

La Cooperación Sur-Sur en América Latina: oportunidades para el desarrollo o el desarrollo de oportunidades.¹

Pamela Soledad Curvale

Pontificia Universidad Católica Argentina sede Paraná. Facultad “Teresa de Avila”.
Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.

pamelacurvale@gmail.com

Abstract: En el actual escenario internacional la cooperación tradicional ha evolucionado dejando de lado la ayuda oficial dirigida a los países en vías de desarrollo para propiciar un nuevo mecanismo donde los países del sur sean los protagonistas. En este contexto, en América Latina, se ha desarrollado la Cooperación Sur-Sur como nueva herramienta para dar respuesta a las problemáticas comunes y propiciar el camino hacia el anhelado desarrollo, conformando alianzas políticas para defender los intereses comunes y aprovechar las oportunidades de inserción internacional.

Palabras claves: Cooperación Internacional, Cooperación Sur-Sur, América Latina.

¹ Trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política. “La Ciencia Política desde el Sur”. Asociación Uruguaya de Ciencia Política. 14-16 de noviembre de 2012.

La Cooperación Sur-Sur en América Latina: oportunidades para el desarrollo o el desarrollo de oportunidades.

Pamela Curvale²

Introducción

Hacia mediados del siglo XX y como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial en el escenario internacional comenzaron a adquirir gran relevancia procesos tendientes a la cooperación e integración de los Estados Nacionales, en principio, como mecanismos de crecimiento y consolidación de aquellos países que se vieron perjudicados y hasta devastados por los dos grandes sucesos bélicos del siglo, así como también, como una alternativa para evitar nuevas conflagraciones. Esta tendencia se fue expandiendo por la totalidad de los continentes atendiendo a las propias realidades y diferencias, y hacia los años '90, comenzó a adquirir nuevas características con el objeto de presentarse como respuesta viable o fuerza complementaria al fenómeno del momento: la globalización.

Durante las últimas décadas se han desarrollado variadas iniciativas para la defensa de intereses específicos junto con el cuestionamiento de la estructura y el funcionamiento del orden económico internacional imperante, injusto e inequitativo. Es por ello que han proliferado un gran número de alianzas intergubernamentales que responden a esta realidad y los países del sur han comenzado a buscar desde el propio sur las soluciones a los problemas. En este contexto, dichos países han cuestionado las asimetrías presentes en el sistema económico internacional, los desiguales niveles de desarrollo y los altos índices de pobreza, generando un interés por la participación y el diálogo político y propiciando el desarrollo de agrupamientos como el Movimiento de los Países No Alineados, el Grupo de los 77 (G-77), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), etc. con el objeto de fortalecer los vínculos Sur-Sur.

Considerando los rasgos del actual escenario internacional se observa que la cooperación ha evolucionado dejando de lado la ayuda oficial dirigida a los países en

² Maestranda en Integración y Cooperación Internacional de la Universidad Nacional de Rosario (Argentina), Licenciada en Relaciones Internacionales y Licenciada en Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina sede Paraná (Argentina), Profesora asistente de la cátedra Introducción a las Relaciones Internacionales, Derecho Internacional Público, Historia Política Contemporánea y Teoría de las Relaciones Internacionales UCA (Argentina). E-mail: pamelacurvale@gmail.com

vías de desarrollo para propiciar una cooperación diferente donde los países del sur sean los protagonistas. Por tal motivo, es necesario analizar el rol que tiene la Cooperación Sur-Sur (en adelante CSS) en América Latina como nueva herramienta para propiciar el camino hacia el desarrollo. Para ello se abordarán las características y rasgos principales de este tipo de cooperación marcando la diferencia existente entre la CSS y la Cooperación Norte- Sur tradicional a fin de explicar que las particularidades regionales y la ineficiencia de la cooperación tradicional han generado la implementación de nuevos métodos como una oportunidad para el desarrollo. Asimismo, se hará mención al nuevo escenario de la cooperación internacional en el que se observa una disminución de fondos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) destinados a los países de América Latina, considerados Países de Renta Media, y la implementación de la CSS como nuevo mecanismo para enfrentar los desafíos y las oportunidades del escenario internacional actual.

La Cooperación Internacional ¿instrumento u objetivo de política exterior?

La cooperación ha estado presente de manera constante a lo largo de la historia de las relaciones internacionales, no obstante, a partir del siglo XVIII se formalizó como tal caracterizada predominantemente por ser de orden político-militar³. En la actualidad, la Cooperación Internacional ha adoptado variadas dimensiones extendiéndose sobre áreas políticas, comerciales, sociales, culturales, entre otras.

Analizando la actuación de los Estados es posible afirmar que el sistema internacional se basa en la dinámica del conflicto y la cooperación. Sin embargo, en las relaciones interestatales actuales se prioriza la cooperación sobre el conflicto para la resolución de las problemáticas mundiales. Ripoll sostiene que: "...la política económica internacional tiende a la cooperación y a la integración, lo cual se traduce en una clara defensa de la cooperación sobre el conflicto, pero surge un grave problema que impide que se avance y que se hable de una verdadera cooperación en términos de

³A partir de 1815, a lo largo del Congreso de Viena, la Cooperación Internacional se institucionalizó a través del denominado "Concierto Europeo", un sistema de conferencias internacionales donde las potencias europeas (Inglaterra, Rusia, Austria, Prusia y, posteriormente, Francia) procuraban restaurar y sostener el equilibrio de poder.

corresponsabilidad y mutuas ganancias. Ese freno se refiere a las desigualdades que produce la aplicación del modelo económico actual...” (Ripoll, 2007: 76)

La Cooperación Internacional, independientemente del nivel de desarrollo de los países, genera una amplia gama de interacciones y abarca múltiples causas, factores, actores y consecuencias que se mueven de manera interdependiente. A través de la Cooperación Internacional se generan relaciones entre bloques y entre países permitiendo el fortalecimiento de las relaciones en el sistema internacional global. Paralelamente, este mecanismo permite subsanar problemáticas concretas favoreciendo el desarrollo social y económico de los países receptores y de la región en general, permitiendo consensuar espacios de estabilidad política, el predominio de la paz y la gobernabilidad.

