



# **El surgimiento de la cooperación Sur-Sur Hacia un nuevo ecosistema de cooperación para el desarrollo**

Joaquim Tres

**Banco  
Interamericano de  
Desarrollo**

Sector de Integración  
y Comercio

**RESUMEN DE POLÍTICAS**

# IDB-PB-190

Marzo 2013

# **El surgimiento de la cooperación Sur-Sur**

**Hacia un nuevo ecosistema de cooperación para el  
desarrollo**

Joaquim Tres



**Banco Interamericano de Desarrollo**

**2013**

Catalogación en la fuente proporcionada por la  
Biblioteca Felipe Herrera del  
Banco Interamericano de Desarrollo

Tres, Joaquim.

El surgimiento de la cooperación sur-sur: hacia un nuevo ecosistema de cooperación para el desarrollo /  
Joaquim Tres.

p. cm. — (IDB Policy Brief ; 190)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Latin America—International economic integration. 2. International cooperation. 3. Inter-American  
Development Bank. I. Banco Interamericano de Desarrollo. Sector de Integración y Comercio. II. Title.  
III. Series.

IDB-PB-190

<http://www.iadb.org>

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no  
necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio  
Ejecutivo ni de los países que representa.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de  
conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2013 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este  
documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

## Resumen

La Cooperación Sur-Sur (CSS) ha surgido con gran ímpetu en los últimos cinco años e iniciado su consolidación en América Latina y el Caribe (ALC), contribuyendo al aumento del número de actores, de instrumentos de intercambio de conocimiento y experiencias de desarrollo y a la diversificación de enfoques, aspectos todos ellos de un *ecosistema* emergente de cooperación. Ante este contexto, muchos analistas se preguntan ¿por qué surgió la CSS en estos momentos? y ¿qué implicaciones puede tener para la arquitectura global de la cooperación? Esta nota responde a estas preguntas a partir de una revisión primero de los cambios producidos en la última década que han transformado la posición global de ALC y que explican el surgimiento de la CSS, para luego analizar las implicaciones de estos cambios para los donantes tradicionales de cooperación y su relación con los países de ALC, con énfasis en el caso del Banco Interamericano de Desarrollo. Esta nota finaliza anticipando los retos que genera el *ecosistema* emergente de la cooperación y su impacto en el mediano plazo para la cooperación en Iberoamérica.

**Códigos JEL:** F35, F43, F63, N16, O19

**Palabras clave:** Agenda de desarrollo, ayuda para el desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, Cooperación Sur-Sur, cooperación, cooperación en Iberoamérica, donantes tradicionales, Declaración de Busan, *ecosistema* emergente de la cooperación, Foro de Eficacia de la Ayuda de Busan, objetivos de desarrollo sostenible.

# **El surgimiento de la cooperación Sur-Sur: Hacia un nuevo *ecosistema* de cooperación para el desarrollo**

**Joaquim Tres<sup>1</sup>**

## **1. Introducción**

La Cooperación Sur-Sur (CSS) ha surgido con gran ímpetu en los últimos cinco años e iniciado su consolidación en América Latina y el Caribe (ALC), contribuyendo al aumento del número de actores, de instrumentos de intercambio de conocimiento y experiencias de desarrollo y a la diversificación de enfoques, aspectos todos ellos de un *ecosistema* emergente de cooperación. Más recientemente, el proceso de preparación del IV Foro de Eficacia de la Ayuda de Busan (noviembre, 2011) contribuyó a aumentar la institucionalidad de la cooperación iberoamericana en este nuevo *ecosistema* emergente y también su status y visibilidad dentro de las políticas públicas de un notable número de los países de la región. Ante este contexto, muchos analistas se preguntan por qué surgió la CSS en estos momentos y qué implicaciones puede tener para la arquitectura global de la cooperación. Este capítulo responde a estas preguntas a partir de una revisión primero de los cambios producidos en la última década que han transformado la posición global de ALC y han impulsado la CSS, para luego analizar de qué manera estos cambios han afectado a los donantes tradicionales de cooperación y su relación con los países de ALC. Este capítulo finaliza anticipando los retos que generan estos cambios y su impacto en el mediano plazo para la cooperación en Iberoamérica.

## **2. Los cambios económicos de América Latina y el Caribe que sustentan la CSS**

Aunque sea frecuente una referencia colectiva a América Latina y el Caribe, es necesario insistir en que existe una gran diversidad entre los países de la región para evitar diagnósticos equivocados y

---

<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 ([www.ids.ac.uk](http://www.ids.ac.uk)), del que ha sido miembro de su Board of Trustees. También ha sido miembro de los patronatos de CIDOB ([www.cidob.org](http://www.cidob.org)) e IBEI ([www.ibe.org](http://www.ibe.org)). Fue Coordinador General de la Cooperación Española en México, Bolivia, Guatemala y Belice entre 1993 y 2006 ([www.aecid.org](http://www.aecid.org)), analista económico en la UNCTAD (1992-1993) ([www.unctad.org](http://www.unctad.org)) y cooperante de la AECID en Perú en 1988-89.

La información y opiniones vertidas en este capítulo 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 Antoni Estevadeordal, Gerente del Sector de Integración y Comercio del BID, por los comentarios y a su colega Matthew Shearer por la revisión, sus comentarios y colaboración en la elaboración de los gráficos cuyos datos estadísticos provienen de UNCTADstat, UN COMTRADE y del CAD de la OCDE.

propuestas inadecuadas de la cooperación. Esta diversidad se manifiesta en numerosos aspectos del desarrollo de los países de la región pero un ejemplo cercano ilustra con claridad este punto: el desempeño económico en esta última década (2001-2011), tanto antes, durante y después de la crisis iniciada en 2008. Por un lado, los países de Mesoamérica (Centroamérica y México) y el Caribe han crecido a un ritmo modesto al estar más integrados a la economía estadounidense, cuyo crecimiento ha sido débil, a través de exportaciones de manufacturas y de servicios, y de las remesas de sus emigrantes, mientras que las economías de Sudamérica, ricas en productos básicos, han crecido a mayor ritmo alimentadas por la creciente demanda de sus exportaciones por parte de Asia y muy especialmente de China, lo que permitió una mayor reducción de la pobreza.<sup>2</sup> Esta diversidad, sin embargo, no impide identificar algunas tendencias comunes entre los países de la región y una de ellas es una crecimiento superior al promedio mundial, la reducción de la pobreza, el aumento del comercio y la inversión directa extranjera y la práctica de la CSS y triangular que se está produciendo en ALC. Este capítulo, se inicia con una revisión de los cambios económicos acontecidos en la última década, que han transformado la posición global de la región y que explican el surgimiento de la CSS.

