



Entrevistas

Serie CECOD

Número 3/2010

Cooperación Sur-Sur: una herramienta eficaz para el desarrollo de las capacidades

Nils Sjard Schulz



COOPERACION SUR-SUR: UNA HERRAMIENTA EFICAZ PARA EL DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES



Nils Sjard Schulz, asesor de políticas del Grupo de Tarea en cooperación Sur-Sur

El Grupo de Tarea en cooperación Sur-Sur

El Grupo de Tarea en cooperación Sur-Sur (TT-SSC, por sus siglas en inglés) nace de la voluntad de decenas de países y organismos multilaterales para poner en práctica el Programa de Acción de Accra, en específico el artículo 19 que explora el rol de la cooperación entre países en vías de desarrollo, es decir la cooperación Sur-Sur, en el contexto de la eficacia de la ayuda. Profundizando la dinámica iniciada en la Declaración de París, el mandato de Accra pretende incluir actores de desarrollo no convencionales y aprovechar mucho mejor sus contribuciones, especialmente en torno al aprendizaje mutuo y el desarrollo de capacidades nacionales.

En base de este mandato, los miembros del TT-SSC se han comprometido, bajo el liderazgo de Colombia, a analizar las sinergias entre la agenda de la eficacia de la ayuda, por un lado, y la cooperación Sur-Sur, por otro. Lo interesante es que muchos países del Sur están empezando a ver la oportunidad de tomar los principios de París, como la apropiación o la rendición de cuentas mutua, como referencia para su propia cooperación, al mismo tiempo que desean enriquecer la agenda de París y Accra con sus experiencias y prácticas, por ejemplo con respecto a la eficiencia y la adaptabilidad de la asistencia técnica.

A nivel global, la vitalidad que ha mostrado el TT-SSC desde su creación en septiembre del año pasado, se enmarca también en una gobernanza global cambiante, en la que los países en vías de desarrollo están tomando un rol más proactivo y dando contribuciones concretas al diseño y la implementación de políticas globales. Aquí son importantes tanto los poderes emergentes (por ejemplo, Brasil o China) como los países de renta media (como Colombia o Tailandia).

¿Qué funciona y qué no en la cooperación Sur-Sur?

Quizá conviene aclarar en primer lugar que el TT-SSC ha decidido trabajar solamente en uno de los diversos nichos de la cooperación Sur-Sur actual. Se centra exclusivamente en la cooperación técnica y el desarrollo de capacidades, por ejemplo a través del intercambio de conocimientos o el aprendizaje mutuo. Otras modalidades, como la cooperación financiera o las inversiones directas, son discutidas ampliamente en otras plataformas como el Foro de Cooperación al Desarrollo (FCD) de Naciones Unidas.

Existen algunas lecciones importantes del trabajo analítico que ha promovido el TT-SSC para el Evento de Alto Nivel sobre cooperación Sur-Sur y desarrollo de capacidades que se acaba de celebrar en Bogotá. Las 110 historias de caso, preparadas por decenas de países y organizaciones, demuestran que la cooperación Sur-Sur puede inspirarse de las prácticas y estándares generados por los donantes miembros del CAD, por ejemplo para asegurar suficiente transparencia e incluir mecanismos de gestión por resultados. Tratándose muchas veces de actuaciones más pequeñas, reforzadas

por un impresionante compromiso y entusiasmo de los involucrados, la cooperación Sur-Sur necesita crecer en escala y sistematizar mejor sus experiencias.

Al otro lado, también existen prácticas de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo de capacidades que son de gran valor para entender cómo la ayuda de los donantes convencionales podría ser más eficaz. Por ejemplo, la transferencia y el intercambio de expertos provenientes de Ministerios homólogos suelen ser más económicos y se adaptan mejor a las condiciones del receptor. También parece que genera incentivos más eficaces que la asistencia técnica del Norte, porque nace de una comunicación más inmediata y crea “presión entre pares” (*peer pressure*). Es en definitiva un



tema que el TT-SSC seguirá analizando, también con vistas a la urgente reforma de la cooperación técnica Norte-Sur, que demasiadas veces corresponde a dinámicas y relaciones desfasadas en un mundo de desarrollo multipolar.

