

DOCUMENTOS DE **PROYECTOS**

Estado del arte de la cooperación internacional para el desarrollo con foco en la cooperación Sur-Sur y triangular

Estudio analítico del conocimiento
acumulado 2013-2022

Anna Cristina Hernández Rosario



CEPAL



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

Deseo registrarme



NACIONES UNIDAS



www.cepal.org/es/publications



www.instagram.com/publicacionesdelacepal



www.facebook.com/publicacionesdelacepal



www.issuu.com/publicacionescepal/stacks



www.cepal.org/es/publicaciones/apps

Documentos de Proyectos

**Estado del arte de la cooperación internacional
para el desarrollo con foco en la cooperación
Sur-Sur y triangular**

Estudio analítico del conocimiento acumulado 2013-2022

Anna Cristina Hernández Rosario



Este documento fue preparado por Anna Cristina Hernández Rosario, Consultora de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), bajo la supervisión de Enrique Oviedo, Oficial de Asuntos Políticos de la Oficina de la Secretaría de la Comisión.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2022/241
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2023
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.23-00283

Esta publicación debe citarse como: A. C. Hernández Rosario, "Estado del arte de la cooperación internacional para el desarrollo con foco en la cooperación Sur-Sur y triangular: estudio analítico del conocimiento acumulado 2013-2022", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/241), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción	5
I. Metodología	7
II. Marco de referencia	11
III. Estado del arte de la cooperación internacional para el desarrollo con foco en la cooperación Sur-Sur y cooperación triangular.....	15
A. Desarrollo en transición como fundamento	15
B. Entorno multiactor: identificación de actores clave	17
C. Desafíos y prioridades en la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular.....	20
D. Hacia la reconfiguración de la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular como herramienta de desarrollo: un enfoque colectivo	23
IV. Conclusiones	25
Bibliografía	29
Cuadro	
Cuadro 1 Cuadro de evaluación: categoría de relevancia documental	9

Introducción

El documento presenta el estado del arte de la cooperación internacional para el desarrollo, con foco en la cooperación Sur-Sur y triangular, en base al conocimiento acumulado entre los años 2013 y 2022¹.

La estructura de este documento parte con una explicación del abordaje metodológico utilizado en cuanto a técnicas de investigación y análisis cualitativo, fuentes consultadas, tipos de documentos, criterios de clasificación, validación, análisis y evaluación de prioridad documental.

Un siguiente apartado aborda el marco de referencia para el análisis, el cual da cuenta de la evolución histórica e hitos más relevantes por los que ha transitado la Cooperación Sur-Sur (CSS), fundamentalmente, y la Cooperación Triangular (CT).

Como apartado central, se presenta un capítulo dedicado al análisis del *Estado del arte de la Cooperación Internacional para el Desarrollo con foco en la CSS y CT*, en el cual se desarrollan cuatro subapartados considerados como de mayor relevancia para el análisis, a saber:

- i) Desarrollo en transición como fundamento
- ii) Entorno multiactor: identificación de actores clave
- iii) Desafíos y prioridades en la Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular
- iv) Hacia la reconfiguración de la CSS y CT como herramienta de desarrollo: un enfoque colectivo

Cada una de estas temáticas centrales presentadas como subapartados, abordan y revelan elementos indispensables para comprender el proceso de reconfiguración que continúa experimentando el Sistema de Cooperación Internacional y, específicamente la CSS y CT, a través de las concepciones que plantean diversos autores, en publicaciones e investigaciones de alta rigurosidad.

Finalmente, se realiza un recuento de las ideas centrales desarrolladas a lo largo de este trabajo documental, dejando sobre la mesa algunos de los principales desafíos que enfrentan estas modalidades de cooperación en su camino hacia el logro del bienestar compartido para todos los países de la región.

¹ Este documento corresponde al informe final de consultoría, titulado *Revisión del estado del arte de la cooperación internacional para el desarrollo con foco en la cooperación Sur-Sur y triangular. Estudio analítico del conocimiento acumulado 2013-2022*; además del documento la consultoría ha reunido un conjunto de fichas bibliográficas y resúmenes de la documentación levantada.

I. Metodología

El presente estudio está fundamentado en métodos cualitativos de análisis bibliográfico (documental) sobre el estado actual de la materia de la cooperación internacional para el desarrollo con foco en la cooperación Sur-Sur y triangular de los últimos 10 años (específicamente, el período de análisis contemplado abarca desde el año 2013 al 2022) con una mirada longitudinal que enriquezca el diálogo regional, así como la toma de decisiones fundamentadas.

En este sentido, el análisis documental que se llevó a cabo implicó una evaluación rigurosa de los escritos, selección, validación de la documentación (veracidad y objetividad), clasificación, así como su correspondiente interpretación/análisis. Para esto, se procedió a realizar un acercamiento descriptivo que permitió acopiar el conocimiento sobre el objeto de estudio; distinguiendo siempre entre los enunciados del autor (citando en todo caso) y los propios, en el supuesto de combinar con un acercamiento normativo.

El trabajo abarcó diferentes tipos de textos de rigor científico en el ámbito de la cooperación internacional al desarrollo, sur-sur y triangular, tales como de literatura académica en forma de artículos de investigación en revistas (reporte de los resultados de un trabajo de investigación riguroso o tesis científicas/académicas), artículos de obras colectivas, de revisión y/o comentarios críticos a textos (chequeo exhaustivo del conocimiento disponible respecto a un tema especializado), libros, capítulos de libros, ensayos, monografías y actas de ponencias en congresos especializados.

Para esto, las principales fuentes de información que se consultaron fueron:

- Centros de documentación, repositorios y bibliotecas en línea
- Bases de datos documentales de contenido científico/académico
- Plataformas de publicaciones de investigaciones
- Otras herramientas de búsqueda bibliográfica

Una primera búsqueda en línea en los principales repositorios y centros documentales, así como buscadores académicos², utilizando las palabras clave de "Cooperación Sur-Sur", "Cooperación Triangular", "Cooperación Internacional", "Cooperación para el desarrollo", "South-South Cooperation", "Triangular

² Las principales fuentes consultadas para el levantamiento documental fueron las siguientes: Repositorio Digital de la Cepal, Biblioteca Virtual de CLACSO, Sistema de Información Científica Redalyc, Biblioteca EUROSOCIAL, Dialnet, Science Research, Science Open, World Wide Science, Refseek, Academia Edu, Google Scholar, Jurn, Scielo y Koha.

Cooperation”, “International Cooperation”, resultó en la recopilación de más de 200 documentos de diferente tipo (artículos de investigación en revistas, artículos de obras colectivas, comentarios críticos a textos, reseñas, tesis académicas, libros, capítulos de libros, ensayos, monografías y actas de ponencias), con diferentes niveles de rigurosidad científica y temas orientados en menor o mayor grado con la agenda global de desarrollo.

Tras la primera revisión documental, dicho listado se redujo a la mitad, fundamentalmente, por cuestiones como la temporalidad (fechas de publicación muy alejadas del período de estudio y con poca relevancia sustantiva), documentos con mínima o nula rigurosidad en la presentación del escrito o los argumentos, en idiomas diferentes a los concernientes en este estudio (diferentes al español o inglés), repetición de documentos (misma publicación en fuentes diferentes con posible variación únicamente en el formato), así como textos que citaban algunas de las palabras clave señaladas pero cuyo contenido no tenía relación alguna con estos.

Una vez completada esa primera clasificación, se procedió a elaborar una plantilla (formato de salida) de ficha bibliográfica para capturar la información relevante de la documentación recopilada; esta incluye, a saber: autor (y editores y/o coordinadores, en ciertos casos), título, fecha, país de publicación, tipo de material, cantidad de páginas, código referencial del documento (de tenerlo, se considera ISSN, ISBN, licencias y/u otros), fuente, idioma, palabras clave en el documento, categoría de relevancia y resumen o síntesis central del documento. La tarea de completar estas fichas bibliográficas, que obligaba a una lectura comprensiva de los textos, dio como resultado 78 documentos válidos para la labor a desarrollar; a los cuales, en la cuarta y última etapa correspondiente a la elaboración del informe final, se adicionaron otros 5 documentos válidos para el análisis, para un total de 83 documentos levantados.

Cabe señalar que, los resúmenes contenidos en las fichas bibliográficas —que no se adjuntan en esta publicación— expresan exclusivamente enunciados de los autores. La lectura de estos documentos permitió identificar cuáles eran los elementos centrales del análisis planteado —muchos contenidos en diferentes partes del documento— (se consideraron algunos resúmenes y abstractos propios del autor como válidos, enunciados en introducciones y conclusiones que indican la problemática, objeto de estudio y principales resultados, recuento de elementos clave, o ideas centrales en capítulos y/o apartados específicos); por lo que hacer uso referencial de estas síntesis o ideas centrales del documento, requerirá siempre la apropiada cita bibliográfica del documento en cuestión, como se realizó en todo momento en este informe final.

Así mismo, es de importancia detallar la construcción de la metodología propia para establecer categorías de relevancia de la documentación. Para esto, se elaboró un cuadro de evaluación multicriterio con una escala de puntuación del 1 al 5, siendo 1 la categoría o nivel más bajo y 5 la más alta. Los elementos considerados en este cuadro de evaluación y ponderados con diferentes magnitudes o peso (véase el cuadro 1), son las siguientes:

- Rigurosidad científica–Tipo de documento: En este apartado se considera si la publicación proviene de una Escuela de Altos Estudios, Centro de Investigación, organización reconocida, etc.; si los argumentos están sustentados en una amplia y sólida bibliografía; y, si cumple con todos los parámetros metodológicos de una investigación/publicación. En el cuadro de evaluación se establece la puntuación a asignar según el nivel de cumplimiento de estos criterios.
- Tema contenido en la Agenda 2030: Este apartado considera si el tema/s central/es está/n contenido/s en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y si se aborda/n haciendo referencia a esta. En el cuadro de evaluación se establece la puntuación a asignar según el nivel de cumplimiento de este criterio.
- Año de publicación: Este apartado considera una mayor relevancia para publicaciones de años recientes (los años presente y anterior son los de mayor puntuación) y establece la puntuación a asignar del resto según el año correspondiente.
- País/Región de publicación: Este apartado establece como de mayor relevancia las publicaciones que proceden de un país de América Latina y el Caribe o de algún organismo internacional centrado en la región de ALC. No obstante, los siguientes niveles de puntuación establecen las pautas para considerar su mayor o menor relevancia en el análisis.

