



Trigésimo octavo período de sesiones de la CEPAL

26 a 28 de octubre de 2020

Trigésimo octavo período de sesiones de la
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

26 a 28 de octubre de 2020

SOLO PARA PARTICIPANTES
DOCUMENTO DE REFERENCIA
LC/SES.38/DDR.2
21 de septiembre de 2020
ORIGINAL: ESPAÑOL
20-00606

ESTUDIOS DE VALORACIÓN DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE*

Nota conceptual



NACIONES UNIDAS

CEPAL

* Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

I. ANTECEDENTES: EL COMITÉ DE COOPERACIÓN SUR-SUR Y SUS MANDATOS

La nota conceptual se basa en los resultados de estudios de países seleccionados de América Latina y el Caribe, por orden alfabético, Barbados, Brasil, Colombia, Cuba, Jamaica, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de)¹, los que se presentan en el marco de los mandatos 4 y 5 de la resolución 730(XXXVII), aprobada en el trigésimo séptimo Período de Sesiones de la CEPAL² que:

Solicita a la Secretaría de la Comisión que continúe apoyando, en el marco de sus mandatos existentes, a los Gobiernos de la región en el diseño de metodologías de seguimiento de la cooperación Sur-Sur;

Reconoce que el sistema de las Naciones Unidas es el espacio multilateral por excelencia para contribuir a la redefinición de la forma en que se mide el desarrollo, teniendo en cuenta las prioridades nacionales de cada país, y destaca el enfoque multidimensional del desarrollo incorporado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como aporte al debate sobre los criterios que sirvan de guía para las diversas modalidades de cooperación internacional, para no dejar a nadie atrás.

Asimismo, la nota conceptual y los informes en los que esta se basa, también son una contribución regional al seguimiento de los acuerdos de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (Buenos Aires, 20 a 22 de marzo de 2019):

La Mesa Directiva del Comité de Cooperación Sur-Sur, reunida en Santiago el 23 de abril de 2019, agradeció y felicitó a la República Argentina por la exitosa organización de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur, llevada a cabo en marzo de 2019, en Buenos Aires, y solicitó celebrar la Décima Reunión de la Mesa Directiva del Comité de Cooperación Sur-Sur [...] teniendo en cuenta el seguimiento de los resultados de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur³.

II. COMENTARIOS ACERCA DE LOS RESULTADOS

Los estudios nos ofrecen diferentes realidades de países que valoran la cooperación Sur-Sur, pero que tienen distinto grado de experiencia y, por ende, de avance como receptores y oferentes de la cooperación Sur-Sur. Las realidades ilustran la complejidad en el proceso de establecer metodologías para la valoración de la cooperación Sur-Sur. Asimismo, los casos de estudio también refuerzan la relevancia de mejorar los sistemas de sistematización de aprendizajes y lecciones aprendidas, de análisis de resultados y de medición del aporte de la cooperación, en el corto, mediano y largo plazo, así como de su impacto directo e indirecto, para apoyar la toma de decisiones nacionales sobre cómo y con quién cooperar. Por otra parte, a través de los casos también se puede observar la potencia que podría tener para la región el compartir metodologías de valoración de la CSS en el diseño de programas subregionales y regionales.

¹ Para los casos de valorización de la cooperación Sur-Sur en Uruguay y Paraguay, la CEPAL trabajará en conjunto con el Instituto Social del MERCOSUR (ISM).

² Véase la resolución 730(XXXVII) [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43599>.

³ Véase [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44807/1/S1900767_es.pdf.

1. Barbados

Barbados tiene una presencia constante en el espacio internacional y una larga historia de buenas prácticas destinadas a obtener altos índices de desarrollo humano. Asimismo, presenta una gran capacidad institucional que se proyecta en el desarrollo de sus políticas públicas, organización e impulso de sus relaciones exteriores, así como en la recopilación de información y acopio de datos que facilitan estudios en el ámbito de la CSS.

El estudio se basa en conversaciones con altos funcionarios gubernamentales de los ministerios de Asuntos Exteriores y Planificación, recopilación de información secundaria, documental, así como entrevistas semiestructuradas a funcionarios gubernamentales de instituciones y organismos clave, exfuncionarios, representantes diplomáticos de países latinoamericanos socios de la CSS y funcionarios de organizaciones internacionales que desempeñan funciones de apoyo en CSS o triangular.

El nuevo contexto de CSS se caracteriza por la aparición de nuevos socios. Para Barbados, el auge de China ha atraído su interés. Sin embargo, es importante considerar otros países del Sur que comparten desafíos de desarrollo similares, como los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID) y países con una historia y herencia compartidas como lo son muchos países africanos. Esta perspectiva podría ayudar a encontrar iniciativas relevantes de CSS, en un contexto en el que la escasez de financiamiento para el desarrollo que generalmente se canaliza a través de mecanismos de cooperación Norte-Sur, persiste y se profundiza.

