

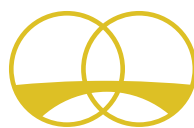


MEJORAR LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR

Estudio de la situación actual y de las buenas prácticas adoptadas en las políticas,
las instituciones y la operación de la cooperación Sur-Sur y triangular

Resumen Ejecutivo

Estudio encargado por el PNUD



1. Centro Songhai: Centro de Agricultura Sostenible, Songhai/PNUD / 2. Centro Songhai: Procesamiento de alimentos/PNUD / 3. Centro Songhai: Cultivo orgánico en Centro Songhai/PNUD / Foto de la portada: Experto del Tercer- País y staff del proyecto de Ghana fabricando cortador de maleza/JICA
Editora: Karen Holmes / Diseño Gráfico: Rodrigo Domingues / Copyright ©UNDP 2009, All rights reserved



1. INTRODUCCIÓN

La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular se han convertido en un tema importante en el debate internacional sobre el desarrollo. En estas conversaciones, se han identificado como aspectos importantes la falta de información sobre las instancias de cooperación tanto Sur-Sur como triangular existentes y la necesidad de promover el intercambio de conocimiento sobre dichos tipos de cooperación, especialmente el intercambio de buenas prácticas. En este marco, el 18 de diciembre de 2008 el PNUD celebró un taller de trabajo titulado “Mejorar la efectividad de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo”, cuyo objetivo era intercambiar conocimientos entre los agentes de la cooperación Sur-Sur y triangular.

El presente estudio fue realizado a modo de seguimiento de ese taller. El estudio tiene como objetivo general contribuir al intercambio de conocimientos y al aprendizaje para mejorar las prácticas en la cooperación Sur-Sur y triangular. Para eso, analiza algunas de las instancias actuales de cooperación Sur-Sur en varias áreas que han sido identificadas como desafíos y limitaciones en diversos congresos y estudios. Estos desafíos son los siguientes: marco institucional y de políticas; ventajas comparativas; enfoques impulsados por la demanda; sostenibilidad; y obtención de resultados. La metodología del estudio comprendió lo siguiente: i) encuesta en forma de cuestionario a países estratégicos y a países beneficiarios y a organizaciones internacionales y donantes; ii) estudio de casos de buenas prácticas en 12 países estratégicos y en 4 países beneficiarios; y iii) síntesis de los resultados de la encuesta y de los estudios de casos.

Moldova: Mejor Oportunidades para Jóvenes y Mujeres



2. MARCO INSTITUCIONAL Y DE POLÍTICAS

El primer capítulo presenta la situación actual y las buenas prácticas en materia de formulación de políticas nacionales para la cooperación Sur-Sur; la asignación de recursos para tal propósito; la coordinación de políticas y programas o proyectos entre diversas organizaciones; y la recopilación de datos sobre cooperación Sur-Sur, así como la publicación de sus resultados.

Los principales resultados de la encuesta sobre la situación actual muestran:

- i) Muchos países estratégicos tienen estrategias de cooperación Sur-Sur específicas para cada asunto y (o) país, la mayoría de ellas proyectadas en el mediano plazo. No obstante, muy pocos países cuentan con una política nacional de largo plazo en esta materia. Además, si bien aspectos como los principios de la cooperación y las regiones o países prioritarios están en general bien articulados en las políticas, las áreas prioritarias de cooperación no están igualmente definidas; por último, sólo algunos países han articulado la promoción de la formación de alianzas con el sector privado.
- ii) En los últimos cinco años, la asignación de recursos para la cooperación Sur-Sur ha ido en aumento en la mayoría de los países. Esto, a pesar del hecho de que el financiamiento general por parte de donantes hacia esos países ha sido limitado en el mismo período.
- iii) En la mayoría de los países estratégicos, la organización que coordina la cooperación Sur-Sur administra la asignación de los recursos y supervisa los proyectos que ejecutan las diversas organizaciones. No obstante, la situación de la coordinación a nivel de políticas y la coherencia de éstas varía de proyecto en proyecto. La articulación de las políticas nacionales y un mecanismo operacional (como reuniones regulares) ayudarían a facilitar la coordinación.
- iv) Además, en muchos países estratégicos, la recopilación y compilación de información sobre la cooperación Sur-Sur, así como su publicación, son aún limitadas.