Cuadro 1
Cuadro de evaluación: categoría de relevancia documental

Relevancia: puntuaciones del 1-5 (siendo 1 la más baja y 5 la más alta), ponderadas por peso asignado ^a				
Puntuación	40%	30%	20%	10%
	Rigurosidad científica- Tipo de publicación	Tema contenido en la Agenda 2030	Año de publicación	País/Región
5 (Muy alta)	1) La publicación proviene de una Escuela de Altos Estudios, Centro de Investigación, Organización Reconocida, etc. 2) Los argumentos están sustentados en una amplia y sólida bibliografía. 3) Cumple con todos los parámetros metodológicos de investigación/publicación.	El tema/s central/es está/n contenido/s en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y se aborda/n haciendo referencia a esta.	El año de publicación es el año presente y/o anterior (2021/2022).	La publicación procede de un país de América Latina y el Caribe o de algún organismo internacional centrado en la región de ALC.
4 (Alta)	Cumple al menos con 2 de los 3 criterios de la puntuación más alta (5 - Muy alta).	El tema/s central/es está/n contenido/s en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y si bien no se aborda haciendo referencia específica al ODS/s, el planteamiento se alinea a lo que esta propone.	El año de publicación es relativamente reciente (2018/2020).	La publicación procede de un país de con sólidas relaciones de Cooperación con América Latina y el Caribe y amplia experiencia en materia de Cooperación Triangular y/o Sur-Sur.
3 (Media)	Cumple al menos con 1 de los 3 criterios de la puntuación más alta (5 - Muy alta).	El tema/s central/es está/n contenido/s se relaciona claramente con los planteados en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y en ciertos casos su abordaje se alinea a lo que esta propone.	El año de publicación está comprendido entre 2015/2017.	La publicación procede de un país que no pertenece a América Latina y el Caribe, pero con amplia experiencia en materia de Cooperación Triangular y/o Sur-Sur.
2 (Media-Baja)	Cumple parcialmente al menos con 1 de los 3 criterios de la puntuación más alta (5 - Muy alta).	El tema/s central/es no está/n contenido/s específicamente en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, pero diversas publicaciones analizadas lo resaltan como de relevancia para la región.	El año de publicación está comprendido entre 2013/2014.	La publicación procede de un país que no pertenece a América Latina y el Caribe, pero con relativamente baja experiencias en materia de Cooperación Triangular y/o Sur-Sur.
1 (Baja)	No cumple con ninguno de los 3 criterios de la puntuación más alta (5 - Muy alta).	El tema/s central/es no está/n contenido/s en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, y pocas o ninguna publicación analizada lo resalta como de relevancia para la región.	El año de publicación es anterior al 2013.	La publicación procede de un país que no pertenece a América Latina y el Caribe y con poco referente en materia de Cooperación Internacional de cualquier tipo.

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las publicaciones.

^a Clasificación de puntuación: Muy alta: 4,6 - 5; Alta: 4 - 4,5; Media: 3 - 3,9; Media-Baja: 2 - 2,9; Baja: 0 - 1,9.

El resultado de esta evaluación arrojó que, de los 83 documentos analizados, doce (12) se encuentran en la categoría de relevancia "Muy alta", quince (15) en la categoría de relevancia "Alta", treinta y cinco (35) en la categoría de relevancia "Media", diecinueve (19) en la categoría de relevancia "Media-Baja" y dos (2) en la categoría de relevancia "Baja". Cabe señalar que, si bien el año de publicación es un elemento de evaluación considerado, se revela que, aún ciertas publicaciones que no son de años muy recientes son consideradas como de muy alta y alta relevancia.

Finalmente, los documentos levantados en el marco de esta consultoría, con sus argumentos y teorías centrales, son la base en la que se sustenta el presente informe, que da cuenta del estado del arte de la CSS y CT en la región de América Latina y el Caribe en la última década (2013-2022).

II. Marco de referencia

La Cooperación Sur-Sur y Triangular, como modalidades en auge y cada vez de mayor relevancia de la Cooperación Internacional, si bien con otros matices distintos a los que la caracterizan en la actualidad, se ha venido moldeando desde hace décadas. La revisión de la literatura sitúa sus primeras referencias hace cerca de un siglo, donde autores como Huitrón Morales (2016) sugiere como primer antecedente directo en la conceptualización de la Cooperación Sur-Sur, la Primera Conferencia de la Liga contra el Imperialismo realizada en 1927 en Bruselas. Este, dice Huitrón Morales (2016), es “el momento inicial sobre el que se construye el ideario político de una alianza desde el Sur”, pero será en 1955, en el marco de la Conferencia Afroasiática de Bandung, Indonesia, donde se desarrollará el “discurso del Sur” que perdura hasta la fecha y donde se destacan como principios la no injerencia, el respeto a la soberanía y la promoción de la cooperación recíproca. Huitrón Morales (2016) indica además que “aunque económicamente el ‘espíritu de Bandung’ no trascendió, política e ideológicamente, representó la admiración y liberalización de países que se encontraban bajo el yugo colonial, alzando una nueva voz e inspirando un discurso político internacional que los posicionaba como una fuerza independiente” (Alemany y Vaccotti, 2021).

Alemany y Vaccotti (2021) señalan también que “la cooperación internacional comienza a plasmarse fuertemente en acciones de colaboración de países de mayor desarrollo con otros relativamente más desfavorecidos después de la Segunda Guerra Mundial. Los países más desarrollados toman conciencia de la existencia en algunas sociedades de problemas endémicos como el hambre, el analfabetismo y la pobreza, que imposibilitan el mejoramiento de sus condiciones de vida. Entre los años ‘40 y ‘50, época reconocida como la de la primera generación de la cooperación internacional para el desarrollo, se asoció el subdesarrollo con el atraso de sociedades no industrializadas, contraponiéndolo al desarrollo de las sociedades industriales”.

Así mismo, se destaca que la década del ‘60 estuvo marcada por una ‘mirada desarrollista’. “Son años de profusión de conferencias, trabajos, estudios y publicaciones sobre el denominado Tercer Mundo donde prevaleció una mirada lineal de progreso desde sociedades tradicionales hacia sociedades modernas. Las estrategias de cooperación apuntaron a un rápido crecimiento económico con inversión en infraestructura productiva. El espacio de reflexión de Bandung (1955) coadyuvó a la primera cumbre de los Países No Alineados (MPNA) en Belgrado (1961) que se unieron en torno de un discurso que identificaba a los ‘países en desarrollo’. En 1961 también se crea el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), con el fin de establecer las

directrices de la política de cooperación de sus miembros, siendo hasta hoy el órgano de mayor autoridad institucional en materia de criterios de cooperación al desarrollo. Asimismo, en esta década se lleva a cabo la primera Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en Ginebra, en 1964, que tiene por resultado la creación del Grupo de los 77 (ampliado luego a 118), que por primera vez genera un espacio de acción conjunta entre países en vías de desarrollo, inaugurando, además, el denominado Diálogo Norte-Sur” (Alemany y Vaccotti, 2021).

En los años ‘70 fruto de los cambios que iban experimentando las economías y las sociedades, nace una mirada crítica que divide al mundo en centro y periferia; no obstante, se incorporan en la mirada valores de solidaridad, equidad y justicia, reclamando un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) plasmado en la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados en 1974 (Alemany y Vaccotti, 2021). Fue esta década la de mayor actividad en la definición y el impulso de la cooperación Sur-Sur y tuvo como hito fundamental la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (CEPAL, 2021), convocada en 1978 en Buenos Aires, Argentina, donde representantes de 138 Estados miembros de las Naciones Unidas consensuaron el “Plan de Acción de Buenos Aires para Promover e Implementar Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (PABA); mientras que en 1982 estalla la crisis de la deuda externa en la región que provoca la aplicación de medidas de ajuste económico, con graves consecuencias en los niveles de vida de la población, en los derechos esenciales y políticas sociales” (Alemany y Vaccotti, 2021).

“Los objetivos del PABA incluían la promoción de la autosuficiencia nacional y colectiva entre los países en desarrollo y, a la vez, tenían en cuenta el necesario sostén de la interdependencia mundial en el camino al desarrollo. Así mismo, en el PABA se subrayó, entre otras cosas, que la cooperación técnica entre los países en desarrollo tenía por objeto complementar la cooperación tradicional para el desarrollo, y se trazaron los lineamientos generales para esta. El PABA se convirtió en una referencia regional y mundial, y su documento fue la cita más recurrente en el ámbito de la cooperación Sur-Sur hasta 2020, dado que sentaba las bases y los principios para la cooperación técnica horizontal y superaba la visión vertical y asistencialista de la cooperación tradicional hegemónica hasta 1978” (Oviedo, 2021).

Así mismo, se destaca que “Otro de los muchos aportes del PABA fue impulsar el fortalecimiento institucional de la cooperación técnica para el desarrollo. A modo de ejemplo, su influencia se observa, entre otros, en la creación del Comité de Alto Nivel encargado de Examinar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (1980) (llamado desde 2003 Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur), la creación del Comité Intergubernamental de Seguimiento y Coordinación para la Cooperación Económica entre los Países en Desarrollo (1981), el lanzamiento de la Comisión del Sur (1986) y la inauguración del Centro del Movimiento de Países No Alineados para la Cooperación Técnica Sur-Sur (1995)”. Desde una perspectiva institucional, la década de 1990 fue un período de aumento de los recursos financieros, técnicos y humanos, además de los propiamente institucionales, dirigidos a la cooperación para el desarrollo” (CEPAL, 2021).

“En los años noventa, en el marco de los resultados políticos y económicos atribuibles, entre otros, a la caída del muro de Berlín y al desarrollo y la consolidación de la globalización, la definición y el alcance de la cooperación Sur-Sur se vuelven más amplios y complejos. En la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1995 se reconoce la cooperación Sur-Sur como un elemento importante de la cooperación internacional para el desarrollo, una base fundamental para la autosuficiencia nacional y colectiva, así como una garantía de participación e integración eficaz de los países en desarrollo a la economía mundial. Asimismo, la Asamblea General introduce el concepto de “país clave” para referirse a los países en desarrollo con capacidad de prestar ayuda y conocimientos a otros países con un producto interno bruto (PIB) similar o inferior” (Oviedo, 2021). Adicionalmente, en la década de 1990, CEPAL (2021) señala que, “los mecanismos de integración regional y subregional comenzaron a ser reconocidos como instrumentos importantes para la cooperación Sur-Sur; dichos mecanismos alcanzaron pleno desarrollo después de 2000, cuando los países del Sur comenzaron a participar activamente en la discusión y los acuerdos en torno a la construcción de una arquitectura más justa y eficaz para desarrollo”.

“A partir del año 2000, el perfeccionamiento conceptual sobre la ayuda que resultaba justa y eficaz para el desarrollo se acompañó de un auge económico que llevó a un aumento significativo de los flujos de ayuda. En dicha década destaca la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey (México) en 2002, que dio lugar al Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. En él se incluyó como prioridad el establecimiento de asociaciones entre donantes y receptores, en particular en apoyo de los más necesitados, y se subrayó que, para ser eficaces, estas asociaciones debían ser guiadas por los planes de desarrollo de los países receptores, entre otras orientaciones respecto de la movilización de recursos privados y públicos, comercio exterior y deuda externa. En adición, destaca la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur de 2009, celebrada en Nairobi, en la que se reafirmó que la cooperación Sur-Sur correspondía a una empresa común de los pueblos y países del Sur que surgía de afinidades y experiencias compartidas, libre de cualquier condicionalidad, y se basaba en objetivos comunes y principios de solidaridad y respeto a la soberanía nacional. En la Declaración de Nairobi se exhortó a los países del Sur a fortalecer sus capacidades para emprender el camino del desarrollo de conformidad con sus valores, aspiraciones y necesidades especiales. Asimismo, se señaló que la cooperación Sur-Sur no debía considerarse asistencia oficial para el desarrollo (AOD), porque, entre otros, se trataba de una asociación de colaboración solidaria entre iguales” (Oviedo, 2021).

