

# ENTRE LAS EXPECTATIVAS Y LAS POSIBILIDADES

## Tendencias y posibles escenarios futuros de la Cooperación Internacional en América Latina y el Caribe

Marzo de 2013

¿Qué pasará en el futuro con la Cooperación Internacional en América Latina y el Caribe? ¿Habrá una reducción drástica de la cooperación económica no reembolsable, cuáles son las nuevas motivaciones de los países para cooperar, se fortalecerán los mecanismos de cooperación sur-sur y la inversión social de impacto tendrá un auge importante? ¿Realmente qué tan preparada está la institucionalidad en los países de la región para pasar de ser receptores a oferentes de cooperación? El presente documento presenta las principales fuerzas detrás de la evolución de la Cooperación Internacional en América Latina y el Caribe con el objetivo describir un grupo de escenarios a futuro a partir del ámbito e influencia de estas fuerzas. Para cada escenario, se presenta también el tipo de implicancias para los actores del desarrollo en la región, así como algunas opciones estratégicas y riesgos para avanzar en estos escenarios.

El crecimiento de la Cooperación Internacional se ha dado en un contexto prometedor para un grupo de países América Latina y el Caribe. En los últimos dos decenios, este grupo de países ha logrado fortalecer un marco macroeconómico favorable para generar recursos adicionales de ahorro e inversión; implementar nuevos esquemas para políticas sociales que junto con el crecimiento económico han reducido los niveles de pobreza; y además, han logrado afirmar su influencia en el ámbito regional y sub-regional a través del comercio, la cooperación sur-sur y en otros ámbitos de integración regional. A pesar de estos

avances - que no han sido uniformes para todos los países - la región aún presenta niveles de pobreza mayores a otras regiones de similar ingreso por los altos niveles de desigualdad; barreras ideológicas y políticas para avanzar hacia una mayor integración; y enfrentan un proceso de crecimiento económico con fundamentos sólidos pero vulnerables al contexto internacional.

Por otro lado, la Cooperación Sur-Sur y Triangular son unas modalidades de cooperación entre un grupo definido de actores que participan en el sistema internacional de financiamiento para el desarrollo.<sup>1</sup> Si bien son posibles varias combinaciones de opciones de cooperación entre ellos,<sup>2</sup> La evolución de la Cooperación Sur-Sur y Triangular ha hecho que la frontera entre estos roles no sean tan claros, y tenderá a volverse más compleja en el futuro.<sup>3</sup>

En simultáneo, cada uno de los actores involucrados en la Cooperación Sur-Sur y Triangular participa además en otras modalidades de cooperación, muchas de ellas más complejas en cuanto al uso de instrumentos y asociaciones entre actores.

Describir posibles escenarios a futuro para la Cooperación Internacional tiene como desafío principal identificar las fuerzas detrás del desarrollo de este mecanismo y analizar sus perspectivas en relación con el contexto del sistema internacional para el financiamiento del desarrollo. La siguiente sección identifica estas fuerzas, las cuales constituyen los bloques para construir los escenarios a futuro descritos en la tercera sección. Finalmente, la última sección presenta las principales lecciones que se desprenden de estos escenarios e ideas para los encargados de la Cooperación al Desarrollo de los países de América Latina y el Caribe.

<sup>1</sup> Bezanson, K., F. Sagasti y F. Prada (2005), *The future of the financing for development system: Challenges, scenarios and strategic choices*, Oxford, Palgrave.

<sup>2</sup> Referencia al artículo sobre definiciones y modalidades que se prepara como parte de la publicación.

<sup>3</sup> Otros actores no soberanos como organizaciones del sector privado sin fines de lucro como fundaciones, organizaciones de responsabilidad social corporativa, y organizaciones internacionales no gubernamentales, puedan colaborar más activamente en el futuro con la provisión de fondos o conocimientos para canalizar cooperación triangular hacia los países en vías de desarrollo.



## PRINCIPALES FACTORES

### depués de la evolución de los mecanismos de cooperación internacional

Los principales factores después de la evolución de los mecanismos de Cooperación Internacional en la región se agrupan en cuatro categorías:

- A. capacidad de movilización de recursos financieros y humanos;
- B. motivaciones de los países participantes, tanto en su papel de oferentes como de receptores;
- C. instrumentos y modalidades de cooperación disponibles, así como la capacidad de innovación de mecanismos de Cooperación Sur-Sur y Triangular;
- D. fortalecimiento de las estructuras institucionales para apoyar la Cooperación al Desarrollo y su evolución.

#### **A. CAPACIDAD DE MOVILIZACIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS Y HUMANOS**

**La capacidad de movilización de recursos financieros y humanos** se relaciona con el nivel de desarrollo económico de los países en dos aspectos. En primer lugar, los países con mayor capacidad de movilizar recursos son aquellos que pueden generar y canalizar mayores niveles de ahorro doméstico (formación bruta de capital fijo, crédito doméstico al sector privado y ahorro interno como proporción del PBI) y ahorro externo (inversión extranjera directa, reservas internacionales netas y exportaciones de bienes y servicios) para financiar su propio desarrollo.

Los países que tienen mayores capacidades relativas de movilización de recursos domésticos y externos pueden liberar recursos para hacer la transición de receptores de cooperación internacional hacia oferentes. Así, países como China, India y Sudáfrica, al

igual que Brasil y México, entre otros, han empezado a diseñar e implementar sus propios programas de cooperación internacional hacia otras naciones en desarrollo. A la vez, sus economías se han vuelto capaces de generar recursos para financiar su propio desarrollo, y su estructura de financiamiento tiende a concentrarse en el financiamiento privado y fuentes de ahorro doméstico, y con menor intensidad en fuentes de Ayuda Oficial al Desarrollo y otras fuentes de financiamiento público externo y no-reembolsables.

En general, los países de América Latina se encuentran en la mitad superior en cuanto a niveles de desarrollo humano y capacidad de movilización de recursos. Los países de Suramérica, con excepción de Bolivia y Paraguay, han logrado hacia finales del decenio del 2000 ascender a la categoría de países de "ingreso medio-alto" de acuerdo al Banco Mundial. En el caso de América Central y los países del Caribe, los niveles de ingreso y capacidad de movilización de recursos son relativamente bajos, como es el caso de Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Belice y el caso extremo de Haití. Además, en esta región se identifica la presencia de dos tipos de países que constituyen la excepción en la región de América Central: aquellos que lograron niveles más altos de desarrollo relativo y de movilización de recursos con relación al promedio de la región, tales como México, Panamá y Costa Rica; y por otro lado, el caso de algunas islas pequeñas del Caribe con niveles de desarrollo e ingreso promedio altos, pero que el tamaño de sus economías y orientación externa (algunos de estos países actúan como paraísos financieros o su principal actividad económica es la venta de servicios turísticos), las hacen menos relevantes

para discutir mecanismos de cooperación y serán excluidos del presente estudio.

Un segundo aspecto tiene relación con la acumulación de experiencias y enfoques para lograr mejores niveles de vida de su población. El alto nivel de desigualdad en la región implica, por un lado, que los resultados del crecimiento económico promedio no se hayan distribuido de manera uniforme al interior de cada país. Los países de América Latina han desarrollado soluciones y estrategias apropiadas para este contexto, y mediante su aplicación y sistematización han generado conocimiento y capacidades para avanzar hacia mayores niveles de desarrollo. Cuando este conocimiento responde a realidades similares a nivel regional, la cooperación puede ser más eficaz —una posible ventaja comparativa en temas de desarrollo que podrían tener varios países en la región con relación a otros cooperantes, por ejemplo, aquellos países miembros de la OCDE que proveen Ayuda Oficial para el Desarrollo.

### ***Tipo de países frente a la Cooperación Internacional***

Están surgiendo tres tipos de países en la región de acuerdo a sus capacidades de movilizar recursos y su relación con la cooperación internacional:

1. aquellos que han establecido programas de cooperación y pueden canalizar importantes niveles de ayuda;
2. los países que, a diferentes velocidades, están haciendo la transición hacia oferentes de cooperación internacional;
3. países que son básicamente receptores de cooperación internacional.