Algunos estudios de casos de buenas prácticas son los siguientes: formulación de un marco estratégico en Tailandia; fortalecimiento de la capacidad técnica e institucional en China; recopilación sistemática de datos y publicación de resultados en Turquía; y creación de un Fondo de Cooperación Conjunta por México y Chile. Los casos estudiados indican que el aumento de la cooperación Sur-Sur ha contribuido a los esfuerzos de los países por fortalecer sus marcos institucionales y de políticas. Algunos de los factores que han contribuido al éxito de estos casos son los siguientes: La facilitación de un entorno propicio para la formulación de políticas y el compromiso con ellas en todos los niveles; la participación amplia y la formación de alianzas con organizaciones gubernamentales y la sociedad civil; la capacidad de la organización coordinadora y el fomento de la capacidad de otros agentes durante todo el proceso; y un enfoque

de expansión gradual de las iniciativas basado en una perspectiva a más largo plazo, al tiempo que la consecución de resultados de corto plazo gana impulso. El apoyo de organizaciones donantes e internacionales ha ayudado a los países a fortalecer su capacidad y a formar redes de trabajo con un abanico más amplio de partes interesadas.

3. VENTAJAS COMPARATIVAS

Este capítulo presenta la situación actual y las buenas prácticas aplicadas en el uso de ventajas comparativas para una cooperación Sur-Sur efectiva, así como la identificación de dichas ventajas y la movilización de recursos.

Los principales resultados de la encuesta muestran lo siguiente:

- i) Tanto los países estratégicos como los beneficiarios atribuyen gran importancia a la experiencia de un país estratégico en desarrollo, a su capacidad técnica en el área de cooperación y a la disponibilidad de conocimiento técnico práctico que consideran ventajas comparativas para la cooperación Sur-Sur. Ambos grupos de países también creen que la cooperación Sur-Sur es más económica y más efectiva. Por otra parte, atribuyen menor importancia a la similitud de la situación social y cultural, dado el aumento de la participación de muchos países en instancias de cooperación interregional. Lo mismo sucede con el uso del mismo idioma. No obstante, los países de habla no inglesa, en particular los países beneficiarios, dan mayor importancia al aspecto lingüístico.
- ii) Con el fin de identificar áreas específicas que presenten ventajas comparativas, muchos países estratégicos aplican medidas como la realización de encuestas o reuniones consultivas con diversas organizaciones nacionales. Las reuniones con países beneficiarios, así como el apoyo de organizaciones internacionales y donantes, son una buena oportunidad para que los países identifiquen áreas que ofrezcan ventajas comparativas.
- iii) El sector público es la principal fuente de experiencia técnica en la cooperación Sur-Sur. Muchas organizaciones públicas se han convertido en proveedores de este tipo de cooperación, gracias al fortalecimiento de su capacidad técnica al recibir en el pasado asistencia por parte de organizaciones donantes e internacionales. Hoy se reconoce también la importancia de movilizar experiencia y conocimientos desde el sector privado para fortalecer aún más la cooperación Sur-Sur.
- iv) La formación de alianzas entre países estratégicos es aún limitada. Sin embargo, algunos ejemplos indican que ésta crea combinaciones complementarias de ventajas comparativas, al tiempo que amplía aún más la cooperación. La formación de alianzas, en especial entre más de dos países, se realiza con frecuencia en marcos de cooperación regional, subregional o interregional más amplios. Además, en algunos casos, los donantes y las organizaciones internacionales han fomentado la creación de estas alianzas.

Los estudios de casos de buenas prácticas, como el proyecto *Kollo* (Túnez-Níger), el proyecto PROMESA (Argentina-Perú), el proyecto panafricano *E-Network* (India-países de África), el proyecto *Lighten-up Africa* (China- países de África), son ejemplos concretos en los cuales se han aprovechado las ventajas comparativas (como una situación social o cultural similar, el uso del mismo idioma, y la capacidad técnica de un país estratégico) para formar instancias efectivas de cooperación. El caso del Centro Songhai (Benín-Zambia) demuestra que la cooperación Sur-Sur es posible entre países que tienen el mismo grado de desarrollo y que las ventajas comparativas no significan necesariamente tener un nivel avanzado de experiencia. En este aspecto, un estudio de caso sobre conocimiento técnico práctico en Brasil destaca que incluso un país como Brasil, con un avanzado nivel de experiencia, de todos modos comparte algunos importantes desafíos para el desarrollo con países menos adelantados y hace que su conocimiento técnico esté disponible para cooperación. En el caso de la cooperación Sur-Sur entre países con distintas situaciones socioculturales y (o) diferentes idiomas, el proyecto Pro-Huerta (Argentina-Haití) es un buen ejemplo de cómo superar de manera efectiva las barreras lingüísticas.

