

**Reunión conjunta de las Juntas Ejecutivas del
PNUD/UNFPA/UNOPS, el UNICEF, la ONU-Mujeres y el PMA
4 de febrero de 2013
Nueva York**

Cómo aprovechar la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular

Documento de antecedentes preparado conjuntamente
por el PNUD, el UNFPA, la UNOPS, el UNICEF, la ONU-Mujeres y el PMA

Introducción

1. Las Naciones Unidas han propuesto que, en el marco de su labor normativa y sus actividades operacionales, la cooperación Sur-Sur se defina como “proceso por el cual dos o más países en desarrollo procuran alcanzar sus objetivos individuales o compartidos de fomento de la capacidad nacional por medio de intercambios de conocimientos, personal cualificado, recursos y servicios de especialistas, y por medio de iniciativas colectivas regionales e internacionales, incluidas asociaciones de colaboración entre gobiernos, organizaciones regionales, la sociedad civil, las instituciones académicas y el sector privado, en beneficio propio o mutuo entre las regiones y dentro de ellas”¹. La cooperación triangular se refiere a los mecanismos de cooperación Sur-Sur que cuentan con el apoyo de uno o varios países desarrollados o de una o varias organizaciones multilaterales.

2. La cooperación Sur-Sur es una práctica que existe desde hace decenios; se abordó estratégicamente por primera vez en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la cooperación técnica entre los países en desarrollo, celebrada en 1978, de la que surgió el Plan de Acción de Buenos Aires. En los últimos años, la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular han adquirido mucha más relevancia como consecuencia directa del crecimiento económico y el desarrollo de capacidades de los países del Sur; cada vez son más los países que juzgan conveniente establecer asociaciones directas de cooperación entre sí con fines de desarrollo o fines humanitarios. La mayor parte de estas asociaciones se han situado al margen del marco de desarrollo tradicional. La cooperación Sur-Sur puede adoptar formas diversas como “el intercambio de conocimientos y experiencias, la realización de actividades de capacitación, la transferencia de tecnología, la cooperación financiera y monetaria y las contribuciones en especie”². Puede tener lugar en el contexto de una determinada iniciativa sectorial, intersectorial o humanitaria o puede ser de mayor alcance y abarcar múltiples sectores o cuestiones.

3. La cooperación Sur-Sur es a un mismo tiempo una realidad cada vez más sólida y una fuente de múltiples perspectivas prometedoras y de un vasto potencial en el ámbito del desarrollo y la acción humanitaria. Todo esto se deriva de distintos factores: los mayores recursos económicos de que disponen determinados países del Sur, cada vez más prósperos; el valor que se atribuye a las asociaciones de desarrollo fundadas en principios de solidaridad, y la semejanza de determinadas experiencias nacionales junto con un entendimiento común entre los países en desarrollo en materia de necesidades, con lo que pueden aumentar las probabilidades de alcanzar soluciones innovadoras adaptadas al contexto de cada país. Los países del Sur pueden ofrecer ventajas concretas en relación con la prestación de asistencia en situaciones de crisis humanitaria. Estas ventajas pueden deberse a sus características geográficas (fronteras comunes), a la experiencia directa de crisis semejantes, al haber recibido antes ayuda humanitaria o al incremento de la capacidad económica y productiva, todo lo cual permite a los países en desarrollo ir incorporándose progresivamente a la comunidad humanitaria mundial.

4. El hecho de que un país del Sur preste apoyo a otros países del Sur no supone que haya eliminado la pobreza ni las desigualdades dentro de sus fronteras; como han subrayado los países en

¹ Marco de directrices operacionales para el apoyo de las Naciones Unidas a la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular: Nota del Secretario General (SSC/17/3), 12 de abril de 2012.

² Documento final de Nairobi de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur, aprobado por la Asamblea General en su resolución 64/222 (2010).

desarrollo, la asistencia Norte-Sur para el desarrollo sigue siendo capital para afianzar y complementar la cooperación Sur-Sur en aras del cumplimiento de los objetivos y prioridades nacionales.

