estos países, y de adoptar una perspectiva integral que trascienda el ingreso per cápita para definir el nivel de desarrollo y determinar la elegibilidad para recibir AOD. Se hace necesario reconsiderar los actuales criterios de “graduación” aplicados por el CAD/OCDE y otras Instituciones Financieras Internacionales, que responden al paradigma de desarrollo como crecimiento económico exclusivamente, a otro más amplio e integral que reconozca al desarrollo en toda su dimensión, tal como ha sido manifestado por la comunidad internacional en el párrafo 129 de la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre Financiamiento para el Desarrollo¹⁷.

En los países denominados como PRM y en aquellos que han superado recientemente este umbral aún persisten una cantidad de brechas del desarrollo que no se ven reflejadas en el criterio del ingreso per cápita. Este indicador no permite evidenciar los niveles de pobreza estructural y la enorme desigualdad que existe tanto entre los países que conforman este grupo como dentro de cada uno de ellos. De acuerdo a información del Banco Mundial¹⁸, más del 70% de personas en condición de pobreza viven en la actualidad en países denominados de Renta Media (siendo en su mayoría de América Latina y el Caribe), lo que demuestra el rol fundamental que aún tiene la AOD. La incorporación de criterios multidimensionales para la asignación de los recursos de la cooperación internacional contribuirá a que la comunidad internacional se encuentre mejor orientada para responder a los desafíos de cada uno de los países y, por tanto, a alcanzar los ODS y metas asociadas.

Es preciso promover un sistema de cooperación internacional inclusivo que además de poner el foco en aquellos países más necesitados, posibilite también esquemas de

¹⁷ “Exhortamos además al sistema de las Naciones Unidas a que, en consulta con las instituciones financieras internacionales, formule medidas transparentes para medir los progresos hacia el desarrollo sostenible que vayan más allá de los ingresos per cápita, basándose en las iniciativas existentes, según proceda. Esas medidas deberían reconocer la pobreza en todas sus formas y dimensiones, así como las dimensiones sociales, económicas y ambientales de la producción nacional y los problemas estructurales en todos los planos. Procuraremos desarrollar y poner en práctica instrumentos para integrar plenamente el desarrollo sostenible y seguir de cerca los efectos de diferentes actividades económicas, incluido el turismo sostenible, en el desarrollo sostenible” (Párrafo 129).

¹⁸ <http://www.worldbank.org/en/country/mic/overview>

cooperación diferenciados para todas las poblaciones de los países en desarrollo, de acuerdo con sus necesidades y prioridades. La distribución global de la AOD basada en el PBI per cápita plantea un juego de suma cero, penaliza el desarrollo y genera un efecto de falsa competencia, en lugar de promover círculos virtuosos e incentivos constantes para el desarrollo y la colaboración.

En este orden, América Latina y el Caribe –compuesta en su mayoría por países que los organismos multilaterales de crédito han catalogado como PRM– aún enfrenta desafíos en su camino al desarrollo sostenible y cuenta con necesidades concretas de cooperación internacional, a la vez que posee un importante rol en la promoción y cumplimiento de los ODS a través de la CSS y la CT. Es así que los recursos financieros de carácter no reembolsable y/o concesional para el desarrollo continúan cumpliendo un papel estratégico para nuestros países, tanto por su aporte a la reducción de brechas estructurales como para ampliar nuestras posibilidades de cooperar con otros países en desarrollo.

La adopción de un enfoque multidimensional, como el propuesto en el marco de CEPAL, que permita identificar brechas estructurales para el desarrollo sostenible y reconocer prioridades sobre el enfoque de los ODS, podría ser un paso clave en la tarea de determinar las principales vulnerabilidades y fortalezas de la región. Este instrumento sería útil para generar acuerdos de cooperación con los países desarrollados y cooperantes tradicionales, organizar el apoyo y mejorar el direccionamiento de la cooperación internacional, y promover una nueva agenda de cooperación para el desarrollo inclusivo que tenga en cuenta los desafíos de todos los países. A su vez, permitiría identificar espacios concretos para el desarrollo de la CSS y CT, en sintonía con la nueva Agenda de desarrollo.