En 2015, la comunidad internacional aprobó la ambiciosa Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en la que se reconoció el destacado papel de la cooperación Sur-Sur para el logro de sus metas y Objetivos. En esta misma línea, Oviedo (2021) expresa que “la Agenda 2030, junto a otros marcos importantes como la Agenda de Acción de Addis Abeba, el Acuerdo de París y el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, ha promovido las actividades de cooperación Sur-Sur como un complemento a la cooperación Norte-Sur, triangular y multilateral para el fortalecimiento de la cooperación internacional para el desarrollo”.

“En 2019, durante la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (PABA+40), los países presentes destacaron la importancia de diseñar una metodología para medir la repercusión de la cooperación Sur-Sur y reunir pruebas empíricas a fin de movilizar recursos adicionales destinados a la consecución de la ambiciosa Agenda 2030. En esa línea, en el documento final de PABA+40 se alentó a los países en desarrollo a elaborar sistemas propios para evaluar la calidad y los efectos de los programas de cooperación Sur-Sur y triangular y mejorar la recopilación de datos a nivel nacional con el fin de promover la cooperación en la elaboración de metodologías y estadísticas, teniendo presentes los principios específicos y las características singulares de la cooperación Sur-Sur. Se animó a los actores a apoyar, a solicitud de los países en desarrollo, las iniciativas de recopilación, coordinación y difusión de información y datos y de evaluación de la cooperación Sur-Sur. Asimismo, se invitó a los países en desarrollo interesados a que participaran en consultas y foros acerca de metodologías voluntarias no vinculantes, sobre la base de las experiencias existentes, teniendo en cuenta las particularidades y las diferentes modalidades de la cooperación Sur-Sur y respetando la diversidad de este tipo de cooperación y de los enfoques nacionales. Como sucedió con el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) en 1978, en 2019 la Conferencia PABA+40 trazó un camino para los años venideros en términos de promover el desarrollo de vínculos más fuertes entre los países del Sur, a través de una mayor cooperación técnica, financiera, social y política” (Oviedo, 2021).

En este punto, a modo de recuento de hitos más relevantes en la “reconfiguración de la nueva arquitectura” de la Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe, cabe destacar los siguientes puntos de Ayllón (2012):

- Orientaciones renovadas centradas en el enfoque del desarrollo humano y en la construcción de capacidades, superando el abordaje economicista predominante.
- Ampliación de temáticas en una agenda que se enriqueció, pero se hizo también más compleja, por la superposición de campos muy diversos de actuación: género, gobernanza, derechos humanos, medio ambiente, bienes públicos, etc.

- Nuevos instrumentos y mecanismos diseñados para hacer más participativa y eficaz la lucha contra la pobreza, el nuevo “mantra” de la cooperación en la postguerra fría, a la vez que se favorecía su alineamiento con las prioridades de los países en desarrollo.
- Formas complementarias de financiación para generar recursos y vías adicionales a la AOD, movilizándolo al sector privado en alianzas con el sector público en pro del desarrollo, agregando otros flujos financieros, como las remesas, para multiplicar el impacto de la ayuda.
- Una nueva agenda que enfatiza la eficacia y calidad en la gestión de la ayuda ofrecida y recibida, a partir de una serie de principios anunciados en el punto 43 de la Conferencia de Naciones Unidas para la Financiación del Desarrollo de Monterrey (2002) y establecidos con posterioridad por los donantes del CAD, por las instituciones financieras multilaterales y por algunos países receptores, los “socios” en la nueva jerga, en la Declaración de Roma sobre la armonización (2003), la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005), la Declaración de Accra (2008) y la Alianza de Busan para una Cooperación Eficaz al Desarrollo (2011).
- En el 2015, la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible por los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas, como hoja de ruta hacia un nuevo paradigma de desarrollo en el que las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas toman un rol central (Naciones Unidas), la cual sirve como punto de referencia y apoyo para la cooperación multilateral³.
- La proliferación de agentes de la cooperación, especialmente de la filantropía y del llamado “Sur Global”, con la entrada en escena de los emergentes, en su mayoría países de renta media (PRM) que incrementaron su oferta cooperativa a través de la CSS y la diversificaron con nuevas modalidades como la cooperación triangular (CT), concentrándose en países y sectores de actuación olvidados por los donantes tradicionales o reservados habitualmente a las agencias del CAD.

³ Incluida por la consultora a los hitos originales en Ayllón (2012) en *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: reconfiguraciones de la arquitectura de la ayuda*.

III. Estado del arte de la cooperación internacional para el desarrollo con foco en la cooperación Sur-Sur y cooperación triangular

La revisión del estado del arte de la cooperación internacional para el desarrollo con foco en la cooperación Sur-Sur y triangular entre los años 2013-2022, permitió identificar cuatro (4) temáticas, presentadas como subapartados, en las que se han centrado o abordado la literatura existente de manera importante. En primer lugar, el concepto de desarrollo en transición como fundamento, por las implicaciones que tiene tanto para los países receptores como donantes en la cooperación internacional; la relevancia que han tomado los entornos multiactor, donde se revelan cambios de intereses y en discursos en la concertación política internacional, así como nuevos roles protagónicos; y a su vez, los desafíos y prioridades de la Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular, orientadas todavía a solventar brechas estructurales de larga data; y finalmente, el camino de reconfiguración hacia nuevos enfoque colectivos que estas modalidades de cooperación están experimentando como herramienta valiosa de desarrollo.

A. Desarrollo en transición como fundamento

La Cooperación Internacional ha sido sin duda una herramienta importante para fomentar el desarrollo y el crecimiento económico de los países en la región de América Latina y el Caribe; cada uno, si bien con desafíos compartidos, también presentan características y realidades heterogéneas. No obstante, reflejar un alto crecimiento económico, e incluso, sostenido por ciertos períodos de bonanza, no implica necesariamente que los países avancen en sus múltiples retos pendientes, derivados precisamente de sus propias condiciones estructurales.

Es así como, al abordar la Cooperación Internacional, el concepto de “graduación”, basado en que los países que superen cierto nivel de ingresos queden fuera de poder optar a fuentes de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), se coloca en la mesa de debate como un escollo que amenaza la sostenibilidad de ese crecimiento y desarrollo evidenciado por los países de la región, muchos de los cuales ya se encuentran en proceso de graduación o ya “graduados” a la fecha.

Básicamente, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE distingue dos grupos de países para establecer un criterio “objetivo” para la recepción de AOD: los “países desarrollados” (que se corresponden, básicamente, con los países de ingreso alto de la clasificación del Banco Mundial) y los “países en desarrollo” (de ingreso bajo, medio-bajo y medio-alto, según el Banco Mundial), que son los potenciales receptores de AOD. Si bien se señala que el criterio del CAD tiene cierta “flexibilidad” por cuanto un país que supera el umbral de renta alta permanece durante tres años en la lista de potencial receptor de AOD, y solo la abandona al cabo de este período si continúa en ese nivel; considerándose entonces que un país se “gradúa” cuando pasa al intervalo de renta alta y deja de recibir AOD (Sanahuja, 2020).

Por lo que, la graduación, percibe el desarrollo como una etapa o meta que se alcanza, sin contemplar la posibilidad de que las mejoras expuestas no sean sostenibles y que variaciones en el contexto deterioren ciertas aristas del desarrollo de un país, quedando excluido de ser considerado como receptor de AOD por las rentas que exhibe, pero, además, varado por no contar con mecanismos propios para enfrentar los desafíos y/o apalancar los recursos necesarios. Tanto es así que, algunos autores señalan que “los recursos de la cooperación internacional y la existencia de un canal de diálogo oficial entre países tienen un impacto positivo en la posibilidad de apalancar otros recursos en el ámbito nacional e internacional (CEPAL, 2021)”. Por lo que, el problema no solo se limita a la recepción o no de AOD, sino que restringe, erosiona, e incluso, en algunos casos, fulmina las relaciones entre países (en desarrollo y más desarrollados), así como los espacios de diálogo que comparten, que van más allá de los términos monetarios, sino de intercambio de experiencias y buenas prácticas, además de la visión compartida de contribuir a crear bienes públicos regionales y globales.

En esta línea, algunos autores señalan que, ante el deterioro de la relación de las economías del Norte y el Sur, y la reconfiguración que se está evidenciando en el Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo, los países denominados del “Norte” han intentado involucrarse en otras modalidades de cooperación (como la CSS), a través de propuestas con enfoque multilateral (como de cooperación triangular) y otros espacios y plataformas multilaterales, con el fin de no perder legitimidad e influencia sobre los patrones de desarrollo y el comportamiento de los países del Sur; es decir, muchos países desarrollados se encuentran en búsqueda de nuevas oportunidades de interacción y de reposicionarse para tener una mayor presencia en las agendas del Sur (Morasso y Lamas, 2020).

Es así que, en el contexto actual, donde aún prevalece la concepción de graduación, es importante señalar además que “las agencias de cooperación de los países tradicionalmente donantes han adaptado sus estrategias de cooperación para llegar a los países graduados mediante programas de cooperación regional para el desarrollo y cooperación triangular, que permiten que los países graduados apoyen el desarrollo de los países vecinos y profundicen la integración y, a la vez, se mantengan las relaciones entre los donantes tradicionales y los países graduados”. Así mismo que, “algunos donantes bilaterales mantienen sus programas de desarrollo, incluso si el país no reúne las condiciones necesarias para la AOD, cuando estiman que existen asociaciones estratégicas en temas o sectores específicos” (CEPAL, 2021).

Es por esto por lo que el enfoque de desarrollo en transición se percibe como una respuesta a las debilidades que presenta la cooperación internacional tradicional y a las nuevas realidades que enfrentan los países. El desarrollo en transición concibe el desarrollo como un “proceso” continuo de progreso y no como una simple superación de etapas (Sanahuja, 2020). Este está fundamentado en la graduación (CEPAL, 2021), “adopta un enfoque gradual y escalonado que combina de manera flexible instrumentos públicos y privados de financiamiento para todos los países, basados en sus capacidades para movilizar recursos internos y externos, su voluntad y capacidad de contribuir a los bienes públicos regionales y mundiales, y un diagnóstico común y priorizado de los problemas que deben abordarse”.