Antecedentes del apoyo de las Naciones Unidas a la cooperación Sur-Sur y triangular

5. Prestan apoyo sectorial, temático o programático a la cooperación Sur-Sur los distintos departamentos, fondos de desarrollo y programas pertinentes de la Secretaría de las Naciones Unidas, así como comisiones regionales y organismos especializados en sus respectivas esferas de competencia. La Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur comunica cada dos años al Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur y a la Asamblea General, por conducto de los informes del Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Secretario General de las Naciones Unidas, los progresos y los logros realizados en general por las organizaciones y entidades del sistema de las Naciones Unidas.

6. El apoyo de las Naciones Unidas debe obedecer a los principios, objetivos y prioridades formulados en la orientación de las Naciones Unidas relativa a la cooperación Sur-Sur y triangular: el Plan de Acción de Buenos Aires sobre la cooperación técnica entre los países en desarrollo (1978); la estrategia de nuevas orientaciones de la cooperación técnica entre los países en desarrollo (1995); las Directrices revisadas para el examen de las políticas y los procedimientos relativos a la cooperación técnica entre países en desarrollo (2003), y el Documento final de Nairobi de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (2009). Las Naciones Unidas están preparando actualmente un marco de directrices operacionales para la cooperación Sur-Sur que publicará el Secretario General. Cada organización de las Naciones Unidas dispone de orientación individualizada en función de sus mandatos y esferas de competencia.

7. Entre los principios universalmente aceptados en materia de cooperación Sur-Sur cabe mencionar: la apropiación por los países en desarrollo de las prioridades en materia de desarrollo, sobre la base del principio de solidaridad; la atención prioritaria a los resultados; la existencia de asociaciones para el desarrollo integradoras, y la transparencia y la rendición de cuentas entre los asociados.

I. Principales cuestiones y dificultades

Oportunidades de aprovechar la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular para alcanzar los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente

8. La cooperación Sur-Sur encierra posibilidades de multiplicar las oportunidades de prestar asistencia a las personas y comunidades más pobres y desfavorecidas. Los países del Sur están fijando el temario y procediendo en consecuencia, mientras que los organismos del sistema de las Naciones Unidas apoyan estos procesos. Es importante determinar qué funciones catalizadoras constructivas podría desempeñar el apoyo proporcionado por el sistema de las Naciones Unidas en el contexto de la cooperación Sur-Sur sobre la base de las ventajas comparativas que ofrece dicho sistema, entre otras: el poder de convocatoria; la cobertura mundial y la presencia en los países de organismos de las Naciones Unidas que operan sobre el terreno; los servicios de expertos consonantes con las distintas misiones y mandatos, y la capacidad de prestar apoyo a la realización de evaluaciones imparciales del impacto.

9. Otra posible ventaja comparativa de las Naciones Unidas es la capacidad de estimular y apoyar la creación de sistemas orientados a la protección social, los marcos normativos y reglamentarios nacionales, la resiliencia o las situaciones de transición a nivel humanitario. Una ventaja más puede

derivar de los beneficios ofrecidos por un enfoque multilateral que complemente o amplifique los métodos bilaterales mancomunando recursos y riesgos, ampliando el intercambio de conocimientos o estableciendo políticas y normas regionales. A este respecto, debe examinarse la posibilidad de intensificar la cooperación entre el sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales. La importancia de la cooperación de los organismos de las Naciones Unidas en los acuerdos regionales se aprecia en el hecho de que la mayor parte de la cooperación Sur-Sur, aunque no toda, tiene lugar entre países vecinos. Igualmente, debe examinarse el papel de las entidades multilaterales en los países de ingresos medianos por lo que se refiere a la cooperación Sur-Sur, ya que en esos países se han registrado algunos de los mayores índices de crecimiento económico y se originará gran parte del intercambio.

10. La cooperación triangular puede ser útil en situaciones en las que un país del Sur dispone de conocimientos especializados, experiencia o recursos válidos para otro país del Sur, mientras que una tercera instancia (otro país o una organización multilateral) puede estar en situación de aportar capacidad adicional con fines de apoyo a la aplicación. En este contexto, la capacidad puede ser *institucional* (capacidad de gestionar proyectos de cooperación para el desarrollo), *financiera* o *sistémica* (capacidad para concebir y diseñar enfoques para todo el país encaminados a resolver destacados problemas sociales).