En primer lugar, es importante destacar que la región, con sus diferencias, ha logrado las tasas de crecimiento económico mayores en toda una generación (25 años) con un promedio superior al 4 por ciento anual, lo que ha permitido una reducción de la pobreza del 22 por ciento en 2002 al 12 por ciento en 2008 a través de la generación de empleos y de la capacidad fiscal para financiar programas sociales para los pobres, que han contribuido también a la reducción de la desigualdad en 13 de 17 países.<sup>3</sup> Este crecimiento y la reducción de la pobreza han sido superiores en Sudamérica que en el resto de la región. El gráfico 1 muestra la expansión promedio de las economías de la región en la última década en un 50 por ciento, superior al crecimiento mundial, y de países como EE.UU. y España, por ejemplo, pero también muestra el crecimiento espectacular de China, que multiplicó su PIB dos veces y medio y el de India que lo dobló. Este desplazamiento del crecimiento hacia las economías emergentes, especialmente hacia a Asia generando un sistema internacional de carácter multipolar, aspecto que explica un nuevo equilibrio en el *ecosistema*

---

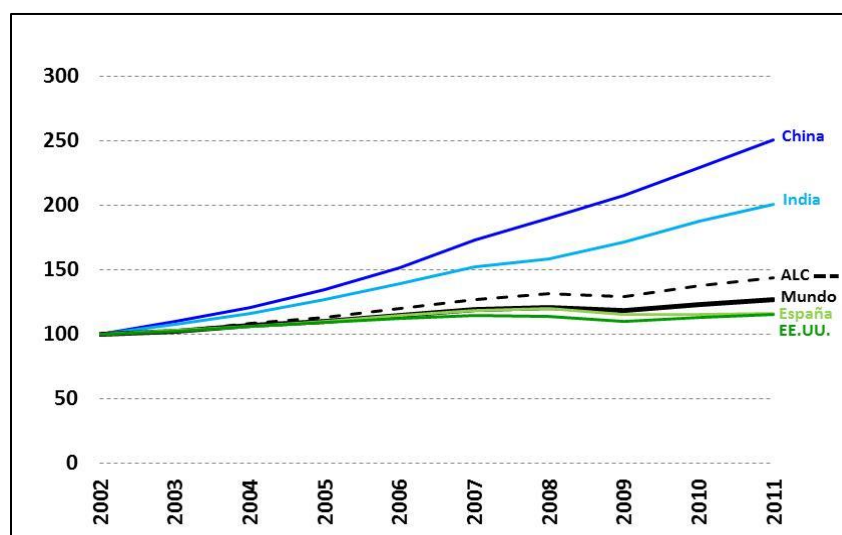
<sup>2</sup> Esta clasificación en dos *clusters* de los países de la región proviene de Alejandro Izquierdo y Ernesto Talvi: *One Region Two Speeds? Challenges of the New Global Economic Order for Latin America and the Caribbean*, BID-Washington, 2011.

<sup>3</sup> Crecimiento del PIB es a precios constantes y la umbral de pobreza fijado a US\$ 2 por día.

Nora Lustig et al: *Declining Inequality in Latin America in the 2000s: The Cases of Argentina, Brazil and Mexico*, CGD Working Paper 307, 2012.

emergente de la cooperación internacional para el desarrollo, cuya característica principal es el surgimiento de la CSS.

### **Gráfico 1 Crecimiento económico en países y regiones seleccionadas 2002-2011 - PIB a precios constantes, índice 2002=100**



Fuente: World Bank, World Development Indicators.

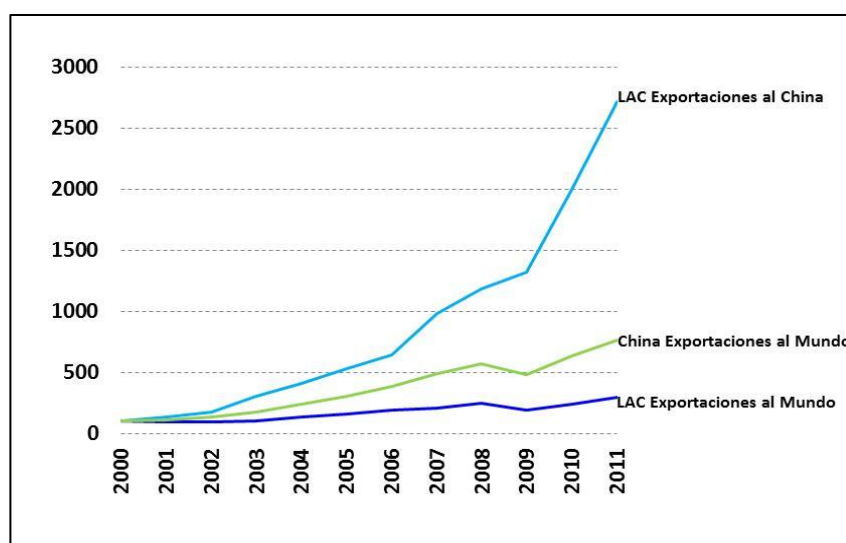
El segundo elemento a destacar entre estos cambios ha sido la capacidad de la mayoría de países de la región de recuperarse rápidamente de la crisis de 2008 y retomar pronto la senda del crecimiento de sus economías a diferencia de las crisis del pasado, normalmente endógenas y que lastraban el crecimiento durante años. En parte, esta recuperación ha sido posible por una gestión macroeconómica prudente iniciada en numerosos países en la década de 1990 y sostenida hasta el presente, unos niveles inauditos de reservas internacionales, instituciones de regulación financiera más sólidas y espacio fiscal suficiente para llevar a cabo programas anti-cíclicos en tiempos de crisis, manteniendo un nivel aceptable de gasto público y enfocándolo, en muchos casos, en los segmentos de población más vulnerables. Estos avances positivos, sin embargo, contrastan con una inversión insuficiente en infraestructura, que se ha convertido en un cuello de botella para el crecimiento y mantenido por debajo de los niveles esperados en función de los PIB *per capita* nacionales de la región.

En este avance del desarrollo de ALC es necesario subrayar, en tercer lugar, el papel de los programas sociales focalizados como los de transferencias condicionadas. Algunos programas destacados son *Oportunidades* (México), *Bolsa Familia* (Brasil), *Red de Protección Social* (Nicaragua), *Familias en Acción* (Colombia), etc., pero existen otros, convirtiéndose en

instrumentos para reducir la pobreza extrema e intentar impedir su transmisión inter-generacional, gracias a las transferencias financieras a las familias para asegurar que sus hijos e hijas asistan a la escuela, estén vacunados y bien alimentados.