El carácter universal de la Agenda 2030, la centralidad en las personas y el compromiso de “no dejar a nadie atrás” exigen establecer un plan integral de cooperación que incluya a los PRM y a los países en transición que han superado recientemente este umbral, orientado a la consecución de los ODS. La conformación de una AMDS revitalizada sólo se alcanzará promoviendo una “cooperación en la que todos salgan ganando”. Para que la Agenda no sea una expresión de buena voluntad o sólo se cumpla parcialmente, será imprescindible atender a las necesidades de nuestros países y potenciar su capacidad de contribuir al desarrollo sostenible.

Establecer un marco estratégico para la promoción de la Cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular en la esfera de la ciencia, la tecnología y la innovación

Uno de los retos fundamentales que enfrentan los países de América Latina y el Caribe consiste en reducir las brechas tecnológicas existentes a fin de promover una transición hacia sectores más intensivos en conocimiento que privilegien la diversificación productiva, la creación de empleos de calidad, la producción sostenible y la competitividad internacional. Como expresa enfáticamente el PABA, sin construir capacidades endógenas y fomentar la transferencia de las nuevas tecnologías y los conocimientos necesarios para su aplicación efectiva, será imposible reducir las vulnerabilidades entre y dentro de nuestros países. En esa misma línea, los distintos ODS que abordan temas ambientales (ODS 6, 7 y

14) y productivas (ODS 8, 9 y 12) no podrán ser alcanzados a menos que se promueva el desarrollo y la transferencia de tecnologías que contribuyan al cuidado del ambiente vis a vis al desarrollo productivo. Al mismo tiempo, la Agenda 2030 va más allá y advierte que tales recursos son necesarios para brindar acceso a educación de alta calidad para todos y alcanzar mayores niveles de equidad social en educación y género (ODS 4 y 5).

Los mencionados objetivos y metas trazados por la Agenda 2030 requieren ser operacionalizados en nuevos instrumentos de cooperación internacional. Procurando avanzar en esta dirección, el ODS 17 recoge uno de los compromisos asumidos por la Agenda de Acción de Addis Abeba el cual llama, por un lado, a alentar el desarrollo, la divulgación, difusión y transferencia de tecnologías a los países en desarrollo en condiciones favorables, y, por otro, a intensificar la cooperación internacional sobre la base del interés común y el beneficio mutuo, centrándose en las necesidades de los países en desarrollo. En este sentido, la CSS y la CT tienen una importante labor que desempeñar, y así lo expresa el propio ODS 17.

La ciencia, la tecnología y la innovación (CTI) ofrecen un gran potencial para abordar las múltiples dimensiones de la pobreza, que, además del ingreso, conciernen al acceso a educación de calidad, salud, vivienda y empleo. En este sentido, la CSS, desde su aporte a la construcción de capacidades, la reducción de las desigualdades y el respeto por las especificidades locales, es imprescindible para la apropiación de conocimientos científicos que permitan resolver las dificultades de los grupos más vulnerables, dotando a las personas de las herramientas y conocimientos necesarios para que sean más competitivas en el ámbito laboral, y para articular la incorporación, la adaptación y el desarrollo tecnológico en torno a ejes ambientales y de inclusión social.

A fin de fortalecer la CSS en la esfera de la CTI, se requiere, en primer lugar, realizar un mapeo de los trabajos conjuntos entre las instituciones de investigación y las universidades de los países en desarrollo, a fin de promover la creación de redes Sur-Sur para el intercambio de programas y la movilidad de estudiantes, académicos e investigadores. También se precisa establecer marcos jurídicos adecuados para la implementación de acciones de CSS y CT, tales como proyectos conjuntos de investigación, realización de seminarios y talleres para la formación de recursos humanos, y articulación de polos generadores y difusores de conocimientos (p. ej., Centros Binacionales de Investigación).

Con miras a favorecer y dar sostenibilidad a estas acciones, es necesario fomentar asociaciones que involucren a los Estados, las universidades, los centros e instituciones de I+D, empresas y gobiernos locales. Asimismo, es fundamental contar con el apoyo de esquemas regionales y multilaterales de CTI, como el Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED)¹⁹ y el recientemente instituido “Equipo de Tareas Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Ciencia, Tecnología e Innovación”²⁰.

¹⁹ Desde su creación en 1984, el CYTED ha fomentado la creación de redes de investigación y los proyectos de investigación regionales a través de una agenda de prioridades compartidas.

²⁰ Creado en respuesta al llamamiento de los Estados Miembros de establecer un mecanismo de esa índole en la Agenda 2030 y en la AAAA. Se Integra actualmente por más de 23 entidades de Naciones Unidas.

