

# Una Nueva Fertilización Cruzada

## La Cooperación Sur-Sur como oportunidad para la Cooperación Universitaria al Desarrollo

Joaquim Tres<sup>1</sup>

### 1. El Sur emergente y la nueva cooperación Sur-Sur

Las consecuencias económicas, políticas y sociales de la crisis financiera de 2008 iniciada en EE.UU., pero que pronto contagió a Europa Occidental, son los síntomas más evidentes de la consolidación de un mundo multipolar. A partir de estas consecuencias, los países desarrollados deben ceder una parte importante de su hegemonía a los grandes países emergentes, cuyas economías crecen a un ritmo acelerado en términos históricos y en comparación con el crecimiento de las economías desarrolladas. El reconocimiento de este mundo multipolar ha desembocado en la construcción de una nueva arquitectura de gobernanza económica global, cuya manifestación más evidente es la creación del G-20, compuesto por las economías desarrolladas, los BRICS y otras grandes economías emergentes de todas las regiones del mundo<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Especialista líder en integración y comercio del Banco Interamericano de Desarrollo en Washington DC. Posee un MPhil en economía del desarrollo del Institute of Development Studies-Sussex, del que ha sido miembro de su *Board of Trustees*. Ha sido Coordinador General de la Cooperación Española en México, Bolivia, Guatemala desde 1993 y 2005.

La información y opiniones vertidas en esta comunicación son exclusivamente del autor y no expresan ni implican el aval del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de ninguno de sus países miembros.

El autor agradece a Matthew Shearer por su colaboración en la búsqueda de datos y la elaboración de los gráficos que contienen datos estadísticos que provienen de UN COMTRADE y del CAD de la OCDE.

<sup>2</sup> El G-20 se estableció en diciembre de 1999 a raíz de las crisis financieras de finales de la década de 1990 y a partir del reconocimiento de que los países en desarrollo no estaban adecuadamente representados en las deliberaciones y la gobernanza económica global. Está compuesto por los ministros de finanzas y gobernadores de bancos centrales de Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea, EE.UU., Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica, Turquía y la UE, al que se han sumado recientemente otros países como España.

El acrónimo BRIC fue acuñado en 2001 por Jim O'Neil, economista jefe del banco de inversión Goldman Sachs, agrupa a Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. Es previsible que su tamaño económico sea mayor que las seis mayores economías desarrolladas del mundo en 2032. China es ya la segunda potencia económica mundial y se espera que su PIB sea mayor que el de EE.UU. para el 2016 de acuerdo a la previsión del FMI, mucho antes de lo que se había anticipado, por lo que, de seguir las tendencias actuales, los BRICS podrían alcanzar a las economías desarrolladas mucho antes de lo que anticipó Jim O'Neil en 2001.

La importancia de los BRICS y las economías emergentes va más allá de la constitución del G-20. Los BRICS representarán en 2015 1/5 de la riqueza y las exportaciones globales y desde 2009 realizan una cumbre anual para deliberar sobre aspectos económicos y políticos globales. La crisis de la deuda soberana en la periferia de la eurozona, lastrando a la totalidad de los diecisiete miembros de la unión monetaria y la correspondiente búsqueda de soluciones viables, muy posiblemente necesitará la participación financiera de algunos BRICS como Brasil y China en el Fondo Europeo de Estabilización Financiera e implicará que éstos impongan sus condiciones financieras como en su día el Club de París lo hizo con los países en desarrollo<sup>3</sup>. Este panorama erosiona, sin duda alguna, el concepto de la dimensión Norte-Sur en las relaciones internacionales utilizado desde el periodo de descolonización de postguerra prácticamente hasta nuestros días.

El surgimiento de la cooperación Sur-Sur (CSS) debe comprenderse en este marco más global del papel clave para el mundo de los BRICS y otras economías emergentes y que es muy diferente a la primera encarnación de la CSS a partir de la Conferencia de Bandung, Indonesia, (1955) y que dio paso al Movimiento de Países No-Alineados frente a la dimensión Este-Oeste, que caracterizó la Guerra Fría. Aquella CSS se caracterizaba sobre todo por la cooperación política y por la búsqueda de planteamientos comunes entre los participantes y alternativos a la dinámica de la Guerra Fría, por el desarrollismo de la inversión en capital físico. Sin embargo, los flujos económicos y comerciales entre el Sur era muy limitados.