En cuarto lugar, el panorama del comercio internacional ha cambiado sustancialmente en la región por la irrupción del comercio Sur-Sur con Asia, especialmente con China, y por el aumento de los acuerdos comerciales Sur-Sur entre países de ALC y de ésta con Asia. Aunque el peso del comercio de ALC en el mundo no ha cambiado prácticamente en los últimos cincuenta años (sigue representando aproximadamente un 6 por ciento), es de destacar que el valor de las exportaciones de ALC a China se han multiplicado por 25 en esta década, en contraste con las exportaciones de la región al resto del mundo o incluso las mismas exportaciones de China, como muestra el gráfico 2. Fundamentalmente, este crecimiento obedece a las exportaciones de materias primas minerales y energéticas de Sudamérica como el acero y el cobre, necesarias para la inversión en capital físico en China por un lado y, por otro, de exportaciones de alimentos, necesarios para una población cuyo ingreso mejora y con ello su dieta.<sup>4</sup>

**Gráfico 2 Exportaciones por economías seleccionadas - index: 2000=100**



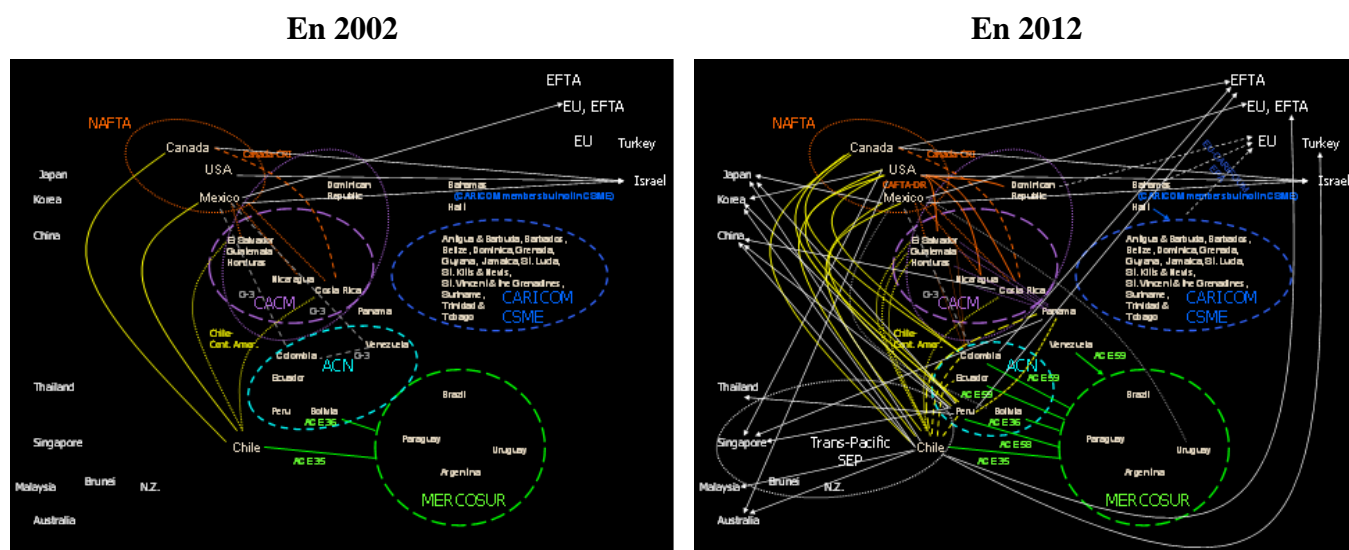
Fuente: FMI, Direction of Trade Statistics

<sup>4</sup> A pesar del estancamiento de las exportaciones de ALC desde mediados de 2011, que se debilitaron en 2012, creciendo solamente un 1,5 por ciento, cifra que contrasta con el crecimiento vigoroso del 26 por ciento anual en el periodo en 2010 y 2011 (BID, 2012 (a) <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2012-12-17/desaceleran-exportaciones-de-latinoamerica.10267.html>)



El Gráfico 3 muestra cómo en la última década se ha transformado radicalmente la arquitectura comercial de la región con un aumento sustancial del número de acuerdos. Hasta hace diez años los acuerdos comerciales de los países de ALC eran Norte-Sur, especialmente con Canadá, EE.UU. y la UE. En diez años, el número de acuerdos se multiplicó por seis hasta llegar a 60 y el mayor número son de naturaleza Sur-Sur, tanto entre países de ALC y de estos con Asia-Pacífico, constituyendo el entramado de relaciones comerciales conocido como *spaghetti bowl*.<sup>5</sup>

### Gráfico 3 Arquitectura comercial de América Latina y el Caribe 2002-2012 según tratados comerciales en funcionamiento



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, Sector de Integración y Comercio

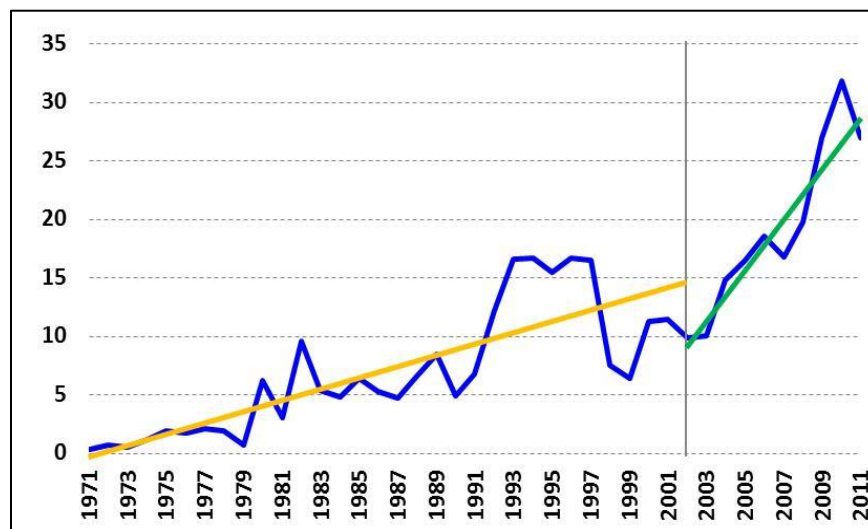
En quinto lugar, el crecimiento, las reformas y las buenas perspectivas económicas se han convertido a su vez en imanes potentes para la inversión directa extranjera (IED) en ALC, especialmente la proveniente también de otros países del Sur. Esta panorama ha resultado en que las agencias calificadoras otorgaran grado de inversión a ocho países de la región, por encima de la calificación de numerosas economías europeas.<sup>6</sup> Otros países sin esta calificación como Bolivia, por ejemplo, han emitido bonos recientemente en los mercados internacionales con un éxito sin

<sup>5</sup> El eslabón faltante más importante de esta arquitectura comercial es un hipotético acuerdo entre Brasil y México que, en la actual coyuntura, es difícil de prever cuándo se iniciarían negociaciones.

<sup>6</sup> Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Perú y Uruguay son los países con grado de inversión según la calificación de Standard & Poor's, Fitch y Moody's. Esta calificación implica acceder a los mercados de capital en condiciones más favorables y poder atraer a los inversores internacionales con políticas más cautas.

precedentes.<sup>7</sup> El Gráfico 4 muestra la importancia creciente de la inversión Sur-Sur, fenómeno que se acentuó drásticamente en la última década y representa ya un tercio de los flujos mundiales de inversión. Una parte importante de estos flujos de IED hacia ALC provienen de China y está vinculada a la explotación y exportaciones de productos básicos.