Es interesante destacar que la cooperación implica “el establecimiento y la concertación de acuerdos y proyectos específicos, múltiples pero autónomos, fundados en el mutuo interés y conveniencia, no se asumen compromisos adicionales, finaliza cuando se cumple el fin determinado o decae el interés que lo motivó”. (Vachino, 1981:70) Dicho acuerdo puede ser celebrado por personas jurídicas, organizaciones no gubernamentales, organismos y/o los Estados. (Mellado, 2002)

La cooperación entre países puede ser analizada desde dos ópticas, en primer lugar, como “*instrumento de política exterior*” y, en segundo lugar, como “*objetivo de política exterior*”. Teniendo en cuenta estas consideraciones es posible afirmar que en el primer caso, conforme lo sostenido por Hans Morgenthau, la Cooperación Internacional busca consolidar una posición de poder y, como tal, forma parte de una decisión política. (Morgenthau, 1986) Por lo tanto, la cooperación se presenta como un instrumento más de la política exterior de los países que otorgan recursos, quienes mediante la ayuda externa, buscan promover sus intereses económicos y políticos, e inclusive ideológicos, en el exterior. En algunas ocasiones, los países industrializados otorgan asistencia económica a países en vías de desarrollo o menos desarrollados con el objeto de promover su propio comercio exterior.

Por otra parte, la Cooperación Internacional como “*objetivo de política exterior*” engloba a aquellas acciones desarrolladas por un Estado a fin de promover lazos de cooperación con otros Estados y, con ello, unificar sus esfuerzos para la captación de

recursos externos que complementen sus iniciativas en pos del desarrollo económico y social de sus respectivos territorios en particular y de la región en general. En este caso la Cooperación Internacional no se presenta como un mero instrumento para consolidar una posición de poder o para obtener prestigio internacional sino como un medio para obtener recursos para el desarrollo nacional y para promover o coordinar políticas de carácter institucional tendientes a favorecer el desarrollo y la estabilidad política de los países que se unen en este proyecto. Por lo general, la Cooperación Internacional como un objetivo permanente de política exterior es utilizada por los países menos desarrollados debido a su vulnerabilidad externa.

La importancia de la Cooperación Internacional, para los países receptores, estriba en su adopción como objetivo para complementar aquellos esfuerzos desplegados a nivel nacional a fin de lograr el fomento de un desarrollo económico y social más eficiente que permita subsanar las necesidades básicas de la población y disminuir los efectos negativos del subdesarrollo.

La decisión de cooperar podría obedecer a varias razones que son consideradas las causas de la cooperación. En términos *económicos*, se observa una clara búsqueda de la eficiencia y/o la reducción de costos en las transacciones realizadas por los Estados y la pretensión de compartir recursos internacionales. En términos *políticos y militares* surge la necesidad de protegerse frente a amenazas externas comunes. En términos *sociales*, el motor impulsor de la cooperación es el deseo de reducir externalidades como sucede, por ejemplo, con el deterioro del medio ambiente.

Teniendo en cuenta estas consideraciones es necesario destacar que existen diferentes tipos de Cooperación Internacional. Según el tema podemos encontrar una *cooperación humanitaria, científico-tecnológica, financiera, económica y técnica*. Por otra parte, según los actores que participan, podemos diferenciar una cooperación *multilateral (centralizada o descentralizada) o bilateral (centralizada, descentralizada o mixta)*, Por último, según el grado de desarrollo del donante encontramos *Cooperación Norte- Sur, Cooperación Sur- Sur o Cooperación Triangular*.

Por lo general se observa que la cooperación genera beneficios y oportunidades, sin embargo, no hay que desconocer los perjuicios que se producen cuando la Cooperación Internacional es utilizada como *instrumento de la política exterior*. En

muchos casos este sistema genera relaciones de poder ya que existe financiamiento para determinados proyectos pero en contrapartida se exige ajustarse a las pautas de los países donantes o a las políticas que ellos proponen. Por lo tanto, los países receptores, son constantemente monitoreados para corroborar que efectivamente estén desarrollando los proyectos financiados y que se cumpla con las reglas de juego establecidas por los donantes.

Por último, es necesario destacar que la Cooperación Internacional consiste en una acción conjunta entre los países, los organismos no estatales y los organismos internacionales con el objeto de lograr el desarrollo económico y social de la población. Dentro del sistema internacional, el concepto de cooperación ha evolucionado dejando de lado la idea asistencialista de ayuda oficial dirigida a los países en vías de desarrollo por parte de los donantes (Cooperación Norte-Sur), para propiciar una cooperación internacional diferente (Cooperación Sur-Sur). Actualmente no se entiende a la cooperación como ayuda o asistencia técnica con una actitud receptiva, sino como impulsora para la realización de proyectos de desarrollo en donde los socios sean responsables de que continúe en el tiempo.

La Cooperación al desarrollo: propiciando el camino hacia la necesaria implementación de nuevos mecanismos de cooperación.

En primer lugar hay que destacar que el desarrollo es uno de los objetivos de la cooperación por lo que todos los esfuerzos están encaminados al logro y alcance de un desarrollo económico, educativo, social y cultural, tanto de la sociedad, como de los pueblos y de las naciones. Cada sociedad, según el tiempo y el espacio en donde se sitúen, van definiendo lo que es el desarrollo. Por lo que, el desarrollo tiene que ver con una condición social, con un uso racional y sostenible de recursos y con el desarrollo humano. Por tal motivo, no implica solamente un crecimiento económico y es incorrecto sostener este reduccionismo.

