

***Community of Practice* en cooperación al desarrollo:
Aprendizajes y oportunidades para la Unión Europea y América Latina**

Laura Ruiz Jiménez, *Instituto de Democracia, Derechos Humanos y Cultura de Paz* (DEMOSPAZ), Universidad Autónoma de Madrid.

Borrador no citar

América Latina y la cooperación al desarrollo

La cooperación al desarrollo es, junto al diálogo político y las relaciones comerciales, uno de los tres pilares sobre los que se asienta la relación ente la Unión Europea y América Latina. Ha estado presente en las sucesivas generaciones de acuerdos firmados entre ambas regiones desde los años setenta del pasado siglo y es también parte central de la *Asociación Estratégica Unión Europea–América Latina Caribe* creada en 1994, su espacio de relacionamiento actual. Hasta hace poco más de una década, esas relaciones de cooperación consistían, básicamente, en el trasvase de fondos desde la UE a los estados latinoamericanos para la realización de programas de desarrollo en diferentes ámbitos. En los últimos años, sin embargo, los países de América Latina han ido articulando sus propias políticas de cooperación, impulsando programas de desarrollo en estados vecinos o, en algunos casos, en África y Asia. Es la denominada “Cooperación Sur-Sur” (CSS), de la que América Latina se ha convertido en referente internacional (López y Xalma, 2016).

La incorporación de los países de América Latina al sistema de cooperación se está produciendo desde una posición muy crítica con los donantes tradicionales. Dicho sistema fue puesto en marcha en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial por un pequeño grupo de países reunidos en torno al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, comité en el que la Unión Europea tiene un peso definitivo¹. El CAD organizó un andamiaje que durante más de medio siglo ha trasladado recursos, la denominada Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), a un amplísimo número de receptores a través de procedimientos y prácticas no siempre considerados legítimos por los beneficiarios. La correlación tantas veces demostrada entre la Ayuda Oficial al Desarrollo y las inversiones y corrientes comerciales (Sogge, 2015)

¹ La influencia de la Unión Europea en el CAD se deriva no sólo de su importante presencia numérica, sino también del hecho de que los europeos son los más activos promotores de los debates sobre cooperación al desarrollo. En el momento actual, 18 de los 26 integrantes del CAD son miembros de la UE, siendo uno de ellos la Comisión Europea. Esta alta proporción es una constante que se ha mantenido a lo largo del tiempo.

y la existencia de prácticas como la “ayuda ligada”, AOD que el país receptor debe gastar en la compra de servicios o bienes del país que la concede, son dos de los elementos centrales de esas críticas a la cooperación tradicional.

El papel central ostentado por el CAD en los debates y prácticas de desarrollo era consecuencia lógica de su posición económica en el mundo, una situación que ya no se da hoy, cuando los países desarrollados están disminuyendo constantemente su poder frente al avance de economías emergentes. Estas economías disputan hoy espacios de decisión a los estados más poderosos y han encontrado en la cooperación al desarrollo una importante vía de influencia, de ahí que en la última década ésta se haya convertido en una política claramente reconocible en China, Arabia Saudí, Turquía, la India, Sudáfrica o los estados latinoamericanos. América Latina se ha incorporado al sistema de cooperación impulsando proyectos de muy variada índole, pero también desplegando un activo discurso contrario a ciertos métodos y prácticas de la cooperación “Norte-Sur”, considerada un instrumento de política exterior de los miembros del CAD. No todos los donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo operan de la misma forma, pero los discursos que sobre ellos vienen del sur a menudo los muestran como un bloque uniforme. A esta denostada cooperación tradicional, América Latina contrapone una Cooperación Sur-Sur construida sobre principios como la horizontalidad, el beneficio mutuo, el liderazgo del receptor, la solidaridad y el respeto a la soberanía, valores considerados diametralmente opuestos a los aplicados por el CAD (SEGIB, 2016).

La radical oposición entre la Cooperación Norte-Sur y la Sur-Sur tiene, sin embargo, mucho de construcción discursiva. Como ya se señaló, la cooperación realizada por los miembros del CAD no es cien por cien homologable, al igual que la impulsada por los países del Sur no siempre es ajena a los intereses económicos y políticos de quien aporta los fondos. Por otro lado, y pese a la presentación que hace América Latina de sus políticas de cooperación como una modalidad contrapuesta a la desarrollada por los donantes tradicionales, un acercamiento pausado a su doctrina y prácticas permite constatar que tienen muchos elementos comunes con los donantes de la Unión Europea. Es cierto que se están produciendo colisiones importantes entre viejos y nuevos donantes en torno a ciertas prácticas como la ayuda ligada o el papel que corresponde a los diferentes actores públicos y privados en el sistema de cooperación; pero también lo es que América Latina ha incorporado a sus concepciones y metodologías de gestión significativos elementos y valores de los donantes europeos (Ruiz,

2016a). A América Latina le cuesta reconocer esa herencia, así como a la Unión Europea le está siendo muy difícil aceptar que ya no es, como en el pasado, el actor con mayor peso e influencia en la definición de todo lo concerniente al sistema de cooperación y que desde América Latina se están haciendo aportaciones, como las vinculadas a la Cooperación Triangular, de la que tienen mucho que aprender².

