



**Instituto de
Relaciones
Internacionales**



cooperacion@iri.edu.ar

Presentación

La Cooperación Internacional en 2012: momentos difíciles de incertidumbre

Coordinador: **Javier Surasky**

Miembros: **Alfonsina Guardia**
Daniel Berretoni
Juan José Escujuri
Laura Ganganelli
Augusto Catoggio
Luz Marina Mateo

Introducción:

Un año atrás abríamos esta misma sección afirmando que los efectos de la crisis en la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID) se habían dejado sentir con crudeza durante 2011. En el año 2012 hemos sido testigos de la continuidad -y la profundización- de las consecuencias que para la CID trae aparejadas el difícil contexto internacional actual.

La caída en los montos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) proveniente de los donantes tradicionales del Norte aumenta en magnitud y los ya insuficientes recursos disponibles se ven aún más reducidos. Los aportes de los donantes No-CAD y el impulso de la Cooperación Sur-Sur (CSS) no alcanzan para suplir la insuficiencia de financiamiento, poniendo a la CID en una situación complicada mientras se avanza en los debates para establecer una agenda post-2015.

Son sin duda tiempos de enorme complejidad, y será necesaria mucha sabiduría en los líderes de los diferentes países que participan de la cooperación internacional para superar la situación con el mínimo daño posible para el propio Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo (SICD), cuya credibilidad ya

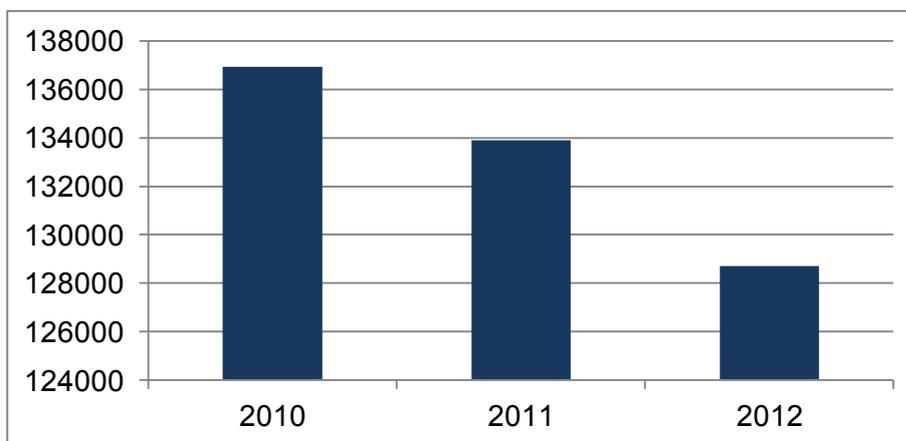
de por sí se encontraba en entredicho antes del inicio de la actual crisis político-económica.

Todo parece indicar que es imperativo hallar nuevos caminos y esquemas de acción para la CID, capaces de innovar más allá de la mera gestión dando ingreso a los debates en marcha a nuevas miradas y epistemologías hasta ahora dejadas en el olvido para poder volver a pensar el desafío del Desarrollo. La opción que se nos presenta es la de abordar nuevos desafíos de manera abierta y creativa o conformarse con un ostracismo que solo se quiebra en palabras grandilocuentes vacías de sentido.

La Ayuda Oficial al Desarrollo en 2012: ¿dónde está el piso?

Como lo hemos tratado en esta sección en oportunidades anteriores, los montos de la AOD provenientes de los miembros del CAD llegaron en 2010 a su máximo desde el inicio del siglo e iniciaron un descenso en 2011 que se ha prolongado e intensificado en 2012: recordemos que mientras los datos para 2011 mostraban un descenso interanual en términos reales del 2%¹, en 2012 esa caída fue del 4%².

Grafico 1: AOD Neta total de los miembros del CAD 2010-2012 (a precios constantes de 2011).



Los datos de 2012 son preliminares.

Fuente: Elaboración propia sobre datos del QWIDS

¹ Ver esta misma sección en el Anuario 2012.

² Ver

<http://www.oecd.org/dac/stats/aidtopoorcountrieslipsfurtherasgovernmentstightenbudgets.htm> (último ingreso: 02/07/2013).

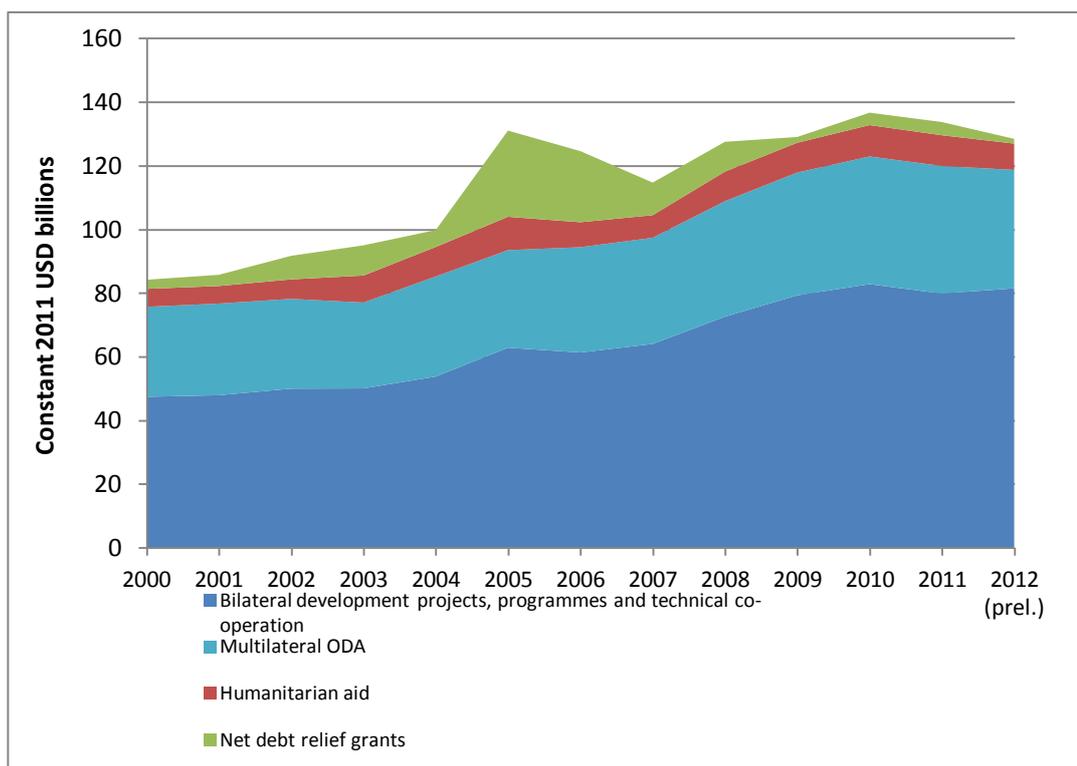
La AOD neta en 2012 alcanzó un valor de USD 125.912 millones a valor actual, lo que en valores corrientes de 2011 significa USD 128.709 millones, muy por debajo del valor de 2010 (USD 136.914 millones a precios constantes de 2011) y algo menor a la otorgada en 2009 (USD 129.249 millones a precios constantes de 2011).

La AOD bruta ofrecida por los países CAD representó en 2012 un valor de USD 137.963 millones a valor corriente que convertido al valor constante de 2011 nos da como resultado un monto de USD 141.011 millones contra los USD 148.708 millones de 2011.

Estos descensos responden a los recortes en los presupuestos de cooperación que han aplicado diferentes donantes como consecuencia de la crisis económico-política que los afectan.

En cuanto a la composición de la AOD de los países del CAD vemos que la ayuda bilateral sigue siendo, por mucho, el canal preferido por el cual los donantes del Norte dan paso a su cooperación.

Gráfico 2: Composición de la AOD neta otorgada por los miembros del CAD 2000-2012 (a precios constantes de 2011).



Fuente: OCDE

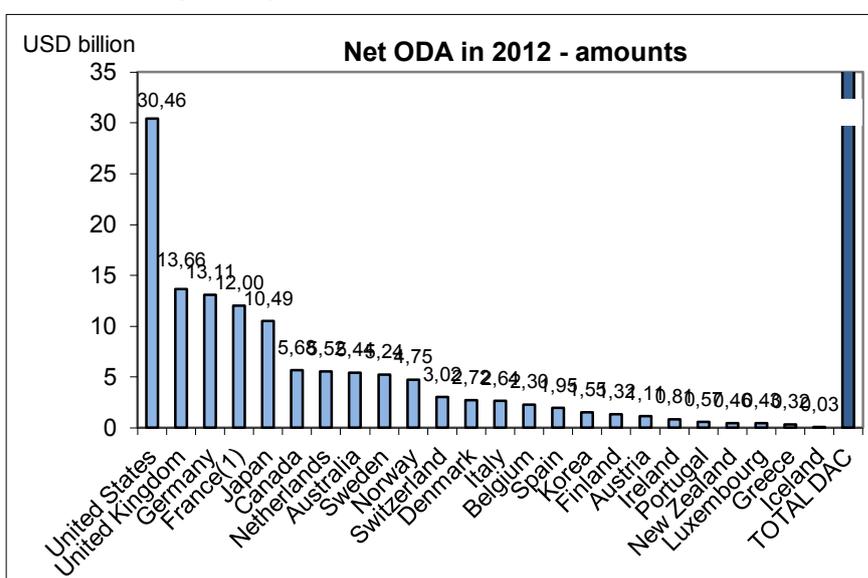
En un enfoque que desagregue la acción de los donantes, Estados Unidos sigue siendo largamente el principal donante de AOD en términos netos, super-

ando la cifra que resulta de sumar la AOD neta aportada por el Reino Unido y Alemania, segundo y tercer mayores donantes respectivamente.

En el otro extremo Islandia se convierte en el miembro del CAD con menos aportes en carácter de AOD neta a lo largo del período. España, que en 2010 ocupaba el sexto lugar entre los mayores aportantes de AOD del CAD, ocupar ahora el decimo quinto puesto.

Puede hacerse una primera aproximación al análisis de los recursos dedicados como AOD por los miembros del CAD a través del siguiente gráfico, que ya es un clásico en los estudios de la CID.