Tras el escenario presente en la segunda post guerra se hizo necesario establecer mecanismos de reconstrucción y ayuda para los países empobrecidos por las condiciones estructurales y desbastados por los conflictos bélicos, en este contexto, la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID) se desplegó multilateralmente con la

creación de la Organización de Naciones Unidas. El mecanismo implementado, por este organismo, a través de la *Ayuda Oficial al Desarrollo*⁴ (AOD) busca subsanar problemáticas concretas favoreciendo el desarrollo social y económico del país receptor de la cooperación y alcanzar el fortalecimiento del multilateralismo del sistema internacional global.

Asimismo, la cooperación multilateral proveniente de Naciones Unidas, tiene como objetivo central lograr la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo humano. En este marco institucional, se creó el *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD) que se encarga de promover el cambio a favor del desarrollo y vincula a los países con la experiencia y los recursos necesarios a fin de alcanzar mejores niveles de bienestar. Para ello, esta agencia, se propone varias líneas de trabajo a través de una gestión integral de programas y proyectos, asistencia técnica, y coordinación del sistema de Naciones Unidas en cada país receptor. A nivel global, el PNUD enfoca sus trabajos en áreas prioritarias para el desarrollo humano, en tanto las oficinas de PNUD en los países adaptan su agenda de trabajo conforme a las necesidades particulares. (PNUD, sine data)

Por otra parte, es importante destacar que, en América Latina, las ideas desarrollistas de 1950 y 1960 hicieron de la CID un instrumento fundamental para lograr el crecimiento económico exagerado como estrategia. El desarrollo estaba marcado por la idea de modernización reflejada en la industrialización y en los diferentes niveles de vida logrados sobre todo por los países del primer mundo. Por ello, se estableció una relación directa entre el desarrollo social y el crecimiento económico, priorizando una corriente tradicional del desarrollo.

Desde la década de 1960, la cooperación ha experimentado un crecimiento tanto en el número de actores como en complejidad estableciéndose instituciones como el *Comité de Ayuda al Desarrollo* (CAD) de la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico* (OCDE), el cual define cuantitativamente qué es la ayuda y lo que debería ser en la práctica y la implementación de mecanismos de revisión. (FRIDE,

⁴ Es posible definir la Ayuda Oficial al Desarrollo como las corrientes dirigidas hacia los países que figuran en la lista del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y a las instituciones multilaterales que destinan sus fondos a los receptores de esta ayuda. Esta asistencia debe ser proporcionado por organismos oficiales y/ o los gobiernos locales o estatales, así mismo, debe tener como objetivo promover el desarrollo y el bienestar económico, teniendo la obligación de donar al menos el 25 %. (DAC-OSDE, 2005)

2008). La OCDE tiene como misión promover políticas para mejorar el bienestar económico y social de las personas del mundo, para lo cual proporciona un espacio de diálogo a través de un foro en el cual los gobiernos trabajan conjuntamente compartiendo experiencias y buscando soluciones a los problemas que les son comunes. (OCDE, sine data)

A pesar del establecimiento de canales institucionales para desplegar la cooperación hacia fines de 1990 se observó la necesidad de revisar las formas de la CID ya que la realidad demostraba la ineficiencia del sistema no pudiendo lograr el desarrollo esperado en los países receptores.

Posteriormente, hacia el año 2000, se enfatizaron los objetivos de la Cooperación Internacional en la Cumbre de Naciones Unidas, dando como resultado un documento plasmado en la *Declaración de los Objetivos del Milenio*, que provocó el compromiso por parte de varios Estados a elevar el porcentaje de ayuda a un 0,7 % de su producto bruto interno, perfeccionando el sistema y la integración de los países receptores. Por lo que la CID “ha experimentado un giro pasando de ser una herramienta blanda de ayuda externa a formar parte de un sistema multilateral integrado dirigido a la reducción de la pobreza y orientado por estándares acordados internacionalmente”. (FRIDE, 2008: 1).

Resulta primordial destacar que el actual escenario internacional de la cooperación ha sufrido cambios ya que la crisis del 2008 ha generado transformaciones en el destino y el monto de los fondos por lo que la concentración de la AOD comenzó a estar destinada hacia los países de menor desarrollo (sobretudo aquellos que localizados en África), en detrimento de los Países de Renta Media⁵. (Surasky, 2010). Frente a este contexto es necesario destacar que la mayoría de los países de América Latina son considerados Países de Renta Media⁶ y la disminución de AOD hacia la

⁵ El Banco Mundial utiliza el criterio del producto bruto per cápita para clasificar a los países en: Países de Renta Alta, Países de Renta Media (Alta y Baja) y Países de Renta Baja. A su vez, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE emplea un criterio similar, subdividiendo la categoría de Países de Renta Media en Países de Renta Media Baja, con un producto per cápita entre 746 y 2.945 dólares y Países de Renta Media Alta, con un producto per cápita entre 2976 y 9.205 dólares. “El origen de la clasificación se inscribe en la distinción que hace el Banco Mundial con relación a las condiciones para acceder a los créditos. Los de menores ingresos tienen intereses, garantías y plazos blandos y los de ingresos medios están muy cerca de las condiciones de mercado” (Freddolino, 2007: 96).

⁶ Salvo Haití, que es considerado de renta baja.

región se refleja en los números ya que en el año 2008, los países de América Latina y el Caribe recibieron el 7,2 % de los flujos de AOD, mientras que los países africanos y asiáticos en su conjunto fueron receptores del 68,5 %.

Para concluir es necesario afirmar que, el escenario internacional actual, demuestra que la contribución de la ayuda al desarrollo fue débil e incluso contraproducente porque los países receptores carecían de la capacidad suficiente para que su sustentabilidad continúe en el tiempo una vez retirada la cooperación. Además normalmente, la cooperación sufrió vicios y condicionalidades a través de la imposición de reglas y recetas.

Asimismo, tras la crisis económica internacional, se observa una disminución de los flujos destinados hacia los países de renta media y la necesidad de estos países de reclamar por la continuación de la ayuda propiciando el auge de nuevos mecanismos entre los socios de igual o menor desarrollo. Por esta razón, comenzó a ser necesario dar respuestas desde el sur hacia el sur, generando políticas propias e impulsando nuevas herramientas de cooperación como la CSS a fin de resolver los problemas pendientes.