Por un lado, aquellos que **han establecido programas de cooperación y pueden canalizar importantes niveles de cooperación**, y cuentan con capacidad de

manejar varios programas a la vez y en varios países. Brasil ha implementado una serie de innovaciones en política social que otros países están adoptando, tales como programas de transferencias condicionadas, pero además su cooperación en temas de ciencia y tecnología es muy importante para los países del MERCOSUR. Brasil ha buscado promover temas financiando iniciativas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) u otros organismos multilaterales tales como el desarrollo de tecnologías limpias. Un estudio reciente del Overseas Development Institute (ODI), estima que el programa de cooperación de Brasil moviliza alrededor de US\$1,000 millones al año, superior a varios países de la OCDE.<sup>4</sup> México, un activo cooperante sur-sur en temas agropecuarios y de tecnologías de producción movilizó cerca de US\$500 millones durante el 2010 en todo su programa de cooperación, siendo una parte importante dirigida a países de Centroamérica y el Caribe;<sup>5</sup> Venezuela, con sus programas de cooperación petrolera con los países de la región del Caribe se calcula que movilizó entre US\$1.6 y 2.5 mil millones en 2009;<sup>6</sup> y Cuba, con sus programas de cooperación en medicina y biotecnología, así como sus programas de pasantías,<sup>7</sup> son ejemplos de este tipo de cooperación que involucra significativos recursos financieros y humanos.

<sup>4</sup>Cabral, L. y J. Weinstock (2010), "Brazil: an emerging aid player", ODI Briefing Paper 64, London: ODI.

<sup>5</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores de México (2012), Informe Anual de cooperación internacional para el desarrollo 2011, México D.F.: DGCTC.

<sup>6</sup>ECOSOC (2008), Trends in South-South and triangular development cooperation: background Study for the Development Cooperation Forum, Geneva: United Nations. [http://www.un.org/ecosoc/docs/pdfs/South-South\\_cooperation.pdf](http://www.un.org/ecosoc/docs/pdfs/South-South_cooperation.pdf). Otro estudio basado en un listado detallado de los "proyectos de ayuda", arribó a la cifra de US\$8.9 mil millones. Ver Quixote Centre, "Venezuela provides four times the assistance of the US in Latin America", <http://quixote.org/venezuela-provides-4-times-assistance-us-latin-america>

<sup>7</sup> Cuba es un caso particular en América Latina y el Caribe. De contar con datos estadísticos para calcular el índice de movilización de recursos domésticos y externos, estaría con seguridad en el cuadrante D de la figura 1, pero es de lejos el más activo donante de Cooperación Sur-Sur en la región.

**Nota:** Avances de este trabajo se presentaron durante el evento "Perspectivas de la Cooperación Triangular en América Latina y el Caribe, nuevas dinámicas y acciones en un mundo de actores emergentes", Bogotá D.C., Colombia. Junio de 2012

Por otro lado, se encuentran los **países que, a diferentes velocidades, están haciendo la transición hacia oferentes de cooperación internacional**, mientras siguen siendo receptores. El más reciente inventario de cooperación Sur-Sur (CSS) de la Secretaría General Iberoamericana señala que estos vínculos son muy activos aunque en muchos casos no involucren importantes recursos financieros.<sup>8</sup> Además, en muchos casos, estos países realizan su cooperación a través de organismos internacionales como los Programas y Agencias del Sistema de Naciones Unidas, programas regionales de cooperación y como parte de los convenios vigentes de integración regional en los que participan. Con velocidad de crucero, se encuentran los casos de Argentina, Chile y Colombia. Sus programas de cooperación han venido creciendo en el último decenio, tanto en presupuesto como alcance, pero no llegan a los niveles de complejidad y diversidad de temas que los países mencionados en el párrafo anterior. Entre ellos, Chile (como es el caso de México) pertenece a la OCDE, por lo que se espera que su programa de cooperación haga la transición hacia un programa más ambicioso de cooperación internacional. Como parte de esta transición, es uno de los países más activos en el diseño e implementación de proyectos de Cooperación Sur-Sur y Triangular, apoyado financieramente por países como Alemania, Estados Unidos y Japón. A una velocidad más moderada se encuentran países como Perú, Costa Rica, Uruguay y Ecuador, cuyos programas de cooperación tienen una escala baja, y trabajan principalmente en el intercambio de expertos y la implementación de proyectos conjuntos pequeños, frecuentemente en coordinación con organismos multilaterales o de integración regional. Sin embargo, todos estos países están perfilando su oferta de cooperación, por lo que se espera que estas iniciativas se multipliquen junto con el impulso a la Cooperación Sur - Sur y Triangular.

Finalmente, se puede identificar el grupo de países que son básicamente receptores de cooperación

internacional, y que han sido mencionados como aquellos con menores capacidades de movilización de recursos financieros domésticos y externos. En el caso de los países de Suramérica, Bolivia y Paraguay son los países con niveles más altos de pobreza y no han alcanzado aún los niveles de ingreso de los otros países de la subregión. En el caso de América Central y los países del Caribe, estos países son Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Belice y Haití. Si bien participan en actividades puntuales de Cooperación Sur-Sur, estos países han sido importantes receptores de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD).

### **Movilización de Recursos**

Hacia el futuro existe fuerte preocupación sobre la movilización de recursos de financiamiento del desarrollo, particularmente con relación a los problemas que los países desarrollados están enfrentando en un contexto de crisis financiera y amenazas de recesión, y el tipo de impacto que pueda tener sobre el crecimiento de las economías en desarrollo de la región. Las señales son mixtas. Las economías desarrolladas están experimentando un proceso de “desapalancamiento” con el cual buscan reducir sus niveles de endeudamiento generando mayores niveles de ahorro.<sup>9</sup> En el caso del sector público, este proceso se manifiesta a través de la reducción del déficit fiscal luego del proceso de rescate de sus instituciones financieras y utilización de la política fiscal para aminorar la caída del crecimiento económico. En el caso del sector privado, este proceso implica la reducción de las inversiones más riesgosas y la generación de ahorro para refinanciar las deudas producto de inversiones pasadas. En este contexto, los programas de cooperación, particularmente los relacionadas a la AOD, podrían sufrir reducciones en el futuro.

<sup>8</sup> Secretaría General Iberoamericana (2011), Informe regional de Cooperación Sur-Sur, Madrid: SEGIB.

<sup>9</sup> “Deleveraging, you ain’t seen nothing yet: The process of reducing the rich world’s debt burden has barely begun”, The Economist, July 7th, 2011.

Si bien es posible que en los próximos años tanto los países desarrollados como los emergentes puedan sufrir algunas limitaciones para canalizar recursos para cooperación internacional, es probable que la Cooperación Sur-Sur y Triangular no se vea reducida de manera significativa. Esto se podría explicar porque la cooperación triangular representa un porcentaje mínimo de los presupuestos de cooperación internacional. Sin embargo, estas limitaciones sí podrían afectar seriamente las perspectivas de un crecimiento más acelerado en el futuro. Por otro lado, los llamados países emergentes tienen mejores perspectivas de crecimiento en los siguientes 20 años, particularmente aquellos con vastos recursos minerales.<sup>10</sup> Además, estos países concentran gran parte del ahorro global y muchos de ellos han sido actores muy dinámicos en el grupo de cooperantes emergentes.<sup>11</sup>

## **B. MOTIVACIONES DE LOS PAÍSES PARTICIPANTES, TANTO EN SU PAPEL DE OFERENTES COMO DE RECEPTORES**

Así se reduzca la capacidad financiera para implementar proyectos de Cooperación Sur-Sur y Triangular, las motivaciones de los países participantes todavía jugarán un papel central para sostener estas modalidades de cooperación. Las decisiones para proveer y acceder al financiamiento van más allá de consideraciones estrictamente financieras. En el caso de los países y organizaciones que otorgan financiamiento para el desarrollo, éstas incluyen: fortalecer los lazos diplomáticos, ampliar las áreas de influencia económica, garantizar el acceso a los recursos naturales y ampliar los intercambios comerciales, entre otros. Además, estas motivaciones adquieren un impulso adicional a través de factores relacionados con la compatibilidad ideológica, afinidades culturales, lingüísticas y relaciones históricas. Sin embargo, las motivaciones presentan patrones según grupos de países, y en la actualidad se observan señales de que éstas pueden adquirir un nivel de complejidad mayor en los próximos diez años.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Un reciente estudio de McKinsey sugiere que el precio de las materias primas podría mantener una tendencia creciente moderada pero con grandes fluctuaciones. Esto se debe a que el precio de las materias habría recuperado los niveles de principio del siglo XX. Ver McKinsey & Co. (2011), *Resource Revolution: Meeting the world's energy, materials, food and water needs*, New York: McKinsey, November.