**Gráfico 4 Flujos de inversión por parte de directa extranjera países en desarrollo y en transición 1971-2011, como porcentaje flujos mundiales**



Fuente: UNCTADstat

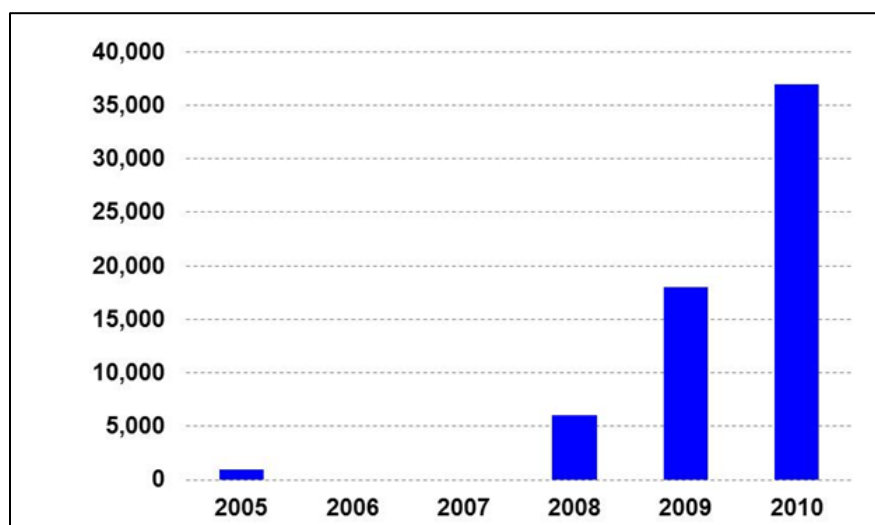
El sexto y último fenómeno a destacar es la creciente descentralización de la financiación para el desarrollo en la región, no sólo en el número de actores, sino también de instrumentos y de enfoques de cooperación, per permiten el intercambio de conocimiento y experiencias debido a retos de desarrollo más similares. Como se ha señalado anteriormente, los países de la región pueden acceder a fuentes propias de financiamiento, a financiación privada y, lógicamente, también a recursos de la banca multilateral como el BID y el Banco Mundial, a los de la banca subregional como el Banco Centroamericano de Integración Económico (BCIE), el Banco de Desarrollo del Caribe (CDB, por sus siglas en inglés) y la Corporación Andina de Fomento (CAF). En esta

<sup>7</sup> Bolivia emitió bonos a 10 años por valor US\$500 millones en octubre de 2012 al 4,875 por ciento (con una prima de riesgo de 306 puntos básicos sobre los bonos del Tesoro de los EEUU), retornando a los mercados internacionales después de más de 90 años y sorprendiendo con una demanda ocho veces mayor a pesar de las nacionalizaciones en diferentes sectores y gracias a políticas macroeconómicas prudentes, precios elevados de productos básicos, reservas de US\$ 14.000 millones (US\$ 1.700 millones en 2005) y una deuda pública de 31 por ciento del PIB. (Fuente: Reuters.com <http://lta.reuters.com/article/topNews/idLTASIE89M06A20121023>).

década, la región ha accedido también a financiamiento del banco brasileño de desarrollo, BNDES, para proyectos vinculados empresarialmente a Brasil.<sup>8</sup>

Sin embargo, la fuente de financiamiento más destacable es la espectacular irrupción de la financiación de China, que estuvo precedida anteriormente por intercambios comerciales señalados anteriormente y, luego a mediados de la década, de IED (BID, 2012b). El Gráfico 5 muestra el aumento de la financiación de China hasta alcanzar los US\$ 37.000 millones en 2010, fundamentalmente proveniente del instrumento concesional del *China Exim Bank* y del *China Development Bank*, que concede préstamos a intereses de mercado, pero en condiciones financieras muy estrictas y ligadas a importaciones de maquinaria y equipos chinos y, a menudo, al empleo de trabajadores chinos.

**Gráfico 5 Préstamos de China en ALC millones de dólares EE.UU.**



Fuente: Kevin P. Gallagher et al.<sup>9</sup>

Esta diversidad de actores implica también una diversidad de instrumentos y una pluralidad de enfoques, que a su vez dificulta que las diversas fuentes de financiación mencionadas en esta sección puedan ser estrictamente comparables entre sí porque ofrecen productos manifiestamente diferentes. Por ejemplo, el BID (y también el BM) puede ofrecer financiación concesional muy atractiva gracias a tener la más alta calificación AAA, combinada con altos estándares de

<sup>8</sup> El BNDES tiene mandato para llevar a cabo financiación internacional, apoyando el despliegue exterior de empresas brasileñas. El BNDES realizó desembolsos por US\$ 83.000 millones en 2011, de los cuales US\$ 6.800 fueron al exterior a través de líneas de financiamiento a la exportación.

<sup>9</sup> Kevin P. Gallagher et al: *The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America*, Inter-American Dialogue: Washington, 2012.

salvaguardias ambientales y sociales en sus proyectos, con productos de conocimiento y cooperaciones técnicas asociadas, pero con tiempos de preparación a menudo superiores a las de otras fuentes, mientras que el resto de fuentes ofrecen tasas más elevadas con otro tipo de estándares técnicos y productos de conocimiento más limitados o incluso inexistentes. Sin embargo, esta diversidad ofrece un menú de fuentes de financiamiento a los países de la región que antes no existían y que complementa los esfuerzos nacionales de financiación para el desarrollo, que representan la fuente principal de la inversión pública a través de los presupuestos nacionales y planes anuales de inversión.

Los cambios presentados en esta sección ponen en evidencia un surgimiento de relaciones y de CSS que son la confirmación definitiva de un mundo multipolar, que se consolida a partir de la crisis de 2008 y las diferentes estrategias de salida de la misma. Este nuevo mundo multipolar altera las tradicionales relaciones de cooperación Norte-Sur, surgidas después de la Segunda Guerra Mundial, consolidadas en las décadas subsiguientes y marcadas por una asimetría de poder entre donantes y receptores en el marco de la denominada “agenda de desarrollo”. Este mundo multipolar parece encaminarse más hacia una “agenda global” más compartida con una mayor simetría entre actores que actúan por interés propio (N. Birdsall, 2012).<sup>10</sup> En este sentido, la CSS se destaca por ofrecer innumerables plataformas de intercambio de conocimiento y experiencias por interés mutuo y en el que los flujos financieros de ayuda juegan, en muchos casos, un papel relativamente secundario.

La CSS ofrece nuevas oportunidades, pero también desafíos a los países de ALC y por supuesto a los donantes tradicionales tanto bilaterales como multilaterales. Los donantes tradicionales ya se están adaptando a este nuevo contexto caracterizado por unas reglas de juego más incluyentes y con fuerte presencia de la CSS, como se demostró en Busan.