La Cooperación Sur-Sur: una oportunidad para fomentar el desarrollo

El escenario internacional actual demuestra una complejidad para definir qué es el sur y qué tipos de países forman parte de esta categoría. Por lo general, estos países presentan serias desigualdades consideradas como los factores centrales del subdesarrollo. Esta particularidad es compartida por todos los países del sur independientemente del nivel de desarrollo alcanzado entre ellos. Gladys Lechini, sostiene que “El Sur es la periferia, está al sur del centro, que es el Norte. El concepto *Sur* surgió como complementario y/o distintivo de otra realidad diferente a la de los países del Norte, industrializados/ desarrollados/ centrales. Comprende a un grupo de países periféricos o en desarrollo, que comparten similares situaciones de vulnerabilidad y desafíos, pero que en función de sus particulares realidades no pueden ser considerados un grupo homogéneo.” (Lechini, 2009: 97)

Existen ciertos rasgos comunes que identifican a los países del sur como el pasado histórico, tras sufrir décadas de dominio colonial, la presencia de estructuras económicas de base agraria y los inferiores niveles de crecimiento económico en comparación con las economías de países industrializados. “No obstante, la existencia de distintos niveles de desarrollo y la disparidad entre sus economías ha llevado a las diferentes naciones a sostener posturas divergentes en función de los intereses nacionales y necesidades de cada uno de ellos”. (Giaccaglia, 2008: 13) Por tal motivo no es posible hablar de un solo sur ya que se destacan diferentes grupos de países en el interior del mismo y los países constituyen un conjunto marcado por las heterogeneidades.

Considerando las diferencias propias del sur, las singularidades de cada país y el potencial de las regiones, se han desarrollado nuevos métodos de cooperación. En este marco, la CSS es considerada como un nuevo mecanismo de cooperación entre los países del sur que surgió en la década de los sesenta y que ha transformado la cooperación tradicional entre donantes del norte y receptores del sur. Asimismo, este tipo de cooperación se ha profundizado como fruto de la situación económica internacional que, tras la crisis del 2008, ha generado una retirada de la Cooperación Norte- Sur propiciando la búsqueda de soluciones desde el sur y para el sur.

Desde un punto de vista conceptual se podría sostener que, “... la CSS es entendida como aquella cooperación que otorgan unos países medianamente desarrollados a otros de similar o menor desarrollo relativo en las áreas o sectores en las que han logrado éxitos o han adquirido una experiencia propia, y que se pueden extender mediante diferentes mecanismos de intercambio (técnicos, económicos, científicos, etc.) para contribuir al desarrollo de capacidades en otros países, generando redes de cooperación, no sólo en el ámbito institucional sino en el social.” (Ojeda, 2010: 93)

Teniendo en cuenta estas consideraciones se puede afirmar que la CSS implica la participación de países que se encuentran en un grado relacionado de desarrollo y que comparten experiencias, obstáculos y dificultades propias de estos países, lo que les permite transmitir conocimientos y prácticas a aquellos que se encuentran en una situación equivalente brindándole orientación en el proceso de cooperación y herramientas para alcanzar mejores niveles de desarrollo y bienestar. Es interesante

destacar que la CSS, que abarca una cooperación política, económica-comercial, financiera, técnica y científico-tecnológica junto con elementos de la clásica AOD, debe ser considerada como un mecanismo de complementación de la tradicional Cooperación Norte-Sur y no su oposición, ya que la Cooperación Norte-Sur no es sustituida por este nuevo mecanismo. (Ayllón Pino, 2009)

La CSS posee ciertas características y principios que la diferencian de la Cooperación Norte-Sur, tales como la horizontalidad, la preservación de la diversidad, la protección de la identidad cultural, la no interferencia en los asuntos internos de los Estados y la comprensión de las situaciones propias de los países. Asimismo tiene la peculiaridad de ser un mecanismo desarrollado entre socios iguales respetando su independencia y la soberanía nacional. De esta manera, este mecanismo de cooperación, reviste un carácter particular al emplear recursos locales, menores costos y la posibilidad de ejecutarse de manera flexible, rápida y sin condicionalidades. (Ayllón Pino, 2009)

Durante las décadas posteriores a la culminación de la Segunda Guerra Mundial se observó, en el escenario internacional, la irrupción de una gran cantidad de Estados producto de la descolonización. Estos países independientes comenzaron a conformar un bloque de naciones heterogéneo, ya que poseían grupos étnicos y culturales diferentes, se encontraban atravesando situaciones económicas disímiles, y sobre todo, se hallaban en situaciones políticas distintas. La necesidad de dichos países de establecer reglas y principios propios de acción frente al comportamiento bipolar del sistema internacional surgido en la posguerra desembocó en una Declaración Final, resultado de la *Conferencia de Bandung* (Indonesia), donde se acordaron una serie de principios como el anticolonialismo, el no alineamiento y la afirmación de la independencia, que regirían las relaciones exteriores de los países adherentes (Zorgbibe, 1997).

Tras la independencia de estos Estados africanos y asiáticos, que estaban bajo dominio colonial, sus líderes convocaron a dicha conferencia con el objetivo principal de fortalecer las relaciones entre estos países y favorecer la cooperación en diversos ámbitos. En este particular contexto se comienza a hablar institucionalmente de CSS más allá de que siempre han existido diferentes vínculos entre los países ubicados en el hemisferio sur. Sin embargo, a partir de esta conferencia que reunió a 29 países, las

relaciones entre los mismos adquirieron mayor relevancia. (Surasky, 2009) Paralelamente, como lo afirma Ayllón Pino, “No es posible comprender la lógica de la CSS sin hacer referencia al proceso de surgimiento de la conciencia del Sur y a su manifestación en las relaciones internacionales a partir de la Conferencia de Bandung (1955), cuando la solidaridad entre los países en desarrollo se convierte en una herramienta y un objetivo del llamado “Tercer Mundo”. Fue ese el punto de arranque de un diálogo político entre países en desarrollo, que puso de manifiesto la necesidad de articulación para reducir las asimetrías del sistema internacional.” (2009, p.1)

