

REFLEXIONES PRÁCTICAS SOBRE COOPERACIÓN TRIANGULAR



MANUEL GÓMEZ GALÁN
BRUNO AYLLÓN PINO
MIGUEL ALBARRÁN CALVO



Con la colaboración de:



REFLEXIONES PRÁCTICAS SOBRE COOPERACIÓN TRIANGULAR



Cideal

© CIDEAL, 2011

© Los autores, 2011

Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación

C/ Blasco de Garay, 94

28003 Madrid

Tel.: (34) 91 553 84 88

Fax: (34) 91 598 51 80

Correo electrónico: cideal@cideal.org

www.cideal.org

Diseño y maquetación: Daniela D'Antuono

Imagen de cubierta: Pizzicato Estudio Gráfico

Impreso en España

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley,
cualquier forma de reproducción, distribución,
comunicación pública y transformación de esta obra
sin contar con la autorización expresa del editor.

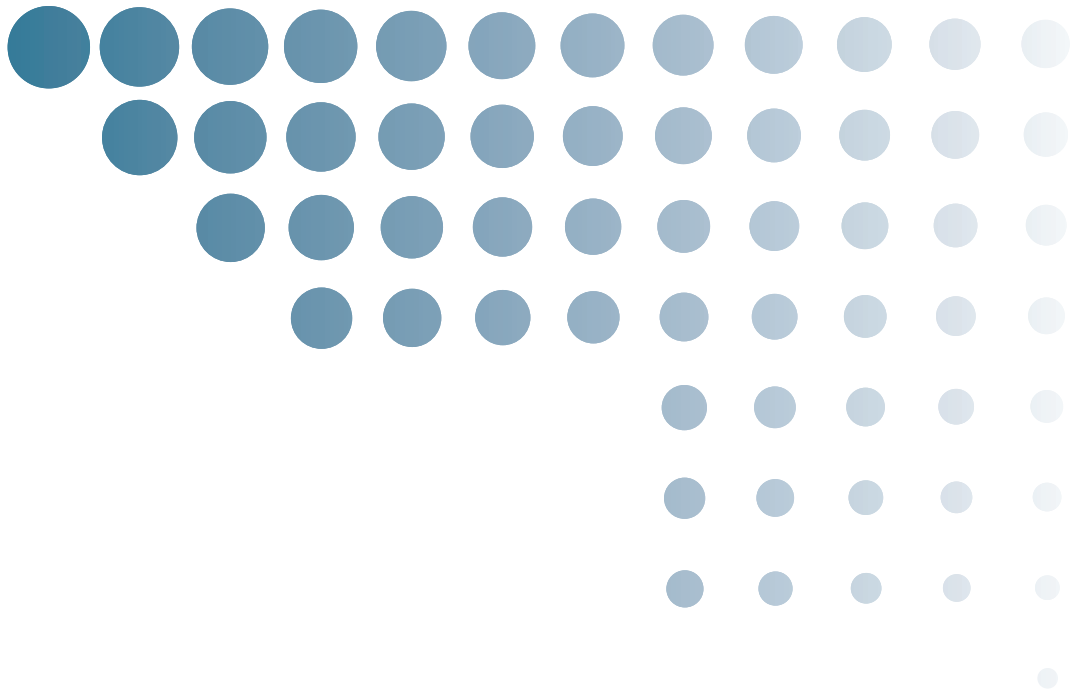
*Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero
de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI).*

*El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores
y no refleja necesariamente la opinión de la SECI.*

PRESENTACIÓN	7
1. INTRODUCCIÓN	11
1.A. ¿En qué consiste la cooperación triangular?	13
1.B. Algunas definiciones y rasgos de la cooperación triangular	17
1.C. Potencialidades y riesgos de la cooperación triangular	20
1.D. Principales actores de la cooperación triangular	27
1.D.I. Donantes tradicionales: organismos multilaterales y países donantes	27
1.D.II. Socios estratégicos	34
1.D.III. Países receptores	37
1.E. El desafío de la participación social en la cooperación triangular	39
2. EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN TRIANGULAR	43
2.A. La experiencia hasta ahora: ¿qué sabemos?	45
2.B. Breve aproximación a la perspectiva de la UE sobre cooperación triangular	51
2.C. La cooperación española, el apoyo a la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular	52
2.D. Cooperación triangular y desarrollo de capacidades en la agenda de eficacia de la ayuda	64
3. FORMAS DE CONSTITUCIÓN DE ASOCIACIONES HORIZONTALES PARA EL DESARROLLO	67
4. ORIENTACIONES METODOLÓGICAS PARA LA COOPERACIÓN TRIANGULAR	79
5. PERSPECTIVAS DE FUTURO: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	85

BIBLIOGRAFÍA	93
SIGLAS	101
ANEXO	
Transcripciones de las ponencias del seminario	105
RESEÑAS DE LOS AUTORES	125

PRESENTACIÓN



PRESENTACIÓN

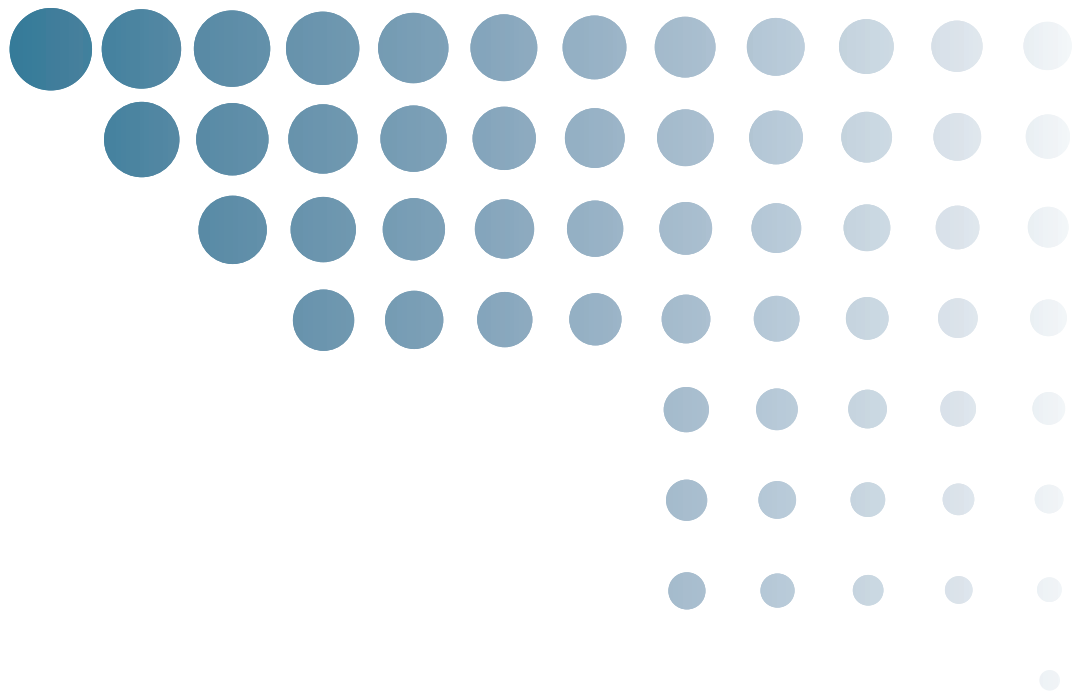
El documento que se presenta a continuación recoge las conclusiones del trabajo de reflexión e investigación realizado tras el seminario “Cooperación triangular: análisis de metodologías y experiencias” organizado por la Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación con la colaboración de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, que tuvo lugar en el Ateneo de Madrid el pasado 1 de julio de 2010.

En el seminario participaron diferentes expertos nacionales e internacionales, cuyas intervenciones se dirigieron a clarificar determinadas cuestiones relacionadas con la cooperación triangular como incipiente modalidad de cooperación internacional para el desarrollo, al tiempo que a avanzar en aquellas cuestiones metodológicas necesarias para un adecuado desarrollo y evolución de este tipo de intervenciones.

La cooperación triangular es una modalidad que se perfila como un elemento muy positivo para las acciones de cooperación, si bien aún se halla en una fase incipiente, por lo que las incertidumbres son todavía numerosas, haciéndose necesario profundizar en los presupuestos teóricos y validar los aprendizajes prácticos.

Los resultados y conclusiones recogidos en este documento derivan del trabajo de investigación, recopilación de documentación y análisis de las escasas evaluaciones disponibles. Se hace por tanto imprescindible aludir a las limitaciones con las que se han encontrado los autores que, en aras de dotar de un mayor rigor al documento, recomiendan complementar en una siguiente fase de la investigación estas reflexiones con los imprescindibles testimonios de los gestores y responsables de intervenciones triangulares.

1. INTRODUCCIÓN



1. INTRODUCCIÓN

1.A. ¿EN QUÉ CONSISTE LA COOPERACIÓN TRIANGULAR?

El surgimiento de modalidades alternativas de cooperación internacional, especialmente gracias al empuje de la cooperación Sur-Sur (CSS), ha activado nuevos esquemas de trabajo bajo el lema de la mejora de la eficacia de la ayuda, con buena receptividad por parte de las principales instituciones que delinean la senda de la cooperación al desarrollo. Tras los cambios experimentados en los últimos años en el escenario mundial y en el sistema internacional de cooperación, determinados actores, de creciente relevancia, apuestan por dibujar modalidades más horizontales, como la generación de asociaciones triangulares con enfoques que se distingan de la cooperación bilateral al estilo “tradicional” Norte-Sur.

La cooperación triangular se ha convertido en los últimos años en un novedoso planteamiento en el cual se establece una relación de partenariado entre actores de tres países: un oferente de cooperación o socio donante; un país de renta media (PRM), que actuará igualmente como socio oferente de cooperación, y un socio receptor de un país de menor nivel de desarrollo relativo.

El aporte más significativo viene dado por las ventajas comparativas, el valor añadido y las complementariedades que esta nueva modalidad de ayuda puede desplegar en las actuales transformaciones de la distribución del poder mundial, que tienen su reflejo en la agenda de cooperación y en el diseño de un sistema de cooperación más inclusivo, y no tanto por la presumible reducción de costes de transacción que pudieran derivarse de su utilización.

No obstante, estos últimos pueden ser compensados o minimizados si la intensidad de los aprendizajes obtenidos y las capacidades creadas o instaladas en los socios del Sur superan por sus beneficios los costes de coordinación y armonización entre los socios (tiempo, recursos económicos, monitoreo). También debe considerarse si los resultados se alcanzarán más rápidamente y con mejor calidad en un esquema de cooperación triangular o podrían haberse logrado, con menores costes, en una acción de cooperación bilateral.

El enfoque fundamental de la cooperación triangular viene definido por la actuación conjunta de dos actores en favor de un tercero. Esta colaboración agregada supone aprovechar las ventajas

y capacidades de cada socio haciendo más eficiente y eficaz la transferencia de recursos, obteniendo así avances significativos y estables sobre el desarrollo en el país receptor.

Bajo el objetivo compartido de luchar contra la pobreza y la desigualdad, contribuir al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), proteger los derechos humanos y favorecer el cumplimiento del derecho al desarrollo, tanto la cooperación triangular como otras modalidades de la ayuda son bienvenidas a la escena de la cooperación, siempre y cuando se tengan garantías de que sus beneficios serán asumidos por las sociedades e instituciones del Sur.

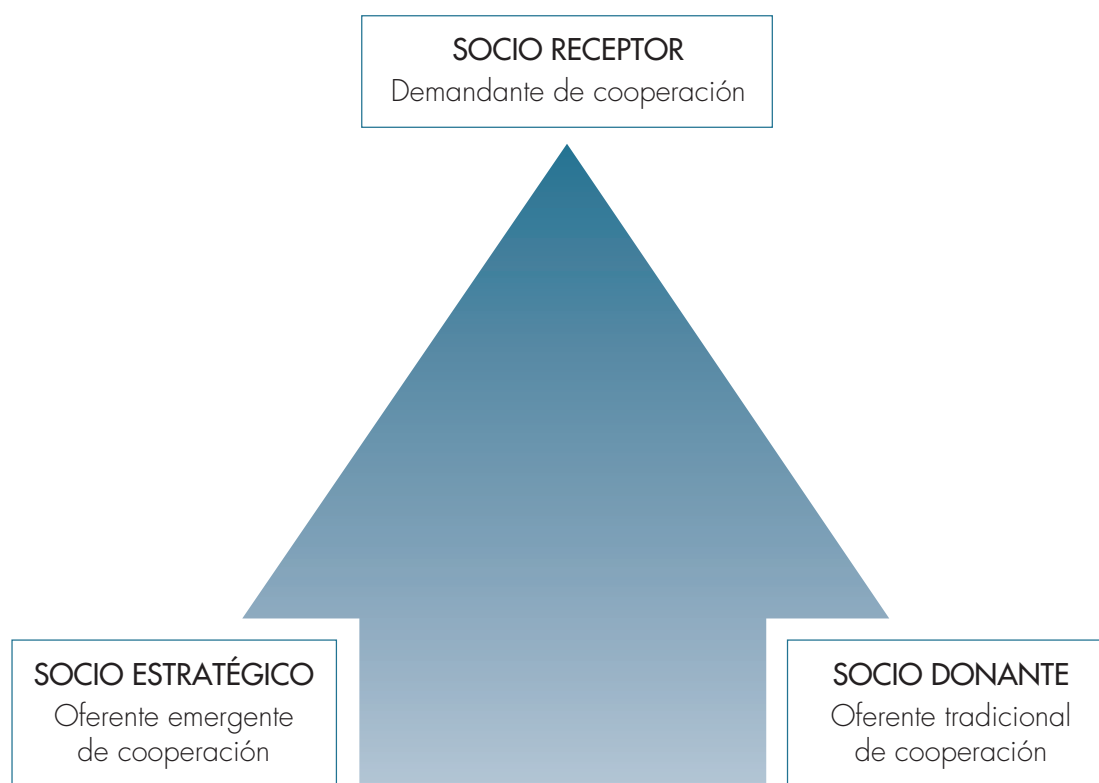
El mayor problema de la cooperación triangular es su escaso desarrollo conceptual e instrumental y metodológico, no existiendo por el momento estrategias claras, ni evidencias de su capacidad para realizar aportes a la movilización de procesos de desarrollo de forma sostenible, aunque esta no sea una razón suficiente para desestimar su utilización dada su reciente y aún inconclusa gestación. La ausencia de información, la carencia de experiencias contrastadas y evaluadas, así como las limitaciones en la sistematización de las mismas, suponen obstáculos para su ampliación y profundización. En algunos casos no se cuenta con marcos jurídicos o administrativos adecuados ni con los apoyos institucionales necesarios ni con políticas de cooperación precisas (acordadas entre los donantes), lo cual, junto con estrategias de desarrollo y reducción de la pobreza poco ajustadas a la realidad, constituye alguno de los principales obstáculos observados.