Además, reconoce la existencia de múltiples brechas, además de la del ingreso, que son igualmente importantes; por lo que pasa de un enfoque y medición unidimensional (la renta de los países), a uno multidimensional que evidencia que aún se enfrentan retos como la desigualdad, una baja productividad, débil formación de capital humano, vulnerabilidad climática, entre muchas otras, también llamadas trampas de desarrollo o trampas de ingreso medio. El concepto de “trampa del ingreso medio” más específicamente, se refiere a aquellos países que “habiendo llegado a su frontera tecnológica, no pueden

competir a nivel mundial sobre la base de salarios bajos y que, al mismo tiempo, no han desarrollado las capacidades necesarias para competir con base en la innovación, el cambio tecnológico y la producción de bienes y servicios intensivos en conocimiento” (CEPAL/OCDE, 2018); lo que limita sin duda el potencial de desarrollo de los países.

En adición, el enfoque de desarrollo en transición según la CEPAL (2021), reconoce que “los países en etapa de desarrollo en transición seguirán demandando cooperación técnica, conocimiento y experticia, con mayores grados de cualificación y profundidad, tanto en lo referente a las ideas, los diseños, las estrategias y la planificación de los ciclos de los proyectos como en la ejecución, el seguimiento y la evaluación de estos”.

Es así como, este enfoque de brechas constituye un “instrumento para el direccionamiento y la articulación de la cooperación basado en el reconocimiento de la soberanía del país receptor, los intereses de los donantes y el alcance multidimensional del desarrollo” (CEPAL, 2021); y, además, como instrumento flexible que se adapta a las necesidades de los países según sus brechas estructurales, facilita la implementación de los objetivos establecidos en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. La propia aprobación de la Agenda 2030 puso de manifiesto la importancia de repensar la cooperación internacional y cómo se relacionan los países, si se pretende que estos logren movilizar recursos públicos y privados (ya sean internos o externos) para el cumplimiento de los ODS y alcanzar la promesa de que “nadie se quede atrás”.

Así mismo, a escala global, los cambios en las dinámicas de desarrollo, sumado a el severo impacto de la pandemia del COVID-19, es un claro ejemplo de lo poco o nada preparados que estaban los países para afrontar una situación de crisis como esa (fundamentalmente los de América Latina y el Caribe, la región más afectada por la pandemia), tanto mediante recursos propios, como de financiamiento privado y posteriormente externo; y evidencia que el desarrollo no siempre es sostenible cuando no se abordan prioritariamente las brechas estructurales en los países, además de corroborar aún más, la necesidad de explorar mediciones más amplias y flexibles para entender lo que implica el desarrollo en un país y en qué estadio se encuentra, considerando que en dicho desarrollo se conjugan múltiples actores que pueden incidir a favor de este.

B. Entorno multiactor: identificación de actores clave

En línea con lo expresado al referirnos al enfoque de desarrollo en transición basado en una lógica multidimensional, multinivel y multiactor, se evidencia en mayor medida lo crucial de sostener enfoques holísticos, que además de abordar brechas en distintas dimensiones del desarrollo, lo haga en diferentes niveles, para así lograr una verdadera territorialización del desarrollo y reducir las desigualdades, involucrando múltiples actores, que como señalamos pueden y deben ser protagonistas de las estrategias de desarrollo que se diseñen en los países, además de formar parte de las mesas de diálogo de la cooperación internacional; más específicamente de la CSS y la CT. Tanto es así que, no se concibe el logro de la Agenda 2030 con la participación exclusiva de los poderes públicos, sino que el rol que juegan los diversos actores no estatales, según su naturaleza, se vuelve crucial a la hora de capitalizar contribuciones que aporten al desarrollo y a un uso más eficiente de los recursos de la cooperación internacional.

“La cooperación Sur-Sur y Triangular se han destacado por contribuir de manera eficaz al cumplimiento de la Agenda 2030 y ha reunido gradualmente a múltiples actores públicos, privados y de la sociedad civil, el sector académico y las organizaciones no gubernamentales, así como de los organismos internacionales, para actuar sobre las diferentes dimensiones del desarrollo” (Oviedo, 2021). Mientras que algunos autores señalan que, “cada vez más se observa una mayor relevancia de crear ecosistemas multiactores en la CSS con el fin de contribuir en la construcción de un SICD como un proyecto social en el que existan formas creativas y diversas de entendimiento y diálogo entre los actores no estatales y el Estado, poniendo en práctica experiencias de CSS que estimulen una verdadera apropiación democrática” (Huitrón-Morales, 2020).

Por lo que, desde CEPAL, se concibe que no es posible materializar estrategias nacionales y regionales de desarrollo sostenible, sin un explícito conocimiento y comprensión de los actores económicos, sociales y culturales (Correa, 2022). Este nuevo espacio es propicio entonces para la incorporación de actores diferentes a los propios Estados (Gobiernos centrales) como protagonistas y agentes principales de los espacios de concertación política y técnica de la cooperación internacional; encontramos ahora también roles protagónicos de actores no estatales como ya señalamos, en la sociedad civil, fundaciones, la academia, el sector privado, las cooperativas, organizaciones de la economía social y de Gobiernos locales y regionales. Todos ellos, si bien siempre han sido parte activa de la dinámica de la cooperación para el desarrollo (aun de manera implícita o poco visible), “su experiencia acumulada los ha posicionado en los últimos años como fuentes de conocimientos, recursos, capacidades y tecnología, generando —y requiriendo— nuevas formas de vincularse con los actores públicos en favor de una cooperación coordinada y eficaz en su propósito” (Huitrón-Morales, 2020 y Balbis, 2013).

En este sentido, podemos partir señalando que, la CSS, “entendida como un entramado de relaciones y de intercambio cooperativo y complementario con objetivos de desarrollo entre actores del Sur, se fundamenta en la identificación previa de una serie de necesidades locales, nacionales o regionales. Estas dan origen a la solicitud de cooperación y a la negociación, tras la cual se determinarán los objetivos y las actuaciones mutuamente consensuadas entre las partes que establecen la relación” (Ojeda-Medina y Echart Muñoz, 2019) (Ojeda-Medina, 2020).

Cabe resaltar entonces el rol de los Gobiernos Locales y Regionales (GLR), cuya participación y visibilidad en los espacios de diálogo y cooperación internacional ha pasado tradicionalmente desapercibida, encontrando en el contexto actual una relevancia notable a través de la cooperación Sur-Sur (CSS), específicamente la descentralizada, y la cooperación triangular (CT) en materia de planificación multinivel y en la ejecución de políticas públicas destinadas a la implementación de los ODS (Ojeda-Medina, 2020), así como en la prestación de servicios de carácter básico a nivel local.

Es por esto que, la cooperación Sur-Sur descentralizada es de suma importancia para los GLR, ya que representa una práctica habitual en las relaciones a este nivel de Gobierno, que favorece espacios de encuentro para fortalecer las capacidades de instituciones locales, ganar espacios de decisión política y visibilidad, promover soluciones compartidas a problemas comunes, diversificar y ampliar las fuentes de financiación, transferencia de buenas prácticas en sectores y objetivos focalizados, etc. (Ojeda-Medina, 2020).

Para los GLR, la Agenda 2030 plantea importantes retos en materia de territorialización y articulación entre lo local y lo nacional, como lo es la alineación de las planificaciones locales con las nacionales en el marco de los ODS, para lo cual es fundamental lograr el fortalecimiento de sus capacidades institucionales y de gestión mediante la actualización de los marcos institucionales y normativos, así como contar con los recursos (técnicos y presupuestarios, fundamentalmente) para ejecutar las acciones necesarias; y que estas acciones se lleven a cabo de forma transparente, que permita su trazabilidad mediante datos precisos que puedan consultarse de manera pública y oportuna.

Así mismo, otros actores que han ganado un protagonismo importante como promotores de la cooperación son los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD). Estos “no sólo ofrecen combinaciones de subvenciones con préstamos concesionarios, que permiten elevar la escala del financiamiento a los países más pobres; sino que, al apalancar los aportes gubernamentales hechos a su capital para recaudar fondos en los mercados de capitales, pueden generar una escala significativa de préstamos con un monto relativamente bajo de capital desembolsado y, al cofinanciar proyectos con bancos privados, pueden conseguir más apalancamiento”. En adición, se resalta “la estrecha colaboración entre los bancos de desarrollos y las instituciones financieras privadas por medio de los “représtamos”, que posibilitan que los préstamos a las Pymes y la microfinanza sean financiados por los BMD, pero implementados por entidades financieras nacionales, tanto públicas como privadas, que están más cerca de los prestatarios finales” (Ocampo, 2015).

Otra característica que hace a los BMD un actor destacado es la de suministrar financiamiento anticíclico y apoyar el desarrollo productivo al trabajar en estrecho contacto con sus pares de nivel nacional; siendo para estos últimos de suma importancia el poder contar con el respaldo financiero y técnico de los BMD. Así mismo, cabe señalar que “la mayoría de los BMD tienen una ventanilla de préstamos concesionarios para países de ingresos relativamente bajos y otra de préstamos no concesionarios para los de medianos ingresos, pero esta última también facilita el acceso a los países que tienen dificultades para valerse de los mercados privados de capitales, con la consecuente reducción de los costos financieros”, además de que “la mayor parte de los BMD no sólo hacen préstamos directos al sector privado, a veces a través de corporaciones financieras, sino que también utilizan las instituciones financieras privadas nacionales para aportar fondos a algunas actividades, en particular, pequeñas y medianas empresas y microempresas. De tal modo, no son sustitutos sino complementos de las instituciones financieras privadas” (Ocampo, 2015).

Por lo que vemos que, ya no solo el sector público se beneficia de los recursos de los BMD, sino que, cada vez más el sector privado ha ido ganando importancia, al acceder también a financiamiento de los BMD en forma de préstamos directos destinados a proyectos, así como dirigiendo fondos a instituciones financieras nacionales de los países en desarrollo (Ocampo, 2015 y Curmally et al, 2005); lo que demuestra que el sistema de cooperación para el desarrollo ha ampliado las modalidades y alcance de sus instrumentos.

En este sentido, el sector privado desempeña un papel importante desarrollando, poniendo en marcha y ejecutando proyectos en los países en desarrollo (CEPAL, 2018). Cabe destacar su importancia específica en la consecución del desarrollo y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a través de alianzas público-privadas, como señala la meta 17.17; así como al llevar a cabo otras acciones y estrategias empresariales como son la Responsabilidad Social Empresarial, la financiación o la acción directa de la empresa, la filantropía, entre otras, impactando directamente en objetivos como el de trabajo decente y crecimiento económico, así como el de producción y consumo responsable (Pérez-Pineda y Blanco Rangel, 2021).

Cabe señalar además lo planteado por Sanahuja (2020), acerca de que, “la creciente importancia de los flujos privados de financiación del desarrollo plantea oportunidades, pero también muchos desafíos en la consecución de los objetivos de desarrollo. Los principales problemas van en dos direcciones: primero, el carácter procíclico de la mayoría de las inversiones y, segundo, el interés que los inversores tienen en determinados sectores (infraestructura y banca) en detrimento de otros más estratégicos. Este elemento añade más desafíos en materia de desarrollo a unos países con una capacidad limitada para movilizar recursos domésticos y en los que la financiación externa es de gran importancia”.

