

La Cooperación Internacional para el Desarrollo en América Latina en un contexto multiactoral

Documento de Trabajo



Créditos

Editado por:

Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI
Av. José Pardo Nº 261 – Miraflores
Lima - Perú

Dirección Coordinadora:

Dirección de Políticas y Programas

Redacción del Documento:

Fernando Romero Guadalupe en coordinación con el Equipo de Investigación & Análisis del Centro de Pensamiento Estratégico Internacional (CEPEI). El contenido y los comentarios son responsabilidad de los autores.

Primera Edición, febrero 2016

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2016-02038

Nº ISBN: 978-612-46580-6-8

Tiraje: 500 ejemplares

Diseño, diagramación e impresión:

Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora Nº 156 Breña
Lima – Perú

Esta publicación se realizó a solicitud y en coordinación con la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI). El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva del consultor Fernando Romero Guadalupe y del Equipo de Investigación & Análisis de CEPEI, mas no refleja necesariamente las posturas de la APCI.

Índice

Presentación	3
Introducción	4
I. La Agenda 2030 para el Desarrollo Internacional y los actores no estatales	6
II. La Agenda de Acción de Addis Abeba y los actores no estatales	8
III. Los actores no estatales en la Cooperación Sur-Sur de América Latina	10
IV. ¿Por qué deben fortalecerse las relaciones entre los Estados y los actores no estatales en la Cooperación Sur-Sur de América Latina?	16
V. La necesidad de trabajar en ecosistemas multiactores	18
VI. Consideraciones finales	20
Bibliografía	23

Cuadros y Gráficos

Gráfico No. 1: Distribución de los proyectos de Cooperación Horizontal Sur-Sur por dimensión en el 2013	12
Tabla No. 1: Las 10 principales Multilaterales en el 2014	13



◆ Presentación

La arquitectura de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) ha experimentado una serie de cambios durante los últimos años, entre los cuales se pueden destacar una mayor apertura hacia nuevos actores y nuevas formas de asociación entre los sectores público y privado. Dichos cambios actualmente se ven reflejados en las nuevas Agendas Globales de Desarrollo (AGD): la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Agenda del Financiamiento para el Desarrollo y la Agenda de la Eficacia al Desarrollo. En ellas, se resalta que para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) es necesaria una articulación de los actores públicos y privados.

En ese contexto, los actores no estatales, tales como las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), la empresa privada, entre otros, vienen posicionándose en el escenario de la cooperación como fuentes de conocimientos, recursos, capacidades y tecnología. Por ello, su participación representa una importante oportunidad para generar sinergias en torno a la cooperación internacional.

Esto supone un gran desafío para una región como América Latina, la cual se encuentra dando sus primeros pasos hacia la inclusión de estos actores. En los países latinoamericanos, que generalmente presentan niveles relativamente bajos de pobreza monetaria pero que requieren aún de la cooperación para superar brechas de desarrollo significativas, el fomento de alianzas que incorporen a la empresa privada y demás actores, constituye una estrategia de trabajo dirigida a incidir positivamente en aspectos relacionados con la promoción económica, especialmente con la creación de empleos e incremento de ingresos, la estimulación de la innovación y la transferencia de tecnologías.

En ese sentido es relevante estudiar cómo estos cambios afectarán la región. Asimismo, es importante tomar en cuenta que en el contexto de las nuevas Agendas para el Desarrollo; la Cooperación Sur-Sur (CSS), modalidad en la cual la región latinoamericana es referente, se ha posicionado como clave para la implementación de estas. En ese sentido, es necesario entender la relación entre esta modalidad de cooperación y las implicancias de la apertura hacia otros actores del desarrollo.

El presente documento de trabajo *“La Cooperación Internacional para el Desarrollo en América Latina en un contexto multiactoral”* de carácter académico es parte de un conjunto de trabajos sobre la cooperación internacional encargados por la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) a especialistas en la materia, a fin de contribuir al debate sobre la importancia y el rol de los actores no estatales en la nueva arquitectura de la cooperación y sus implicancias en las modalidades de cooperación, particularmente en la CSS. Cabe resaltar que el contenido del documento es responsabilidad exclusiva de los autores, mas no refleja necesariamente la postura de la APCI.

◆ Introducción

Desde inicios del siglo XXI hemos sido testigos de importantes cambios en la arquitectura de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), comenzando por la adopción de una nueva estrategia global para impulsar el desarrollo basada en objetivos acordados globalmente (con sus respectivas metas e indicadores), y yendo hasta los debates sobre la eficacia, la relación entre la cooperación tradicional y la Cooperación Sur-Sur (CSS), así como la actual revolución de datos para el desarrollo, entre otros.

Los cambios que fueron surgiendo a consecuencia de esos procesos incidieron en diferentes ámbitos de la CID teniendo un impacto en cuestiones tan importantes como gobernanza global y regional o el número y naturaleza de los actores involucrados en el desarrollo. Este último aspecto será el foco de este documento, por ello se analizará el rol de los actores no estatales en el marco de las Agendas Globales de Desarrollo, su impacto en América Latina y su incidencia en la CSS que se promueve en la región.

Hoy en día, se ha dado una apertura y reconocimiento de las contribuciones de los actores no estatales, las cuales cumplen diversas funciones que van desde el aporte de recursos tales como tecnología, conocimiento y financieros hasta el seguimiento y monitoreo de las intervenciones para el Desarrollo. No obstante a los cambios descritos, la CSS en América Latina se ha caracterizado por un protagonismo de los Estados y la defensa de su soberanía¹. Esa característica se ha traducido en la práctica de una CSS cuya estrategia de trabajo se encuentra centrada en las acciones y capacidades de los Estados, con participaciones limitadas de otros actores relevantes como la sociedad civil, la empresa privada o la academia.