Dada la importancia de este tema para el futuro de la cooperación —especialmente para la española— en función de las directrices de su Plan Director 2009-2012, resulta ineludible contribuir a generar un espacio de reflexión que avance en el diseño de metodologías de trabajo específicas para la identificación y formulación a tres bandas de las acciones a ejecutar en los proyectos y programas de cooperación triangular, incluyéndose elementos como la división de los roles y los canales de comunicación. Para ello habrá que tener en cuenta las experiencias tanto analíticas como prácticas que diferentes países y organismos internacionales han venido acumulando hasta la fecha, de forma que se aporten orientaciones y propuestas concretas que puedan ser incorporadas a estas tareas.

Al hablar de cooperación triangular las posibilidades de asociación son diversas. Dentro de este esquema de trabajo pueden encontrarse diferentes tipos de planteamientos, básicamente asociaciones Norte-Sur-Sur, Sur-Sur-Sur y Norte-Norte-Sur.

En este trabajo nos vamos a referir fundamentalmente a la unión entre una fuente de financiación conocida como donante tradicional, un socio emergente o socio estratégico y un socio beneficiario de un país con déficits de desarrollo que los socios donantes puedan contribuir a mitigar (ver Figura 1).

Figura 1. Modalidad de cooperación triangular Norte-Sur-Sur.

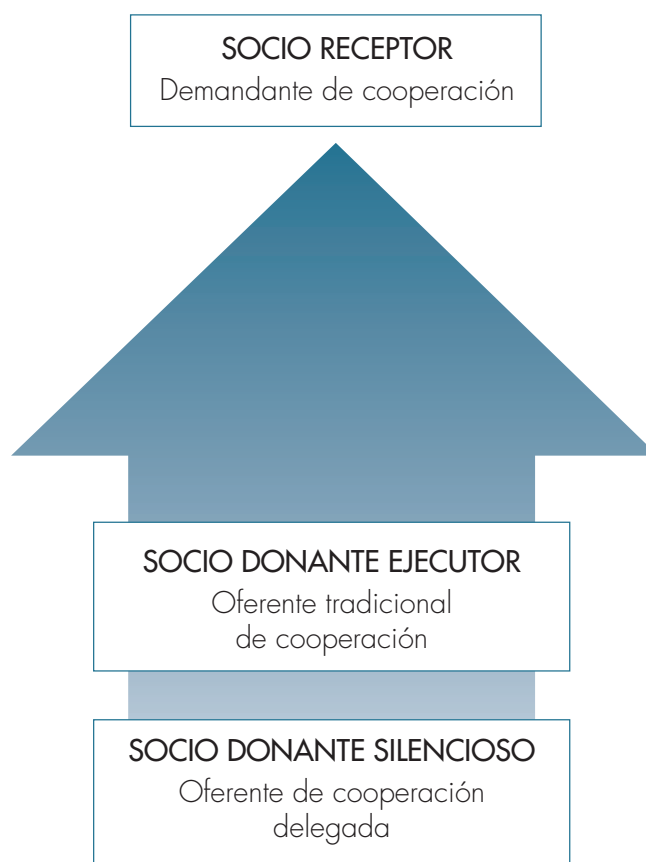


Fuente: elaboración propia.

Otro tipo de triangulación, como hemos señalado, sería aquella en la que dos donantes tradicionales se asocian para realizar intervenciones en un tercer país receptor. En este esquema se incluirían las acciones bajo la denominación de "cooperación delegada", que está siendo impulsada con gran interés en el seno de la UE. Pero esta modalidad no se fundamenta en

un trabajo activo de los tres polos del triángulo, sino que en este caso se abunda en que los países mejor preparados en un sector específico de actuación sean los que ejecuten sobre el terreno las acciones de cooperación. En esta versión de asociación *pseudo-triangular* uno de los donantes actúa como "donante silencioso", aportando fondos sin participar en la ejecución directa de la intervención, que llevará a cabo el "donante líder" en asociación con el receptor de forma esencialmente bilateral (ver Figura 2). De este modo, estamos ante una mera "subcontratación" de la cooperación en aras de una mayor eficacia y eficiencia, pero que no incorpora elementos de horizontalidad, aprendizajes compartidos entre los socios y circulación de saberes y conocimientos entre las partes. Esta por tanto no es una herramienta de apoyo a la CSS ni genera complementariedades entre los PRM y un socio menos avanzado, como pretende en esencia la cooperación triangular.

Figura 2. Modalidad de cooperación delegada Norte-Norte-Sur.



Fuente: elaboración propia.

1.B. ALGUNAS DEFINICIONES Y RASGOS DE LA COOPERACIÓN TRIANGULAR

La ausencia de consenso en la definición de la CSS es también extensible a la definición de la cooperación triangular. Sin embargo, es importante recoger el esfuerzo realizado por avanzar en algunos elementos definitorios. Un primer intento de definición autorizado por su origen, es el que proporciona el director de la Unidad de CSS del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), al establecer como punto de partida que “la cooperación triangular consiste en aquella cooperación técnica entre dos o más países en desarrollo que es apoyada financieramente por donantes del Norte u organismos internacionales” (Das y Zhou: 2007).

El Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI), definió la cooperación triangular como una “modalidad innovadora de la cooperación horizontal que consiste básicamente en la asociación de una fuente tradicional (bilateral o multilateral) y un país de desarrollo medio, otorgante de cooperación horizontal, para concurrir conjuntamente en acciones a favor de una tercera nación en desarrollo”.

Por su parte, y en términos casi idénticos, para la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI), la cooperación triangular representa “una modalidad innovadora de la Cooperación Internacional que consiste en la asociación de una fuente tradicional (bilateral o multilateral) y un país de desarrollo medio, otorgante de Cooperación Horizontal, para concurrir conjuntamente en acciones a favor de una tercera nación en desarrollo (beneficiario)”.

Entre sus objetivos, destaca la movilización de recursos para la cooperación técnica entre países en desarrollo, permitiendo un mejoramiento cualitativo y cuantitativo de los diversos programas de cooperación horizontal. Además, se fortalecen las relaciones bilaterales entre fuentes tradicionales y países emergentes, se reducen los costes, se minimizan los obstáculos asociados a la transferencia tecnológica y se dinamiza el fortalecimiento institucional y el intercambio técnico.

La Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) define la cooperación triangular como “la ejecución de acciones conjuntas por dos países (o un país y un organismo internacional) que se unen en la atención a las necesidades de un tercer país, siempre con el objetivo de promover la capacitación profesional, el fortalecimiento institucional y el intercambio técnico”.

Para los responsables de la cooperación de Colombia, la cooperación triangular se constituye en puente entre la cooperación Norte-Sur y la Sur-Sur, articulando y creando sinergias entre los

diferentes tipos de cooperación. Contribuiría además a una convergencia entre las cooperaciones a través de la incorporación de criterios de eficacia como los acordados en la Agenda de Acción de Accra. En definitiva, la triangulación sería una herramienta efectiva para promover la CSS.

Para la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la cooperación triangular surge de una experiencia horizontal establecida a partir del intercambio de capacidades entre dos países en desarrollo que dialogan de igual a igual, asumiéndose que el tercer actor puede ser un país desarrollado, un organismo multilateral u otro país en desarrollo (cooperación Sur-Sur-Sur).

En su informe anual sobre la CSS en Iberoamérica, la SEGIB señala la escasa financiación de la que disponen los países en desarrollo como un obstáculo para la ejecución de un mayor número de acciones de CSS. Aparece así la cooperación triangular como una opción válida para el impulso a la CSS. La cooperación triangular estaría, en esta óptica, estrechamente relacionada con la horizontalidad. Su formato mixto permite la convergencia de todo tipo de actores, recursos e instrumentos (asistencias técnicas y financiación).

En definitiva, la cooperación triangular es para los países iberoamericanos que han definido su visión sobre esta modalidad cooperativa en el seno de la SEGIB, una palanca de apoyo e impulso a la CSS. Sus características permiten que en la cooperación triangular se integren los elementos que identifican a la CSS (horizontalidad, consenso y equidad), pero avanzando un paso más gracias a su articulación con la tradicional cooperación Norte-Sur.

El Foro de Cooperación para el Desarrollo del Consejo Económico y Social (ECOSOC) destaca que la cooperación triangular no representa todavía una modalidad consolidada en la arquitectura global de la cooperación. Su escala es difícil de determinar, pues los donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) no informan separadamente sobre los fondos destinados a su promoción. Japón, Alemania y las agencias de Naciones Unidas son los agentes más activos en la promoción y realización de acciones triangulares, aunque haya otros agentes estatales (aproximadamente 16 de los 23 miembros del CAD), que tienen alguna experiencia en esta modalidad.

Estas acciones están muy fragmentadas por la abundancia de pequeños programas, la mayoría de los cuales se dedica a proporcionar asistencia técnica en forma de expertos y construcción de capacidades. Por sectores, destaca la concentración en los campos de la Administración

pública, la salud, la agricultura y las comunicaciones, lo que refleja las áreas de conocimiento experto de los países oferentes y las demandas de los países beneficiarios.

Muchas de estas acciones de triangulación se producen entre países en desarrollo que son vecinos y donde el socio tradicional tiene una presencia significativa. Con frecuencia, se realizan bajo el paraguas de marcos regionales o sub-regionales, lo que contribuye a la generación de sinergias, que multiplican los aprendizajes.

El PNUD, a través de su Unidad Especial para la CSS, publicó en 2009 los resultados de una encuesta¹ realizada entre donantes tradicionales (España entre ellos), organismos internacionales, países estratégicos (de renta media o países pivotes según otras terminologías) y países menos avanzados o beneficiarios de iniciativas de cooperación triangular. Los resultados destacaron que donantes y organizaciones internacionales prestan creciente atención a la CSS y triangular, desde un punto de vista estratégico, por sus potenciales contribuciones al fortalecimiento de la apropiación, al aprovechamiento de las ventajas comparativas y a la ampliación de los impactos causados por la cooperación precedente.

Sin embargo, se detecta la ausencia en los donantes tradicionales de marcos institucionales y políticas en los que insertar estos esfuerzos. Muy pocas agencias del CAD mencionan explícitamente en sus políticas el fomento de la cooperación triangular entre sus prioridades, y tampoco la incorporan en sus estrategias de asistencia a países y regiones. La gestión de estas iniciativas no se encomienda a una unidad específicamente responsable de coordinar las diversas actividades de cooperación triangular y carecen, en su mayoría, de directrices operativas o protocolos de identificación de acciones de cooperación triangular.

A la hora de identificar a posibles socios de renta media, los donantes tradicionales priorizan criterios como la experiencia en el área de la cooperación, la capacidad de ejecución y la posición del país como actor regional o mundial, así como sus vínculos con la cooperación que recibieron en el pasado. Así, es frecuente, que la decisión de iniciar acciones de cooperación triangular responda a una fuerte relación previa de cooperación y asociación entre el donante tradicional y el socio emergente de renta media.

1 UNDP: *Enhancing South-South and Triangular Cooperation. Study of the Current Situation and Existing Good Practices in Policy, Institutions and Operation of SSC and Triangular Cooperation*. Nueva York, 2009.

Las acciones ejecutadas no se han limitado al apoyo a programas o proyectos en términos técnicos y financieros. Se han respaldado también aspectos como el fortalecimiento de la capacidad de los socios emergentes para ofrecer CSS, la formación de redes de trabajo, el intercambio de información y el *match-making* (creación de instancias o foros de encuentro para el diálogo y el conocimiento mutuo) entre estos PRM y los socios beneficiarios.

Para los socios oferentes emergentes, los beneficios de la cooperación triangular residen en el respaldo que obtienen al fortalecimiento de su capacidad técnica y a su marco institucional y de políticas o a la adquisición de conocimiento práctico sobre cooperación internacional y a la mejora de su prestigio. De manera similar, los socios receptores se benefician por el fortalecimiento de relaciones con socios intermediarios que facilitan (por ejemplo en entornos regionales) el intercambio de información y la formación de alianzas, ampliando la cooperación, que incluye la entrega de instalaciones y equipos por parte de los donantes tradicionales. Para estos últimos, las ventajas de la cooperación triangular se centran en el mejoramiento de la efectividad de la cooperación gracias al uso de la experiencia y el conocimiento práctico de los países en desarrollo y a la ampliación de los efectos de la cooperación pasada en los socios emergentes.

Más allá de unas definiciones u otras, agraciadas algunas terminológicamente, se observa cierto acuerdo generalizado en cuanto a lo que entendemos por cooperación triangular. El reto, por tanto, es enlazar estos acuerdos con respecto a los beneficios y debilidades de esta modalidad.

1.C. POTENCIALIDADES Y RIESGOS DE LA COOPERACIÓN TRIANGULAR

El impulso que recibe la cooperación triangular en los últimos años está relacionado con dos factores: las necesidades de financiación de países con niveles de desarrollo intermedio para hacer viables sus acciones y proyectos de CSS, y el surgimiento de países emergentes que tienen ventajas comparativas respecto de sus vecinos del entorno regional, lo que les diferencia ante los países donantes de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Para estos últimos la cooperación triangular es una doble vía de cooperación, pues pueden continuar apoyando a países que van perdiendo las condiciones para calificarlos como receptores de AOD y, al mismo tiempo, pueden cooperar con países menos avanzados con mayores impactos y mayores ventajas de las que supondría una cooperación directa.

En la óptica de los donantes tradicionales, se ha señalado que la cooperación triangular podría representar una “forma elegante” de retirada en aquellos socios emergentes donde la cooperación no se justificaría más como mecanismo de lucha contra la pobreza, en la medida en que esos países poseen recursos, capacidades y medios para enfrentarla. De esta forma, la cooperación triangular representaría un mecanismo para continuar apoyando los esfuerzos de estos países, pero en una perspectiva más vinculada al fortalecimiento de sus capacidades de cooperación para compartir con otros países de su entorno sus experiencias, aprendizajes, técnicas y programas exitosos.

Se afirma también que la cooperación triangular reduce las brechas culturales, estimula el intercambio de conocimientos y las estrategias de cooperación, fortalece los vínculos entre países vecinos y puede suponer una forma innovadora y más adaptada a las necesidades de los beneficiarios que evite los choques tecnológicos.

La cooperación triangular se presenta en la actualidad —en un contexto de crisis, con restricciones presupuestarias y una creciente preocupación por la eficacia y calidad de la ayuda— como una modalidad cooperativa dotada de un importante potencial de crecimiento siempre y cuando no sean magnificadas sus posibilidades ni ignorados los costes de transacción que puede llevar implícita la negociación de las acciones a ejecutar, así como su ejecución en un ejercicio que involucra al menos a tres partes y a sus respectivas instancias administrativas.

Entre las potencialidades y fortalezas de la cooperación triangular pueden destacarse las siguientes:

- ▶ Promueve la cooperación horizontal entre países con diferentes niveles de desarrollo en áreas de interés común. Su base es la construcción igualitaria de asociaciones más horizontales entre las partes, lo que debe implicar un diálogo político, la coordinación financiera y técnica y el establecimiento de procedimientos armonizados y posiciones consensuadas en todas las fases de la planificación, desde la negociación a la evaluación.
- ▶ Refuerza y complementa los mecanismos tradicionales de cooperación bilateral, incentivando la construcción de capacidades en todos los actores implicados y fomentando a la vez el aprendizaje mutuo.