A pesar de que los casos pueden parecer muy diversos, comparten aspectos en común que han fomentado el aprovechamiento efectivo de las ventajas comparativas. Algunos de estos aspectos son los siguientes: la voluntad del país estratégico para compartir su experiencia en desarrollo y movilizar activamente sus recursos; un enfoque impulsado por la demanda; el sentido de pertenencia del país beneficiario y su participación activa en los proyectos. Finalmente, el estudio de caso de IBSA presenta un buen ejemplo de la formación de alianzas interregionales en las que el liderazgo político ha tenido especial importancia.



Cortesía de UNCDF website

4. UN ENFOQUE IMPULSADO POR LA DEMANDA

Este capítulo presenta la situación y buenas prácticas actuales en materia de adopción de enfoques impulsados por la demanda. Comprende temas como el *match-making**; evaluación de las necesidades y formulación de programas o proyectos; participación de los países beneficiarios en la programación; y acción común y coordinación.

En esta materia, los principales resultados de la encuesta muestran lo siguiente:

- i) A pesar de la opinión generalizada de que los programas o proyectos de cooperación Sur-Sur son impulsados por la oferta, la mayoría de los países estratégicos y beneficiarios encuestados en el estudio perciben que sus programas o proyectos son más bien impulsados por la demanda. Sin embargo, varios factores limitan el uso de este tipo de enfoques. El principal impedimento, para ambos tipos de países, es la poca capacidad para articular o evaluar las necesidades y formular programas o proyectos específicos. Otros obstáculos son la información limitada en la etapa de búsqueda de correspondencias entre capacidades y necesidades y la poca participación de los países beneficiarios en la formulación de los programas o proyectos.
- ii) Algunos mecanismos de *match-making* son los siguientes: reuniones bilaterales, regionales o subregionales; recopilación de información a través de embajadas u oficinas en los países; encuestas realizadas por los países estratégicos. Muchos países estratégicos difunden activamente información sobre su experiencia práctica y técnica. Las organizaciones internacionales y los donantes también contribuyen con medidas tales como la facilitación del intercambio de información y la coorganización de reuniones de *match-making*.
- iii) La mayoría de los países estratégicos realizan encuestas sobre el terreno al prepararse para la formulación de programas o proyectos de cooperación. Sin embargo, pocos países han definido metodologías para la evaluación de necesidades y la formulación de programas o proyectos. El apoyo de organizaciones donantes e internacionales para el fortalecimiento de la capacidad en esta área es más bien restringido.
- iv) El grado de participación de los países beneficiarios en la formulación de un proyecto o programa es diverso. Los factores que promueven una mayor participación son los siguientes: contacto estrecho entre los dos países; participación de los dos países en la financiación de los costos; y el uso de herramientas participativas de planificación. En el caso de la cooperación triangular, la presencia de un donante y (o) de la oficina de una organización internacional en el país beneficiario facilita las comunicaciones entre los países estratégicos y los beneficiarios, además de incentivar la participación de los últimos, en particular cuando los primeros no tienen una oficina en el país.

* N. del T.: Se refiere a instancias de encuentro en la que se buscan correspondencias entre las capacidades de los países estratégicos y las necesidades de los países beneficiarios.

- v) Tanto los países estratégicos como los beneficiarios creen que los proyectos o programas existentes en general convergen con los programas de desarrollo de estos últimos. El grado de esta convergencia se ve influenciado por la capacidad de los países estratégicos para satisfacer las necesidades de los países beneficiarios, así como la capacidad de éstos para incorporar la cooperación Sur-Sur en sus programas de desarrollo. Algunas de las prácticas actuales que promueven una mejor convergencia incluyen la formulación de programas o proyectos basados en una solicitud del país beneficiario y dentro de un marco de cooperación bilateral; la evaluación conjunta de las necesidades y formulación de programas y proyectos; y un proceso de consulta antes de la aprobación del programa o proyecto.
- vi) La coordinación de programas o proyectos de cooperación Sur-Sur con otros programas o proyectos por parte de donantes, organizaciones internacionales y otros países estratégicos es todavía limitada. La cooperación triangular ayuda a promover la coordinación con los programas o proyectos por parte de las organizaciones donantes e internacionales involucradas, así como también, gracias a su facilitación, con otros proyectos o programas de otros asociados en la tarea del desarrollo.

Los estudios de casos muestran buenos ejemplos de iniciativas destinadas a promover el enfoque impulsado por la demanda, así como proyectos o programas específicos que adoptan dicho enfoque, como los siguientes: la iniciativa de Colombia para reorientar sus programas de cooperación Sur-Sur; el ejercicio entre Túnez y países africanos francófonos de búsqueda de correspondencia de capacidades y necesidades; un mecanismo de *match-making* impulsado por la demanda entre países de ASEAN, en el marco de la JARCOM; e iniciativas innovadoras (SS-GATE) para facilitar el intercambio de tecnología, servicios y recursos por medio de las TIC.