El contexto de la CID y los compromisos adoptados para su financiamiento, reflejados respectivamente en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA), y en las negociaciones climáticas de la COP 21 realizadas en el 2015, plantean la necesidad de avanzar hacia una mayor inclusión de los actores no estatales en la cooperación internacional, incluyendo a la modalidad de la CSS.

1 El respeto de la soberanía nacional y la no injerencia en asuntos internos son dos de los principios básicos de la CSS, junto con los de horizontalidad, no condicionalidad, trabajo a demanda, solidaridad, reciprocidad, apropiación, gobernanza compartida y beneficio mutuo.

En la actualidad el debate ya no puede limitarse a cuestionar si los actores no estatales deben tener un rol mayor en la CID sino cómo debe ser esa participación. La verdadera pregunta para la región es ***¿Cuál debe ser la relación entre los Estados y los actores no estatales en el marco de la CSS que se realiza en América Latina?***

Teniendo en cuenta lo anterior, se ha preparado este documento que busca dar luces acerca de la dinámica existente entre el Estado y actores no estatales en el marco de la gestión de la CSS en América Latina, así como los desafíos a futuro.

Cabe resaltar que el presente documento se limitará a considerar como actores no estatales a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), a la empresa privada y a la academia. Asimismo, es necesario mencionar que a lo largo del documento, el concepto de empresa privada comprende a las multinacionales, cooperativas y Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs).

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los actores no estatales

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible vincula a la empresa privada, la academia y la sociedad civil en la gran tarea de potenciar su rol como actores responsables en la promoción de un desarrollo sostenible a diferencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los cuales depositaban la responsabilidad de lograr el desarrollo a los Estados.

Si bien no se trata de un documento jurídicamente vinculante, la Agenda 2030 refleja una serie de compromisos públicamente asumidos por los Estados. A estos actores les corresponde, junto a las organizaciones internacionales, encarar la labor de involucrar activamente a los actores no estatales en la implementación de esa agenda en los diferentes niveles: local, nacional, regional y global.

Adicionalmente los actores no estatales han tenido una participación relevante en el diseño de la nueva agenda común de desarrollo, que ha recibido insumos de cada uno de ellos, tal como lo refleja el Informe de Síntesis elaborado por el Secretario General de las Naciones Unidas, el Sr. Ban Ki-moon; presentado en diciembre de 2014 bajo el título de “El camino hacia la dignidad para 2030: Acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta”².

Un primer acercamiento a los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) incluidos en esta Agenda, es el compromiso asumido por los Estados mediante el ODS 17³ denominado “Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”. Este objetivo incluye entre sus metas la de *“alentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas públicas, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las asociaciones”*.

De esta manera la Agenda 2030 ofrece un marco de posibilidades para una mayor inclusión de los actores no estatales en su implementación, monitoreo y seguimiento:

- 2 Disponible en <http://www.un.org/en/ga/search/viewdoc.asp?symbol=A/69/700&referer=http://www.un.org/en/documents/&Lang=S> (último ingreso: 22/09/2015).
- 3 El cual se propone específicamente “Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”. Aunque sus metas están orientadas a señalar de nuevo los medios de implementación para la Agenda 2030, los Estados miembros de Naciones Unidas decidieron conservar este Objetivo para recalcar la importancia del trabajo conjunto entre los diversos actores de desarrollo a nivel nacional, regional y global.

Actores No Estatales en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Para la implementación

- Se declara la construcción de la **Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible**, la cual “facilitará una intensa participación mundial para respaldar el cumplimiento de todos los Objetivos y metas, aglutinando a los gobiernos, la empresa privada, la sociedad civil, el sistema de las Naciones Unidas y otras instancias y movilizandolos todos los recursos disponibles” (párrafo 60).
- Reconocimiento del papel del sector privado (filantropía, multinacionales, PyMEs, entre otros) y de la sociedad civil **en la movilización de recursos financieros**, la creación de capacidad y la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales a países en desarrollo, complementando así las fuentes públicas, nacionales e internacionales, de financiamiento (párrafo 39).
- “La **actividad empresarial**, la **inversión** y la **innovación** privadas son los grandes motores de la productividad, el crecimiento económico inclusivo y la creación de empleo. Reconocemos la diversidad del sector privado, que incluye tanto a las microempresas como a las cooperativas y las multinacionales” (párrafo 67).
- Se exhorta a las empresas “a que empleen su **creatividad** e **innovación** para resolver los problemas relacionados con el desarrollo sostenible” (párrafo 67).
- Se fomentará un **sector empresarial dinámico y eficiente**, protegiendo al mismo tiempo los derechos laborales y los requisitos sanitarios y ambientales de conformidad con las normas y los acuerdos internacionales pertinentes y otras iniciativas que se estén llevando a cabo en esta esfera” (párrafo 67).
- Se crea el **equipo de tareas interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la ciencia, la tecnología y la innovación**, el cual promoverá la coordinación, coherencia y cooperación dentro del Sistema de las Naciones Unidas en estos asuntos en pro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Dicho equipo contará con 10 representantes de la sociedad civil, la empresa privada y la comunidad científica, nombrados por el Secretario General por períodos de dos años, a fin de preparar las reuniones del foro de múltiples interesados sobre la ciencia, la tecnología y la innovación (párrafo 70).