El desarrollo de una política pública de cooperación ha obligado a los países latinoamericanos a crear, o en algunos casos a consolidar, una estructura institucional y normativa específica para sustentarla. En la construcción de este andamiaje ha sido clave el papel desempeñado por una red integrada por responsables políticos y técnicos de cooperación provenientes de 18 países latinoamericanos, España y Portugal que está activa desde 2007. La red funciona como una eficaz *Community of Practice* (Adler, 1998; Wenger, 1998), promoviendo el trasvase y adquisición constante de conocimientos entre sus miembros. De hecho, esta red tiene un claro encaje en las investigaciones que, desde hace dos décadas, se vienen realizando en el ámbito de las Relaciones Internacionales con el objetivo de entender cómo pueden los estados generar nuevas ideas y prácticas cooperativas entre ellos³ y que definen la *Community of Practice* de la siguiente manera: “*A community of practice ‘consists of people who are informally as well as contextually bound by a shared interest in learning and applying a common practice’...More specifically, it is a configuration of a domain of knowledge that constitutes like-mindedness, a community of people that ‘creates the social fabric of learning’, and a shared practice that embodies ‘the knowledge the community develops, shares, and maintains’...The knowledge domain endows practitioners with a sense of joint enterprise, which ‘brings the community together through the collective development of a shared practice’ and is constantly being renegotiated by its members... Shared practices, in turn, are sustained by a repertoire of communal resources, such as routines, sensibilities, and discourse*” (Adler. 2008, 199).

Dado que los factores vinculados a los cambios económicos e internacionales que explican el fuerte impulso a la Cooperación Sur-Sur en América Latina es un tema ya bastante explorado,

² La Cooperación Triangular (CT) hace referencia a iniciativas llevadas a cabo en un determinado país por una alianza en la que participan tanto uno o más países en desarrollo, como uno o más países desarrollados. En la CT corresponde al país en desarrollo la responsabilidad técnica del proyecto (Castillo, 2013).

³ Estas investigaciones, realizadas por autores vinculados al Constructivismo, buscan enriquecer los estudios clásicos de Relaciones Internacionales prestando atención especial a elementos no considerados por ellos como la transformación de las ideas, identidades e intereses o a las relaciones e influencia mutua que se produce entre agentes y estructuras (Wendt, 1987).

las páginas que siguen se centrarán en analizar esta red intergubernamental que está favoreciendo su consolidación. El artículo empieza por explicar, de forma sucinta, los cambios operados en el sistema de cooperación internacional para referirse después a la irrupción en él de América Latina. El segundo apartado examina el funcionamiento, características y condiciones de esa *Community of Practice*, análisis para el que se ha contado con las valiosas aportaciones de un grupo de técnicos de cooperación de 8 países iberoamericanos que durante años han participado en sus actividades⁴. El texto termina con una reflexión sobre el papel que América Latina y Europa podrían tener en la definición de un sistema de cooperación que está hoy en proceso de transformación. La aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el seno de Naciones Unidas en 2015 exige, de hecho, un replanteamiento de los medios para alcanzar éste a nivel global, estando en discusión cómo será la gobernanza de la cooperación en el futuro y cuáles serán sus principios rectores. Como se discutirá en este artículo, y pese a la aparente incompatibilidad entre la Cooperación Norte-Sur y la Cooperación Sur-Sur, la que está impulsando América Latina ha asumido importantes supuestos y valores de la europea, permitiendo pensar en la conformación de una alianza entre ellos para promover pautas y establecer valores a nivel internacional.

La irrupción de América Latina como donante en el sistema de cooperación internacional

Hasta hace apenas una década, América Latina era una región receptora de Ayuda Oficial al Desarrollo, un papel que en el momento actual comparte con el de donante de recursos a otros países de menor renta, siendo hoy esta Cooperación Sur-Sur su rasgo más característico. Como captadora de recursos, América Latina ha tenido siempre un papel marginal en el sistema de cooperación, recibiendo una AOD anual situada en el entorno de los 6.000 millones de dólares. Esta cantidad no se incrementó tras la Cumbre sobre Financiación del Desarrollo celebrada en Monterrey en el año 2002, convocada para asegurar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y que supuso multiplicar la AOD, pasando de los

⁴ Han colaborado en la investigación 10 técnicos de 8 países con una participación media en el *Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur* de 5 años. Dichos países son Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, España, Honduras, Portugal y Uruguay. La propia autora de este artículo formó parte de esta red transnacional durante 6 años.

50.000 millones de dólares anuales de los años 90 a 131.586 millones en 2015⁵. Pese a este agudo incremento de recursos, América Latina ha seguido captando una AOD similar, lo que en términos relativos la sitúa a la cola de los beneficiarios: si en los años noventa la región atraía en torno al 10% de la Ayuda Oficial al Desarrollo, hoy apenas recibe el 4%. Esta AOD procede de una serie de donantes cuya importancia ha ido variando en el tiempo, pero entre los que los Estados Unidos, España, la Unión Europea y Alemania ocupan un lugar destacado, tanto por el volumen de las cantidades transferidas como por su estable presencia en la región (Ruiz: 2016b).

En los últimos años, y aunque todos los países latinoamericanos siguen recibiendo AOD, la región ha logrado convertirse en un referente mundial de Cooperación Sur, aumentando el número de proyectos que impulsa y planteando debates en los foros internacionales a los que el propio CAD ha debido dar respuesta. Este papel referencial se explica, en gran medida, por el hecho de que América Latina es la única región en desarrollo que ha discutido y acordado una definición de Cooperación Sur-Sur, ha fijado sus principios y prácticas de gestión y ha establecido mecanismos de registro y medición⁶. Otros países emergentes como China, Arabia Saudí o Turquía son también activos donantes de CSS, pero ninguno está inmerso en una reflexión conceptual e instrumental comparable, ni cuenta con información sistematizada de los proyectos realizados bajo esta modalidad. América Latina, por el contrario, publica desde 2007 el *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, un documento de periodicidad anual elaborado por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), con los datos proporcionados por los países, que da cuenta de todos los proyectos realizados entre ellos⁷.