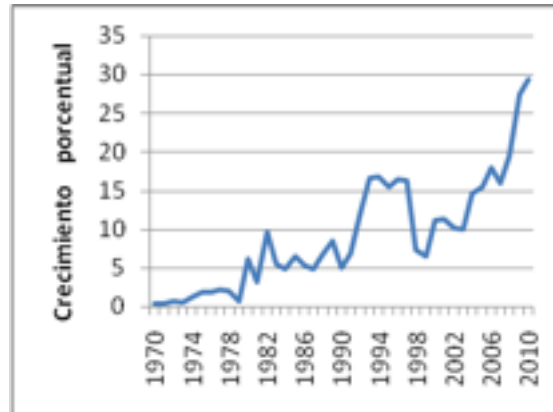
En cambio, la CSS que emerge en el siglo XXI surge como parte del empoderamiento económico de un notable número de potencias económicas emergentes de países del Sur y por unos flujos comerciales y financieros muy significativos que involucran al Sur, que se han acelerado en los últimos cinco años. El gráfico 1 muestra el porcentaje de la inversión directa extranjera (IDE) de los países en desarrollo y las economías en transición sobre el total mundial de flujos de inversión<sup>4</sup>. En 1970 era prácticamente imperceptible a representar el 25 por ciento del total en 2008, aunque en los últimos cinco años prácticamente se dobló, acelerando su dinamismo.

**Gráfico 1**  
**IDE de Países en Desarrollo y en Transición**  
**(% del Total Mundial 1979-2010)**

---

<sup>3</sup> .El Club de París reúne a los países acreedores de deuda pública.

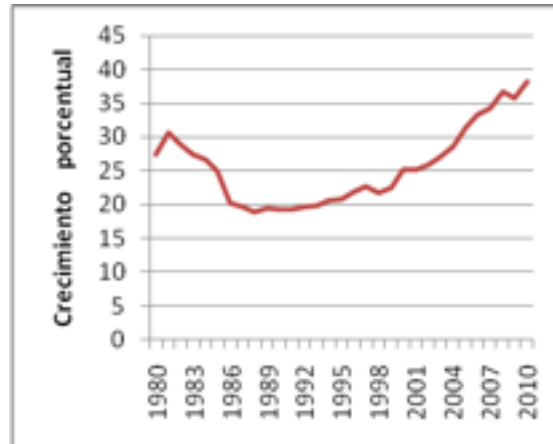
<sup>4</sup> Convencionalmente, se denomina a los antiguos países socialistas “economías en transición” hacía la economía de mercado.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de UN COMTRADE

Las exportaciones de las economías emergentes y en desarrollo al resto del mundo también crecieron, aunque más lentamente que la inversión. Entre 2004 y 2010 pasaron del 29 por ciento al 38 por ciento (Gráfico 2). Entre este aumento de flujos del Sur, hay que destacar que en 2009, China se convirtió en el primer socio comercial de Brasil y Chile y en el segundo de Perú. No se trata de casos aislados, ya que China es un socio comercial privilegiado en otros países de América Latina y en otros países en desarrollo de otros continentes. Los países de América del Sur se caracterizan por ser exportadores de materias primas y alimentos que, tradicionalmente, se exportaban a EE.UU. y Europa. Sin embargo, el despegue industrial de China y otros países del Este Asiático, les ha convertido en clientes tanto de materias primas minerales como de alimentos. Este aumento se explica por el descenso de la demanda de las economías desarrolladas y por la complementariedad de Sudamérica y la industrialización de los países de Asia. El comercio con la India, aún exíguo, ya empieza a cumplir también con el mismo patrón de complementariedad.

**Gráfico 2**  
**Exportaciones al Resto del Mundo de Países Emergentes y en Desarrollo**  
**(% del Total Mundial)**  
**1980-2010**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de UN COMTRADE

Los flujos financieros de la CSS están subrepresentados aún por los datos disponibles de AOD que ofrece el Comité de Ayuda Oficial al Desarrollo de la OCDE (CAD). Los flujos de ayuda oficial al desarrollo de los países que no son miembros del CAD representan menos del 5 por ciento de la AOD mundial total de USD 165.000 millones, situándose en aproximadamente USD 7.000 millones en 2009, como muestra el área oscura en el gráfico 3. Sin embargo, un análisis más desagregado muestra que el crecimiento de la CSS entre 2001 y 2009 se ha multiplicado ocho veces, utilizando como año índice 2001 (Gráfico 4).