- ▶ Se adapta mejor a las características de ciertas regiones y a las condiciones que poseen los PRM para ser receptores y donantes en materia de desarrollo.
- ▶ Supone la cooperación conjunta de un país donante tradicional y otro país de renta media en proyectos de desarrollo en un tercero menos avanzado, generando acciones de tipo *win-win-win*, que propician el aprendizaje conjunto.
- ▶ Constituye un puente entre la tradicional cooperación Norte-Sur y la Sur-Sur, articulando y creando sinergias entre los diferentes tipos de cooperación y entre sus posibles y variados actores (instituciones gubernamentales, universidades, ONGD, entes subestatales, organizaciones internacionales, etc.).
- ▶ Esta multiplicidad de actores implica mayor riqueza en los abordajes y complementariedades más amplias. Responde también a la realidad de muchos socios emergentes que ejecutan su CSS con el concurso de agentes nacionales, en diferentes niveles políticos y administrativos (ministerios, agencias, empresas públicas, fundaciones, escuelas nacionales de formación, poder legislativo y judicial, etc.) y con la participación de técnicos o especialistas universitarios, Fuerzas Armadas, institutos y centros tecnológicos y de capacitación profesional del sector privado. En estos casos, las agencias de cooperación de los socios emergentes coordinan los esfuerzos y establecen los canales de comunicación con los técnicos de los donantes tradicionales y los socios beneficiarios.
- ▶ Aumenta la cobertura de la asistencia técnica cuando concurren varias fuentes de financiación y se incrementa la escala de las acciones de Cooperación Sur-Sur, de las que se sabe su modestia en cuanto a sus recursos financieros y su amplitud.
- ▶ Potencia la movilización de recursos para multiplicar el impacto de la CSS, permitiendo una mejora cualitativa y cuantitativa de los diversos programas de cooperación horizontal.
- ▶ Agrupa a los socios participantes en torno a temáticas consensuadas de desarrollo, lo que reduce la dispersión sectorial de las acciones de la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur en los terceros socios beneficiarios, mejorando la concentración e incentivando visiones y diagnósticos compartidos sobre problemas de desarrollo.

- ▶ Representa un vehículo que potencia las capacidades adquiridas por países en desarrollo en grado más avanzado y viabiliza la difusión y extensión de experiencias de éxito en los socios emergentes, al mismo tiempo que garantiza logros técnicos e institucionales a partir de anteriores proyectos llevados a cabo entre los socios tradicionales y los países de desarrollo medio.
- ▶ Puede propiciar la mutua responsabilidad y la rendición de cuentas, siempre y cuando se definan y compartan responsabilidades, se establezcan desde el inicio canales de comunicación y se asegure la transparencia en el proceso de toma de decisiones, generándose elementos de apropiación, especialmente en el tercer socio beneficiario, que debería alcanzar su empoderamiento como resultado de este proceso cooperativo.

En función de los objetivos de los participantes, se han planteado diferentes oportunidades derivadas de la práctica de la cooperación triangular.

En una reciente publicación del Banco Mundial² se afirma que para los donantes tradicionales, la cooperación triangular crea sinergias por el uso de las ventajas comparativas de los socios emergentes, supone una manera ordenada de retirada de la cooperación anteriormente ofrecida, permite la construcción de capacidades en sus agencias y las sensibiliza sobre los principios y procedimientos de la Declaración de París y la Agenda de Accra. Por otra parte, reduce los costes, pues los proyectos son ejecutados por expertos de los socios emergentes.

Como se puede constatar, existe poca preocupación en este enfoque por los beneficios del socio más débil en el tercer vértice del triángulo. Se observa una tendencia en algunos donantes tradicionales a contemplar la cooperación triangular como una vía de abaratamiento de los costes de ejecución, gracias a una especie de "subcontratación" de las actividades con un socio emergente. Esta óptica puede impulsar una práctica nociva de la cooperación triangular, que se justificaría exclusivamente por el ahorro.

Es cierto que existen evidencias de que la cooperación triangular puede alcanzar mucha mayor eficiencia por unidad de recursos gastados comparado con la tradicional cooperación Norte-

2 ASHOFF, Guido: "Triangular Cooperation: Opportunities, Risks, and Conditions for Effectiveness". En *Development Outreach*, World Bank Institute, octubre de 2010, pp. 22-24.

Sur³. Sin embargo, debe considerarse que también los socios beneficiarios, o destinatarios de las acciones, incurrirán igualmente en diversos y fragmentados costes para acoger la cooperación triangular, lo que podría desincentivarles a la hora de optar entre la tradicional cooperación bilateral (Norte-Sur o Sur-Sur) y la cooperación a tres bandas.

En otras palabras, los beneficios que para estos terceros socios se desprenderían de la cooperación triangular (la mejor comprensión por parte del socio emergente de sus problemas de desarrollo, la flexibilidad, las similitudes lingüísticas y culturales, la adaptación tecnológica o la promoción de la cooperación regional y la integración) no serían suficientes para cubrir los costes de unas iniciativas complejas y que les suponen esfuerzos humanos y materiales que difícilmente podrán asumir.

Otros aspectos que deben tenerse en cuenta a la hora de iniciar acciones de cooperación triangular están relacionados con la consolidación de algunos avances en países socios, sean emergentes o menos desarrollados, en lo referente a los principios de apropiación y liderazgo, en el caso español, en Latinoamérica.

Sin duda, deben ser estos países socios quienes establezcan en la cooperación triangular las reglas y mecanismos que garanticen su dinamismo. Los donantes tradicionales deberían velar por la utilización de los procedimientos de los países socios para el intercambio de experiencias, buscando alinearse con sus políticas y estrategias de desarrollo, orientando los recursos a través de sus instituciones.

En esta práctica, la efectividad de la cooperación triangular tiene el potencial de ser incrementada si, por ejemplo, se evitan instancias paralelas de implementación y se armonizan los procedimientos entre las tres partes, de forma que se repercuta positivamente en la disminución de los costes de transacción. También si se crean mecanismos de monitoreo y seguimiento para garantizar una gestión orientada por resultados y se generan sistemas de información que favorezcan la transparencia. Estas son algunas de las demandas formuladas, en diferentes experiencias de CSS y triangular, por los países socios que no desean participar en acciones

3 KUMAR, Nagesh: "South-South and Triangular Cooperation in Asia-Pacific: Towards a New Paradigm in Development Cooperation". *RIS Discussion Papers*, nº 145, septiembre de 2008.

de cooperación triangular apenas como intermediarios de cooperación financiera o pasivos receptores de cooperación técnica⁴.

En resumen, existen oportunidades, potencialidades y beneficios evidentes en la práctica de la cooperación triangular, a veces intangibles y probablemente mayores, que los riesgos que, sin embargo, conviene considerar. Estos no se ciñen a amenazas como una posible disminución de los estándares de calidad (dado que no hay garantías de que los socios emergentes dispongan de las capacidades necesarias y puedan ponerlas al servicio de los socios beneficiarios de manera automática y eficiente), un incremento de los costes de transacción (derivados de la inversión en tiempo y recursos para alcanzar acuerdos tripartitos con enfoques comunes y bases legales, formales, presupuestarias e institucionales compatibles) o la tendencia por parte del donante tradicional y del socio emergente a prestar menos atención al alineamiento de sus acciones con las necesidades de los socios beneficiarios. Afectan también, a escala global, a la fragmentación que se puede añadir a un sistema internacional de cooperación que intenta, en estos años, racionalizar la proliferación de donantes, reconducir la dispersión de las iniciativas y armonizar enfoques y procedimientos.

La puesta en marcha de proyectos de cooperación triangular es posible y deseable, en la medida en que se cuente con la experiencia previa de acciones de cooperación bilateral, y siempre y cuando se tengan en cuenta algunas reglas básicas, entre las que destacan⁵:

- ▶ La cooperación triangular solo es posible y eficaz si hay intereses comunes de las tres partes involucradas. Es imprescindible que cada participante identifique sus intereses y que se determinen tanto la base común como los compromisos asumidos.
- ▶ La cooperación triangular es prometedora si se basa en experiencias positivas probadas en la cooperación entre el socio tradicional del Norte (primer oferente) y el país intermedio del Sur (segundo oferente). El papel del socio tradicional no debe reducirse al de simple entidad financiera, pues no se aprovecharía el po-

4 GÓMEZ, Mauricio: "Perspectivas del renovado anuncio de la Cooperación Sur-Sur en el Plan de Acción de Accra", 23 de marzo de 2009. Comentario en el Foro Europa-América Latina (EUROLATIN).

5 ASHOFF, Guido: "Cooperación triangular de Alemania en América Latina: contexto, enfoque y experiencias". Ponencia no publicada para el Taller del Foro Europa-América Latina, FRIDE, Bogotá, 6 de marzo de 2009.

tencial de la cooperación triangular en términos de transferencia de experiencias probadas y de buenas prácticas.

- ▶ Realizar una cooperación triangular exitosa presupone, por parte de los países intermedios que asumen el rol de agentes oferentes, la existencia de organismos e instituciones capaces de coordinar y gestionar conjuntamente con los socios el ciclo de los proyectos y programas en todas sus fases. Si esta capacidad de gestión no existe, cabe que los socios tradicionales capaciten a estas instituciones.
- ▶ Hay que tener en cuenta los costes adicionales que previsiblemente la cooperación triangular conlleva en fases iniciales (identificación y formulación) debido a la necesidad de llegar a acuerdos entre tres socios, definiendo objetivos, actividades y compromisos, armonizando los procedimientos y constituyendo la base formal y legal adecuada.
- ▶ La cooperación triangular debe tender, a largo plazo, a compensar estos costes de transacción adicionales por los beneficios que resultan del aprovechamiento de ventajas comparativas de las partes cooperantes. Para ello, el monitoreo y la evaluación de proyectos y programas de cooperación triangular son importantes.
- ▶ Al ser la cooperación triangular una modalidad relativamente reciente, conviene concebirla como un proceso de aprendizaje, lo que significa comenzar por proyectos y programas que se ofrezcan claramente para este tipo de cooperación, antes de optar por otro tipo de instrumentos que puedan llevar a maximizar los riesgos.
- ▶ Profundizando en este sentido, el contexto debe estar marcado por, al menos, las siguientes características:
 - Que los tres socios tengan un interés común bien determinado.
 - Que se puedan aprovechar ventajas comparativas evidentes.
 - Que se basen en experiencias probadas.

- Que la gestión esté al alcance de los organismos implicados. Conviene monitorear, sistematizar e intercambiar las experiencias que se obtengan, así como sintetizar buenas prácticas.

1.D. PRINCIPALES ACTORES DE LA COOPERACIÓN TRIANGULAR

Al referirnos a la cooperación triangular, hablamos de una modalidad de cooperación internacional que consiste, tal y como ya hemos señalado, en la asociación de tres actores diferenciados que buscan aumentar de forma sostenible el desarrollo humano en un determinado lugar. Substancialmente, estos actores pretenden transformar la realidad a través de la contribución de un donante tradicional (oferente de cooperación), que se asocia con un socio estratégico (oferente emergente) para concurrir llevando a cabo intervenciones en favor de un tercer país con menores niveles de desarrollo (demandante de cooperación). Los aportes del socio emergente, generalmente incluido en la clasificación de PRM del CAD y denominado en ocasiones como "país ancla" o "país pivote", apoyan la creación de un partenariado triangular donde estos últimos se encuentran habilitados para ofrecer mayores ventajas a la hora de lograr un impacto positivo sobre el desarrollo del país-socio beneficiario.

Esta modalidad trata de potenciar la movilización de recursos y fortalecer la creación de redes que incorporen a diversos países en la búsqueda de objetivos de desarrollo comúnmente consensuados.

1.D.I. DONANTES TRADICIONALES: ORGANISMOS MULTILATERALES Y PAÍSES DONANTES

El papel del donante tradicional en la cooperación triangular puede ser desempeñado tanto por países con recursos y trayectoria en materia de cooperación internacional como por parte de organismos internacionales o instituciones multilaterales como diversas agencias de Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o los Bancos Regionales de Desarrollo, entre otras.

En el caso de Naciones Unidas, su papel está más centrado en la creación de plataformas de CSS, en el intercambio de experiencias exitosas y en la diseminación de las ventajas de la cooperación triangular. En los últimos años, la mayoría de las agencias de su sistema ha generado estrategias de CSS que incluyen, en ocasiones, la modalidad triangular. Un buen ejemplo es la alianza entre la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Brasil para diseminar en la región latinoamericana las experiencias de la OIT y del Gobierno brasileño en el combate al trabajo infantil o al trabajo esclavo.

Por su parte, las instituciones financieras multilaterales se han involucrado de diferentes formas en el apoyo a la CSS y el incentivo a la cooperación horizontal, sea en formatos triangulares o en otras geometrías (tres más uno, cuatro más uno, etc.). En el caso del Banco Mundial, se creó en 2008 una facilidad financiera para incentivar el intercambio Sur-Sur de experiencias y conocimientos para la reducción de la pobreza y el desarrollo (*South-South Experience Exchange*). China, la India, México, España, Dinamarca, Reino Unido y Holanda han contribuido al fondo fiduciario para financiar la facilidad que tiene expectativas de conseguir contribuciones por valor de diez millones de dólares. Debe destacarse que el *Task Team* sobre CSS, vinculado al Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda del CAD/OCDE, ha instalado su secretariado técnico, con el apoyo del Instituto del Banco Mundial, en las oficinas de esta institución en Washington.

También la UE, a través de la Comisión y EuropeAid ha comenzado a trabajar sobre planteamientos de tipo triangular a demanda de socios estratégicos no europeos que desean colaborar en el desarrollo de terceras naciones. Un buen ejemplo es la incorporación de la cooperación triangular y la identificación de acciones en África, en el acuerdo de asociación UE-Brasil, de julio de 2008.

Durante la pasada presidencia española de la UE, España organizó, a través del *Practitioners Network for European Development Cooperation*, un taller sobre las experiencias de los donantes europeos en materia de cooperación triangular e impulsó una declaración del Consejo de la Unión Europea ante la celebración del Evento de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur y Desarrollo de Capacidades de Bogotá (23 a 25 de marzo de 2010), que animaba a los Estados miembros a compartir sus conocimientos en la materia.

La principal diferencia respecto a la cooperación Norte-Sur viene derivada de un nuevo marco de asociación en el que participa otro contribuyente para poner en marcha una actuación conjunta a favor del desarrollo humano y sostenible de un demandante de cooperación. Algunos

donantes tradicionales están especialmente interesados en este tipo de cooperación, ya que el trabajo conjunto en este sentido puede aportar avances a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y activar la batalla por la eficacia de la ayuda.

Es cierto que existe preocupación entre los donantes por los altos costes de transacción, que incluyen procesos de planificación más prolongados e intensivos en recursos humanos y tiempo. Pero, igualmente, hay posibilidades de disminuirlos a partir de dinámicas de normalización, agilización y coordinación de los procedimientos, en sede central y en terreno, para lo cual es fundamental trabajar delegando en las oficinas en los países.