Actores No Estatales en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Para el monitoreo y el seguimiento

- Se hace un llamado al sector privado a aprovechar sus **datos** y ponerlos al servicio de los procesos de **transparencia y rendición de cuentas** de los progresos en desarrollo sostenible, haciendo hincapié en que pueden contribuir a fortalecer los sistemas estadísticos nacionales para “asegurar el acceso a datos de gran calidad, oportunos, fiables y desglosados” (párrafo 76).
- Para la realización del **seguimiento y examen** de la Agenda a nivel nacional se solicita “aprovechar las contribuciones de los pueblos indígenas, la sociedad civil, la empresa privada y otras partes interesadas, teniendo en cuenta las circunstancias, políticas y prioridades de cada país. Los parlamentos nacionales y otras instituciones también pueden apoyar esos procesos” (párrafo 79).

La Agenda de Acción de Addis Abeba y los actores no estatales

En el marco de la III Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo realizada en la capital de Etiopía en julio del 2015, 183 Estados adoptaron compromisos que buscan asegurar la provisión efectiva de los recursos financieros necesarios para implementar programas y políticas orientadas al desarrollo sostenible, incluyendo el logro de los ODS, así como en asuntos relacionados con la deuda externa, nuevas formas de financiamiento o cooperación fiscal, entre otros.

La Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA) es un referente global para todos los actores involucrados en el desarrollo. A pesar de la gran cantidad de Estados que adoptaron la AAAA, es pertinente señalar que su proceso de construcción fue complicado y las negociaciones que condujeron a su aprobación evidenciaron la persistente brecha Norte-Sur en cuanto a las responsabilidades en financiación.

El texto final de la AAAA hace una amplia recepción de los aportes de la empresa privada a la CI, otorgándole una relevancia que llevó a algunos críticos a señalar la “privatización de la cooperación internacional” (Oxfam, 2015).

Entre las afirmaciones realizadas en el documento final del encuentro de Addis Abeba referidas a actores no estatales, se pueden señalar las siguientes:

Actores No Estatales en la Agenda de Acción de Addis Abeba

- El sector privado debe tener un **papel transformativo en la financiación**, así como en el cambio a patrones de consumo y producción alineados con el desarrollo sostenible (párrafo 5).
- Es necesaria la **participación y creación de alianzas** con el sector privado, la sociedad civil, la comunidad científica, la academia, la filantropía y las fundaciones, quienes pueden aportar su conocimiento, ingenio, experticia, tecnología y recursos financieros para así complementar los esfuerzos estatales para la implementación de los ODS (párrafo 10).
- Se llama al sector privado a unirse al nuevo foro para **cerrar las brechas de infraestructura** existentes en los países en desarrollo, trabajando conjuntamente con Bancos de Desarrollo regionales, agencias de Naciones Unidas e instituciones nacionales (párrafo 14).
- Los actores no estatales están llamados a contribuir a la **lucha contra la corrupción** para el fomento de la movilización y el uso efectivo de los recursos domésticos, promoviendo así el Estado de Derecho (párrafo 20).

Actores No Estatales en la Agenda de Acción de Addis Abeba

- Se llama a todo el sector privado en su conjunto a aplicar su **creatividad e innovación** en la solución de los retos que presenta el desarrollo sostenible, comprometiéndose como socios en los procesos de desarrollo, invirtiendo en áreas críticas para la consecución del mismo, y a fomentar patrones de producción y consumo más sostenibles (párrafo 35).
- Fomentar **prácticas sostenibles** para el sector privado, así como las **inversiones de calidad a largo plazo**. Es necesario que las empresas actúen de forma contracíclica, es decir, que mantengan sus inversiones pese a las situaciones de recesión económica (párrafo 36).
- Se anima al sector privado a contribuir en el avance de la **equidad de género** “procurando asegurar que las mujeres tengan empleo pleno y productivo y un trabajo decente, igual salario por trabajo igual o trabajo de igual valor e igualdad de oportunidades, así como su protección contra la discriminación y el maltrato en el lugar de trabajo” (párrafo 41).
- Facilitar la **coordinación entre el sector público y privado** para disminuir los riesgos morales de los deudores y los oferentes de crédito (párrafo 99).
- Debe fomentarse la relación entre compañías multinacionales y el sector privado nacional para facilitar la **transferencia y desarrollo de tecnología** y también de conocimiento y habilidades (párrafo 117).
- Se ha decidido que los **mecanismos de transferencia de tecnología** estén basados en colaboración entre los actores interesados que incluye también a los actores no estatales (párrafo 123).
- Respecto a los **datos** generados por los sistemas nacionales de estadística se sostiene que “Deben complementarse con datos y análisis de la sociedad civil, los círculos académicos y el sector privado” (párrafo 125).

Puede evidenciarse que existe una aproximación renovada a la financiación al desarrollo, en la cual no solo se entiende a los actores no estatales como claves para alcanzar el desarrollo, sino que se les da un espacio para contribuir en la formulación de soluciones y políticas orientadas a la financiación del desarrollo sostenible.

Asimismo, se busca que estos contribuyan activamente en la innovación, transferencia de tecnologías, metodologías de uso de datos, entre otros aspectos, ya que se entiende que estos actores poseen recursos no solo financieros sino humanos y técnicos que les permiten realizar valiosos aportes en los ámbitos de desarrollo.