⁵ El 56% de la Ayuda Oficial al Desarrollo mundial corresponde a las contribuciones de los países miembros de la Unión Europea.

⁶ Siguiendo a López y Xalma puede afirmarse que, pese al uso creciente del término Cooperación Sur-Sur, no existe una definición compartida que abarque todas sus dimensiones. La CSS es un fenómeno que se remonta a los años 50 del siglo pasado, aunque está ahora en clara expansión como consecuencia del ascenso de los países en desarrollo. Aunque la CSS se da en muchos ámbitos (económico, político, financiero), es la cooperación técnica la más habitual. La inexistencia de una definición y la falta de información sobre los nuevos donantes impide conocer los recursos que moviliza la CSS. Naciones Unidas ha realizado estimaciones parciales que hablan de 19.000 millones de dólares en 2011 destinados a Asistencias Técnicas, préstamos concesionales y alivio de deuda (López y Xalma, 2016).

⁷ La SEGIB es un organismo internacional que trabaja en el ámbito del diálogo político y la cooperación al desarrollo del que forman parte 19 países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Perú, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela) y 3 ibéricos (España, Portugal y Andorra).

América Latina ha demostrado tener una firme voluntad de convertir la cooperación al desarrollo en una política pública relevante a nivel nacional y regional, de ahí el impulso que está dando a la creación y/o fortalecimiento de estructuras y marcos normativos desde los que dirigirla. De hecho, antes del año 2000 apenas la mitad de los países latinoamericanos tenía alguna instancia especializada en cooperación, en su mayoría agencias que ordenaban los flujos de AOD recibidos. A día de hoy, sin embargo, esas agencias se han transformado para hacer compatible su función de gestores de la ayuda recibida con las derivadas de ser oferentes de Cooperación Sur-Sur; paralelamente, el resto de países se ha dotado de entes específicos (agencias o direcciones ministeriales) para gestionar la cooperación recibida y/o la ofrecida. Esta apuesta por la institucionalización de la cooperación al desarrollo está implicando también la generación de marcos normativos, de ahí la elaboración de planes, estrategias, reglamentos y leyes para regular su práctica y ordenar la relación con otras políticas públicas en las que está inmersa la región (Viola; 2014).

A partir de este andamiaje institucional, los países latinoamericanos están aumentando y fortaleciendo su actividad como donantes de cooperación. Así, en el año 2014, el último para el que existen registros, solo Honduras, Nicaragua y Paraguay fueron únicamente receptores de proyectos promovidos por sus vecinos; los otros 16 países latinoamericanos, incluidos algunos de renta media baja como El Salvador, Guatemala, Bolivia o la República Dominicana impulsaron proyectos de cooperación técnica en otros estados. Aunque es necesario reconocer que sólo 6 estados son responsables conjuntamente del 86,4% de toda la Cooperación Sur-Sur realizada en la región (encabezan la lista Argentina y Brasil, seguidos a distancia por México, Colombia, Uruguay y Chile), es sumamente relevante destacar la tendencia a convertirse en donantes del resto de países. Un análisis de los proyectos de CSS desarrollados entre los estados latinoamericanos permite constatar el predominio de aquellos que se desarrollan en el ámbito social (sobre todo en educación y salud, saneamiento, abastecimiento de agua y vivienda), económico (infraestructura, energía, ciencia y tecnología, pymes y productividad), y de fortalecimiento institucional (en áreas cruciales como fiscalidad, justicia, seguridad pública y mejora de la administración) (SEGIB; 2016). Estas iniciativas responden, en la mayoría de los casos, a las demandas de capacitación técnica que unos países hacen a otros y se desarrollan dentro de los principios de horizontalidad, mutuo beneficio y respeto a la soberanía que los estados latinoamericanos reivindican para la CSS. En las relaciones establecidas entre donantes y receptores latinoamericanos es posible, no obstante,

reconocer el entrecruzamiento de criterios políticos que explican, por ejemplo, la preferencia por ciertos receptores más afines ideológicamente o geoestratégicamente importantes.

En el momento actual, la cooperación al desarrollo es una política con lugar propio en los países latinoamericanos, muestra del valor estratégico que dan a la CSS como instrumento de política internacional. Esta apuesta por la Cooperación Sur-Sur a nivel estatal se está dando, además, acompañada por una clara intención de construir posiciones regionales para tener mayor capacidad de incidencia en los espacios multilaterales donde se discute sobre cooperación y desarrollo. Así, la región ha reivindicado con éxito en Naciones Unidas la Cooperación Sur-Sur como una modalidad propia, no subsidiaria de la Cooperación Norte-Sur tal y como querían considerarla los donantes tradicionales; o ha logrado convertir a la Cooperación Triangular en una alternativa en expansión (Castillo; 2013). América Latina se ha convertido en referente internacional y en interlocutor reconocido por los donantes del CAD y las agencias de Naciones Unidas, un logro en el que está siendo crucial la transferencia de conocimientos que se produce de forma sistematizada entre los estados miembros de la comunidad iberoamericana.