Gráfico 3: AOD neta de los donantes del CAD-OCDE en 2012 (en miles de millones de dólares estadounidenses). Datos preliminares.



(1) La AOD francesa resulta de una estimación realizada por la Secretaría del CAD.

Fuente: OCDE

La siguiente tabla ilustra el desempeño comparativo 2011-2012 de cada país miembro del CAD:

	AOD en millones de USD		Variación (%)
	2011	2012	
Alemania	14.093	13.991	-0,7

Australia	4.983	5.436	9,1
Austria	1.111	1.180	6,1
Bélgica	2.807	2.442	-13,0
Canadá	5.459	5.682	4,1
Corea	1.325	1.557	17,6
Dinamarca	2.931	2.879	-1,8
España	4.173	2.101	-49,7
Estados Unidos	30.782	29.907	-2,8
Finlandia	1.406	1.400	-0,4
Francia	12.997	12.785	-1,6
Grecia	425	353	-17,0
Irlanda	914	860	-5,8
Islandia	26	27	5,7
Italia	4.326	2.823	-34,7
Japón	10.831	10.601	-2,1
Luxemburgo	409	449	9,8
Noruega	4.756	4.773	0,4
Nueva Zelanda	424	437	3,0
Países Bajos	6.344	5.928	-6,6
Portugal	708	615	-13,1
Reino Unido	13.832	13.532	-2,2
Suecia	5.603	5.411	-3,4
Suiza	3.051	3.188	4,5
Fuente: elaboración propia sobre datos de la OCDE			

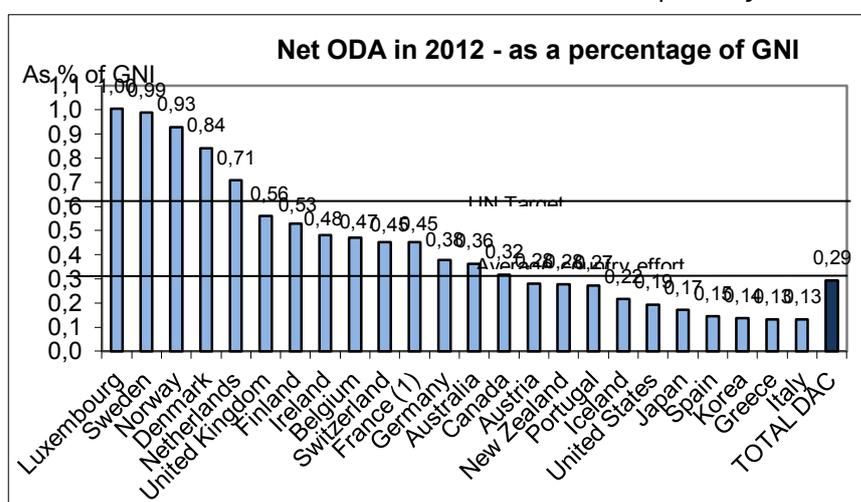
Los mayores crecimientos se registran en Corea (17,6%), Luxemburgo (9,8%) y Australia (9,1%); las caídas más notables son las de España (49,7%),

Italia (34,7%), Grecia (17%) y Portugal (13.1%), es decir en los países más afectados por la crisis.

Aunque no integre el CAD, vale aquí hacer referencia a la AOD que otorga la UE como tal, que tuvo en 2012 un valor de USD 17.570 millones a valores actuales, lo que representa USD 18.788 a precios de 2011, un 8% por encima de los USD 17.391 millones que representó igual concepto en ese año, recuperando una caída de casi 6,5 puntos porcentuales registrada en la comparativa interanual 2010-2011.

Las últimas referencias realizadas nos permiten ya ingresar en el terreno del "esfuerzo de la ayuda" que realizan los Estados miembros del CAD, y que reflejamos en el siguiente gráfico:

Gráfico 4: AOD neta de los donantes del CAD-OCDE en 2012 como porcentaje de su PBI.



Fuente: OCDE

Aquí las caídas son generales y ningún país aumenta su relación AOD/PBI en comparación con el año anterior en más de 0,01 punto. Luxemburgo, los países nórdicos y Países Bajos son los únicos que cumplen el compromiso del "0,7" llegando el primero al 1%

En conjunto, todos los donantes del CAD realizan un esfuerzo del 0,29%, dos centésimos por debajo del registrado en 2011 lo que indicaría que a pesar de la caída en los montos netos, a nivel de compromiso no ha habido modificaciones de importancia.

Si observamos la AOD según su destino, encontramos que -según datos provisorios de la OCDE- los Países Menos Desarrollados (PMD) vieron caer la AOD destinada a apoyar su Desarrollo hasta la suma de USD 26.000 millones, lo que se traduce en un descenso de casi 13 puntos porcentuales en términos reales si la comparamos con 2011.

La subregión más pobre del mundo, el África subsahariana, recibió recursos por USD 26.200 millones, un caída en términos reales de casi 8 puntos porcentuales respecto de 2011. Para África en conjunto la AOD otorgada por los miembros del CAD alcanzó la cifra de USD 28.900 millones, un descenso del 9.9% respecto de 2011³.

Para lograr una mayor desagregación de los datos debemos utilizar las cifras correspondientes a 2011 ya que son las últimas disponibles. La siguiente tabla ilustra la situación:

Tabla 2: Destino de la AOD otorgada en los años 2009 al 2011 por los países miembros del CAD según región geográfica y nivel de ingresos del receptor (valores en millones de USD a precios constantes de 2011)

	2009	2010	2011
Países menos Desarrollados	26.368,32	30.258,16	30.731,83
Otros países de ingresos bajos	2.336,59	2.153,26	2.472,64
Países de Ingresos medios bajos	21.767,76	22.561,87	18.960,09
Países de ingresos medio alto	9.473,02	8.091,55	9.293,8
África	30.048,41	31.137,45	32.614,53
Africa subsahariana	26.527,42	28.299,63	28.904,57
América	6.955,4	8.073,51	7.750,44
Asia	25.620,24	26.296,39	23.566,07
Europa (*)	3.222,5	3.245,23	2.633,26
Oceanía	1.749,64	1.986,05	1.979,93
Sin especificación geográfica	22.952,11	25.896,8	25.639,35

(*) Incluye a Albania, Bielorrusia, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Kosovo, Macedonia, Moldova, Montenegro, Serbia, Turquía, Ucrania, Estados de la Ex Yugoslavia y ayudas regionales.

Fuente: QWIDS

Como vemos existe una fuerte tendencia a concentrar los recursos de la AOD en los PMD, resultado del "Efecto ODM" de confundir las agendas del Desarrollo y de la lucha contra la pobreza.

³ Los datos sobre destino de la AOD en 2012 son tomados del CAD y tienen carácter de provisorios.

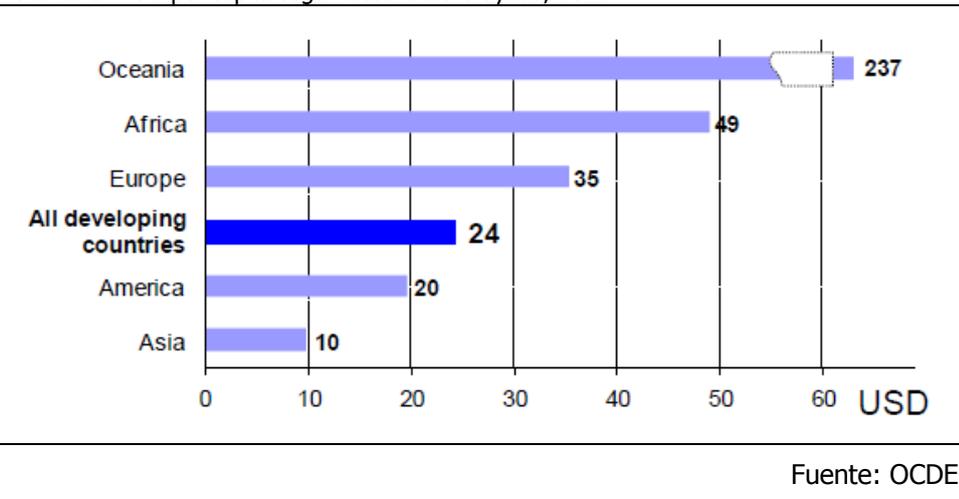
Sin embargo, el peso político en la colocación de la ayuda se ve claramente al listar los 10 principales receptores de AOD en 2011:

Tabla 3: Principales receptores de AOD en 2011 (en millones de USD a precios de 2011)

País	AOD neta	Porcentaje del total de la AOD 2011 (%)
Afganistán	6.711	5
Congo, RD.	5.522	4
Etiopia	3.563	3
Vietnam	3.514	3
Pakistán	3.509	3
India	3.220	2
Kenya	2.474	2
Tanzania	2.445	2
Franja de Gaza y territorios palestinos	2.444	2
Mozambique	2.047	1

La presencia de Afganistán no es representativa de su situación de pobreza extrema, sino resultados de las acciones militares de los Estados Unidos en ese país. Más aún, si dividimos el total de la ayuda por la cantidad de población que vive en los países que pueden ser receptores de AOD en cada región obtenemos el siguiente gráfico:

Gráfico 5: AOD per cápita según destino de la ayuda, 2011.



Por cada dólar de ayuda que “recibe” una persona en África, otra en Oceanía está recibiendo USD 4,83. La relación entre Europa y Asia es de 3,5 a 1.

Los donantes No-CAD.

La referencia a este grupo, integrado por países que sin ser miembros del CAD, reportan su ayuda al mismo siguiendo los mismos parámetros que aplican sus países miembros, no agota el campo de la cooperación económica que nace en Estados que no pueden catalogarse como “donantes tradicionales”. Basta mencionar la ausencia de Brasil en esta lista, lo que no niega que dedique importantes recursos financieros a impulsar su cooperación.

Hecha esta necesaria aclaración, veamos los datos disponibles respecto de este conjunto de países:

Tabla 3: AOD de los donantes No-CAD 2008-2012 en millones de USD (a precios constantes de 2011).