De acuerdo a la AAAA son los propios Estados, quienes la adoptaron, los que estos deben tomar medidas que faciliten el encuentro y la participación de actores no estatales para contribuir al logro de los ODS.

Los actores no estatales en la Cooperación Sur-Sur (CSS) de América Latina

Para entender el esquema actual de relaciones entre los Estados y los actores no estatales en el marco de la Cooperación Sur-Sur (CSS) en América Latina, es necesario tener en cuenta que esta relación no ha sido muy estudiada; especialmente el rol de la empresa privada, dado que esta forma de cooperación ha estado muy centrada sobre las propias instituciones estatales.

Si bien ha existido un cierto grado de apertura hacia la sociedad civil y la academia, a través de espacios de participación de diferente relevancia en los procesos de toma de decisiones, las relaciones entre los Estados con otros actores han sido muy limitadas.

Para explorar dicho esquema se presenta a continuación un recorrido a través de las relaciones que se han constatado entre los Estados y diferentes actores no estatales en el ámbito regional de la CSS.

Relaciones entre los Estados y la Empresa Privada

Según Kindorna y, Heidrich y Blundell (2013) la relación entre estos actores no ha sido relevante en América Latina por dos razones principales:

- Los principales proveedores de CSS de la región (Brasil, Argentina y México) históricamente han evitado dar declaraciones que puedan asociarlos con los cooperantes tradicionales, generando así una percepción más de colaboración que de asistencialismo.
- Podría despertar el temor de una pretensión de utilización de la CSS como una herramienta para favorecer la acción de sus empresas multinacionales (denominadas generalmente Multilaterales⁴) por parte de los principales socios oferentes según la cantidad de acciones y proyectos realizados, proyectando una lógica de la ayuda contraria a los principios que dan forma a la CSS.

Sin embargo, en los últimos años se ha fomentado la inclusión de la empresa privada en las acciones de desarrollo a partir de su identificación como motor del crecimiento y del desarrollo, y no sólo como un actor clave para la financiación sino como poseedor de otros recursos útiles para afrontar desafíos globales.

4 Empresas transnacionales cuyas sedes centrales están en países de América Latina.

En esa línea la Alianza Global para una Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED) creada en el Cuarto Foro de Alto Nivel (FAN) sobre la Eficacia de la Ayuda en Busan (2011), sostuvo que: *“En lugar de ver al sector privado como mero proveedor de recursos, [los signatarios reconocen] al sector privado como socio en igualdad de condiciones en relación con cuestiones claves de desarrollo”*⁵.

Si bien el proceso de eficacia de la ayuda no fue recibido de la misma manera por los diferentes países de la región, mostrando desde posiciones de alto compromiso hasta un total rechazo, América Latina no se mantuvo ajena del todo al proceso de inclusión de la empresa privada como socio en la CSS, abriéndose al aún incipiente trabajo de las Alianzas Público Privadas para el Desarrollo (APPD).

Por su parte, es ilustrativa la breve mención que el *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* de 2015, elaborado por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), brinda sobre la percepción del rol de la empresa privada en la CSS que tiene lugar en América Latina. Se afirma que al analizar la definición de Cooperación Triangular (CT) de los Estados latinoamericanos *“algunos mencionaban como actores a organismos multilaterales y otros llegaban a incluir al sector privado”* (PIFCSS, 2015:29), una señal de la lenta pero progresiva apertura de la que se ha hecho referencia.

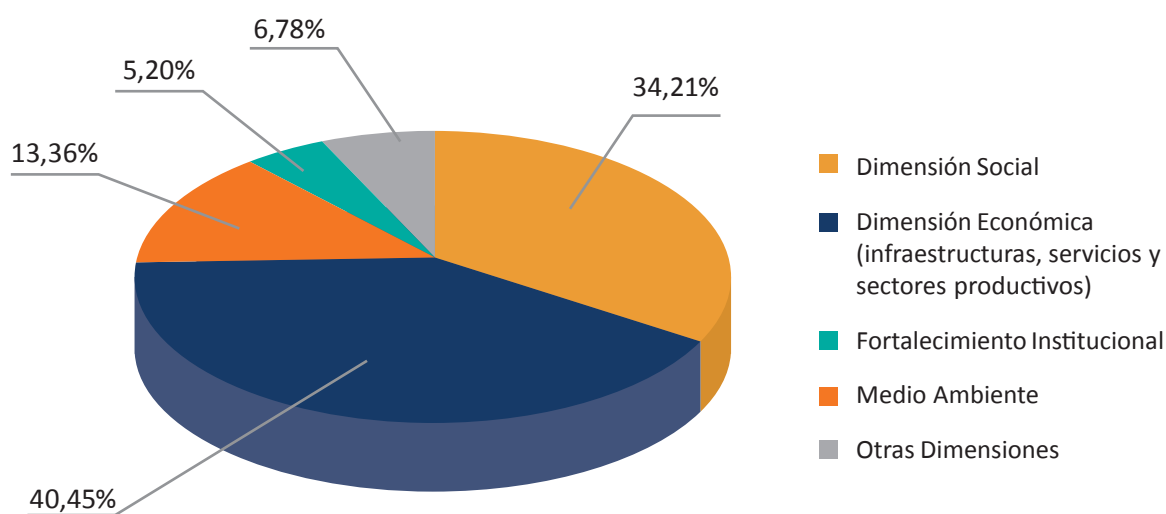
Esta inclusión se ha mantenido hasta ahora constante, lo cual se evidencia en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en la AAAA, tal como ha sido expuesto anteriormente.