Las áreas donde más ha avanzado la CSS en Barbados son los sectores de comercio, salud, educación, medio ambiente y cambio climático. Sin embargo, hay otros ámbitos de gran importancia en los que se han identificado importantes déficits de CSS y que demandan medidas adicionales como, por ejemplo: 1) Iniciativas de CSS que podrían aportar soluciones sostenibles a los altos desafíos del endeudamiento nacional que enfrenta el país. Barbados podría beneficiarse de investigar las posibilidades de cooperación técnica y asistencia económica, en el contexto de las relaciones Sur-Sur. Estos incluyen trabajar con instituciones financieras establecidas por las economías del Sur, como la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco de Desarrollo de China⁴; 2) El cambio climático es la principal amenaza para las pequeñas economías del Caribe, los ecosistemas y los asentamientos humanos, por lo que es deseable la CSS con los PEID de otras regiones. La cooperación técnica y el desarrollo de capacidades podrían ser de gran importancia para intercambiar conocimientos y experiencias en estrategias de mitigación y adaptación del cambio climático, así como en planes y estrategias de gestión de riesgos de desastres; 3) Además de las herramientas financieras tradicionales implementadas en virtud de acuerdos de cooperación, Barbados podrían explorar el uso de nuevos instrumentos financieros como canjes de deuda por medidas de protección ambiental o apoyo técnico para acceder a fondos de inversión climáticos, considerando la alta vulnerabilidad ambiental del país; 4) Barbados podría beneficiarse de la CSS en conocimiento, economía y tecnología digital ya que está interesado en aumentar su participación en el mundo digital y la cooperación en comercio electrónico. La cooperación digital podría ayudar a Barbados a prevenir el fraude y promover la integridad empresarial; 5) Barbados posee una valiosa experiencia en áreas como el turismo, las energías renovables y la educación, para ser compartida con otros países del Sur. La experiencia de Barbados podría, por ejemplo, ser compartida en iniciativas de cooperación técnica y creación de capacidades a través de la cooperación triangular y; 6) Barbados, para lograr una participación más activa en las iniciativas regionales y mundiales,

⁴ Esta cooperación ya comenzó con la membresía de Barbados en la CAF en 2015 y la contratación de dos préstamos de esa institución en 2017 por un monto de USD 25 millones para la reforma de su sistema de recaudación de impuestos y el fortalecimiento de su infraestructura de agua potable.

necesita una definición clara de CSS, así como de sus prioridades nacionales en la materia. En este contexto, también es importante para Barbados, establecer principios rectores como, por ejemplo, prestar especial atención a la población vulnerable, garantizar la inclusión y el equilibrio, facilitar el aprendizaje y la innovación, entre otros.

De acuerdo con los resultados del estudio, la CSS en Barbados tiene grandes retos, entre los cuales destaca el diseño metodológico e implementación de mecanismos de valorización⁵. Uno de los principales problemas a los que se enfrenta Barbados para medir la CSS es la naturaleza de su cooperación porque resulta difícil medir el valor de la asistencia técnica, el intercambio de conocimientos o la creación de capacidades. Los beneficios de la cooperación no se pueden encapsular en un análisis tradicional de tipo económico de costo y/o beneficio monetario.

En Barbados se menciona la importancia de crear un mecanismo de valorización de la CSS que sea creíble y responsable, produzca evaluaciones útiles y oportunas para fines de política pública, así como permita que los informes estén, en tiempo prudente, disponibles para el público en general. Idealmente, el mecanismo de valorización debiera estar en línea con un sistema más amplio de evaluación de la CSS que identifique, entre otros, aprendizajes, enseñanzas e innovación. Las herramientas de evaluación de la CSS debieran poder identificar su impacto y rentabilidad de las inversiones, establecer cadenas causales de resultados y éxito, así como determinar la replicabilidad potencial en otros contextos.

En Barbados concluyen que sin una estructura institucional sólida y coherente de CSS, es poco probable que se incorporen instrumentos de valorización de la CSS. Los(as) entrevistados(as) expresaron la necesidad de una mayor coordinación de la CSS a escala nacional. Entre otros señalaron que podría ser útil crear un órgano dentro de la estructura gubernamental destinado a generar respuestas eficaces a los desafíos nacionales e internacionales de desarrollo, coordinar, informar, recopilar y compartir datos e información, así como supervisar y evaluar los programas de CSS. Este órgano debiera también facilitar la comunicación e intercambios entre las instituciones gubernamentales y la academia, sector privado y agrupaciones de la sociedad civil, dispuestas a participar y contribuir a las iniciativas de CSS. Asimismo, todos los(as) entrevistados(as) coincidieron en reconocer la necesidad de contar con un cuadro profesional dedicado exclusivamente a la actividad de coordinación y monitoreo de la CSS, con acceso a estadísticas sólidas y un sistema de información integral sobre las acciones de CSS. El órgano debiera proporcionar transparencia a las decisiones y proyectos de CSS y podría servir como mecanismo de rendición de cuentas y participar en una búsqueda más activa y específica de las posibilidades de la CSS.

Otro desafío importante es la ausencia de registros consistentes respecto de las acciones de CSS. Esta insuficiencia está relacionada con la ausencia de criterios unificados para definir qué flujos de recursos y modalidades de cooperación deben considerarse como CSS. La ausencia de datos agregados y estadísticas confiables sobre las finanzas que sustentan la CSS en Barbados se ve agravada por la ausencia de un archivo confiable sobre las acciones que involucran el intercambio de conocimientos y el desarrollo de capacidades desarrollado en el marco de la CSS.

⁵ Los entrevistados reconocieron que contar con una metodología estandarizada de valorización de la CSS sería una herramienta útil para la toma de decisiones más informadas sobre las propuestas de la CSS, así como para supervisar y evaluar los beneficios y los impactos en el desarrollo de las iniciativas de la CSS. Las entrevistas identificaron que la actual situación económica mundial y regional caracterizada por bajos niveles de crecimiento económico— afectará la sostenibilidad de los programas de la CSS y esto —sería otro argumento que justifica la implementación de un mecanismo de valorización estandarizado.