### **Implicaciones de los cambios en la última década y la configuración del *ecosistema* de cooperación**

El surgimiento de la CSS implica que emerja un *ecosistema* de cooperación más complejo que la anterior arquitectura marcada por la “agenda de desarrollo”. Este *ecosistema* se entiende como un conjunto complejo de relaciones interdependientes entre actores, públicos bilaterales y

---

<sup>10</sup> Nancy Birdsall, *The Global Financial Crisis: The Beginning of the End of the “Development Agenda?” CGD Policy Paper 003*, Washington DC, 2012.  
[http://www.cgdev.org/files/1426133\\_file\\_Birdsall\\_financial\\_crisis\\_FINAL.pdf](http://www.cgdev.org/files/1426133_file_Birdsall_financial_crisis_FINAL.pdf)

multilaterales, globales, regionales y subregionales; privados; de la sociedad civil nacional e internacional; universidades y centros de pensamiento; recursos y productos financieros y de conocimiento de muy diversa naturaleza; instrumentos y enfoques diferentes de hacer cooperación. La clasificación de países en esta diversidad de actores resulta incluso imprecisa en la dimensión Norte-Sur, ¿es Corea, por ejemplo, un donante del Norte o del Sur? Este concepto de *ecosistema* parece útil para comprender el actual panorama en el régimen internacional de la ayuda e incluso cabe en el planteamiento más específico del *ecosistema de las empresas*, incluidos sus estadios evolutivos, especialmente en los referentes a los desafíos de cooperación del nacimiento, la expansión, el liderazgo y la auto-renovación de las empresas (J. Moore, 1993).<sup>11</sup>

Este ecosistema, fruto de una evolución a partir de lecciones aprendidas, pero también de modelos de cooperación agotados, está emergiendo con fuerza y el foro de Busan representó la galvanización del mismo, pero es previsible que evolucione más rápidamente aún para establecer los nuevos objetivos de desarrollo sostenible post-2015. La complejidad de este nuevo ecosistema dificultará lograr acuerdos globales nítidos, pero también es previsible que sea más participativo e incluyente que los acuerdos cooperación promovidos exclusivamente desde algunos donantes tradicionales con adhesiones posteriores de países en desarrollo. Acostumbrarse a navegar en este nuevo ecosistema será un desafío para todos los actores, si quieren aumentar la inclusión, pero cabe decir que los donantes tradicionales han evolucionado rápidamente en este sentido desde la Declaración de París.

Estos cambios e interactuar en este ecosistema implican también un cambio de relaciones e incluso de contenidos de la cooperación. Un aspecto que parece quedar al margen en este nuevo ecosistema es la condicionalidad aplicada en la década de los 1990 y años posteriores, vinculada al conocido Consenso de Washington. En este cambio de relaciones, emerge con fuerza la cooperación triangular, cuya consolidación en el espacio iberoamericano se está produciendo aceleradamente por voluntad política de los actores, similitudes en los desafíos de desarrollo, surgimiento de la CSS, pero también por una institucionalidad internacional de la cooperación sólida en Iberoamérica, aunque aún en consolidación dentro de las políticas públicas nacionales. Las más de dos décadas invertidas en cooperación iberoamericana representan ahora un gran activo de la cooperación internacional en el mundo en la búsqueda de nuevas relaciones y contenidos,

---

<sup>11</sup> James F. Moore: *Predators and Prey: A New Ecology of Competition*, *Harvard Business Review* May-June 1993, Cambridge, Mass, 1993. <http://blogs.law.harvard.edu/jim/files/2010/04/Predators-and-Prey.pdf>

como muestra el Programa Iberoamericano de Fortalecimiento Cooperación Sur-Sur, que incluye la participación de España.<sup>12</sup> De manera gradual, los organismos de este *ecosistema* deberán, como las especies biológicas interdependientes, adaptarse a sus exigencias los que representa implicaciones importantes.

La primera implicación puede ser que en un escenario post-2015 el enfoque de la cooperación sea más amplio que el enfoque en pobreza. El éxito en la reducción de la pobreza en un gran número de países de renta media (PRM) puede desplazar el enfoque de la cooperación hacia nuevos temas y en un enfoque renovado, de vuelta, a los países menos adelantados (PMA)<sup>13</sup>, vulnerables y frágiles, localizados fundamentalmente en África Subsahariana (Kharas y Rogerson, 2012).<sup>14</sup> Este estudio establece su argumento a partir de la extrapolación al 2025 de las proyecciones de crecimiento del FMI para 2015 y consideran que habrá tres ejes de cooperación centrados alrededor de i) el *bienestar social*, ii) el *interés propio y mutuo de los países cooperantes* y iii) la *provisión de bienes públicos globales* que, respectivamente, tendrán tres impulsores: i) el alto impacto de la filantropía y la sociedad civil, ii) la CSS y la mezcla de cooperación privada y pública, y iii) el financiamiento del cambio climático.

Esta prospectiva puede ser un estímulo para los decisores de la CSS en Iberoamérica en su proceso de consolidación y de participación en el debate global sobre los objetivos de desarrollo sostenible post-2015. Esta prospectiva implica un mayor esfuerzo en la coordinación en el nexo ente políticas nacionales y la de cooperación internacional para el desarrollo. Este nexo, frecuentemente débil, olvidado o poco factible en un notable número de donantes tradicionales, puede verse reforzado en un contexto en el que el *interés propio y mutuo* goza de mayor legitimidad internacional que el pasado entre donantes tradicionales y PRM y éstos a partir de la CSS, que ha logrado una gran aceptación entre los receptores por la similitud de desafíos de desarrollo que comparten.

La segunda implicación es que es previsible que los donantes tradicionales deban profundizar y consolidar un diálogo más incluyente con el resto de actores para consensuar las diferentes plataformas que constituirán el *ecosistema* de la cooperación post-2015 y la Declaración

---

<sup>12</sup> <http://www.cooperacionsursur.org/portal/>

<sup>13</sup> Las NN.UU. califican cada tres años a los PMA a partir de tres criterios: Bajos ingresos, recursos humanos endebles, y bajo nivel de diversificación económica.

<sup>14</sup> Homi Kharas y Andrew Rogerson: *Horizon 2025. Creative Destruction in the Aid Industry, ODI Report*, Londres, 2012. <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7723.pdf>

de Busan es una primera muestra del camino más incluyente, pero para algunos más “imperfecto”.<sup>15</sup> En el pasado no muy lejano, los donantes del G-7 tenían una influencia casi única para que el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD) adoptara buenas prácticas y recomendaciones, que contribuyeron, sin ninguna duda, a mejorar la eficacia de la cooperación y a aumentar su calidad respecto de décadas anteriores de la cooperación de la Guerra Fría y ligada a las compras de los donantes. Estas buenas prácticas contribuyeron al enfoque actual en la reducción de la pobreza de los donantes tradicionales y que eventualmente desembocaron en el proceso de la Declaración de París de la Eficacia de la Ayuda (2005). Aunque en este proceso participaron algunos países en desarrollo aportando buenas prácticas, la Declaración de París la desarrollaron fundamentalmente los países del CAD, que buscaron posteriormente adhesiones de los receptores de su cooperación.<sup>16</sup> La cooperación también actuaba como un instrumento difusor de los principios de la Declaración y facilitador de acuerdos globales. El mundo multipolar actual puesto en escena en Busan ha sido sustancialmente diferente y más bien muestra el camino de cómo se va a construir la futura arquitectura de la cooperación y configurar el nuevo *ecosistema* en el que, de momento, el mayor número de países cuya articulación es más diversa implica que la acción colectiva sea más difícil de lograr.