		2009	2010	2011	2012*
Bulgaria	AOD Bilateral		0,25	6,83	
	AOD Multilateral		42,89	41,55	
	Total		43,13	48,38	
	Razón AOD/PBI		0,09	0,09	
China Taipei	AOD Bilateral	433,03	347,32	331,84	

	AOD Multilateral	9,91	58,46	49,40	
	Total	442,94	405,79	381,24	
	Razón AOD/PBI	0,13	0,10	0,09	
Chipre	AOD Bilateral	25,02	32,40	18,06	
	AOD Multilateral	23,97	22,12	19,55	
	Total	48,99	54,51	37,61	
	Razón AOD/PBI	0,20	0,23	0,16	
República Checa	AOD Bilateral	106,23	85,02	76,96	68,96
	AOD Multilateral	119,54	158,77	173,51	171,08
	Total	225,77	243,79	250,46	240,04
	Razón AOD/PBI	0,12	0,13	0,12	0,12
Estonia	AOD Bilateral	3,74	5,30	7,27	6,63
	AOD Multilateral	15,38	14,96	16,94	16,92
	Total	19,12	20,26	24,21	23,55
	Razón AOD/PBI	0,10	0,10	0,11	0,11
Hungría	AOD Bilateral	31,36	30,24	33,15	24,47
	AOD Multilateral	92,50	91,68	106,58	104,82
	Total	123,86	121,92	139,73	129,30
	Razón AOD/PBI	0,10	0,09	0,11	0,10
Israel	AOD Bilateral	122,40	136,38	188,19	159,61

	AOD Multilateral	18,65	18,40	18,00	25,73
	Total	141,04	154,78	206,19	185,32
	Razón AOD/PBI	0,06	0,07	0,09	0,08
Kuwait	AOD Bilateral	237,15	224,31	144,42	
	AOD Multilateral	0,95		0,07	
	Total	238,10	224,31	144,50	
	Razón AOD/PBI	"	"	"	
Letonia	AOD Bilateral	2,15	1,70	1,20	
	AOD Multilateral	20,46	14,91	18,00	
	Total	22,61	16,62	19,20	
	Razón AOD/PBI	0,08	0,06	0,07	
Liechtenstein	AOD Bilateral	22,72	23,22	25,41	
	AOD Multilateral	5,53	5,15	5,65	
	Total	28,26	28,37	31,06	
	Razón AOD/PBI	0,67	"	"	
Lituania	AOD Bilateral	8,54	17,47	20,55	
	AOD Multilateral	30,45	21,67	31,13	
	Total	38,99	39,14	51,68	
	Razón AOD/PBI	0,11	0,10	0,13	
Malta	AOD Bilateral	8,14	8,95	13,30	

	AOD Multilateral	6,60	5,75	6,66	
	Total	14,74	14,70	19,96	
	Razón AOD/PBI	0,18	0,18	0,25	
Polonia	AOD Bilateral	100,86	100,68	90,12	118,13
	AOD Multilateral	310,69	295,33	326,79	350,38
	Total	411,55	396,02	416,91	468,51
	Razón AOD/PBI	0,09	0,08	0,08	0,09
Rumania	AOD Bilateral	36,36	28,41	28,56	
	AOD Multilateral	127,89	93,31	135,29	
	Total	164,26	121,72	163,85	
	Razón AOD/PBI	0,08	0,07	0,09	
Rusia	AOD Bilateral		329,93	240,40	
	AOD Multilateral		185,91	238,59	
	Total		515,84	478,99	
	Razón AOD/PBI		0,03	0,03	
Arabia Saudita	AOD Bilateral	3.149,24	3.057,90	4.773,29	
	AOD Multilateral	225,17	649,00	321,61	
	Total	3.374,41	3.706,89	5.094,90	
	Razón AOD/PBI	"	"	"	
Republica	AOD Bilateral	20,22	21,28	21,43	18,91

Eslovaca	AOD Multilateral	56,67	57,37	64,59	64,12
	Total	76,90	78,65	86,02	83,03
	Razón AOD/PBI	0,09	0,09	0,09	0,09
Eslovenia	AOD Bilateral	25,18	23,66	19,00	19,95
	AOD Multilateral	45,87	38,46	43,77	41,29
	Total	71,05	62,12	62,77	61,24
	Razón AOD/PBI	0,15	0,13	0,13	0,13
Tailandia	AOD Bilateral	37,49	-4,68	14,14	
	AOD Multilateral	5,80	14,92	17,35	
	Total	43,30	10,25	31,49	
	Razón AOD/PBI	0,02	0,00	0,01	
Turquía	AOD Bilateral	707,88	898,31	1.226,21	2.442,75
	AOD Multilateral	44,54	46,17	46,80	87,35
	Total	752,41	944,48	1.273,01	2.530,10
	Razón AOD/PBI	0,11	0,13	0,16	0,33
Emiratos Árabes Unidos	AOD Bilateral	897,70	404,44	683,99	900,39
	AOD Multilateral		34,54	53,36	62,63
	Total	897,70	438,98	737,36	963,03
	Razón AOD/PBI	0,35	0,16	0,22	0,27
Fuente: CAD-OCDE					

En esta lista, donde siguen sin figurar países latinoamericanos ni africanos, se puede observar el valor de la AOD que brindan algunos de los donantes No-CAD.

De acuerdo a los datos Arabia Saudita ha aportado más AOD en 2012 que países como Irlanda, Portugal, Nueva Zelanda, Luxemburgo, Grecia o Islandia.

Turquía, que muestra un esfuerzo de la ayuda de 0,33 puntos en 2012, por volumen se encuentra por encima de Bélgica, España, Corea, Finlandia o Austria.

Una mirada desde el esfuerzo de la ayuda cambia en mucho estas perspectivas, claro está, pero ubica a Turquía y a Emiratos Árabes Unidos por encima de los Estados Unidos.

Es también llamativo como algunos de los países aquí listados brindan en diferentes momentos prioridad a la vía multilateral por sobre la bilateral para canalizar su AOD (en los datos preliminares para 2012 esto ocurre en el caso de Israel, en 2011 los casos son varios), algo que no sucede con ningún país del CAD.

En tiempos en que los donantes tradicionales reducen su AOD, y según datos preliminares brindados por la OCDE, encontramos que entre los donantes No-CAD -no exentos de la crisis global- se dan aumentos destacables en el período 2011-2012, tal es lo que verificamos en Polonia, Turquía (ise duplica!) y Emiratos Árabes Unidos. Si nos retrotraemos un período y hacemos la comparación interanual 2010-2011 vemos los siguientes casos de incrementos:

- Turquía: 38,2%.
- Estonia: 21,1%.
- Hungría: 16,2%.
- Israel: 14,9%.
- República Eslovaca: 10,1%.
- Polonia: 5,6%.
- República Checa: 4,2%.

Un último dato a destacar viene dado por la creación en enero de 2012 de la "Development Partnership Administration" de la India, ubicada institucionalmente dentro de la estructura de su Ministerio de Asuntos Exteriores. El establecimiento de esta institución es el resultado combinado del crecimiento de la acción de la India en el campo de la CID y del fracaso del proyecto de establecer una Agencia de Cooperación⁴.

⁴ En 2007 P. Chidambaram, por entonces Ministro de Finanzas de la India, daba a conocer la intención del gobierno indio de establecer la "India International

(continuación de la nota al pie)

Con un presupuesto quinquenal de USD 15 mil millones, esta "Administración" sigue la línea marcada por China en su "Libro Blanco sobre Cooperación Internacional" -presentado en abril de 2011- en el sentido de no considerar al país como un "donante" sino como un "socio" en el campo de la CID, de allí que la Development Partnership Administration se presente como una institución que trabaja en sociedad (partnership) con sus contrapartes, lo que confirma, al menos de manera lingüística, su vocación por presentarse como un actor de la CSS.

La Cooperación Sur-Sur.

A poco de iniciado el año 2012 se reunía la XVIII Conferencia de la Unión Africana (Addis Abeba, 29 y 30 de enero de 2012) de la que resultó una Declaración sobre la donación a la Unión Africana de un centro de conferencias y de un complejo de oficinas por parte de la República Popular de China, donde se afirma que tal hecho constituye una demostración genuina del compromiso chino con África "en un verdadero espíritu de CSS" ((Assembly/AU/Decl.3(XVIII), punto 18)⁵.

No mucho después, entre el 1º y el 3 de marzo de 2012, se reunió en la ciudad de Nueva Delhi la Conferencia Internacional sobre Cooperación Sur-Sur del grupo IBSA, organizada por el gobierno de la India en asociación con la OIT, de la que participaron más de 20 países de Asia, África y América del Sur que debatieron sobre las posibilidades del trabajo público como garantía de esquemas de empleo, la creación de activos vinculados al "trabajo verde" y la seguridad en los ingresos y el trabajo decente⁶.

El 29 de marzo se reunían en la misma ciudad los primeros mandatarios de los BRICS para celebrar su Cumbre anual, la cuarta en la historia del grupo, bajo el lema de "Alianza de los BRICS para la estabilidad, seguridad y prosperidad globales". La Declaración de Delhi resultante del encuentro hace referencia al apoyo a la candidatura de ciudadanos de países del Sur para dirigir el Banco Mundial y a "la posibilidad de establecer un nuevo banco de Desarrollo que movilice recursos para proyectos de infraestructura y desarrollo sostenible en los

Development Cooperation Agency (IIDCA)". Por presiones políticas internas el proyecto nunca pudo realizarse y, finalmente, fue desechado en 2010.

⁵ El conjunto de Decisiones, Resoluciones y Declaraciones emanadas de la XVIII Conferencia de la UA puede ser visto en <http://www.au.int/en/content/addis-ababa-29-january-%E2%80%93-30-january-2012-%E2%80%93-assembly-african-union-eighteenth-ordinary-session>

⁶ Puede obtenerse mayor información en el sitio web de la Conferencia: http://www.ilo.org/newdelhi/whatwedo/eventsandmeetings/ibsa/WCMS_175276/lang--en/index.htm

BRICS y en otras economías emergentes y países en desarrollo” (Declaración de Delhi, punto 13⁷).

Es llamativo que ese documento no realice siquiera una sola mención a la CSS, mientras que refiere claramente a las posibilidades, potenciales y realizadas, que presenta la cooperación intra-grupo. A ello se suma la presentación del “Informe BRICS: Un Estudio de Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica con foco en las Sinergias y Complementariedades”, el primer estudio general que presenta el grupo sobre sí mismo.