Por último, entre los desafíos de Barbados, está el de trabajar en una estrategia de comunicación para informar a la población acerca de la CSS, sus beneficios y el papel del país en ella. LA CSS en sí misma ayuda a ampliar la comunicación y familiarización entre las administraciones nacionales de los países del Sur, especialmente en las áreas donde se implementan acciones conjuntas de solución a problemas del desarrollo —similares o compartidos. La expansión de los canales de comunicación podría alcanzar a otros actores sociales y comunidades nacionales si existiera una plataforma de comunicaciones compartida. El compromiso de Barbados con la Plataforma de Transferencia de Conocimientos de Economía Verde SIDS (Pequeños Estados Insulares en Desarrollo) puede ser considerado un buen paso en esta dirección.

2. Brasil

El documento de Brasil⁶ presenta notas y reflexiones sobre su práctica de valorización a partir del dimensionamiento de la Cooperación Brasileña para el Desarrollo Internacional (COBRADI). Esto, por la singularidad de su experiencia, de más de diez años, en los que ha destacado su compromiso con una lectura atenta y crítica de la cooperación para el desarrollo internacional desde una perspectiva nacional, al tiempo que ha reconocido la existencia de los parámetros e indicadores internacionales.

El escrito de Brasil aborda cuestiones teóricas, conceptuales e históricas relacionadas con la experiencia del país en la materia y presenta asuntos metodológicos relacionados con aspectos epistemológicos, así como con estrategias, diseños y operacionalización de la investigación. Lo anterior se hace en base al análisis de las publicaciones oficiales de COBRADI y los esfuerzos de reflexión y proposición realizados por el grupo de investigadores del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), dedicados al tema.

IPEA institución vinculada al Ministerio de Economía, realizó los estudios de COBRADI en los últimos diez años (2010-2019) y, en este artículo, presenta resultados sobre el gasto del gobierno, así como sistematiza el repertorio de conocimientos técnicos y científicos entre 2005 y 2016 que surgen del diseño metodológico propio.

La experiencia brasileña puede servir para alimentar la reflexión y discusiones del tema de la valorización de la CSS en la región, respetando las peculiaridades de las experiencias nacionales que explican en cada país la insuficiencia de la cuantificación de los gastos de la cooperación. Los diez años de investigación sobre la cooperación brasileña para el desarrollo internacional (COBRADI) consolidan convicciones respecto de la importancia de: mapear los gastos efectivamente realizados por el gobierno brasileño; sistematizar el repertorio de conocimientos técnicos y científicos y; analizar la sostenibilidad de las prácticas puestas al servicio del desarrollo internacional.

⁶ El documento de Brasil motivó la partida del conjunto de estudios que aquí se presentan. El artículo de COBRADI data de 2018. Vale la pena señalar que, al compartir la experiencia brasileña con centros de estudio e investigación en cooperación internacional de diferentes gobiernos de América Latina y el Caribe, con organizaciones multilaterales y el sistema de las Naciones Unidas, IPEA pretende contribuir a la reflexión sobre la eventual formulación posición regional común de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur (PABA + 40). En el momento en que se discuten nuevas formas de cuantificar la cooperación para el desarrollo en el mundo, la experiencia brasileña surge como posibilidad de lectura alternativa en los caminos de la contabilidad CID.

Respecto de mapear los gastos, la publicación Brasil 2018, confirma la suficiencia de los esfuerzos brasileños, así como su adecuación para lograr el objetivo propuesto de capturar, en COBRADI, el gasto del Gobierno Federal. La consolidación del método de recolección de información y su dominio, por parte de los profesionales y Gobierno Federal, permiten pensar en la posibilidad de llevar a cabo este ejercicio a una escala mayor, nacional, subregional o regional.

La sistematización del repertorio nacional de conocimientos técnicos y científicos difundidos por COBRADI destaca la formulación de metodologías para la recopilación de sus prácticas de cooperación Sur-Sur en base al análisis de contenido, la historia oral, el análisis de narrativas, entre otros. La propuesta epistemológica cualitativa indica el desarrollo de parámetros de calidad destinados a definir cómo leer e interpretar las experiencias históricas, simbólicas y culturales, así como los conocimientos compartidos a través de la cooperación. IPEA propone el desarrollo de estrategias de investigación y comunicación dialogantes, con especial atención a la escucha de los socios, para la presentación de futuros informes, con el fin de despertar el interés de la comunidad científica brasileña y latinoamericana, los diferentes organismos de la administración pública, los organismos gubernamentales y no gubernamentales de cooperación, los medios de comunicación y el público en general. Asimismo, IPEA plantea que, a escala regional, la CEPAL se consolide como un foro de diálogo permanente contribuyendo, por un lado, al desarrollo de la investigación sobre la eficacia de las prácticas regionales y, por otro lado, a la consolidación de una colección regional de prácticas y conocimientos técnicos y científicos.

El estudio de Brasil también propone la articulación del enfoque de COBRADI con los conceptos, agendas y criterios adoptados en la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se argumenta que el lenguaje de COBRADI es convergente con el lenguaje de los ODS y comparte las tres dimensiones de la Agenda 2030 (económica, social y medioambiental), así como la definición del desarrollo como motor de la cooperación internacional. En el momento en que se debaten propuestas de importancia universal para abarcar todas las acciones llevadas a cabo en nombre de la cooperación internacional, la articulación política regional para la creación de un glosario común y una metodología de dimensionamiento adecuada que reconozca y valore, prácticas y experiencias locales en América Latina y el Caribe parece, a los autores del estudio, no sólo posibles, sino deseables.