<sup>11</sup> Por ejemplo, las reservas internacionales de China representan el 60 por ciento de las reservas en moneda extranjera del mundo, India tiene el cinco por ciento y Brasil el cuatro por ciento.

<sup>12</sup> McGillivray y White (1993) revisan los diversos criterios que los donantes oficiales han utilizado para distribuir la ayuda hacia los países en desarrollo, analizando criterios geopolíticos, de afinidad cultural y lingüística, necesidad, entre otros. Sagasti y Alcalde (1999) amplían el análisis de las motivaciones de los actores oficiales para proveer ayuda oficial para el desarrollo. Una revisión reciente de estas motivaciones a través de flujos de ayuda oficial se puede encontrar en Hoefler y Outram (2008).

## Motivaciones para participar en la cooperación para el desarrollo

Orientación general de las motivaciones	Altruismo (preocupación por intereses y objetivos del receptor)	Intereses compartidos o mixtos (en la dimensión bilateral, regional o global)	Por interés estratégico (intereses y objetivos estratégicos del donante)
Perspectiva de las relaciones internacionales que explica esta orientación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Idealismo político</i> (naturaleza esencialmente altruista y pacífica de los actores, y de sus relaciones)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Liberalismo</i> (colaboración y valores compartidos, análisis de instituciones) / <i>inter-dependencia compleja</i> (incluye actores no estatales)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realismo (énfasis en conflicto, afán de aumentar poder y seguridad de estados) / <i>Neo-realismo</i> (análisis de sistema, más allá de los estados)</li> </ul>
Con programas establecidos de ayuda y en transición hacia donantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atención a objetivos de desarrollo del receptor</li> <li>• Contribuir a mejorar desempeño institucional, político, social o económico</li> <li>• Proporcionar ayuda humanitaria y atención a emergencias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer interdependencia económica</li> <li>• Mejorar integración (política, económica, comercial)</li> <li>• Provisión de bienes públicos regionales</li> <li>• Promover estabilidad de sistemas internacionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover intereses geo-estratégicos (seguridad, económicos y comerciales)</li> <li>• Conseguir apoyo político en organizaciones regionales</li> <li>• Influencia política y en las políticas públicas</li> <li>• Mejorar su CSS</li> </ul>
Sólo receptores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las anteriores</li> <li>• La cooperación de este tipo es la más favorable al receptor, con nulos niveles de condicionalidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las anteriores</li> <li>• Mejorar políticas públicas y creación de capacidades</li> <li>• Impulsar sus intereses a través de países más grandes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las anteriores</li> <li>• Acceso a conocimiento</li> <li>• Financiamiento externo barato, mayor flexibilidad y posibilidad de experimentación</li> </ul>

Fuente: Adaptado de Sagasti y Prada (2011).

La teoría de relaciones internacionales ha buscado conceptualizar las motivaciones de los actores de la cooperación.<sup>13</sup> La dicotomía altruismo vs. interés propio (self-interest) ha sido común para analizar a los cooperantes tradiciones de AOD (ver arriba). Sin embargo, es cada vez más frecuente el análisis de intereses desde una óptica liberal y pragmática, donde la búsqueda del bien común a través del altruismo se combina con la búsqueda del propio interés y la proyección internacional de los países y organizacio-

nes que buscan cooperación. En este caso, el énfasis del análisis se da en la creación de instituciones para favorecer la cooperación y en los instrumentos y mecanismos que se emplean para tal fin.

<sup>13</sup> Véase los trabajos de Alesina y Dollar (2000), Collier and Dollar (2002) and Roemer y Llavador (1999)

**La principal limitación de estos enfoques de las relaciones internacionales es que no integran la diversidad de motivaciones que existen en el sistema de financiamiento para el desarrollo.** En primer lugar, estas categorías funcionan mejor en el marco de las relaciones bilaterales entre estados soberanos y pierde precisión cuando se extiende a otros actores. Por ejemplo, una parte cada vez más significativa de la cooperación bilateral se canaliza a través de ONG, organismos internacionales para el caso de la cooperación triangular o a través de bancos multilaterales de desarrollo, cuyas agendas no se alinean necesariamente con las de los cooperantes, y pueden ser ajenas a los receptores. En segundo lugar, cada vez existen más ejemplos de objetivos altruistas y de interés propio que convergen, los cuales son particularmente importantes en el caso de la Cooperación Sur-Sur y Triangular. Por ejemplo, las consideraciones estratégicas de los actores en un mundo globalizado contienen externalidades positivas que pueden ser consideradas altruistas para otros países, como en el caso de la provisión de bienes públicos globales y regionales, tales como estabilidad financiera, mitigación del cambio climático, y procesos de integración regional, entre otros.<sup>14</sup>

**En el caso de los países con programas establecidos de cooperación internacional,** sus motivaciones se pueden apreciar a través del desarrollo y magnitud de sus programas de cooperación. Tanto Brasil, México, Cuba y Venezuela están en posición de integrar sus programas de cooperación con objetivos más amplios de política exterior. Brasil dirige gran parte de su ayuda a países de habla portuguesa, pero a la vez tiene en Haití a uno de sus principales receptores de ayuda, particularmente tras el terremoto. Igualmente, Brasil dedica casi 40 por ciento de su programa de cooperación hacia la asistencia técnica, que se centra alrededor de los sectores económicos más dinámicos (alimentación, agroindustria, biocombustibles), y sus industrias de construcción e infraestructura, aviación comercial, y ciencia y tecnología, entre otros.<sup>15</sup>

México solía centrar su cooperación en Centroamérica y el Caribe, pero los países de Suramérica han multiplicado el número de proyectos, especialmente los relacionados con gestión pública y ciencia y tecnología (Secretaría de Relaciones Exteriores México, 2012). Cuba cuenta con programas de cooperación muy integrados a su política exterior, entre los cuales destaca la provisión de técnicos y profesionales e intercambios. En el caso de Venezuela, su política de venta de petróleo mediante préstamos concesionales a través de Petrocaribe, da evidencia de consideraciones geopolíticas y cercanía de regímenes políticos al momento de distribuir su cooperación. Además, estos países buscan ejercer su influencia más allá de la región y hacer más complejas las relaciones de cooperación sur-sur, que son motivaciones que tenderán a ser más fuerte en el futuro para el caso de estos países (Venezuela con los países productores de petróleo; Brasil con sus lazos de cooperación compleja con los países BRICs y su cooperación en ciencia, tecnología e innovación industrial con India y Sudáfrica a través de IBSA;<sup>16</sup> y México fortaleciendo su cooperación horizontal con países desarrollados de la OCDE).

**Para los países que están haciendo su transición hacia oferentes,** las motivaciones son similares aunque la complejidad de sus motivaciones guarda relación con la magnitud de sus programas de cooperación. Pero en su condición de países que a la vez son receptores de cooperación internacional, la teoría de relaciones internacionales recién está estudiando las implicancias de este papel dual y cómo se puede proyectar su comportamiento a futuro. El caso de Chile podría ser ilustrativo. De acuerdo a la SEGIB (2011), Chile

<sup>14</sup> Ver Sagasti F. y F. Prada (2011), "La nueva cara de la cooperación para el desarrollo: el papel de la cooperación Sur-Sur (CSS) y la responsabilidad social corporativa (RSC)" en J.A. Alonso y J.A. Ocampo, Cooperación para el desarrollo en tiempos de crisis, Madrid: Fondo de Cultura Económica, pág. 259 – 318.

<sup>15</sup> L. Cabral y J. Weinstock, "Brazil's emerging aid program: Time to move beyond the Jaboticaba Complex", en Norrag News (2010), A brave new world of 'emerging', 'non-DAC' donors and their differences from traditional donors, NN44, September.

<sup>16</sup> Ver página Web de IBSA <http://www.ibsa-trilateral.org/>

es el principal receptor de proyectos de cooperación triangular en la región de América Latina y el Caribe, para lo cual está desarrollando proyectos en países de menor desarrollo relativo en conjunto con cooperantes bilaterales —con un claro propósito de generar conocimiento y capacidades en su programa de cooperación, con miras a cumplir los compromisos adquiridos en materia de cooperación como miembro del OCDE. Colombia está buscando transitar esta vía, y se convirtió recientemente en el cuarto país de la región en pertenecer al Comité de Desarrollo de la OCDE, junto con Brasil, México y Chile; y ha expresado su intención de ser miembro pleno de la OCDE.<sup>17</sup> En la medida en que otros países decidan aumentar la complejidad de sus programas de cooperación, van a aumentar sus redes con cooperantes más establecidos. En este sentido, la señal más clara es que este grupo de países se van a convertir en los principales demandantes de cooperación sur-sur y triangular en los próximos diez años como estrategia para ganar conocimiento y capacidades para sus programas de cooperación.