La tercera implicación es la descentralización del sistema de financiamiento del desarrollo desde el punto de vista del número de actores, la variedad de instrumentos y la diversidad de enfoques. Aunque una parte del panorama actual es fruto de la evolución del régimen de cooperación internacional que surgió de la Segunda Postguerra Mundial y de Bretton Woods, cada vez tiene menos relación con él. Ciertamente, el número de Estados en el mundo también ha crecido, especialmente en la década de 1960 con la oleada de las independencias en África, Asia-Pacífico y Oriente Medio, con países que lograron un rápido crecimiento económico, surgieron como donantes y crearon instituciones multilaterales propias. Sin ánimo de ser totalmente exhaustivo, el Gráfico 6 muestra la evolución en este proceso descentralizador desde una arquitectura de la cooperación relativamente simple en 1945, pasando por la década de 1960, con la creación de la banca regional multilateral, hasta el *ecosistema* actual de cooperación caracterizado

---

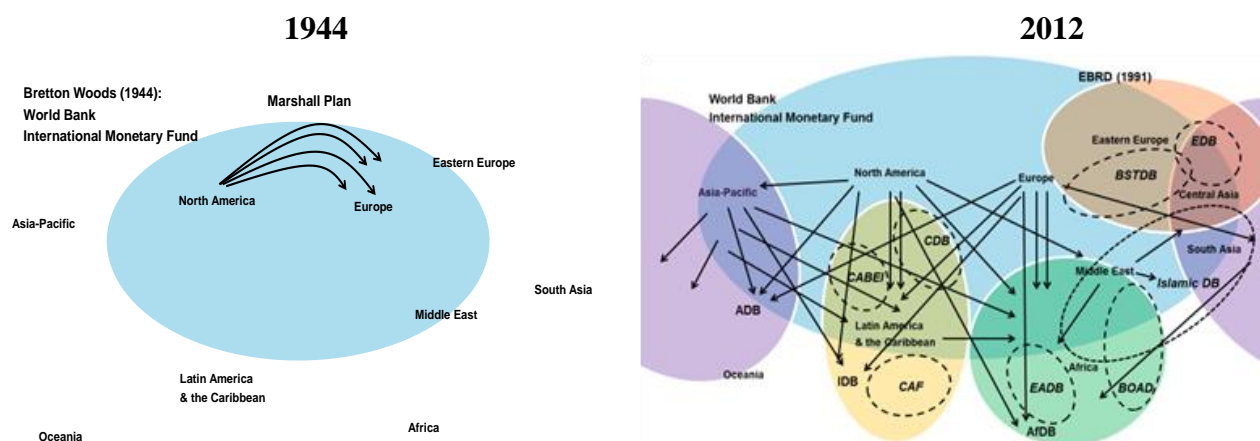
<sup>15</sup> Ver un ejemplo de la opinión crítica sobre los resultados de Busan en <http://www.socialwatch.org/node/13932>.

<sup>16</sup> Entre las destacadas figura el esfuerzo de Bolivia y su Comunidad donante que resultó en el *Nuevo Marco de Relacionamento Gobierno (de Bolivia) y la Cooperación Internacional*, liderado por el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE), adscrito actualmente al Ministerio de Planificación y Desarrollo. Los países adheridos a la Declaración de París son 136 ([www.oecd.org](http://www.oecd.org)).



por esta multiplicidad de actores, la consiguiente complejidad de instrumentos y enfoques de cooperación, en el que ya destaca los flujos de CSS.<sup>17</sup>

## Gráfico 6 De la arquitectura de la financiación para el desarrollo al ecosistema de cooperación actual (1944-2012)



*Elaboración propia (M. Shearer, J. Tres, BID-Sector de Integración y Comercio)*

### 3. Efecto de los cambios en los donantes tradicionales y a su relación con los países de ALC: El caso del BID

Estos cambios y sus implicaciones también inciden en la labor del BID. El avance de las economías de la región implica que tienen acceso a fuentes diversas de financiamiento, como ya se expuso anteriormente y, sobre todo, que tienen mayores recursos propios para la inversión en desarrollo. Esto ha implicado que el BID recalibrara su oferta a los países de la región, acercándose mejor a las necesidades y prioridades de desarrollo de sus clientes, agregando mayor valor en sus préstamos, especialmente con productos de conocimiento y prácticas de última generación, más allá de la financiación concesional tradicional. A pesar de haberse reducido el tiempo de preparación de operaciones, se ha incrementado el rigor en el desarrollo y aplicación de medidas de efectividad del desarrollo, estándares y salvaguardias ambientales y sociales de última generación y marcos más sólidos de integridad y transparencia. Este conjunto de medidas le diferencian con claridad de otras fuentes de financiación a las que ahora pueden acceder los países de ALC.

<sup>17</sup> Por ejemplo, la flecha de ALC hacia África muestra, entre otros, el importante flujo de cooperación de Brasil a países de África Subsahariana, especialmente en innovación y tecnología agrícola llevada a cabo por EMBRAPA y otras instituciones brasileñas y africanas y la experiencia innovadora del *Africa-Brazil Agricultural Innovation Marketplace*, que en sí, ya es una muestra de la complejidad, pero al mismo tiempo de la cooperación más incluyente del *ecosistema* actual, ya que participan donantes emergentes y receptores bilaterales, donantes tradicionales (DFID del Reino Unido, filantropía –Bill & Melinda Gates Foundation, e instituciones multilaterales, como el BM e IFAD).



Para poder seguir siendo relevante ante estos cambios, el BID paralelamente amplió su capital, dado que las economías de la región habían doblado su tamaño desde la última en 1994 y llevó a cabo una serie de reformas institucionales para adaptarse a las mejores prácticas de ética y transparencia. Esta ampliación, le permite al BID poder prestar de manera sostenible \$US 12.000 millones anuales con una mayor concentración temática entorno a cinco prioridades sectoriales: i) infraestructura para la competitividad y el bienestar social, ii) políticas sociales favorables a la igualdad y a la productividad, iii) instituciones para el crecimiento y el bienestar social, iv) integración competitiva regional y global y v) protección del medio ambiente, respuesta al cambio climático, promoción de la energía renovable y la seguridad alimentaria. Para enfocar la inversión en estas cinco prioridades, el Banco se dotó de una estrategia institucional y cinco estrategias sectoriales a través de un amplio proceso de consulta dentro y fuera de la región tanto con los gobiernos, la sociedad civil, expertos e instituciones similares.<sup>18</sup> El BID también ha incrementado su apoyo al desarrollo a través del sector privado con préstamos sin garantía soberana, que se han venido incrementando en los últimos cinco años. En 2012, el BID aprobó préstamos al sector privado por valor de \$US 1.500 millones de un total de \$US 11.500 millones.