Principales objetivos y prioridades de la agenda de la cooperación Sur-Sur de cara al IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda en Seúl

En el marco del TT-SSC, aparecen varios objetivos estratégicos para conseguir que la agenda de la eficacia avance hacia una mayor horizontalidad y una creciente utilidad para la situación real en los países en vías de desarrollo, incluidos los de renta media. Hay que reconocer que la legitimidad de la agenda de París y Accra se verá bajo una presión enorme el año que viene, porque las mejoras alcanzadas estarán por debajo de las previsiones

establecidos en los indicadores de la Declaración de París, especialmente en el lado de los donantes.

Aquí existe una oportunidad para reforzar los estándares de la eficacia con la práctica y las experiencias de la cooperación Sur-Sur, por ejemplo para avanzar hacia una verdadera asociación horizontal y encontrar fórmulas eficientes que puedan aprovechar la diversidad de modelos y caminos (paths) de desarrollo que existe y que se va a ver incrementada en la medida que avanza la crisis financiera y con ella el nuevo reparto de poder y conocimiento a nivel mundial y regional. Es decir, es la hora de los nuevos actores en la agenda del desarrollo, no sólo de los grandes, sino también de los “pequeños”, como Colombia, Vietnam, Indonesia y Sudáfrica.

En este contexto, el TT-SSC pretende seguir generando evidencias cada vez más sólidas, desde la perspectiva los países y reforzando sus capacidades analíticas. Al mismo tiempo, aspira a ampliar la participación en este proceso con una comunidad de prácticas que agrupe no solamente a los responsables políticos, sino también a las instituciones y personas que trabajan en proyectos y programas, además de la sociedad civil y los parlamentarios. Esto debería permitir que el TT-SSC contribuya con una voz clara e ideas frescas a la evolución de la agenda de la eficacia. Aparte de los temas ya mencionados, como la mejora de la cooperación técnica, también es vital profundizar el modelo de asociación para el desarrollo y el compromiso real con la horizontalidad y la mutualidad en un mundo de turbulencias muy difíciles de manejar para los países en vías de desarrollo.

¿Es necesario revitalizar la perspectiva de la ayuda de América Latina y el Caribe? ¿De qué manera los países de ALC podrían mejorar la eficacia de la cooperación que se lleva a cabo en la región?

En efecto, en sus inicios la agenda de la eficacia ha tenido una acogida más bien tibia en América Latina y el Caribe, con excepción de Bolivia, Honduras y Nicaragua que se sumaron más por la necesidad (la de cumplir con los criterios para la iniciativa HIPC) que por convicción. También es cierto que la agenda de la eficacia tiene más sentido en países donde la ayuda juega un papel significativo, es decir, donde hay que mejorar la calidad, las modalidades y los incentivos de cooperación. Por ejemplo, en un país como Colombia, que recibe una ayuda equivalente al 0.8% de su PIB, la gestión de las finanzas públicas no se reformará para recibir más apoyo presupuestario, que es una lógica que sí funciona en contexto como el de Burundi donde los fondos de la comunidad internacional representan más del 50% del PIB.

En general se puede decir que acuerdos como la Declaración de París ofrece pocas soluciones inmediatas para los países de renta media, lo que explica las dificultades de generar más interés en la región. La representación e influencia de América Latina y el Caribe en foros como el CAD o el DCF de Naciones Unidas tiende a ser volátil y claramente por debajo de otras regiones, incluso de Asia. Sin embargo, algunos “recién llegados”, como Colombia, Ecuador y El Salvador, están viendo los beneficios de adaptar la agenda de la eficacia, especialmente en lo que se refiere a la gestión por resultados, la transparencia, el diálogo político y la responsabilidad mutua. En los últimos meses, la OEA está tomando un rol muy activo para averiguar cómo se puede aplicar la eficacia como “estándar” y “filosofía política”, con algunos resultados interesantes con respecto al lenguaje (hablar más de “cooperación” que de “ayuda”) y a reflexiones como mejorar la calidad de la propia cooperación (por ejemplo, la armonización y división del trabajo en el apoyo de la región hacia Haití tras el terremoto).