Por su parte, **para los países receptores de cooperación internacional** - considerando también aquellos del anterior grupo que también son receptores de cooperación- los factores financieros pueden ser claves en el conjunto, pero se hace más evidente otro tipo de motivaciones para participar en el sistema. Si bien se puede relacionar la demanda de cooperación a un tema de limitación de recursos financieros y baja recaudación tributaria, lo cierto es que la cooperación internacional de las fuentes principales de cooperación se ha venido reduciendo como proporción del ingreso nacional, la formación bruta de capital y el gasto de gobierno. La capacidad de movilización de recursos domésticos ha mejorado en el último decenio, y con ella se ha reducido la demanda para la cooperación oficial bilateral (AOD) y oficial multilateral —que es donde se cuenta con datos más precisos.

Los datos del *World Development Indicators (WDI)*

del Banco Mundial indican que sólo **unos pocos países en la región presentan indicios de dependencia de la Ayuda Oficial al Desarrollo**. En general, para los países de ingreso medio alto, la AOD como porcentaje del gasto de gobierno central no supera el 2.5 por ciento y su promedio fue 0.22 en el 2011; y como porcentaje de la formación bruta de capital fijo, la AOD no supera el 1.8 por ciento. Sin embargo, se puede señalar el caso de Bolivia, Paraguay y varios países de ingreso medio bajo en Centroamérica y el Caribe, en los cuales estos ratios son más altos. En Haití y Nicaragua la AOD como proporción del gasto del gobierno central llegó a 255 y 46 por ciento respectivamente en el 2011, mientras que en los otros países este porcentaje se sitúa entre 5 y 15 por ciento. Estos datos son similares en el caso de la ayuda oficial proveniente de organismos multilaterales de alcance regional como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los cuales apoyan con vastos recursos a las economías de ingreso medio. Los flujos netos, la diferencia entre lo que los países reciben como préstamo y los pagos de deudas contraídas con anterioridad, no exceden el cinco por ciento del PBI<sup>18</sup> (0.8 por ciento en promedio en el caso de los países de ingreso medio bajo, y 1.4 por ciento en el caso de los países de ingreso medio alto).

En este contexto, las motivaciones relacionadas con temas financieros serán menos importantes en los próximos diez años, por lo que tenderán a adquirir mayor relevancia otras consideraciones. Entre ellas se puede destacar la necesidad de transferencia de conocimientos y tecnologías productivas y de gestión adecuadas a la realidad regional, la búsqueda de mayor flexibilidad que la que permiten las normas presupuestales domésticas,<sup>19</sup> la posibilidad de iniciar programas piloto en los países utilizando cono-

<sup>17</sup>El Espectador (2011), "Colombia en la OCDE", 25/01 <http://www.elespectador.com/opinion/editorial/articulo-247053-colombia-ocde>

<sup>18</sup>2009

<sup>19</sup>Sagasti, Prada y Espinoza (2006) presentan evidencia de este tipo de motivación para el caso peruano.

cimiento y expertos que implementaron proyectos similares en otros países, y la cooperación en temas de gestión pública. En este sentido, se observa que las necesidades de cooperación se hacen cada vez más complejas, lo que va a motivar la creación de nuevas modalidades que complementen la cooperación triangular y además mejoren la efectividad de la CSS.

### **C. INSTRUMENTOS Y MODALIDADES DE COOPERACIÓN DISPONIBLES, ASÍ COMO LA CAPACIDAD DE INNOVACIÓN DE MECANISMOS**

La *cooperación se hace efectiva a través de mecanismos e instrumentos*, los cuales evolucionan a medida se hacen más complejas las relaciones de cooperación entre países. Como se indicó en la introducción, la Cooperación Sur-Sur y Triangular forma parte de una gama compleja de mecanismos financieros e instrumentos disponibles para canalizar cooperación. Cada uno de los instrumentos presentados anteriormente: Motivaciones para participar en la cooperación para el desarrollo, tiene reglas explícitas o implícitas de aplicación, tales como criterios de elegibilidad y acceso, condicionalidad, modalidades de desembolso, mecanismos de gobernanza, áreas temáticas, disponibilidad de recursos, capacidad de movilizar fondos adicionales de otras fuentes particularmente privadas (apalancamiento), y complejidad de aplicación y requerimientos de capacidades administrativas en los países receptores.

En este contexto, el espacio de uso de instrumentos para canalizar la Cooperación Sur-Sur y Triangular es aún básico: los nuevos cooperantes bilaterales y aquellos que participan en esquema de Cooperación Sur-Sur han seguido empleando principalmente las modalidades de cooperación técnica, transferencia de expertos, y provisión de becas y pasantías. El argumento central es que los instrumentos y modalidades de cooperación surgen para cubrir necesidades espe-

cíficas y hacer operativa la cooperación, por lo que no llegarán a mayores niveles de complejidad a menos que su uso se extienda o empieza a abarcar una serie de objetivos más amplios.

Esta idea se puede ejemplificar mediante la relación entre la capacidad de movilizar recursos y el uso de instrumentos de financiamiento para el desarrollo, los cuales tienden a ser más complejos a medida que los países avanzan en su proceso de desarrollo. El siguiente cuadro presenta resultados preliminares de un trabajo en progreso sobre la relación entre la estructura del financiamiento para el desarrollo de los países en desarrollo y la capacidad de movilizar recursos financieros.

## Capacidad de movilización de recursos externos y domésticos e incidencia de uso de instrumentos para cooperación internacional

[(+++) **Alto énfasis**, (++) **Mediano énfasis**, (+) **Bajo énfasis**]

<div style="text-align: center;">                     Movilización recursos externos                      /                      Movilización recursos domésticos                 </div>	<div style="text-align: center;"> <b>BAJA</b> </div>	<div style="text-align: center;"> <b>ALTA</b> </div>
<div style="text-align: center;"> <b>ALTA</b> </div>	+++ Préstamos y asistencia técnica de fuentes oficiales y multilaterales ++ Créditos concesionales, donaciones, alivio de deuda	+++ Instrumentos de mercados internacionales de capital ++ Instrumentos para mitigar los riesgos de inversión privada + Préstamos y asistencia técnica de fuentes oficiales y multilaterales
<div style="text-align: center;"> <b>BAJA</b> </div>	+++ Créditos concesionales, donaciones, alivio de deuda ++ Préstamos y asistencia técnica de fuentes oficiales y multilaterales + Cooperación técnica para fortalecer sistemas nacionales y acceso a mercados de capital doméstico e internacional	+++ Cooperación técnica para fortalecer sistemas nacionales y acceso a mercados de capital doméstico e internacional ++ Préstamos y asistencia técnica de fuentes oficiales y multilaterales + Créditos concesionales, donaciones, alivio de deuda

Fuente: *Elaboración propia*

Países con mayores capacidades de movilización de recursos externos e internos como Brasil, México, Chile, Perú, Colombia, y aunque los mercados internacionales son más reticentes a invertir en ellos, Venezuela y Argentina, cubren gran parte de sus necesidades de financiamiento externo mediante bonos transados en mercados internacionales, si es que no las cubren mediante fuentes de ahorro doméstico, particularmente del sector privado. Además reciben préstamos de la red de bancos multilaterales regionales y subregionales, y

la mayoría de ellos se encuentran reduciendo sus niveles de deuda externa en general. Veinte años atrás no podían acceder a los mercados internacionales, y dependían de préstamos bilaterales, fondos de multilaterales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, además de Ayuda Oficial al Desarrollo. Los otros países - con excepción de Haití, El Salvador, Guatemala y Nicaragua que dependen de créditos concesionales, AOD y donaciones, financian su desarrollo con una combinación de ahorro do-

méstico de familias y empresas, préstamos y asistencia técnica de bancos multilaterales y la cooperación bilateral. Estos patrones continuarán en el futuro, y se espera que las barreras para acceder a fuentes más diversificadas de financiamiento del sector privado se reduzcan para los países que ahora no tienen este acceso.