Promover el diálogo entre la Cooperación Sur-Sur y la cooperación tradicional por medio de la cooperación triangular

La cooperación triangular ha tomado un creciente protagonismo a partir del crecimiento de la CSS y del proceso de transformación del sistema de cooperación internacional. La CT se ha constituido en un mecanismo propicio para ampliar las asociaciones en favor del desarrollo y en un instrumento para establecer un diálogo y tender puentes entre la CSS y la cooperación tradicional.

América Latina y el Caribe se están perfilando como una de las regiones con mayor potencial para desarrollar este tipo de fórmulas, entre otras razones, por su reconocida experiencia y posicionamiento en la CSS. El camino recorrido en la materia a lo largo de las últimas décadas permite a la región posicionarse como un socio estratégico para el desarrollo de iniciativas de CT, ya sea con otro país en desarrollo, un país desarrollado o un organismo multilateral, sin por ello perder los principios, criterios y valores que han hecho recorrer a la región un camino propio.

Esta modalidad de cooperación resulta una oportunidad para potenciar el crecimiento de la CSS y para que los países desarrollados cumplan con sus responsabilidades y compromisos históricos. Además, puede ser útil para el rediseño de esquemas de trabajo con países considerados de Renta Media, al reconocer su contribución al desarrollo. La CT permite maximizar el impacto, la escala y la eficacia de las acciones de cooperación, sumando experiencias, recursos humanos y financieros propios de la cooperación tradicional, a la vez que permite diseñar alianzas inclusivas para lograr objetivos de desarrollo común entre los diferentes actores.

Muchos son los actores tradicionales y organismos multilaterales que se han ido sumando en América Latina y el Caribe a esquemas de CT, aunque su incursión aún no se realiza de manera programática. En este sentido, resulta necesario visibilizar en los diferentes foros globales la importancia que asume la CT en el nuevo contexto internacional, así como también exponer el valor agregado que esta forma de asociación puede representar tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo, en términos de beneficio mutuo, apropiación, conocimiento del terreno, efectividad, impacto, reducción de costos e innovación.

Los países de Iberoamérica tienen un gran potencial para el desarrollo de esquemas triangulares, para lo cual aún es necesario crear y fortalecer marcos institucionales e instrumentos de sistematización y valorización ajustados a esta modalidad de cooperación. En esta línea, la *Guía Orientadora para la Gestión de la Cooperación Triangular en Iberoamérica*, producida en conjunto por los países miembros del PIFCSS, es una excelente muestra del trabajo que puede realizarse desde los ámbitos regionales para promover esta modalidad de cooperación, establecer pautas de relacionamiento, y difundir entre los socios tradicionales los principios de la CSS y su posible adaptación a esquemas de CT.

El desarrollo de la CT debe conducirse según los principios de horizontalidad, beneficio mutuo y corresponsabilidad de las partes, en el que los “proyectos semillas” puedan generar

esquemas más ambiciosos, hasta conformar gradualmente un corpus de prácticas cada vez más amplio. Pensar estrategias de largo alcance respecto a la CT representa uno de los mayores desafíos para nuestros países y para la región. Debemos convertir a la CT en un medio de implementación efectivo de los ODS y en una expresión plena de la “Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”, a la que ambiciona el ODS 17.

Fomentar la articulación y coordinación regional para la promoción de la Cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular en la implementación de la Agenda 2030

América Latina y el Caribe enfrentan una multiplicidad de desafíos de desarrollo de cara a la implementación de la Agenda 2030. En este escenario será de vital importancia trascender los esfuerzos nacionales estableciendo sinergias entre los países de la región. Los ámbitos regionales y subregionales, en este sentido, representan instancias privilegiadas para el intercambio de experiencias y tienen un papel destacado que cumplir como enlace entre lo nacional y lo global.

El fortalecimiento de la CSS a nivel regional resulta un instrumento clave en este proceso pues favorece los procesos de integración regional a partir de su contribución a la reducción de asimetrías y la gestión de interdependencias. Sin embargo, aún no se ha desarrollado todo su potencial en esta escala. En efecto, el actual escenario convoca a construir lineamientos regionales en cooperación internacional más coherentes e integrados. Para ello será necesario trabajar en dos niveles.

