

Hacia la segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur: desafíos y oportunidades

In the lead up to the second High-level United Nations Conference on South-South Cooperation: challenges and opportunities

ANA CIUTI*



PALABRAS CLAVE

Cooperación Sur-Sur; Naciones Unidas; Conferencia de Alto Nivel; Agenda 2030; Iberoamérica.

RESUMEN La Cooperación Sur-Sur (CSS) representa un marco amplio de colaboración entre países en desarrollo. A lo largo de las últimas décadas, ha permitido que nuestros países se asocien en condiciones de horizontalidad y beneficio mutuo para intercambiar conocimientos y fortalecer capacidades en una amplísima variedad de temas. Argentina no solo es uno de los de los mayores cooperantes de América Latina y el Caribe, sino que ha acompañado y protagonizado este proceso desde la misma adopción del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) 40 años atrás. Hoy, la comunidad internacional nos ha encomendado nuevamente liderar un debate global sobre la CSS, al designarnos como país anfitrión de la segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la CSS, que se realizará en Buenos Aires del 20 al 22 de marzo de 2019. El artículo analiza el recorrido histórico, desarrollo institucional y presente de la CSS, con eje en el legado del PABA y los desafíos y oportunidades que ofrecen la adopción en 2015 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la realización de la Conferencia en Buenos Aires.

* Ana Ciuti es directora general de Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, República Argentina.

KEYWORDS

South-South Cooperation; United Nations; High-Level Conference; 2030 Agenda; Ibero-America.

ABSTRACT South-South Cooperation (SSC) embodies a broad framework of collaboration among developing countries. Throughout the last decades, this modality of cooperation has allowed our countries to exchange knowledge and build capacities based on horizontality and mutual benefit in a wide variety of topics. Argentina is one of the largest partners in Latin America and the Caribbean, and has accompanied and led this process since the adoption of the Buenos Aires Plan of Action for Promoting and Implementing Technical Cooperation among Developing Countries (BAPA) forty years ago. Today, the international community has once again entrusted us to lead a global debate on SSC, by designating us as the host country for the second High-Level United Nations Conference on SSC, to be held in the City of Buenos Aires, from March 20 to 22, 2019. The article analyzes the historical background, institutional development and the current state of art of SSC, highlighting the legacy of BAPA and the challenges and opportunities posed by the adoption of the 2030 Agenda for Sustainable Development and the forthcoming High Level Conference of Buenos Aires.

MOTS CLÉS

Coopération Sud-Sud; Nations Unies; Conférence de haut niveau; Agenda 2030; Ibéro-Amérique.

RÉSUMÉ La coopération Sud-Sud (CSS) constitue un vaste cadre de collaboration entre pays en développement. Au cours des dernières décennies, il a permis à nos pays de s'associer dans des conditions d'horizontalité et d'avantages mutuels pour échanger des connaissances et renforcer leurs capacités dans une large variété de questions. L'Argentine est non seulement l'un des plus grands coopérateurs d'Amérique latine et des Caraïbes, mais elle accompagne et dirige ce processus depuis l'adoption du Plan d'Action de Buenos Aires (PABA), il y a 40 ans. Aujourd'hui, la communauté internationale nous a, de nouveau, chargé de mener un débat mondial sur la CSS, en nous désignant comme pays hôte de la deuxième Conférence de haut niveau des Nations Unies sur la CSS, qui aura lieu à Buenos Aires du 20 au 22 mars 2019. L'article analyse le parcours historique, le développement institutionnel et le présent de la CSS, ayant comme axe l'héritage de la PABA et les défis et opportunités offerts par l'adoption en 2015 de l'Agenda 2030 pour le développement durable et la réalisation de la Conférence de Buenos Aires.

Un poco de historia

Hacia mediados del siglo XX, la descolonización había cambiado el escenario internacional, y los países del Sur buscaban que el conflicto bipolar entre Este y Oeste no obstaculizara su desarrollo ni su búsqueda de una mayor articulación en foros multilaterales. Esta aspiración se vería plasmada en la Conferencia de Bandung de 1955, en la cual una parte importante del “mundo en desarrollo” demandó cambios estructurales en el orden vigente. En Bandung, a su vez, los líderes presentes asumieron el compromiso de proveerse mutua asistencia técnica, concibiendo a esta última como un mecanismo solidario capaz de promover un progreso económico y social independiente (Ayllón, 2013: 23). Sin embargo, recién a partir de la década de los setenta estos países comenzarían a concretar esas intenciones en acuerdos específicos de cooperación. Precisamente, en 1972 fue creado el Grupo de Trabajo sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) en el marco de las Naciones Unidas. El paso más trascendente llegaría seis años después, con la realización de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, en la que los países asistentes adoptaron el Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (PABA).