Al final del documento, se presenta una propuesta de líneas generales de acción para la construcción conjunta de una política de cooperación para el desarrollo de América Latina y el Caribe. Esta propuesta se ordena en torno a tres temas que reflejan los avances y desafíos de la investigación realizada en Brasil: 1) la posibilidad de difundir la metodología Cobradi; 2) la formulación de una metodología para analizar la recopilación de prácticas y conocimientos técnicos y científicos y; 3) la articulación del enfoque de COBRADI con los términos, conceptos, agendas y criterios adoptados en la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

3. Colombia

En el texto se profundiza en el análisis del marco normativo y conceptual de la cooperación, los instrumentos y modalidades más empleados y las regiones receptoras prioritarias de la cooperación colombiana. El análisis busca examinar las narrativas que constituyen el discurso de la CSS colombiana para contribuir a un esfuerzo de armonización de las metodologías de sistematización y valorización de la CSS en el continente. En los últimos años la Agencia Presidencial de Cooperación de Colombia ha realizado un amplio esfuerzo técnico para sistematizar la cooperación desde un enfoque cuantitativo y de agregación de valor. Una vez analizada la institucionalidad de la cooperación colombiana y algunas cifras históricas

sobre su ejecución, se profundiza en la exposición de esta metodología y su relación con los planes nacionales de desarrollo y las estrategias de cooperación Sur-Sur.

Desde 1999 Colombia logró despertar el interés de la comunidad internacional fruto de la Diplomacia por la Paz en medio de los diálogos de paz del Gobierno del ex Presidente Pastrana. El país logró incrementar los recursos de AOD de 100 a 500 millones de dólares anuales en promedio y a pesar de la ruptura de los diálogos en febrero de 2002, los principales donantes continuaron destinando recursos de cooperación, convirtiéndose el país durante algunos años en el principal receptor de AOD en la región. Solo en 2017, el país recibió más de 400 millones de dólares en concepto de recursos internacionales movilizados para los fondos multi donante del posconflicto (información de APC-Colombia). La paulatina recuperación del territorio por parte del Estado facilitó que Colombia fuera identificada como una “historia de éxito” en cuanto a la resolución de su conflicto armado y el problema de la violencia. Estos elementos han otorgado legitimidad en materia de seguridad con la consecuente asunción de un rol dual de receptor y donante de la cooperación internacional lo que constituye un reto en sí mismo.

Diez años de sistematización de la cooperación han consolidado la dirección y las metas que busca alcanzar el país con la CSS ofertada. En ese sentido, entre las características que la distinguen de la tradicional Norte-Sur en lo referente a la apropiación y la responsabilidad mutua son la flexibilidad en los cronogramas, la adaptación del conocimiento o experiencia al contexto local y la innovación metodológica. Colombia ha sabido integrar estos elementos a las etapas de proyecto a través de la definición conjunta de necesidades y objetivos con enfoque en la demanda, la alianza político-técnica en las fases del proyecto y la realización de talleres y ejercicios de fortalecimiento de capacidades. Estos aprendizajes se han extraído, principalmente, de la ejecución de las Comisiones Mixtas, lo que ha facilitado que cada actor comprenda y asuma su responsabilidad en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación.

Se considera que las mejoras futuras en esta metodología residen en su adaptación de acuerdo con la capacidad de respuesta de los socios demandantes al modelo propuesto por Colombia y el ajuste en los métodos de captación de la inversión pública y privada en materia de cooperación internacional a medida que se avance en la proyección del gasto.

Un elemento relevante que destaca en los últimos años es la paulatina inclusión de actores públicos y privados, administraciones regionales y la sociedad civil en general en la producción de conocimiento conjunto. “Saber Hacer Colombia” es, en efecto, resultado de la promoción de un *know-how* tradicional que busca inspirar a otros proyectos y actores en las modalidades Triangular y regional.

En los últimos cuatro años se acumula una producción y sistematización de la información que comienza a tener mayor consistencia interna lo que permite consolidar el método de recogida de información y presentación; sin embargo, existen diversas fuentes que reportan información que no necesariamente coinciden entre sí lo que provoca dificultades metodológicas. Si bien la diversidad de prácticas y modalidades colombianas enriquecen el corpus de la CSS, ello puede ir en detrimento de la combinación de resultados a la hora de comparar las cifras colombianas con las del resto de países en desarrollo.

Colombia ha sido reactiva, respondiendo al mandato de las Naciones Unidas sobre la importancia de intercambiar conocimientos para desarrollar capacidades (A/73/321)⁷. Su metodología es muestra de esta interiorización normativa y la búsqueda de consenso respecto al aprendizaje Sur-Sur y la coordinación

⁷ Véase *Estado de la cooperación Sur-Sur. Informe del Secretario General* (A/73/321).

de políticas para acelerar el desarrollo sostenible. La propuesta de metodología de valorización de la CSS tiene buenas probabilidades de replicabilidad al menos en el contexto latinoamericano.

La APC-Colombia ha puesto de relieve la necesidad de centrarse en un enfoque basado en la demanda, con una adecuada planeación y ruta definida. Esto busca guiar iniciativas con objetivos más abarcadores e integrales tanto a nivel nacional en su modalidad Col-Col, como en la construcción conjunta de líneas de acción con los países socios.

El fortalecimiento de las relaciones de la APC-Colombia con la CEPAL permitirá difundir esta metodología a través de talleres de capacitación en el continente, como una experiencia digna de ser replicada por otros países. Ello no implica una asunción acrítica de la propuesta colombiana, sino tomar de esta los elementos que mejor contribuyan a los procesos nacionales de valorización de la CSS. Un mayor grado de armonización entre las diferentes agencias y organismos encargados de la CSS en otros países, permite acumular aprendizajes nacionales y prácticas e identificar con mayor facilidad sinergias futuras y proyectos de cooperación. De acuerdo con la citada orientación del PABA+40 en el sentido de mejorar los mecanismos de coordinación, difusión de información y valorización de la CSS, los aportes colombianos constituyen una oportunidad para avanzar en esa dirección y hacia alianzas regionales más fuertes y comprometidas con el logro de los ODS.