Posteriormente, en la década del ´60, continuaron las iniciativas de articulación con el sur creándose en 1964 la Primera *Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo* (UNCTAD) quedando establecida como órgano especializado permanente de la Asamblea General de Naciones Unidas que dirige las acciones de asistencia técnica y de cooperación económica entre países en desarrollo. En esta conferencia la postura de los países desarrollados estaba representada por la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos* (OCDE). Es importante destacar que, al finalizar esta primera conferencia de la UNCTAD, setenta y siete países del sur o subdesarrollados firmaron una declaración conjunta a fin de formar un frente común en defensa de sus intereses económicos ante las posiciones de la OCDE⁷ dando nacimiento al *Grupo de los 77* como grupo de presión internacional gubernamental. Por otra parte, en esta misma década, las relaciones internacionales y de cooperación entre los países descolonizados del Tercer Mundo desembocaron en la constitución del *Movimiento de Países No Alineados* que aprobó un *Programa de Acción para la Cooperación Económica entre los Países en Desarrollo* (CEPD) como canal fundamental de cooperación entre países del sur. (Surasky, 2009).

Multilateralmente se observa que, en los inicios de la CSS y sus posteriores décadas, la misma fue manejada por Naciones Unidas. “Ya para la década de los setenta la CSS tomó mayor cuerpo cuando la Organización de Naciones Unidas reconoció una serie de declaraciones, resoluciones y decisiones, así como la importancia de la cooperación entre los países en desarrollo como una manera de reforzar los procesos de desarrollo nacional y de ampliar su capacidad creativa para resolver los problemas de

⁷ Organización de Cooperación Internacional, fundada en 1960, que desarrolla acciones de cooperación técnica y la cooperación económica entre sus miembros a fin de promover políticas que generen el bienestar económico y social.

desarrollo”. (Ojeda, 2010: 95). Es en este marco que, en 1978, se desarrolló en Buenos Aires la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los países en Desarrollo* dando nacimiento al *Plan de Acción de Buenos Aires* (PABA), con el objeto de promover y establecer parámetros para la promoción y aplicación de la *Cooperación Técnica entre los países en desarrollo* (CTPD). (Surasky, 2009).

En el comienzo de la aplicación de la CSS, Naciones Unidas, la concebía como una actividad de intercambio de experiencias técnicas, por parte de aquellos países que habían adquirido mayor poder o experiencia sobre un área específica. Por esta razón, se adoptó a esta organización multilateral como guía y monitoreo. Posteriormente, al profundizarse este mecanismo, a través del incremento de los intercambios de los flujos de capital, de conocimientos, de experiencias técnicas, la CSS “...se fue perfilando como una alternativa -aún por consolidar- a la cooperación tradicional, siendo los propios actores del Sur los responsables de trazar sus programas de acción y valorar sus resultado y dejando a los organismos internacionales la labor de observación de los procesos y la posible evaluación del impacto en la región”. (Ojeda, 2010: 99)

Posteriormente, la *Declaración de Accra*⁸ incluyó por primera vez el tema de la articulación entre la agenda de la Eficacia de la Ayuda y la CSS permitiendo la creación del Grupo de Tareas sobre Cooperación Sur-Sur. Las experiencias de CSS han demostrado que los países socios pueden realizar las mismas tareas que los donantes tradicionales a un menor costo y que el sur ha comenzado a participar con nombre propio en los debates globales. (Surasky, 2010)

Es posible observar que, el principal objetivo de la CSS, consiste en alcanzar mayores niveles de cohesión social, desarrollo y autosuficiencia. Asimismo, este tipo de cooperación es motivada por la búsqueda de soluciones para paliar los problemas que, en muchos casos, son compartidos. Esto se puede lograr gracias al éxito de algunos países que han alcanzado mayores niveles de desarrollo socioeconómico en sus regiones y a la cooperación que ellos brindan al sur. Paralelamente, se busca lograr la reforma del orden internacional y del sistema económico mundial imperante. Por lo que, en términos políticos, resulta interesante destacar lo afirmado por Gladys Lechini quien sostiene que, este mecanismo de cooperación, está dirigido al reforzamiento de las

⁸ Resultado del Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda.

relaciones bilaterales y a la conformación de coaliciones entre los países de sur que incrementan su poder en las negociaciones de los foros multilaterales. (Lechini, 2009)

Considerando estas apreciaciones, es primordial subrayar el interés manifestado en el diálogo político conjunto que ha permitido que los países del sur cuestionen temas como el desarrollo, la pobreza y las asimetrías del sistema económico internacional. Para llevar adelante esta iniciativa, los países han decidido agruparse en distintos espacios o foros de diálogo compartiendo la acción política. (Ojeda, 2010) "... Fue la década del setenta la que marcó la presentación exitosa en sociedad de los países del Sur, mostrando que era posible desarrollar acciones mancomunadas tendientes a resolver cuestiones injustas relacionadas con el orden económico internacional. Se confiaba que la cooperación entre aquellos que sufrían las mismas situaciones de dependencia posibilitaría reforzar su capacidad de negociación con el Norte" (Lechini, 2009: 98)

Este cambio ha acompañado la evolución que está sufriendo el sistema internacional manifestado en la necesidad de reforzar la capacidad de negociación de los países en desarrollo frente al norte industrializado. (Giaccaglia, 2008). Por tal motivo, es posible destacar el surgimiento de diferentes grupos de presión gubernamentales tales como el *Movimiento de los Países No Alineados* en 1955, el *Grupo de los 77 (G-77)* en 1964 y, en 2008, la *Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)*, entre otros. Esto demuestra que la CSS "...pone en interacción recíproca a países que han desempeñado y continúan desempeñando un rol propio dentro del sistema mundial". (Surasky, 2010: 3).