Por un lado, se debe impulsar la regionalización de las iniciativas de CSS mediante una acción coordinada que propicie proyectos de largo plazo y mayor alcance, que aborden problemáticas comunes. Si bien se advierte una creciente tendencia en la cantidad de programas y proyectos regionales implementados, aún no se ha desplegado todo su potencial. Si se logra impulsar un trabajo colectivo, se podrán hallar soluciones conjuntas a desafíos compartidos, y alcanzar mayor envergadura y sostenibilidad de las intervenciones. Para esta tarea será necesario dotar de mecanismos institucionales y recursos financieros a las estructuras vigentes, a fin de disponer de las herramientas idóneas para desplegar acciones integrales.

Por otro lado, se deben consolidar posiciones comunes que reflejen las prioridades, concepciones y temas estratégicos de la región en los diversos foros en los que se discute la cooperación internacional. Lograr mayores niveles de coordinación en estos asuntos contribuirá a aumentar la capacidad de influencia de los países de la región en la configuración e implementación de la agenda global, y construir una voz propia en el debate del desarrollo sostenible, sin negar por ello la heterogeneidad de los países latinoamericanos y caribeños.

A su vez, la CSS genera oportunidades para establecer puentes entre regiones. Plataformas como ASA, ASPA, FOCALAE y ZOPACAS permiten concertar posiciones con otros países del Sur y consolidar la proyección de la CSS como instrumento de desarrollo. Por otra parte, instancias tales como CELAC-UE o MERCOSUR-UE, constituyen ámbitos

privilegiados para identificar oportunidades de cooperación con los países desarrollados. Se debe procurar hacer de los espacios regionales un punto de referencia para el diálogo que debe ser promovido en la Alianza Mundial revitalizada.

Promover la Cooperación Sur-Sur Descentralizada para la localización de la Agenda 2030

La Agenda 2030 reconoce el poder de transformación que tienen las ciudades y los gobiernos locales como actores claves para el desarrollo sostenible. En esta nueva etapa resulta necesario entender el desarrollo territorial y el potencial de las economías locales como medios para la implementación concreta de los ODS. En este sentido, los gobiernos locales deben fortalecer su rol como gestores de servicios básicos de interés general, impulsores de políticas públicas, y articuladores del territorio y de los actores que operan en él.

Desde esta perspectiva, la Cooperación Descentralizada, reconocida como una modalidad de cooperación internacional que propicia la generación de vínculos horizontales entre gobiernos sub-nacionales, tiene mucho para aportar. Esta modalidad, que se sustenta en el interés común y el beneficio mutuo de los gobiernos involucrados, puede contribuir mediante el intercambio de conocimientos y experiencias para fortalecer los procesos de desarrollo local, bajo un enfoque integrado. La Cooperación Descentralizada se presenta, entonces, como una oportunidad para generar alianzas estratégicas y como un instrumento capaz de dar respuestas diferenciadas en los campos de sus competencias específicas.

Con más de 20 años de existencia, la Cooperación Descentralizada se desarrolló principalmente en el marco de vinculaciones Norte/Sur entre los gobiernos locales de Europa y América Latina y el Caribe. En el ámbito de los países iberoamericano ha ido evolucionando hacia esquemas de Cooperación Sur -Sur, promoviendo la construcción de relaciones directas entre gobiernos sub-nacionales, sustentadas en vínculos horizontales.

Iberoamérica cuenta con un alto potencial para el desarrollo de la Cooperación Sur- Sur descentralizada. Los férreos lazos sociales, económicos y culturales que caracterizan los vínculos entre los países de la región y la necesidad de gestionar las interdependencias en zonas fronterizas facilitan la mutua comprensión y generan un escenario propicio para este tipo de asociaciones. En efecto, los gobiernos locales que enfrenten desafíos de desarrollo similares pueden encontrar en esta modalidad de cooperación una aliada para intercambiar experiencias y conocimientos que, adaptados a sus contextos, políticas y prioridades, puedan contribuir a mejorar sus esquemas de desarrollo local.

Los gobiernos nacionales pueden desarrollar una importante labor en la generación de estrategias para apoyar y fortalecer esta modalidad de cooperación. En este sentido, resulta esencial considerar los diferentes espacios existentes para fortalecer las alianzas entre gobiernos locales, a través de las acciones de Cooperación Descentralizada, como asociaciones municipales, redes de ciudades y comités de integración, entre otros. Asimismo, fomentar la incorporación de actores subnacionales en comisiones mixtas o

binacionales para favorecer el desarrollo de la Cooperación Descentralizada, a través del involucramiento de un mayor número de actores.