Los países más activos en la cooperación triangular, y los pioneros en este campo, fueron Japón y Alemania. Sin embargo, un estudio de la OCDE identificó que al menos unos 16 países del CAD estaban activos y participaban en acciones de cooperación triangular (Canadá, Francia, Dinamarca, Bélgica, España, Italia, Noruega, Suecia, Estados Unidos y Gran Bretaña, entre otros). El apoyo de estos países a la cooperación triangular no se concentraba en regiones específicas. Japón coopera triangularmente en Asia, África y América Latina, no sólo con otros países, sino de manera destacada en iniciativas regionales. Alemania y Canadá, por su parte, lo hacen principalmente en África y Latinoamérica. España lo hace con más intensidad y mayor escala en América Latina y Caribe, aún de manera incipiente en África y, puntualmente, en Asia (a través de algunas acciones de ayuda humanitaria triangular).

En cuanto a los criterios para seleccionar a los socios emergentes con los que pretenden triangular, algunos donantes bilaterales tradicionales han identificado la existencia de capacidades en estos para ofrecer cooperación, el prestigio que posean en determinadas áreas, su capacidad para coordinar y ejecutar las actividades, su posición como actores de la CSS, muy señaladamente en el ámbito regional y, por último, pero no menos importante, los intereses de los donantes en incrementar la escala de la cooperación que recibieron un día los socios emergentes.

Por sectores de actividad, los donantes tradicionales prefieren ofrecer apoyo al fortalecimiento de las capacidades técnicas de los socios emergentes para la CSS, el intercambio de conocimientos y las redes de trabajo, o el soporte a la elaboración de políticas e instituciones promotoras del desarrollo. Japón, Alemania y España cuentan con diversas experiencias en estos campos en apoyo de países como Brasil, Chile, México, Uruguay o Turquía.

En el caso de Japón, el país cuenta con una de las experiencias más dilatadas y diversificadas en cooperación triangular en África, Asia y América Latina. Desde 1975 —con la puesta en

marcha de su programa de capacitación en terceros países, ampliado en 1994 con el programa de partenariado y envío de expertos a terceros países— hasta la actualidad, la cooperación japonesa es líder en número de proyectos e iniciativas que no se limitan a la dimensión bilateral. A partir de 1990, las contribuciones a la cooperación regional han ganado mucha fuerza como demuestra el JICA-ASEAN *Regional Cooperation Meeting* (JARCOM), donde la agencia japonesa asume un bajo perfil de facilitador del intercambio de experiencias entre sus miembros.

En el año 2003, la carta japonesa de AOD (equivalente a los Planes Directores), incluyó entre sus campos de actuación la promoción activa de la CSS en asociación con países emergentes en desarrollo y con otros socios, reconociendo la contribución de la CSS al desarrollo global con la finalidad de hacer frente a temas globales y fomentar el desarrollo de capacidades en los países en desarrollo.

Para ello, la JICA actúa en cuatro tipos de iniciativas:

- ▶ Aquellas que facilitan la diseminación de las buenas experiencias pasadas de la cooperación Norte-Sur, extendiéndolas a terceros países.
- ▶ Aquellas que promueven el desarrollo de capacidades y la diversificación de países proveedores de asistencia.
- ▶ Aquellas que permiten incrementar la escala de la asistencia para el desarrollo realizada en la CSS.
- ▶ Aquellas que propician el fortalecimiento de las asociaciones regionales e interregionales.

En todas estas iniciativas subyace la idea de que la cooperación triangular representa una modalidad de trabajo conjunto que genera ganancias (*win-win-win*) para todas las partes involucradas (ver Figura 3).

Figura 3: Relaciones *win-win-win* en acuerdos triangulares.



Fuente: presentación de JICA en el *Policy Dialogue on Development Co-operation, México*, 28-29 de septiembre de 2009.

Por otra parte, el país nipón ha desarrollado una metodología propia en sus programas de cooperación triangular y de apoyo a la CSS que se extiende a todas las fases del ciclo de sus proyectos, incluyendo la evaluación. Según la JICA, el criterio fundamental para que una acción de cooperación triangular sea exitosa no descansa solo en que sus impactos positivos superen a los negativos o a los no contemplados en el diseño.

Los proyectos deberían contar con una serie de características⁶:

- ▶ Pertinencia: que de las necesidades existentes y los resultados obtenidos se concluya que su ejecución ha estado justificada.
- ▶ Efectividad: correspondencia de los resultados obtenidos con los esperados.

6 Ver la serie de informes de la SEGIB, en los que la experiencia japonesa en cooperación triangular es examinada en casos como el del proyecto “Desarrollo de acuicultura de la concha del abanico para los pescadores artesanales de CASMA, ejecutado por Chile y Perú con financiación de la JICA”.

- ▶ Eficiencia: adecuada relación entre los recursos invertidos y los resultados obtenidos.
- ▶ Sostenibilidad: garantía de que la continuidad de los proyectos a largo plazo sea viable económica, humana y financieramente.

Los proyectos japoneses abarcan múltiples áreas temáticas, adoptan formas muy variadas, inciden en diferentes niveles (bilateral, regional, multilateral) y se extienden tanto a países socios emergentes de América (México, Chile, Argentina, Brasil), Asia (Tailandia, Filipinas, Singapur, Indonesia) y África y Oriente (Marruecos, Túnez, Egipto o Jordania).

Tanto en el II Informe de la CSS en Iberoamérica de la SEGIB (2008, pp. 74-85) como en el III Informe (2009, pp. 81-97), se da cuenta de la gran cantidad de proyectos que Japón desarrolla en asociación triangular en la región, destacadamente con Argentina, Brasil, México y Chile, pero también con Bolivia, Colombia y Costa Rica como socios oferentes. En el caso de Brasil, la cooperación triangular de Japón se proyecta más allá del ámbito iberoamericano, con experiencias en Angola (proyecto de construcción de capacidades en hospitales) y Mozambique (proyecto de desarrollo agrícola en la sabana africana).

Japón representa, según la SEGIB, el 66,7% de las acciones de cooperación triangular de los países de la OCDE en la región. Los países más beneficiados por estas iniciativas triangulares en calidad de receptores son El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, Ecuador, Bolivia, Colombia y Honduras.

Atendiendo a los sectores de actividad de la cooperación triangular en Iberoamérica, los datos muestran una enorme variedad de campos de trabajo: medio ambiente, gobierno y sociedad civil, comercio, salud, agricultura, pesca, industria, viviendas sismo-resistentes, prevención de desastres o ciencia y tecnología.

La gran experiencia de JICA en este ámbito, así como las informaciones de estos proyectos y los casos de éxito⁷ que fueron reportados por Japón con motivo del Evento de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur y Desarrollo de Capacidades de Bogotá, en marzo de 2010, constituyen un argumento de peso para que la cooperación española genere vínculos más estrechos con la

⁷ OECD-Task Team on South-South Cooperation: *Boosting South-South Cooperation in the Context of Aid Effectiveness, Telling the Story of Partners Involved in more than 110 Cases of South-South and Triangular Cooperation*. OCDE, París, 2010.

cooperación japonesa, en la perspectiva de construir capacidades y obtener conocimientos que nos habiliten para un desarrollo más efectivo e intenso de la modalidad triangular.

En el ámbito de nuestros socios en la Unión Europea (UE), la experiencia de Alemania es igualmente destacable, y de la misma manera que en el caso japonés, se deberían establecer canales de comunicación y mecanismos para compartir experiencias entre la cooperación española y las diferentes agencias e instituciones alemanas con experiencias en cooperación triangular (GTZ, INWENT, DIE, etc.).

Según el II Informe de la SEGIB, Alemania es, entre los miembros del CAD, el segundo país por importancia en ejecución de proyectos de cooperación triangular en Iberoamérica, con el 23,6% de las iniciativas. El socio emergente preferencial para Alemania es Chile, seguido de lejos por Costa Rica y México, con quienes se desarrollan proyectos que benefician a Colombia, Paraguay, Perú, República Dominicana, Honduras, El Salvador, Ecuador y Bolivia.

Por sectores, la cooperación alemana prioriza el turismo y el medio ambiente, con experiencias triangulares destacables con Costa Rica (pago de servicios ambientales o gestión pública de turismo en áreas protegidas). Con Chile, los sectores de concentración se encuentran más dispersos en proyectos de salud, gobierno y sociedad civil, empleo, medio ambiente y políticas sociales. Con México, existen experiencias en Guatemala y República Dominicana en la gestión de residuos sólidos.

En el caso de Brasil, la triangulación con Alemania se realiza en diez países latinoamericanos y africanos, en proyectos centrados en el campo de la lucha contra el SIDA y en el campo de la normalización técnica (con Mozambique) en un proyecto con participación de los institutos de metrología de los tres países, coordinados por la Agencia Brasileña de Cooperación y la GTZ.

Las actividades desarrolladas en estos proyectos por parte de la GTZ incluyen misiones conjuntas, el uso combinado del intercambio de expertos, la capacitación profesional y la educación o las visitas de estudios y de investigadores. En todas estas actividades se persigue la generación de ideas y la innovación aplicada a la cooperación triangular.

En cuanto a la forma de trabajo, la GTZ delega en las oficinas en terreno y en las redes de trabajo que posee la identificación de los proyectos, en una labor coordinada con los técnicos de las oficinas centrales. Juntos planifican los ejercicios que darán lugar a los proyectos que serán formulados y, eventualmente, financiados.

Los factores de éxito críticos se encuentran, según la visión de la cooperación alemana, en el descubrimiento de los denominadores comunes que son relevantes y estratégicos para todos los socios; en la identificación de las ventajas comparativas de las partes (¿quién hace mejor qué?); en la valoración de los costes y en la distribución de su carga de forma compartida; en la evaluación de los impactos; en la incorporación del sector privado, que juega un papel creciente en las actividades de desarrollo y, finalmente, en la aplicación de los principios de la Declaración de París⁸.

1.D.II. SOCIOS ESTRATÉGICOS

En la última década se han consolidado profundas transformaciones en el ámbito internacional, fundamentalmente debido al crecimiento económico y al protagonismo en la agenda del desarrollo de países emergentes que evolucionan a diferentes ritmos. En este contexto destaca un conjunto de PRM que tienen un papel dual en el sistema internacional de cooperación, pues siguen siendo receptores de AOD, pero han comenzado progresivamente a efectuar aportes al progreso de las naciones que avanzan más lentamente.

Bajo la etiqueta de “donantes emergentes”, término que no agrada a muchos de ellos, al entender que no realizan contribuciones líquidas y que hacen cooperación mucho antes que algunos países del CAD, encontramos una heterogénea y variada tipología de países que pueden agruparse en cuatro categorías⁹:

- ▶ Países de Oriente Medio, pertenecientes a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), destacadamente Arabia Saudita.
- ▶ Países miembros de la OCDE no integrados en el CAD, como México, Chile, Turquía y algunos países europeos.

8 TOMECKO, Jim (2009): *Building Bridges. GTZ's Experience with Trilateral Cooperation*. GTZ Director of Business and Financial Services.

9 MANNING, Richard: “Will ‘Emerging Donors’ Change the Face of International Co-operation?”. En *Development Policy Review*, nº 24 (4), 2006, pp. 371-385.

- ▶ Países que son nuevos miembros de la UE pero que no integran la OCDE, y por lo tanto tampoco el CAD.
- ▶ Otros países no miembros de la OCDE ni de categorías anteriores y que han sido calificados como “potencias emergentes” (China, la India, Rusia y Brasil).

El término “socio emergente” o “socio estratégico”, que se utiliza en este informe, hace referencia a países que presentan un nivel de desarrollo medio, con claras ventajas comparativas en algunos sectores y que los habilita como potenciales cooperantes horizontales. Otros términos también utilizados para denominar a estos nuevos actores son “países emergentes”, “países ancla” o “países pivote”, nomenclaturas no demasiado acertadas y con escasa aceptación por parte de los representantes de esos mismos países.

Estos socios estratégicos, con la ayuda financiera y la experiencia de donantes tradicionales, pueden llevar a cabo intervenciones de cooperación internacional con mayores expectativas de éxito que si fueran realizadas por el propio donante tradicional; además, de este modo se comparte la aportación de recursos derivados de la ejecución de dichas intervenciones de cooperación. Dicho de otro modo, los proyectos de los donantes tradicionales podrían ser reemplazados gradualmente por proyectos en ejecuciones compartidas bajo la fórmula de la cooperación triangular.

Estos países poseen un gran potencial para incrementar la relevancia de la CSS, involucrando a donantes tradicionales y mejorando la calidad de las acciones desarrolladas en el terreno. Una de las principales oportunidades que ofrece la cooperación triangular a estos socios emergentes es el refuerzo de sus propias agencias de cooperación, sirviéndose de las experiencias y del apoyo de sus socios donantes del Norte.

La segunda gran oportunidad para estos socios emergentes es el aumento de su presencia internacional y su visibilidad como países con cada vez mayores cotas de poder y responsabilidad en los asuntos globales, especialmente en el sistema internacional de cooperación. Estos países tienen la oportunidad de fortalecer y perfeccionar la nueva arquitectura de la ayuda y colaborar significativamente en el cumplimiento del octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio: “Fomentar una asociación mundial para el desarrollo”.

La mayoría de estos socios emergentes destina sus acciones de cooperación a países con los que comparten su pertenencia regional. Pero es cierto que, en algunos casos, hay países con

capacidad para extender su radio de acción, como Brasil en África o Asia, o algunos países asiáticos (la India, Vietnam, Malasia o Filipinas) en países africanos (del cuerno de África, en Kenia y Madagascar, por ejemplo).

Las motivaciones de estos países para involucrarse en acciones de cooperación triangular deben buscarse, principalmente, en su interés por aumentar la escala de su CSS, para lo cual la movilización adicional de los recursos de los donantes tradicionales es importante. No obstante, pueden aventurarse otras razones vinculadas a las ganancias de prestigio por la diseminación de sus conocimientos expertos, el dominio de técnicas o las capacidades instaladas en sectores como la agricultura, la energía o las telecomunicaciones. Además, es importante la oportunidad que tienen de reivindicar las experiencias nacionales de éxito en el campo de la salud y los programas sociales que, en algunos de ellos, han contribuido a la reducción de la pobreza.

En el ámbito iberoamericano, Chile, México, Argentina y Brasil, por su grado de desarrollo, por sus capacidades en el sector público y privado y por incorporar en sus prioridades de política exterior la actuación en la CSS, se han convertido en los socios emergentes más importantes en lo referente a la cooperación triangular.

Según datos de la SEGIB (2009), Chile coopera a través de modalidades triangulares con Japón, Alemania, España y Canadá, siendo responsable del 34,7% de las acciones de este tipo. Le sigue México (25% de las acciones) que cuenta como socios del CAD con Japón y Alemania, y concentra su actuación en Centroamérica y el Caribe. Brasil representa el 15,3% de las acciones triangulares, teniendo a Japón como socio principal. Argentina (12,5% de las acciones) también encuentra en la cooperación japonesa su más importante socio.