**La tendencia futura de los instrumentos asociados a la Cooperación Sur-Sur y Triangular pueden seguir dos posibles historias.** Por un lado, la historia de la Cooperación Sur-Sur presentan una evolución positiva en la estructura de sus operaciones a través de los decenios, los cuales incorporan progresivamente niveles de complejidad en los instrumentos y modalidades de cooperación. En el decenio de los 70s ya se hablaba del potencial y capacidad para movilizar recursos y conocimientos para el desarrollo de la cooperación horizontal y CSS entre países de esta región.<sup>20</sup> Pero no fue sino hasta finales de los 90s que los esquemas de CSS se empezaron a retomar, y a mediados de los 2000s se consolidaba su crecimiento impulsado por la mayor capacidad de ahorro e inversión en las economías emergentes. En este contexto los instrumentos de CSS han evolucionado de una preeminencia de intercambio de expertos y donaciones para pequeños proyectos, hacia redes de conocimiento, préstamos concesionales, instituciones supra-nacionales, y creación de fondos en organismos multilaterales.

Por otro lado, estos instrumentos podrían seguir la historia de otras modalidades que perdieron relevancia a lo largo de los años. Los préstamos bilaterales concesionales, parte clave de la ayuda internacional a los países en desarrollo durante los 70s para países con dificultades para obtener préstamos de la banca internacional, casi no se utilizan actualmente. Inclusive para el caso de los países más pobres, es posible estructurar instrumentos financieros como bonos sindicados o securitización de flujos futuros de la Ayuda Oficial al Desarrollo para movilizar recursos del sector

privado u otros donantes -y no directamente el dinero de los contribuyentes de los países desarrollados.

#### **D. FORTALECIMIENTO DE LAS ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES PARA APOYAR LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y SU EVOLUCIÓN**

Las innovaciones en las modalidades de cooperación se transforman en arreglos institucionales para facilitar su replica y escalamiento, en lo que se denomina la estructura institucional para apoyar las actividades de cooperación. La Cooperación Sur-Sur y Triangular se administra a partir de tres tipos de estructura institucional en la región de América Latina y el Caribe: a través de los programas de cooperación bilateral de los países de la OCDE y casos puntuales por países de la región como donante o segundo oferente; fondos especiales para promover la CSS administrados por organismos multilaterales, por ejemplo el caso del Programa de Bienes Públicos Regionales o la Plataforma Centroamericana de CSS en materia de seguridad ciudadana en el BID;<sup>21</sup> y programas de cooperación a través de organismos de integración regional.

El informe de la SEGIB (2012) identificó que a lo largo del 2011, los países iberoamericanos mantuvieron en ejecución un total de 586 proyectos y 229 acciones de Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral,<sup>22</sup> que corresponde a los dos primeros canales institucionales. El caso del tercer canal constituye un área poco estudiada, en la cual los países de la región colaboran a través de programas de cooperación, particularmente dirigidos al intercambio de expertos, y seminarios y conferencias en temas de gestión pública. Por ejemplo, la Organización de Estados Americanos (OEA), así como otras organizaciones regionales como

<sup>20</sup> Para una revisión de la historia y motivaciones de CSS, ver Sagasti, F. (2006), Rethinking technical cooperation among developing countries (TCDC) and South-South Cooperation (SSC): An issues paper, Lima: FORO Nacional / Internacional.

<sup>21</sup> <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2011-06-23/centroamerica-plataforma-de-cooperacion-sur-sur,9437.html> [Consultado Noviembre 2011]

<sup>22</sup> Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012, SEGIB.

UNASUR, ALADI, MERCOSUR y el Pacto Andino, obtienen fondos de diversas fuentes para organizar seminarios, estudios y eventos de capacitación que movilizan a funcionarios públicos de varios países de la región. Además, se puede argumentar que los bancos sub-regionales de desarrollo como la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco de Desarrollo Caribeño (Caribank) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) constituyen ejemplos para movilizar cooperación sur-sur y triangular entre países de las subregiones.

Sin embargo, las estructuras institucionales que apoyan la cooperación triangular no han sido sistematizadas en la misma medida que otras modalidades de cooperación similares, como en el caso de la CSS. Si bien se ha identificado experiencias exitosas a partir de proyectos de cooperación triangular, y algunos cooperantes tradicionales han logrado sistematizar sus experiencias y describir las innovaciones introducidas,<sup>23</sup> no existe aún un consenso claro sobre sus limitaciones, efectividad, y ventajas comparativas frente a otras modalidades de cooperación. Tampoco lo existía para la CSS hace un decenio, pero el creciente interés y la multiplicación de experiencias, así como los intentos por sistematizarlas, están avanzando en el conocimiento sobre los beneficios y la efectividad de la Cooperación Sur-Sur. A futuro, este ejercicio e interés debe dirigirse también al estudio de la Cooperación Triangular.

En términos de estructuras institucionales para la Cooperación Sur-Sur y Triangular, su evolución depende de una serie de decisiones de los participantes en los próximos diez años. Primero, se encuentran los países y organizaciones que proveen financiamiento para la cooperación triangular, y la importancia que le otorguen como canal de cooperación internacional. Hasta el momento, la cooperación triangular ha funcionado con la estructura institucional de otras modalidades, por ejemplo, de la AOD para el caso de

los cooperantes tradicionales. Sin embargo, el tipo de estructuración de estos proyectos puede ser compleja y requerir innovaciones adicionales. Por ejemplo, el BID tuvo que crear un programa ad-hoc para apoyar la creación de instituciones para la provisión de bienes públicos regionales (BPR). En términos prácticos, el Programa BPR es un fondo de cooperación triangular donde el BID invierte recursos para que los países de la región puedan cooperar en mejores condiciones y crear las instituciones adecuadas para hacer sostenible esta cooperación.<sup>24</sup>

En segundo lugar, las estructuras institucionales para la cooperación triangular van a evolucionar con el impulso a la Cooperación Sur-Sur y definir progresivamente una división del trabajo entre ambas. Se espera que en los próximos diez años varios de los países con mayor capacidad de movilizar recursos y aquellos con programas establecidos de CSS, van a buscar hacer independientes sus programas de cooperación y crear un sello propio en sus intervenciones. Esto puede ser una presión para reducir su demanda hacia programas de cooperación triangular, tomando en cuenta que países como Chile, Brasil y México, son actualmente los participantes más activos de este tipo de cooperación. Sin embargo, esto abre una ventana de oportunidad para canalizar la cooperación triangular hacia fortalecer las iniciativas de CSS entre los países que están haciendo la transición de receptores a oferentes. Así, países como Perú, Colombia, Costa Rica y Argentina con interés en fortalecer sus programas de cooperación sur-sur podrían explorar en el futuro redimensionar sus estructuras institucionales para tal fin con apoyo de cooperación triangular.

En tercer lugar, la Cooperación Sur-Sur y en menor grado la Cooperación Triangular podrían funcionar

<sup>23</sup>Task Force on South South Cooperation (2011), "Hacia una cooperación sur-sur y triangular efectivas", Documento de Trabajo, Octubre.

<sup>24</sup>Bocalandro, L. and R. Villa (editores) (2009), *South-South Cooperation and capacity development in action: Regional Public Entrepreneurship in Latin America and the Caribbean*, Washington D.C.: IADB-RPG

como una especie de “cooperación por encargo”. En la medida que algunos países “donantes” que fueron activos en el decenio pasado en AOD y han venido reduciendo sus operaciones en la región, se abre una oportunidad para impulsar programas de cooperación con países socios de la región, de manera que sean representantes y ejecutores de estos programas. La racionalidad es que hacerlo de manera directa podría serles muy costoso en términos de gastos administrativos, por lo que ya han empezado a colaborar con países líderes y con extensas capacidades institucionales como Chile, México y Brasil para canalizar algunos proyectos y programas de cooperación mediante sus instituciones de cooperación.

### ***Una cooperación más eficaz***

Finalmente, una oportunidad adicional se presenta para los países de la región en términos de avanzar en la agenda de la eficacia para el desarrollo. Habiendo acumulado experiencia de su propio proceso de desarrollo, así como un balance bastante detallado de las buenas y malas prácticas en cooperación internacional, los países de la región pueden empezar a liderar y promover iniciativas para avanzar en la agenda de la eficacia con sus propios programas. En este caso, Colombia y México, y en menor medida Brasil y Chile, han sido bastante activos en el debate sobre cómo vincular la efectividad para el desarrollo y las modalidades emergentes y o fortalecidas de cooperación como la Cooperación Sur-Sur y Triangular.