Construyendo políticas de cooperación desde una Comunidad de Prácticas

El desarrollo de políticas de cooperación en América Latina debe analizarse, como ya se señaló, en ese contexto de creciente peso económico y político experimentado por la región; pero, además, está siendo posible por el decidido impulso que cada estado está dando a la articulación de estructuras desde las que implementarlas, un proceso en el que juega un papel central una *Community Practice* surgida en 2007 en el seno de la Secretaría General Iberoamericana en torno al *Informe de la Cooperación Sur-Sur*. La elaboración de este documento exigió un importante esfuerzo de conceptualización, para hacer posible la clasificación de datos en torno a categorías previamente definidas, y obligó a consensuar una definición de Cooperación Sur-Sur; por otro lado, también supuso la adaptación de numerosas ideas y propuestas de la cooperación tradicional, la realizada por los países desarrollados, a las características y aspiraciones de los estados en desarrollo. La creciente actividad en materia de Cooperación Sur-Sur y el decidido interés de los países latinoamericanos por convertir la cooperación en una política pública relevante alentó la creación en 2008 del *Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur* (PIFCSS), una

iniciativa en la que participan 20 países (todos los iberoamericanos salvo Venezuela y Andorra) cuyo objetivo es, precisamente, promover el desarrollo de estructuras de cooperación. En él participan, por un lado, los máximos responsables políticos de la cooperación de cada país (directores de agencia o de las instancias ministeriales encargadas de este área), y por otro, los técnicos encargados de esta política pública. Los responsables políticos se reúnen al menos dos veces al año para establecer las líneas de trabajo y, siguiendo sus directrices, el PIFCSS organiza actividades basadas en la transferencia de conocimientos, actividades entre las que destacan las capacitaciones y las asistencias técnicas especializadas. Por sus características, funcionamiento y resultados, el PIFCSS puede ser analizado como una *Community of Practice* en el ámbito de la cooperación, ya que está integrado por un grupo de personas que poseen un interés común de aprendizaje en el campo que les es propio. Conforman, de hecho, un “*domain of knowledge*” en el que comparten, crean, aprenden y difunden ideas y prácticas (Snyder, 1997). Ese trabajo en común genera un repertorio de recursos, sensibilidades, rutinas y discursos que fortalece progresivamente a la propia comunidad, haciendo posible que, aunque no sea un actor internacional, tenga capacidad para influir en el diseño de políticas (Wenger, 1998).

El *Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur* surgió con el propósito de fortalecer y dinamizar ésta, asegurando su calidad e impacto. Sus objetivos estratégicos centrales fueron dos: (1) el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los organismos responsables y actores clave en la gestión de la Cooperación Sur-Sur y Triangular de los países-miembro; y (2) y la construcción de posiciones comunes en materia de cooperación (SEGIB, 2008). Analizando los cambios que se han operado en la región en este ámbito desde su puesta en marcha, podría considerarse que el Programa está funcionando de manera muy exitosa al haber logrado resultados visibles en ambos objetivos. Por un lado, ha auspiciado transformaciones de hondo calado en los estados participantes, contribuyendo a la creación o fortalecimiento de instancias y estructuras de cooperación en ellos; por otro, ha logrado generar algunas propuestas regionales que están teniendo eco a nivel internacional, influyendo en los debates sobre el sistema internacional de cooperación.

Más allá de los resultados, sobre los que volveremos más adelante, los estudiosos de las Relaciones Internacionales interesados por los procesos de aprendizaje transnacional remarcan la importancia que las *Communities of Practice* tienen en la transformación de expectativas e ideas, en la generación de nuevos conceptos y en la promoción de nuevas

rutinas y prácticas, incidiendo así en el rumbo de las relaciones entre los estados⁸. Esta generación de nuevos conceptos e ideas constituye uno de los elementos más característicos del PIFCSS, en cuyo seno los países han discutido y negociado, por ejemplo, una concepción de la Cooperación Sur-Sur y de la Cooperación Triangular diferentes de las manejadas por los donantes del CAD, quienes hasta hace poco eran los únicos generadores de doctrina. Así, los países han acordado una definición de la Cooperación Sur-Sur que recoge la realidad del intercambio de recursos y experiencias realizada entre estados en desarrollo, pero que destaca de forma especial el hecho de que dicho intercambio se haga al margen de toda condicionalidad, a partir de una interlocución en igualdad de condiciones y con una asunción compartida de costes⁹. La definición de CSS pone también gran énfasis en el respeto a la soberanía nacional, revelándose contra una práctica habitual de los donantes tradicionales que consiste en vincular sus aportaciones a intereses propios (SEGIB 2008). En esa acepción de Cooperación Sur-Sur se otorga, entonces, tanta importancia a la forma en la que se ofrece la ayuda como a los resultados que se espera lograr con ella. En cualquier caso, es necesario señalar que la definición de Cooperación Sur-Sur generada en el marco del PIFCSS se ajusta bastante a la cooperación técnica que llevan a cabo los países latinoamericanos entre sí, pero en ningún caso puede considerarse extensible a toda la CSS que se está realizando hoy en el mundo. La preferencia por estados con una determinada orientación política como receptores de los proyectos o la vinculación de la ayuda a la compra de bienes y servicios de quien la provee son pautas reconocibles en donantes emergentes como China o Arabia Saudí, una constatación que nos habla de la necesidad de no simplificar ni idealizar la realidad al hablar de esta modalidad.

También en el caso de la Cooperación Triangular el *PIFCSS* ha realizado una conceptualización que define a ésta como una “modalidad de Cooperación Sur-Sur” en la que participan tres grupos de actores: el país receptor; otro/s países en desarrollo, a quien/es corresponden la responsabilidad central del proyecto; y otro/s país/es desarrollado u organismo de cooperación que aporta recursos económicos y técnicos (SEGIB, 2013). Frente a las propuestas del CAD que consideraban la Cooperación Triangular como una modalidad

⁸ Es referencia paradigmática de estos estudios el trabajo de E. Adler sobre la exitosa aceptación por parte de los países del este europeo de una concepción de “seguridad cooperativa” que permitió superar aquella basada en el equilibrio de poderes entre potencias militares que le precedió. En la promoción de esta nueva concepción fue central el papel desempeñado por una *Community of Practice* especializada en seguridad activa en el seno de la OTAN, (Adler, 1998).

⁹ Compartir los costes no implica una participación equivalente, sino que cada estado contribuya de acuerdo a su capacidad y posibilidades.

complementaria de la Norte-Sur, los países iberoamericanos han reivindicado su alineamiento con la Sur-Sur, remarcando de nuevo esa necesidad de que los recursos se desvinculen de los intereses de los donantes y de evitar cualquier tipo de injerencia en la soberanía nacional a través de ellos. En la práctica, esta concepción de la Cooperación Triangular ha llevado a los países miembros del PIFCSS a trabajar durante dos años en la elaboración de una *Guía Orientadora de la Cooperación Triangular* que explica cómo hacer efectivos los principios de la CSS en esta modalidad (PIFCSS; 2015). La *Community of Practice* de cooperación iberoamericana está siendo capaz de transformar conceptos, renegociando significados que están siendo asumidos por sus miembros y que están alcanzando, como veremos, influencia fuera de la propia red.

El *Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur* es un espacio de discusión y generación de nuevas propuestas en el que, al existir verdadera voluntad política por parte de los estados de impulsar la cooperación como una política pública, se están obteniendo resultados tangibles. A los países con menor tradición en este ámbito, el PIFCSS les ha ofrecido referentes estratégicos y les ha dado apoyo técnico para que puedan articular sus propios sistemas de cooperación. A través de reuniones para el intercambio de experiencias, discusiones político-estratégicas y asistencias técnicas especializadas, países como Ecuador, Uruguay y Honduras han transformado o creado instancias y los marcos normativos para la gestión de su cooperación. Como ellos mismos reconocen, han podido diseñar sus sistemas de cooperación partir de los éxitos y fracasos de otros países de la región¹⁰. Así, Uruguay ha considerado la experiencia brasileña, chilena, colombiana y española y Ecuador la de Perú, Chile y México para crear sus respectivas agencias de cooperación. En el caso de los países que contaban con agencias o instancias ministeriales especializadas antes de la creación del Programa, éste está siendo también un insumo de gran utilidad en los procesos de modernización que han emprendido. La Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), por ejemplo, se ha valido de las discusiones y acuerdos obtenidos en el seno del PIFCSS para la elaboración de una nueva estrategia nacional en este tema y Argentina abrió un proceso de reflexión sobre la conveniencia de elaborar una Ley de Cooperación en el que participaron técnicos de cooperación de México, que en el año 2015 aprobó su propia Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

¹⁰ Una de las herramientas del PIFCSS que los países destacan como más útil es el *Mecanismo Estructurado para el intercambio de experiencias en Cooperación Sur-Sur* (MECSS), que apoya pasantías y asistencias técnicas de unos países a otros para satisfacer sus necesidades estratégicas y de gestión.

Los miembros de la *Community of Practice* coinciden en subrayar que la aportación más valiosa del *Programa Iberoamericano de Cooperación Sur-Sur* es el aprendizaje de metodologías, instrumentos y procesos de gestión que están siendo útiles para la consolidación de sus sistemas de ayuda al desarrollo¹¹. En este sentido es importante destacar que hasta el año 2015, el PIFCSS había realizado medio centenar de talleres que habían permitido la capacitación de casi 600 trabajadores públicos de las agencias e instancias de cooperación de los 20 países que integran el Programa (Garrón; 2016). Otra de las aportaciones destacadas por los países se refiere a la construcción de ese sistema de registro compartido de la Cooperación Sur-Sur y Triangular que hace posible la elaboración del *Informe Iberoamericano de la Cooperación Sur-Sur* y que está dando a la región proyección internacional. Finalmente, los países participantes en la investigación coinciden en destacar el PIFCSS como un espacio que promueve la confianza entre sus miembros, facilitando entendimientos que van más allá de su ámbito de trabajo específico.

Sin duda, el PIFCSS es un elemento clave para explicar por qué se ha pasado en la región de 7 países con políticas muy activas de Cooperación Sur-Sur en 2008 (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, México y Venezuela) a los 17 que existen actualmente, todos los países latinoamericanos salvo Paraguay, Nicaragua y Honduras. No obstante, es necesario señalar que éste último ha creado una Subsecretaría de Cooperación y está recibiendo apoyo del PIFCSS y de algunos estados miembros para la elaboración de un documento de planificación estratégica y la articulación de un Fondo de Cooperación Sur-Sur que le situará próximamente en el grupo de los donantes activos.

Otro de los resultados de esta *Community of Practice* iberoamericana está siendo la articulación de posiciones regionales en materia de cooperación que logran alcanzar eco en los principales foros internacionales de desarrollo. Como ya se mencionó, el *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* se ha convertido en un referente internacional al ser el único documento que sistematiza las actividades de cooperación técnica realizadas entre países en desarrollo. Por ello, Naciones Unidas (UNCTAD) ha establecido contacto con el PIFCSS y la Secretaría General Iberoamericana para explorar la posibilidad de realizar informes semejantes sobre las actividades realizadas por otros países en desarrollo bajo esta

¹¹ De hecho, éste es uno de los 3 aprendizajes principales elegidos por la práctica totalidad de los técnicos encuestados.