La experiencia brasileña en cooperación triangular es probablemente, junto a la chilena y, en menor medida, la mexicana, una de las más ricas en el conjunto latinoamericano. Integra en sus proyectos a socios bilaterales del Norte (Noruega, Canadá, Japón, Alemania, Francia, España, Estados Unidos e Italia, entre otros), socios del Sur (la India, Sudáfrica, Argentina) e instituciones multilaterales (Banco Mundial, Fondo de Población de las Naciones Unidas —FNUAP—, OIT).

1.D.III. PAÍSES RECEPTORES

A priori, para el país beneficiario de los aportes que provienen de la cooperación internacional no se dan grandes diferencias si se opta por una modalidad bilateral, multilateral o trilateral, ya que su posición en todos estos casos no varía significativamente.

Tal y como se establece en la Declaración de París, debe ser el país receptor el que, con las prioridades estratégicas establecidas en sus Planes Nacionales de Desarrollo y las Estrategias de Reducción de la Pobreza, ofrezca a los socios donantes el marco para llevar a cabo intervenciones de cooperación al desarrollo.

En términos de costes de transacción, estos son percibidos como menos importantes para los socios receptores, pues sin negar que constituyan un desafío, entienden que están relacionados con la coordinación de políticas y con la tendencia en la cooperación tradicional de dar prioridad a los objetivos de los donantes por encima de los países en desarrollo. No obstante, la mayoría de los socios receptores, según la encuesta del PNUD mencionada, indica 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.

Para los socios receptores, habría cuatro aspectos centrales que sería necesario potenciar en la cooperación triangular:

- ▶ La *apropiación*, garantizando la capacidad de los socios receptores para internalizar y apropiarse de las acciones y del proceso iniciado en la cooperación triangular, lo que afecta a la definición de los campos de trabajo, la adopción de políticas y la institucionalización de procedimientos.
- ▶ La *sostenibilidad*, entendida como el resultado de un proceso que comienza por la identificación y planificación de las iniciativas de cooperación, tiene continuidad con su alineamiento a las estrategias nacionales de desarrollo y se obtiene finalmente gracias a la construcción de capacidades técnicas e institucionales en los socios receptores.

- ▶ La *flexibilidad y armonización*, dos caras de una misma moneda vinculadas al campo de la gestión de la cooperación triangular. La diversidad de demandas, procedimientos, requisitos administrativos, exigencias formales y culturas institucionales de los participantes en la modalidad triangular, así como la poca atención por parte del donante tradicional y del socio emergente hacia las debilidades y la escasez de capacidades en los socios receptores, pueden afectar negativamente a los proyectos e iniciativas triangulares. Los procedimientos deberían sincronizarse y armonizarse, preferentemente a partir de un análisis pormenorizado de sus implicaciones en las estructuras de gestión de los socios receptores. Es probable que haya que adecuar las exigencias administrativas de los socios más fuertes a entornos más inestables, donde los recursos materiales y humanos pueden obligarnos a flexibilizar procedimientos en aras de incrementar la eficacia relacionada con los impactos en el desarrollo del socio receptor. La utilización de sus sistemas en la canalización de recursos parece una medida oportuna si se dan las mínimas condiciones. La flexibilidad también debe ser interiorizada, especialmente, por las agencias de los donantes tradicionales, lo que incluye la consideración de los tiempos y retrasos que, en la cooperación triangular, son más dilatados. El Task Team sobre CSS estima que son habituales retrasos de seis a veinticuatro meses desde el establecimiento de los acuerdos iniciales hasta la implementación del proyecto.
- ▶ La *complementariedad* entre las partes implicadas en la cooperación triangular, en una perspectiva que permita asociar los diferentes conocimientos, las capacidades técnicas y de gestión y las fortalezas institucionales, con el objetivo mancomunado de dar respuesta a las necesidades del socio receptor. La cuestión es cómo articular estos elementos —y en qué dosis— para encontrar soluciones a los problemas de desarrollo de los países receptores de la manera más idónea y ajustada a su realidad.

Más adelante se analizará la compatibilidad de intereses y objetivos de los actores señalados a la hora de poner en marcha intervenciones de cooperación triangular. Puede que el gran desafío de la cooperación triangular consista en el desarrollo de instrumentos específicos para garantizar la apropiación y la sostenibilidad de las acciones, incorporando elementos de flexibilidad y mecanismos de armonización que tengan como base un diagnóstico sólido de lo que cada una de las partes puede aportar complementariamente (recursos, conocimientos, técnicas, etc.).

1.E. EL DESAFÍO DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA COOPERACIÓN TRIANGULAR

Resulta fundamental destacar que, a pesar de la inercia, los socios pueden ser Estados u otros agentes de cooperación, tanto públicos como privados. Para estos agentes no estatales, la cooperación triangular ofrece oportunidades de complementar sus actuaciones y generar sinergias con otras iniciativas. La cooperación triangular puede verse como una fórmula de reactivar hermanamientos entre ciudades o regiones, incentivar y mejorar la investigación en materia de desarrollo con la creación de equipos multidisciplinares vinculados a universidades de diferentes países, generar lazos de unión entre empresas, integrar dinámicas transfronterizas y gestionar interdependencias (medioambientales, de movilidad, de seguridad, etc.) en zonas sensibles de triple frontera.

La puesta en práctica de intervenciones de cooperación triangular entre organizaciones de la sociedad civil de diferentes países da un nuevo sentido a estos esquemas de trabajo triangulares. La colaboración entre organizaciones e instituciones del Norte y el Sur (ONGD, movimientos ciudadanos, centros de investigación, universidades, etc.) permitiría que sociedades fuertes y cohesionadas (con experiencias exitosas en la reivindicación de sus derechos), pudieran utilizar esta modalidad cooperativa para avanzar en un desarrollo más inclusivo y con ventajas destacadas sobre la cooperación que ofrecen los Estados o los organismos internacionales (en términos de una mayor apropiación de los resultados por parte de la ciudadanía).

De hecho, ha de considerarse la incorporación de la sociedad civil en la ejecución de cualquier intervención triangular, ya que de este modo se podría contar con más actores que incrementarían la diversidad de enfoques y favorecerían una apropiación más democrática e inclusiva de los beneficios de la cooperación triangular. Sin embargo, es posible que deba esperarse a un mayor conocimiento sobre las implicaciones de la cooperación triangular para promover una participación más activa de ONG, sindicatos, universidades o empresas. Es necesario contar con más evidencias al respecto y sistematizar experiencias de éxito. Para algunos, el papel de la sociedad civil en la cooperación triangular debería ceñirse al de la prestación de servicios.

Otros opinan que su papel es clave en el proceso de identificación de las demandas, para aumentar la transparencia, promover la apropiación y consolidar las experiencias a partir de las realidades locales¹⁰.

Existen experiencias positivas de participación social en el campo educativo, por ejemplo en Bélgica, donde desde 1997 las universidades integrantes del Consejo Interuniversitario Flamenco de Cooperación para el Desarrollo, con apoyo del Gobierno belga, impulsan proyectos de cooperación académica triangular en Sudáfrica y Zambia (VLIR-UOS/UWC/UNZA)¹¹, o en Guatemala, Surinam y Ecuador.

En Brasil, las universidades e institutos de investigación son agentes de la CSS y triangular, habiendo sido reconocidos por el Gobierno brasileño “como un gran apoyo al desarrollo de la cooperación internacional” y un instrumento para “ampliar la visibilidad brasileña en el exterior y diseminar los conocimientos e innovaciones desarrollados en el país”, en actividades como la educación de adultos, la implantación de universidades públicas, la definición de los sistemas de educación superior, la formación y la capacitación técnica o la transferencia de ciencia y tecnología¹².

El Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá tiene como práctica habitual la triangulación, apoyando y financiando redes de investigación en países en desarrollo que, a su vez, ejecutan proyectos en terceros países. Es el caso del proyecto “La reconstrucción de Haití. Fortaleciendo la capacidad de Argentina para una cooperación efectiva”, llevado a cabo por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, sede Argentina) con el apoyo del IDRC. En este proyecto se articulan actores gubernamentales y no gubernamentales con el objetivo de estudiar los problemas de la cooperación con los países latinoamericanos en Haití, aglutinando bajo la coordinación de FLACSO a una red de funcionarios y expertos argentinos.

10 GTZ/ABC: *Triangular Cooperation: New Paths to Development*. Summary report of the discussions and experiences presented in the 1st International Symposium on Triangular Cooperation. Brasilia, julio de 2009.

11 ROSSEEL, P.; DE CORTE, E.; BLOMMAERT, J. y VERNIERS, E.: *Approaches to North-South, South-South and North-South-South Collaboration. A Policy Document*. Flemish Interuniversity Council, University Cooperation for Development (VLIR-UOS), Bruselas, 2009.

12 Palabras del ex director de la ABC, embajador Pereira da Fonseca, en el simposio “El papel de las universidades brasileñas en la política exterior en el ámbito de la cooperación técnica”, Brasilia, Asesoría de Comunicación de la UNB, 15 de junio de 2007.

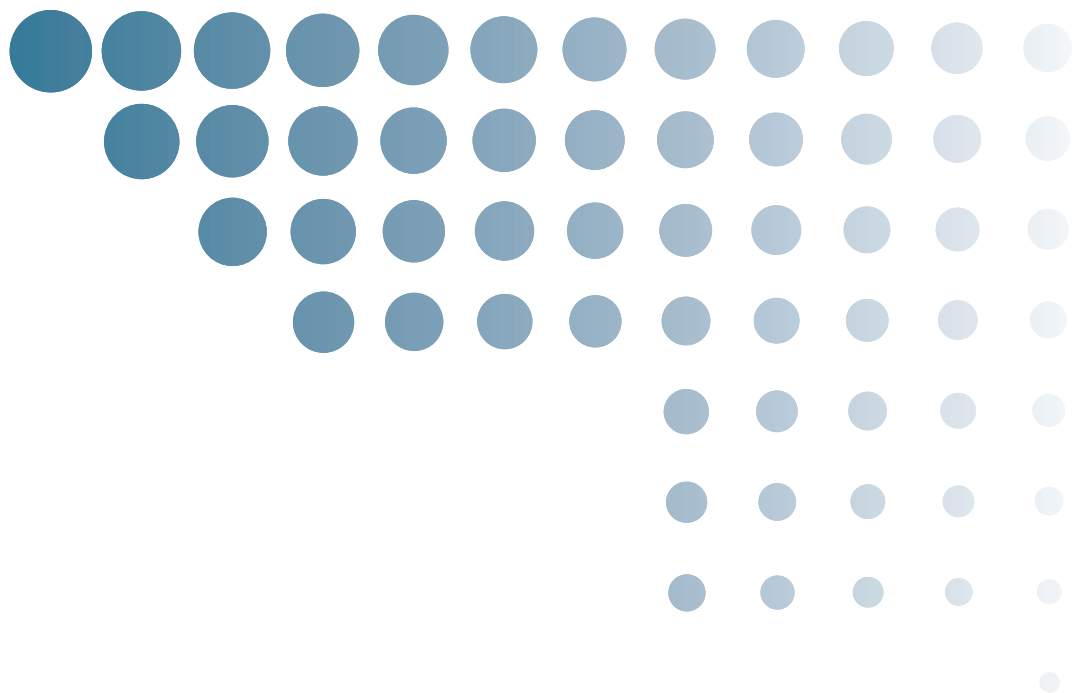
Otras cooperaciones, como la Noruega (NORAD), han dado prioridad en su cooperación triangular al apoyo a ONG en países del Sur. Es el caso del proyecto en materia de desarrollo agrícola, pesquero y forestal, para la gestión de recursos naturales en entornos semiáridos, que contó con la participación de la NORAD, y ONG de India y Etiopía, como socios beneficiarios. El proyecto terminó de ejecutarse en 2005 y fue evaluado positivamente¹³.

Uno de los mayores retos, máxime en tiempos de recortes presupuestarios en materia de cooperación, es el de la inclusión y participación de los agentes del sector empresarial y el de la participación de fundaciones privadas de tipo filantrópico. En cuanto al sector privado empresarial, no sería descabellado pensar en la constitución de Alianzas Público Privadas para el Desarrollo a tres bandas en los tres vértices del triángulo cooperativo, implicando a agencias gubernamentales, empresas y al tercer sector no lucrativo (ONG, sindicatos, universidades). Por lo que respecta a las fundaciones filantrópicas, se han relatado casos de participación en acciones de cooperación triangular. La Fundación Bill y Melinda Gates ha destinado 10.000 millones de dólares para los próximos diez años cuya finalidad será apoyar la investigación, desarrollo y distribución de vacunas en los países más pobres, triangulando con las instituciones punteras de investigación del primer mundo y de países en desarrollo¹⁴.

13 NORAD (2005): *Evaluation of Triangular Institutional Cooperation Project (TCP)*. Disponible en: www.norad.no/en/Tools+and+publications/Evaluations

14 SAGASTI, Francisco: "La nueva cara de la cooperación al desarrollo: el papel de la CSS y la responsabilidad social corporativa". En *Conference on Development Cooperation in Times of Crisis and on Achieving the MDGs*, Madrid, 9 a 10 de junio de 2010.

2. EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN TRIANGULAR



2. EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN TRIANGULAR

Es preciso señalar que en los últimos años el interés generado por las ventajas que presenta la cooperación triangular ha sido muy superior a los resultados obtenidos por los balances y evaluaciones disponibles hasta la fecha. Ahora bien, lo verdaderamente interesante de esta modalidad es la posibilidad que abre para que los donantes avancen hacia una relación de mayor horizontalidad con algunos países del Sur que actualmente dedican crecientes esfuerzos y recursos a la CSS.

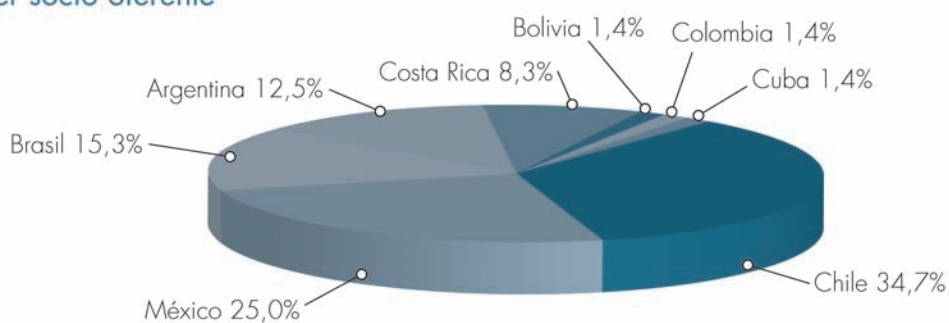
2.A. LA EXPERIENCIA HASTA AHORA: ¿QUÉ SABEMOS?¹⁵

Nuestro conocimiento de esta modalidad es bastante limitado, por varios motivos: primero, porque aunque países como Japón llevan más de una década “triangulando”, no se ha revelado como un instrumento destacable hasta hace poco tiempo, principalmente como resultado del renacer de la cooperación Sur-Sur en esta década, pero también como una vertiente de la respuesta de los donantes a la necesidad de buscar nuevas formas de trabajar con algunos PRM. El segundo motivo es que moviliza aún pocos recursos. Ni siquiera se sabe bien qué cantidad de recursos se canalizan a través de la cooperación triangular. Ni el estudio de 2009 del CAD/OCDE ni los informes de la Unidad Especial para la CSS del PNUD arrojan datos precisos. La SEGIB es el único organismo internacional que ha intentado sistematizar información al respecto, pero exclusivamente en el ámbito iberoamericano y sin contar con información sobre el volumen de recursos, sino solo sobre el número de operaciones. El Informe de 2009 (SEGIB 2009) con datos de 2008 revela información sobre los principales socios oferentes de la región (Chile, México y Brasil) y de fuera (Japón y Alemania), así como sobre los principales receptores (Ecuador, Nicaragua y Paraguay) de esta modalidad (ver Figura 4).