También marzo fue testigo de la reunión en Bruselas de 142 delegaciones representando a Estados, organizaciones internacionales y actores de la sociedad civil organizada en el primer intento por poner en funcionamiento el Building Block sobre Cooperación Sur-Sur formalmente creado en Busán.

El resultado de ese encuentro se refleja en un documento⁸ donde se afirma que “Los participantes han acordado que la implementación del BB sobre Cooperación Sur-Sur y Triangular debe avanzar a través de un enfoque de fases, con foco prioritario en áreas de trabajo, apoyados por una estructura apropiada y en mecanismos coordinados.”.

Los debates que tuvieron lugar en Bruselas debían intentar avanzar en la definición de las áreas de trabajo del BB-CSST, de una plan de acción y de los denominados “campeones” para impulsar iniciativas definidas en ese marco, en la determinación de una estructura de gobierno del building block y de coordinación entre este y otras iniciativas resultantes del FAN-4 y en una estrategia para su fondeo, pero se verificaron progresos solo en algunos de los objetivos señalados, claramente no en el último de ellos que se presenta como un obstáculo que puede afectar la capacidad de acción del propio Building Block.

Ya en mayo de 2012 tuvo lugar la 17^a reunión del Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur, que aprobó la resolución 17/1, titulada “Cooperación Sur-Sur”, en cuyos considerandos se señala que

la cooperación Sur-Sur, la cooperación triangular y la cooperación Norte-Sur comparten los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y alienta a los Estados Miembros y a las organizaciones pertinentes a que compartan sus experiencias en materia de cooperación para el desarrollo con miras a acelerar las iniciativas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como en la formulación de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo posterior a 2015.

Ese documento también llama a los países “que estén en condiciones” a “movilizar recursos suficientes (...) en particular por conducto del Fondo Fiducia-

⁷ Puesto que la versión oficial de la Declaración de Delhi está escrita en inglés, todas las traducciones que se realizan son propias, y por tanto no oficiales.

⁸ Disponible en http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/brussels_summary_20marzo2012.pdf

rio Pérez Guerrero para la Cooperación Sur-Sur y el Fondo de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur”.

Nos detenemos aquí un momento en el asunto específico del financiamiento.

La poco frecuente mención a la CSS como impulsora de la participación de los países del Sur en la economía mundial aparece también recogida en la Declaración Ministerial aprobada en la 36ª reunión anual de Ministros de Relaciones Exteriores del G-77⁹, celebrada el 28 de septiembre de 2012 en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, en cuyo párrafo 116 los ministros allí presentes

reafirman la importancia de fortalecer la cooperación Sur-Sur, especialmente en el actual entorno económico internacional, y reiteran su apoyo a esa cooperación como estrategia para respaldar la labor de los países en desarrollo en pro del desarrollo y como medio de fomentar su participación en la economía mundial.

En una clara referencia a la caída en la AOD que se produce como consecuencia de la crisis financiera global los ministros del G-77 también expresaron “profunda preocupación” ante el hecho de que

el compromiso de duplicar la ayuda a África antes de 2010, formulado en la Cumbre de Gleneagles, no se haya realizado plenamente, por lo que recalcan que es necesario avanzar con rapidez en el cumplimiento de los compromisos asumidos (...) No obstante, los Ministros acogen con satisfacción el apoyo prestado a África por algunos países en desarrollo mediante programas de cooperación Sur-Sur y de cooperación triangular (párrafo 43).

Volviendo al tratamiento del documento resultante de la reunión del Comité de Alto Nivel sobre CSS, merece una mención aparte el párrafo 8 en tanto modifica la denominación de la hasta entonces “Dependencia Especial para la Cooperación Sur-Sur del PNUD” por la de “Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur”, una muestra más de la decisión del Sistema de Naciones Unidas de tener cada vez más en cuenta a la CSS como herramienta de promoción del Desarrollo.

Mayo también fue el mes en que la región americana se reunió en la denominada “Feria del Saber del Sur” realizada en la ciudad de Panamá a convocatoria del Sistema de Naciones Unidas con el PNUD a la cabeza y el gobierno de Panamá como asociado.

Si bien allí 24 países de la región presentaron 33 experiencias de CSS que consideraron exitosas los debates no lograron tener la profundidad ni el efecto que se hubiese podido esperar: el “Documento Final de Conclusiones” que re-

⁹ Disponible como anexo al documento de la Asamblea General de la ONU A/67/519 del 19 de octubre de 2012.

sultó de la Feria del Saber del Sur muestra claramente esta debilidad a través de la presentación de resultados vagamente redactados¹⁰.

Una de las causas que llevó a ese resultado fue la ausencia de prácticamente todos los responsables de cooperación internacional de los países invitados, quienes parecen haber percibido este encuentro como una "amenaza potencial" al trabajo que desde hace varios años en el marco del Programa de Fortalecimiento de la CSS de las Cumbres Iberoamericanas (PFCSS).

Poco después de finalizado ese encuentro del Comité de Alto Nivel sobre la CSS el Secretario General de la ONU presentaba, con fecha 29 de mayo de 2012, su informe "Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo" (E/2012/78) como insumo para la reunión que en la primera semana de julio mantendría el Foro de Cooperación al Desarrollo (FCD)¹¹.

En ese documento se afirma que uno de los ejes sobre los que se estructuró la labor del FCD durante el período 2010-2012 fue la Cooperación Sur-Sur y Triangular (CSSyT) y luego sostiene la posición -que ya se ha vuelto de aceptación general- de considerar que "la cooperación Sur-Sur es un complemento pero no un sustituto de la cooperación Norte-Sur" (párrafo 109)¹².

El informe señala la infraestructura y la agricultura como los sectores de mayor peso dentro de la CSS a nivel global -lo que se explica fundamentalmente por la acción de China, India y Brasil- y la preferencia por los países de destino de la cooperación internacional por la CSS por sobre otros esquemas de trabajo.

Como corolario, el informe presenta 8 conclusiones, una de las cuales está directamente dirigida a la CSS en tanto sostiene que para aprovechar al máximo las ventajas de la cooperación Sur-Sur es necesario:

a) Continuar apoyando los procesos voluntarios de los proveedores Sur-Sur de todo el mundo para intercambiar y examinar las mejores prácticas de su cooperación para el desarrollo, en particular en aspectos tales como el alto rendimiento económico, la rapidez de la prestación de la ayuda y su mayor previsibilidad;

b) Concentrar aún más la cooperación para la infraestructura en la generación de energía sostenible de bajo costo y en los sistemas de transporte y comunicaciones, y orientar la cooperación para la agricultura hacia el fomento de

¹⁰ El documento se encuentra disponible en <http://www.saberdelsur.org/images/content/novedades/conclusiones/conclusionesdctopolitico.pdf> (último ingreso: 26 de noviembre de 2012).

¹¹ Ver más adelante en este mismo trabajo.

¹² En igual sentido se pronunciaron los Ministros del G-77 en el documento final de su reunión de 2012, afirmando que "la cooperación Sur-Sur complementa, pero no sustituye, a la cooperación Norte-Sur (...) En este contexto, los Ministros recalcan que los países del Sur son los que deben impulsar la cooperación Sur-Sur y su programa" (párrafo 115).

la seguridad alimentaria nacional y la producción de los pequeños agricultores. (párrafo 133)

Unos meses más tarde tuvo lugar el tercer encuentro del FCD del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas, realizado en Nueva York los días 5 y 6 de julio.

El informe final de la reunión -2012 ECOSOC Development Cooperation Forum. Official Summary by the President of the Economic and Social Council¹³- indica que sus debates giraron en torno de 8 cuestiones centrales una de las cuales fue la Cooperación Sur-Sur.

Se afirma allí, siguiendo la opinión expresada por los socios oferentes de este tipo de cooperación y con alguna diferencia respecto de lo que planteaba el SG en su informe sobre las tendencias de la CID, que la CSS "es diferente y complementaria de la Cooperación Norte-Sur", recuperando los principios de respeto mutuo, equidad, propiedad nacional, lazos culturales específicos, injerencia, no condicionalidad y provisión de recursos de manera adecuada y flexible en respuesta a las necesidades de los países en Desarrollo.

No obstante el texto afirma más adelante y tras reconocer el crecimiento de la CSSyT, que ambas son "complementarias de la AOD", volviendo a la mirada más clásica en cuanto al rol de la CSS en el conjunto de la CID.

El texto que refleja los debates del FCD recoge la observación de que los propios oferentes de CSS señalaron su mayor capacidad de respuesta, bajos costos, su característica de dejar un amplio espacio a la decisión soberana de los Estados y una mirada similar sobre el Desarrollo como sus principales fortalezas

Manteniendo la línea de preocupación por el intercambio de conocimientos e información, se afirma que los participantes del FCD acordaron que un mayor esfuerzo debe ser hecho para que puedan obtenerse beneficio tanto de las lecciones aprendidas por quienes participan de la CSS como de las experiencias de los oferentes.

Existe la necesidad de ir más allá de la evidencia anecdótica y de los estudios de casos en orden a lograr una mayor comprensión de la ventaja comparativa de la CSS.

En la misma dirección se sostiene que el establecimiento de estructuras institucionales para la CSS de las que participen todos los actores comprometidos con la misma puede ayudar a hacerla más efectiva.

El informe también dedica un párrafo a la CSS descentralizada, afirmando que la misma debe tenerse en consideración en las mejoras que deben realizarse a los sistemas de información, seguimiento y presentación de informes en materia de cooperación descentralizada en general.

¹³ Disponible en http://www.un.org/en/ecosoc/julyhls/pdf12/ecosoc_prez_summary_22_oct_2012.pdf (último ingreso: 2 de diciembre de 2012).