Entre estos últimos están el proyecto SMASSE (Kenia-Níger), el proyecto *Pistachio Growing* (Turquía-Turkmenistán/Uzbekistán), el proyecto de Fomento del ostión peruano (Chile-Perú), y la iniciativa *Growth Triangle* de Zambia, Malawi y Mozambique (ZMM-GT). Se destacan en estos casos el liderazgo y compromiso de los países beneficiarios, en particular, el de los líderes políticos o autoridades de alto nivel, que se basan en la existencia de acuciantes necesidades en el área de cooperación. El programa ZMM-GT es un buen ejemplo del liderazgo político sólido que ha resultado en una instancia de cooperación subregional entre países con nivel similar de desarrollo. Los casos también demuestran que, para promover el liderazgo y compromiso de los países beneficiarios, los países estratégicos deben facilitar la participación de aquellos desde la fase de planificación de los programas.

5. SOSTENIBILIDAD

Este capítulo presenta la situación actual y las buenas prácticas en materia de sostenibilidad y abarca temas como la adaptación de la tecnología y el conocimiento práctico y la creación de mecanismos que velen por la sostenibilidad. También se exploran los temas de sostenibilidad e impacto de los resultados obtenidos en actividades de capacitación.

Los principales resultados de la encuesta sobre la situación actual en este aspecto muestran lo siguiente:

- i) Tanto los países estratégicos como los países beneficiarios perciben que la sostenibilidad está garantizada hasta cierto punto en los programas o proyectos que proporcionan los primeros y reciben los segundos. En su opinión, los principales factores que contribuyen a la sostenibilidad son la tecnología y el conocimiento práctico que se ajusta a las necesidades, capacidad y contexto de los países beneficiarios. Por otra parte, no prestan demasiada atención a la creación de mecanismos para asegurar la sostenibilidad. De manera similar, en la mayoría de los programas o proyectos se toman medidas para adaptar la tecnología y el conocimiento práctico a las necesidades, capacidad y contexto locales, pero no se presta mucha atención a la instauración de medidas que velen por la sostenibilidad.
- ii) Para mejorar la sostenibilidad y el impacto de las actividades de capacitación, muchos países han tomado ciertas medidas, como las siguientes: reorientación de las actividades de capacitación desde las de tipo pasantías a las de formación de formadores, así como a más capacitación de funcionarios de diferentes niveles; combinación de cursos de capacitación con otras formas de cooperación; fortalecimiento de la evaluación y de la retroalimentación; y apoyo continuo a los ex alumnos. Los países beneficiarios también han aplicado diversas medidas conducentes a retener al personal capacitado, pidiéndoles que apliquen los resultados de la capacitación a su trabajo.

Los estudios de casos de buenas prácticas, como el *Development of Modern Greenhouse Practice* (Turquía-Uzbequistán) e *Institutional Development of the Sanitation Sector* (Túnez-Senegal), son buenos ejemplos de cómo se ha velado con éxito por la sostenibilidad de estos proyectos. En conjunto con la sólida experiencia de los países estratégicos, la participación activa y el compromiso de los países beneficiarios basados en un enfoque impulsado por la demanda han jugado un papel importante en la adaptación exitosa de tecnologías y conocimientos prácticos, así como en la institucionalización de las actividades de los proyectos. Los estudios de casos también muestran ejemplos de actividades de capacitación en Egipto y Malasia que han abordado con buenos resultados los temas de la sostenibilidad y el impacto de las actividades

de capacitación. Además, los casos muestran que la planificación impulsada por la demanda, la evaluación de resultados, la aplicación de los resultados de las evaluaciones a mejoras de los programas y medidas como el apoyo sostenido, ayudan a mantener la sostenibilidad y el impacto de las actividades de capacitación.

6. CONSECUCCIÓN DE RESULTADOS

Este capítulo presenta la situación actual y las buenas prácticas en materia de consecución de resultados e incluye aspectos como la gestión orientada a los resultados y la ampliación de iniciativas.

Los resultados de la encuesta en esta materia muestran lo siguiente:

- i) Muy pocos países estratégicos han establecido indicadores verificables de resultados o realizan actividades sistemáticas de supervisión y evaluación a la gestión orientada a los resultados. De manera similar, la participación de los países beneficiarios en dichas actividades es limitada. Además, tanto en los países estratégicos como en los beneficiarios los resultados de los programas o proyectos no son plenamente divulgados al público general. Muchos donantes u organizaciones internacionales involucradas en la cooperación triangular apoyan el fortalecimiento de la capacidad en materia de gestión orientada a resultados.