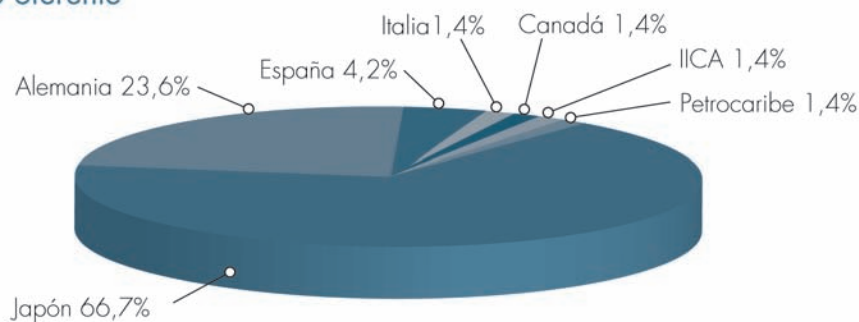
¹⁵ Elaborado a partir de FRERES, Christian: “Documento de base para el seminario *Cooperación triangular, análisis de metodologías y experiencias*”, organizado por la Fundación CIDEAL, con la colaboración de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI). Madrid, 1 de julio de 2010.

Figura 4. Participación de los distintos socios en la cooperación triangular, según el rol que desempeñan (datos de 2008).

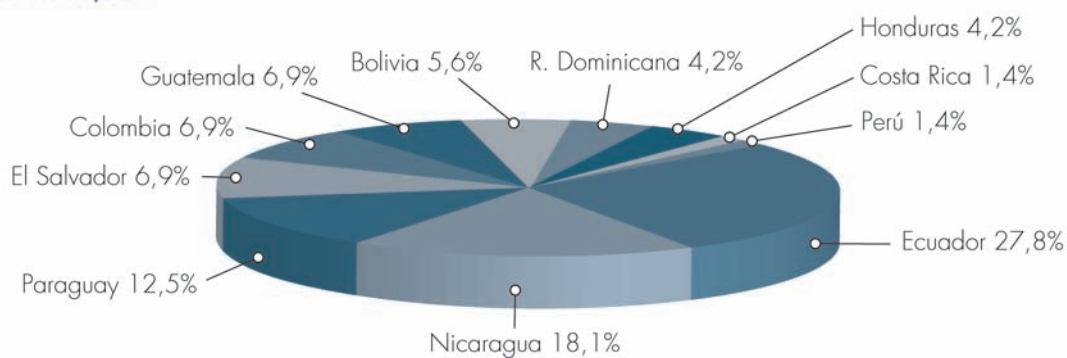
Primer socio oferente



Segundo socio oferente



Socio receptor



Fuente: *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009*. SEGIB, Madrid, 2009, p. 96.

Para los donantes tradicionales no es fácil determinar el volumen que movilizan a través de esta modalidad, porque las operaciones no se contabilizan como "cooperación triangular". En España se ha incorporado recientemente un marcador en las estadísticas para poder captar información más completa, pero incluso dentro de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) no es fácil conseguir un inventario actualizado y completo de las operaciones realizadas. En el caso de AECID, se estima que en América Latina el monto total de la contribución a intervenciones de cooperación triangular sea de entre uno y dos millones de euros, lo que representa algo menos del 1% de toda la AOD que se aporta a esta región.

En el Evento de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur y Fortalecimiento de Capacidades celebrado en Bogotá el pasado marzo de 2010, se presentaron más de 100 historias/estudios de caso de acciones de cooperación Sur-Sur y triangular. De estos, los siguientes fueron identificados como de cooperación triangular¹⁶:

- ▶ Brasil-Angola-Japón: Fomento de las capacidades en el hospital de Josina Machel.
- ▶ El Salvador-México-Japón: Proyecto TAISHIN (viviendas populares sismo-resistentes).
- ▶ España-Chile-Paraguay: Creando asociación triangular en el sector público.
- ▶ Alemania-Brasil-Mozambique: Uso compartido de las normas de calidad.
- ▶ Alemania-México-Guatemala: Gestión de residuos sólidos.
- ▶ Irlanda-Liberia-Timor: Aprendizaje triangular sobre mujeres, paz y seguridad.
- ▶ Japón: Innovación de cooperación triangular con países ASEAN (JARCOM).
- ▶ Japón-Zambia-Malasia: Invertir en el triángulo de la esperanza.
- ▶ Corea-Perú-Argelia: Uniendo esfuerzos alrededor de la producción de semilla de patata en Argelia.

16 Véase: www.impactalliance.org/ev_es.php?ID=48993_201&ID2=DO_TOPIC

- ▶ Malasia-Japón: Lograr la paz en las sociedades multiculturales.
- ▶ OEA: Triangulando esfuerzos para la metrología del gas natural.
- ▶ OEA-Chile-Caribe: Promoción de la protección social.

Dan una idea de la variedad de asociaciones que se forman y los ámbitos en los cuales operan, pero no es más que una pequeña parte del universo.

Tampoco existen muchas evaluaciones sobre esta modalidad, o al menos no hay muchas que sean públicas.

La mayor parte de la información de que se dispone es cualitativa, elaborada por los propios actores, aunque empieza a haber algunos estudios académicos (por ejemplo, Ashoff, 2009) de modo que se va acumulando cierta información general. De esta experiencia se puede destacar lo siguiente (adaptado de AECID, 2010):

- ▶ La cooperación triangular utiliza una gran diversidad de modalidades, que van desde la financiación paralela (Italia) hasta la financiación mixta (España). La GTZ de Alemania ha creado un fondo de cuatro millones de euros para promover operaciones de cooperación triangular y la cooperación japonesa ha firmado acuerdos estables con una decena de PRM mediante los cuales se establecen mecanismos de cofinanciación, programación, etc.
- ▶ El establecimiento e implementación de las asociaciones triangulares exige tiempo y compromisos de largo plazo. Algunos donantes del CAD comienzan a reconocer en la cooperación triangular un modelo innovador dentro de la cooperación al desarrollo.
- ▶ Los costes relativamente altos de transacción podrían ser compensados mediante el aprendizaje organizativo y un aumento sostenido en la escala de las intervenciones. La cooperación triangular debería ser vista como una inversión de medio plazo en el desarrollo de asociaciones y capacidades.
- ▶ Para el éxito de la cooperación triangular tiene un papel clave el análisis de las ventajas comparativas y una adecuada división del trabajo. Las agencias do-

nantes buscan seguir contribuyendo mediante sus habilidades (no solo como un “financiador pasivo”) y esperan también que los proveedores del Sur contribuyan mediante recursos financieros. La cooperación triangular no debería ser vista únicamente como una forma de cubrir las carencias de la CSS, sino como un proceso de aprendizaje mutuo, en el cual todos los agentes aprenden y contribuyen.

- El desarrollo de las capacidades de las agencias de los donantes emergentes es un tema clave de cara a introducir los principios de eficacia de la ayuda, no solo en la cooperación triangular, sino también en la CSS. Se trata de una clara demanda que debe ser atendida de forma más sistemática y estratégica. En algunos casos, el desarrollo de capacidades de estas agencias puede llegar incluso a extenderse a otras agencias del Sur, como en el caso de la reforma de la agencia uruguaya, que contó con el apoyo de la agencia chilena.

A continuación se muestra una tabla que resume aspectos positivos y limitaciones de esta modalidad, basada en una valoración de experiencias europeas e internacionales (ver Tabla 1).

Tabla 1. Activos y desafíos de la cooperación triangular.

Activos de la cooperación triangular	Desafíos de la cooperación triangular
La cooperación triangular permite explorar y avanzar en asociaciones de desarrollo más inclusivas y horizontales, especialmente con PRM que son tanto proveedores como receptores.	Los PRM han tenido un papel bastante marginal en la agenda global de desarrollo.
La cooperación triangular puede generar vías interesantes para que los principios de eficacia de la ayuda penetren en el proceso de desarrollo de capacidades de los proveedores del Sur.	La mayor parte de los nuevos actores del desarrollo son reacios a involucrarse en una agenda que se percibe como liderada por los donantes.

<p>El aprendizaje puede tener lugar entre todos los participantes de la asociación, posibilitando así cambios en las relaciones y sus contenidos.</p>	<p>La cooperación triangular puede servir únicamente a los intereses de las políticas nacionales, especialmente por el lado del proveedor del Sur, en vez de estar enfocada hacia resultados de desarrollo en el país receptor final.</p>
<p>Las relaciones entre proveedores del Sur y del Norte suelen fortalecerse y están muchas veces enmarcadas en consideraciones geopolíticas más amplias.</p>	<p>La apropiación y el liderazgo del país receptor final de la ayuda pueden no recibir la suficiente atención, especialmente si el acento de las iniciativas se pone en el fortalecimiento de las capacidades del proveedor.</p>
<p>En la mayoría de casos, los donantes tradicionales están explorando la cooperación triangular como un nicho atractivo para promover asociaciones innovadoras.</p>	<p>Esta modalidad encara importantes retos para su crecimiento ya que las experiencias actuales son relativamente dispersas.</p>
<p>A nivel global, la cooperación triangular debería ser vista por los donantes tradicionales como una herramienta clave para la construcción de asociaciones más inclusivas e innovadoras.</p>	<p>Fomentar modalidades más complejas y fortalecer nuevos actores implica el riesgo de una mayor fragmentación y de mayores costes de transacción.</p>

Fuente: FRERES, Christian para SECI (2010).

No obstante, todo indica que la cooperación triangular crecerá en los próximos años aunque con cautela, dada la fase de experimentación y aprendizaje en la que todavía se encuentran los países donantes tradicionales que están interesados en sus contribuciones y la necesidad de calibrar con mayor exactitud sus implicaciones, así como sus costes y beneficios.

2.B. BREVE APROXIMACIÓN A LA PERSPECTIVA DE LA UE SOBRE COOPERACIÓN TRIANGULAR

En el marco de la UE se empieza a abordar el tema de la cooperación triangular a través de contactos con PRM que buscan su implicación. De ahí que en la asociación estratégica con Brasil, la cooperación triangular figure como una línea de trabajo. En la propuesta chilena de avanzar hacia una asociación internacional de desarrollo con la UE también se incluye esta línea específica.

Sin embargo, no se han desarrollado unas orientaciones de política al respecto, pues no ha existido apenas debate entre los Estados miembros y la Comisión Europea sobre la potencialidad de esta modalidad. En gran medida se debe a las posiciones diferenciadas existentes en el seno de la UE. Se podrían encontrar tres líneas de pensamiento negativo al respecto en la UE:

1. La CSS no es un tema nuestro, por lo que tampoco lo es la cooperación triangular. Varios Estados miembros lo consideran un tema sin interés.
2. La cooperación triangular no es una prioridad actualmente, pues hay muchos otros temas que preocupan más.
3. Tanto la CSS como la cooperación triangular pueden poner en peligro los avances en la eficacia de la ayuda, por lo que se deben evitar.

Por otro lado, se encuentra la Comisión, que no ha podido avanzar en esta modalidad, a pesar de su interés, debido a obstáculos jurídico-administrativos.

Ante esta situación, el Gobierno español, aprovechando la presidencia del Consejo de la UE durante el primer semestre de 2010, propuso impulsar una mayor implicación de la UE como tal en la cooperación triangular. Este aspecto se ha trabajado a nivel macro-político, logrando la aprobación de unas Conclusiones del Consejo referidas al Evento de Bogotá, que incluyen menciones expresas a la cooperación triangular. Se logró el compromiso de hacer un primer ejercicio de "mapeo" de las acciones de cooperación triangular en la UE con el fin de reflexio-

nar posteriormente sobre la posibilidad de elaborar una guía o unas orientaciones de carácter operativo, particularmente con la idea de asegurar la coherencia con los principios de eficacia. En relación a este tema, se organizó un taller en la AECID en el mes de marzo de 2010 con la presencia de representantes de ocho Estados miembros y de la Comisión, como primer paso para sistematizar el intercambio en la UE sobre esta modalidad.

2.C. LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA, EL APOYO A LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y LA COOPERACIÓN TRIANGULAR

El apoyo a la CSS y el fomento de la cooperación triangular suponen un enfoque y una forma de trabajo relativamente recientes para la cooperación española, que tiene su referente en el II Plan Director de la Cooperación Española 2005–2008, en concreto, en una escueta mención en su apartado 2.5 (“América Latina como región prioritaria de la política de cooperación”) sobre los países preferentes y la exploración con ellos de modelos de “cooperación paritaria y triangular”. Por otra parte, este enfoque conectaba bien con la necesidad de continuar apoyando a los PRM que España ha impulsado en foros multilaterales y en el CAD de la OCDE.

El III Plan Director de la Cooperación Española 2009–2012 profundiza en el enfoque de apoyo a la CSS y a la ejecución de acciones de cooperación triangular con mayor detalle. En total, la cooperación triangular aparece mencionada en este documento ocho veces y la CSS trece. La CSS se recoge en el apartado de prioridades geográficas, en el dedicado a los países del grupo C, “Asociación con PRM para la consolidación de los logros del desarrollo”. Para ello, se plantea la promoción de la CSS como estrategia complementaria de la cooperación tradicional, pues permite “promover iniciativas más cercanas a las condiciones y necesidades de los países socios” y “estimular las capacidades técnicas e institucionales, tanto de donante como de receptor”.

El III Plan Director detalla, en su dimensión conceptual, la cooperación triangular entendida como “un instrumento de la cooperación bilateral” y una modalidad en la que un país donante dirige sus ayudas a un país socio menos avanzado por medio de un tercer país socio —país de desarrollo intermedio— que actúa como país líder en la canalización de los recursos y en el aporte de capacidades y recursos técnicos.

Así, el apoyo a las capacidades de los socios y a su fortalecimiento para la puesta en marcha de iniciativas de CSS se configura como una de las prioridades de la cooperación española para los PRM latinoamericanos, ya que “disponen de capacidad instalada para ejercer como países donantes”. Estos países socios están incluidos entre las categorías geográficas del III Plan Director, en atención a su alta potencialidad de realizar una cooperación más eficaz y con mayores ventajas comparativas en la región.

En la medida en que estas capacidades se han consolidado, y como parte de este mismo proceso de aprendizaje, la cooperación española está incrementando sustancialmente la cooperación triangular. Los países identificados como posibles intermediarios en esta cooperación triangular son mayoritariamente latinoamericanos (Argentina, Brasil, Costa Rica, Cuba, México, Panamá, Uruguay y Venezuela).