En suma, se han descrito las principales fuerzas detrás de la evolución de la Cooperación Internacional y su contexto. Ellas constituyen los bloques para la construcción de escenarios, pues los actores participantes deben tomar decisiones sobre ellas, las cuales definirán el avance hacia determinados escenarios. Por lo tanto, los escenarios no son sino combinaciones de diferentes decisiones que toman los actores sobre su capacidad de movilizar recursos para la cooperación;

definir sus motivaciones en un programa coherente de cooperación que otorgue racionalidad a las acciones relacionadas mediante cooperación sur-sur y triangular; utilizar determinados instrumentos para hacer efectiva y operativa la cooperación; y diseñar e implementar estructuras institucionales adecuadas para hacer sostenible la Cooperación Sur-Sur y Triangular y en general, sus actividades de cooperación.



## POSIBLES ESCENARIOS A FUTUROS para la Cooperación Internacional en América Latina y el Caribe

En los próximos diez años, los países de la región van a tomar una serie de decisiones sobre los cuatro espacios o fuerzas descritos anteriormente, las cuales tendrán impacto en la configuración futura de la Cooperación Sur-Sur y Triangular. De acuerdo a la evolución de las fuerzas antes descrita, es posible pensar en dos tipos de escenarios. En primer lugar, un escenario optimista denominado “la Cooperación Internacional crece y se hace más compleja impulsada por la CSS en la región”, donde los países de la región buscan integrar de manera coherente a la Cooperación Sur-Sur y Triangular dentro de sus planes de crecimiento de su cooperación a nivel regional. Por otro lado, es posible también otro escenario extremo menos optimista donde “la Cooperación Internacional crece de manera inercial” impulsada básicamente por los donantes bajo esquemas tradicionales de cooperación norte-sur y las organizaciones de integración regional, sin que sea asumido ni impulsado con interés en el interior de la región ni por los actores emergentes más dinámicos. Ambos escenarios son plausibles dada la actual composición de las fuerzas que impulsan la Cooperación al Desarrollo para los siguientes diez años.



En el **primer escenario**, la Cooperación Internacional tiende a crecer, hacerse más compleja y encuentra un espacio donde obtiene sinergias y mutuo beneficio a partir del impulso de la Cooperación Sur-Sur en la región. Hacia el año 2020, la mayoría de países de la región de América Latina y el Caribe continúan beneficiándose del crecimiento económico y de mayores niveles de desarrollo, por lo que son capaces de mejorar progresivamente sus capacidades de movilizar recursos domésticos y externos para

su propio proceso de desarrollo. Así, a pesar de las amenazas de contagio por el lento crecimiento de las economías desarrolladas, los países de la región logran mantener los fundamentos de su crecimiento basados en una mayor apertura comercial, diseño de tratados comerciales con otras regiones para fortalecer de manera decidida los lazos de cooperación, y mantenimiento de los términos de intercambio favorables para los principales productos de exportación de la región (minerales, alimentos y productos manufacturados alrededor de estos sectores). En un escenario de crecimiento, las opciones de cooperación se multiplican y los países de la región avanzan sobre una agenda concertada de cooperación.

De esta manera, las motivaciones para realizar cooperación se fortalecen y expanden, entrando a temas más complejos tales como la provisión de bienes públicos regionales, creación de instituciones de cooperación basados en conocimiento que complementen la labor del Centro de Desarrollo del OCDE en un contexto regional - los mecanismos de integración regional son una plataforma obvia para apoyar estas iniciativas con recursos propios de los países de la región - y el diseño e implementación de instrumentos para hacer efectivos y operativos los proyectos de cooperación a nivel regional. En este contexto, se abre paso la visión de que existe un agotamiento del tradicional modelo de cooperación Norte-Sur en la región - que se manifiesta aún más con la retracción de fondos de Ayuda Oficial al Desarrollo y su re-dirección hacia los países y regiones más pobres -, y que el fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur puede contribuir a llenar este espacio, pues ha aumentado la evidencia empírica que ésta puede adaptarse mejor a las necesidades de países con realidades similares, presenta

menores costos económicos para la implementación de estos programas y proyectos, por lo que se obtiene un impacto más rápido y directo dentro de un marco de estricto respeto hacia la soberanía de los países en los que se inserta.

De esta manera, los instrumentos y modalidades de cooperación evolucionan con el crecimiento de la agenda de cooperación regional y del fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur regional. La cooperación triangular sirve para que los países de ingreso medio con menores capacidades de movilización de recursos puedan escalar sus propios programas de cooperación, de manera que esta modalidad de cooperación se convierte en una especie de promotor de capital semilla para emprendimientos de cooperación sur-sur en la región. Además, mientras los países con programas establecidos de cooperación y en crecimiento dentro de la región y hacia otras regiones invierten recursos para extender su cobertura de cooperación, la cooperación triangular permite que algunas de estas innovaciones se pongan en marcha para países que buscan hacer la transición hacia oferentes y progresivamente dejan de percibir ayuda oficial y a través de otros mecanismos. Así, países de ingreso medio alto como Perú, Costa Rica, Uruguay, Colombia, y Argentina, entre otros, podrían beneficiarse de la cooperación triangular para fortalecer sus propias capacidades para cooperar, a la vez de adquirir conocimiento de la experiencia de países con mayor experiencia en cooperación.

En este escenario, países como Brasil, México, Chile, y en menor medida Cuba y Venezuela, son capaces de expandir sus programas de cooperación y han empezado a experimentar con instrumentos más complejos. Por un lado, estos países han empezado a establecer lazos de cooperación con países de similar desarrollo en otras regiones en temas cada vez más variados, aunque con un nivel de complejidad mayor. Por ejemplo, estos países han avanzado desde instrumentos para el intercambio de expertos y donaciones, hacia instrumentos

más complejos. A través de las organizaciones de integración regional, organizaciones internacionales como los bancos de desarrollo multilateral (BDMs), y sus propios programas de cooperación bilateral, estos países se están dedicando a promover la provisión de bienes públicos regionales: fondos de estabilización fiscal o contra-cíclicos, fortalecimiento de instituciones de provisión de liquidez a nivel regional que complementen la capacidad del Fondo Monetario Internacional, así como conocimiento y sistematización de experiencias de cooperación que contribuyen a solucionar problemas de desarrollo en la región. Esto implica también el fortalecimiento de las instancias regionales y sub-regionales de cooperación, que han sido actores importantes para generar innovación en instrumentos y modalidades de cooperación, y que cuentan con los recursos para la réplica y escalamiento de proyectos de desarrollo.<sup>25</sup>

Por otro lado, estos países van a expandir su alcance hacia países de otras regiones con el fin de avanzar en temas puntuales, generalmente más complejos. De esta manera, iniciativas como las del IBSA entre Brasil, India y Sudáfrica para cooperación tecnológica de alto nivel (aeronáutica, exploración espacial, desarrollo de telecomunicaciones, entre otros) se van a multiplicar en los siguientes diez años. Además, la participación de países como Brasil y Colombia, y de los miembros Chile y México, en el Comité de Desarrollo de la OCDE, va a promover que otros países - en la medida que avancen en la movilización de recursos para financiamiento del desarrollo y adecuen sus estructuras internacional para apoyar mayores y más complejos niveles de cooperación - quieran avanzar también en esta dirección.

<sup>25</sup> Sobre la capacidad de innovación de los organismos multilaterales de cooperación como los bancos regionales y subregionales para el desarrollo, ver Sagasti, F. y F. Prada (2006), "Regional development banks: A comparative perspective", in Jose Antonio Ocampo, Regional Financial cooperation, Brookings Institution Press and the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC); y Sagasti, Francisco (with the contribution of Fernando Prada), "La banca multilateral de desarrollo en America Latina", in Jose Antonio Ocampo and Andras Uthoff (compilers), Gobernabilidad e integración financiera: Ambito global y regional, ECLAC, 2004, pp.251-319.