Un signo claro de adaptación a estos cambios es el mayor enfoque en la efectividad del desarrollo de las acciones del Banco y la eventual mejor evaluabilidad de sus operaciones con marcos de resultados más rigurosos. Entre muchas otras virtudes vinculadas a la calidad en todo el ciclo del proyecto, la adopción de marcos de resultados sólidos tienen poder de atracción hacia el BID de donantes bilaterales, interesados en contribuir a sus fondos fiduciarios. Si por un lado, los donantes tradicionales han tendido a “graduar” a los países de ALC de su cooperación, por otro, algunos de ellos se han sentido atraídos por los temas estratégicos de inversión en desarrollo como la integración regional y global de ALC y por la demostración de la efectividad de las acciones emprendidas.<sup>19</sup> La lección principal de este proceso es que mantener la relevancia con la cercanía a las prioridades de desarrollo de los clientes, la investigación en temas de desarrollo de última generación demostrando el costo y el beneficio y el rigor en el ciclo del proyecto, enfocado en el

---

<sup>18</sup> Para mayores detalles se puede consultar el <http://www.iadb.org/es/aumento-de-capital/noveno-aumento-de-capital-bid-9,1874.html>

<sup>19</sup> A raíz de la aprobación de la estrategia sectorial de integración regional y global del BID se creó un fondo de múltiples donantes, que es un ejemplo de esta lógica y que logró atraer por primera vez en el BID a donantes tradicionales como Canadá, España y EE.UU. con donantes de la región como Colombia y México. <http://www.iadb.org/es/noticias/anuncios/2012-10-30/integracion-de-la-infraestructura-regional,10183.html>

impacto de las intervenciones, contribuye a reducir el éxodo de donantes tradicionales en temas específicos en una región dominada por PRM, además de que logra atraer a donantes emergentes.

Un aspecto innovador del BID frente a estos cambios es la incorporación de la CSS con Asia para ayudar a los países de la región a desencadenar procesos de cooperación conjuntos que permitan aprovechar mejor las importantes relaciones comerciales y financieras existentes. Desde 2011, el BID intensificó su relación con el *Asian Development Bank* (ADB) con el que ha desarrollado un programa de cooperación e investigación conjunta con los clientes de ambos, que incluye temas de interés mutuo como la cooperación aduanera para reducir los costos logísticos del comercio, aumentar la conectividad en banda ancha para cerrar la brecha digital, corredores sostenibles de integración, desarrollo a través del sector privado a partir de negocios en la base de la pirámide, ciudades sostenibles y programas de transferencias condicionadas. Se trata de una apuesta singular y estratégica, dadas las relaciones emergentes entre los países de ambos continentes, muy dominadas aún por el comercio, la inversión y el financiamiento con China, Corea y Japón, especialmente con el primero, como se vio anteriormente.

#### **4. Los retos a medio plazo de la cooperación iberoamericana en el ecosistema emergente de la cooperación**

Los retos de la cooperación a medio plazo son múltiples, pero esta sección se centrará en seis retos principales.

El primer reto es identificar los bienes públicos regionales estratégicos y de alto impacto de desarrollo en la región. Ciertamente, la mayoría de países de ALC han avanzado de forma notable, pero la región tiene grandes desafíos de desarrollo tanto en términos absolutos como relativos a otras regiones como el Este y Sudeste Asiáticos, que han crecido y reducido la pobreza a un ritmo mayor que ALC. La cooperación iberoamericana puede ser funcional a los grandes retos de desarrollo de la región, identificando las oportunidades que ofrecen los retos compartidos para afrontarlos con acciones colectivas de carácter regional, produciendo los bienes públicos regionales necesarios para facilitar un mejor funcionamiento de los mercados y aumentar el bienestar de la población de la región. Ejemplos de estos bienes públicos regionales pueden ser estándares de competencia adecuados, intercambios comerciales más eficientes gracias a marcos aduaneros comunes, mercados laborales más eficientes teniendo en cuenta los flujos migratorios regionales, regulación financiera regional para reducir riesgos de contagio, adaptación al cambio climático, salud pública para afrontar amenazas transnacionales como las epidemias de gripe, educación de

calidad y seguridad ciudadana, todos ellos con dimensiones transnacionales y, por supuesto, trasatlánticas debido a la integración existente entre empresas y personas en el espacio iberoamericano. Al ser Iberoamérica un espacio articulado, la generación de estos bienes públicos regionales es factible y constituye una gran oportunidad para unas relaciones de cooperación con una mayor simetría.

El segundo reto, es la relevancia y calidad de la cooperación orientada a la obtención de resultados. En ausencia de recursos abundantes para la cooperación, es necesario encontrar nichos relevantes, que permitan obtener resultados visibles, que puedan ser replicados a partir de la inversión de presupuestos nacionales. Afrontar este reto con éxito, representará también un fortalecimiento a los mecanismos de cooperación (agencias, etc.) al interior de los gobiernos del espacio iberoamericano.

El tercer reto es operativizar la Declaración de Busan porque Iberoamérica tiene unas ventajas comparativas únicas respecto a otros espacios geopolíticos del mundo al tener culturas compartidas, idiomas fácilmente compatibles y relaciones políticas muy fluidas. Busan es el estándar actual de las relaciones de cooperación y, en muchas regiones del mundo, muy complejo de llevar a la práctica, mientras que puede resultar más asequible hacerlo en Iberoamérica y crear buenas prácticas para el resto del mundo. Una de las ventajas comparativas que ya se está llevando a la práctica en Iberoamérica, y que puede tener un gran interés en otras regiones del mundo, se plasma en el Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, que se publica anualmente desde 2007 y cuya metodología y resultados es compartido por todos los miembros de la Comunidad Iberoamericana, lo que incluye donantes tradicionales, emergentes miembros del G-20 y PRM.<sup>20</sup> El tema del reconocimiento de la metodología y la contabilidad de la CSS es controvertido a nivel global y algunos de los actores de la CSS no aceptan los datos generados con el CAD de la OCDE. El reto de la cooperación iberoamericana es compartir eficazmente esta buena práctica para que paulatinamente pueda ser incorporada por otros actores y se puedan tener indicadores más fiables de las diferentes dimensiones de la CSS.

El cuarto es que Iberoamérica pueda articular su cooperación de manera eficiente para influir de forma decisiva en la formulación de los objetivos de desarrollo sostenible o post-2015. La región está en condiciones de ofrecer importantes fortalezas y experiencias de desarrollo, muy necesarias en otras regiones del mundo. Influir en este proceso, implica estar presente en los

---

<sup>20</sup> SEGIB: *Informe de la Cooperación Sur-Sur*, Madrid <http://segib.org/programas/informe/>

contenidos en aquellos aspectos relevantes para el desarrollo de la región. La capacidad de investigación política, social y económica en la mayoría de los países de la región es de calidad y relevante, pero podría articularse mejor con la cooperación, como ya ocurre en otras regiones del mundo entre algunos donantes tradicionales, por ejemplo, y centros de investigación de África Subsahariana.

El quinto reto es consolidar la CSS y Triangular al interior de los países de la región con mecanismos de oferta de cooperación relativamente recientes. Se trata no sólo de afrontar retos aparentemente simples como transferencias financieras a otros países, pero altamente complejos al interior de las administraciones públicas, sino también de lograr un status y espacio dentro de las estructuras gubernamentales, entre las fundaciones del sector privado, el sector privado mismo y los entes subnacionales y municipales.