Cortesía de la Agencia de Cooperación Internacional de Turquía "Proyecto de apicultura em Macedonia"

- ii) Las respuestas de los países estratégicos indican que muchos de sus programas o proyectos han alcanzado resultados al nivel de *producto*. No obstante, muy pocos programas o proyectos han alcanzado los resultados deseados al nivel de *resultados e impacto*. Alrededor del 30% de los países contestaron que sólo cerca de la mitad de sus programas o proyectos tuvieron el impacto deseado.
- iii) El análisis de las respuestas de los países estratégicos y los países beneficiarios indica ampliamente que existe una correlación positiva entre la consecución de resultados y el uso de un enfoque impulsado por la demanda. Es decir, que los países cuyos programas y proyectos son impulsados por la demanda tienden, en mayor o menor grado, a tener más éxito en la consecución de resultados. Se observa además una correlación similar entre la consecución de resultados y la sostenibilidad, así como con la gestión orientada a resultados.

Los estudios de casos muestran ejemplos de algunos programas o proyectos específicos que han logrado buenos resultados en términos de impacto. Si bien estos programas y proyectos son bastante diversos, comparten varios aspectos, como los siguientes: la existencia de una demanda sólida en los países beneficiarios; el liderazgo y el compromiso de las autoridades políticas han creado un entorno muy favorable; el aprovechamiento efectivo de las ventajas comparativas de los países estratégicos y capacidad de respuesta a las necesidades, capacidad y contexto de los países beneficiarios; la participación activa de un amplio espectro de partes interesadas en los países beneficiarios; y, un enfoque facilitador por parte de los países estratégicos para fomentar el sentido de pertenencia y la participación de los países beneficiarios. En muchos casos, combinar la cooperación técnica con otros tipos de cooperación, como el suministro de materiales y equipos, también ha contribuido a mejorar el impacto de la cooperación.

Además, casos como el proyecto *Health Care for Sub-Sahara Africa* (Turquía-países africanos), *Institutional support in creating the National Fund for Solidarity* (FNS) (Túnez-Mali), *Beekeeping Project* (Turquía-Macedonia) y Asistencia técnica para la producción de aceitunas (Argentina-Perú), demuestran que la formación de alianzas con otros actores del desarrollo, como organizaciones donantes e internacionales, la sociedad civil y el sector privado, es de vital importancia a la hora de ampliar los impactos de la cooperación.

Los programas y proyectos de cooperación Sur-Sur con frecuencia también se ejecutaron bajo marcos regionales, subregionales o interregionales de cooperación, como es el caso del proyecto *SMART School* (Malasia-Myanmar/Laos). Los logros de estos programas y proyectos contribuyen no sólo al avance de los países beneficiarios en las áreas específicas de cooperación, sino también favorecen un sentido más amplio de cooperación regional y solidaridad entre los países participantes.

7. COOPERACIÓN TRIANGULAR

Este capítulo describe la situación actual en materia de cooperación triangular, en la que participan donantes, organizaciones internacionales y países en desarrollo, y muestra los beneficios y desafíos de este tipo de cooperación. También presenta estudios de casos de buenas prácticas.

Los resultados de la encuesta sobre la situación actual revelan lo siguiente:

- i) Los donantes y las organizaciones internacionales prestan creciente atención a la cooperación Sur-Sur y a la cooperación triangular, desde el punto estratégico de temas como el fortalecimiento del sentido de pertenencia de los países, el aprovechamiento de ventajas comparativas y la ampliación de los impactos causados por instancias de asistencia anteriores.
- ii) Por otro lado, las organizaciones que promueven la cooperación triangular todavía deben, en su mayoría, formular los marcos institucionales y de políticas en los que insertar estos esfuerzos. Solo un pequeño número de organizaciones donantes mencionan explícitamente en sus políticas que fomentan la cooperación triangular y que la incorporan en sus estrategias de asistencia a países y regiones. Muy pocas organizaciones donantes han creado una unidad específicamente responsable de coordinar las diversas actividades de cooperación triangular de la organización. Las organizaciones internacionales están un poco más avanzadas en la articulación de políticas y en la creación de unidades coordinadoras; sin embargo, el grado de incorporación de la cooperación triangular en sus estrategias de asistencia a países o regiones varía en cada una de ellas. Además, muy pocas organizaciones donantes e internacionales disponen de directrices operacionales para la cooperación triangular y pocas tienen un sistema para la recopilación de datos sobre cooperación triangular. Más aún, la situación de la cooperación triangular varía según el donante: algunos donantes la categorizan como cooperación para los países beneficiarios, mientras que otros, para los países estratégicos.
- iii) Los países estratégicos con amplia experiencia en asociaciones con organizaciones donantes e internacionales para la cooperación triangular se concentran en América Latina y Asia. Esto se debe a que, al seleccionar los países estratégicos con los que asociarse, estas organizaciones asignan gran importancia a algunos criterios, como la experiencia en el área de cooperación, la capacidad de ejecución y la posición del país como actor regional o mundial, así como sus vínculos con asistencia recibida en el pasado. Por su parte, esta concentración ha resultado en una amplia diferencia entre los países estratégicos en términos del número de donantes para la cooperación triangular.
- iv) Las organizaciones donantes e internacionales que participan en cooperación triangular no sólo apoyan programas o proyectos en términos técnicos y financieros, sino también respaldan aspectos como el fortalecimiento de la capacidad de los países estratégicos para la cooperación Sur-Sur; el intercambio de información y *match-making* entre países estratégicos y beneficiarios; y el intercambio de conocimientos y formación de redes de trabajo entre países en desarrollo. En particular, las organizaciones internacionales tienen ocupan un lugar importante en el fomento de este último aspecto.