Los espacios regionales también tienen un papel sustantivo que cumplir en la tarea de promover y apoyar la Cooperación Descentralizada en su dimensión Sur-Sur. En este sentido, Mercociudades, principal Red de ciudades de América Latina y el Caribe, se destaca como plataforma para el desarrollo de la CSS entre gobiernos locales de la región, a través del cual se fomenta el intercambio de experiencias y la transferencia de conocimientos. Por otro lado, desde el PIFCSS, se ha generado un espacio de intercambio en materia de Cooperación Sur-Sur Descentralizada, para reflexionar sobre el rol que pueden llegar a tener las entidades nacionales rectoras de la cooperación internacional.

Los países iberoamericanos deben fomentar la cooperación descentralizada como forma de acompañar a los gobiernos locales y regionales en su camino al desarrollo sostenible. Esta modalidad de cooperación no sólo se constituye en un instrumento valioso que aporta al desarrollo local, sino que representa una oportunidad para promocionar vínculos Sur-Sur, trabajar en esquemas de integración regional, y contribuir al cumplimiento de las metas y objetivos de la Agenda 2030.

Promover la conformación de Alianzas Multiactor en el marco de los programas y acciones de Cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular

Los desafíos que plantea el desarrollo demandan nuevas formas de asociación entre múltiples actores, capaces de movilizar y promover el intercambio de conocimientos, capacidades técnicas y una diversidad de recursos para lograr objetivos comunes. Las iniciativas en esta dirección se vienen promoviendo en el marco de la Agenda 2030, que destaca la necesaria apropiación de sus objetivos por parte de todos los sectores de la sociedad, tanto estatales - gobiernos nacionales, parlamentos y gobiernos locales -, así como no-estatales - academia, sociedad civil, sector privado y fundaciones filantrópicas -, y apela a la generación de alianzas multiactor para fortalecer los medios de implementación.

Especialmente en las agendas y foros relativos a la cooperación internacional, las alianzas ocupan un lugar cada vez más destacado, presentándose como un instrumento para promover objetivos estratégicos, capaces de generar resultados de alto impacto y establecer dinámicas que aseguren la sostenibilidad de las acciones. Por su parte, en la región, distintas unidades de cooperación promueven estrategias y programas de trabajo de carácter multiactor en el marco de proyectos de CSS y CT. Tales experiencias evidencian una amplia gama de formatos posibles a través de los cuales las alianzas entre múltiples actores pueden producir complementariedades beneficiosas.

Ahora bien, mientras la participación de organizaciones de la sociedad civil y universidades parece darse con mayor naturalidad en la región, no sucede lo mismo con la participación del sector privado, en el que los marcos conceptuales y normativos son aún insuficientes para incentivar su participación. Si bien la aspiración de promover la participación del sector privado se impulsó con la adopción de la Agenda 2030, aún no parece existir una visión común en cuanto a las expectativas reales asociadas a esta participación. Por ello, resulta

fundamental promover un diálogo sobre cuál es la contribución esperada de incluir al sector privado en los proyectos de desarrollo y, al mismo tiempo, cuál es la motivación de ese sector para ser parte de estas iniciativas. Sólo a partir de allí será posible proyectar el potencial de las alianzas en la cooperación internacional, y a la vez construir expectativas realistas de su despliegue en el marco de la CSS.

También es importante notar que el sector privado no es homogéneo y que en su interior existen distintas motivaciones y propósitos para determinar su colaboración con el Estado. Estas y otras complejidades deben ser consideradas al momento de diseñar modelos conceptuales y normativos de asociaciones público-privadas. En principio, la experiencia sugiere que el éxito de las alianzas con el sector privado se desprende de un diseño articulador adecuado al análisis caso por caso, en el desarrollo de protocolos de gestión que consideren estas particularidades, y en la adecuada coordinación de los distintos intereses en función de los objetivos nacionales de desarrollo.

En consecuencia, el espacio iberoamericano debe constituirse en un ámbito natural para avanzar hacia consensos en la materia, especialmente a la luz de los principios y valores que guían la CSS. Un punto de partida necesario será identificar y sistematizar las experiencias y el conocimiento que se vienen generando de manera particular en los países de la región. Este insumo será fundamental para nutrir debates que orienten modelos realistas de asociatividad.