África vuelve a convertirse en el eje de nuestro interés cuando, sobre el final de las celebraciones por los 10 años de la constitución del Nuevo Partenariado para el Desarrollo de África (NEPAD) hace público en agosto de 2012 el Informe Africa's Decade of Change elaborado por la NEPAD, la Comisión Económica para África de las Naciones Unidas (UNECA) y la Oficina del Consejero Especial sobre África de las Naciones Unidas (UN-OSAA). Allí se lee que

En el contexto africano, para que la ayuda sea efectiva debe estar plenamente integrada en un contexto mayor de Desarrollo. Por ello la aproximación "más allá de la ayuda" de África se focaliza en prioridades para un Desarrollo efectivo, lo que incluye financiación para el Desarrollo (recursos domésticos y ayuda) y Cooperación Sur-Sur liderada por las capacidades humanas e institucionales locales (NEPAD, UNECA. Un-OSAA, 2012:17)

Se afirma que, en los últimos años "la Cooperación Sur-Sur se ha convertido en un complemento importante de las relaciones Norte-Sur" (NEPAD, UNECA, UN-OSAA:25) y se subraya el compromiso de los países africanos con el análisis de las experiencias de CSS en marcha como parte del compromiso de la región con el impulso de la agenda de la eficacia de la ayuda.

De regreso a América, el 34º Periodo de Sesiones de la CEPAL -reunido en El Salvador entre el 27 y 31 de agosto de 2012- aprobó la Resolución 675 (XXXIV) sobre CSS que encargó a la Secretaría Ejecutiva que elabore

en un breve plazo, para el análisis y la consideración de los países miembros, un conjunto de indicadores de medición del impacto económico y social de la Cooperación Sur-Sur en la región, sin desvirtuar la naturaleza propia que representa esta modalidad de cooperación para el desarrollo, tomando en consideración además los trabajos adelantados en el marco del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur Sur de la Secretaría General Iberoamericana (punto 3.i).

La participación de la CEPAL en los debates sobre CSS es un hecho que se ha consolidado durante 2012.

En el continente asiático, donde los debates sobre CSS no tienen una presencia destacada, se realizó la 7ª Cumbre del Este Asiático (CEA) -reunida en el marco de la 21ª Cumbre de la Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)- el día 20 de noviembre de 2012 en la ciudad de Phnom Penh, Camboya.

En la "Declaración de Phnom Penh sobre la Iniciativa de Desarrollo de la Cumbre del Este Asiático", tras recordar que entre los 18 países que integran las CEA se encuentran "países Desarrollados y economías emergentes y países en Desarrollo" se afirma la necesidad de apoyar mutuamente sus respectivas fortalezas para llevar adelante "Cooperación Norte-Sur y Cooperación Sur-Sur".

Antes de cerrar esta sección queremos señalar que el 17 de noviembre de 2012 Brasil firmó su "Instrumento de adhesión al Tratado de Amistad y Cooperación en el Sudeste Asiático", vinculándose por su intermedio con Brunei Darussalam, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam. Se trata de un paso más en la estrategia del país suramericano de proyectarse extra regionalmente, fortaleciendo su rol como global player a través de las posibilidades que le brinda la CSS.

Otro encuentro internacional a destacar realizado en el período fue la Expo Global para el Desarrollo Sur-Sur, reunida entre el 19 y el 23 de noviembre en la sede de la ONUDI de la ciudad de Viena, que contó con la presencia de más de 150 países.

Dedicada esta vez a las relaciones entre Desarrollo, inversión en energía y cambio climático, la Expo de 2012 se estructuró sobre 6 sub áreas vinculadas a dicha temática: Desarrollo industrial; trabajo decente; biodiversidad, bosques y degradación de suelos; seguridad alimentaria; salud, juventud y mujeres; y acceso a fuentes de energía.

La Expo buscó ser un espacio de intercambio de experiencias y conocimientos entre los diferentes actores que participan de la CSS, a la vez que una plataforma en la que puedan encontrarse quienes necesitan soluciones en el Sur y quienes las proveen desde el Sur.

Antes de cerrar esta mirada sobre los acontecimientos institucionales más relevantes que tuvieron lugar en el ámbito multilateral universal cabe mencionar que en 2012, por primera vez, el Día de las Naciones Unidas para la CSS se celebró el 12 de septiembre y no el 19 de diciembre como ocurría desde su proclamación. Recordemos que la Asamblea General de la ONU decidió modificar la fecha para trasladar la conmemoración al día en que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo de 1978 aprobó el "Plan de Acción de Buenos Aires para promover y realizar la cooperación técnica entre los países en Desarrollo" (A/RES/66/550 del 22 de diciembre de 2011).

Tras este rápido repaso por los encuentros más relevantes que durante 2012 dieron tratamiento a la CSS conviene detenerse en la experiencia que en la materia ha tenido América Latina durante el año en tanto se trata de la región con mayores progresos en la materia.

El Programa de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur de la SEGIB volvió a ser la plataforma de trabajo más destacada en la materia a nivel global: el 24 y el 26 de junio realizó en la ciudad de La Paz el taller "Aprendizajes y desafíos de la sistematización de experiencias" donde se presentó el documento Sistematizar para aprender: lecciones de nueve experiencias de Cooperación Sur-Sur y Triangular donde se presenta una metodología para la sistematización de casos de CSS.

A esta reunión le siguieron otras dos sobre "Modelos institucionales para la gestión de la cooperación: aprendiendo desde la diversidad" (Antigua, Guatemala, 17 y 18 de septiembre) y "Registro de información de la Cooperación Sur-Sur. Un nuevo desafío" (Ciudad de Panamá, 23 y 24 de octubre).

Si los trabajos en materia de definición de indicadores para medición de la CSS y de sistematización de experiencias que realiza el PFCSS son importantes y un motor para el progreso de la cooperación entre países del Sur a nivel global, su mejor expresión está en los informes anuales sobre el estado de la CSSyT en Iberoamérica, cuya edición de 2012 fue presentada en el marco de la Cumbre Iberoamericana de Cádiz reunida los días 16 y 17 de noviembre.

El trabajo, que presenta la evolución de la CSSyT realizada por los países iberoamericanos a lo largo de 2011 incluyendo -por primera vez- a la CSS que realiza la región con el Caribe no iberoamericano, señala que en ese período estuvieron en ejecución 586 proyectos y 229 acciones de CSS bilateral, destacándose las aportaciones de Brasil, Argentina y México que, en conjunto, representan cerca del 70% del total de la cooperación ofrecida¹⁴.

Las tablas siguientes presentan la información desagregada por países, siendo importante señalar que los números entre paréntesis indican la existencia de acciones o proyectos que han sido catalogados como "bidireccionales", es decir que se han formulado en conjunto por las partes, se ha trabajado a fondos compartidos y con recursos humanos aportados por ambas partes y no es posible definir cuál ha sido la principal destinataria de la cooperación dado que los beneficios se reparten por partes iguales o muy similares.

Tabla 4: Proyectos de Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral en América Latina (2011)

OFERENTES		RECEPTORES																	TOTAL				
		PIM-BAJO						PIM-ALTO															
		Bolivia	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Paraguay	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	México	Panamá	Perú	R. Dominicana		Uruguay	Venezuela		
PIM-BAJO	Bolivia	1								1											1		
	El Salvador		1										1									1	
	Guatemala			1																		0	
	Honduras				1					1													1
	Nicaragua					1																	0
	Paraguay						1						1										1
PIM-ALTO	Argentina	27	6	1		2	34		(1)		(7)+2	2	9	9	(8)+1	2	6	2	1			120	
	Brasil	14	30	5	4	8	24	(1)+5		1	18	11	14	10	(1)+5	4	23	11	12	9		210	
	Chile	7	2	4	2	1		1					4	(8)	6				2			38	
	Colombia	2	3	2	15		2	(7)			14				4		(1)+1	4				55	
	Costa Rica														(3)+1							4	
	Cuba	4	4	3	2	5	2	1			2			2	2	2	4		1		19	53	
	Ecuador		2				3										1	1			3	10	
	México	2	4	6	1	4		(8)+1	(1)+2	(8)+0	8	(3)+8	6	9		3		2	(1)			77	
	Panamá																					0	
	Perú	1								(1)			1									3	
	R. Dominicana																					0	
	Uruguay		4								2	3			(1)	1						11	
	Venezuela															1						1	
	TOTAL	57	55	21	24	20	65	24	4	11	43	39	29	37	34	19	36	20	17	31		586	

Fuente: SEGIB

¹⁴ Los primeros 2 explican más de la mitad de la CSS que la región ofreció a los países andinos.

Se trata de un proceso aún en construcción que empieza a mostrar algunos frutos tangibles pero que necesita seguir siendo pulido¹⁵.

Respecto de la CT se verificó que de los 42 proyectos y 41 acciones que se realizaron en 2010 bajo esa modalidad se trepó hasta 74 proyectos y 70 acciones en 2011, con el agregado de que todos los países iberoamericanos excepto Portugal y Andorra participaron de alguna experiencia de este tipo.

Argentina fue el principal primer oferente, seguida por Chile, Brasil y México. Como segundos oferentes destacaron Japón, Alemania, Estados Unidos, Canadá, Australia y Corea, habiendo sido también importante la presencia de organismos internacionales como el PNUD, la OIT, el PMA o la OEA. Las áreas económicas y sociales fueron los principales sectores a los que se dirigieron los proyectos de CT.

También se realiza un análisis de la CSS regional, de los progresos en materia de sistematización de experiencias y de la forma en que la crisis actual está impactando en los flujos de AOD que tienen a la región como destino.

La Cooperación Triangular: una modalidad en crecimiento que debe ser repensada.

Los debates en torno a la Cooperación Triangular (CT) aparecen ligados a los que se dan en el marco de la CSS. La posición más encontrada en las reuniones y documentos internacionales sostiene que la CT está indisolublemente ligada a la CSS, presentándola como un punto de encuentro entre esta y la Cooperación Norte-Sur que permitiría aprovechar impulsos sinérgicos resultantes de la combinación.

No obstante la Reunión Conjunta de las Juntas Ejecutivas del PNUD/UNFPA/UNOPS, el UNICEF, la ONU-Mujeres y el PMA del 4 de febrero de 2013 señaló que

La cooperación triangular puede ser útil en situaciones en las que un país del Sur dispone de conocimientos especializados, experiencia o recursos válidos para otro país del Sur, mientras que una tercera instancia (otro país o una organización multilateral) puede estar en situación de aportar capacidad adicional con fines de apoyo a la aplicación (párrafo 10).