- v) En el caso de los países estratégicos, los beneficios de la cooperación triangular van mucho más allá de los de complementar los aportes financieros. Los países estratégicos mencionan algunos beneficios de la cooperación triangular, como el respaldo de las organizaciones donantes e internacionales al fortalecimiento de la capacidad técnica; el fortalecimiento del marco institucional y de políticas; la adquisición de conocimiento práctico sobre cooperación internacional; y el mejoramiento de la credibilidad y la reputación. De manera similar, los países beneficiarios reciben beneficios como el de tener un intermediario que facilita el intercambio de información y la formación de alianzas con los países estratégicos; el aumento de la credibilidad de los países estratégicos en la cooperación triangular; y la ampliación de la cooperación, que incluye la entrega de instalaciones y equipos por parte de los donantes. Según las organizaciones donantes e internacionales, los principales beneficios de la cooperación internacional son el mejoramiento de la efectividad de la cooperación gracias al uso de la experiencia y conocimiento práctico de los países en desarrollo y la ampliación de los efectos de la asistencia pasada en los países estratégicos. Por otro lado, existen opiniones divergentes sobre la eficiencia económica de la cooperación triangular.
- vi) En materia de los desafíos de la cooperación triangular, los donantes bilaterales señalan específicamente los altos costos de transacción, como un proceso de planificación más largo y la necesidad de más mano de obra. Sin embargo, la experiencia de varias organizaciones donantes e internacionales también demuestra que es posible minimizar los costos de transacción por medio de la normalización y agilización de los procedimientos, así como a través de operaciones sobre el terreno y la delegación de la autoridad a las oficinas en los



Protección de biodiversidad a través de la ganancia sostenible en Viet Nam

países. Si bien los países en desarrollo también ven los costos de transacción como un desafío, en su opinión, la coordinación de políticas es un desafío mayor y señalan que se tiende a dar precedencia a las políticas y prioridades de los donantes por sobre aquellas de los países en desarrollo. No obstante, a pesar de estos desafíos, la mayoría de los países en desarrollo indican que los beneficios de la cooperación triangular superan con creces las desventajas y que la consulta permanente y cercana ayuda a fomentar los esfuerzos conjuntos para abordar dichos desafíos.

Estudios de casos como la experiencia de México en cooperación triangular con tres donantes diferentes es un ejemplo concreto del valor agregado de este tipo de cooperación. Este caso, junto con la experiencia de Brasil en cooperación triangular tanto con organizaciones donantes como internacionales, da una idea de las actuales prácticas y ventajas comparativas de los diferentes donantes. Casos como el de la Coalición empresarial de Zambia contra el VIH/SIDA y el Apoyo de UNICEF para la cooperación Sur-Sur en Camboya profundizan el rol de las organizaciones internacionales en el intercambio de conocimientos y la formación de redes de trabajo entre países en desarrollo. Además, el *Attachment Programme for Cambodian Nursing Tutor* es un buen ejemplo del apoyo que pueden prestar los donantes al *match-making* y a la ejecución de proyectos por medio de un arreglo triangular de cooperación que ha creado una oportunidad para el aprendizaje entre pares entre Camboya y Afganistán. Finalmente, algunos proyectos subregionales en el marco de Cooperación trilateral Tailandia-Japón y el caso del Triángulo de la Esperanza (Zambia-Malasia-Japón) son ejemplos de cómo la cooperación triangular puede ser una herramienta efectiva en el marco más amplio de la cooperación regional (ASEAN-Japón) y de una iniciativa de políticas (Proceso TICAD), que han producido considerable impacto y resultados positivos para todas las partes involucradas.