**Gráfico 3**

**AOD Total y de Países no-CAD, 1980-2009**

**Gráfico 4**

**Crecimiento AOD Países no-CAD, 1995-2009**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CAD de la OCDE <http://stats.oecd.org/qwids>

De acuerdo al *Financial Times* (17 de enero de 2011), el *China's Development Bank* y el *Export-Import Bank* prestaron en conjunto USD 110.000 millones entre 2009 y 2010, USD 10.000

millones más que el Banco Mundial en dos de sus ejercicios record por la crisis financiera. Estos flujos de préstamos hacia países del Sur no quedan representados en los datos del CAD, algo que también sucede con las actividades financiación de otros países emergentes que no reportan al CAD. A esta subrepresentación también contribuye en menor medida el hecho de que las actividades de la CSS tienden a ser menos costosas por el precio de los bienes y servicios en los países en desarrollo en comparación con los de los donantes tradicionales.

## **2. La incidencia de la CSS en la narrativa de cooperación para el desarrollo**

Esta intensificación de las relaciones económicas entre países del Sur se está dotando de mecanismos de diálogo político y también de unos cauces de cooperación para el desarrollo, que no se habían conocido en la época del Movimiento de Países No-Alineados. Estos cauces emergentes de cooperación están obviamente liderados desde el Sur, con un papel muy activo de países de renta media (PRM) entre los que destacan Colombia, México e Indonesia, se enfocan en el desarrollo de capacidades, el avance en el desarrollo, elaboran su doctrina a partir de casos prácticos basándose en lecciones que ofrecen las experiencias y se enfocan en generar una agenda de desarrollo más inclusiva, eficaz y horizontal, la aplicación del Programa de Acción de Accra (PAA) (2008), según las conclusiones del Evento de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur y Desarrollo de Capacidades (Bogotá, 2010).

El compromiso de la CSS de aplicar el PAA merece una atención especial porque se centra en la calidad y la eficacia de la ayuda. El PAA representa el compromiso para la aceleración y la profundización del contenido de la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda (2005) y reclama previsibilidad de las inversiones externas en desarrollo en un plazo temporal de 3 a 5 años para evitar la volatilidad de los flujos de inversión en función de los vaivenes en políticas y presupuesto de los donantes, solicita que se utilicen los sistemas nacionales de los países destinatarios para gestionar la cooperación, mejora la idea de condicionalidad para que se centre en los objetivos de desarrollo del país receptor y exige desligar la ayuda a las exportaciones de los donantes con el fin de reducir los costos de las adquisiciones al abrirlas a concurso internacional.

A partir de este compromiso de aplicar el PAA, la CSS comienza a incidir en el debate internacional sobre la calidad de la ayuda, evitando la confrontación con los donantes tradicionales y se ofrece no como una alternativa si no como un complemento a la cooperación tradicional Norte-Sur. Esa posición conceptual y estratégica está teniendo un impacto positivo en la narrativa de la efectividad de la ayuda oficial al desarrollo hasta hace poco sólo pensada desde los países donantes de la OCDE y agrupados en torno al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). Esta influencia de la CSS en la nueva narrativa se consolidará con su inclusión en la

agenda del IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (Busan, Corea, noviembre 2011), que mejorará la arquitectura de la cooperación internacional al desarrollo. En Busan, se dedicará una plenaria al bloque temático de CSS y cooperación triangular (CTr)<sup>5</sup>. La CSS se ha dotado de un Grupo de Trabajo que tiene también apoyo de bancos multilaterales incluidos el Banco Asiático de Desarrollo (ADB, por su sigla inglesa), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, entre otros organismos multilaterales. Este Grupo de Trabajo se centra en adaptar los principios de la eficacia de la ayuda, enriquecerla con las experiencias de CSS y en identificar las complementariedades entre la CSS y la que ofrecen los donantes tradicionales. Este Grupo de Trabajo ha asegurado que la CSS y CTr estará presente en los debates y Declaración de Busan y tiene voluntad de continuidad después del IV Foro para que se pueda implementar los elementos surgidos del debate de Busan.