Para concluir es necesario destacar que la CSS brinda ventajas, permite lograr beneficios, permite negociar en otros términos frente a los países desarrollados y responde a la necesidad de concretar mecanismos que se ajusten más a las realidades del sur. Es por ello que resulta importante aprovechar el contexto económico internacional que presenta las condiciones propicias para profundizar este nuevo mecanismo a fin de lograr mejores niveles de desarrollo en los países del sur, aprovechando el rol que están teniendo como protagonistas algunas potencias regionales que pueden impulsar esta cooperación y fomentar esta herramienta despojada de condicionalidades y provista de oportunidades. No hay que perder de vista que nos encontramos en un tiempo propicio para consolidar la CSS y para lograr ello se necesita trabajar en conjunto por que "la

CSS solo tiene sentido si puede contribuir desde su pequeño lugar a cambiar las reglas de juego de un tablero mundial que perpetúa una lógica de desigualdades y exclusión”. (Surasky 2010: 6)

La Cooperación Sur-Sur en América Latina: protegiendo los intereses del sur, generando desarrollo y aprovechando oportunidades.

A lo largo de la historia, Latinoamérica, ha demostrado preocuparse por los temas de desarrollo económico y social regional. Por esta razón se observa que, a partir de la década de los ´60, los problemas vinculados a las crisis internas y al desarrollo transformaron el objetivo de los análisis y las políticas. En este contexto, nuevas teorías como la del Desarrollo de Prebisch y de la Dependencia, intentaron dar respuesta a los problemas latinoamericanos. Posteriormente, en los ´70, las teorías comenzaron a analizar cómo los países de América Latina podrían conducir sus políticas exteriores con mayor autonomía considerando el interés nacional y cómo podrían revertir su situación periférica para convertirse en sujeto y objeto de las Relaciones Internacionales (Colacrai, 2008) con el objeto de reducir la vulnerabilidad de los estados débiles, y optimizar la inserción latinoamericana en el sistema internacional. “La visión de un sistema internacional jerárquico e inequitativo desde una posición periférica dista bastante de las percepciones y preocupaciones de los países centrales. De ahí que los temas de interés en la región han tenido más que ver con la búsqueda de autonomía, de construcción estatal y de no intervención” (Lechini, 2009: 95).

En la actualidad, el escenario internacional presenta al sur desde dos perspectivas. En primer lugar, se refiere al sur como la periferia, con altos niveles de subdesarrollo, con grandes desiguales y similares situaciones de vulnerabilidad, en oposición a las economías desarrolladas del norte. Por otra parte, es posible observar que dentro del mismo sur existen diferentes niveles de desarrollo por lo que no es posible referirse a un solo sur.

América Latina, dentro del sistema global, forma un subsistema regional con la particularidad de que la región comparte sentimientos de profunda identidad histórica y similitudes económicas y sociales fruto del inequitativo sistema económico internacional. Esto ha impulsado la incorporación de políticas tendientes a lograr una

profundización de la cooperación regional y una mayor integración entre los gobiernos latinoamericanos con la firma de acuerdos nuevos o la renovación de acuerdos anteriormente contraídos⁹. Esto se ha reflejado en el desarrollo de infraestructura, la integración energética, la integración física, la utilización de recursos naturales compartidos, el desarrollo tecnológico, la concertación de política exterior, y el establecimiento de nuevos mecanismos de cooperación para lograr mejores resultados que beneficien a la región.

En gran parte de los casos observados en América Latina la tendencia hacia la cooperación regional se ha desarrollado con un fuerte dinamismo y ha permitido que se genere, como consecuencia, un acrecentamiento de la interdependencia comercial entre países vecinos así como una mayor inclinación hacia el desarrollo de diversos tipos de cooperación, propiciando la aplicación de la CSS. Sin embargo, es precisamente en esta región, donde el proceso de cooperación e integración regional ha enfrentado diversos obstáculos originados tanto por la vulnerabilidad externa de la región como por las restricciones de carácter estructural que se presentan en esta parte del mundo.

Si bien la deuda social en América Latina es importante debido principalmente a los altos índices de pobreza e indigencia, deterioro del nivel educativo y de los servicios de salud, incremento de la desocupación y de los niveles de inseguridad, se debe destacar que en muchos de estos países se han instrumentado políticas públicas con resultados satisfactorios. Los logros de algunos países latinoamericanos en el incremento de los niveles de calidad de vida de su población en temáticas vinculadas a la educación, la salud, la seguridad, la soberanía alimentaria, la infraestructura, el fortalecimiento institucional y la promoción de los derechos humanos, han generado importantes ventajas comparativas en la provisión de estos *bienes públicos globales*, que les han permitido compartir estas experiencias con sus pares de la región a través de la puesta en marcha de proyectos de cooperación técnica, dentro de la CSS. “La agenda de la cooperación debe orientarse a que cada país pueda cooperar en aquellas áreas en las que tiene ventajas comparativas, (...) ofreciendo al resto del grupo acciones de cooperación que puedan dar beneficio al conjunto. Es necesario crear las condiciones políticas e institucionales para potenciar lo que cada país invierte a partir de los

⁹ Dicho proceso se ha profundizando a partir de 1990 con el desarrollo de procesos de integración que se enmarcan dentro del regionalismo abierto.

objetivos comunes que proponen los procesos de integración en curso”. (Quiroga, 2010: 81).

A pesar de afirmar las similitudes, de la región, en cuanto a las realidades económico-sociales y la homogénea identidad histórica, es importante reconocer que, la diversidad cultural, los diferentes gobiernos y la heterogeneidad física, estructural, económica y política, son rasgos que manifiestan una real complejidad para lograr una integración y una cooperación simple y armoniosa. Asimismo, una de las mayores dificultades en este proceso proviene de la presencia de múltiples ideologías por parte de los gobiernos y de los movimientos sociales, que en muchos casos, paralizan la cooperación. Para superar estos obstáculos se necesita de una comprometida voluntad política y una preocupación por la región.