No obstante, la experiencia colombiana sigue siendo “joven”, lo que lejos de invalidar sus aportes, debería abrir espacio al diálogo y la adaptación también de sus metodologías a las capacidades de producción de indicadores y variables de los socios demandantes. Es evidente que existe un interés en dar cada vez mayor rigor técnico y metodológico a la CSS que se ejecuta. La Hoja de Ruta de la Cooperación Internacional es una muestra del esfuerzo técnico que busca reducir en gran medida las externalidades negativas y factores de riesgo que se deben considerar al momento de implementar iniciativas de CSS.

Una de las grandes ambiciones de la gestión de la CSS es el cumplimiento de los cinco principios de eficacia de la ayuda establecidos en la Declaración de París. El país tiene una tradición de adherir a las buenas prácticas y la CSS no está exenta de la búsqueda de comportamientos ejemplares. Esta voluntad política, unida a una comprensión de la CSS como un pilar fundamental de la política exterior, dejan esperar resultados positivos en el futuro próximo. Entre los desafíos de su propuesta están el nivel de apropiación que sus instituciones sean capaces de adquirir para dejar atrás otras prácticas y avanzar hacia la consolidación de esta herramienta. De igual forma, el éxito de esta metodología requiere que los países socios encuentren los incentivos suficientes para compartir la información financiera, cuantitativa y cualitativa sobre la implementación de las iniciativas conjuntas de CSS.

Otro desafío o incluso innovación a venir podría ser la puesta a disposición del público más amplio del sistema Cíclope, de manera que los actores del desarrollo y la academia puedan servirse de estos datos para realizar análisis actuales y no retrospectivos, una vez cumplido el año natural de cooperación que reporta la APC-Colombia.

En un contexto nacional de construcción de la paz y de transición hacia un mayor control del territorio, el doble rol de donante de CSS y receptor de AOD de Colombia continuará estando presente en el cotidiano de la formulación y gestión de las políticas públicas y la política exterior. En este camino, la CSS seguirá teniendo un espacio valioso para alcanzar los ODS como país y como región.

4. Cuba

Partiendo del análisis de los documentos oficiales y los lineamientos de la política económica y social cubana, se realiza un análisis del marco normativo y legal desde una perspectiva histórica para identificar las continuidades y rupturas en la concepción de esta modalidad de cooperación.

El análisis de las experiencias de Cooperación Sur-Sur bilateral, regional y multilateral cubanas desde 1960 hasta la actualidad, arroja luces sobre las estrategias nacionales de valorización de la Cooperación Sur-Sur. La práctica cooperativa cubana muestra que el país privilegia un modelo cualitativo y de transferencia de conocimientos que se apoya en la defensa y reconocimiento de los principios rectores de la Cooperación Sur-Sur. En Cuba existe una narrativa marcada por el respeto a los principios rectores de la Cooperación Sur-Sur. Este discurso tiene sus antecedentes en el protagonismo cubano en el MNOAL (Movimiento de Países No Alineados) y las estrategias nacionales de desarrollo social, donde la salud y la educación han sido objetivos centrales de la política cubana. En ese sentido, la CSS se encuentra alineada con las políticas públicas puestas en marcha por el país desde los años sesenta.

Se observa una adaptación discursiva de Cuba a las tendencias internacionales en términos de conceptualización. Si bien el país nombraba solidaridad y colaboración a sus acciones de cooperación, en los últimos años ha adoptado los términos propuestos por la comunidad internacional en sus discursos y documentos oficiales. Ello supone en la práctica una apuesta por una cooperación reembolsable y que no genere gastos. Este cambio no solo está condicionado por la influencia de los mecanismos multilaterales, sino también por el impacto del proceso de reforma económica y el contexto internacional cambiante y hostil para Cuba.

Entre los retos del sistema de CSS cubano está la construcción de un marco legal y normativo adaptado a la riqueza de su oferta de cooperación. Si bien el país ha comenzado a dar sus primeros pasos hacia una nueva Ley de Cooperación Internacional, la resolución que, hasta el día de hoy, regula esta modalidad no se dirige a orientar la cooperación ofertada, sino la recibida.

Cuba ha puesto énfasis en la transferencia de conocimientos desde sus primeras misiones internacionales y envío de profesionales a los países receptores. La CSS cubana ha sido pionera en la concepción de un modelo que busca ser durable y sostenible en el tiempo. No ha escatimado en ofrecer su método de manera solidaria, lo que le ha valido reconocimiento internacional⁸ en múltiples ocasiones y legitimidad en materia de salud y educación.

5. Jamaica

Jamaica tiene una larga historia de compromiso con la cooperación Sur-Sur⁹. Desde la década de 1970, la política exterior y la diplomacia de Jamaica han adoptado relaciones con otros socios del Sur. El país se ha enfrentado históricamente a múltiples desafíos de desarrollo socioeconómico y se ha acercado a la CSS como una valiosa fuente de cooperación técnica, aprendizaje y oportunidad para acceder y compartir ideas e innovadores desarrollos. Jamaica ha creado una red amplia y extensa de socios Sur-Sur en África (Sudáfrica, Nigeria, Ghana y Botswana, entre otros), en la Región de Asia y el Pacífico, incluidas India,

⁸ Las brigadas del contingente médico cubano “Henry Reeve” recibieron el Premio de Salud Pública en Memoria del Dr. Lee Jong-Wook, otorgado por el Consejo Ejecutivo de la Organización Mundial de la Salud (OMD), en reconocimiento a su labor solidaria internacional en el enfrentamiento a desastres naturales y epidemias graves.