Un aspecto importante a resaltar para la creación de un bloque temático de CSS y CTr es que ambas enriquecen de forma sustancial la cooperación para el desarrollo en general, aportando una mayor diversidad de modalidades, formas transformadoras de aprendizaje entre los países participantes y una mejor adecuación institucional que la AOD tradicional.

### **3. El apoyo del BID a la CSS: el caso de la promoción de bienes públicos regionales**

El BID presta un importante apoyo a la CSS. En primer lugar, porque financia la cooperación que ofrece a sus países miembros prestatarios de América Latina y el Caribe gracias a las amortizaciones de los créditos de éstos. En sí, esta es una forma muy importante de CSS y toda aquella actividad financiada con fondos no reembolsables del Banco constituye CSS. Además existen algunos países de la región que establecieron fondos fiduciarios para ser administrados por el Banco para beneficiar a otros países de América Latina y el Caribe. Otros, han contribuido a fondos multidonantes también administrados para el BID que otorgan recursos no reembolsables a los países en vías de desarrollo de la región. En este apartado, sólo se hace referencia a la Iniciativa de Bienes Públicos Regionales, aunque el BID realiza otras intervenciones Sur-Sur.

Entre los instrumentos del BID para el apoyo de la CSS se encuentra una Iniciativa singular para la promoción de bienes públicos regionales establecida en 2004 que consiste en ofrecer recursos no-reembolsables para que los países de la región puedan hacer frente a desafíos de desarrollo

---

<sup>5</sup> El proceso de mejora en la eficacia de la ayuda se inicia con el Consenso de Monterrey (2002) y continua con la Declaración sobre la Armonización de la prácticas de los donantes tradicionales en el I Foro de Alto Nivel (Roma, 2003), la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda en el II Foro de Alto Nivel, el Plan de Acción de Accra para profundizar y acelerar los principios de la Declaración de París en el III Foro de Alto Nivel (2008), desembocando en el IV Foro de Alto Nivel de Busan (noviembre 2011), en el que se analizará el camino recorrido desde la Declaración de París y se incluirán temas clave como la CSS y la CTr.

compartido mediante la acción colectiva (o cooperación regional) que añade valor a intervenciones meramente nacionales. La Iniciativa otorga financiamiento para que agentes sectoriales de un mínimo de tres países produzcan y consuman colectivamente el bien. La Iniciativa se enfoca en bienes públicos regionales que se encuentran en una fase temprana de su desarrollo y tienen el potencial de generar beneficios compartidos y generar externalidades positivas. En resumen, el BID ofrece incentivos para que los países participantes en los proyectos identifiquen colectivamente retos comunes de desarrollo como desastres naturales, enfermedades o plagas transnacionales o gestión de recursos naturales, cooperen y definan la gobernanza colectiva para producir el bien que luego se utilizará (consumirá) en los países que lo han desarrollado, como ilustra el gráfico 5.<sup>6</sup>