Con estos países, la cooperación española se halla todavía en una fase de experimentación en lo que a cooperación triangular se refiere. Existen algunos proyectos piloto e iniciativas modestas en cuanto a su volumen y extensión.

Igualmente, en los últimos dos años se ha firmado una serie de convenios de cooperación triangular entre España y Argentina, Chile, Brasil y México, que es necesario desarrollar en función de las complementariedades existentes y de la identificación precisa y consensuada de prioridades temáticas y geográficas, así como a partir de la consideración de la existencia de condiciones de replicabilidad de las capacidades instaladas y consolidadas en los socios latinoamericanos.

La CSS se contempla también dentro de las líneas estratégicas y actuaciones prioritarias para una acción más eficaz sobre el terreno, señalándose que se trabajará con organismos multilaterales y organizaciones regionales que la fomenten.

Por otra parte, España se encuentra comprometida, en su condición de miembro de la UE y puente de la cooperación europea con Iberoamérica, con el fomento de la cooperación triangular y con la exploración de nuevas vías de trabajo con los socios latinoamericanos en función de los cambios que experimenta la región, por el nivel y complejidad de sus procesos de desarrollo y por la nueva realidad que representa la emergencia de poderes regionales con proyección global. La AECID viene realizando en los últimos dos años un importante esfuerzo para difundir, entre los países miembros de la UE y del CAD/OCDE, así como entre los otros agentes de la cooperación española, las ventajas e implicaciones de la cooperación triangular.

Un elemento altamente positivo, es el compromiso que figura en el contrato de gestión de la AECID (2009), donde se recoge el fomento de la cooperación triangular con países de América Latina, Magreb y África Subsahariana. Las actuaciones previstas han alcanzado un grado de cumplimiento del 100%, con base en el indicador "número de acuerdos con países donantes para financiar y ejecutar conjuntamente algún programa de cooperación en países socios".

De esta forma, se registra la firma de memorandos de entendimiento para el desarrollo de operaciones de cooperación triangular con Argentina (febrero de 2009, sin establecerse un periodo de vigencia, lo que otorga al acuerdo el carácter de documento abierto a futuras actuaciones), Brasil (agosto de 2009, con una vigencia contemplada de dos años automáticamente prorrogables por otro periodo igual), Bolivia, Colombia, Chile (octubre de 2009, con una vigencia indefinida y dos líneas de trabajo: apoyo institucional a la Agencia chilena y realización de proyectos conjuntos a favor de terceros países en América Latina y el Caribe), Paraguay, Perú y Uruguay.

La novedad viene de la mano de la primera actuación en materia de cooperación triangular en África, igualmente registrada en el Informe Ejecutivo de Cumplimiento del Contrato de Gestión de la AECID (2009-2010). En este caso se trata de una subvención de Estado al Ministerio de Salud de Malí para la financiación del programa "Apoyo a la puesta en marcha de la política de salud reproductiva en la región de Kayes", que será ejecutado en el marco de una iniciativa triangular entre la AECID, el Ministerio de Salud de Malí y la Oficina Nacional de la Familia y de la Población de Túnez. Esta posibilidad de triangular con países del África occidental ya aparecía contemplada en la 1ª Comisión Mixta hispano-maliense (2008-2010).

Un aspecto clave que deberá analizarse intensamente es el de la gestión de la cooperación triangular, objeto en gran medida de este trabajo. En los documentos de la AECID se recomienda seguir una serie de etapas básicas que van desde la identificación a tres bandas de áreas de cooperación y prioridades, pasando por la formulación de los proyectos con participación de todos los actores involucrados, la definición de los recursos monetarios o en forma de asistencias técnicas y la suscripción de convenios o acuerdos bilaterales que contemplen esta modalidad triangular.

La conveniencia de firmar convenios tripartitos parece una práctica adecuada, como ha demostrado la reciente experiencia entre España (AECID), Chile (AGCI) y Paraguay (SFP, Secretaría de la Función Pública) para el desarrollo de un proyecto de asociación triangular en el sector público. A pesar de su dificultad intrínseca en la negociación, el compromiso asumido en un solo documento compensa ese esfuerzo.

Finalmente, se formuló el proyecto “Fortalecimiento de la gestión y el desarrollo de las personas del sector público al servicio de la ciudadanía del Paraguay”, con un periodo de ejecución previsto de 27 meses (septiembre de 2009 a diciembre de 2011), con un coste de 401.345 €, financiados al 70% por la AECID, al 21% por la AGCI y al 9% por la SFP paraguaya. Esta experiencia fue presentada por España como historia de caso al informe elaborado por el *Task Team* sobre CSS con motivo del Evento de Alto Nivel de Bogotá, de marzo de 2010. En la siguiente tabla pueden observarse los pasos desarrollados en las fases de negociación, identificación y diseño del proyecto.

Tabla 2. Pasos desarrollados en las fases de negociación, identificación y diseño del proyecto “Fortalecimiento de la gestión y el desarrollo de las personas del sector público al servicio de la ciudadanía del Paraguay”.

<p>Primer paso</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Toma de decisión para realizar un primer proyecto triangular. ▶ Selección: demandas institucionales formuladas a AGCI según estos criterios: <ul style="list-style-type: none"> - País solicitante es prioridad geográfica para ambos cooperantes y presenta bajos indicadores de desarrollo. - La actuación es estratégica y contribuiría a mejorar la situación de la población del país. - Tanto Chile como España cuentan con experiencias positivas en el sector y con capacidad institucional y económica para dar respuesta. - Existe voluntad política del país solicitante. - AECID cuenta con Oficina Técnica en el país. ▶ AGCI y AECID determinaron que el fortalecimiento del servicio público en Paraguay era la propuesta en la que potencialmente podían ser más eficaces. ▶ Se consultó a la Dirección Nacional de Servicio Civil (DNSC) su capacidad institucional para participar en un proyecto a medio plazo y se asumió la capacidad de respuesta de la Administración española.
--------------------	---

<p>Segundo paso</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Identificación y diseño del proyecto, preparado conjuntamente con la SFP. ▶ Se realizó una pasantía en Paraguay. La misión consideró reuniones con instituciones públicas relacionadas con el sector y trabajó en el diseño de la estructura básica del proyecto, con lógicas dificultades debido a discusión de diferentes enfoques y criterios bajo un contexto de presión. ▶ El proyecto debía responder a las aspiraciones de la SFP y de las instituciones priorizadas y estar en el marco de las capacidades de Chile y/o España, siendo además la acción coherente, articulada e integral, hasta poder lograr los resultados deseados. ▶ La propuesta final se sometió a validación por las autoridades paraguayas (ministra de la SFP y ministro secretario de la Presidencia).
<p>Tercer paso</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ AECID desarrolló, con los aportes de información de los socios, un borrador de documento de proyecto (Enfoque de Marco Lógico modificado). ▶ No hubo suficiente retroalimentación, vía electrónica, por lo que se realizó una segunda misión en Chile.
<p>Cuarto paso</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ La misión de revisión analizó y acordó con detalle las actividades, enfoques y estrategias que se habían desarrollado. ▶ Se produjeron divergencias, pero se resolvieron en un clima de confianza y apertura, gracias a la participación de la DNSC, que trabaja habitualmente con la SFP y que fue actor clave para abordar los aspectos propios de la materia. ▶ Entre las propuestas se priorizaron las de SFP, salvo en aquellos casos en los que los socios no pudieran corresponder o hubiera incoherencia con el resto de la acción.

Quinto paso

- ▶ Finalmente se elaboró el documento "Acuerdo de Cooperación" entre los socios para la ejecución del proyecto.
- ▶ El documento fue suscrito públicamente en el Palacio Presidencial de Paraguay en presencia de autoridades y técnicos del más alto nivel.

Fuente: Elaborado a partir de datos del Task Team on South-South Cooperation (www.impactalliance.org/ev_en.php?ID=49336_201&ID2=DO_TOPIC).

Especialmente interesante para su análisis es el caso de la cooperación triangular entre España y México, único país latinoamericano, junto a Chile, miembro de la OCDE, y que cuenta con una destacada experiencia de triangulación con Japón en El Salvador, Guatemala, Honduras, Haití y Paraguay y, en menor medida, con Alemania en Guatemala, República Dominicana y Ecuador.

La posibilidad de iniciar acciones de cooperación triangular con México ya estaba recogida en la XII Subcomisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica (2002-2006), donde aparece en el capítulo de gobernabilidad en Latinoamérica.

Posteriormente, el Plan de Actuación Especial (PAE) y la XIII Subcomisión Mixta, de octubre de 2007, mencionaban la posibilidad de reforzar la cooperación España-México en el apoyo a Centroamérica y Caribe en áreas como la mitigación de riesgos causados por desastres naturales, Administración pública, agua y saneamiento, capacitación y formación laboral, género, codesarrollo y gestión de flujos migratorios.

Como elemento novedoso se incorporaba la posibilidad de triangular con Bolivia para el intercambio de experiencias en la negociación de acuerdos de libre comercio y con Marruecos para proyectos de combate a la desertización. Desde 2005 ya se había puesto en marcha un proyecto triangular en Haití, en el área del abastecimiento de agua. Este último proyecto se encuentra en la Evaluación de la Cooperación Española con México (2002-2006) sin que se realice una valoración muy positiva del mismo. Las razones aducidas son los cambios unilaterales por parte mexicana en cuanto a zona geográfica y contraparte, lo que implicó una merma en los resultados esperados y un gasto innecesario de recursos y de técnicos. Habrá que ver la evolución y comprobar a medio plazo el impacto de dicha intervención.

Desde la OTC de México se presentaron en esta evaluación, realizada en 2008, algunas aportaciones interesantes sobre las potencialidades de la cooperación triangular, en la medida que se explicitaron algunos beneficios derivados de una mayor participación de la cooperación española en esta innovadora modalidad de trabajo. La cooperación triangular permitiría:

- ▶ Promover y reforzar entre los países en desarrollo la posibilidad de utilizar sus propias experiencias y capacidades, más homogéneas en cuanto al nivel de desarrollo, a la pertenencia regional y a su idiosincrasia, por lo que disminuyen las barreras culturales asociadas a la transferencia tecnológica.
- ▶ Fortalecer la capacidad de estos países para la identificación de los problemas que afectan a su desarrollo.
- ▶ Fomentar la capacidad para encontrar soluciones a sus problemas comunes de desarrollo.
- ▶ Aumentar el intercambio y mejorar la calidad de la cooperación internacional.
- ▶ Optimizar la eficacia de la aplicación de los recursos destinados a ella.
- ▶ Fortalecer la capacidad técnica existente en los países en desarrollo.

En lo referente a la gestión de la cooperación triangular, la evaluación contiene unas recomendaciones que convendría tener en cuenta, dada la riqueza del análisis y la existencia de una experiencia consolidada con México, a partir de la cual pueden extenderse las enseñanzas y lecciones aprendidas al trabajo con otros países socios.

La cooperación triangular se muestra como una modalidad idónea para países de renta media alta, que no necesitan tanto financiación como asistencia técnica para el fortalecimiento institucional, el diseño y la puesta en marcha de sus políticas públicas y el apoyo a iniciativas de CSS. Sin embargo, la generación de beneficios mutuos supone, según la evaluación, esclarecer el concepto de cooperación triangular que no se encuentra suficientemente definido.

Ello conlleva también la definición de objetivos y, con más urgencia, de "los procedimientos de trabajo para completar un marco de factibilidad que lo haga materializarse". La propuesta del

equipo evaluador es pensar en la existencia de varios enfoques para la implementación de la cooperación triangular, en una escala de menor a mayor nivel de complejidad y compromiso (ver Tabla 3).

Tabla 3. Propuesta de enfoques de la cooperación triangular.

Propuesta de enfoques de la cooperación triangular		
Enfoque 1	Asistencia técnica puntual.	A través de los fondos destinados al proyecto que recibe apoyo, en el marco de la relación bilateral de España con el país receptor.
Enfoque 2	Asistencia técnica permanente, en base a experiencia mexicana.	A través del Fondo Mixto, creando subcuenta específica y asumiendo de forma paritaria los costos del trabajo entre España y México.
Enfoque 3	Línea de trabajo conjunta, complementando capacidades.	Utilizando para ello fondos canalizados a través de organismos internacionales, de forma que se alcance el mismo nivel de responsabilidad.

Fuente: Evaluación del Programa de Cooperación Hispano-mexicano 2006-2008.

En un primer nivel, llamado *enfoque 1*, la cooperación triangular tiene efectos puntuales, pues es fruto de un encuentro casi casual entre la cooperación española y la del PRM, en este caso México. En consecuencia, esta modalidad presenta un tiempo limitado (el de la asistencia técnica prestada) y no es participativa al no estar México presente en la fase de identificación.

En un segundo nivel, el *enfoque 2*, el PRM recibe demandas de terceros para canalizar experiencias y conocimientos técnicos y el donante tradicional colabora.

En un tercer nivel, el *enfoque 3*, se da una complejidad y ambición mayor, pues se trataría de que el PRM y el donante tradicional identificasen y formularan conjuntamente líneas de trabajo a favor de terceros. En esta tarea se comparten análisis, se combinan las capacidades de ambos y se define el modelo a transferir, pues pueden existir diferencias.

A continuación, se determinaría un marco de trabajo a medio plazo y se repartirían las responsabilidades en la ejecución y coparticipación en todas las fases del ciclo del proyecto. Llegar a este punto supone la existencia de mecanismos de gestión específicos, administrativos y técnicos para el diseño de la intervención.

Otras enseñanzas que se pueden aplicar al caso general de la cooperación triangular, derivadas de la evaluación, son la necesaria correspondencia que debería existir entre las posibilidades reales de gestionar esta modalidad trilateral y los medios humanos necesarios, tanto en sede central como en las OTC.

De la misma forma, se propugna la necesidad de alcanzar mayores niveles de articulación entre la cooperación bilateral y la multilateral, y potenciar de manera específica la cooperación triangular con terceros países de menor desarrollo relativo. Por otra parte, los PRM, posibles socios de la cooperación española en acciones de cooperación triangular, tienen la suficiente capacidad para estructurar sus demandas, solicitarlas y gestionarlas.

En este sentido, es preciso que el donante tradicional sea flexible, adaptable a las peticiones y capaz de identificar las mejores formas de colaborar buscando el reforzamiento de la relación y del intercambio de experiencias con el PRM y con el país menos avanzado.

Por otra parte, surge el imperativo de definir metodologías y protocolos de actuación ante la recepción de demandas de cooperación triangular, así como de fijar los canales de comunicación y procedimientos entre las instituciones involucradas en la ejecución (AECID sede central, OTC en el PRM y en el tercer país socio beneficiado y representaciones diplomáticas de España) y de clarificar las formas de trabajo de la cooperación española que faciliten a los socios la comprensión de las iniciativas triangulares, desde su identificación y formulación hasta su ejecución.