⁹ Jamaica también tiene una fuerte presencia diplomática en los foros de desarrollo multilateral.

China, Filipinas, los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID) del Pacífico y América Latina y el Caribe.

Jamaica se destaca por su capacidad institucional en el ámbito de la planificación social y económica, la recopilación de información y generación de datos, así como el monitoreo de programas y proyectos.

De acuerdo con información disponible es posible afirmar que en Jamaica el valor monetario asociado a la mayoría de las actividades de CSS es relativamente pequeño en comparación con los flujos de recursos bilaterales o multilaterales de los países desarrollados. China representa la mayor parte de los recursos financieros. El impacto de la CSS es más visible y más fácilmente cuantificable para ciertos sectores como el sector salud, energía, el estímulo de ciertas áreas del comercio regional y la creación de capacidad de política social. Sin embargo, una gran parte de la CSS (cooperación técnica, intercambios de conocimientos) sigue sin ser cuantificable. Ésta es una oportunidad para que se desarrollen o adapten fórmulas apropiadas en el contexto de Jamaica.

En el país la recopilación y el registro de datos y el cálculo de las entradas y gastos de recursos siguen siendo limitados, aunque se han realizado esfuerzos para mejorarlos y ampliarlos a lo largo de los años. La actividad resultante de los acuerdos formales bilaterales o multilaterales se registra manualmente si implica el compromiso explícito de los recursos financieros y la información está disponible. El valor de la experiencia profesional y el desarrollo de los recursos humanos aportados a través de los intercambios de CSS no está completamente cuantificado, así como tampoco se han desarrollado herramientas estadísticas para calcular los efectos multiplicadores de dicha experiencia en el desempeño de los servicios de salud y educación del país u otros sectores. Jamaica participa en proyectos de CSS, generalmente en una modalidad de costo compartido. A modo de ejemplos, con México, bajo la modalidad de costo compartido, comienza el nuevo ciclo de cooperación bilateral en 2020-2021 y con Cuba, Jamaica entrega estipendios para sus estudiantes y cubre viajes, vivienda y salarios para los profesionales cubanos de salud y educación, asignados al país.

Los datos presupuestarios involucrados en los ejercicios de costos compartidos y en la provisión de cooperación técnica de Jamaica a otros países no se registran ni se publican, pero deberían estar disponibles —a lo menos parcialmente— en los presupuestos de los ministerios y departamentos relevantes del gobierno. Tampoco existen metodologías para estimar el valor de la contribución de los intercambios de CSS que incluyen el intercambio de conocimientos, creación de redes, mayor visibilidad internacional, acceso a nuevos recursos como prácticas innovadoras, enfoques y tecnologías¹⁰.

Jamaica tiene una historia de fuertes alianzas con muchos países de América Latina y el Caribe. El número y la frecuencia de tales compromisos han aumentado constantemente desde principios de la década de 1990, en línea con la proliferación de organizaciones regionales e iniciativas de cooperación en la región. La CSS ha sido más prominente en las áreas de salud, educación, entre otras áreas de política social, pero también ha mantenido cooperación en política energética, desarrollo agrícola, desarrollo cultural, seguridad, mitigación del cambio climático y desarrollo de resiliencia ante desastres naturales, así como fortalecimiento de la administración pública. Sus experiencias más significativas de CSS, en la región, han sido con Cuba, Venezuela y México, esto si se tiene en cuenta la longevidad, alcance, escala de la cooperación, evolución de acuerdos estructurados y alianzas estratégicas con organizaciones multilaterales.

¹⁰ El desarrollo de una fórmula para cuantificar los costos de la asistencia técnica en Jamaica, entre otras cosas, implicaría asumir costos de insumos básicos, como horas de capacitación, costos de transporte, entre otros.

En Jamaica, en términos de la gobernanza de las asociaciones bilaterales de CSS, las comisiones conjuntas son el principal mecanismo empleado. Funcionan como instrumento efectivo para la revisión periódica y evaluación conjunta de la cooperación, así como para la toma de decisiones en cada nuevo ciclo bilateral de CSS. Por ejemplo, la Comisión Binacional Jamaica-México se encuentra ahora en su noveno ciclo trianual consecutivo.

Las agencias multilaterales que actúan en el estímulo y apoyo de la Cooperación Triangular han sido fundamentales para Jamaica. Entre ellas destacan las Naciones Unidas, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. Asimismo, los procesos multilaterales de la Agenda 2030 y la alineación del Plan Nacional de Desarrollo Visión 2030 de Jamaica con los ODS, han influido progresivamente en el enfoque de muchos programas de CSS. De acuerdo con entrevista al Punto Focal Nacional de Cooperación en Jamaica (PIOJ) Jamaica ha estado trabajando con las agencias de las Naciones Unidas, incluida la CEPAL y con países socios en América Latina, en la creación de capacidades para la recopilación de datos e implementación de los sistemas de monitoreo y evaluación destinados a dar cuenta del progreso de sus ODS.