Firmado por 138 Estados, el PABA estableció por primera vez un marco de referencia para la CTPD e incorporó en su práctica los principios básicos de las relaciones internacionales entre Estados soberanos: *el respeto por la soberanía, la no injerencia en asuntos internos y la igualdad de derechos*, entre otros. A su vez, instituyó una serie de recomendaciones novedosas y concretas tendientes a establecer marcos jurídicos, bases institucionales y mecanismos de financiamiento para la CTPD en los niveles nacional, regional, interregional y global. El PABA definió a esta modalidad de cooperación como un “proceso consciente, sistemático y políticamente motivado elaborado con objeto de crear una estructura de vínculos múltiples entre los países en desarrollo”. Se utilizó la palabra cooperación y no asistencia, como se empleaba en el marco de las relaciones Norte-Sur, reflejando así una noción de mayor equidad, consenso y horizontalidad (Colacrai *et al.*, 2009: 89; Surasky, 2014: 10). La CTPD fue concebida, a su vez, como un proceso multidimensional conducido por los gobiernos de los países en desarrollo, pero que abarcaría también la participación de organizaciones privadas y particulares.

Desde entonces, junto al diálogo político, la cooperación económica y la cooperación financiera, la CTPD se ha consolidado como uno de los elementos constitutivos de la CSS, dando forma a una vasta gama de intercambios por medio de programas, proyectos e iniciativas que han contribuido a la resolución de problemáticas concretas. Los países del Sur se han convertido en activos cooperantes en diversas materias y niveles. Este impulso se ha visto favorecido por un fortalecimiento de la institucionalización de la CSS a través de la elaboración de marcos normativos

y metodológicos nacionales, la formación de personal especializado y una mayor asignación de recursos financieros. Como resultado de ello, en los últimos años un número cada vez mayor de países ha creado agencias y organismos dedicados a la CSS.

La mayoría de las entidades del Sistema de Naciones Unidas, por su parte, han creado dependencias o coordinadores dedicados específicamente a la CSS y triangular¹. La Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (UNOSSC), a su vez, ha promovido la producción de estudios, creado nuevas plataformas y repositorios de buenas prácticas para el intercambio de conocimientos y administrado fondos fiduciarios para financiar iniciativas en el terreno.

Al mismo tiempo, un número creciente de actores no estatales se ha involucrado en acciones de CSS y cooperación triangular, incluidas las entidades sub-nacionales, la sociedad civil, empresas del sector privado, grupos de voluntarios e instituciones académicas y de investigación.

Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la CSS, Argentina 2019

La realización de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la CSS fue propuesta inicialmente en el marco de la 19ª Sesión del Comité de Alto Nivel sobre la CSS, que tuvo lugar en mayo de 2016. En dicha instancia, los Estados miembros apoyaron la idea de celebrar una ceremonia conmemorativa del 40º aniversario del PABA con miras a que la comunidad internacional adopte un enfoque más afinado y consolidado sobre el papel de la CSS en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y otros acuerdos convenidos internacionalmente. De esta manera, el 21 de diciembre de 2016 la Asamblea General, a través de la Resolución 71/244, decidió convocar una Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la CSS, eligiendo a la República Argentina como país anfitrión. Finalmente, el 30 de agosto de 2017 la Asamblea General adoptó la denominada “Resolución de modalidades”, por la cual resolvió que dicha Conferencia:

- ▮ Se celebrará al nivel más alto posible, incluidos jefes de Estado o de Gobierno.
- ▮ Consistirá en sesiones plenarias, mesas redondas interactivas sobre los subtemas y una sesión plenaria de clausura.

¹ Informe sobre los progresos realizados en la aplicación de las recomendaciones del examen de la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular en el sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2011/3).

- 】 Tendrá como resultado un documento final acordado intergubernamentalmente que será conciso y específico y estará preparado con visión de futuro y orientado a la acción².

Como antecedentes inmediatos del proceso preparatorio de este PABA+40, se destacan el Simposio de Alto Nivel del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo (FCD) *Argentina 2017*, y la Expo Global sobre Desarrollo Sur-Sur, realizada en Antalya, Turquía, el mes de noviembre de 2017.

En los dos días y medio de extensión del Simposio, representantes de más de 50 Estados y una veintena de organismos internacionales, junto a miembros del sector académico, *think thanks*, organizaciones de la sociedad civil, sector privado y fundaciones filantrópicas compartieron perspectivas, experiencias y propuestas con miras a promover el rol de la CSS y la cooperación triangular en la nueva Agenda de Desarrollo Sostenible. En el discurso de cierre del Simposio, el señor Liu Zhenmin, secretario general adjunto para Asuntos Económicos y Sociales expresó en nombre del secretario general de las Naciones Unidas, que:

El PABA+40 tendrá lugar en el contexto de un Sur global que ha alcanzado un peso significativo económico a nivel global, y que ha desarrollado importantes capacidades. Existen nuevos desafíos para todos los Estados: entre ellos, una verdadera amenaza para el multilateralismo. En ese sentido, la Cooperación Sur-Sur y Triangular pueden contribuir a un nuevo multilateralismo, e impulsar la revitalización de la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible³.