Hay que resaltar que la experiencia y la voz de América Latina y el Caribe deberían ser más visibles en la agenda global, que está en plena



evolución precisamente para poder responder a la creciente “clase media” entre los países. La región tiene mucho que aportar en temas de políticas de desarrollo, por ejemplo alrededor de bienes públicos regionales, amenazas compartidas y aprendizaje mutuo. Constituye un verdadero foco de la cooperación Sur-Sur, con la enorme ventaja comparativa de contar con la SEGIB como plataforma regional, y puede ofrecer mucho al mundo en desarrollo si logra aprovechar las oportunidades actuales de construcción de agendas y políticas globales.

Transparencia de la ayuda: ¿cómo se podría mejorar la falta de datos comparables de los proveedores del Sur?

El problema de la gestión de la información y la transparencia en la cooperación Sur-Sur es un obstáculo relevante en la promoción, el aprendizaje y la rendición de cuentas en la cooperación entre países en vías de desarrollo. Globalmente, hay que distinguir entre los flujos financieros, por un lado, y la cooperación técnica, por otro, que se enfrentan a problemáticas distintas en cuanto a capacidades y la voluntad de superarlas.

Un primer paso vital es que se aclaren las definiciones y el tipo de datos necesarios. El FCD de Naciones Unidas está trabajando activamente en esta dirección que en realidad implica que se construya un nuevo sistema multilateral de información, dado que la mayoría de los grandes donantes del Sur que prestan cooperación financiera no desean utilizar el modelo y los estándares que ha desarrollado el CAD. Este nuevo sistema necesita al mismo tiempo estar suficientemente flexible para adaptarse a las capacidades de los

COOPERACION SUR-SUR: UNA HERRAMIENTA EFICAZ PARA EL DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES

países en vías de desarrollo y desarrollar estas capacidades hacia una mayor transparencia. Sabemos que incluso a donantes del CAD como España les cuesta muchísimo esfuerzo adaptarse a las propuestas que hace la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (lanzada en Accra) y cualquiera que haya seguido de cerca los problemas de obtener los datos de obtener los datos de la AOD española para el Informe de la Realidad de la Ayuda (editado por Intermón Oxfam) sabe que la gestión eficaz de la información es un reto muy grande incluso en contextos institucionales más consolidados. Esto explica porqué no solamente se necesita un consenso sobre definiciones y códigos, de gran complejidad política, sino también una inversión fuerte en las capacidades institucionales para la transparencia. Un tema añadido es que la transparencia debería ser exigida por parte de los receptores, no solamente ofrecido voluntariamente por los proveedores de la cooperación Sur-Sur. Sin embargo, hay buenas perspectivas que esto puede suceder, en lo que influyen precisamente iniciativas como la IATI y también las comunidades de prácticas que trabajan sobre plataformas de gestión de la ayuda y gestión por resultados de desarrollo.

En cuanto a la cooperación técnica y el aprendizaje mutuo Sur-Sur, existe además el desafío de que es muy difícil establecer valores de los proyectos que sean comparables con la cooperación Norte-Sur. Por ejemplo, cuando el Ministerio de Desarrollo Social de Brasil envía a sus expertos a Ghana para apoyar la creación de un sistema de ayudas sociales, como gastos efectivos se podrían contabilizar el billete de avión y las dietas en el país receptor, pero hay todavía dificultades de declarar el valor del trabajo de los expertos y del expertise transferido.

Existe algún debate incipiente para establecer factores de conversión para el aprendizaje mutuo, también para hacer justicia a los grandes esfuerzos que muchos organismos y agencias de países en vías de desarrollo realizan para apoyar a sus homólogos en otros países. En todo caso, en base de las conclusiones de la mesa redonda de sistemas de información, celebrada en el Evento de Bogotá y facilitado por México y PNUD, el TT-SSC prevé profundizar en la generación de estos datos, especialmente alrededor del desarrollo de capacidades para la transparencia, bajo el liderazgo de los países receptores.

Patrocina



Colabora



Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD).

Julián Romea 22, 28003 Madrid. Teléfono: 91 514 04 22 / Fax: 91 514 04 28

info@cecod.org

www.cecod.org/www.cecod-fi.net