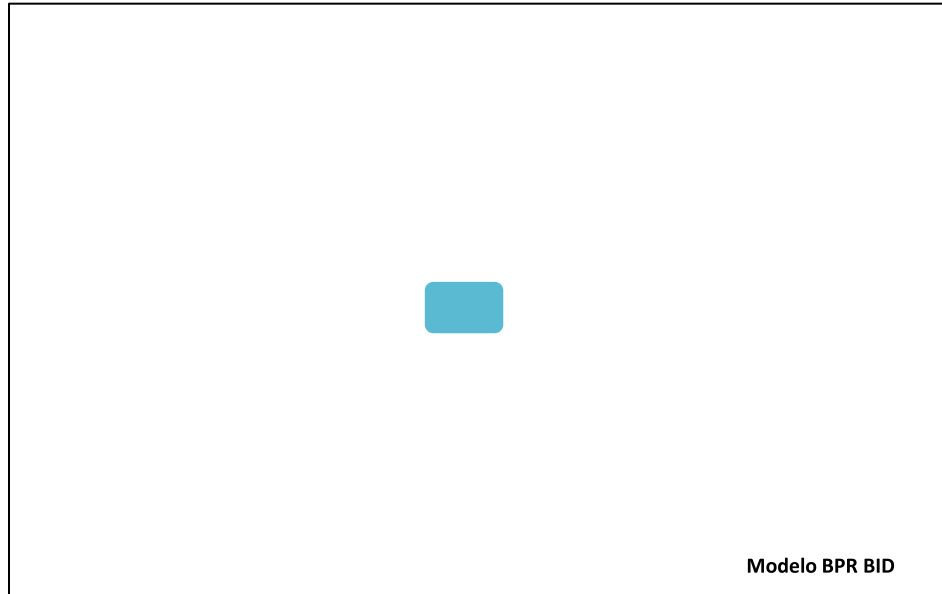
En el círculo de la parte inferior del gráfico 5, se ilustra la fase inicial de diálogo y cooperación para identificar las acciones para encontrar la solución al desafío de desarrollo, según la experiencia de la Iniciativa del BID. De ser seleccionada la propuesta por parte de la Iniciativa, los países participantes producen el bien público regional, que luego se implementa nacionalmente, ilustrado en la parte superior del gráfico. Generalmente, los países que presentan una propuesta de esta naturaleza no tendrían la capacidad de desarrollar la solución individualmente o lo harían a un costo superior. Esta modalidad de CSS aporta originalidad, innovación en la resolución de desafíos y un tipo cooperación horizontal en la que la apropiación de los participantes se convierte en un elemento central. Esta modalidad realiza una aportación cualitativa de América Latina y el Caribe a la CSS.

### **Gráfico 5**

#### **La CSS a partir de la promoción de bienes públicos regionales**

---

<sup>6</sup> La Iniciativa para la Promoción de Bienes Públicos Regionales ha aprobado 80 proyectos, de los que ha finalizado o están en proceso de finalización 20 con unos recursos aprobados de USD 64 millones habiéndose desembolsado USD 32 millones. El promedio de países participantes por proyecto es de 8 y en total han participado en los proyectos más de 500 instituciones de los sectores públicos de la región y 280 de otros socios, incluidas instituciones del sector privado y donantes.



Fuente: Elaboración propia

#### **4. Implicaciones de la CSS para la cooperación universitaria para el desarrollo (CUD)**

¿Qué implicaciones tiene esta nueva CSS para la CUD? La CSS se presenta como un complemento a la cooperación tradicional, ofreciéndose sobre todo como plataforma de cooperación horizontal y el fortalecimiento de capacidades. Es importante resaltar que la CSS se está formulando de manera conjunta con la sistematización de la cooperación triangular (CTr), una modalidad emergente también en la que participan donantes tradicionales, receptores en países en desarrollo, que a su vez se convierten en donantes a otros países del Sur con recursos financieros del donante tradicional.

Estas iniciativas pueden permitir a la CUD actuar en una primera instancia como un donante tradicional (ver el esquema del gráfico 6) y partir de intervenciones de cooperación con el socio inicial que resulten en su fortalecimiento, este socio inicial podrá actuar de manera autónoma con otro socio del Sur, aportando la experiencia y lecciones adquiridas en el proyecto inicial. De esta forma, la CUD se convierte en un apoyo singular a la CSS. El gráfico 6 ilustra esta relación, que ya se está llevando a cabo por algunos donantes tradicionales y en algunas experiencias de la CUD en España. La CUD puede adaptar este modelo a su práctica de cooperación bilateral para ampliar el impacto a través de aumentar la escala (a más países) y maximizar los recursos financieros y humanos a su disposición. Esta modalidad no implica que la CUD pueda seguir trabajando con su socio inicial y participe también de la actividad Sur-Sur.



**Gráfico 6**  
**Esquema de cooperación triangular según practica de JICA**



Elaboración propia

La CSS está influyendo en la nueva narrativa de la AOD global en el marco de la preparación de la IV Cumbre sobre Eficacia de Ayuda de Busan. Entre las múltiples virtudes de la CSS, es importante destacar que ésta será más proactiva en enfocarse en la calidad y eficacia de la ayuda a través de la gestión por resultados, lo que sin duda ayudará a la CUD a mejorar al tener socios más exigentes y a enfocarse en los temas centrales de la agenda mundial de desarrollo agrupada en torno a las Metas del Milenio porque esta es una prioridad de la CSS.