Por otro lado, en la Expo Sur-Sur 2017, el tema central elegido fue “La Cooperación Sur-Sur en la era de la transformación económica, social y medioambiental: Camino hacia el 40º aniversario de la adopción del Plan de Acción de Buenos Aires PABA+40”. En la clausura de la Expo, la vicesecretaria general de Naciones Unidas, Amina J. Mohammed, afirmó:

La Conferencia de Alto Nivel que tendrá lugar en Buenos Aires nos permitirá coordinar esfuerzos, construir puentes, consolidar alianzas y establecer estrategias sostenibles para aumentar el impacto de nuestras acciones⁴.

² A/RES/71/318.

³ https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/DCF/Closing%20Remarks_USG_DCF%20Argentina%20HLS.pdf

⁴ <https://www.unsouthsouth.org/2017/09/12/un-day-for-south-south-cooperation-highlights-growing-potential-for-cooperative-development-worldwide/>

Hacia un documento final orientado a la acción

La Conferencia de Nairobi sobre CSS del año 2009 tuvo lugar casi una década después de la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Si bien en la misma se reafirmaron los principios de la CSS y se generaron nuevos compromisos para fomentar esta modalidad de cooperación, por diversas razones no fue posible redefinir e impulsar su inserción en la estrategia global de desarrollo establecida en la Cumbre del Milenio.

En la actualidad, tanto la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como la Agenda de Acción de Addis Abeba dan cuenta de la contribución de la CSS a la erradicación de la pobreza y al desarrollo sostenible. De allí que el tema elegido para PABA+40 sea “El rol de la Cooperación Sur-Sur y la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: desafíos y oportunidades”.

La Agenda 2030 contempla a la CSS y a la cooperación triangular (CT) en dos oportunidades y ambas están inscriptas dentro del ODS 17, que llama a “Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”. Entre otras cosas, esta Alianza supone un compromiso de parte de nuestros países de promover una mayor y mejor CSS y CT en los ámbitos de la ciencia, la tecnología y la innovación; el intercambio de conocimientos y el desarrollo de capacidades⁵.

Este mandato demuestra, entre otras cosas, que al involucrar socios que enfrentan desafíos comparables y al fomentar el desarrollo de capacidades tomando en cuenta las especificidades locales, la CSS posee un valor diferencial para contribuir al éxito de los marcos nacionales establecidos con miras al logro de los ODS. Es decir, que desde el momento en que compartimos contextos y recorridos históricos similares, nuestros países pueden ensayar estrategias situadas, costo-efectivas y que estructuran capacidades en el largo plazo.

En este marco, creemos que uno de los desafíos principales que enfrentan nuestros países consiste en promover un enfoque integrado del desarrollo en la CSS, conforme lo plantea la Agenda 2030. La CSS, en mayor o menor medida, se ha desarrollado dentro de estructuras de pensamiento y gestión verticales. No obstante, por sus múltiples áreas de intervención y carácter interdisciplinario, conforma al mismo tiempo un espacio privilegiado para impulsar iniciativas transversales y trabajar sobre los puntos de interrelación entre diferentes estructuras y agendas (Surasky, 2017: 6). En ese sentido, lograr un balance entre los aspectos social, económico y ambiental requerirá de una transición de la tradicional perspectiva sectorial hacia una que involucre mayores niveles de coordinación interinstitucional a lo largo de todo el ciclo de gestión de los proyectos, desde la formulación hasta la implementación y evaluación.

5 A/RES/70/1.

Por otro lado, también es crucial fortalecer nuestras capacidades para la recopilación y producción de datos. El acceso limitado a agregados cuantitativos y cualitativos representa una dificultad importante al momento de informar la toma de decisiones, analizar series históricas, identificar complementariedades entre cooperantes y recategorizar nuestras iniciativas a la luz de los objetivos y metas definidos en la Agenda 2030. El PABA+40 podría sentar las bases para que, en el marco del Sistema de Naciones Unidas (SNU), se avance en la creación de plataformas de conocimiento e instancias de reporte voluntario que amplíen el acceso a las capacidades y experiencias existentes en la CSS y CT, y promuevan nuevas asociaciones.