No obstante, a pesar de la aún poca apertura de los Estados de América Latina a incluir a la empresa privada como actor relevante en las acciones de desarrollo, la CSS ha aumentado considerablemente su impacto en el fortalecimiento de empresas en la región aun cuando no se lo considera una prioridad explícita. Según el *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* del año 2011, *“el 40% de los proyectos ejecutados durante 2011 se concentró en el fortalecimiento de las economías nacionales”* (PIFCSS, 2011:51), concentrándose en la agricultura y el turismo, y sin dejar a un lado el mejoramiento de los servicios de energía, el acceso a las TIC, y el fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs).

La tendencia se mantuvo durante los años posteriores, de tal manera que la cooperación dirigida al fortalecimiento económico - donde la empresa privada sigue ocupando un rol primordial- representó poco más del 40% de la cooperación ofertada (PIFCSS, 2015: 107-112), según el informe de la SEGIB del 2015, tal como lo muestra el siguiente gráfico:

.....
5 Disponible en <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650200.pdf> (último ingreso: 9/09/2015).

Gráfico No. 1: Distribución de los proyectos de Cooperación Horizontal Sur-Sur por dimensión en el 2013



Elaboración: SEGIB a partir de las Agencias y Direcciones Generales de Cooperación

Fuente: Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica del año 2015

Además, según el mencionado informe de 2015, entre el 20% y el 30% de los países de la región orientaron su CSS al fortalecimiento de la economía a través de la construcción de infraestructura y el fortalecimiento de servicios económicos y productivos; proporción que se mantiene para los principales países receptores de CSS en la región (PIFCSS, 2015).

Por tanto, a pesar que los Estados oferentes de CSS de la región no permiten fácilmente la participación del sector privado en la toma de decisiones o en el portafolio de la oferta de cooperación, hay un reconocimiento por parte de los mismos del papel catalizador del sector privado a la hora de expandir los resultados de la cooperación y hacerlos más sostenibles en el tiempo; a través del reconocimiento de su importancia en el desarrollo de las economías nacionales.

Por su parte las empresas privadas de la región están incluyendo dentro de sus estructuras de gestión: oficinas, directorios o secciones de vinculación con la comunidad, a través de los cuales canalizan fondos para el desarrollo de proyectos de CSS, sobre todo a partir del crecimiento de las denominadas "Multilaterales".

Tabla No. 1: Las 10 principales Multilatinas en el 2014

Empresa	País sede	Sector
Cemex	México	Cemento
Latam	Chile	Aerotransporte
Brightstar	EE.UU. / Bolivia	Comunicaciones
Grupo JBS-Friboi	Brasil	Alimentos
Sudamericana de vapores	Chile	Naviera
Tenaris	Argentina	Siderurgia-Metalurgia
Ternium	Argentina	Siderurgia-Metalurgia
Avianca-Taca	Colombia	Aerotransporte
Mexichem	México	Petroquímica
Ajegrup	Perú	Bebidas y licores

Fuente: América Economía (<http://rankings.americaeconomia.com/multilatinas-2014/ranking/>).
 Último ingreso: 15/11/2015.

Relaciones entre los Estados, la Sociedad Civil y la Academia

La Sociedad Civil se define como *“El espacio social diferenciado del Estado, del mercado y la familia, construido por organizaciones y acciones voluntariamente orientadas a consumir o promover intereses comunes”* (Cao, Cecconi y Balian; 2011:29). Las organizaciones a las que se hace referencia como parte de esta sociedad civil serán el foco en este apartado.

Al contrario de lo que pasa con las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y los académicos en los países que son cooperantes tradicionales, donde se les convoca para definir prioridades y acciones de cooperación internacional, las OSC del Sur tienen una relación aún por desarrollar con las Agencias/Unidades orgánicas de cooperación internacional en América Latina cuando se trata de CSS.

La experiencia con los cooperantes tradicionales ha demostrado que cuando las OSC han participado activamente en los procesos de cooperación, estas se han convertido en actores estratégicos, y en los casos más destacados, se ha evidenciado la existencia de interés por usar la experiencia y conocimientos de estas organizaciones por parte de los Estados.

Sin embargo, y a diferencia de lo que ocurre con la empresa privada, la CSS de América Latina no dedica recursos considerables al fortalecimiento de las OSC, un rubro que en el último año no ha superado el 0,5% del total de la cooperación

realizada en la región (SEGIB; 2015:69), lo que no refleja el rol de las mismas en la promoción del desarrollo sostenible. Son pocos los gobiernos de la región que cuentan con directrices y políticas que contemplen espacios de participación de la sociedad civil en la gestión de la CSS, es decir, en las que estas tengan posibilidades reales de injerencia en la adopción de decisiones.

Es preciso señalar que la restringida participación de las OSC no se limita a la CSS y se observa en diferentes momentos y procesos globales de la cooperación. Bruno Ayllón (2012:2) señala que *“en el campo de la Agenda de Eficacia de la Ayuda, la Declaración de París (2005) casi ignoró a la sociedad civil y que esta, después de un largo camino, consiguió abrirse paso en el III Foro de Alto Nivel (FAN) de Accra (2008) y en el IV FAN de Busan (2011)”*.

También es importante indicar que las diversas OSC cuentan con posiciones divergentes frente a la CSS que pueden resumirse en dos grandes grupos. Uno de ellos pugna por convertirse en actor de los procesos, involucrándose en tareas de influencia, seguimiento y monitoreo del trabajo que realizan los gobiernos en la materia; mientras que el otro mantiene todavía una mentalidad asociada al pasado de la región como receptor neto de CI y en ese caso las OSC se ven como simples *“brazos ejecutores”* de proyectos de cooperación.