8. CONCLUSIONES

Los resultados de este estudio y los resultados concretos de los casos presentados demuestran la creciente importancia de la cooperación Sur-Sur en el desarrollo dado al considerable aumento en su volumen y su utilidad como instrumento efectivo para el desarrollo. El estudio también demuestra que la cooperación triangular ha contribuido a promover la cooperación Sur-Sur y a mejorar la efectividad general de la asistencia para el desarrollo. En este marco, lo más importante ahora es mejorar aún más la efectividad de las prácticas de estos tipos de cooperación. En ese sentido, las conclusiones más importantes de este estudio se pueden resumir como sigue:

- i) En muchos países estratégicos, la cooperación Sur-Sur ha crecido fuertemente en los últimos años. En este contexto, se han realizado diversos esfuerzos para fortalecer el marco institucional y de políticas que rige este tipo de cooperación. No obstante, todavía persisten algunos desafíos, en particular la formulación de

políticas nacionales más integrales y la recopilación y compilación de los datos. El liderazgo y respaldo de las autoridades políticas, la capacidad de la organización coordinadora y la colaboración con todas las partes involucradas son también factores importantes a la hora de abordar estos desafíos.

- ii) Las ventajas comparativas, como la experiencia del país, la capacidad técnica, el conocimiento práctico, la efectividad en función de los costos, los contextos sociales y culturales similares y el uso de la misma lengua, potencian la efectividad de la cooperación. Sin embargo, para aprovechar al máximo las ventajas comparativas y lograr buenos resultados, es fundamental adoptar un enfoque impulsado por la demanda. Ahora bien, para movilizar recursos y aprovechar efectivamente las ventajas comparativas de un país, es necesario administrar los recursos del país en estrecho contacto con las organizaciones nacionales. La movilización de experiencia técnica desde el sector privado también es importante a la hora de responder a necesidades más acuciantes y diversas. La formación de alianzas permite, a través de la cooperación conjunta, combinar ventajas comparativas complementarias y ampliar la cooperación. Sin embargo, la práctica real es todavía bastante limitada. Para explorar el potencial de formación de alianzas, es necesario aplicar medidas para promover la identificación de posibles socios y clarificar los méritos de algunos tipos específicos de alianzas.

UNIDO en Senegal: Capacitación de mujeres empresarias



- iii) Los programas o proyectos que han logrado buenos resultados son los que adoptan un enfoque impulsado por la demanda tanto en la fase de formulación como en la ejecución. Además, aplican medidas para velar por la sostenibilidad, tales como la adaptación de la tecnología y el conocimiento práctico a las circunstancias locales o la creación de mecanismos de sostenibilidad. De esa manera, es importante considerar soluciones y medidas integradas que tengan un enfoque impulsado por la demanda, incluyan mecanismos de sostenibilidad y logren los resultados esperados.
- iv) Los elementos indispensables de un enfoque impulsado por la demanda son el liderazgo, el compromiso y la participación de los países beneficiarios. Para poder aplicar dicho enfoque y, por ende, velar por la sostenibilidad y la consecución de resultados, es esencial contar con el liderazgo y apoyo de los dirigentes políticos o altas autoridades, así como con el sentido de pertenencia y la participación de un amplio espectro de partes interesadas. Otro elemento importante de este enfoque son los esfuerzos de los países estratégicos para facilitar el liderazgo, el compromiso y la participación de los países beneficiarios. El mejoramiento del *match-making*, evaluación de las necesidades y formulación y ejecución del proyecto o programa ayudan a promover el uso de enfoques impulsados por la demanda. En el caso del *match-making*, es importante crear un mecanismo después de haber probado varias fórmulas. El fortalecimiento de la capacidad en materia de evaluación o articulación de necesidades y formulación de programas o proyectos es el principal desafío, tanto para los países estratégicos como para los beneficiarios a la hora de operacionalizar el enfoque impulsado por la demanda. Se necesita apoyo para dicho fortalecimiento de la capacidad a fin de promover aún más la adopción de enfoques impulsados por la demanda.
- v) Tanto los países estratégicos como los beneficiarios reconocen la importancia de adaptar la tecnología y el conocimiento práctico y con tal fin han aplicado medidas en muchos programas y proyectos. No obstante, la importancia de crear mecanismos para la sostenibilidad no está igualmente reconocida, ni tampoco se han emprendido medidas en esa dirección. Para fortalecer la sostenibilidad es necesario reconocer la importancia de ésta y promover la inclusión de medidas de sostenibilidad en los programas y proyectos. En el caso de la sostenibilidad y el impacto de las actividades de capacitación, las buenas prácticas actuales muestran que medidas tales como la planificación impulsada por la demanda, la evaluación y la retroalimentación, así como el seguimiento, ayudan a fortalecerlos.
- vi) Los estudios de casos demuestran que muchos programas o proyectos de cooperación Sur-Sur logran resultados concretos que contribuyen al desarrollo económico y social de los países beneficiarios. Los enfoques impulsados por la demanda, la sostenibilidad y la gestión orientada a los resultados contribuyen a