¿Qué puede aprender la CUD de iniciativas de cooperación horizontal como el Programa de Bienes Públicos Regionales? Cuando la CSS resulta en la producción de bienes públicos regionales como los descritos en la sección anterior, la CUD puede obtener importantes beneficios, especialmente si estos bienes son productos de conocimiento. Según la experiencia del BID, la promoción de BPR con su Iniciativa promueve una modalidad de cooperación horizontal Sur-Sur muy incluyente que en general resulta en productos de conocimiento. En los 80 proyectos que se han financiado con esta Iniciativa del BID, se pueden encontrar hasta 270 instituciones, además de las de los países participantes, a países donantes, instituciones académicas y del sector privado u ONG. Esta modalidad de cooperación horizontal tiende a tener unos niveles de apropiación muy elevados porque las instituciones participantes definen la

gobernanza en todo el ciclo del proyecto desde la elaboración de la agenda, los productos específicos y la implementación de los mismos en sus países. Con ello, la CUD puede participar de estas plataformas incluyentes de CSS para contribuir con su conocimiento y, lógicamente, aprender de realidades muy distintas que ofrecen soluciones de desarrollo innovadoras que, con frecuencia, no alcanzan a ser identificados por los canales de producción del conocimiento o los medios de comunicación a los que acceden con dificultad instituciones de los países desarrollados. A pesar de décadas de experiencia y esfuerzos la cooperación Norte-Sur los flujos de conocimiento Sur-Norte aún deben mejorar sustancialmente. En una amplia variedad de temas, los enfoques regionales para afrontar desafíos comunes resultan más eficientes que los enfoques puramente nacionales. Las universidades en España han sido partícipes de miles de proyectos europeos, que han aportado soluciones regionales a desafíos transnacionales. Este aspecto regional de la CSS sin duda tiene un beneficio potencial para la CUD. Una virtud adicional de estos proyectos Sur-Sur de carácter horizontal es que aumentan las posibilidades de sostenibilidad gracias a niveles de apropiación elevados.

## **5. La CSS como una nueva oportunidad para la CUD**

No es una coincidencia que la CSS crezca, se consolide y la lideren países emergentes y de renta media en unos momentos de crisis profunda en países donantes de primer orden y en un aumento de la focalización de los donantes tradicionales en los países más pobres y vulnerables. Sin embargo, este cambio estructural en el que surge con fuerza la CSS puede representar una oportunidad para mejorar la CUD. La CUD a veces actúa con esfuerzos atomizados por la forma en que se obtuvieron los recursos, generalmente limitados. Unos recursos más escasos pueden ofrecer la oportunidad para reforzar los aspectos estratégicos de los fondos universitarios de cooperación combinando la oferta de fondos con la demanda de las propuestas. Los recursos más escasos pueden ayudar a reducir la atomización y promover consorcios de ideas antes de que se elaboren los proyectos de desarrollo. Este fenómeno de consorcios ha ocurrido en convocatorias de donantes bilaterales y autonómicos para ONGD y ha permitido realizar intervenciones con mayor vigor. Los consorcios de ideas pueden permitir la generación de visiones compartidas y el enfoque multidisciplinar que se requieren para afrontar retos de desarrollo entre las diferentes unidades ejecutoras de la CUD.

La restricción de recursos de la CUD y la consolidación de la CSS puede ser una oportunidad también para mejorar en diversas áreas de la gestión de la cooperación que están vinculadas entre sí: la formación de cooperantes, la introducción de iniciativas de gestión del conocimiento sobre las buenas prácticas, y la utilización de nuevas tecnologías a partir de redes sociales y repositorios de información para hacer “más con menos”. Un hilo conductor para este esfuerzo en la mejora es que esta CSS emergente está promoviendo la aplicación de marcos de resultados

para poder rendir cuentas de manera más eficaz y con mayor transparencia a todos aquellos agentes involucrados. Estas mejoras potenciales en la gestión de la cooperación redundan en que un porcentaje superior de la CUD se dedicará a obtener resultados, reduciendo los costos de administración y con todo ello aumentar la calidad. Por tanto, el surgimiento de la CSS y el dinamismo, diversidad y talante abierto de la CUD se están generando una serie de oportunidades de mejora que pueden representar una nueva fertilización cruzada en la cooperación para el desarrollo que puede mitigar el impacto de la reducción presupuestaria que enfrenta la CUD.