11. Muchos organismos de las Naciones Unidas ya llevan a cabo gran parte de su labor en materia de desarrollo y políticas en el marco de acuerdos que, de hecho, se fundan en muy diversos tipos de cooperación Sur-Sur. Ahora existen oportunidades de formalizar algunos de esos acuerdos. Deben estudiarse con detenimiento las posibles ventajas y desventajas de formalizar esos acuerdos en forma de “cooperación Sur-Sur” en lugar de utilizar metodologías más consonantes con el objetivo que se persigue; en algunos casos, será preferible la cooperación Sur-Sur, pero en otros la opción deberá ser distinta.

12. En la mayor parte de los casos, los países del Sur que deseen asociarse a la cooperación para el desarrollo seguirán siendo a un mismo tiempo suministradores y beneficiarios de ese tipo de cooperación. Los organismos de las Naciones Unidas tal vez tengan oportunidad de prestar apoyo técnico a las entidades nacionales de cooperación para que preparen enfoques que tengan en cuenta las normas internacionales, en particular desde la óptica de los derechos humanos.

13. La cooperación Sur-Sur puede resultar especialmente fructífera en una amplia gama de sectores: la salud; la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer; el cambio climático; los derechos humanos; la seguridad alimentaria; la innovación científica y tecnológica; la infraestructura; el comercio, las finanzas y las inversiones, y la integración regional.

Funciones de los organismos de las Naciones Unidas con presencia sobre el terreno

14. Los organismos de las Naciones Unidas con presencia sobre el terreno pueden cumplir varias funciones importantes:

- a) *Convocatoria y promoción:*
 - i) alentar a los países del Sur a tomar parte en la cooperación Sur-Sur o la cooperación triangular;
 - ii) respaldar y fomentar las deliberaciones en curso en torno a los principios por los que deben regirse la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular.

b) Establecimiento de asociaciones:

i) armonizar la demanda y la oferta de recursos (conocimientos, capacitación, tecnología, recursos financieros y productos básicos) que pueden surgir de la cooperación Sur-Sur a escala regional o mundial;

ii) promover, facilitar o impulsar la elaboración de acuerdos, marcos o memorandos de entendimiento bilaterales o regionales adecuados para promover la cooperación Sur-Sur, y

iii) facilitar la participación de la sociedad civil y el sector privado.

c) Intercambio e intermediación de conocimientos:

i) catalizar la transferencia de conocimientos y prestar apoyo a sistemas de gestión de los conocimientos, y

ii) prestar apoyo a la determinación, documentación y difusión de buenas prácticas.

d) Análisis y seguimiento de los progresos realizados:

i) elaborar e implantar estándares, normas y sistemas para evaluar los resultados, el impacto y la eficacia en función de los costos de los programas diseñados y ejecutados en el contexto de la cooperación Sur-Sur o la cooperación triangular, y

ii) prestar apoyo, previa solicitud, mediante la recopilación de datos basados en los resultados y el seguimiento y evaluación de las iniciativas de cooperación Sur-Sur o cooperación triangular.

e) Apoyo a la planificación y las políticas:

i) ayudar a los gobiernos a determinar cuestiones relativas a los programas sustantivos o el desarrollo que exigen medidas cuyo alcance supera las fronteras nacionales, y

ii) facilitar la elaboración colectiva de políticas y estrategias multinacionales sobre cuestiones sustantivas.

f) Apoyo a los programas y fomento de capacidades:

i) validar los resultados que cabe esperar de las soluciones ofrecidas por la cooperación Sur-Sur o la cooperación triangular;

ii) servir de referencia técnica para contribuir a la adopción de las buenas prácticas reconocidas, y

iii) apoyar y fortalecer las organizaciones regionales que toman parte en la cooperación Sur-Sur o la cooperación triangular.

g) *Promoción de valores y principios:*

i) respaldar el ejercicio de los derechos humanos y el respeto de otros principios incluidos en las convenciones, los acuerdos y los textos derivados de conferencias internacionales, en los que son parte los asociados, y

ii) aprovechar la cooperación Sur-Sur para fortalecer la voluntad política y el compromiso con respecto a los marcos internacionales.