Jamaica tiene un papel emergente como proveedor de CSS, principalmente en el contexto regional. Pero también tiene en un par de iniciativas significativas con socios africanos. Los funcionarios jamaíquinos son conscientes tanto de los desafíos como de las oportunidades de ser clasificado como un país de ingreso medio. Por un lado, el país todavía tiene graves vulnerabilidades ambientales, sociales y económicas, así como, con frecuencia, se ve afectado por desastres. Al igual que Barbados y muchos Pequeños Estados Insulares en Desarrollo del Caribe, la clasificación de ingresos medios excluye a Jamaica de la mayoría de las fuentes de financiamiento para el desarrollo en condiciones favorables. Por otro lado, también ha estimulado un mayor interés en el potencial de las asociaciones Sur-Sur para la cooperación económica y las modalidades de financiación innovadoras y no tradicionales. Ser considerado como país de ingreso medio, unido a los esfuerzos para gestionar sus desafíos, ofrece a Jamaica una mayor visibilidad y oportunidades para acceder a contactos, mostrar fortalezas, áreas de buenas prácticas. Cabe destacar que Jamaica ha sido destacada por sus buenas prácticas por distintas agencias multilaterales tales como el Banco Mundial.

Jamaica aún tiene grandes desafíos relacionados con la CSS. Estos incluyen la capacidad limitada de sus instituciones para rastrear el conjunto de las actividades de cooperación técnica, así como dificultades para calcular, con precisión, los insumos, productos, resultados e impactos de la CSS que pudieran representar completamente el valor que ésta alcanza en Jamaica.

6. Paraguay

En Paraguay, país que está trabajando (2019) en la implementación de su futura agencia de cooperación internacional de modo de brindar ayuda a otros países en campos donde tiene experiencia acumulada y Uruguay, cuya agencia de cooperación Internacional (AUCI) tiene casi 10 años de funcionamiento, comparten ciertas realidades como trabajar con recursos de la cooperación escasos y, en consecuencia, orientados más a la acción que a la inversión institucional o el desarrollo organizacional. Ambos países tienen instituciones jóvenes que aún no consolidan sistemas de medición de resultados y evaluación de políticas públicas en general.

El estudio de Paraguay se presenta a través de seis secciones sustantivas que destacan la evolución de la cooperación internacional, desde el asistencialismo a la cooperación para el desarrollo; los avances hacia el fortalecimiento de la horizontalidad en la cooperación; los hitos de la cooperación horizontal; la CSS como una institucionalidad que busca fortalecerse; casos emblemáticos de CSS y; la política de cooperación internacional.

El estudio de Paraguay destaca que, en el país, la cooperación internacional al desarrollo solo recientemente ha tenido un desarrollo significativo ayudada, entre otros, por la participación de sus autoridades y profesionales técnicos en espacios regionales y extrarregionales. Su incipiente progreso hace que el país se encuentre en proceso de definición de su rol dual en el marco de CSS como paso previo a la adopción de una definición teórica y operacional, multidimensional, que permita su valoración.

El estudio destaca que Paraguay, en 2016, estableció los mecanismos de coordinación interinstitucional entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de Planificación para la gestión de la cooperación. Asimismo, definió las rutas para la solicitud de cooperación, así como para la identificación de oportunidades y diseño de propuestas de cooperación por parte de los distintos organismos del Estado. El estudio concluye que Paraguay todavía requeriría fortalecer la convicción del Estado respecto de reconocer sus capacidades exportables y la importancia de sostener una oferta de cooperación. Debido a lo anterior Paraguay no contaría con un proceso de valorización de su CSS. Sin embargo, de acuerdo con entrevistas con autoridades y profesionales del área, la valoración de la CSS del Paraguay debiera trascender la interpretación restrictiva y apuntar a incorporar métodos mixtos cualitativos y cuantitativos para cuantificar, así como evaluar y valorar acciones que ayuden a la toma de decisiones de las políticas nacionales y de su proyección internacional.

A pesar del incipiente desarrollo de la CSS en Paraguay, el estudio destaca dos buenas prácticas que podrían ser compartidas con otros países. En primer lugar, se menciona el Sistema de Monitoreo de Recomendaciones de Derechos Humanos (SIMORE) porque ha colocado al país en el ámbito multilateral como oferente de una cooperación de calidad. Actualmente es compartido con 6 países y con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y debe ser sometido a una evaluación de impacto con el propósito de establecer su contribución significativa al logro del respeto a los Derechos Humanos. El segundo caso se trata de la primera experiencia de alianza público-privada de Paraguay para la CSS que puso en valor el ODS 17 de la Agenda 2030 referido a “Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”. Esta segunda práctica compromete a la Fundación Paraguaya y su trayectoria de más de 25 años como oferente activo de cooperación en más de 20 países y al Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay, quienes han incluido en el catálogo de oferta de cooperación programas como el Semáforo de Eliminación de Pobreza, las Escuelas Autosostenibles, la Educación Emprendedora y las Microfinanzas con enfoque social.

7. Uruguay

El estudio de Uruguay se presenta a través de cuatro secciones sustantivas. En la primera de antecedentes se expone la consolidación del sistema de cooperación internacional para el desarrollo y se entregan apuntes sobre el desarrollo institucional de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en América Latina. La segunda sección está dedicada a la caracterización de la Cooperación Sur-Sur de Uruguay e identifica sus características generales y las principales áreas de cooperación en el rol dual de Uruguay. La tercera sección aborda el debate sobre la valorización de la CSS y la visión de Uruguay. Por último, en la cuarta sección, se presentan las conclusiones.