Asimismo, es necesario producir estrategias de vinculación con el sector privado, la academia, la sociedad civil y las fundaciones filantrópicas, a fin de avanzar hacia una mayor inclusión de estos actores en la CSS y la CT. Si aspiramos a que estas modalidades de cooperación cobren mayor relevancia en el marco de la nueva Agenda de Desarrollo y en la arquitectura de la cooperación internacional, se deben desarrollar las capacidades y condiciones que permitan articular soluciones con una mirada integral, según la cual la inclusión de distintos sectores sea una apuesta creativa a partir del desenvolvimiento histórico de la CSS.

Generar sistemas de datos e información para la sistematización y valorización de la Cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular

El crecimiento y consolidación de la CSS y la CT sitúa a la región ante la tarea de fortalecer los sistemas de datos e información para su sistematización y valorización. El acceso limitado a datos cuantitativos y cualitativos representa una dificultad al momento de visibilizar y posicionar estas modalidades de cooperación. Mejorar la calidad de la información sobre la CSS y CT contribuirá a dimensionar su potencialidad para el logro de los ODS, al tiempo que fortalecerá los procesos de gestión, planificación y la orientación de recursos.

A pesar de que América Latina y el Caribe ha logrado significativos avances en la materia²¹ y trabaja en la reducción de las brechas en los sistemas de información, existe un gran

²¹ Desde hace 10 años, a través del “Informe de la Cooperación Sur-Sur” Iberoamérica cuenta con una valiosa herramienta que permite medir y dimensionar la CSS que ejecutan los países, registrando el número de

déficit en el acceso y disponibilidad de datos nacionales que deben nutrir esos sistemas para un mejor registro, documentación, sistematización, monitoreo y evaluación de la CSS. En esta línea, es preciso aumentar los esfuerzos en la construcción de indicadores de medición del impacto económico y social de la CSS, sistematizar buenas prácticas, e identificar oportunidades concretas para el intercambio de experiencias.

Uno de los ejes de mayor interés en la región es la valorización de la CSS. Los países iberoamericanos reconocen la necesidad de contar con metodologías que permitan asignar valores monetarios a esta cooperación, teniendo en cuenta los costos directos (pasajes, viáticos, materiales), los costos indirectos (hora experto y horas en gestión de la cooperación), así como aquellos intangibles (conocimiento, redes, experiencias, etc.). No obstante, para evitar reduccionismos económicos y comparaciones con la AOD que subestimen los aportes de la CSS, es necesario complementar estos ejercicios con estudios cualitativos que construyan una mirada integral que expresen el valor agregado de la CSS.

Aunque algunos países han logrado desarrollar metodologías propias de valorización, el avance en términos regionales ha sido limitado debido a la diversidad de concepciones de la CSS y a las diferentes motivaciones políticas y técnicas que conviven en el espacio iberoamericano. El desafío es encontrar puntos en común que representen a todos los países y que permitan valorizar las actividades de esta cooperación con parámetros similares a fin de sistematizar y contar con información comparable de las iniciativas.

Para superar estos retos, desde la propia especificidad de la CSS, se debe trabajar para que los países del Sur cuenten con la capacidad institucional y los marcos normativos idóneos que propicien el desarrollo de metodologías comunes. Por su parte, las diversas plataformas regionales que aborden estos temas deberán lograr mayores grados de coordinación programática para generar resultados significativos, evitando duplicar esfuerzos y combinando capacidades²².

6. Hacia la Conferencia PABA+40

A 40 años de la adopción del Plan de Acción de Buenos Aires, es posible afirmar que los países Iberoamericanos hacen más y mejor Cooperación Sur-Sur que en aquel entonces. A lo largo de estas décadas, se han adoptado políticas favorables para la CSS y logrado un nivel de institucionalización que ha permitido articular programas de trabajo de calidad, abrir a nuevos sectores, incorporar distintos actores y poner en marcha acciones en distintas zonas geográficas. A su vez, se ha asumido la integración como una búsqueda conjunta para avanzar hacia el desarrollo, y a la CSS como una herramienta a través de la cual

iniciativas, los socios involucrados, las regiones y áreas en la que se trabaja, y las distintas modalidades, entre otros datos. El Informe se construye a partir de la base de datos online regional “Sistema Integrado de Datos de Iberoamérica sobre Cooperación Sur-Sur y Triangular” (SIDICSS).