Por lo que, “una forma de aprovechar el potencial del sector privado es usar el financiamiento para el desarrollo para movilizar recursos adicionales —en particular el financiamiento comercial— con vistas a lograr un desarrollo sostenible en los países en desarrollo” (CEPAL, 2018). Para la movilización de recursos privados para el desarrollo se están utilizando diferentes instrumentos que faciliten la inversión, como es, por ejemplo, la financiación combinada (*blending*). La lógica es atraer recursos privados que no se destinarían a objetivos de desarrollo si no fuera por el uso de recursos públicos” (Sanahuja, 2020). Así mismo, el auge en el involucramiento de nuevos actores en los espacios de cooperación multilateral promueve de manera creciente la formación de asociaciones público-privadas (APP) o de las políticas de Responsabilidad Social Corporativa (RSC) ya mencionadas, que básicamente implican a las empresas en acciones voluntarias para mejorar los parámetros sociales o ambientales de su entorno (Ocampo, 2015).

Por otro lado, algunos autores señalan que “en la cooperación tradicional (Norte-Sur) el papel de actores no estatales, particularmente de la sociedad civil, ha sido reconocido desde una perspectiva más instrumental que protagónico. La participación de estos actores ha de entenderse más desde la ejecución de los proyectos de desarrollo que desde el diseño y/o la evaluación de las iniciativas de cooperación” (Huitrón-Morales, 2020). No obstante, se percibe un rol cada vez más activo de la sociedad civil en estos espacios. “Esta desempeña también un papel fundamental en la generación de incentivos y estímulos para promover cambios, y en la restitución de los miembros del contrato social en las democracias debilitadas de la región” (Sanahuja, 2020).

En esta misma línea, cabe destacar los distintos cauces por los que la contribución de la sociedad civil se ha orientado fundamentalmente según la literatura: i) en procesos de empoderamiento ciudadano, para dar voz a los sectores más alejados de la toma de decisiones políticas y hacer más inclusivo el proceso político y las agendas políticas; ii) en el fortalecimiento de la cultura política de la vigilancia pública, de la fiscalización ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas social, fundamental para recuperar la confianza en el sistema institucional; iii) en el fortalecimiento de redes de solidaridad internacional y estrategias de incidencia internacional frente a situaciones de vulneración de derechos en contextos de cierre de espacios democráticos, y iv) en la renovación de liderazgos sociales y políticos, y la disputa de narrativas en un contexto de fuerte regresión de los valores vinculados al cosmopolitismo y la agenda de derechos (Sanahuja, 2020).

Así mismo, muy de la mano de la sociedad civil, encontramos a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Su rol ha cobrado mayor relevancia ya que, más allá del volumen de recursos con los que operan (públicos y privados, así como de la cooperación internacional solidaria de la que han provenido por largo tiempo la parte principal de sus recursos), estas “garantizan tanto la autonomía de la organización respecto del gobierno de turno, como el respaldo social a sus objetivos y formas de actuación”, así como su participación en la definición e implementación de acciones de parte de la política pública sobre cooperación al desarrollo de sus respectivos Gobiernos (Balbis, 2013).

Por lo que, actores no estatales como la sociedad civil, las ONG, e incluso la propia academia o los organismos internacionales y los diferentes foros multilaterales, destacan por su rol activo como agentes de cambio. Su experiencia acumulada en la ejecución de proyectos en diversos contextos socioeconómicos, adaptando los recursos y los objetivos a la coyuntura, sus contextos y habitantes, supone una oportunidad para generar alianzas en favor de la implementación de la cooperación para el desarrollo.

Igual de importante son cada vez más las organizaciones de la economía social. La Economía Social y Solidaria (ESS) pretende ser un modelo de intercambio de mercado para las organizaciones centradas en las personas; mientras que el componente innovador de la ESS la acerca al concepto de cooperación Sur-Sur y triangular. Esta idea se fundamenta en que, “la cooperación Sur-Sur permite a los países interactuar a nivel horizontal, promoviendo soluciones que son el resultado de un intercambio de habilidades, recursos y conocimientos técnicos, al tiempo que promueve la solidaridad” (ILO, 2015); lo que posibilita que el impacto de la Economía Solidaria se expanda en contextos nacionales a través de la construcción de redes regionales e interregionales de conocimiento e intercambio de experiencias.

“Las empresas cooperativas y de la economía social representan un espacio intermedio entre el bien común y el bien particular, entre el bien público y el bien privado” (Correa, 2022). “Además, la economía social y solidaria, apoyándose en sus elementos constitutivos (cooperación, autogestión, solidaridad, participación de los actores locales, uso sostenible de los recursos, etc.), puede contribuir a un replanteamiento del actual modelo de desarrollo, abogando por una alternativa sostenible e inclusiva, con repercusiones para el desarrollo local-territorial” (Pereira Morais, 2014).

En definitiva, el ascenso de un creciente número de actores en los procesos de cooperación del concierto internacional, así como las nuevas formas de cooperar, nos revela que es imperante avanzar en la consolidación de los sistemas nacionales de desarrollo y de cooperación de la mano de estos actores clave. Así mismo, es crucial “conocer y reconocer las formas de trabajo de los diversos actores para idear fórmulas de actuación mutuamente convenidas, que respondan a la realidad y que apunten a objetivos comunes” (Ojeda-Medina, 2020).

C. Desafíos y prioridades en la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular

Como ya se ha argumentado, si bien las realidades y estadios de desarrollo de los países de América Latina y el Caribe son hasta cierto grado heterogéneos, se observa de manera más evidente que la naturaleza de los desafíos regionales y mundiales en la actualidad carecen de fronteras y son altamente compartidos; donde crisis geopolíticas, sanitarias, climáticas, económicas o, incluso, políticas nacionales puntuales, pueden tener repercusiones importantes a escala global. Es justo la interdependencia e interconexión

de un mundo cada vez más globalizado y multipolar, lo que nos guía a un escenario donde es inevitable aplicar estrategias multilaterales, con enfoque multidimensional que puedan abordar vulnerabilidades persistentes en los pilares del desarrollo (social, económico y ambiental); tal como lo plantea la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, la cual sirve como punto de referencia y apoyo para la cooperación multilateral. “En la Agenda 2030 se definen desafíos universales en materia de desarrollo que afectan a todos los países, sin importar su nivel de ingresos, y se exige impulsar estrategias de cooperación internacional que trasciendan los esfuerzos nacionales” (CEPAL/OCDE, 2018).

Así mismo, como ya se señaló al abordar el concepto de desarrollo en transición, uno de los principales desafíos de la CSS y CT en la región, son los procesos de graduación y sus consecuencias, ya que, como se ha argumentado, podría llevar a los países a retrocesos importantes en algunas de las dimensiones fundamentales del desarrollo, así como al deterioro de las relaciones de cooperación que previamente existían con países desarrollados. En adición, como se expuso con anterioridad, el nivel de ingreso de un país no necesariamente nos indica que este desarrollo sea sostenible, ni tampoco refleja su capacidad para acceder a financiamiento para el desarrollo y movilizar recursos internos y externos. Lo cual toma un carácter más complejo en contextos de crisis globales como el de la pandemia del COVID-19, donde las fuentes de financiamiento, tanto concesional como no concesional, se vieron limitadas.

De hecho, algunos informes indican que “las iniciativas de cooperación y respuesta de las instituciones financieras multilaterales no han sido acordes con las necesidades de financiamiento de los países de la región” (CEPAL, 2021), lo que demuestra la creciente importancia de desarrollar modalidades de cooperación y de financiamiento que permitan alinear los recursos para el desarrollo con las necesidades nacionales; y que las medidas que se lleven a cabo con fondos de la cooperación dentro del Sur no sean únicamente de naturaleza reactiva y paliativa. Esto también nos demuestra la necesidad de “avanzar hacia la elaboración de taxonomías multidimensionales más complejas y reveladoras, que permitan dilucidar los retos disímiles de progreso que afrontan los países y, en consecuencia, guiar adecuadamente las políticas de cooperación” (Sanahuja, 2020).

En adición, como se ha argumentado también en la región persisten importantes desafíos principalmente de carácter social (en materia de inclusión, reducción de las desigualdades y sostenibilidad), y de carácter especial en materia de salud; ya que inclusive previo al estallido de la pandemia del COVID-19, en América Latina y el Caribe ya se reconocía el aspecto sanitario como un tema prioritario a la hora de cooperar (Ubierna, 2022). Así mismo, algunos estudios corroboran que el sector social es el que más destaca en la CSS, seguido del económico y del productivo, resaltando que, “más de un tercio de los proyectos, comprendidos entre 2007 y 2017, estuvieron orientados a fortalecer capacidades en el área social y otra tercera parte atendió a propósitos económicos” (Fernández Sánchez, 2020).

No obstante, también se ha argumentado que “en años recientes, sacar a las personas de la pobreza ha dejado de ser el único objetivo de la cooperación. Los avances socioeconómicos en muchas regiones, en particular en América Latina y el Caribe, han revelado la existencia de nuevos desafíos relativos a las cinco dimensiones de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Estos nuevos desafíos son el reflejo de una sociedad que requiere cooperación en varias dimensiones para aprovechar las alianzas bilaterales, multinacionales, regionales e internacionales. Es aquí cuando la cooperación triangular adquiere particular importancia” (CEPAL/OCDE, 2018).

La Cooperación Sur-Sur y Triangular representan entonces herramientas altamente valiosas para el intercambio interregional o, inclusive internacional, de conocimientos y experiencias de buenas prácticas para afrontar los desafíos del desarrollo (sobre todo de los conocimientos adquiridos por las economías emergentes), al promover una serie de nuevas alianzas con múltiples actores, que además de mejorar la capacidad técnica de los países en el diseño, formulación, implementación y monitoreo de sus políticas públicas de desarrollo, fortalecen las relaciones y generan nuevos espacios de diálogo y oportunidades para cooperar. Tanto es así que, se destaca el que “Las economías emergentes han participado activamente en modelos colaborativos de aprendizaje dirigidos a compartir soluciones innovadoras, adaptables y rentables para afrontar los desafíos del desarrollo”, (CEPAL/OCDE, 2018) como es por ejemplo el caso de China.

Si bien ya hemos señalado múltiples desafíos que requieren de un abordaje prioritario, tales como la degradación ambiental y el consecuente cambio climático, la desigualdad, la baja productividad, baja innovación e inversión en I+D, limitado acceso a tecnologías, dinámicas laborales y comerciales complejas, entre otras, debemos ser conscientes de que estas no solo se reflejan en el entorno local y nacional de un país, sino que tienen además un impacto a escala global; por lo que un desafío quizás aún más prioritario para poder abordar estas cuestiones, es en materia de gobernanza. El estudio de *Nuevos desafíos y paradigmas* de CEPAL/OCDE (2018) señala que, “La estructura de gobernanza actual, como tal, resulta anticuada. Las instituciones y las políticas de desarrollo deben poder adaptarse al nuevo contexto para abordar los desafíos emergentes. Se necesitan nuevas alianzas y sistemas de gobernanza para que el mundo pueda enfrentar la creciente cantidad de retos vinculados al desarrollo”.