El **segundo escenario** posible se presenta más pesimista, en el sentido que los avances no llegarían a cubrir las expectativas generadas a finales de los 2000s para la Cooperación Internacional, y en particular Cooperación Sur-Sur y Triangular mientras continúa su crecimiento de manera inercial impulsada por los países de la OCDE y los organismos internacionales comprometidos en su crecimiento, se encuentra largamente desconectada de la evolución de la CSS. Esto podría suceder hacia el 2020 por las siguientes razones. Primero, el crecimiento experimentado en la capacidad de movilización de recursos llega a una pausa abrupta que afecta el desarrollo de los programas de cooperación, tanto de países desarrollados como aquellos cooperantes emergentes. Cualquiera de los siguientes eventos puede atentar contra la disponibilidad de recursos futuros: recrudescimiento de las preocupaciones de recesión en los países desarrollados, caída del nivel de precios de exportaciones de los productos que se producen en la región, o limitaciones fiscales que reducen la inversión en este mecanismo.

Segundo, es posible que las economías con mayores capacidades de movilización de recursos consideren desvincularse de la modalidad de cooperación triangular para impulsar de manera independiente sus programas de Cooperación Sur-Sur, o utilizar sólo en casos puntuales. Algunas señales indican la falta de una visión conjunta sobre cómo impulsar la Cooperación Sur-Sur y Triangular, y cómo éstas se pueden complementar con otras modalidades de ayuda. Por tanto, es posible visualizar un escenario donde las modalidades impulsadas por países desarrollados pierden vigencia por motivaciones políticas. En el ámbito de las discusiones para fortalecer este tipo de cooperación, países como Venezuela y Cuba, y Brasil en menor medida, han expresado sus dudas en impulsar un proceso de crecimiento de sus programas de cooperación en el marco de acuerdos in-

ternacionales que no han sido diseñados para incorporar modalidades de cooperación tipo CSS. Si bien las negociaciones han avanzado hacia buen puerto y cada vez se encuentran más posibilidades de sinergias entre varias modalidades de cooperación, no se descarta que estos temas puedan convertirse en contenciosos especialmente cuando se discuten estándares de intervención y principios de efectividad. Sin embargo, en general los países han expresado su acuerdo de participar en un diálogo plural con los países desarrollados para avanzar en objetivos comunes.

Sin embargo, el crecimiento inercial de la Cooperación Sur-Sur y Triangular se puede expresar mejor cuando se analiza la posible evolución futura de instrumentos para hacer efectiva este tipo de cooperación. Hacia el 2013, la cooperación triangular se ha dedicado a apoyar proyectos entre países de la región, los cuales se caracterizan por ser de escala baja, dirigidos a países específicos (en muy pocos casos se han planteado como programas regionales que faciliten su réplica), e involucran principalmente el intercambio de expertos e ideas. Éstas también han sido áreas de apoyo de los bancos multilaterales de desarrollo, tanto a nivel regional como subregional, cuya capacidad de innovación en instrumentos y modalidades (así como su capacidad de movilizar recursos para este fin) excede largamente aquella de los involucrados en cooperación internacional. De esta manera, se podría pensar que la Cooperación Sur-Sur y Triangular permitiría la cobertura de proyectos de cooperación hacia otras regiones - que los países con motivaciones explícitas de expandir su influencia hacia otras regiones podrían aprovechar. Si este es el caso, las expectativas de crecimiento de la Cooperación Sur-Sur y Triangular se verían reducidas de manera importante.

Finalmente, avanzar en temas de cooperación involucra la utilización de recursos adicionales de los Estados para fortalecer la estructura institucional que lo apoya. Sólo un grupo pequeño de países ha expresa-

do su interés y empezado a reformar sus estructuras institucionales para vincularse con varias modalidades de cooperación. Sin embargo, casi todos ellos lo han realizado teniendo como objetivo impulsar sus propios programas de cooperación, para lo cual el apoyo de la cooperación triangular puede ser crucial como se ha demostrado claramente en el caso de Chile, y Argentina y Colombia en menor medida. Los otros países activos en CSS como Brasil, México, Venezuela y Cuba, han preferido impulsar sus programas de cooperación con recursos propios o a través de organismos internacionales, sin hacer un uso más activo de las posibilidades de la cooperación triangular. De continuar esta tendencia, es posible que las sinergias potenciales entre la Cooperación Sur-Sur y Triangular no se terminen de materializar.

Expresar dos escenarios complejos, pero de alguna manera contrapuestos, permite pensar en el tipo de decisiones que los países deben tomar en los próximos años si se comprometen en impulsar la Cooperación Sur-Sur y Triangular como componente importante de sus programas de cooperación. Esto es central en el caso de una modalidad de cooperación que busca impulsar los lazos de cooperación entre países de menor desarrollo relativo. La siguiente sección presenta algunas ideas para los países para avanzar hacia un escenario más optimista donde la Cooperación Triangular se vuelve una modalidad que impulsa y obtiene impulso del crecimiento de la Cooperación Sur-Sur.



## DESAFÍOS PARA LOS PAÍSES de América Latina y el Caribe

Un problema de la literatura reciente sobre cooperación internacional es que el análisis de las modalidades de cooperación suele tratarlas de manera aislada, sin tomar en cuenta el contexto que permite o limita su desarrollo en el futuro. Por otro lado, tampoco existen muchos estudios que prueben de manera empírica si una modalidad es más costo-efectiva que otra, si contribuye a reducir la pobreza, u otro resultado. El Banco Mundial ha sido una de las instituciones más activas en desarrollar metodologías para sistematizar los resultados de sus operaciones. Entre ellas, se ha buscado evaluar mecanismos más que proyectos aislados, como en el caso de mecanismos sectoriales (transporte), instrumentos financieros (la iniciativa de reducción de deuda a países de ingreso bajo altamente endeudados y los préstamos para reducción de la pobreza) y estrategias (apoyo a los países de ingreso medio).<sup>26</sup> Sin embargo, aún no se ha avanzado en armonizar metodologías para evaluar programas de cooperación sur-sur y triangular, y la mayoría de estudios de caso sobre proyectos individuales de este tipo de cooperación presentados, no cuentan con estudios de evaluación de impacto.

El ejercicio de elaborar escenarios de futuro permite contextualizar un tema, en este caso el mecanismo de cooperación horizontal a través de una triangulación de actores en relación con otros mecanismos de cooperación. Una primera conclusión se refiere al espacio que puede adquirir la Cooperación Sur-Sur y Triangular en los próximos diez años. Sea como proveedor de capital semilla para proyectos de Cooperación Sur-Sur, o plataforma de aprendizaje para nuevos cooperantes en transición, el futuro de la cooperación triangular parece estrechamente ligado al desarrollo de la Cooperación Sur-Sur. El último in-

forme de la SEGIB (2012) muestra que las relaciones de cooperación sur-sur están haciéndose cada año más complejas y los países de la región están participando de manera más activa para dar a conocer sus logros, experiencias y lecciones.

Por otro lado, cada vez se hace más evidente que la Ayuda Oficial al Desarrollo en la región se va a disminuir en términos de montos de cooperación, aunque su aporte a las políticas públicas de los países de la región seguirá siendo importante en los próximos diez años. Esta situación presenta una oportunidad para fortalecer los mecanismos de Cooperación Sur-Sur, particularmente en la región de América Latina y el Caribe. Además, la región cuenta con la red más densa de organizaciones de cooperación para el desarrollo, tales como los bancos multilaterales de desarrollo y acuerdos de integración regional, que están innovando de manera acelerada en mecanismos para promover la Cooperación Sur-Sur. Otro grupo de países está diseñando sus acuerdos de libre comercio con componentes de cooperación en temas de inversiones y cooperación técnica. Por lo tanto, existe un terreno fértil para el desarrollo de la CSS, y la cooperación triangular puede servir para fortalecer este desarrollo.

Una segunda conclusión a partir de los escenarios tiene que ver sobre las acciones a tomar para avanzar hacia el escenario más optimista de la Cooperación Internacional. Esta modalidad de cooperación puede tener una ventaja adicional para los cooperantes tradicionales. En un contexto de reducción de los presupuestos de la ayuda, la Cooperación Horizontal

<sup>26</sup> Ver <http://ieg.worldbankgroup.org/content/ieg/en/home/recentevaluations.html>

ofrece unas oportunidades de generar sinergias con actores regionales para la implementación de sus proyectos. A lo largo de los seis decenios, los países cooperantes han acumulado enfoques y conocimientos sobre intervenciones para mejorar el bienestar de los habitantes de países pobres. La oportunidad surge en la opción que un actor local, mediante acciones de cooperación sur-sur y triangular, pueda ayudar a implementar estas ideas y enfoques. Por lo tanto, los países que están haciendo la transición de receptores a oferentes pueden aprender y aplicar la experiencia de otros cooperantes más establecidos en el sistema del financiamiento para el desarrollo, y a la vez, fortalecer sus propias capacidades para la Cooperación Internacional.