²² En el marco de la SEGIB y el PIFCSS se trabaja en el desarrollo de metodologías y herramientas regionales para el tratamiento de la información. Asimismo desde la CEPAL se ha trabajado en el desarrollo de metodologías de valorización de la cooperación.

fortalecer las capacidades, reducir asimetrías, y posicionar los intereses de la región en el sistema internacional.

Más allá de los evidentes logros obtenidos, los países latinoamericanos y caribeños enfrentan diversos desafíos a nivel político, institucional y normativo. Es necesario que se trabaje en fortalecer las entidades rectoras de la cooperación de los países y construir los marcos jurídicos y los mecanismos financieros necesarios para el desarrollo de una política integral de CSS.

La Conferencia de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur a realizarse en la Ciudad de Buenos Aires en 2019, representa una ocasión inmejorable para que los países iberoamericanos evalúen el recorrido en la materia y analizar el PABA a la luz de los cambios producidos. Esta nueva etapa convoca a identificar las oportunidades y desafíos que se presentan para la región, y a construir posiciones comunes que permitan fortalecer la proyección de la CSS en la nueva Agenda de Desarrollo Sostenible y en los debates en torno a la cooperación internacional.

El nuevo marco de acción que establece la Agenda 2030 plantea una renovada perspectiva para la CSS, y presenta retos para los países iberoamericanos: desde la necesidad de fomentar un sistema de cooperación internacional integral que incluya a los PRM's, promover la conformación de Alianzas Multisectoriales, impulsar la cooperación triangular, contribuir al desarrollo de la cooperación descentralizada; hasta profundizar la dimensión regional de la CSS, y mejorar la coordinación y coherencia del apoyo a las iniciativas que surjan en la región por parte del Sistema de Naciones Unidas.

Se impone la tarea de promover un sistema de cooperación internacional inclusivo que genere incentivos constantes para el desarrollo sostenible, y se proyecte sobre el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Para ello, se debe hacer de los espacios regionales un punto de referencia que permita consolidar posiciones comunes que reflejen las prioridades, concepciones y temas estratégicos de los países de la región en los diversos foros donde se discute la cooperación internacional. Lograr mayores niveles de coordinación en estas instancias contribuirá a aumentar la capacidad de influencia en la configuración e implementación de la agenda global, y construir una voz propia en el debate del desarrollo sostenible, sin negar por ello nuestra heterogeneidad

La Conferencia de Nairobi sobre Cooperación Sur-Sur celebrada en el año 2009, tuvo lugar casi una década después de la adopción de los ODM. Si bien en la misma se reafirmaron los principios y se generaron nuevos compromisos para fomentar la CSS, por diversas razones, no fue posible redefinir e impulsar su inserción en la estrategia global de desarrollo establecida en la Cumbre del Milenio. Por el contrario, la Conferencia PABA +40 de 2019 es una oportunidad de revalorizar la contribución al desarrollo que nuestros países realizan a través de sus acciones de CSS, y generar programas, medidas y políticas mundiales de apoyo que aumenten su impacto, alcance y sostenibilidad en el tiempo. Creemos que esta modalidad de cooperación es, sin dudas, tanto un medio de implementación efectivo para alcanzar los ODS, como un modelo de asociación ejemplar para el desarrollo sostenible.

Consideramos que es preciso realizar un ejercicio de intertextualidad entre el PABA, la Agenda 2030 y PABA+40 con el fin de dar cuenta de las afinidades existentes entre estos

procesos y resaltar la importancia que asume la cooperación entre países en desarrollo para alcanzar el desarrollo sostenible. En este propósito, Iberoamérica debe promover espacios interlocución con otras regiones que nos permitan identificar puntos de encuentro, y enriquecer nuestra práctica a partir del intercambio y conocimiento de otras experiencias de cooperación.

A menos de dos años de la aprobación de la Agenda 2030, la actual coyuntura demuestra claramente que el desarrollo global no es ajeno a los intereses, valores y políticas de los actores que conforman el sistema internacional. El debilitamiento de la agenda de cooperación multilateral ha generado dinámicas que disminuyen la posibilidad de cumplir con los compromisos consensuados internacionalmente. La solución a estas dificultades debe necesariamente surgir de más multilateralismo, más integración regional y más solidaridad entre los países. Debemos retomar el espíritu del PABA, apostando por la construcción marcos de sentido compartidos que se articulen en torno al compromiso con la paz y el desarrollo.