En los últimos años, como lo demuestran Durand y Campodónico (2010:171), las OSC *“vienen lenta pero persistentemente desarrollando sistemas de vigilancia y monitoreo de los Estados y el poder corporativo, exigiendo una rendición de cuentas, demandando voz, generando capacidades de negociación sobre temas ambientales, sociales y de administración de territorios, por lo que la tendencia es al crecimiento del primero de los grupos señalados en detrimento del segundo y a una ampliación de los espacios y estrategias de acción”*.

Subrayemos finalmente que las OSC de la región se han organizado a través de diferentes redes para lograr mayor influencia en la CID. Más allá de su participación en redes globales han creado la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción del Desarrollo A.C (ALOP) que, creada en 1979 en Brasil, ha ganado relevancia junto con el crecimiento de la CSS.

Entre las funciones de ALOP, se pueden destacar las siguientes:

- Constituir un espacio de encuentro e intercambio de las ONG de desarrollo.
- Elaborar propuestas de desarrollo globales y sectoriales, teniendo en cuenta el acervo de las experiencias y conocimientos de sus asociadas.
- Establecer una relación proactiva con los actores del desarrollo de América Latina y del Caribe
- Elevar la eficacia de las ONG en los procesos de desarrollo promoviendo su modernización gerencial e instrumental y su sostenibilidad.
- Desarrollar capacidad de diálogo y de concertación de las OSC en la región, en los foros de integración regionales e internacionales.

Esta “brecha de diálogo” puede ser fácilmente superada cuando existe voluntad de hacerlo por las partes y los términos de producción académica son debidamente establecidos.

Una dificultad más compleja resulta de la consideración por parte de los gestores de la CSS en América Latina de que el conocimiento académico está alejado de la realidad y necesidades de la práctica, un preconcepto extendido entre las burocracias de diferentes países latinoamericanos.

Al igual que ocurre con las OSC, desde el sector académico se están produciendo agrupamientos de instituciones que tienen las problemáticas del desarrollo como centro de sus preocupaciones. Se trata de las llamadas “redes de think tanks” entre las cuales destaca *SouthernVoice* en la región, integrada actualmente por 19 centros de pensamiento e investigación.

No se trata de agrupamientos que dediquen su atención al trabajo en incidencia, espacio liderado por las OSC, sino simplemente a la producción de conocimiento que es puesta al alcance de las autoridades responsables de la toma de decisiones en materia de cooperación y desarrollo con el fin de permitirles una mejor y más completa visión de escenarios, posibilidades y riesgos existentes.

IV

¿Por qué deben fortalecerse las relaciones entre los Estados y los actores no estatales en la Cooperación Sur-Sur de América Latina?

La CSS ha mostrado que puede ser muy útil para desarrollar capacidades en los gobiernos y demás actores claves del desarrollo. En ese sentido, cada vez más se reafirma en las Nuevas Agendas Globales de Desarrollo el papel de la CSS como complemento de la cooperación tradicional, lo que hace necesario avanzar en la inclusión de actores no estatales en estos procesos. Asimismo, la CSS debe mantener su vigencia y para ello debe integrarse plenamente en la actual arquitectura de la CID, cambiante y más amplia en asuntos y actores que en el pasado.

A continuación, se presentan algunas consideraciones de por qué los actores no estatales deben fortalecer su relación con los Estados para la CSS de la región:

- **Aumento de la presencia en el territorio.** A través de la creación de alianzas fortalecidas con actores no estatales, los Estados logran una mayor presencia en el territorio, lo que es un factor fundamental para incrementar el impacto de la CSS. De esta manera, el Estado no tiene que duplicar esfuerzos, sino fortalecer las asociaciones, lo cual está en línea con el espíritu de la Agenda 2030 (ODS 17) y con la AAAA.

Existen casos de ejercicios exitosos de inclusión activa de actores no estatales en acciones de CSS, tales como la Alianza México por Haití, comandada por la Secretaría de Relaciones Exteriores en 2010, que contó con fundaciones de empresas como Televisa, Bancomer, Banamex, Chrysler, entre otros; que en conjunto con el gobierno mexicano realizaron inversiones financieras en infraestructura para servicios básicos.

- **Recursos humanos, técnicos y financieros.** En los actores no estatales existen expertos en una amplia gama de temáticas que permitirían un mayor impacto de las acciones de CSS, además de recursos financieros que mejorarían la sostenibilidad de las acciones, especialmente aquellas orientadas a los servicios básicos (como salud y educación). Esto está estrechamente ligado con el enfoque de capacidades que se debe manejar en cada acción de la cooperación.
- **Región de Renta Media.** Estamos en un escenario de transformación de la arquitectura de la cooperación internacional y, por tanto, de la financiación al desarrollo. La mayoría de los Estados de América Latina son Países de Renta Media (PRM), y por tanto disminuye su posibilidad de acceso a los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Es por esto que los Estados deben movilizar

las fuentes domésticas de recursos para el desarrollo de manera siempre creciente. La empresa privada es una fuente importante de recursos financieros, técnicos y científicos, mientras que las OSC pueden aportar recursos humanos de calidad al trabajo que realiza la CSS en la región.

- **Fortalecimiento de regímenes democráticos, participativos e inclusivos.** La democracia en América Latina es una forma de gobierno que se comparte a lo largo de la región. Su ejercicio y consolidación requiere de la participación de la ciudadanía, en este contexto las OSC representan un canal privilegiado para ese fin.