Sin embargo, los escenarios también permiten apreciar algunos riesgos a futuro para la Cooperación Internacional en América Latina y el Caribe. Una tercera conclusión tiene que ver con los riesgos de un rápido crecimiento, particularmente para el caso de los países con programas de cooperación más establecidos. La Cooperación Sur-Sur y Triangular es también una forma de transferencia de conocimiento de países y organizaciones que tienen más años en el sistema de financiamiento para el desarrollo, y constituye una opción de construir institucionalidad sobre bases empíricas de qué ha venido funcionando y qué no. Un crecimiento desordenado de los programas de cooperación puede llevar a fragmentación, imposición de prioridades en los programas de cooperación, ayuda atada a proveedores del país oferente, y un balance sesgado hacia la promoción de intereses estratégicos en vez de iniciativas altruistas.

En este contexto, las agencias de cooperación tienen varios desafíos en los próximos años. Por un lado, los países receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo, que están empezando a recibir además flujos de Cooperación Sur-Sur y Triangular, tienen el reto de racionalizar la manera cómo articulan estos aportes para avanzar en sus programas de desarrollo. La diversidad de en-

foques, proyectos y cooperantes, si no es adecuadamente gestionada y liderada por las autoridades nacionales, puede generar problemas de fragmentación, duplicación de esfuerzos, y otros problemas relacionados. Adecuar los sistemas nacionales para atender una mayor diversidad de cooperación, y en paralelo fortalecer las capacidades de planeamiento y articulación de esta cooperación con las políticas nacionales, constituye uno de los principales desafíos para los actores de la Cooperación Internacional en la región.

Los países que están realizando la transición hacia oferentes, aunque son aún receptores de cooperación, se caracterizan por tener programas de baja escala, excepto un par de países con objetivos claros para aumentar la escala de su cooperación en el futuro. Para ellos, la Cooperación Triangular es una oportunidad de aprendizaje para adecuar sus programas de cooperación, experimentar con enfoques y asumir una responsabilidad compartida por sus intervenciones en otros países con cooperantes de mayor experiencia. Esta responsabilidad implica encontrar algunas ventajas comparativas específicas que puedan ofrecer con su oferta de cooperación, y sistematizar estas capacidades para mejorar su efectividad. Como lo indica la experiencia de los países más pequeños de la OCDE con programas de cooperación a escala tienden a ser también aquellos con mayores índices de fragmentación, que se relacionan con mayores costos administrativos para proveer ayuda: en promedio tienen menos recursos en un número mayor de proyectos distribuidos en muchos sectores.<sup>27</sup>

Finalmente, los países con mayor capacidad de movilización de recursos y cuyos programas de cooperación han venido creciendo en los últimos decenios, como es el caso de Brasil y México, deben empezar a establecer maneras de comprobar la efectividad de su

<sup>27</sup> Acharya, A.; De Lima, A., Moore, M. (2006), "Proliferation and fragmentation: Transactions costs and the value of aid", *Journal of Development Studies*, January 2006, Vol. 42 Issue 1, p. 1-21.

ayuda y mostrar las ventajas que tiene su cooperación frente a otras modalidades.<sup>28</sup> Se está realizando un esfuerzo enorme en catalogar, sistematizar y describir los proyectos de cooperación sur-sur a nivel de la región, aunque persisten los problemas de transparencia y organización de cómo presentan y qué consideran (o no) parte de sus programas de cooperación. En principio, esta labor debe recaer en estos dos cooperantes duales, quienes además cuentan con los recursos financieros y humanos para desarrollar metodologías y participar activamente en eventos internacionales.

Además, ellos mismo con otros países cooperantes de la región pueden avanzar organizando sus propios programas de cooperación triangular como parte de sus programas de cooperación. En varias reuniones internacionales sobre temas de cooperación sur-sur se ha comentado la posibilidad de que los países de América Latina y el Caribe avancen hacia formas más eficaces de cooperación utilizando la vasta red de organizaciones multilaterales que se han diseñado en decenios anteriores. Algunas organizaciones subregionales, particularmente los bancos multilaterales de desarrollo y las secretarías técnicas que apoyan los procesos de integración regional, están prácticamente funcionando como proveedores de CSS triangular hoy en día. Ellas administran fondos de sus miembros para facilitar la cooperación entre ellos y la integración regional, así como la provisión de bienes públicos regionales. Por tanto, existen varias instituciones con las que las agencias de cooperación de los países de la región pueden trabajar para promover la Cooperación Sur-Sur y Triangular. Depende de los propios países de la región empezar a aprovechar este potencial.

---

<sup>28</sup> Cabral y Weinstock (2010) presentan este argumento para el caso de Brasil.



## BIBLIOGRAFÍA

- Acharya, A.; De Lima, A., Moore, M. (2006), "Proliferation and fragmentation: Transactions costs and the value of aid", *Journal of Development Studies*, January 2006, Vol. 42 Issue 1, p. 1-21
- Alesina, A. y Dollar, D. (2000), "Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?", *Journal of Economic Growth* 5(1), 33-63.
- Bezanson, K., F. Sagasti y F. Prada (2005), *The future of the financing for development system: Challenges, scenarios and strategic choices*, Oxford, Palgrave, 2005.
- Bocalandro, L. and R. Villa (editores) (2009), *South-South Cooperation and capacity development in action: Regional Public Entrepreneurship in Latin America and the Caribbean*, Washington D.C.: IADB-RPG
- Cabral, L. y J. Weinstock (2010), "Brazil: an emerging aid player", ODI Briefing Paper 64, London: ODI.
- Collier, P. y Dollar, D. (2002) "Aid Allocation and Poverty Reduction", *European Economic Review* 46 (8), 1475-1500.
- ECOSOC (2008), *Trends in South-South and triangular development cooperation: background Study for the Development Cooperation Forum*, Geneva: United Nations. [http://www.un.org/ecosoc/docs/pdfs/South-South\\_cooperation.pdf](http://www.un.org/ecosoc/docs/pdfs/South-South_cooperation.pdf).
- Hoeffler A. y V. Outram (2008), "Need, merit or self-interest: what determines the allocation of aid?", CSAE Working paper 2008-19, Oxford: Centre for the Study of African Economies Department of Economics, University of Oxford.
- McGillivray, M. y H. White (1993), "Explanatory studies of aid allocation among developing countries: A critical survey", Working Paper 148, La Haya: Institute of Social Studies.
- Quixote Centre, "Venezuela provides four times the assistance of the US in Latin America", <http://quixote.org/venezuela-provides-4-times-assistance-us-latin-america>
- Llavador, H. and Roemer, J. (1999), "An Equal-Opportunity Approach to the Allocation of International Aid, UC Davis Working Paper No. 99-10, August.
- Sagasti, F. (2006), *Rethinking technical cooperation among developing countries (TCDC) and South-South Cooperation (SSC): An issues paper*, Lima: FORO Nacional / Internacional.
- Sagasti, Francisco (with the contribution of Fernando Prada), "La banca multilateral de desarrollo en America Latina", in Jose Antonio Ocampo and Andras Uthoff (compilators), *Gobernabilidad e integración financiera: Ambito global y regional*, ECLAC, 2004, pp.251-319.
- Sagasti, F. y G. Alcalde (1999), *Development cooperation in a fractured global order: An arduous transition*, Ottawa: IDRC.
- Sagasti, F. y F. Prada (2006), "Regional development banks: A comparative perspective", in Jose Antonio Ocampo, *Regional Financial cooperation*, Brookings Institution Press and the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).

*Este documento se elaboró gracias al apoyo de Cepei y Foro Nacional Internacional*



**Philipp Schönrock, Coordinador General**  
psm@cepei.org  
Bogotá D.C, Colombia  
www.eficacia.info

### **Coordinador académico de esta publicación** **Fernando Prada**

Investigador asociado y Presidente del directorio de FORO Nacional Internacional. Tiene un B.A. en Economía y una maestría en Políticas Públicas de la Universidad de Michigan con una beca de la Comisión Fulbright. Ha sido consultor de diversas organizaciones internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en Washington D.C., la Agencia de Cooperación Española (AECID), UNRISD, PNUD, entre otros; y en el Perú para la Oficina de la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Agricultura.