Y, finalmente, atraer a donantes tradicionales demostrando las necesidades de desarrollo y las ventajas mutuas de invertir en el desarrollo de la región. El porcentaje de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) hacia ALC ha descendido del 10 por ciento de los flujos totales en 2000/2001 a 8 por ciento en 2010/2011, debido a niveles de pobreza inferiores y a un ingreso per capita superior al de otras regiones de Asia y África Subsahariana, que han atraído la AOD en las últimas décadas. Sin embargo, las limitaciones del PIB per capita como medida de desarrollo son ampliamente conocidas al dividir solamente la riqueza de un país por el número de sus habitantes. La academia y la comunidad internacional han sido conscientes de estas limitaciones desde hace décadas (D. Seers, 1969 y muchos otros más) y así se explica el nacimiento, perfeccionamiento y consolidación del Índice de Desarrollo Humano (1990) bajo el marco del PNUD. En este esfuerzo para evitar la “graduación” de los países de la región, la cooperación iberoamericana puede inspirarse en formas innovadoras de agrupar los países a partir de otras dimensiones de desarrollo más completas que el PIB per capita. A. Summer y S. Tezanos (2012) proponen cinco grupos de países en desarrollo con resultados sorprendentes a partir de una metodología innovadora, teniendo en cuenta cuatro marcos conceptuales de desarrollo como: la transformación estructural, el desarrollo humano, la participación democrática y buen gobierno, y la sostenibilidad.<sup>21</sup> Los países de ALC quedan distribuidos en los tres grupos de “mayor desarrollo” de los cinco grupos establecidos. Esta

---

<sup>21</sup> Andy Summer y Sergio Tezanos: *Beyond Low and Middle Income Countries: What if There Were Five Clusters of Developing Countries*, IDS Working Paper Volume 2012 No 404, Sussex, 2012.  
<http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/Wp404.pdf>

distribución puede resultar útil para demostrar a los donantes tradicionales que quedan desafíos importantes en la agenda de desarrollo y que el apoyo de la cooperación puede tener un efecto catalizador para afrontarlos. Asimismo, en un contexto post-2015 es previsible que un escenario de la cooperación más centrado en el *interés propio y mutuo de los países cooperantes* gane tracción, con lo cual Iberoamérica puede representar una oportunidad para los donantes tradicionales.

## **5. Conclusiones**

La CSS ha surgido gracias al crecimiento sostenido y a la reducción de la pobreza en las economías emergentes y PRM, al aumento del comercio, IED y flujos de financiamiento Sur-Sur y a la necesidad de intercambiar conocimiento y experiencias de desarrollo, que han resultado en un mundo multipolar consolidado después de la crisis de 2008. La arquitectura de la ayuda surgida y modulada después de la II Guerra Mundial está mutando rápidamente hacia un ecosistema más complejo constituido por un mayor número de actores y una diversidad de instrumentos y enfoques que interactúan entre sí. Este ecosistema es más incluyente, pero implica que los donantes tradicionales se hayan tenido que adaptar a él y aceptar criterios diferentes provenientes del Sur en un mundo claramente multipolar.

El nuevo ecosistema implica que se redefinan los focos de atención de la cooperación y que el enfoque en la reducción de la pobreza, en el largo plazo, se centre en los PMA y se anticipe una cooperación basada más en el interés mutuo que goce de mayor legitimidad que en el pasado y que siga creciendo la descentralización del financiamiento para el desarrollo en un contexto que los países de la región tienen acceso a los mercados internacionales de bonos, mayor capacidad propia y una diversidad de fuentes de financiamiento, entre las que destaca China y emerge la banca multilateral subregional. En este contexto, el BID dobló su capacidad financiera para poder prestar hasta US\$ 12.000 millones anualmente enfocándose en cinco prioridades institucionales, adoptó altos estándares de transparencia y empezó a aplicar estándares ambientales y sociales y de evaluabilidad que le distinguen de otras fuentes a las que puede acceder la región. Casi paralelamente, y ante el crecimiento de las relaciones económicas de ALC con Asia, especialmente del Este y del Sudeste, el BID ha formado una alianza de cooperación estratégica con el ADB para que los países de ambas regiones aprovechen al máximo esta relación económica Sur-Sur.

Los retos de la cooperación iberoamericana consisten en i) articularse de manera eficiente para identificar y generar bienes públicos regionales estratégicos que permitan una mejor operación

de los mercados y una mayor efectividad de las políticas públicas; ii) ser relevante a los desafíos del desarrollo y enfocarse en la calidad para que las acciones puedan ser replicables; iii) operativizar la Declaración de Busan, dadas las ventajas comparativas de la región basadas en culturas compartidas, compatibilidad lingüística y relaciones políticas muy fluidas; iv) influir de manera decisiva en la configuración de la “agenda global” para que los objetivos de desarrollo sostenible post-2015 reflejen las prioridades de la región; v) consolidar la CSS y Triangular al interior de los países y vi) lograr atraer a donantes tradicionales mostrando los beneficios de cooperar con ALC e influyendo para que se tengan en cuenta parámetros más completos de desarrollo que el PIB per capita antes de que los donantes tradicionales “gradúen” a la región por ser más elevado que el de otras regionales del mundo.

## Bibliografía

- BID-Sector de Integración y Comercio (a), *Estimaciones de las tendencias comerciales en América Latina 2012*, INTRADEBID, BID, Washington DC, 2012.  
<http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2012-12-17/desaceleran-exportaciones-de-latinoamerica,10267.html>
- BID-Sector de Integración y Comercio con ADB y ADBI (b), *Construyendo el futuro de la relación Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe*, BID, Washington DC, 2012.  
<http://www.iadb.org/es/temas/comercio/libro-del-bid-construyendo-el-futuro-de-la-relacion-asia-alc-fue-lanzado-en-tokyo,7004.html>
- Nancy Birdsall, *The Global Financial Crisis: The Beginning of the End of the “Development Agenda?” CGD Policy Paper 003*, Washington DC, 2012.  
[http://www.cgdev.org/files/1426133\\_file\\_Birdsall\\_financial\\_crisis\\_FINAL.pdf](http://www.cgdev.org/files/1426133_file_Birdsall_financial_crisis_FINAL.pdf)
- Kevin P. Gallagher et al: *The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America*, Inter-American Dialogue: Washington, 2012
- Homi Kharas y Andrew Rogertson: *Horizon 2025. Creative Destruction in the Aid Industry, ODI Report*, Londres, 2012.  
<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7723.pdf>
- Alejandro Izquierdo y Ernesto Talvi: *One Region Two Speeds? Challenges of the New Global Economic Order for Latin America and the Caribbean*, BID-Washington, 2011.
- Nora Lustig et al: *Declining Inequality in Latin America in the 2000s: The Cases of Argentina, Brazil and Mexico*, CGD Working Paper 307, 2012
- James F. Moore: *Predators and Prey: A New Ecology of Competition*, *Harvard Business Review May-June 1993*, Cambridge, Mass, 1993.  
<http://blogs.law.harvard.edu/jim/files/2010/04/Predators-and-Prey.pdf>
- Dudley Seers, *The Meaning of Development*, *IDS Communication No 44*, Sussex, 1969.  
<http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/themeaningofdevelopment.pdf>
- SEGIB: *Informe de la Cooperación Sur-Sur*, Madrid <http://segib.org/programas/informe/>
- Andy Summer y Sergio Tezanos: *Beyond Low and Middle Income Countries: What if There Were Five Clusters of Developing Countries*, *IDS Working Paper Volume 2012 No 404*, Sussex, 2012. <http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/Wp404.pdf>