El texto utiliza una referencia amplia que incluye la posibilidad de que el tercer actor de la CT sea un país del Sur, algo que ya ha ocurrido en varias ocasiones, pero por otra parte sostiene que al menos 2 de las 3 partes deben ser países del Sur, lo que teniendo en cuenta el crecimiento del Sur la cada vez ma-

¹⁵ Se destaca especialmente la utilización de una variante del índice de Herfindahl para el comercio para la medición del grado de concentración de la cooperación recibida y ofrecida, construyéndose sobre sus resultados 3 agrupamientos de países según su cooperación sea diversificada, de moderada concentración o de elevada concentración. (SEGIB, 2012:33-35).

por variedad de esquemas de CT comienza a ser un residuo de tiempos ya pasados ¿Es conveniente seguir pensando en la CT como una modalidad ligada a la CSS? Pensamos que están dadas las condiciones para imaginar otros esquemas en los que un país del Norte pudiera apoyar financieramente a un país del Sur para que este lleve a un tercer país del Norte su experiencia en, por ejemplo, gestión de crisis.

Más allá de los casos específicos, lo cierto es que no hay razón para seguir sosteniendo que la CT está más estrechamente asociada a la CSS que a la cooperación tradicional.

De hecho creemos que se debe dar paso a una nueva manera de interpretar la CT, comenzando por comprender que esta no se identifica por la presencia de 3 socios sino por la existencia de 3 roles distintos y en interacción, cada uno de los cuales puede ser jugado por un único actor o por diferentes combinaciones de ellos.

Así, desde un punto de vista técnico, la CT podría definirse como cualquier ejercicio de cooperación internacional en el que existan 3 roles diferenciados dados por un receptor que es quien solicita la cooperación y su principal beneficiario, un aportante de recursos humanos, técnicos y científicos y un aportante de recursos económicos y materiales, pudiendo cada extremo estar conformado por un único actor o por una pluralidad de ellos.

En esta mirada -y quizás aquí se encuentre la explicación de la subsistente referencia a la CT y la CSS como un "paquete"- si la cooperación es entre 3 Estados que practican CSS no se plantean demasiadas complejidades ya que todos deben realizar aportes y obtener beneficios de manera equitativa, pero ¿Qué ocurre cuando en la CT interactúan actores de CSS y actores de CNS (u organizaciones internacionales que trabajan en esa lógica)? ¿Con qué principios nos deberíamos mover? ¿Es un "caso a caso"? ¿La lógica donante-receptor y la de socios pueden convivir dentro de un esquema único?

Estos y otros posibles interrogantes vienen a señalar que la CT no es un encuentro necesariamente bien-avenido entre la CSS y la CNS ni nada que se le parezca.

Más allá de las definiciones técnicas podemos ver que cuando en la CT interactúan las lógicas de la CSS y la CNS esta puede derivar, políticamente hablando, en una amalgama de contradicciones nacida de la necesidad y de las posibilidades de un Sur que crece, un Norte en crisis y de la posibilidad de tercerizar costos.

Una aproximación a la CT de la que participaron países de América Latina que recupere lo señalado por el Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012 del PFCSS de la SEGIB puede servir para ilustrar parte de las ideas expuestas.

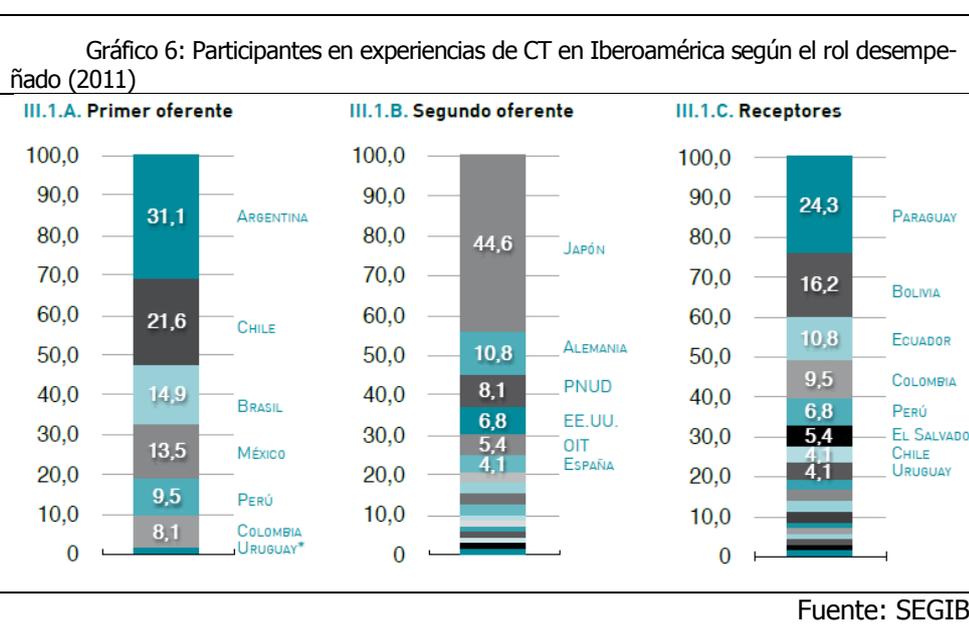
Aún cuando el informe mantenga la referencia a CSS Triangular, con lo que queda incluido en la crítica realizada anteriormente, podemos señalar a partir de la información de la CT realizada en la región en 2011 el aumento en la utilización de esta forma de trabajo: los 42 proyectos y las 41 acciones de CT

que se identificaron en 2010 se pasó en 2011 a 74 proyectos y 70 acciones. Todos los países latinoamericanos participaron de experiencias de CT en 2011.

En el rol de primer oferente se destacan la labor de la Argentina, Chile, Brasil y México, que en conjunto han ocupado ese rol en más del 80% del total de la CT realizada en la región.

Como segundos oferentes vuelven a destacarse Japón y Alemania, siendo el primero por mucho el país del Norte más activo en la CT de nuestra región (ocupó el rol de referencia en cerca del 45% del total de los proyectos y acciones realizadas).

Entre los socios de destino de las acciones y proyectos de CT en América Latina destacan Paraguay, Bolivia, Ecuador y Colombia.



Es interesante señalar que en 2012 volvió a darse una experiencia de CT entre países únicamente del Sur en la que Colombia ocupó el rol de primer oferente, Perú el del segundo oferente y los socios beneficiarios fueron Chile y Ecuador¹⁶.

Si realizamos un registro histórico de países del Norte que han participado en experiencias de CSS en Iberoamérica encontramos la siguiente tabla

¹⁶ Proyecto de Certificación de Competencias en el marco del Plan Integral de Desarrollo Social- PDS de la Comunidad Andina.

Tabla 6: Países donantes tradicionales que han actuado como segundos oferentes en esquemas de CT en América Latina (proyectos y acciones; 2006-2011)						
País	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Alemania	X	X	X	X	X	X
Australia					X	X
Bélgica	X	X				
Canadá		X	X		X	X
Corea				X	X	X
España	X	X	X	X	X	X
EE.UU.	X				X	X
Finlandia						X
Francia	X	X				X
Israel						X
Italia			X			X
Japón	X	X	X	X	X	X
Reino Unido	X					
Rep. Checa						X
Suecia		X			X	
Suiza						X
Total de Socios	7	7	5	4	8	13
Fuente: elaboración propia sobre los Informes de la Cooperación Sur Sur en Iberoamérica de la SEGIB (I-V).						

A estos países, entre los cuales figuran donantes No-CAD, deben agregarse las participaciones de instituciones que han actuado como segundos oferentes de CT, entre los que podemos mencionar a la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS), al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), el Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD), El Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), La Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y la Unión Europea.

El incremento de instituciones y Estados que participan en proyectos y acciones de CT en la región muestra la proyección de la misma como un esquema

con múltiples potencialidades que deben continuar siendo estudiadas, tomando muy en cuenta los cambios que se van produciendo en el contexto internacional.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: hacia el Post-2015

Aunque la cuenta atrás hacia el 2015 hace que los ODM sigan siendo el centro de la agenda global de la CID, los debates sobre qué agenda los sucederá han desplazado la atención desde los ODM hacia el post-ODM.

Ya poco habrá que pueda sorprendernos en el período que nos separa del final de 2015 respecto a los ODM. El Informe de 2013 sobre la situación de los mismos marca lo que seguramente serán, sin modificaciones sustanciales, los resultados finales a los que arribaremos:

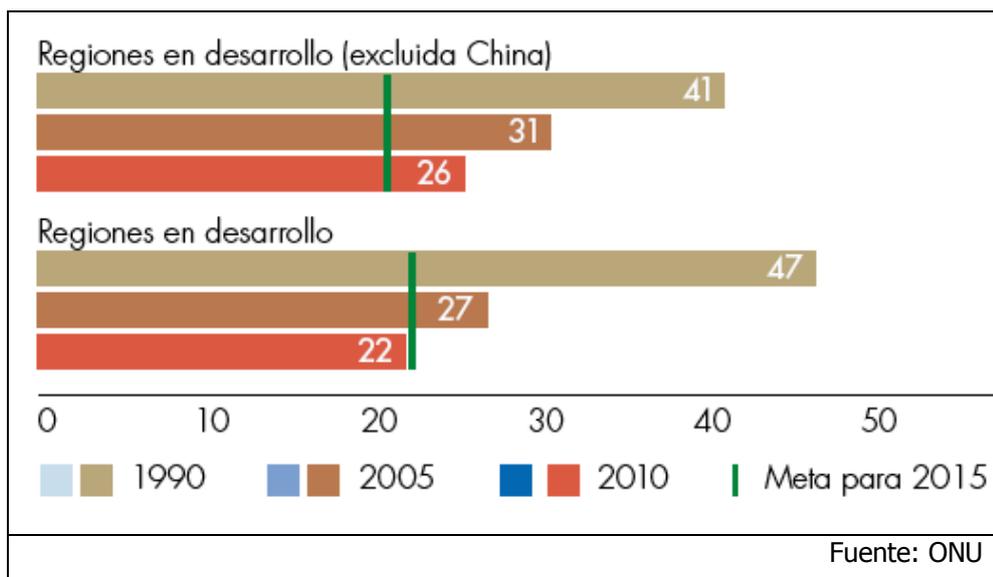
En la apertura de ese informe Ban Ki-Moon, Secretario General de la ONU, sostiene que "Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) han sido la herramienta más exitosa en la historia para luchar contra la pobreza a nivel mundial" (Naciones Unidas, 2013:3), una afirmación difícil de contrastar pero que, en todo caso, parte de la premisa que los ODM establecieron a nivel global: confunde la agenda del Desarrollo con la de la lucha contra la pobreza.