la consecución de resultados. Otros factores que inciden en su consecución, en particular a nivel de impacto de una iniciativa, son la combinación de cooperación técnica con otros tipos de cooperación y su aumento gradual por medio de alianzas con organizaciones donantes e internacionales, la sociedad civil y el sector privado. Un punto importante que muestran los estudios de casos es que los programas y proyectos de cooperación Sur-Sur se realizan con cada vez más frecuentemente bajo marcos de cooperación regionales, subregionales o inter-regionales. Es necesario ver el impacto de los programas o proyectos y tener en cuenta su contribución a dicha cooperación.

- vii) En instancias de cooperación triangular, las organizaciones donantes e internacionales no sólo han aportado los insumos complementarios a determinados programas o proyectos, sino también han apoyado el intercambio de información, el *match-making*, y el fortalecimiento de la capacidad de ejecución de los países estratégicos, el intercambio de conocimientos y la formación de redes de trabajo. Tanto los países estratégicos como los beneficiarios valoran este apoyo como muy importante. La cooperación triangular también ha brindado beneficios a las organizaciones donantes e internacionales, como el aprovechamiento de



"Cursillo para profesionales de la cooperación Sur-Sur y Triangular" en diciembre, 2008/PNUD

las ventajas comparativas de los países estratégicos y la ampliación de asistencia brindada en el pasado. Sin embargo, la cooperación triangular conlleva desafíos, como los costos de transacción y la coordinación de políticas. Los países en desarrollo consideran a ésta última como un desafío muy importante. Para abordar este problema, es necesario que la cooperación, Sur-Sur o triangular, esté bien especificada tanto en el país en desarrollo como entre los donantes, y que se combine con consultas regulares basadas en marcos de políticas bien articulados. Además, la normalización y agilización de procedimientos, un giro hacia una operación basada trabajo sobre el terreno y una mayor alineación con los procedimientos de los países en desarrollo contribuirían a minimizar los costos de transacción.

- viii) Para maximizar los beneficios de la cooperación triangular, es deseable expandir aún más tanto el volumen de ésta como el número de países asociados. En particular, es necesario ofrecer más oportunidades de cooperación triangular a países que se encuentran en un nivel menos avanzado de experiencia, que pueden participar en la cooperación Sur-Sur con otros países que estén a un nivel similar de desarrollo. También, para expandir la cooperación triangular, es necesario que organizaciones donantes e internacionales fortalezcan sus marcos institucionales y de políticas e incluyan la articulación de políticas de cooperación triangular, la creación de dependencias coordinadoras, la integración de la cooperación triangular en las actividades operacionales de la organización, etc.

Gracias a los comentarios de varios países en desarrollo, organizaciones donantes e internacionales, este estudio ha podido recopilar y compilar una cantidad ingente de información sobre la situación actual y las buenas prácticas vigentes en materia de cooperación Sur-Sur. Sin embargo, este estudio es sólo el primer paso de los esfuerzos necesario para fomentar el intercambio de conocimientos. Es indispensable mantener las tareas de recopilación de información sobre las prácticas en cooperación Sur-Sur y cooperación triangular, actualizar las buenas prácticas y promover el intercambio de conocimientos como un proceso. Con ese fin, es importante crear un mecanismo de intercambio de conocimiento. Sería provechoso crear una red en la que participen profesionales tanto de países en desarrollo como de organizaciones donantes e internacionales y promover el intercambio de conocimientos sobre cooperación Sur-Sur y cooperación triangular por medio de reuniones regulares y contactos entre los miembros de la red. Esta red de profesionales podría complementar el Comité de alto nivel sobre cooperación Sur-Sur y aportar al avance de la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular a nivel operacional. Este tipo de red es hoy más necesaria que nunca dada la expansión de las actividades de cooperación de este tipo, el involucramiento de cada vez más países en desarrollo en cooperación Sur-Sur y la necesidad de mejorar dichas actividades para una mayor efectividad de la cooperación. La creación de una red será útil no sólo para impulsar el intercambio de conocimientos, sino también para promover el trabajo conjunto entre los miembros en la forma de investigación y programas y proyectos conjuntos.

Dependencia Especial para la Cooperación Sur-Sur, PNUD

304 East 45th Street, FF-12th Floor
New York, NY 10017 USA

Correo electrónico: sss.info@undp.org

Website : <http://ssc.undp.org>