Así como en su momento el PABA trazó un horizonte sobre el cual los países trabajaron en las décadas subsiguientes, la Conferencia a realizarse en Buenos Aires es una oportunidad única para identificar líneas de trabajo a nivel nacional, regional, interregional y mundial que formen parte de las estrategias de los gobiernos, los organismos regionales y el Sistema de Naciones Unidas. Debemos ser capaces de interpretar el lugar de la Cooperación Sur-Sur en el marco actual de las relaciones internacionales. Nuestra región puede y debe contribuir en este proceso.

ANEXO 1

Principios del PABA retomados por el espacio Iberoamericano:

- La Cooperación Sur-Sur se basa en la solidaridad y en el compromiso voluntario entre países para la ampliación de capacidades a través de la cooperación técnica.
- La asociación horizontal entre actores es el principio básico de la actuación
- La Cooperación Sur-Sur aspira a articularse, cuando sea posible, con los planes y programas de la Cooperación Norte-Sur. El espacio para esta articulación son las demandas de los países en desarrollo expresadas en sus planes y prioridades nacionales. La Cooperación Sur-Sur apuesta por una relación entre socios que ofrecen y demandan beneficios en condiciones de reciprocidad.
- La Cooperación Sur-Sur facilita la adecuación de las acciones a necesidades y perspectivas comunes, que permite compartir modelos de gestión ya implementados por los países del sur.
- La Cooperación Sur-Sur tiene su principal fortaleza en el ámbito de la cooperación técnica y del fortalecimiento de capacidades. Los expertos de la CSS implican un costo que debe ser reconocido por otros actores de la cooperación.
- Los países en desarrollo comparten experiencias comunes así como vínculos culturales que facilitan la comprensión mutua y pueden mejorar la efectividad de los proyectos y programas de cooperación.
- Los países hacen un uso efectivo de las tecnologías dentro de la Cooperación Sur-Sur, dada sus características de adaptabilidad que facilitan su uso, mantenimiento y conservación.
- La Cooperación Sur-Sur apuesta por la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos de cualquier tipo.
- La Cooperación Sur-Sur promueve la integración y las buenas relaciones de vecindad, así como la relación con países socios de otras regiones con los que se puede construir alianzas.

Anexo 2

ACRÓNIMOS

ALBA Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
AGCED Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo
AMDS Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible
AOD Ayuda Oficial al Desarrollo
ASA Foro de cooperación América del Sur-África
ASPA Cumbre de América del Sur-Países Árabes
CAD Comité de Ayuda al Desarrollo
CAF Banco de Desarrollo de América Latina
CAN Comunidad Andina
CARICOM Comunidad del Caribe
CELAC Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEPAL Comisión Económica para América Latina
COMJIB Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos
CSS Cooperación Sur-Sur
CT Cooperación Triangular
CTPD Cooperación Técnica entre países en Desarrollo
ECOSOC Consejo Económico y Social
FAO Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FCD Foro sobre la Cooperación para el Desarrollo
FFD Foro de Financiación para el Desarrollo
FIDA Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FOCALAE Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este
G-77 Grupo de los 77
GCI Grupo de Cooperación Internacional del Mercosur
GTC Grupo de Trabajo de Cooperación de la Alianza del Pacífico
GTCI Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional de la CELAC
IFCC Comité Intergubernamental de Seguimiento y Coordinación sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo
MERCOSUR Mercado Común del Sur
ODS Objetivos de Desarrollo Sostenible
OCDE Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OEA Organización de Estados Americanos
OEI Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
OIJ Organización Iberoamericana de la Juventud
OISS Organización Iberoamericana de Seguridad Social
OMS Organización Mundial de la Salud
ONUDI Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OPS Organización Panamericana de la Salud
OIT Organización Internacional del Trabajo

PABA Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo
PIFCSS Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur Sur
PM Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica
PMA Programa Mundial de Alimentos
PRM Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica
PNUD Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SEGIB Secretaría General Iberoamericana
SELA Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
SICA Sistema de Integración Centroamericana
SIDICSS Sistema Integrado de Datos de Iberoamérica sobre Cooperación Sur-Sur y Triangular
SNU Sistema de Naciones Unidas
UE Unión Europea
UNASUR Unión de Naciones Suramericanas
UNCTAD Conferencia de la Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
UNOSSC Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur
ZPCAS Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur