

LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL MARCO DE LA AGENDA 2030: TENSIONES Y ACCIONES PENDIENTES

JAVIER SURASKY¹

INTRODUCCIÓN

Con la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030) por la resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) dotaban al Sistema Internacional de Cooperación para el Desarrollo (SICD) de una nueva narrativa en la que inscribir su trabajo. Lejos de limitarse a la adopción de prioridades, que tomaron la forma de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el nuevo consenso global propone una reconceptualización del desarrollo, integra los procesos de logro con los logros en sí, y convoca a un trabajo con escenarios y actores múltiples orientado a la definición de estrategias, políticas y acciones de implementación y seguimiento de progresos.

En el último lustro el contexto internacional cambió. Lo hizo guiado por el establecimiento, dentro de la diplomacia

1. Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de La Plata (Argentina). Magister en Cooperación Internacional al Desarrollo y Acción Humanitaria por la Universidad Internacional de Andalucía (España). Coordinador del área de Gobernanza del Cepei (Centro de Pensamiento Estratégico Internacional, Colombia).

onusiana, del debate entre los mal llamados “patriotas” y los “globalistas” que, sumado a un intento fallido por explicar de manera simple la complejidad que encierra la Agenda 2030, socavaron las posibilidades de un debate integral y orientado a la acción durante los primeros cinco años desde la adopción de la Agenda. En este marco, la cooperación Sur-Sur (CSS) y la cooperación triangular (CT) quedaron integradas tanto en las dinámicas de formulación de la Agenda 2030 como en la simplificación de su debate.

Sostenemos aquí que, por un lado, el resultado del proceso de paulatina difuminación de la ambición de la Agenda 2030 afecta con especial intensidad a los países del Sur. Por otro, que dichos países no han sido capaces de promover un espacio de contestación a ese proceso ni de adaptar las propias estructuras de la CSS a las demandas de cambio que surgieron de la Agenda 2030. Para explicar esa posición en este capítulo se realiza un análisis holístico de la Agenda 2030, recuperando las referencias a la visión política y los principios allí formulados —y que parecen olvidados—, para luego contrastarlo con los elementos centrales del discurso de la CSS y de la CT del último quinquenio, con especial énfasis en los resultados de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur (PABA+40) reunida en Buenos Aires a inicios de 2018. Finalmente, se presentan algunas conclusiones que mostrarán los resultados del análisis realizado.

AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE: HOLÍSTICA, COMPLEJA Y AMBICIOSA

Lo primero que debe hacerse para comprender el verdadero alcance y sentido de la Agenda 2030 es poner en contexto su adopción, aunque solo sea a grandes trazos.

El proceso que da forma a la Agenda 2030 se inicia con la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), realizada en Nueva York en

septiembre de 2010. En esta cumbre los países solicitan por primera vez al Secretario General que en sus informes anuales sobre progreso de los ODM “formule recomendaciones, cuando proceda, sobre las nuevas medidas que deban adoptarse para promover la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo con posterioridad a 2015” (A/Res/65/1, párr. 81).

El verdadero impulso hacia la construcción de la Agenda Post-2015, sin embargo, no se dará de la mano de la Secretaría General de la ONU sino del proceso preparatorio de la Conferencia sobre Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (Río+20) celebrada en junio de 2012. En la reunión regional preparatoria de América Latina y el Caribe, las delegaciones de Colombia y Guatemala presentaron un documento titulado “Río+20: Objetivos de Desarrollo Sostenible”, proponiendo que Río+20 acuerde impulsar una serie de objetivos de desarrollo sostenible, similares y en apoyo de los ODM (LC/L.3366/Rev.1). La Conferencia terminó haciendo propia esa idea, lo que implicaba unir dos vías de negociaciones en el interior de Naciones Unidas hasta entonces separadas: la de la sostenibilidad ambiental y la de los objetivos de desarrollo. En su documento final, titulado “El futuro que queremos” (A/RES/66/288), se incorpora la decisión de avanzar hacia la definición de unos ODS que debían “abordar e incorporar de forma equilibrada las tres dimensiones del desarrollo sostenible y sus interrelaciones” (párr. 246), subrayando la necesidad de que la Agenda post-2015 “procure establecer un solo marco y un solo conjunto de objetivos, que sean de carácter universal y aplicables a todos los países” (párr. 16).

A partir de ahí se inició un proceso de diálogo internacional con la AGNU como uno de sus escenarios principales, y en el cual múltiples actores interesados se verían involucrados; en particular, la sociedad civil organizada, el sector privado y la academia. Estos actores, valiéndose del esquema de “grupos mayores” de las conferencias de la ONU, fueron protagonistas de la definición de los contenidos de la Agenda 2030 durante todo el proceso hasta el momento de su adopción. La parte final de las negociaciones, el proceso intergubernamental, tuvo

lugar desde el comienzo de 2015 y se realizó a través de una serie de rondas temáticas que innovó en las formas de la diplomacia multilateral onusiana², bajo el liderazgo de los facilitadores Macharia Kamau y David Donoghue.

El carácter integrado ambiental, social y económico que se decidió dar a los ODS desde el inicio, sumado a la confluencia temporal de los procesos de negociaciones que llevaron a la adopción de la Agenda 2030, la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre Financiamiento del Desarrollo y el Acuerdo de París contra el cambio climático, determinan el sentido holístico de la actual agenda global para el desarrollo sostenible y subrayan el error que significa pretender desagregarla en segmentos.

La Agenda 2030 define los ODS y hace de ellos su parte central. No obstante, los ODS adquieren su perspectiva real al ser considerados junto a los demás capítulos que integran el documento. A nuestro entender, esta visión de conjunto es la que los convierte en la verdadera primera “agenda” para el desarrollo de la ONU. En este sentido, los ODS adquieren mayor sentido si tomamos en cuenta que contienen una visión política del mundo en 2015 y otra del mundo que se pretende lograr para 2030, la definición de “áreas críticas” (conocidas como las “5P” por sus denominaciones en inglés: *people, planet, prosperity, peace y partnerships*), unos principios de acción, un esquema de examen y seguimiento de progresos y la definición de medios de implementación.

Es en el marco de esta visión integral donde la CSS puede encontrar los elementos más relevantes para su inserción en un sistema internacional de cooperación para el desarrollo acorde con los postulados de la Agenda 2030. Más aún, interpretar y defender el carácter holístico de la Agenda 2030 es la única oportunidad de la CSS para ser relevante en su logro y, como consecuencia, para fortalecer un CT que la tenga de protagonista.

2. Al respecto se recomienda ver Dodds (2016), y especialmente Kamau, Chasek y O'Connor (2018).

Para explicar esa afirmación comenzamos por señalar que la Agenda 2030 no presta especial atención a la CSS, que solo es expresamente mencionada en dos ocasiones dentro de sendas metas del ODS 17 sobre alianzas para el desarrollo sostenible: la meta 17.6 convoca a “mejorar la cooperación regional e internacional Norte-Sur, Sur-Sur y triangular en materia de ciencia, tecnología e innovación” y la 17.9 a “aumentar el apoyo internacional para realizar actividades de creación de capacidad eficaces y específicas en los países en desarrollo a fin de respaldar los planes nacionales de implementación de todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluso mediante la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular”. Para terminar de comprender la poca importancia de estas menciones baste decir que la agencia custodio de ambas es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), donde los actores de la CSS tienen mínima injerencia³.

De lo anterior resulta que el valor de la CSS no viene dado por la Agenda 2030 ni por sus ODS, sino que debe ser construido por sus protagonistas, haciendo de ella una forma de cooperar alineada y capaz de mostrar resultados conducentes a la implementación de la Agenda. Vincular la CSS y la CT únicamente a los ODS es cometer el error de limitar sus capacidades de transformación desde el inicio, renunciando a cruzar el umbral de ambición que propone la integridad del desarrollo sostenible.

Dadas las restricciones de espacio de este trabajo, nos limitaremos a considerar uno de los elementos de la Agenda 2030, al margen de los ODS, que entendemos básico para el

3. Existió una propuesta durante los trabajos de elaboración de la Agenda 2030 de incluir una meta referida a “incrementar/aumentar X% la AOD destinada a financiar iniciativas y/o proyectos de cooperación triangular, a fin de asegurar un apoyo adicional para el intercambio de conocimiento, buenas prácticas, experiencias y políticas públicas relevantes. Las iniciativas y/o proyectos serán definidos entre los socios en pie de igualdad, sin imposiciones y guiados por los principios de la cooperación Sur-Sur como lo son la solidaridad, reciprocidad, respeto a la soberanía nacional, apropiación e independencia, no condicionalidades, no injerencia en los asuntos internos de los Estados, gobernanza compartida y beneficio mutuo”, pero no logró concitar apoyos entre los países de la OCDE y fue abandonada.

fortalecimiento de la CSS como esquema diferenciado de cooperación en el sistema internacional: los principios reconocidos en la Agenda 2030, no sin antes dejar constancia de que ejercicios similares pueden (y deben) realizarse respecto de sus otros componentes.

LOS PRINCIPIOS RECONOCIDOS EN LA AGENDA 2030

La Declaración que sucede al Preámbulo de la Agenda 2030 sirve como presentación y resumen de las demás secciones, a excepción de aquella donde se definen los ODS. A lo largo de dicha Declaración los Estados firmantes adoptan una serie de compromisos de acción que deben guiar los esfuerzos hacia el logro de los ODS. Esos compromisos constituyen lo que se conoce como “principios de la Agenda 2030” y tienen como mérito inicial dejar claro que el medio para el logro de los objetivos no es neutral a su concreción. En otros términos, para la Agenda 2030 el fin no justifica los medios, bien por el contrario, los medios son parte integrante de los fines. Así, como ejemplo, la forma en que se combate el cambio climático (ODS 13) es parte de ese combate y, por tanto, integra el objetivo acordado.

El respeto de los principios de la Agenda 2030 es, al igual que el logro de los ODS, un compromiso político, lo que se traduce en un comportamiento no exigible jurídicamente. Se acercan a lo que en Derecho Internacional se conoce como “pacto entre caballeros” (*gentlemen agreement*). Es importante mantener presente ese estatus de los principios ya que, a diferencia de los ODS, indican pautas de acción: si los objetivos son el lugar al que queremos llegar, los principios señalan las formas en las que queremos caminar hacia ellos. Como suele ocurrir cuando se dan avances en el Derecho y las Relaciones Internacionales, la Agenda 2030 presenta una combinación entre principios preexistentes, e incluso jurídicamente reconocidos en otros documentos que sí son vinculantes, así como

principios innovadores. Vamos a comenzar por aquellos que ya tienen un desarrollo teórico recorrido en el espacio del Derecho Internacional Público.

La Agenda 2030 nos dice, en primer lugar, que “la nueva Agenda se inspira en los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas” (párr. 10), lo que significa que, en su interpretación y alcance debe referirse a los artículos 1 y 2 del documento base de la ONU. En cuanto a los principios, en particular la Agenda está así “inspirada” (la versión en inglés utiliza el término “is guided”, más fuerte que “is inspired”), entre otros, en:

- La igualdad soberana: incluso en su faz económica, dado que en la Agenda los firmantes ratifican “que cada Estado tiene plena soberanía permanente sobre la totalidad de su riqueza, sus recursos naturales y su actividad económica, y que la ejercerá libremente” (párr. 18).
- La no injerencia en asuntos internos: el párrafo 38 deja meridianamente claro al reafirmar que “de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, es necesario respetar la integridad territorial y la independencia política de los Estados”.

El mismo párrafo señala que los fundamentos de la Agenda 2030 son: la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados internacionales de derechos humanos y otros documentos que no nos son relevantes ahora. De forma más débil que la anterior, esta afirmación permite que los principios básicos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos puedan permear cualquier aproximación a la Agenda 2030 y a sus ODS. Nos referimos a los principios de universalidad, indivisibilidad, interrelación, interdependencia y no discriminación en el acceso y disfrute de esos derechos⁴.

4. Para comprender mejor la relación entre derechos humanos y la Agenda 2030 pueden verse los trabajos del Danish Institute for Human Rights (2016) y Surasky (2019).

Finalmente, el párrafo 10 realiza una mención relevante para la CSS al decir que la Agenda 2030 “se basa asimismo en otros instrumentos, como la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo”. La declaración adoptada por la AGNU en 1986 (A/Res/41/128) es el único entre los “otros documentos” expresamente referido. Recordemos que esa resolución, con carácter de *soft law* y votada en contra por la mayor parte de los países de la OCDE, reconoce en su párrafo primero que “el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable”.

En el párrafo 12 se vuelve a utilizar la estrategia de recuperar principios adoptados y reconocidos en otros documentos jurídicamente vinculantes cuando se reafirman “todos los principios de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, incluido [...] el de las responsabilidades comunes pero diferenciadas”. La inclusión de este principio, que lleva a su mención expresa, fue uno de los elementos de tensión entre los países del Norte y del Sur durante las negociaciones. Puesto en términos simples, los primeros afirmaban que se trataba de un principio aplicable al Derecho Ambiental, pero no extensible a todo el campo del desarrollo; justamente lo que defendían los segundos a partir de la integración de ambos *tracks* de negociaciones y del concepto de desarrollo sostenible.

Sobre esa base, la Agenda 2030 comienza a establecer sus propios principios, fuertemente ligados a las “áreas críticas” del desarrollo sostenible antes nombradas. El primero de ellos se convirtió, durante sus primeros cinco años de vigencia, en su narrativa simplificada oficial y está referido en varios momentos a lo largo del texto, aunque aparece con toda claridad y de forma general en el párrafo 4: “Prometemos que nadie se quedará atrás. Reconocemos que la dignidad de la persona humana es fundamental, por lo que deseamos ver cumplidos los objetivos y las metas para todas las naciones y los pueblos y para todos los sectores de la sociedad, y nos esforzaremos por llegar primero a los más rezagados”.

El párrafo siguiente continúa ese camino al señalar que “la presente Agenda tiene un alcance y una importancia sin

precedentes. Todos los países la aceptan y se aplica a todos ellos”, lo que implica aceptar la universalidad de la Agenda, reafirmada de manera expresa en el mismo párrafo al referirse a los ODS, cuando señala que “los presentes objetivos [de Desarrollo Sostenible] y metas son universales y afectan al mundo entero, tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo”, para agregar que “son de carácter integrado e indivisible”. Estas tres referencias (universalidad, integralidad, indivisibilidad) remiten directamente a los ya mencionados principios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y de ellos debe nutrirse su comprensión en el campo del desarrollo, tanto más considerando la mención expresa a la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo.

El párrafo 13 completa esas relaciones cuando sostiene que “el desarrollo sostenible parte de la base de que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, la lucha contra la desigualdad dentro de los países y entre ellos, la preservación del planeta, la creación de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible y el fomento de la inclusión social están vinculados entre sí y son interdependientes”. La integralidad, indivisibilidad e interdependencia de los ODS han dado lugar a un principio de implementación de la Agenda 2030 que convoca a “superar los compartimientos estancos” (“no-silos”).

La unión entre los principios de “no-silos” y “no dejar a nadie atrás” extiende al campo del desarrollo todos los principios básicos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que quedan ahora integrados en la Agenda 2030, toman perfiles ajustados al campo del desarrollo sostenible y se proyectan como mandatos para la acción de implementación y seguimiento de los ODS.

La idea de “no dejar a nadie atrás” se aplica no solo al disfrute de los progresos que resultarían del avance en la implementación de los ODS sino también a la participación en el diseño de estrategias y políticas orientadas a ese fin. El Preámbulo indica que “este plan [la Agenda 2030] será implementado por todos los países y partes interesadas mediante una

alianza de colaboración”⁵. Más aún, se destaca la necesidad de participación de las “partes interesadas” como elemento básico de los procesos de seguimiento y examen de progresos a nivel nacional, regional y global (párr. 74.d, 79, 84, entre otros). En consecuencia, un derivado del principio de “no dejar a nadie atrás”, pero con peso propio, es el principio de implementación y seguimiento en alianzas multiactores, expresado además como objetivo en el ODS 17.

Si bien es posible aún encontrar otros principios a lo largo de la Agenda 2030, los hasta aquí señalados bastan para presentar la necesidad de una visión integral de la misma por parte de los países que dan vida a la CSS, así como las tensiones y los desafíos que se presentan frente a los mismos en la tarea de mantenerse/convertirse en relevantes para el logro de los ODS.

POSIBILIDADES, TENSIONES Y NECESIDADES QUE LOS PRINCIPIOS DE LA AGENDA 2030 TRAEN A LA CSS Y PROYECCIÓN SOBRE LA CT

Siguiendo la línea que estamos trabajando, podemos ahora preguntarnos: ¿está la actual concepción de la CSS alineada con los principios de la Agenda 2030? Un camino para buscar la respuesta se abre al contraponer los principios de la CSS a los que acabamos de presentar.

La referencia básica es ahora el Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (PABA), adoptado el 19 de diciembre de 1978 por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo, reunida en Buenos Aires, cuyo párrafo 13 establece que “la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo [...] debe basarse en el estricto respeto de la soberanía nacional, la independencia económica, la igualdad de derechos y la no injerencia en los

5. En la versión en inglés, “*all countries and all stakeholders*”.

asuntos internos de las naciones, cualquiera que sea su dimensión, su nivel de desarrollo y su sistema social y económico”.

A partir de esa redacción, existe hasta hoy un consenso en torno a la existencia de tres principios fundamentales que deben guiar la CSS, recuperados tanto por el Documento Final de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur en Nairobi como por el Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCCS), a saber: horizontalidad, no injerencia y no condicionalidad. A ellos se han agregado con el tiempo los principios de beneficio mutuo.

Los cuatro principios mencionados tienen su origen y explicación última en la concepción de la CSS como una herramienta política en manos de los países del Sur en tiempos de Guerra Fría, reflejada en el documento final de la Conferencia de Bandung de 1955, particularmente, en sus principios segundo (respeto para la soberanía y la integridad territorial de todas las naciones), tercero (reconocimiento de la igualdad de todas las razas y de todas las naciones, grandes y pequeñas), cuarto (abstención de intervenciones o interferencia en los asuntos internos de otros países) y noveno (promoción del interés y de la cooperación recíproca). Esta preocupación política detrás de la CSS se ha expresado también en la centralidad del Estado en su práctica.

Volviendo al PABA, un documento que mantiene plena vigencia en la actualidad en cada una de sus afirmaciones conceptuales, el elemento político era insertado en el contexto internacional de su tiempo, afirmando que la CSS había “surgido como una nueva dimensión de la cooperación internacional para el desarrollo, que expresa la determinación del mundo en desarrollo de alcanzar la capacidad nacional y colectiva de valerse de sus propios medios, y la necesidad de crear el nuevo orden económico internacional. Su surgimiento y su fundamento deben verse, por lo tanto, con esa perspectiva global” (párr. 12).

Para celebrar el 40 aniversario de su adopción, Buenos Aires volvió a ser sede de una conferencia de las Naciones Unidas

sobre el tema, la ya mencionada PABA+40. Ahora con la Agenda 2030 y los ODS como telón de fondo, el lema de este encuentro fue “la función de la cooperación Sur-Sur y la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: retos y oportunidades”. Tan importante y actual es el PABA que hubiese bastado con adaptar sus afirmaciones al contexto de la Agenda 2030 para lograr un resultado exitoso; sin embargo, en lugar de ello, la nueva conferencia optó por “reescribirlo”. El resultado fue decepcionante. Influyó en ello, por una parte, un contexto internacional desfavorable, y por otra, la propia incapacidad de los países del Sur para llegar a acuerdos.

Centrándonos en sus afirmaciones respecto de la Agenda 2030, por más que el párrafo 6 de la Declaración Final del PABA+40 reconoce que la CSS y la CT “contribuyen a implementar la Agenda 2030 y a lograr el objetivo general de erradicar la pobreza en todas sus formas y dimensiones, al compartir una idea amplia del desarrollo, reflejada en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, que conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental”, nunca se deja en claro cuál es el sentido o el grado de esa contribución. El extenso párrafo 24, que señala la intención de “intensificar la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular y de impulsar el apoyo a las iniciativas de desarrollo nacionales y regionales para cumplir la Agenda 2030”, no obstante, no hace ningún esfuerzo por mostrar cómo el contacto entre la CSS y la Agenda 2030 puede ser provechoso, sino que se limita a enumerar reconocimientos, observaciones, llamamientos y exhortaciones.

Partiendo de la necesidad aún no respondida de realizar un entrecruzamiento entre la CSS y la Agenda 2030, para identificar los elementos que permitan realmente a la primera ser cada vez más relevante en el logro de los ODS, y manteniéndonos dentro del espacio de los principios de una y otra, señalamos los siguientes elementos claves: horizontalidad, no injerencia y beneficio mutuo.

El principio de horizontalidad de la CSS se renueva y refuerza en su encuentro con el de universalidad de la Agenda

2030: la horizontalidad fue definida por el PIFCSS (2015: 16) como “la existencia de relaciones de cooperación que no son verticales, que se establecen voluntariamente y sin condicionalidades ni imposiciones de ningún tipo. Las decisiones se toman por consenso y los actores se articulan para llevar a cabo las actuaciones que son adaptadas a la realidad del socio receptor”. Al poner énfasis en la universalidad de los desafíos del desarrollo sostenible y hacer de los ODS una tarea conjunta y relevante para todos los países, con independencia de su nivel de desarrollo, la horizontalidad de la CSS se ve fortalecida y encuentra nuevos argumentos para oponerse a las condicionalidades impuestas desde los donantes tradicionales. Sin embargo, aparecen al mismo tiempo tensiones en el interior del principio de horizontalidad. ¿Pueden los países que dan vida a la CSS mantener la estricta demanda de no condicionalidad como parte de su comprensión de la horizontalidad? Una respuesta afirmativa parece contradecir el compromiso asumido en la Agenda 2030 de avanzar hacia un patrón de desarrollo que exprese el balance de las dimensiones social, ambiental y económica. Para que la CSS esté alineada con el logro de los ODS, ciertas condicionalidades claramente establecidas y positivas en materia de protección ambiental, primacía de los más vulnerables y protección de los derechos humanos parecen ser deseables.

Esto nos vincula con el principio de no injerencia, que requiere ser repensado en el marco de una agenda universal. ¿Cuáles son los límites que la soberanía puede imponer al bien común global? ¿Debe respetarse la soberanía absoluta de Brasil cuando se niega a recibir cooperación y asistencia para combatir incendios en el Amazonas, un espacio biológico de interés común de la región y del planeta como un todo? Los riesgos de “perforar” la soberanía para los países más débiles son bien conocidos. Entonces, ¿cómo puede la CSS convertirse en una herramienta para lidiar con ellos al tiempo que busca aplicar una agenda de desarrollo en la que priman desafíos que superan los límites territoriales y las capacidades del Estado?

Aquí aparece la cuestión del beneficio mutuo, otro de los principios de la CSS. El carácter integrado de la Agenda 2030 y su aplicación en los principios de integralidad, indivisibilidad e interdependencia entre los ODS ofrece un espacio de juego renovado, por intervencionalización de cuestiones (no-silos) para repensar los posibles entrecruzamientos de beneficios que resultan de la cooperación para las partes involucradas. Pero esto no puede hacerse, por supuesto, sin suficiente información estadística que le provea de sustento: un repaso por la CSS muestra que la cooperación en este campo ni es ni ha sido considerada prioritaria.

Claro está que este último tema no puede pensarse al margen de los debates sobre la medición de la CSS frente a una Agenda 2030 marcada por el valor de los datos e inmersa en un contexto de *big data*. Las viejas y repetitivas discusiones sobre la conveniencia de medir a la CSS y los posibles métodos para hacerlo no hacen más que dificultar su relevancia en el espacio global.

Por otro lado, surge una pregunta más que lógica: ¿cómo integra la CSS el principio de no dejar a nadie atrás? Al respecto hay que tomar en cuenta que, enfocada en la desigualdad frente a los Estados más ricos, la cooperación que se hace entre países del Sur no ha progresado aún en dotarse de herramientas que aseguren que los más vulnerables en el interior de sus sociedades sean considerados primero, ni se ha dotado de procesos que permitan priorizar el trabajo con los países del Sur que se encuentran más rezagados. ¿Debe una CSS que busque ser relevante para la Agenda 2030 privilegiar, por ejemplo, el trabajo con los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo o con los países menos avanzados? ¿Cómo tensionaría esto la tendencia de los oferentes de CSS a concentrarse sobre sus propias regiones geográficas en un nunca formalmente reconocido “principio de prioridad por vecindad” que parece ser parte de su operatoria?

En cuanto a sus formas, la CSS es claramente deficitaria en cuanto a esquemas de participación multiactores. Ha mostrado siempre un claro liderazgo estatal, poco abierto a avanzar hacia esquemas de definición de prioridades, estrategias y esquemas

de seguimiento y evaluación abiertos y participativos. ¿Es hora, en el marco de la Agenda 2030, de explorar estas posibilidades? ¿Puede fortalecerse la gestión de la CSS con la creación formal de espacios multiactorales que acompañen, asesoren, o compartan los espacios estatales de gestión? Varios países han creado cuerpos con esas características para la implementación y seguimiento nacionales de la Agenda 2030, ¿por qué esa experiencia no se integra en la gestión de su CSS si se pretende hacer de ella una herramienta relevante para tal fin?

Consecuentemente, sin una CSS fuerte y alineada con la Agenda 2030, la CT que se realice con el fin de avanzar en los ODS difícilmente se convertirá en un espacio en que la CSS encuentre canales para ganar relevancia en la implementación de esa Agenda. La relevancia de la CT para implementar la Agenda 2030 dependerá, en un ejercicio casuístico, de la buena voluntad o el grado de prioridad que los demás participantes hayan decidido darle a la Agenda 2030 en sus propias políticas de cooperación, además de ser aplicable a esta forma de cooperar elementos como los referidos a la apertura a la participación de actores no estatales, por tomar un ejemplo.

En un marco dado por la universalidad, la integralidad y la interdependencia, no reconocer el valor y la experiencia de la cooperación Sur-Norte junto con la Norte-Sur y la Sur-Sur⁶ es, de por sí, un elemento en detrimento de la capacidad de negociación de los países del Sur en los esquemas de CT, además de un elemento agregado de invisibilidad a las aportaciones del Sur al logro de la Agenda 2030.

CONCLUSIONES

Cinco años después de haber sido adoptada la Agenda 2030, con la Conferencia PABA+40 de por medio, la CSS aún está rezagada respecto de su necesario alineamiento con los compromisos

6. Véase Pelizzari Eyheramonho (2017), especialmente el capítulo 1.

asumidos en la Agenda 2030 como un todo, más allá de los ODS. Realizar ese proceso, que implica afrontar varios espacios de tensión interna y que requiere de un fuerte compromiso político y técnico, como condición necesaria pero no suficiente de éxito, es una necesidad imperativa si se pretende que la CSS pueda exhibirse como una herramienta relevante para el logro de la Agenda 2030 y sus objetivos.

Como tarea pendiente, asumiendo que la década 2020-2030 está llamada por las Naciones Unidas a ser una “década de acción”, no se ve todavía siquiera que se estén dando los pasos necesarios para encarrilar los trabajos pendientes. Por el contrario, la PABA+40 mostró cómo era desperdiciada una oportunidad única para abrir, al menos, los debates que deben darse en la CSS.

Sin un trabajo serio, responsable y abierto al cambio, que aleje (también) a la CSS y la CT de su *business as usual*, imaginar un futuro de mayor reconocimiento a los esfuerzos de cooperación que tienen como eje los saberes del Sur, sus historias y realidades, no puede ser más que una utopía que, en este caso, ni siquiera estaría cumpliendo su potencialidad de hacernos avanzar hacia su siempre incompleta realización.

BIBLIOGRAFÍA

- DANISH INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS (DIHR) (2018): “Human Rights and the 2030 Agenda for Sustainable Development. Lessons Learned and Next Steps”, DIHR-Denmark’s National Human Rights Institution, Copenhagen.
- DODDS, F. (2016): *Negotiating the Sustainable Development Goals: A transformational agenda for an insecure world*, Routledge, Londres-Nueva York.
- KAMAU, M.; CHASEK, P; y O’CONNOR, D. (2018): *Transforming Multilateral Diplomacy: The Inside Story of the Sustainable Development Goals*, Routledge, Londres-Nueva York.
- PELIZZARI, A. (2017): “Cooperación Sur-Norte para la Memoria. Visibilización y conceptualización a través de la experiencia del Equipo Argentino de Antropología Forense y la Asociación para la Recuperación de la Memoria Histórica en España” (2004-2014), tesis para obtener el grado de Magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad del Salvador (Argentina). Disponible en <https://racimo.usal.edu.ar/5430/1/P%C3%A1ginas%20desdeTesis%20-%20Pelizzari%20C%20Antonella.pdf>
- PROGRAMA IBEROAMERICANO DE FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR (PIFCSS) (2015): Guía orientadora para la gestión de la Cooperación Triangular en Iberoamérica, *Documento de Trabajo* n° 8, SEGIB, Quito.

SURASKY, J. (2019): "Prometeo y la cruz del Sur. El Examen Nacional Voluntario de implementación de la Agenda 2030 y sus posibles sinergias con el Examen Periódico Universal (procesos históricos y aplicación a casos escogidos durante el periodo 2016-2018)", tesis para obtener el grado de Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de La Plata (Argentina). Disponible en http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/85273/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y