Por otro lado, otros estudios destacan también “la relevancia de la CSS en el apoyo al desarrollo de los diferentes países, así como el debate sobre nuevos mecanismos y acciones de cooperación que deberían estar orientados a impulsar el proceso de consolidación institucional como requisitos para una CSS más eficaz a escala regional y global” (Alemany y Vaccotti, 2021); y que este fortalecimiento institucional debe de estar orientado en mejorar la gestión de la información y el acceso a datos, es decir, promover la transparencia en la rendición de cuentas mediante la implementación y/o consolidación de sistemas de monitoreo y evaluación en las agencias de cooperación de los países del Sur, debido a que, en muchos de estos siguen siendo débiles o inexistentes.

En suma a lo expresado, las autoras Alemany y Vaccotti señalan que, “Al valor político indiscutido de la cooperación Sur-Sur en la región y, particularmente, en la política exterior de los países de América Latina y el Caribe, se ha sumado recientemente una serie de retos centrados en la institucionalidad (este punto incluye la coordinación intra e interinstitucional en los países), en el análisis global de costos y beneficios para los socios cooperantes desde la perspectiva del ciclo de políticas públicas, y a partir de la incorporación de indicadores que permitan una valorización sustantiva de la misma. Es decir, un análisis crítico de las capacidades, la coherencia, la consistencia y el impacto de la cooperación Sur-Sur desarrollada desde y en la región”.

Aunque en la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe existe un consenso respecto a que la valorización de la Cooperación Sur-Sur es necesaria, se evidencia que esta no ha sido una prioridad en la región. “Si bien algunos países han avanzado en la construcción de una fórmula de valorización, ésta no existe todavía a escala regional, ni a escala del Sur global. Muchos actores del Sur perciben la valorización como una agenda de los cooperantes tradicionales o heredada de la eficacia de la ayuda. No ven la valorización como una preocupación propia destinada a mejorar los resultados de la cooperación Sur-Sur, estimar sus aportes al desarrollo sostenible y/o mejorar la transparencia de sus procesos” (Alemany y Vaccotti, 2021). Las autoras también destacan que “la necesidad de conocer esos montos solo puede ser entendida en dos sentidos: i) para profundizar el conocimiento académico de la CSS que se ejecuta en la región; y ii) para conocer el volumen de los fondos que cada país aporta en su CSS y rendir cuentas sobre el uso de esos recursos a la ciudadanía”.

En esta misma línea, se señala que “Ante el mayor dinamismo y relevancia que está adquiriendo la CSS se requiere de un sistema de cuantificación, medición y valoración en el sentido amplio, que no solo otorgue información relativa al número de proyectos o flujos económicos, sino también donde se puedan observar sus resultados, los costes y beneficios que representan para los socios y, sobre todo, el aporte que tiene en el desarrollo de capacidades de los países, y éstas en el proceso de desarrollo integral de los países receptores. Además, un sistema de seguimiento sería también útil a la hora de observar los resultados que han dado la ayuda ofrecida y, por tanto, analizar si la demanda y la necesidad nacional del país receptor han sido atendidas de una manera eficaz y positiva” (Fernández Sánchez, 2020); facilitando el seguimiento de las acciones, proyectos y programas llevados a cabo por la CSS y reduciendo así el déficit en la sistematización de experiencias que se percibe en la región.

D. Hacia la reconfiguración de la cooperación Sur-Sur y cooperación triangular como herramienta de desarrollo: un enfoque colectivo

Como hemos evidenciado a lo largo de este documento, la Cooperación Sur-Sur y Triangular en América Latina y el Caribe, más aún en contextos recientes de inestabilidad, incertidumbre y crisis global como el experimentado durante la pandemia del COVID-19, exhibe un auge renovado que la ha potenciado como herramienta valiosa en el sistema de la cooperación internacional, que la distingue de su tradicional rol y dinámicas de comportamiento a lo largo de su historia. No obstante, este auge renovado lo que nos revela son los matices de una reconfiguración no solo necesaria sino imparable, donde, según algunos autores coexisten distintas formas de entender la CSS, existen múltiples dimensiones bajo las que se manifiesta (económica, técnica y política), pero que además resalta la falta de una métrica única y “universal” de los intercambios que se realizan bajo esta modalidad de cooperación (Sanahuja, 2020). Es así que, ya en la etapa de transición hacia la Agenda 2030, esa necesaria “reconfiguración” o “reinención” de los países de la región, los llevó hacia el aprovechamiento de las capacidades mutuas y al intercambio entre socios de similar o inferior nivel de ingreso (dejando de lado el concepto de renta de la AOD), “así como su inserción en la nueva escena de la cooperación al desarrollo a partir de la progresiva adopción de un rol dual” (Sanahuja, 2020); una cooperación mucho más alineada al enfoque multidimensional de desarrollo en el que se basa la Agenda 2030 y, por tanto, con mayor probabilidad de alcanzar con éxito sus metas y objetivos.

En la literatura encontramos una caracterización de la Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe en la que se destaca principalmente su horizontalidad, reciprocidad, equidad, reconocimiento, orientación hacia fines comunes y soluciones compartidas, bidireccionalidad, responsabilidad compartida, no condicionalidad, principios morales, vinculación multidimensional, el predominio de la asistencia y cooperación tanto técnica como económica, comercial, social y política en las intervenciones, mutuo beneficio y el respeto a la soberanía; pero sin olvidar además que para muchos países también existen (quizás más implícitamente) los intereses estratégicos. Además, que, “la CSS se concibe como un régimen flexible, de amplios márgenes, que tiene en su centro el desarrollo del Estado nacional, y a partir de ello la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones” (Fernández-Sánchez, 2020); o expresado en términos llanos que, “la cooperación Sur-Sur se lleva a cabo bajo la premisa de que todos los socios implicados tienen que compartir soluciones para las necesidades de desarrollo y que se comprometen con tal cooperación en busca de un beneficio mutuo” (OIT, 2014).

A modo de contraste, cabe señalar lo argumentado por algunos autores sobre que, “la identidad de la CSS en la región en la primera década del siglo XXI se caracterizó por una voluntad posneoliberal; por un intento de superar los modelos de regionalismo abierto y hacer de la recuperación de la soberanía política y económica el eje central de la construcción de un bloque contrahegemónico; y finalmente, por una resignificación de las relaciones sur-sur que llevarán a una considerable reducción de la pobreza, una mayor estabilidad económica y política, y a un intento de entender a la solidaridad de forma distinta a la ayuda tradicional” (Lo Brutto y González-Gutiérrez, 2017).

Es así que, en este escenario multipolar, multilateral e interdependiente, donde “la clásica división entre Norte y Sur, desarrollados/subdesarrollados o centro/periferia se está complejizando y diluyendo” (Lechini, 2022), da paso como señala también la autora, a “Sures” que emergen en el Norte y “Nortes” que emergen en el Sur; lo que no significa que se tengan que extinguir modalidades tradicionales de cooperación como la Norte-Sur en la región (relaciones verticales), sino que está se verá complementada y potenciada con otras modalidades más flexibles y accesibles para todos los países de la región como la CSS y la CT (relaciones horizontales), donde lo que hay para ofrecer y lo que los países pueden obtener de estas tiene un alcance y valor mucho más allá de lo monetario.

Fruto de la historia y cultura compartidas por los países de la región de América Latina y el Caribe, así como por su proximidad geográfica y las complementariedades socioeconómicas, la CSS ha favorecido además a que “distintos países de la región latinoamericana (entre otras zonas del sur)

hayan podido reforzar las relaciones entre sí, a través del intercambio de experiencias, donde algunos de ellos pueden ser proveedores y receptores de la ayuda, simultáneamente (una realidad que pueden compaginar, además, con ser receptores de AOD de donantes de la OCDE)” según Fernández-Sánchez (2020). Esta autora señala también que “La CSS asume en la región un carácter principalmente técnico, orientado a la construcción de capacidades, el intercambio de experiencias y el fortalecimiento institucional. Las diferentes alianzas o acuerdos que se han pactado están destinadas o bien a la integración y al desarrollo o bien a la coordinación política, así como a los aspectos económicos, todos ellos con un mismo fin: la integración regional a través de la CSS”.

Entre las modalidades innovadoras de la cooperación Sur-Sur cabe destacar la creación de numerosos programas, fondos bilaterales, fondos manejados por los países con organismos de las Naciones Unidas, el aprovechamiento de programas regionales de integración para fomentar la cooperación Sur-Sur y triangular con fondos y modalidades de cooperación propias, así como la participación en organizaciones internacionales y foros que fortalecen las relaciones entre las naciones del Sur y fomentan el diálogo Norte-Sur en temas de cooperación. Como se ha señalado, “en estas instancias, la región ha hecho evidente la necesidad de nuevos criterios y modalidades de cooperación, la refundación del multilateralismo mediante una cooperación multilateral en varios niveles que incluya a actores nuevos y tradicionales, nuevas fuentes de financiamiento, asistencia técnica, reducción de deuda, transferencia tecnológica y nuevas alianzas estratégicas” (CEPAL, 2021).

Todo este cambio de paradigma y nuevos matices en la CSS y CT, apunta entonces a la urgencia de establecer “un marco que fomente el multilateralismo e impulse el diseño y la aplicación de herramientas y políticas concretas que permitan afrontar los desafíos locales, regionales y mundiales sin dejar a nadie atrás” (CEPAL/OCDE, 2018). “Revitalizar una nueva diplomacia social que dé a los movimientos el papel de decidir las relaciones supranacionales en una nueva lógica de entender la relación entre Estado, Sociedad y Mercado reconstruyendo y revitalizando las formas de solidaridad que le dieron origen” (Lo Brutto y González-Gutiérrez, 2017); una clara gobernanza multilateral que brinde la oportunidad de adoptar un enfoque colectivo y participativo.

Por lo que, potenciar enfoques colectivos entre actores nacionales de una misma región, se percibe como una estrategia óptima para contribuir a la disminución de las asimetrías al interior de los Estados, de los propios bloques regionales y, en términos globales, para la captación de recursos técnicos y financieros de la cooperación internacional. “En particular, es una oportunidad para fortalecer las estrategias de cooperación Sur-Sur y Triangular, en donde los procesos de transferencia de conocimientos y tecnología se ven facilitados por la presencia de socios con niveles de desarrollo similares, y así fortalecer la “descolonización” del proceso de cooperación global (CEPAL, 2018). La participación de los países que comparten el desafío de la desigualdad en espacios subregionales es una forma de potenciar la voz de actores de menor dimensión relativa, así como de propender a establecer relaciones de poder más equilibradas” (Alemany y Vaccotti, 2021).