Considerando que la cooperación de una región se desarrolla en el plano económico, social y político, hay que destacar que Latinoamérica presenta un regionalismo que pretende alcanzar la resolución de problemas regionales o subregionales e impulsa la coordinación de posiciones frente a terceros países, propiciando una cooperación política regional. Por esta razón se observa que: “El impulso de la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA), la creación del Banco del Sur, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y Petrocaribe, entre otros, son algunos ejemplos de los esfuerzos en favor de la regionalización que se están gestando ahora mismo en América Latina, donde se emplea la Cooperación Sur-Sur. Ahora bien, el panorama político nos muestra que ante la dinámica presente en el sistema interamericano, los cambios que se viven en los sistemas de gobiernos y la expectativa de creación de un nuevo entramado institucional latinoamericano, la voluntad y la capacidad política de los Estados son fundamentales para pasar de lo retórico a lo tangible.” (Ojeda, 2010: 94) Para ello, es necesario lograr un constante diálogo entre los actores involucrados para la armonización de políticas y la puesta en común de intereses.

En este contexto algunos países del sur comenzaron a generar lazos solidarios entre ellos con el objetivo de fortalecer los vínculos entre el sur y defender sus posturas frente al desigual e injusto sistema económico internacional. Es por ello que, impulsados por motivaciones concretas y a fin de reforzar la capacidad negociadora con los países desarrollados se han creado alianzas reflejadas en la participación de

reuniones donde se protegen los intereses del sur. Según Gladys Lechini, la CSS se desarrolla en tres niveles en América Latina:

1. Nivel *regional*: que incluye los esquemas de integración económica y de concertación política hemisféricos en América Latina, como por ejemplo el MERCOSUR, la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR) y el Grupo Río.
2. Nivel *interregional*: que comprende las relaciones bilaterales y la conformación de alianzas inter-continenciales, tales como IBSA.
3. Nivel *multilateral global*: que abarca los grupos de presión en el marco de los organismos internacionales y las acciones coordinadas de los países, como por ejemplo el G20 o el G90 en la Organización Mundial de Comercio. (Lechini, 2009)

En la actualidad, se observa la existencia de algunos gobiernos del Sur, sobre todo las potencias regionales, potencias medias o líderes emergentes, que han comenzado a desarrollar iniciativas conjuntas a través de la organización de reuniones con el fin de gestar alianzas que apunten a defender intereses compartidos. Por lo tanto, no solo se cuestiona el sistema económico existente y los regímenes de poder, sino que se busca implementar reglas de juego más equitativas. (Lechini, 2009)

A través de la CSS en América Latina, los gobiernos comenzaron a desarrollar acciones y programas con el objeto de complementar sus economías, impulsar la integración latinoamericana y lograr mejores niveles de desarrollo. Para ello, los Estados se han apoyado en la solidaridad política, social y económica, generando una red de relaciones sociales, comerciales, políticas y vínculos diplomáticos, que demuestran un interés en lograr una articulación de esfuerzos y superar las problemáticas presentes en la mayoría de los países de América Latina.

Conclusión

El escenario internacional actual presenta al sur como la periferia, subdesarrollada, desigual y vulnerable. Sin embargo resulta primordial reconocer que, a pesar de la deuda social y el malestar económico padecido en las décadas anteriores, se

están aplicando mecanismos que permiten alcanzar mejores niveles de desarrollo, la expansión de experiencias, el aprovechamiento de ayuda técnica y la formación de alianzas como fruto del desarrollo de la cooperación entre los países del sur. Teniendo en cuenta estas consideraciones, se observa que se están implementando nuevos mecanismos de cooperación que responden a las problemáticas concretas y buscan soluciones desde la región.

Considerando que la cooperación es beneficiosa para la región por que permite el desarrollo de los pueblos, lograr el bienestar, insertarse a nivel internacional, e impulsar la formación de políticas que de manera autónoma potencien a la región o al país, es posible entender el surgimiento de una nueva modalidad de cooperación que responde a la necesidad del sur de resolver las demandas sociales y económicas. En este contexto, se gestó en la década del sesenta la CSS como nuevo mecanismo que ha permitido reforzar la capacidad de negociación de los países en desarrollo frente al norte industrializado, dando respuesta a los desafíos del sur, desde el sur y para el sur.

Resulta interesante destacar el marcado interés puesto en el diálogo político ya que, los países del sur, han comenzado a cuestionar las injusticias del sistema económico internacional. Por lo que la CSS ha permitido reforzar las relaciones bilaterales y regionales entre los países de sur a través de la formación de coaliciones para incrementar su poder en las negociaciones de los foros multilaterales agrupándose en foros de diálogo político y cooperando políticamente para lograr un impacto en el sistema internacional. Para alcanzar esto debe existir: una *fuerte voluntad política*, a fin de lograr incrementar el poder negociador conjunto; el *desarrollo de potencias regionales*, que tomen un rol protagónico y *mayores márgenes de autonomía regional*.

Asimismo, resulta importante destacar que es posible diferenciar la CSS de la cooperación para el desarrollo y de la cooperación tradicional, ya que se presenta como un mecanismo horizontal que preserva la identidad y tradición cultural no imponiendo condicionalidades y propiciando la autosuficiencia. Por lo que los países del sur priorizan este modelo de cooperación por sus bondades, por sus ventajas y por las oportunidades que presenta el escenario económico internacional actual para la aplicación de este mecanismo, ya que en la actualidad muchos países del norte han retirado la cooperación tradicional por la crisis internacional o porque se ha destinado la misma hacia los países de menor desarrollo con el objetivo de cumplir con los Objetivos

del Milenio, en detrimento de los países de renta media. En este contexto, por la reducción de los niveles de AOD hacia la región, los países latinoamericanos han reforzado sus vínculos fomentando la CSS como mecanismos tendiente a aliviar las desigualdades sociales y potenciar el desarrollo a partir de las experiencias exitosas compartidas.