De acuerdo con el mencionada Informe el porcentaje de personas viviendo con un ingreso inferior a 1,25 dólar PPA se ha reducido a la mitad, logrando con ello alcanzar la meta 1.A que ha sido la que ha marcado al conjunto de los ODM: reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la cantidad personas que viven en situación de pobreza extrema desde una perspectiva exclusivamente monetaria: "El mundo ha alcanzado el objetivo de reducir la pobreza cinco años antes de lo previsto" se congratula el Informe en su página 4 al corroborar que los índices de pobreza extrema mundial descendieron desde el 47% en 1990 hasta el 22% registrado en 2010.

No obstante esta afirmación, estadísticamente tan cierta como discutible, si observamos los datos que nos brinda el mismo texto observamos que ese logro se ha dado gracias a la reducción de la pobreza sostenida en China, y que otras regiones del mundo no han conseguido el grado de mejoras comprometido.

Gráfico 7: Reducción de la pobreza: África Subsahariana y regiones en Desarrollo (con y sin China) (1990-2010)





La extensión del hambre, forma más terrible de la pobreza, muestra muy importantes señales de retracción: el porcentaje de personas con nutrición insuficiente bajó del 23,2% en 1990-1992 hasta el 14,9% en 2010-2012 y se estima que es posible que para 2015 la meta 1.C de reducir a la mitad la proporción de personas que padecen hambre puede ser alcanzada.

Vemos también que, desde 1990, más de 2.000 millones de personas han podido acceder a fuentes mejoradas de agua potable, lo que significa que la población mundial con acceso a este recurso –un derecho humano, por cierto- aumento desde el 76% en 1990 hasta el 89% en 2010, lográndose cumplir con la primera parte de la meta 7.C¹⁷ 5 años antes de que se cumpliera el tiempo máximo previsto a tal fin. Los avances en materia de saneamiento no fueron suficientes aún para lograr lo propuesto (se verifica una ampliación en el acceso a saneamiento del 49% de la población mundial en 1990 al 64% en 2011; la meta exige un 75%).

La meta 7.D se proponía mejorar “considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios” y la realidad es que entre 2000 y 2010 cerca de 200 millones de habitantes de tugurios consiguieron acceso a fuentes mejoradas de agua, saneamiento, viviendas estables y en condiciones de habitabilidad.

En la lucha contra el paludismo y el VIH se han conseguido resultados mixtos con importantes avances, pero insuficientes para lograr alcanzar el ODM 6, dentro del cual se proponía detener y comenzar a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA (Meta 6.A), lograr para el año 2010 el acceso uni-

¹⁷ Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios de saneamiento básicos

versal al tratamiento del VIH/SIDA (Meta 6.B; de la que se está lejos) y la de detener y comenzar a revertir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.

Respecto de las demás metas, la posibilidad de logro es prácticamente imposible: la meta 1.B propone el empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, pero la relación mundial entre el empleo y población en edad de trabajar descendió del 61,3% que se registraba en 2007 al 60,3% verificado en 2012.

La meta 2.A por la que para 2015 todos los niños y todas las niñas debían poder terminar un ciclo completo de enseñanza primaria no será lograda: del 80% que se registraba en 1990 hemos logrado un aumento de 10 puntos porcentuales para 2012, la mitad de lo que debe estar cumplido para 2015.

La meta 3.A de eliminación de las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles para 2015 tampoco será cumplida: apenas nos hallamos próximos a la realización de la primera parte de la meta que se había comprometido para 2005 y muy lejos de los objetivos fijados respecto de la educación secundaria y posterior.

La meta 4.A de reducción en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, de la mortalidad infantil (M-5)¹⁸ no será lograda. Entre 1990 y 2012 la reducción alcanzó la cifra de 41% y en África Subsahariana 1 de cada 9 niños muere hoy antes de cumplir 5 años.

Datos porcentuales similares muestra el seguimiento de la meta 5.A de reducción de la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes, pero la reducción verificada es de un 47%.

Respecto de la meta 5.B que proponía lograr, para 2015, el acceso universal a la salud reproductiva tenemos que apenas la mitad de mujeres que viven en países en desarrollo realiza 4 o más visitas durante su embarazo a personal de salud capacitado (el número de visitas prenatales internacionalmente recomendado).

Dentro del Objetivo 7 destinado a garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, fuera de las metas de agua y saneamiento ya tratadas, encontramos insuficientes progresos respecto de la meta 7.A que postulaba la incorporación de los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y la inversión de la pérdida de recursos ambientales y la meta 7.B sobre reducción de pérdida de biodiversidad.

Como venimos haciéndolo año tras año en esta sección, excluimos el tratamiento del Objetivo 8 dada su lógica diferente y que parte del mismo responde al funcionamiento de la CID retratado en los títulos anteriores de esta sección.

¹⁸ M5= menores de 5 años de edad.

En lo que respecta a la agenda Post ODM durante 2012 Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes

Respecto de los debates en torno a la Agenda de Desarrollo Post-2015 se destacó en 2012 la creación por el Secretario General de las Naciones Unidas del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda para el Desarrollo después de 2015 que se presentó formalmente en julio de ese año.

Integrado por 27 miembros¹⁹ surgidos del sector gubernamental, empresarial y la sociedad civil este grupo presentó su informe en mayo de 2013 bajo el título de Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible.

Dado el período temporal que cubre este informe nos limitamos aquí a señalar los 12 objetivos y metas que, siguiendo y adaptando la estrategia de los ODM, propone este informe:

1. Erradicar la pobreza

1a. Dejar en cero el número de personas que viven con menos de \$1.25 dólares al día y reducir en x% la proporción de personas que viven por debajo del umbral nacional de pobreza de 2015 correspondiente a su país [1,2]

1b. Aumentar en x% la proporción de mujeres y hombres, comunidades y empresas con garantía del derecho a tierras, propiedades y otros activos [2,3]

1c. Dar cobertura al x% de las personas pobres y vulnerables con sistemas de protección social [2 3]

1d. Fomentar la capacidad de resistencia y reducir las muertes por desastres naturales en x% [2]

¹⁹ Copresidentes: S.E. Dr. Susilo Bambang Yudhoyono (Presidente de Indonesia), S.E. Sra. Ellen Johnson Sirleaf (Presidenta de Liberia), Honorable David Cameron (Miembro del Parlamento, Primer Ministro del Reino Unido); Miembros: Fulbert Gero Amoussouga (Benín); Izabella Teixeira (Brasil); Yingfan Wang (China); María Ángela Holguín (Colombia); Gisela Alonso (Cuba); Jean-Michel Severino (Francia); Horst Kohler (Alemania); S.M. Reina Rania de Jordania (Jordania); Betty Maina (Kenya); Abhijit Banerjee (India); Andris Piebalgs (Letonia); Patricia Espinosa (México); Paul Polman (Países Bajos); Ngozi Okonjo-Iweala (Nigeria); Elvira Nabiullina (Federación de Rusia); Graça Machel (Sudáfrica); Sung-Hwan Kim (República de Corea); Gunilla Carlsson (Suecia); Emilia Pires (Timor-Leste); Kadir Topbas (Turquía); John Podesta (Estados Unidos); Tawakel Karman (Yemen); Amina J. Mohammed (Asesora Especial sobre la Planificación del Desarrollo después de 2015, ex officio) y Naoto Kan (Japón). En la lista original presentada por el Secretario General Vanessa Petrelli Corrêa aparecía en el lugar que hoy, por Brasil, ocupa Izabella Teixeira. Naoto Kan asistió a las primeras dos reuniones del Grupo en septiembre y noviembre de 2012 y luego renunció a su lugar.

2. Empoderar a niñas y mujeres y lograr la igualdad de género
 - 2a. Prevenir y eliminar todas las formas de violencia contra niñas y mujeres [1,2,3]
 - 2b. Erradicar el matrimonio infantil [1,2]
 - 2c. Garantizar la igualdad de derechos de las mujeres a poseer y heredar propiedades, firmar un contrato, registrar un negocio y abrir una cuenta bancaria [1,2]
 - 2d. Eliminar la discriminación contra las mujeres en la vida política, económica y pública [1,2,3]

3. Proporcionar educación de calidad y aprendizaje permanente
 - 3a. Aumentar en x% la proporción de niños capaces de acceder y terminar la educación preprimaria [2]
 - 3b. Garantizar que cada, independientemente de las circunstancias, termine la educación primaria y pueda leer, escribir y contar lo suficientemente bien para alcanzar estándares mínimos de aprendizaje [1,2]
 - 3c. Garantizar que cada niño, independientemente de las circunstancias, tenga acceso a los niveles iniciales de educación secundaria, y aumentar en x% la proporción de adolescentes que logran resultados de aprendizaje reconocidos y cuantificables [1,2]
 - 3d. Aumentar en x% el número de mujeres y hombres jóvenes y adultos con las habilidades, incluyendo técnicas y vocacionales, necesarias para trabajar [2,3]

4. Garantizar vidas saludables
 - 4a. Erradicar las muertes evitables de lactantes y menores de 5 años [1,2]
 - 4b. Aumentar en x% la proporción de niños, adolescentes, adultos en riesgo y personas mayores con esquema de vacunación al día [1,2]
 - 4c. Reducir el índice de mortalidad materna a no más de x por cada 100,000 [1,2]
 - 4d. Garantizar el acceso universal a la salud y los derechos sexuales y reproductivos [1,2]
 - 4e. Reducir la carga de enfermedad del VIH/SIDA, la tuberculosis, el paludismo, las enfermedades tropicales desatendidas y las enfermedades no contagiosas prioritarias [2]

5. Garantizar la seguridad alimentaria y una buena nutrición
 - 5a. Erradicar el hambre y proteger el derecho de todos a tener acceso a alimentos suficientes, seguros, asequibles y nutritivos [1,2]