La política en materia de cooperación internacional es también una política pública, razón por la que estos actores pueden realizar valiosos aportes. Esto implica que, a partir del liderazgo y bajo la coordinación de los agentes gubernamentales correspondientes, la existencia de espacios y mecanismos de consulta y participación estables, respaldados por un marco legal, en los que se discutan, acuerden y coordinen aspectos sustantivos de la política y la práctica de la CID ofrecida por los países, resulta en un fortalecimiento no solo de la propia CSS, sino de la vida democrática; pilar del desarrollo sostenible.

- **Formulación de indicadores para seguimiento de acciones.** La inclusión de los actores no estatales en las acciones de CSS permitirían facilitar la medición del impacto de su labor en el desarrollo de las sociedades receptoras, lo cual podría hacerse a través de la formulación de indicadores para la medición de su accionar. Debe destacarse que tanto las OSC como la empresa privada son una fuente de generación de datos relevantes que aumentan su importancia en tiempos de la “revolución de datos”.
- **Aumento de la legitimidad de la CSS.** La mayor participación de actores redundan en un crecimiento de la legitimidad de su accionar. Siempre bajo la coordinación y liderazgo de los Estados, la inclusión de las OSC, de la empresa privada, la academia, entre otros, aporta una mayor base de sustentación democrática a la CSS.
- **Cumplimiento de compromisos internacionales.** Como se señaló previamente, la Agenda 2030 y la AAAA expresan compromisos globales en materia de desarrollo que han sido también asumidos por los países de América Latina, entre ellos los de incluir a los actores no estatales como socios en la CID. Mantener el compromiso asumido por todos los Estados es importante para la región, además de avanzar en el proceso de adaptación al nuevo marco internacional de la CID dentro del cual se inscribe la CSS con todas sus particularidades y especificidades.

V

La necesidad de trabajar en ecosistemas multiactores

Como parte de las tareas de fortalecimiento de las relaciones entre los diferentes actores que participan de la CSS en América Latina, el establecimiento de nuevas modalidades y esquemas de cooperación que favorezcan participaciones amplias resulta fundamental. Esta nos pone frente a la necesidad de avanzar hacia nuevos esquemas de manejo de la CSS acordes con el marco que representa la Agenda 2030. En ese sentido, los nuevos procesos deben estar basados ya no en una gestión lineal de la CSS, sino en esquemas basados en ecosistemas multiactores y datos para el desarrollo.

El concepto de ecosistemas multiactores alude a lograr el “mayor grado de integración posible para un conjunto de actores” (Krupatini, 2011:128). Es decir, a un entorno de la cooperación internacional con estructuras multiactorales participativas, coordinadas y orientadas a fines comunes, en este caso el desarrollo.

En el marco de las nuevas Agendas Globales de Desarrollo, donde el establecimiento de alianzas para el desarrollo tiene un lugar destacado como medio para llevar a la realidad los compromisos asumidos, la importancia de contar con ecosistemas multiactores crece.

El trabajo en ecosistemas de multiactores para la adaptación de los ODS a los contextos y prioridades nacionales es prerrequisito para establecer procesos participativos capaces de generar la necesaria apropiación (*ownership*). Esto requiere el éxito en la tarea de alcanzar los objetivos y metas de desarrollo sostenible y un canal para la sensibilización social respecto de los mismos, por lo que además de ser un medio para lograr otros fines se convierte en un valor en sí mismo.

El contexto de revolución de datos en que estos ecosistemas se mueven les da un valor agregado debido a que facilita la identificación de fuentes de datos específicos por parte de los distintos actores involucrados, y a la vez posibilita su circulación en el conjunto de los involucrados, en un ejercicio de validación y consulta permanente y de retroalimentación a partir de los resultados alcanzados.

La propia identificación del ecosistema es una tarea que requiere de la participación de los distintos tipos de actores, que son quienes mejor conocen las realidades más próximas a su quehacer, realidades que deben ser integradas para exponer sus múltiples vías de vinculación.

Los marcos de trabajo de estos ecosistemas deben ser necesariamente flexibles para dar cabida a la diversidad de actores que se verán insertos en ellos, pero a la vez deben sustentarse en arreglos institucionales lo suficientemente fuertes para permitir el sostenimiento de compromisos a lo largo del tiempo.

El recurso al establecimiento de órganos de gestión (bajo la forma de comisiones, paneles, foros o consejos para el desarrollo) que engloben las diferentes áreas de gestión de gobierno y tengan participación de actores no estatales es una vía que ya ha sido experimentada con éxito en la región para avanzar en la constitución y consolidación de estos ecosistemas.

También puede ser útil aprender de experiencias globales como la impulsada por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) a través de la adopción de un documento donde se detallan los lineamientos para llevar adelante consultas nacionales en el marco de los trabajos preparatorios hacia la adopción de la Agenda 2030, elaborados para “estimular un debate inclusivo orientado desde las bases hacia los tomadores de decisiones sobre la Agenda Post-2015”, aportando “ideas sobre cómo promover consultas inclusivas con participación de representantes de los gobiernos; ONGs; sociedad civil; comunidades de organización de base; pueblos indígenas; movimientos sociales de mujeres, jóvenes y niños y el sector privado, entre otros” (GNUM, 2012:1).