En definitiva, como hemos podido apreciar, las relaciones de cooperación y, especialmente de CSS y CT, tienen un carácter dinámico y flexible, pero sensibles a factores externos que pueden afectar a su mantenimiento. Por lo que, se hace necesario una renovación de la Cooperación Internacional en la que se replantee la Cooperación Sur-Sur, tanto de manera conceptual, como práctica, normativa e institucional, que permita abordar esa interdependencia cada vez más compleja, para pasar de la “reciprocidad difusa” hacia una “reciprocidad específica” (Zoccal, 2020), y así avanzar hacia estrategias de cooperación que permitan hacer frente a los desafíos mundiales, dejando atrás la tradicional dicotomía donante-receptor y Norte-Sur.

La cooperación internacional debe continuar desempeñando y fortaleciendo su rol de articulador y facilitador de espacios públicos de diálogo que “de voz” a los desafíos de los países de la región e impulse la acción colectiva de todos los actores del desarrollo (SEGIB, 2020), y particularmente, afianzando el papel crucial de la Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular.

IV. Conclusiones

En la revisión del estado del arte de la Cooperación Internacional con énfasis en la Cooperación Sur-Sur y Triangular llevada a cabo, partimos de la narrativa expresada por la Cepal de que “los países de la región han empezado a graduarse de la cooperación y de la asistencia oficial para el desarrollo”, pero que estos “presentaban persistentes trampas del desarrollo en los ámbitos productivo, de inclusión social, institucional y medioambiental”, y, en particular, se hace referencia significativa al concepto de desarrollo en transición, justamente por esas brechas estructurales mencionadas, revelando nuestro análisis documental que esta es una narrativa extendida y ampliamente aceptada en el ámbito de la investigación en materia de cooperación.

Este concepto de desarrollo en transición elaborado por la CEPAL junto con la Comisión Europea y el Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), considera una gama más amplia de posibilidades que la de ser o no un país desarrollado (o uno de renta media, media-alta o inclusive alta, que igualmente puede enfrentar brechas estructurales en múltiples dimensiones), sino que aborda el desarrollo como un “continuo evolutivo en el que, a medida que algunos problemas se van solucionando —como la lucha contra el hambre—, surgen otros —como el creciente rezago tecnológico, la desconfianza en las instituciones, el deterioro ambiental o las dificultades para avanzar hacia Estados de bienestar—” (CEPAL, 2021) (Sanahuja, J., 2020). Y esto nos refiere entonces al concepto de “trampa de desarrollo” o “trampa de ingreso”. “Dicha trampa constituye una restricción para el desarrollo, pues impide a los países mantener un crecimiento sostenido a largo plazo y obstaculiza su convergencia con las economías más avanzadas. En general, se hace hincapié en que los países pueden caer en la trampa del ingreso medio debido a su incapacidad de llevar a cabo un proceso de cambio estructural orientado a la innovación y a una producción más intensiva en conocimiento” (CEPAL, 2021).

Por lo que, desde la Cepal se ha argumentado entonces la necesidad de reconfigurar los modelos tradicionales de cooperación, y pasar a uno que aborde las nuevas realidades, “una cooperación multilateral y en múltiples niveles que incluya a actores tradicionales y nuevos (cooperación horizontal, regional, Sur-Sur, Norte-Sur, Sur-Norte y triangular) y cuyas modalidades cuenten con una amplia caja de herramientas que incorpore, entre otros, instrumentos de financiamiento, fondos para hacer frente al cambio climático, financiamiento combinado, canje de deuda por medidas de protección ambiental y movilización de recursos nacionales” (CEPAL, 2021).

Así mismo, a las importantes brechas en materia de desarrollo que han evidenciado históricamente los países de la región, se le suma el impacto que ha tenido la pandemia del COVID-19 en sus economías; pero, esto ha permitido resaltar a su vez, la importancia y potencialidad que tiene no solo la dimensión financiera, sino también la cooperación técnica, el desarrollo de capacidades y la transferencia de tecnología como elementos clave que brinda la cooperación Sur-Sur para contribuir con la recuperación económica y productiva (FAO y UNOSSC, 2022) (FAO, 2019). Y esto, vino a darse justamente en un momento en el que América Latina y el Caribe enfrentaba una pérdida de su importancia relativa como receptora de cooperación tradicional (C. Alemany y P. Vaccotti, 2021) (CEPAL/OCDE, 2018), como han argumentado algunos estudios, por ser considerados la mayoría de sus países como de renta media. Esto da cuenta del error que supone encasillar países con realidades heterogéneas y profundas asimetrías a lo interno, bajo criterios homogéneos, dejando sobre la mesa de debate la necesidad de replantear este enfoque “unidimensional” hacia uno “multidimensional” como lo aborda el concepto de desarrollo en transición ya señalado.

Por otro lado, en el camino de recuperación de las diferentes economías de la región y de volvernos a encauzar hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la literatura resalta el importante papel que juega el sector privado, fundamentalmente, a través de las alianzas público-privadas, así como las estrategias empresariales abordadas desde la filantropía, la Responsabilidad Social Empresarial, la Financiación o la acción directa de las empresas (Pérez-Pineda y I. Blanco Rangel, 2021), entre otras.

En este tenor, también se resalta la mayor apertura que ha experimentado el Sistema Internacional de Cooperación para el Desarrollo hacia otros nuevos actores (no estatales, adicionales al sector empresarial) como proveedores de cooperación, tales como la sociedad civil, fundaciones, academia, cooperativas y organizaciones de la economía social; no solo por la experiencia acumulada con la que cuentan, sino por ser fuentes de conocimientos, recursos, capacidades y tecnología (SEGIB, 2020). Esto denota una nueva cualidad de la Cooperación Sur-Sur como generador de ecosistemas “multiactor”, donde prima el espíritu participativo, el diálogo y el entendimiento para una verdadera “apropiación democrática” de los proyectos país; e incluso, algunos autores la acercan a la Economía Social y Solidaria (A. Amorim, et al, 2015), al promover en contextos nacionales la construcción de redes regionales e interregionales de conocimiento e intercambio de experiencias.

Así mismo, el análisis documental señala el rol crucial que juegan los Gobiernos, en específico los Gobiernos Locales y Regionales (GLR) en la ejecución de la Cooperación Internacional en la forma de la Cooperación Sur-Sur (descentralizada) y la Cooperación Triangular (T. Ojeda-Medina, 2020); y, además, en la implementación de la Agenda 2030 con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Nueva Agenda Urbana. Los GLR, según se argumenta, “son agentes del desarrollo sostenible que poseen características idóneas y experiencias relevantes para sumarse a las alianzas multiactor en la localización de los ODS en sus territorios”, donde la Cooperación Sur-Sur descentralizada y la Cooperación Triangular se presentan como herramientas útiles para conseguirlo (T. Ojeda-Medina, 2020).

Se destacó igualmente el papel que juegan los Banco Multilaterales de Desarrollo, ya que como se expone en la documentación analizada, estos “no sólo ofrecen combinaciones de subvenciones con préstamos concesionarios, que permiten elevar la escala del financiamiento a los países más pobres; sino que, al apalancar los aportes gubernamentales hechos a su capital para recaudar fondos en los mercados de capitales, pueden generar una escala significativa de préstamos con un monto relativamente bajo de capital desembolsado y, al cofinanciar proyectos con bancos privados, pueden conseguir más apalancamiento” (J. A. Ocampo, 2015).

Otro aspecto ampliamente abordado en la literatura de la Cooperación Sur-Sur en la región de América Latina y el Caribe, es que, si bien la región cuenta con experiencias de Cooperación Sur-Sur bilateral y triangular y otras modalidades regionales “existe un déficit regional en la sistematización de sus experiencias, su valoración monetaria y no monetaria y la evaluación de su impacto, cuestión que ha impedido exhibir su gran aporte a la cooperación internacional para el desarrollo” (CEPAL, 2021). Esto es importante, además, en la medida que incide en la capacidad, fundamentalmente de los cooperantes, de

poder llevar a cabo una transparente rendición de cuenta de la Cooperación Sur-Sur, así como para poder “identificar áreas de prioridad mutua, que compatibilice los ámbitos de interés de los organismos financieros, cooperantes o donantes, con los intereses de los solicitantes” (A. G. Rodríguez y R. H. Aramendis, 2019), que solo será posible a través de mecanismos de información accesible a los interesados.

En adición, reincide en la literatura analizada que, los cambios evidenciados en el Sistema de Cooperación Internacional desde la implementación de la Agenda de Eficacia de la Ayuda⁴, —por la que muchos países de América Latina y el Caribe se vieron excluidos de ser receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), por haberse “graduado” al experimentar un crecimiento económico considerable en el siglo XXI—, generaron un deterioro en las relaciones de estas economías con los países del Norte, por lo que, se ha podido apreciar que, estos últimos, están en búsqueda de “nuevas oportunidades de interacción y una mayor presencia en la región a través de Cooperación Triangular y programas de Organismos Internacionales” (C. Morasso y L. Lamas, 2020), con lo cual intentar tener de vuelta una mayor influencia en las agendas e instituciones del Sur.

En definitiva, la literatura revela una clara transformación de la Cooperación Internacional para el desarrollo y, en específico, un mayor auge en la Cooperación Sur-Sur y Triangular, así como de otros mecanismos de asociación y “reciprocidad” que han ganado protagonismo progresivamente, en un contexto con objetivos comunes como los establecidos en la Agenda 2030 de Desarrollo, así como desafíos globales que, si bien son compartidos (como las pandemias, las guerras y sus consecuencias para la geopolítica, el cambio climático, entre otros) no cuentan con recetas universales para las múltiples realidades y complejidades propias de cada territorio. Por lo que se requiere de un mayor fortalecimiento de la institucionalidad de la CSS y CT desde la propia región, así como de un replanteamiento tanto conceptual, como práctico, normativo e institucional de la Cooperación Sur-Sur, que fomente el diálogo e impulse mayores intercambios de experiencias, buenas prácticas y fortalecimiento de capacidades en aquellos sectores de mayor impacto en los países de la región (SEGIB, 2020); que permita abordar esa interdependencia cada vez más compleja, para pasar de la “reciprocidad difusa” hacia una “reciprocidad específica” (Zoccal, 2020), que permita fomentar y facilitar, como ya se ha argumentado, las alianzas multiactor y multinivel para la generación de bienes públicos regionales y globales, y el alcance del bienestar compartido.

⁴ Se refiere a los compromisos contraídos tanto por países donantes como receptores, organismos internacionales, instituciones financieras internacionales (IFI) y organizaciones de la sociedad civil (OSC) para lograr eficacia en los resultados de desarrollo. Dichos compromisos se agrupan en 5 grandes principios: Apropiación, Alineación, Armonización, Gestión Orientada a Resultados y Mutua Responsabilidad. (Ruíz Sanjuán, S. y Cunego, A., 2012).