modalidad. También en relación a los éxitos del *Programa de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur* a nivel internacional es indispensable reivindicar la proyección que está logrando dar a la Cooperación Triangular, practicada cada vez por más países. Si hace una década apenas tres donantes desarrollaban programas de Cooperación Triangular en la región, hoy superan la docena y su número va en aumento, incluyendo a estados con poca presencia en América Latina hasta ahora como Corea o Canadá (SEGIB: 2016)¹². Así, la región ha pasado de los 21 proyectos triangulares realizados en 2006 a 183 en 2014. La demanda de apoyo a la CT está siendo tan fuerte que la Cumbre Unión Europea –América Latina y Caribe celebrada en Bruselas en junio de 2015 aprobó un fondo de 12 millones de euros para impulsarla pese a las reticencias hacia esta modalidad expresadas por la Comisión Europea antes de esa reunión. El hecho de que el 55% de todos los proyectos de Cooperación Triangular que se reportan hoy a nivel mundial tengan lugar en América Latina es un dato muy significativo de la influencia adquirida por la región en esta modalidad (DAC, 2016). Por otro lado, y como reconocen los países latinoamericanos de menor tamaño, el PIFCSS les permite, a través de la articulación de posiciones regionales comunes, proyectarse a nivel internacional, trasladando demandas, opiniones y propuestas a los países más influyentes, un logro que nunca podrían obtener a título individual. Este ha sido el caso, por ejemplo, de la presentación en el IV Foro de Alto Nivel de Busan (2011) de un documento de posición sobre la Cooperación Sur-Sur que fue negociada y redactada en el seno del PIFCSS por las máximas autoridades de cooperación de 18 países iberoamericanos. Dicho documento defendió la idea de que *“la Cooperación Sur-Sur no es subsidiaria ni un instrumento de la Cooperación Norte-Sur, es valiosa por sí misma y se engrandece en combinación con otras modalidades. Ambas modalidades son ampliamente compatibles y es una aspiración colectiva aprovechar las fortalezas que ofrece la diversidad de socios del desarrollo para promover una mejor articulación y colaboración entre los mismos, con las miras puestas en lograr los mejores resultados de forma eficiente y solidaria”*¹³. Frente a la propuesta del CAD de convertir a la Cooperación Sur-Sur en una modalidad inserta en el sistema por ellos creado y gobernando, América Latina dejaba claro que no se incorporaría sin más a éste y que tenía concepciones propias que marcarían su forma de entender y practicar la cooperación.

¹² En 2016, Alemania, España y Japón lideran la Cooperación Triangular en la región, siendo responsables del 55% de los proyectos realizados. A ellos se suman otros estados como Estados Unidos, Italia, Noruega, Corea y Canadá y varios organismos regionales (BID, CAF, ILCA) y de Naciones Unidas (FAO, OPS, PMA, UNICEF).

¹³ El documento fue firmado por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana y Uruguay. Disponible en: http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/segib_posicion_sur_sur_0.pdf.

Para entender por qué esta *Community of Practice* está obteniendo tan buenos resultados es necesario prestar atención a la confluencia de una serie de condiciones que se han estado retroalimentando en los últimos años. Entre ellas hay algunas de carácter estructural, vinculadas a la existencia de estrechos vínculos económicos, políticos y sociales entre todos los estados que la componen y que se remontan muy lejos en el tiempo. Los países iberoamericanos comparten, de hecho, lengua e historia, y tienen unos sistemas administrativos muy similares, realidad que facilita enormemente la transferencia y aplicación de conocimientos en el ámbito de las políticas públicas. Obviamente, no todos los países hacen la misma lectura de la realidad ni tienen la misma visión acerca del modelo de desarrollo o el tipo de políticas más convenientes para los ciudadanos, pero todos provienen de una experiencia política y administrativa semejante que delimita profundamente el marco de los debates y las posibilidades de decisión. Los estudiosos de las *Communities of Practice* señalan que uno de los elementos clave para entender su buen funcionamiento reside en el hecho de que sus miembros compartan un “*Background Knowledge*” (Adler; 2008), con creencias, discursos y prácticas cercanos; es decir, que operen en espacios con significados socialmente reconocidos. En el caso del *Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur* existe un sólido *Background Knowledge* derivado no sólo de esa trayectoria histórica mencionada, sino también de su experiencia de trabajo conjunto en cooperación. Así, el PIFCSS forma parte de la veintena de programas de cooperación intergubernamentales que existen en el marco de la SEGIB, algunos de los cuales comenzaron a funcionar en los años ochenta del siglo pasado. A través de esos programas los países han adquirido una serie de prácticas para el diseño de iniciativas de desarrollo basadas en la horizontalidad y la búsqueda permanente de acuerdos. Un ejemplo claro de esto se encuentra en el sistema de gobierno de los Programas, en el que las decisiones se toman por consenso, correspondiendo un voto a cada país participante en él con independencia de la cuantía de su contribución al mismo. Los programas se sostienen, de hecho, con las aportaciones económicas de los estados y todos se benefician de las actividades proyectadas y deciden en igualdad de condiciones, aunque la contribución de algunos pueda ser baja. Ésta es una pauta de comportamiento a menudo ausente en el ámbito de la cooperación, donde la cuantía de las aportaciones económicas influye en la capacidad de decisión, de ahí su facultad para generar confianza y facilitar entendimientos.