Finalmente, el SNU debe convertirse en un canal activo a partir del cual fomentar la CT y en un catalizador de esfuerzos para que los países desarrollados puedan aportar recursos y conocimientos en esta práctica, en línea con el llamado del ODS 17 a constituir Alianzas para el Desarrollo. En ese sentido, el lugar que ocupan los equipos-país los coloca en un lugar de privilegio para identificar tanto las capacidades como las demandas de los países en materia de CSS y CT. Por su parte, las Comisiones Económicas Regionales y las Oficinas Regionales de los fondos, programas y agencias deberían, en el marco de sus mandatos específicos y de manera coordinada, contribuir a la facilitación de la CSS y CT que se busca potenciar.

En vistas a asegurar que estos objetivos puedan materializarse, consideramos fundamental establecer un mecanismo de seguimiento al más alto nivel que garantice la revisión periódica y sistemática de las tendencias, progresos y lecciones aprendidas en CSS, en el marco del SNU.

El rol de Iberoamérica

El modelo de cooperación iberoamericana se ha convertido en un ejemplo único a nivel global por su desarrollo, horizontalidad y dinamismo. Ha contribuido al fortalecimiento de la CSS y CT en la región, y posiblemente sea el que mejor haya interpretado y llevado adelante las recomendaciones presentes en el PABA.

En ese sentido, si en la Conferencia de Nairobi de 2009 nuestros países lograron que el documento final diera testimonio de la existencia del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS)⁶, transcurridos diez años es fundamental que las lecciones aprendidas, capacidades y fortalezas acumuladas en este espacio cobren un mayor protagonismo en el proceso preparatorio del PABA+40.

⁶ RES 64/222, Naciones Unidas, documento final de Nairobi de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Conferencia Sur-Sur, párrafo 28.

Es necesario que la región asuma un rol proactivo y propositivo en el proceso negociador e intente entablar mayores canales de diálogo con espacios como la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Unión Africana —a través del African Peer Review—, la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), la Iniciativa de la Bahía de Bengala para la Cooperación Técnica y Económica Multisectorial (BIMSTEC), la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN), el Consejo de Cooperación del Golfo (GCC) y la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), entre otros.

Considerando los antecedentes y el conocimiento acumulado por el PIFCSS en materia de formación y capacitación de profesionales de las unidades de cooperación de sus Estados Miembros, el PABA+40 podría alentar nuevas instancias de cooperación interregional con base en el fortalecimiento de la gestión de la CSS y CT. Podría explorarse, asimismo, la posibilidad de realizar acciones conjuntas en lo que concierne a documentación y disseminación de prácticas, con el objetivo de proyectar globalmente el modelo de registro y sistematización iberoamericano, favorecer el acceso mutuo a sistemas de información y avanzar en un debate estratégico sobre la evaluación del impacto de la CSS.

Conclusiones

En los últimos años, la CSS ha ganado un mayor nivel de especificidad, adoptado una gran variedad de modalidades y temáticas de trabajo, y desarrollado un nivel de institucionalización que ha permitido articular programas de calidad e incorporar nuevos actores.

A pesar de los avances logrados, aún se presentan desafíos en lo que respecta a espacios de gobernanza e instancias multilaterales de seguimiento, registro de las acciones desplegadas y conocimiento de cómo los proyectos, programas y acciones de CSS impactan sobre los procesos nacionales de desarrollo.

Argentina se encuentra trabajando intensamente para que esta segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas permita visibilizar y potenciar la contribución de todos los actores a la implementación de la Agenda 2030 a través de la CSS.

En una coyuntura internacional compleja, nuestro país aspira a robustecer el multilateralismo y la cooperación entre los países en pos del crecimiento y el desarrollo sostenible.

Confiamos en que la Conferencia dejará como legado un SNU fortalecido y capaz de dar seguimiento regular a nuestras acciones de cooperación. Estamos seguros, en definitiva, que el camino hacia una mayor y mejor CSS tendrá, como hace 40 años, a Buenos Aires como punto de partida.

Bibliografía

- AYLLÓN PINO, Bruno (2013): *La Cooperación Sur-Sur y Triangular: ¿Subversión o adaptación de la cooperación internacional?*, Quito, Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).
- COLACRAY, Miriam (dir.) et al. (2009): “Escenarios y desafíos de la Cooperación Sur-Sur a 30 años de la declaración de Buenos Aires”, Buenos Aires, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Centro de Investigación en Cooperación Internacional y Desarrollo (CICI+D), documento de trabajo n° 1, octubre.
- SURASKY, Javier (2014): “La Cooperación Sur-Sur en América Latina como herramienta decolonial”, Buenos Aires, Congreso Flacso-ISA, julio.
- (2017): *Cooperación Sur-Sur en la Agenda 2030 y hacia el PABA+40*, Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), La Plata, Universidad Nacional de La Plata.