Uruguay nos presenta el caso de un país, a diferencia de Paraguay, que ha avanzado más en la reflexión e implementación de un sistema de valoración de su Cooperación Sur-Sur. De acuerdo con el estudio, Uruguay, así como de gran parte de la región, ha sido crítica respecto de la posibilidad de adherir a un sistema tradicional de valoración de la cooperación cuyo criterio es la cuantificación de recursos económicos involucrados. Por el contrario, Uruguay ha sostenido que lo fundamental no sería el volumen

cuantitativo de la cooperación, sino su valor añadido a una agenda inclusiva, innovadora, de derechos, que tenga en el centro el desarrollo sostenible, entre otros.

Para Uruguay el esfuerzo de sistematización de la CSS debe construirse sobre procesos liderados desde América Latina y el Caribe y no en base a métodos importando del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, entre otros, así como tampoco debe tener como centro de preocupación la cuantificación monetaria. A pesar de lo anterior, el estudio indica que en Uruguay se tiene conciencia que es necesario medir o valorizar la cooperación para ser eficientes y tomar decisiones de forma más transparente, en base a datos objetivables, análisis y lecciones aprendidas, entre otros. En el estudio se sostiene, a partir de entrevistas, que la falta de evidencia empírica, de datos duros, respecto de los montos movilizados y la falta de voluntad política de los países del Sur Global por transparentar los esfuerzos presupuestales vinculados a la CSS, son obstáculos para la región a la hora de discutir, regionalmente o con socios extrarregionales, alternativas para la cooperación al desarrollo.

El estudio de Uruguay nos ofrece las opiniones de expertos acerca de las expectativas de la participación de América Latina y el Caribe en el concierto internacional, en la redefinición de la gobernanza de la cooperación internacional, para lo cual es fundamental relevar su experiencia. También el estudio destaca, a partir de las opiniones de especialistas, que PABA +40, la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur y Triangular, puede ser una ventana para revitalizar el espacio de las Naciones Unidas para la gobernanza de la Cooperación Internacional al Desarrollo en general y de la CEPAL en particular a escala regional que, entre otros, puede servir para promover la construcción voluntaria de metodologías, no vinculantes, para facilitar la creación de sistemas de información y el intercambio de conocimiento y prácticas compartidas en Cooperación Sur-Sur.

8. Venezuela (República Bolivariana de)

En el texto se realiza una revisión de la evolución histórica del marco normativo de la cooperación tomando como punto de partida la Ley de Cooperación Internacional de 1958. Este análisis busca explicar las metodologías de valorización de la CSS venezolana. Considerando que la narrativa estatal en esta materia hace énfasis en los principios rectores de la CSS, el análisis se estructura a través de la operacionalización de estos principios en los programas, convenios, acciones y proyectos de cooperación ejecutados por Venezuela. En ese sentido, el estudio se centra mayormente en la política de cooperación impulsada en las dos últimas décadas y, por tanto, en sus aspectos ideológicos, estratégicos, económicos y políticos con el objetivo de efectuar una evaluación crítica de la cooperación ofertada por el país, así como sus aportes a los modelos de cooperación regionales.

El estudio concluye que la CSS de Venezuela (Rep. Bolivariana de) emplea diversos instrumentos y modalidades como la técnica, la económica y la energética. Esta última es resultado de las condiciones materiales del país y una diplomacia petrolera que ocupa un lugar privilegiado en la planificación de la economía y la proyección internacional. No puede ser de otra manera puesto que las principales fortalezas que posee el país se concentran en el sector petrolero y energético. La renta petrolera le permite a Venezuela establecer vínculos comerciales y promover proyectos sociales. Dentro de la cooperación energética destacan instrumentos como la transferencia tecnológica, el desarrollo de infraestructuras, becas y donaciones directas. En lo que respecta al petróleo, el mayor auge de la CSS venezolana tuvo lugar en los primeros años de 2000 gracias a un contexto regional e internacional favorecedor que permitió ensanchar los objetivos de política exterior.

El discurso de respeto a los principios rectores de la CSS no ha impedido que la política exterior venezolana se haya concretado a través de acciones y proyectos de cooperación internacional relativamente planificadas en los planes socialistas de la economía. Si bien estas acciones han buscado agrupar a los países del Sur Global y dotarlos de protagonismo en el escenario internacional, no están exentas de pragmatismo económico.

El cambio de modelo global a uno pluripolar incentivado por la CSS venezolana ha aumentado la presencia del Sur en el ámbito internacional dotándola de estrategias novedosas e innovadoras que se separan de los mecanismos financieros tradicionales. Entre estas estrategias se encuentran las alianzas con otras regiones como África y potencias emergentes como lo es China¹¹.

Venezuela ha buscado crear un modelo propio de cooperación en donde los países en desarrollo puedan complementar sus economías y diseñar sus propios mecanismos de compensación comercial. Este modelo, dadas sus características y la mención al ideario de Simón Bolívar y su legado en el continente, puede denominarse un modelo bolivariano de CSS, donde la cooperación financiera se considera un instrumento complementario de la cooperación técnica y un medio para crear capacidades.

Por último, el estudio concluye que, para avanzar en el proceso de armonización de la CSS, es fundamental que Venezuela de visibilidad a las cifras anuales de la cooperación ejecutada y en esta tarea Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) cumple un rol central. PDVSA en la actualidad es la única institución pública que publica la cuantifica de los montos desembolsados por concepto de proyectos sociales ejecutados. La producción de estas estadísticas muestra estabilidad desde 2009.

¹¹ En septiembre 2018, China y Venezuela firmaron 28 nuevos convenios en materia de ciencia y tecnología, petróleo, minería, economía, seguridad y salud. China, a través de su Banco de Desarrollo, ha otorgado más de 60 mil millones de dólares en préstamos a Venezuela.