Otra de las condiciones que permite entender el éxito del *Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur* se vincula a la continuidad en sus cargos de los responsables políticos y, sobre todo, de los técnicos de cooperación que participan en él, realidad que ha facilitado la consolidación de ese entorno de *expertise* técnica y confianza indispensable para la generación y difusión de aprendizajes y nuevas ideas. Finalmente, es necesario considerar la existencia de un elemento más, vinculado al contexto nacional y regional en el que el PIFCSS opera. Y es que en la última década, fruto del buen ciclo económico experimentado por la región, se han modificado sustancialmente las expectativas de los países latinoamericanos sobre sí mismos, llevándolos a buscar un mayor protagonismo en el sistema internacional. Siendo la cooperación una herramienta clásica de política exterior, su impulso ha resultado funcional a los intereses de los diferentes ministerios de cada país, de ahí que los gobiernos hayan estado dispuestos a financiar programas de cooperación en estados vecinos y que esta decisión no haya generado rivalidades entre instancias gubernamentales. Paralelamente, la llegada del siglo XXI ha asistido a un relanzamiento de los procesos de integración regional en América Latina, un proceso al que la Cooperación Sur-Sur contribuye de forma indirecta al ampliar la base de temas sobre los que los estados acuerdan posiciones. Las aspiraciones internacionales de los estados de la región han sido, por tanto, un contexto favorable al crecimiento y consolidación de la Cooperación Sur-Sur.

Estos elementos que explican el afianzamiento y los buenos resultados de la *Community of Practice* de cooperación se corresponden con los señalados por los investigadores para otros casos de estudio. En este sentido, Adler considera factores especialmente relevantes para la consolidación y expansión de las *Communities of practice* los siguientes: “(1) *Symbolic power...the ability to endow material objects with lasting socially legitimate meanings. When attached to a practice, it renders competing practices less appealing and makes it improbable that the practice will become deconstructed or forgotten...* (2) *Practices that become acceptable to dominant domestic coalitions and government networks are more likely to be institutionalized and to enlarge the social structures constitutive reach...* (3) *Communities of practice may cross a cognitive threshold and expand preferentially... related not only to the number of practitioners, but also to socially constructed definitions of novelty and the success of the practice; these depend not only on context and interpretation but also on people’s theories about what is conducive to success...* (4) *To become institutionalized and naturalized, background knowledge must become entrenched in organizational rationalities and routines. As organizational bureaucrats join in the practice, they mobilize on behalf of*

the community of practice the organization's resources and technologies, reputation, and international legitimacy, and, eventually, the practice's background knowledge" (Adler. 2008, 203-204).

América Latina y la Unión Europea ante una nueva alianza para el desarrollo

Al igual que América Latina, el sistema de cooperación internacional ha experimentado profundas transformaciones en los últimos 15 años. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aprobados en septiembre de 2015 en Naciones Unidas han dejado atrás unos ODM dirigidos a combatir la pobreza en los países menos avanzados para proponer una agenda que busca, además, acabar con la desigualdad a nivel mundial y garantizar la sostenibilidad del planeta. Es una agenda que afecta a todos los países y que rompe con esa clara división entre donantes ricos y receptores pobres sobre la que descansaba el sistema de ayuda ideado por el CAD. La nueva agenda incorpora a más actores (países emergentes, organizaciones de la sociedad civil, entidades privadas) y plantea líneas de acción diferenciadas para cada uno de ellos, ajustadas a sus capacidades. Se mantiene la priorización de los Países Menos Adelantados como receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo, pero se piensa también en las necesidades y posibilidades de los Países de Renta Media, incorporados al sistema en su doble papel de receptores y donantes (Sanahuja, 2014). En el caso concreto de los países latinoamericanos, como receptores de AOD deberían comprometerse con la adopción de medidas que incidan en la superación de la desigualdad y de los problemas económicos y políticos que traban su desarrollo; como donantes, podrían apoyar esos mismos cambios en otros países a través de la Cooperación Sur-Sur. Paralelamente, tendrían que articularse con el resto de estados del mundo para avanzar en la consecución de Bienes Públicos Globales como la paz, la seguridad o el fin del calentamiento climático.

Como ya se señaló, la incorporación de América Latina al sistema de cooperación se está haciendo desde posiciones muy críticas con los donantes tradicionales. No se pretende negar aquí la vinculación de muchos proyectos de cooperación promovidos por el CAD a los intereses de los donantes, pero sí llamar la atención sobre el error que supone afirmar que existe una Cooperación Norte-Sur, siempre utilitarista, frente a una Cooperación Sur-Sur únicamente comprometida con el desarrollo del vecino. Los donantes del Norte no siempre condicionan los recursos y apoyan proyectos que tienen importantes resultados de desarrollo;

y en cuanto a los donantes del Sur, también en su caso son reconocibles intereses económicos y políticos, como muestran la ayuda ligada china o la concentración de recursos de Arabia Saudí en países estratégicos para su gobierno. Esta ficticia presentación de una Cooperación Norte-Sur y otra Sur-Sur enfrentadas entre sí y totalmente homogéneas en su interior está haciendo difícil reconocer las claras similitudes existentes entre la practicada por América Latina y la Unión Europea. Dichas similitudes son, sin embargo, fundamentales en un momento de reformulación del sistema de cooperación como el actual, porque hacen posible pensar en la conformación de una alianza que impulse prácticas de cooperación alineadas con valores centrales para ambos como son la Democracia y los Derechos Humanos. En este sentido, es necesario recalcar que al sistema de cooperación internacional se están sumando nuevos actores, entre los que se encuentran países con creciente peso económico e influencia, para los que la democracia y los derechos humanos son absolutamente irrelevantes (Ruiz, 2016a). Frente a ellos, Europa y América Latina comparten, fruto de una herencia histórica, política y cultural muy cercana, ese apego a ambos que explica por qué a menudo mantienen posiciones coincidentes en debates y votaciones de foros internacionales como los de Naciones Unidas. Cuando el fin de la Guerra Fría dio paso en los años noventa a un periodo de consolidación del multilateralismo, la alianza entre la Unión Europea y los países latinoamericanos fue clave para impulsar la creación del Tribunal Penal Internacional, el Protocolo de Kioto o diferentes acuerdos dirigidos al control de armas. En el actual sistema internacional, la colaboración entre la Unión Europea y América Latina se revela, entonces, como una apuesta estratégica sobre la que ambas regiones deberían detenerse a pensar.