Desafíos

15. Habida cuenta de la importancia en auge de la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, es necesario que el sistema de las Naciones Unidas desempeñe su función de facilitación del desarrollo de una manera aún más eficiente y eficaz en función de los costos y que evalúe las repercusiones generales de su papel en un contexto internacional en plena evolución. El aumento de la cooperación Sur-Sur eleva la complejidad en el plano de los procesos, a causa de las funciones cada vez más complejas asumidas por los países del Sur que actualmente prestan y reciben apoyo al desarrollo, y en el plano estratégico, debido a las cuestiones que esa cooperación plantea ante los donantes habituales y el sistema de las Naciones Unidas acerca de la cuestión de si hay que dar prioridad a la asistencia oficial para el desarrollo y, en caso afirmativo, cómo y dónde.

16. La participación de nuevos Estados que pongan a disposición del desarrollo internacional conocimientos, capacidades o fondos significa que los métodos y las estructuras de la cooperación para el desarrollo están cambiando, como también cambia la manera en que se elaboran las políticas. En un plano más general, surgen cuestiones relativas al liderazgo y las prioridades en materia de desarrollo y a la mejor manera de que se ejerzan los derechos humanos en este nuevo entorno. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas coinciden, en principio, en que las normas de transparencia y eficacia deberían aplicarse en todos los contextos de desarrollo. Sin embargo, sigue resultando difícil para las Naciones Unidas tomar parte en la cooperación Sur-Sur y apoyarla respetando estas normas y protegiendo los intereses de los grupos más pobres y marginados.

17. Los países del Sur que aspiran a compartir con otros países conocimientos, tecnologías o recursos valiosos para el desarrollo pueden ver limitada su capacidad al respecto como consecuencia de la necesidad de fortalecer las instituciones a fin de coordinar la cooperación para el desarrollo más allá de las fronteras nacionales. Hacen falta más pruebas y análisis para entender las posibles repercusiones de estas circunstancias.

18. Varios organismos de las Naciones Unidas han establecido dependencias de coordinación de la cooperación Sur-Sur y creado estrategias al respecto, pero son una minoría. Es preciso promover cambios institucionales apropiados y elaborar orientaciones estratégicas para incorporar con éxito el apoyo a la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular en las actividades de planificación, gestión y evaluación de los programas.

II. Enseñanzas extraídas

19. La experiencia acumulada hasta la fecha por los organismos de las Naciones Unidas en materia de apoyo a la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular empieza a arrojar unas cuantas enseñanzas generales de carácter estratégico entre las que cabe destacar las siguientes:

a) Sin la capacidad necesaria para evaluar sistemáticamente la demanda de los posibles países beneficiarios en materia de cooperación para el desarrollo o la correspondiente oferta de los países proveedores, así como la manera de encajar lo uno con lo otro, surgen los riesgos siguientes:

i) se promueven soluciones de escasa calidad, especialmente en lo que atañe a las normas internacionales, incluidos los principios de derechos humanos;

ii) se desaprovechan las oportunidades de ampliar a escala las buenas soluciones, y

iii) se excluye de las iniciativas de cooperación Sur-Sur a las naciones más pobres y desfavorecidas del Sur, pues estas suelen tener menor capacidad de expresar sus necesidades y acceder a la información disponible sobre las oportunidades de cooperación.

b) La experiencia acumulada hasta la fecha en materia de apoyo a la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular viene a indicar que, para que la participación de las Naciones Unidas resulte satisfactoria, son fundamentales los siguientes factores:

i) determinación de una ventaja comparativa clara y pertinente del sistema de las Naciones Unidas;

ii) asociaciones amplias e inclusivas que permitan al sistema de las Naciones Unidas ofrecer un valor añadido diferenciado reconocido por los demás asociados;

iii) oportunidades de catalizar la innovación, y

iv) adopción de medidas para asegurar que se realice una labor adecuada en cada esfera fundamental (políticas, planificación estratégica y orientación de la cooperación para el desarrollo y la acción humanitaria, consideraciones relativas a la programación, y dificultades relacionadas con las operaciones).

c) La acción humanitaria merece un trato especial. Los países del Sur han cooperado en el plano humanitario dando amparo a refugiados, apoyando operaciones de paz y financiando iniciativas humanitarias; parte de este apoyo se ha canalizado de forma multilateral. Hay que seguir procurando cerciorarse de que ese apoyo puede generar beneficios, como una prestación de ayuda eficiente, cierta visibilidad y un mayor espíritu de asociación.