Bibliografía

- Abbondanzieri, C. (2022), "La dimensión financiera de la cooperación Sur-Sur: reflexiones en torno a sus perspectivas y potencial en la coyuntura pandémica", *Revista Relaciones Internacionales*, vol. 95, No. 1 [online] https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?pid=S2215-45822022000100017&script=sci_arttext.
- Aleman, C. y P. Vaccotti (2021), "Experiencias de valoración de la cooperación Sur-Sur en el MERCOSUR: los casos del Paraguay y el Uruguay", *Project Documents* (LC/TS.2021/76), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [online] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46991/S2100335_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Amorim, A., A. Dale y C. Fakhri-Kairouz (2015), *Social Solidarity and South-South Cooperation: A Compilation of Short South-South Cooperation Articles for the "Academy of Social Solidarity Economy: Social Innovation in the World of Work" (Johannesburg, 2015)*, Geneva, International Labour Organization (ILO) [online] https://labordoc.ilo.org/discovery/fulldisplay?vid=41ILO_INST:41ILO_V1&search_scope=MyInst_and_CI&docid=almag94893433402676&context=L.
- Amorim, A., I. Martínez y E. Gómez (coords.) (2014), *How to Guide on South-South and Triangular Cooperation and Decent Work*, Guide No. 16, International Labour Organization (ILO) [online] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---exrel/documents/publication/wcms_315233.pdf.
- Ayllón, B. (2018), "La cooperación Sur-Sur y triangular en los escenarios globales y regionales 2012–2016", San Salvador [online] https://www.researchgate.net/publication/325988938_La_Cooperacion_Sur-Sur_y_Triangular_en_los_escenarios_globales_y_regionales_2012_-_2016/citation/download.
- _____(2012), *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: reconfiguraciones de la arquitectura de la ayuda*, Madrid.
- Balbis, J. (2013), "Civil society organizations and inclusive partnerships for South-South cooperation in Latin America", *Integration and Trade Journal*, vol. 17, No. 36 [online] <https://www.cbd.int/financial/southsouth/civilsociety-south.pdf>.
- Correa, F. (ed.) (2022), "Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina", *Project Documents* (LC/TS.2021/203/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [online] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/47664>.
- Curmally, A., J. Sohn y C. Wright (2005), "Multilateral development bank lending through financial intermediaries: environmental and social challenges", *WRI Issue Brief*, World Resources Institute [online] https://files.wri.org/d8/s3fs-public/pdf/iffe_mdb_lending.pdf.
- De la Fuente, P., B. Lucas y A. Pérez (2022), "Lineamientos para una estrategia de igualdad de género en los programas de cooperación. Lecciones aprendidas del Programa EUROsociAL+", *Social Cohesion in Practice series*, No. 29 [online] <https://eurosoci.al.eu/biblioteca/doc/lineamientos-para-una-estrategia-de-igualdad-de-genero-en-los-programas-de-cooperacion/>.

- ECA (Economic Commission for Africa) and others (2020), "COVID-19: Towards an inclusive, resilient and green recovery —building back better through regional cooperation", COVID-19 Response [online] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45551/4/COVID19TowardsAnInclusive_en.pdf.
- ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean) (2021), *Development in transition: concept and measurement proposal for renewed cooperation in Latin America and the Caribbean* (LC/TS.2021/95/REV.1), Santiago [online] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47167/3/S2100500_en.pdf.
- ECLAC/OECD (Economic Commission for Latin America and the Caribbean/Organisation for Economic Co-operation and Development) (2018), *Emerging challenges and shifting paradigms: new perspectives on international cooperation for development* (LC/PUB.2018/16), Santiago [online] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44002/4/S1800619_en.pdf.
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) (2019), *South-South and Triangular Cooperation in FAO – Strengthening partnerships to achieve the Sustainable Development Goals*, Rome [online] <https://www.fao.org/publications/card/en/c/CA3695EN/>.
- FAO/UNOSSC (Food and Agriculture Organization of the United Nations/United Nations Office for South-South Cooperation) (2022), *South-South in Action. South-South and triangular cooperation in agricultural development: FAO's experiences*, Rome [online] <https://www.fao.org/publications/card/es/c/CC0678EN/>.
- Fernández-Sánchez, M. (2020), "Aciertos y desafíos de la CSS. Estudio del caso de Cuba y Haití", *Working Paper*, Madrid, CEU Ediciones [online] <https://www.ceuediciones.es/catalogo/libros/politica/la-cooperacion-sur-sur-entre-lo-ideal-y-la-realidad-analisis-de-los-casos-de-cuba-y-haiti/>.
- González Alvarado, T. E. y M. A. Martín Granados (2018), "Redes de cooperación empresarial internacionales en el sector ambiental y cooperación triangular", *Universidad & Empresa*, vol. 20, No. 35, Universidad del Rosario [online] <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=187255450003>.
- Huitrón-Morales, A. (2020), "Ecosistemas multiactor en la cooperación Sur-Sur: un prerequisite para lograr la apropiación nacional", *OASIS*, No. 31 [online] <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=53163721006>.
- _____(2016), "La cooperación Sur-Sur y el reto de su cuantificación, evaluación y valoración", *Iberoamerican Journal of Development Studies*, vol. 5, No. 1 [online] <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5460715>.
- Kharas, H., K. Makino y W. Jung (2011), *Catalyzing Development: A New Vision for Aid*, Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- Lechini, G. (2022), "Algunas reflexiones sobre el reordenamiento mundial y la Cooperación Sur-Sur", *Revista Relaciones Internacionales*, Universidad Nacional de La Plata [online] <http://www.scielo.org.ar/pdf/relin/v31n62/1515-3371-relin-31-62-294.pdf>.
- Lo Brutto, G. y C. H. González-Gutiérrez (2017), "Realidades y desafíos contemporáneos de la Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe", *Estudios Internacionais* [online] https://cooperaciontriangular.org/wp-content/uploads/2021/07/13_LoBrutto_Realidades-y-desafios-contemporaneos-de-la-CSS-en-AL-y-C_2017.pdf.
- Morasso, C. y L. Lamas (2020), "International organizations diffusion in South-South cooperation dynamics: notes on the Uruguayan case in the 21st Century", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 63, No. 2 [online] https://www.researchgate.net/publication/343143419_International_Organizations_diffusion_in_South-South_Cooperation_dynamics_Notes_on_the_Uruguayan_case_in_the_21st_Century.
- Ocampo, J. A. (ed.) (2016), *Global Governance and Development*, Oxford.
- Ojeda-Medina, T. (2020), "El rol estratégico de los gobiernos locales y regionales en la implementación de la Agenda 2030: experiencias desde la cooperación Sur-Sur y triangular", *OASIS*, No. 31 [online] <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=53163721003>.
- Ojeda-Medina, T. y E. Echart Muñoz (2019), *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018)*, Buenos Aires, Latin American Social Sciences Council (CLACSO) [online] https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=795821&orden=0&info=open_link_libro.
- Oviedo, E. (coord.) (2021), *Evaluating South-South cooperation in six Latin American and Caribbean countries: shared challenges for implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development* (LC/TS.2021/121), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [online] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47446/3/S2100360_en.pdf.

- Pereira Morais, L. (2014), *Social and Solidarity Economy and South-South and Triangular Cooperation in Latin America and the Caribbean: Contributions to Inclusive Sustainable Development*, International Labour Organization (ILO) [online] http://wcmstraining2.ilo.org/wcmstp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---coop/documents/publication/wcms_546402.pdf.
- Pérez-Pineda, J. A. y I. Blanco Rangel (2021), "Dossier: Sector privado, cooperación internacional y desarrollo en América Latina", *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, vol. 8, No. 2 [online] <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5980498>.
- Perrotti, D. E. (ed.) (2016), *Desarrollo e integración en América Latina* (LC/G.2674), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [online] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40896/S1421004_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Rodríguez, A. G. y R. H. Aramendis (2019), "El financiamiento de la bioeconomía en América Latina: identificación de fuentes nacionales, regionales y de cooperación internacional", *Natural Resources and Development series*, No. 193 (LC/TS.2019/82), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [online] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45043-financiamiento-la-bioeconomia-america-latina-identificacion-fuentes-nacionales>.
- Ruiz Sanjuán, S. y A. Cunego (2012), *Manual para la aplicación de los principios de eficacia de la ayuda en la cooperación descentralizada española*, Valencia, Fundación Musol [online] <https://www.musol.org/images/stories/archivos/manualeficaciao12.pdf>.
- Sanahuja, J. A. (ed.) (2020), *La Agenda 2030 en Iberoamérica: políticas de cooperación y "desarrollo en transición"*, Madrid [online] <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/03/Agenda2030enIberoamerica-1.pdf>.
- SEGIB (Ibero-American General Secretariat) (2021), *Informe de la cooperación Sur-Sur y triangular en Iberoamérica 2020*, Madrid [online] <https://www.segib.org/?document=informe-de-la-cooperacion-sur-sur-y-triangular-en-iberoamerica-2020>.
- _____ (2018), *Report on South-South Cooperation in Ibero-America, 2018*, Madrid [online] https://www.segib.org/wp-content/uploads/Baja_sur-sur2018_EN-completo.pdf.
- Shearer, M. y J. Tres (2013), "Cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina y el Caribe: ¿mucho ruido y pocas nueces?", *Revista Integración y Comercio*, vol. 36, No. 17, Inter-American Development Bank (IDB)/Institute for the Integration of Latin American and the Caribbean (INTAL) [online] https://issuu.com/idb_publications/docs/majonews_es_81478/42.
- Trajber Waisbich, L. (2020), "Negotiating accountability in South-South cooperation: the case of Brazil", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 63, No. 2 [online] <https://www.scienceopen.com/document?vid=5c04fa97-ae2c-47ad-beec-4bd5e8ae6b2c>.
- Ubierna, M. V. (2022), "Cooperación Sur-Sur en América Latina en tiempos de pandemia", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, vol. 49, No. 1 [online] <https://revistas.ucm.es/index.php/REDC/article/view/81947>.
- UNIDO (United Nations Industrial Development Organization) (2021), *South-South and Triangular Industrial Cooperation*, Vienna [online] https://www.unido.org/sites/default/files/files/2021-02/SS_Triangular_IC_komprimiert.pdf.
- Zoccal, G. (2020), "Sharing responsibility: jeopardised multilateralism and the growing centrality of triangular cooperation", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 63, No. 2 [online] https://www.researchgate.net/publication/343560020_Sharing_responsibility_jeopardised_multilateralism_and_the_growing_centrality_of_Triangular_Cooperation.

En este documento se presenta un análisis del estado del arte de la cooperación internacional para el desarrollo, con foco en la cooperación Sur-Sur y triangular, sobre la base de un análisis bibliográfico y documental de más de 80 publicaciones editadas entre 2013 y 2022. Los contenidos se ordenan en torno a cuatro títulos: i) desarrollo en transición como fundamento; ii) entorno multiactor: identificación de actores clave; iii) desafíos y prioridades en la cooperación Sur-Sur y triangular, y iv) hacia la reconfiguración de la cooperación Sur-Sur y triangular como herramienta de desarrollo: un enfoque colectivo.

En el documento, que recorre conceptos y proposiciones discutidos en América Latina y el Caribe en los últimos diez años, se reflexiona sobre algunos desafíos de la cooperación internacional para el desarrollo —la cooperación Sur-Sur y triangular— en el contexto de los nuevos retos del desarrollo, alineados con el espíritu de universalidad e indivisibilidad de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