La existencia de estos importantes valores compartidos entre los países latinoamericanos y los de la Unión Europea pasan hoy desapercibidas para ellos por la intensidad de los reproches mutuos y el enconamiento en las diferencias que las dos regiones practican. Los países europeos han sido, por ejemplo, dinamizadores principales de importantes acuerdos como la asignación del 20% de la AOD bilateral a los Sectores Sociales Básicos, el fin de la ayuda ligada o la aplicación de procedimientos y mecanismos que permitan la obtención de resultados de desarrollo. Es cierto que estos compromisos no se han logrado según lo esperado, afectando a la legitimidad de sus promotores, pero son objetivos perseguidos tanto por los estados latinoamericanos como por los europeos. En ese sistema de cooperación en definición ambos podrían promover medidas que hagan realidad su pleno alcance. En este punto, los donantes europeos deberían aceptar que han dejado de ser los generadores principales de las normas que rigen la cooperación al desarrollo y reconocer que pueden

aprender de los estados del Sur. Asumir lecciones le está resultando, no obstante, difícil, como ilustra la reticencia de la Comisión Europea ante la Cooperación Triangular, una modalidad en la que América Latina está marcando agenda. Como ya se mencionó, la presión latinoamericana hizo posible en el seno de la Asociación UE-ALC la aprobación en 2015 de un instrumento para apoyarla dotada con 12 millones de euros, pero resulta significativo que la Comisión evitara utilizar el término Cooperación Triangular en la convocatoria. Por el lado latinoamericano también sería necesario hacer una reflexión más profunda sobre la Cooperación Sur-Sur, aceptando la existencia en ella de prácticas muy similares a las criticadas en los donantes del norte. Las bases para que América Latina y la Unión Europea jueguen un papel influyente en el sistema de cooperación en reconstrucción existen; sólo resta salir del enfrentamiento actual y pensar con mirada de largo plazo.

Referencias Bibliográficas

Adler, Emanuel and Barnett (edts) (1998): *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press.

Adler, Emanuel (2008): “The Spread of Security Communities: Communities of Practice, Self-Restraint, and NATO’s Post-Cold War Transformation”, *European Journal of International Relations*, 14; 195.

Adler, Enmanuelle and Haas, Peter (1992): “Epistemic Communities, world order and the creation of a reflective research program”, *International Organization*, vol. 46, Nº 1.

Alonso, José Antonio (2007): *Cooperación con Países de Renta Media*, AECID, Editorial Complutense, Madrid.

Bourdieu, Pierre (1977): *Outline of a Theory of Practice*, Cambridge, Cambridge University Press.

Castillo, Daniel y Freres, C. (2013): Ayllón, Bruno y Ojeda Tahína (coords): *La cooperación Sur-Sur y Triangular en América Latina*, La Catarata-IUDC, Madrid.

CEPAL (2012): *Los Países de Renta Media: un enfoque basado en brechas estructurales*, Comisión Económica para América Latina, Documento 2012-490.

Development Assistance Committee (2016): *Dispelling the myths of triangular co-operation. Evidence from de 2015 OCDE survey on triangular co-operation.*

Garrón, Jaime (2016): Presentación sobre el Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Sao Paulo.

López, Silvia y Xalma, Cristina (2016): “La Cooperación Sur-Sur: una aproximación al concepto a través de su historia. El caso de América Latina”, en Laura Ruiz Jiménez y Beatriz Hernández (Coord): *América Latina y Chile en el sistema de cooperación del siglo XXI: el impulso a alianzas transformadoras*. RIL Editores, Santiago de Chile.

Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (2015): *Guía Orientadora para la gestión de la Cooperación Triangular en Iberoamérica*, Documento de Trabajo nº 8.

Ruiz Jiménez, Laura (2016 a): “España y América Latina: el falso dilema Norte-Sur”, en *Revista Política Exterior*, nº 173, septiembre-octubre 2016.

Ruiz Jiménez, Laura (2016 b): “América Latina ante los donantes tradicionales: de receptora a articuladora de alianzas para la promoción del desarrollo”, en Laura Ruiz Jiménez y Beatriz Hernández (Coord): *América Latina y Chile en el sistema de cooperación del siglo XXI: el impulso a alianzas transformadoras*. RIL Editores, Santiago de Chile.

Sanahuja, José Antonio (2014): “Las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y las metas de desarrollo global post 2015”, *Anuario CEIPAZ 2013-2014*, Madrid.

SEGIB (2007-2015): *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Secretaría General Iberoamericana, Madrid.

SEGIB (2008): *Documento de Formulación del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur*, Secretaría General Iberoamericana, Madrid.

Sogge, David (2015): *Donors Helping Themselves*, Transnational Institute https://www.researchgate.net/profile/David_Sogge/publications-

Snyder, William (1997): *Communities of Practice: Combining Organizational Learning and Strategy Insights to Create a Bridge to 21 st Century*”.

Viola, Carolina (2014): *Diagnóstico de los marcos normativos e institucionales para la gestión de la cooperación Sur-Sur en los países de Iberoamérica*, Documento de Trabajo nº 6 del Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, 2014. <http://www.cooperacionsursur.org/publicaciones-y-documentos-del-programa.html>

Wendt, Alexander (1987): *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press.

Wenger, Etienne (1998): *Communities of Practice: Learning, Meaning and Identity*, Cambridge University Press.