Considerando que la CSS permite compartir experiencias, obstáculos, y dificultades regionales, entre los que se encuentran en un similar nivel de desarrollo, es necesario que los gobiernos desarrollen y potencien esta herramienta con el objeto de alcanzar mejores niveles de bienestar, reducir las hipótesis de conflicto, e insertar a la región en el mundo, para negociar con el norte en otros términos.

Es posible concluir afirmando que la CSS forma parte de un nuevo paradigma, cuyo mecanismo es implementado entre los propios países de la región para paliar las problemáticas y necesidades comunes permitiendo una inserción internacional, sumando las voluntades gubernamentales y no gubernamentales, afrontando el desafío de adoptar e impulsar plenamente este nuevo mecanismo a fin de defender los intereses comunes y evitar las injusticias. La aplicación de este mecanismo resulta una oportunidad para lograr mejores niveles de desarrollo, superando la pobreza, erradicando las asimetrías y fortaleciendo la posición de la región en el escenario económico y político internacional a fin de generar el desarrollo de oportunidades en la redistribución del poder mundial.

Bibliografía

- Ayllón Pino, B. (2009) “*Cooperación Sur-Sur: innovación y transformación en la cooperación internacional*”, Fundación Carolina.
- Colacrai de Trevisan, M. (2000) “*La cooperación internacional en la Universidad Nacional de Rosario*”, Rosario.
- Colacrai de Trevisan, M. (2008) “*Los aportes originarios de la Teoría de la Autonomía, genuina contribución a las Relaciones Internacionales desde una perspectiva latinoamericana: ¿La autonomía es hoy una categoría en desuso o se enfrenta al desafío de una renovación en un contexto interdependiente y más complejo*”, paper presentado en el Fórum Académico ABC, Argentina-Brasil-Chile. América del

Sur ante la autonomía y el desarrollo: consolidar la integración y garantizar la inserción internacional, Rosario, Argentina. Citado en Lechini, G. (2009) “*Argentina y Brasil en la cooperación Sur-Sur*” en “Argentina e Brazil. Vencendo os preconceitos. As várias arestas de uma concepcao estratégica”, Gladys Lechini, Victor Klagsbrunn (org) Editora Revan, Río de Janeiro.

-DAC- OSDE (2005) “*¿Es AOD?*”, Ministerio de asuntos exteriores y de Cooperación, Madrid.

-FRIDE (2008), “*De París a Accra: construyendo la gobernanza global de la ayuda*”, FRIDE “Desarrollo en contexto”. Disponible en: www.fride.org/download/DB_Paris_to_Accra_ESP_aug08.pdf

- Giaccaglia, C. (2008) “*Las dificultades de la cooperación Sur-Sur India, Brasil y Sudáfrica en la OMC: ¿defensores del “Sur” o socios del “Norte”?*” Revista Reflexiones Políticas y Sociales, Rosario, año 9, n° 1, Ed. Centro de Estudios para la Democracia Social.

-Quiroga, M. (2010) “*¿Puede ser el Mercosur una herramienta de cooperación al desarrollo eficaz en los próximos años?*” En AA.VV. Teoría Política y Gestión Pública. Selección de Ensayos, Universidad Miguel de Cervantes – Konrad Adenauer Stiftung, Santiago de Chile.

- Lechini, G. (2007) “*IBSA: Una opción de cooperación Sur-Sur*”, en Girón, Alicia y Correa, Eugenia (coordinadoras) “Del Sur hacia el Norte: Economía política del orden económico internacional emergente”, CLACSO, Buenos Aires.

- Lechini, G. (2009) “*Argentina y Brasil en la cooperación Sur-Sur*” en “Argentina e Brazil. Vencendo os preconceitos. As várias arestas de uma concepcao estratégica”, Gladys Lechini, Victor Klagsbrunn (org) Editora Revan, Río de Janeiro.

- Lechini, G. (2009) “*La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad?*”, Relaciones Internacional, n°12, GERI- UAM.

- Mellado, N. (2002) “*Los modelos de ALALC, ALADI y Mercosur*”, en Cátedra Internacional Andrés Bello/ Argentina (org.), Integración y Cooperación Atlántico-Pacífico, CIDAM, UNR Editora, Rosario.

- Morgenthau, H. (1986) “*Política entre las Naciones*”. GEL. Buenos Aires.

- Naciones Unidas (2007) “*Objetivos de desarrollo del Milenio*”, publicado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, DESA, Nueva York.

- Ojeda, T. (2010) “*La cooperación sur-sur y la regionalización en América Latina: el despertar de un gigante dormido*”, Revista Relaciones Internacionales Integración regional, multilateralismo en América Latina y relaciones Sur – Sur, Número 15, España.
- Ripoll, A. (2007) “*La cooperación internacional: alternativa interestatal en el siglo XXI*”, en Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, año/vol. 2, enero-julio.
- Surasky, J. (2010) “*Elementos indispensables para no aprovechar los vientos a favor de la cooperación sur-sur*”, Fundación Carolina.
- Surasky, J., (2009), “*Seguimiento de la Cooperación Sur-Sur: presentación*”, Revista Española de Desarrollo y Cooperación N° 24.
- Vachino, J. (1981) “*Integración económica regional*”, U. Central de Venezuela, Fac. de Cs. Jurídicas y Políticas, Instituto de Derecho Público, sección Integración, Caracas. Citado en Mellado, N. (2002) “Los modelos de ALALC, ALADI y Mercosur”, en Cátedra Internacional Andrés Bello/ Argentina (org.), Integración y Cooperación Atlántico-Pacífico, CIDAM, UNR Editora, Rosario.
- Zorgbibe, C. (1997) “*Historia de las relaciones internacionales*”, Alianza Ed., Madrid

Páginas de internet

- PNUD: <http://www.undp.org.py/v2/paginas.asp?id=6> (última consulta 29 de septiembre de 2010).
- OCDE:
http://www.oecd.org/pages/0,3417,es_36288966_36288120_1_1_1_1_1,00.html (última consulta 29 de septiembre de 2010).