- 5b. Reducir en x% el retraso en el crecimiento, la consunción en y% y la anemia en z% en todos los niños menores de 5 años [1,2]
- 5c. Aumentar la productividad agrícola en x%, con un enfoque en el aumento sostenible de las cosechas de pequeños agricultores y el acceso al riego [3]
- 5d. Adoptar prácticas agrícolas y de pesca marítima y en agua dulce sostenibles, y repoblar reservas de peces específicas a niveles sostenibles [1]
- 5e. Reducir en x% las pérdidas poscosecha y el desperdicio de alimentos [3]
6. Lograr el acceso universal a abastecimiento de agua y gestión de residuos
- 6a. Proporcionar acceso universal a agua potable en hogares, escuelas, centros de salud y campamentos de refugiados [1,2]
- 6b. Erradicar la defecación al aire libre y garantizar el acceso universal a gestión de residuos en las escuelas y en el trabajo, e incrementar en x% el acceso a gestión de residuos en los hogares [1,2]
- 6c. Hacer que la extracción de agua dulce se ajuste al suministro, e incrementar el rendimiento del agua en la agricultura en x%, la industria en y% y las áreas urbanas en z%
- 6d. Reciclar o tratar todas las aguas residuales municipales e industriales antes de su vertido [1,3]
7. Garantizar energías sostenibles
- 7a. Duplicar la proporción de energías renovables en la matriz energética global
- 7b. Garantizar el acceso universal a servicios de energía modernos [1,2]
- 7c. Duplicar el índice global de mejoramiento en la eficiencia energética en edificios, industria, agricultura y transporte
- 7d. Eliminar gradualmente los subsidios a los combustibles fósiles ineficientes que fomentan un consumo derrochador [1,3]
8. Crear empleos, medios de subsistencia sostenibles y crecimiento equitativo
- 8a. Aumentar en x el número de empleos y medios de subsistencia buenos y decentes [2]
- 8b. Disminuir en x% el número de jóvenes sin educación, empleo o capacitación [2]
- 8c. Fortalecer la capacidad productiva proporcionando acceso universal a servicios financieros e infraestructuras, como transporte y TIC [1,2,3]
- 8d. Aumentar en x los nuevos negocios y el valor agregado de nuevos productos en y mediante la creación de un entorno favorable a los negocios e impulsando un espíritu emprendedor [2,3]

9. Gestionar los recursos naturales de manera sostenible
- 9a. Publicar y utilizar cuentas económicas, sociales y medioambientales en todos los gobiernos y grandes empresas [1]
 - 9b. Aumentar la consideración de la sostenibilidad en x% de las adquisiciones gubernamentales [3]
 - 9c. Salvaguardar los ecosistemas, las especies y la diversidad genética
 - 9d. Reducir la deforestación en x% y aumentar la reforestación en y%
 - 9e. Mejorar la calidad del suelo, reducir su erosión en x toneladas y combatir la desertificación
10. Garantizar la buena gobernanza e instituciones eficaces
- 10a. Proporcionar acceso libre y universal a una identidad jurídica, como los registros de nacimiento [1,2]
 - 10b. Garantizar que las personas disfruten de libertad de expresión, asociación, protesta pacífica y acceso a medios de comunicación e información independientes [1,3]
 - 10c. Aumentar la participación pública en los procesos políticos y la implicación ciudadana a todos los niveles [2,3]
 - 10d. Garantizar el derecho a la información y el acceso a datos gubernamentales por parte del público [1]
 - 10e. Reducir el soborno y la corrupción y garantizar que a los funcionarios se les pueda exigir cuentas [3]
11. Garantizar sociedades estables y pacíficas
- 11a. Reducir en x las muertes violentas por cada 100,000 y eliminar todas las formas de violencia infantil [1,2,3]
 - 11b. Garantizar que las instituciones de justicia sean accesibles, independientes, cuenten con suficientes recursos y respeten los derechos al debido proceso [1,2,3]
 - 11c. Poner coto a los factores de tensión externos que llevan a conflictos, incluidos los relacionados con el crimen organizado [3]
 - 11d. Mejorar la capacidad, profesionalismo y rendición de cuentas de las fuerzas de seguridad, la policía y el poder judicial [3]
12. Crear un entorno global propicio y catalizar los recursos financieros a largo plazo
- 12a. Apoyar un sistema de comercio abierto, justo y propicio para el desarrollo, reduciendo sustancialmente las medidas con efecto distorsionador en el

comercio, incluyendo los subsidios agrícolas, al tiempo que se mejora el acceso al mercado de los productos de países en desarrollo [3]

12b. Implementar reformas para garantizar la estabilidad del sistema financiero global e impulsar una inversión extranjera privada estable y a largo plazo [3]

12c. Contener el aumento en el promedio de temperatura global en menos de 2 °C por encima de los niveles preindustriales, en consonancia con los acuerdos internacionales

12d. Los países desarrollados que no lo hayan hecho deben realizar esfuerzos concretos hacia la meta de un 0.7% del producto nacional bruto (PNB) como ayuda oficial al desarrollo para países en desarrollo, y de un 0.15 a un 0.20% del PNB de los países desarrollados para los países menos desarrollados; otros países deberían establecer metas voluntarias para ayuda financiera complementaria

12e. Reducir los flujos ilícitos y la evasión fiscal y aumentar la recuperación de activos robados en x dólares [3]

12f. Promover la colaboración y el acceso a la ciencia, la tecnología, la innovación y los datos sobre desarrollo [3]

[1] Candidatos a estándares globales mínimos, incluyendo objetivos 'cero'.

[2] Indicadores a desglosarse.

[3] Metas que requieren de labor técnica adicional para encontrar indicadores adecuados.

Algunas conclusiones

En el campo de la Cooperación Internacional al Desarrollo el año 2012 nos dejó algunos elementos interesantes de señalar.

La crisis financiera global se ha hecho presente de manera tan definitiva como su extensión, que por el momento no muestra indicios de convertirse en final próximo.

Los nuevos recortes de la AOD, que se suman a los verificados en el año anterior, se expresan así en términos netos con mayor gravedad que en términos de esfuerzo de la ayuda, lo que puede ser leído como una "buena noticia" (el esfuerzo puede ser entendido como voluntad política) si no fuese por el hecho de lo lejos que su expresión (0.29) se encuentra de los compromisos asumidos por los Estados en la materia. Dicho en otros términos lo que se mantiene es la falta de compromiso y no es de esperar que en el marco de la crisis instalada se vayan a producir modificaciones en esta dirección.

La actividad creciente de los donantes No-CAD es un buen síntoma del sistema internacional de Cooperación al Desarrollo: los aumentos en los flujos que se verifican en países importantes como Turquía, Emiratos Árabes o Arabia

Saudita son también una confirmación del nuevo protagonismo que en la materia asume un Sur en crecimiento.

La Cooperación Sur-Sur, aún pasando tiempos más calmos que los vividos en años anteriores, también parece mantener el impulso de crecimiento que venía mostrando en los años inmediatamente anteriores. El trabajo de la variable de la CSS crece al interior de los procesos de integración regional y subregional abriendo nuevas perspectivas y posibilidades a futuro, y pueden llegar a convertirse en una institucionalidad de arraigo para la CSS que en esta sección hemos señalado en varias oportunidades como una necesidad. Habrá que esperar aún para saber si esto se concreta o no.

Este crecimiento sostenido de la CSS plantea un asunto importante de cara a la creación de la agenda Post-2015: ¿Qué lugar corresponde a la CSS en la elaboración de esa agenda? ¿Cuál debería ser su lugar en la construcción del mundo post-2015 en materia de Desarrollo? ¿De qué manera la lógica de la CSS es considerada o debería serlo en esa futura agenda?

Cuando se establecieron los ODM el lugar del Sur en la cooperación era aún marginal y la inserción de los países del Sur en el escenario internacional era muy diferente a la actual. No reconocer estas realidades significará una minusvalía inicial en la construcción del mundo que esa futura agenda acuerde perseguir.

La pluralidad creciente de actores al interior del Sur hace esta tarea aún más compleja y necesaria si se quiere establecer una agenda capaz de incluir las potencialidades y las necesidades de todos.

En el marco de las revueltas del Mayo de 1968 en Francia alguien escribió en una de las paredes del Centro Censier de la Universidad de Paris III que "La acción no debe ser una reacción sino una creación", quizás aquí se esconda el gran desafío para la CID en los próximos años.

Bibliografía

CEPAL (2012a) Actividades del sistema de la CEPAL durante el bienio 2010-2011 para promover y apoyar la Cooperación Sur-Sur (LC/G.2531(SES.34/10)), CEPAL. Disponible en

http://api.ning.com/files/WftATHJyhG3W4RxLmsjHurwBSSqKifkrKYpfYB9Jah-s-qI5HxQdL12*csO79oUG7qeDVMLaneVUHnN31jNQdqJtcYAcIi0/2012458SES.3410Cooperacion_Sur_Sur_WEB.pdf (último ingreso 7 de diciembre de 2012)

CEPAL (2012b) Los Países de Renta Media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales. Nota de la Secretaría (LC/G.2532(SES.34/11)), CEPAL. Disponible en http://api.ning.com/files/dmA1CXrebeBNp-9nkNcL6XjlkSBhfVsWYZa0d*NU5FZyDtS0-Y7tciyl-LIdFmVuTM9miHXMy3-2miNqViaL1VIRIWBv5gc/2012490SES.3411Países_renta_media_WEB.pdf (último ingreso 7 de diciembre de 2012)

GARCIA MÁRQUEZ, Gabriel (2003) El general en su laberinto, De Bolsillo, Buenos Aires.

HESSEL, Stephane (2009) Hacia nuevas solidaridades. Diez diálogos sobre cooperación al desarrollo, La Catarata, Madrid

LLISTAR BOSCH, David (2009) Anticooperación, Icaria, Barcelona.

MOYO, Dambisa (2011) Cuando la ayuda es el problema, Gota a Gota, Madrid.

NACIONES UNIDAS (2012) La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular en el sistema de las Naciones Unidas, Informe del Secretario General (A/66/717 Add.1).

- (2013) Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2013, Naciones Unidas.

- (2013b) Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible, Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015, Naciones Unidas.

NEPAD, UNECA, UN-OSAA (2012) Africa's Decade of Change, NEPAD-UNECA-UN-OSAA, s.l.e.

SEGIB (2012) Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012, SEGIB, Madrid.

SETECI (2012) Informe de Cooperación Internacional No Reembolsable en el Ecuador 2010-2011, SETECI, Quito.

Javier Surasky

Septiembre 2013