d) Por otro lado, el apoyo del sistema de las Naciones Unidas a las iniciativas de cooperación Sur-Sur en materia de reducción de los riesgos de catástrofe ha registrado éxitos notables. Los mecanismos multilaterales han permitido a países del Sur mancomunarse riesgos, estimarlos y difuminarlos con mucha mayor eficacia de la que hubiera sido posible por cuenta propia. El examen por homólogos de las políticas y los planes nacionales de gestión de catástrofes, facilitado por la cooperación multilateral, sirve para fortalecer la capacidad de cada país del Sur para responder a emergencias humanitarias relacionadas con el clima. Además, estos procesos han agilizado la aplicación de la cooperación Sur-Sur a esferas de interés común más amplias, como los sistemas nacionales de protección social y las prácticas nacionales de gestión presupuestaria.

e) El aumento de la cooperación Sur-Sur ofrece grandes oportunidades de adoptar enfoques nuevos o disonantes que pueden generar innovaciones en el ámbito de las políticas, los programas o las tecnologías. La innovación disonante tendrá importantes consecuencias en los criterios y normas, en la eficacia en función de los costos y en las modalidades de ejecución de los

programas, pero es difícil prever estas consecuencias; para que los ajustes resulten eficaces se necesitará una vigilancia permanente, flexibilidad y un amplio intercambio de buenas prácticas en el ámbito del sistema de las Naciones Unidas y fuera de él.

Conclusión

20. Las respuestas a una serie de preguntas pertinentes orientarán la ulterior elaboración de principios y normas y el subsiguiente apoyo a la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular.

a) Un sistema de las Naciones Unidas verdaderamente coherente podría contribuir a dar cuerpo a soluciones a problemas sociales que resulten válidas para la totalidad de un país gracias a la cooperación triangular, mientras que la fragmentación de este sistema podría incluso agravar los problemas como consecuencia de la proliferación en paralelo de proyectos de desarrollo mal coordinados. ¿Qué vías merece la pena estudiar para fortalecer la coordinación de las Naciones Unidas en el contexto de la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular? ¿Qué otros principios, aparte de los mencionados a título de enseñanzas extraídas, podrían contribuir a determinar oportunidades fructíferas de participación de los organismos de las Naciones Unidas en la cooperación Sur-Sur?

b) En el presente documento se mencionan algunas de las ventajas comparativas patentes que ofrece el sistema de las Naciones Unidas en materia de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular, a saber, el poder de convocatoria, el alcance mundial y la presencia en los países, los servicios de expertos consonantes con la misión y el mandato específicos de los distintos organismos, su imparcialidad en la evaluación del impacto y su capacidad de catalizar el desarrollo de sistemas nacionales y la concertación de acuerdos regionales y multilaterales. Por lo que se refiere en particular al PNUD, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento de la Mujer (ONU-Mujeres) y el PMA, ¿existen otras ventajas comparativas que puedan determinarse y aprovecharse para prestar apoyo a la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular en aras del desarrollo y la acción humanitaria?

c) Es evidente que el intercambio de conocimientos, las enseñanzas extraídas y las buenas prácticas son fundamentales para aprovechar la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular. ¿Qué tipo de medidas convendría adoptar para el intercambio de conocimientos entre los organismos de las Naciones Unidas con presencia sobre el terreno en el ámbito de la cooperación Sur-Sur? ¿Cómo se puede alentar y apoyar eficazmente a los países del Sur para que compartan información completa y precisa sobre la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular?

d) Hay consenso sobre la necesidad de aplicar algún tipo de normas y principios a la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, pero todavía no se ha acordado el contenido de esas normas. ¿Qué papel deben desempeñar los organismos de las Naciones Unidas en la promoción de esas normas y el fomento de su elaboración?

e) ¿Sería interesante estudiar estrategias colectivas en el seno de las Naciones Unidas que lleven a colaborar con las fuentes de financiación de los programas procedentes de países del Sur?

f) Quedan por resolver considerables dificultades en materia de desarrollo humano en los países que empiezan a perfilarse como fuentes de cooperación para el desarrollo en el marco de acuerdos de cooperación Sur-Sur. ¿Qué repercusiones tiene esta circunstancia en el modo en que el sistema internacional da prioridad a las formas tradicionales de cooperación y financiación para el desarrollo y la acción humanitaria? ¿Cuáles son las mejores maneras de colaborar con países que son a un mismo tiempo beneficiarios de ayuda tradicional y asociados en la cooperación Sur-Sur?