VI

Consideraciones finales

En una región como América Latina, considerada por algunos expertos como la más desigual del mundo, pero a su vez integrada mayoritariamente por países de renta media, la CSS no debe ser entendida como una simple manifestación política de respuesta frente a los patrones establecidos en el ámbito de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) por los cooperantes tradicionales. Lejos de ello, la CSS es una expresión de valores y principios propios del Sur.

En una agenda global que pone énfasis no solo en incrementar los logros en materia de desarrollo, sino en darles sostenibilidad, la CSS debe posibilitar, desde sus propias visiones y realidades, la participación de todos los actores sociales que persigan dichos fines, lo que excede en mucho la consideración tradicional de los Estados y los Organizaciones Internacionales.

Los actores no estatales son claves para garantizar la sostenibilidad de las acciones de CID. La empresa privada, las OSC y la academia tienen aportes por realizar en esta tarea y cuentan con recursos y capacidades diferenciados respecto a los Estados, los cuales no debieran ser desaprovechados.

Las instituciones encargadas de la CSS en la región deben ser parte de un salto cualitativo en el manejo de este tipo de cooperación, para que tenga no solo buenos resultados en política exterior, sino en las condiciones de vida y desarrollo de las sociedades de la región.

El cumplimiento de compromisos internacionales será una nueva fuente de credibilidad para las políticas de CSS de los países, y en consecuencia, un activo para la proyección de sus políticas exteriores. Como se evidencia en el documento, existe una clara alineación entre los compromisos establecidos respecto de la inclusión de actores no estatales en la Agenda 2030 y en la AAAA; ambas agendas les confiere un rol importante en la promoción de un desarrollo sostenible.

Esto de ninguna forma debe interpretarse como un menoscabo a la centralidad del Estado como actor protagonista de la CSS y en el trabajo de implementación para el logro de los ODS. De hecho, la inclusión de los actores no estatales complementa y fortalece, la actuación de los Estados y de esta manera, lejos de significar una competencia, redundará en una ampliación de la legitimidad de las acciones que se impulsan, fortaleciendo la democracia, enriqueciendo las opciones de la CSS y dando más y mejores herramientas para la promoción del desarrollo a los propios Estados.

La llegada de los actores no estatales a la CSS en América Latina no es nueva, pero sí lo es, el contexto internacional que enfrenta la región tanto en términos generales como en materia específica de CID, y todo apunta a la necesidad de promover una participación amplia en la promoción del desarrollo sostenible; el desafío que la sociedad internacional se ha impuesto a sí misma.

Lograr esa inclusión bajo una forma en que todas las partes resulten beneficiadas no solo es posible, sino necesario.



◆ Bibliografía

Ayllón, Bruno (2012) “Cooperación Sur-Sur, Organizaciones de la Sociedad Civil y Desarrollo de Capacidades en América Latina”. Disponible en http://www.academia.edu/4131210/Cooperaci%C3%B3n_Sur_Sur_Organizaciones_de_la_Sociedad_Civil_y_Development_de_Capacidades_en_Am%C3%A9rica_Latina (último ingreso 8/10/2015).

Cao, Cristian; Ceconi, Elda; Balian, Beatriz. (2011) “La Sociedad Civil Argentina en el Bicentenario” en *Índice CIVICUS de la Sociedad Civil Argentina (2008-2010)*, Civicus-Gadis-UCA, Buenos Aires.

Durand, Francisco y Campodónico, Humberto (2010) *Poder empresarial y sociedad civil en Sudamérica: entre el diálogo y el enfrentamiento*, ALOP-Cedal-Oxfam.

Kindornay, Shannon; Heidrich, Pablo y Blundell, Matthew (2013) “La Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo en América Latina: ¿Cuál es el rol del sector privado?” en *Revista Integración y Comercio*, Nº 36, año 17, enero-junio de 2013, BID-INTAL, páginas: 77-93. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37901406> (último ingreso 8/10/2015).

Krupatini, Sergio (2011) *Y ahora qué hacemos ante la complejidad*, Granica, Buenos Aires-México-Santiago- Montevideo.

ECOSOC (2008) *Background study for the development cooperation forum Trends in South-South and triangular development cooperation*, Naciones Unidas, Nueva York. Disponible en http://www.un.org/en/ecosoc/docs/pdfs/south-south_cooperation.pdf (último ingreso 7/10/2015).

Oxfam (2015) “Los países ricos decepcionan en la cumbre de financiación al desarrollo en Adís Abeba”. Disponible en <http://www.oxfamintermon.org/es/sala-de-prensa/nota-de-prensa/paises-ricos-decepcionan-en-cumbre-de-financiacion-al-desarrollo-en-ad> (último ingreso 8/10/2015).

PIFCSS (2015) *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2015*, SEGIB, Madrid. Disponible en <http://cooperacionsursur.org/images/informes/2015-informe-CSS-esp.pdf> (último ingreso 17/09/2015).

PIFCSS (2011) *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011*. SEGIB, Madrid. Disponible en <http://segib.org/news/files/2011/11/Informe-Sur-Sur-2011-ESP.pdf> (último ingreso 17/09/2015).

GNUD (2012) *Post-2015 Development Agenda: Guidelines for Country Dialogues. What Future Do You Want?* GNUD, Nueva York. Disponible en <http://www.beyond2015.org/sites/default/files/Post%202015%20Guidelines%20ENG1.pdf> (último ingreso 8/10/2015).



Agencia Peruana de Cooperación Internacional

Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI)
www.apci.gob.pe
Av. José Pardo 261 Miraflores, Lima - Perú
+(51-1) 617 3600