En otras palabras, se trata de establecer protocolos claros, guías operativas y metodologías de gestión del ciclo del proyecto adaptadas a las particularidades de la cooperación triangular. Este conjunto de documentos, junto a las disposiciones del Plan Director en la materia y a los acuerdos triangulares ya suscritos, podrían orientar al personal de la AECID en terreno y a los

países socios con los que se pretende triangular. Por otra parte, permitirían generar interés entre otros agentes de la cooperación española por participar en esta modalidad de trabajo.

Además, se evitaría la formación de algunas percepciones negativas por parte de algunos países socios acerca de nuestra capacidad operativa y de comunicación. Tal fue el caso de las percepciones de Brasil sobre las posibilidades y límites de la cooperación triangular, en el examen de la experiencia hispano-brasileña en Haití.

Fue en este país caribeño donde Brasil inició su participación en proyectos de cooperación triangular, modalidad que, recordemos, la ABC define como “la ejecución de acciones conjuntas por dos países (o un país y un organismo internacional) que se unen en la atención a las necesidades de un tercer país, siempre con el objetivo de promover la capacitación profesional, el fortalecimiento institucional y el intercambio técnico”. En la perspectiva brasileña, la cooperación triangular es apropiada y viable en los casos en los que existan dificultades presupuestarias por parte del país en desarrollo prestador de la cooperación pero en los que haya eficiencia en términos de coste y beneficio¹⁷.

En el caso concreto del proyecto con España, se trataba de una asociación entre la AECID, el Ministerio de Medio Ambiente de Brasil y la Universidad Federal de Río de Janeiro, coordinados por la ABC para la ejecución de un proyecto triangular en Haití. El objetivo del proyecto era recuperar áreas medioambientalmente degradadas, capacitar agentes multiplicadores, promover el desarrollo forestal sostenible y mejorar la producción agrícola en la cuenca del río Mapou.

La parte brasileña aportaría el conocimiento técnico y la parte española los recursos y los equipos necesarios. Según explican las fuentes brasileñas citadas, se recurrió a la cooperación triangular no por carencia de recursos financieros para la implementación de proyectos, sino con fines marcadamente políticos, lo que posibilitó una mayor aproximación entre socios, pues el origen del proyecto venía motivado por una conversación entre los presidentes Lula y Zapatero.

El proceso de negociación de este proyecto ilustra las dificultades de la gestión de la cooperación triangular, pues en la visión brasileña las diferentes metodologías de trabajo de Brasil y España, y las exigencias de las legislaciones de cada una de las partes acarrearón retrasos que podrían ser evitados en acciones futuras.

¹⁷ VALLER, Wladimir: *O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática*. FUNAG, Brasília, 2007.

Estas demoras se produjeron en la concreción del proyecto, posteriormente a su formulación, que fue integralmente diseñada por técnicos brasileños del Ministerio de Medio Ambiente y de la Universidad Rural Federal de Río de Janeiro, para lo cual se recabó la concordancia del Gobierno español. En este proceso de comunicación, siempre según fuentes brasileñas, fue necesario dialogar con dos polos distintos, la Embajada de España en Brasilia y la OTC en Brasilia, que no siempre tuvieron la misma interpretación sobre el desarrollo del proyecto, demandando innumerables reuniones en la ABC, en las cuales los diplomáticos brasileños habrían servido de puente entre las instituciones españolas, aclarando puntos, lenguaje y metodologías. Posteriormente, diferentes vicisitudes implicaron un retraso de ocho meses hasta su puesta en marcha.

Una de las principales observaciones realizadas por los técnicos y diplomáticos brasileños se refería al hecho de que España “posee un sistema de cooperación fragmentado”, con Embajadas en Brasilia y Puerto Príncipe, oficinas de cooperación en Brasilia y Puerto Príncipe, la sede central en su capital y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, lo que habría implicado retrasos como consecuencia de interpretaciones diferentes de los funcionarios de las diversas unidades en lo referente a procedimientos y contenidos. Se observó, también, que existían dificultades en la circulación de las informaciones entre esos polos, lo que obstaculizaba una interlocución final completa (Valler, 2007).

A partir de todo lo expuesto, lo cierto es que se vislumbran buenas posibilidades para que la cooperación española apueste decididamente por la cooperación triangular. Además de una tendencia firme a la inclusión de esta modalidad de cooperación en los últimos acuerdos de comisión mixta (por ejemplo el firmado con Argentina, que incluye un memorando para la realización de actividades de cooperación triangular), están en marcha conversaciones con otros países del CAD (por ejemplo Canadá) para identificar acciones de cooperación trilateral Norte-Norte-Sur, que debe advertirse responden a otra lógica diferente a la de la cooperación triangular, más basada en el fomento de la CSS.

Igualmente, debería realizarse un trabajo sistemático y coordinado de estímulo al trabajo en asociaciones triangulares por parte de otros agentes del sistema de cooperación español. En este punto, existen grandes potencialidades en las universidades, en la cooperación descentralizada y en la sociedad civil organizada, tal y como se señalaba en el apartado sobre los desafíos de la participación social en la cooperación triangular.

En cuanto a las primeras, lo cierto es que algunas modalidades de cooperación universitaria para el desarrollo, como el Programa de Cooperación Interuniversitaria (PCI) de la AECID, re-

presentan (quizás sin que se haya denominado así), una forma de cooperación triangular, en la medida en que se están apoyando colaboraciones a tres bandas. Un ejemplo de ello es el del Vicerrectorado de Relaciones Institucionales y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid, que ha presentado a la convocatoria del PCI 2010, en su modalidad D, un proyecto de fortalecimiento institucional y generación de capacidades para la internacionalización de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), en Argentina. Este proyecto pretende responder a una demanda que beneficiaría no solo a la UNC, sino a otras universidades públicas de la región del Noroeste argentino (una de las zonas prioritarias para la cooperación española en aquel país) y del vecino Paraguay (país prioritario del grupo A, "Asociación amplia", en el III Plan Director).

En este proyecto la cooperación triangular se presenta como una modalidad pertinente e innovadora, en la medida en que supondrá la participación de otros agentes de la cooperación española —en este caso de la universidad— en una forma de trabajo con PRM hasta ahora del dominio casi exclusivo de las instancias oficiales. El ánimo del proyecto es enriquecer las formas de trabajo y diversificar la gama de actores involucrados en la CSS y la cooperación triangular, a partir de una perspectiva que pretende explorar su complementariedad con el trabajo de la AECID y fomentar la coordinación en terreno y la alineación con las estrategias argentinas de desarrollo nacional en el campo educativo.

Respecto a la cooperación descentralizada española, la cooperación triangular es todavía una gran desconocida, máxime si comparamos la poca atención prestada a esta modalidad cooperativa, en comparación, por ejemplo, con la tan próxima experiencia francesa. La cooperación de Île de France, que actúa con la red *Metrópolis* y con las Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) para la creación de un "Banco de las Ciudades", ha definido la CSS como un complemento indispensable de la cooperación descentralizada Norte-Sur¹⁸.

Así, las ciudades y entidades regionales no pueden multiplicar sus acuerdos de cooperación infinitamente, pero podrían constituir un enlace eficaz de intercambio de información y de experiencias, de manera más coordinada, entre las colectividades del Sur con las cuales cooperan. La aparición de la cooperación descentralizada Sur-Sur es una buena oportunidad para fomentar iniciativas que la apoyen por parte de la cooperación descentralizada en el Norte. Su aportación consistiría en superar la reproducción de las soluciones probadas en el Norte, que

18 LE SAUX, Alain: "Triangulación Sur-Sur-Norte". En *Revista del Observatorio de la Cooperación Descentralizada*, nº 3, julio de 2007, pp. 19-21.

no siempre corresponden a la realidad del Sur, favoreciendo los intercambios de soluciones Sur-Sur, con respuestas más adecuadas a los problemas de las entidades locales.

Un buen ejemplo lo brinda la cooperación italiana, a través del proyecto “Fronteras Abiertas”, cuyo objetivo es la constitución de una Red Interregional para la Cooperación Transfronteriza y la Integración Latinoamericana. El proyecto está cofinanciado, desde 2007, por la Dirección General de Cooperación para el Desarrollo del Ministerio Italiano de Exteriores, junto con algunas regiones italianas. Su ejecución corre a cargo del Centro de Estudios de Política Internacional (CESPI) y del Instituto Italo-latinoamericano. Son miembros de la red tanto Gobiernos locales italianos y latinoamericanos, como regiones y municipios, a los que se añaden otros agentes como el Observatorio Interregional Italiano para la Cooperación al Desarrollo y la Red MERCOCIUDADES, del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Entre los logros de Fronteras Abiertas destaca el estímulo a la cooperación descentralizada euro-latinoamericana y el impulso a la CSS entre entidades subnacionales transfronterizas por medio de la transferencia de buenas prácticas. El diseño metodológico de esta iniciativa facilita el trabajo en asociaciones triangulares por parte de la cooperación descentralizada¹⁹.

Por último, sería recomendable que la cooperación española enfatizara en sus acciones de cooperación triangular el componente del desarrollo de capacidades, tanto en los socios emergentes como en los receptores. En efecto, el Enfoque del Desarrollo de Capacidades (EDC) es uno de los elementos más relevantes que aparecen vinculados a la práctica de la cooperación triangular dado que incorpora la idea de generar horizontalmente esas capacidades.

2.D. COOPERACIÓN TRIANGULAR Y DESARROLLO DE CAPACIDADES EN LA AGENDA DE EFICACIA DE LA AYUDA

El Desarrollo de Capacidades (DC) es otro de los elementos relevantes que aparecen vinculados a la práctica de la CSS y triangular, así como a la propia agenda de eficacia de la ayuda. De hecho, uno de los componentes clave de la CSS y la cooperación triangular desde su inicio fue la idea de generar horizontalmente estas capacidades mediante la circulación de

¹⁹ RHI-SAUSI, J. L. y CONATO, D. (2010): *Cooperación transfronteriza e integración en América Latina: la experiencia del proyecto Fronteras Abiertas*. Disponible en: www.eumed.net/libros/2010b/701

saberes, el intercambio de experiencias, el aprendizaje entre pares, la instalación de conocimiento experto y el manejo de técnicas y tecnologías apropiadas entre los países cooperantes.

Así lo manifestaron las Naciones Unidas, al definir la vinculación entre el DC y la cooperación triangular:

“[...] una intervención o actividad realizada por una organización o grupo en un país para auxiliar a aquellos en otro país a mejorar su habilidad de desempeñar ciertas funciones o alcanzar ciertos objetivos [...] así, al incentivar el compartir experiencias exitosas, la cooperación triangular busca el fortalecimiento institucional, lo que significa colocar el foco sobre la habilitación del país destinatario para obtener buenos resultados por medio de estrategias similares que se adecuen a su realidad nacional²⁰”.

La Declaración de París dedicó una especial atención al DC, en la medida en que ya en su exposición de motivos (punto 3) se apostó por aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo mediante, entre otras, medidas dirigidas a “aumentar la alineación de la ayuda al desarrollo con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países socios, ayudando a incrementar sus capacidades”, lo que implicaba fortalecer las capacidades institucionales de los países socios (antes llamados países en desarrollo) de forma que pudieran implementar estrategias nacionales de desarrollo basadas en resultados. En esta línea, el punto 22 de la Declaración de París, enfatizaba el apoyo de los donantes a los países socios alineando su apoyo y utilizando de manera eficaz las capacidades existentes. Por su parte, los países socios se comprometían a “integrar objetivos específicos de desarrollo de las capacidades en las estrategias de desarrollo nacionales”.

Sin embargo, fue la Agenda de Acción de Accra (AAA) la que consagraría la importancia del enfoque del DC, como demuestra que varios organismos internacionales, destacadamente el CAD/OCDE y el PNUD, pusieran en marcha programas específicos al respecto²¹. Los puntos

20 UNITED NATIONS: *Capacity Building Supported by the United Nations: Some Evaluations and Some Lessons*. Nueva York, 1999.

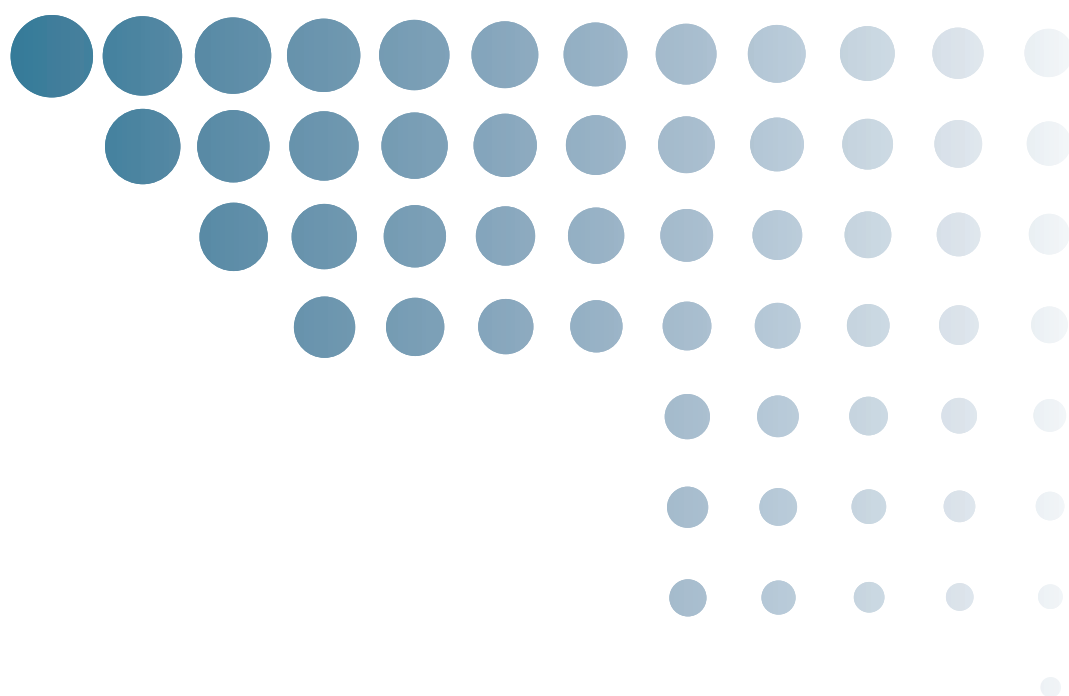
21 El CAD/OCDE puso en marcha, desde 2008, la *Capacity Development Initiative*. Véase: www.oecd.org/document/42/0,3343,en_2649_34565_42393642_1_1_1_1,00.html

El PNUD, que desde la década de los noventa venía trabajando con el enfoque de capacidades, lo reorientó en el sentido de identificar las “palancas de cambio de las capacidades” (acuerdos institucionales, liderazgo, conocimiento y responsabilidad) y de establecer metodologías para la sistematización de estas capacidades, a través de herramientas para su identificación, métodos para favorecer el intercambio y plataformas de difusión del conocimiento (ver PNUD (2008): *Capacity for Development*, y consultar www.capacitydevelopment.org/).

13 y 14 de la AAA presentaban un planteamiento del DC de base mucho más amplia, democrática e inclusiva al afirmar una visión de respaldo a “las iniciativas para aumentar la capacidad de todos los actores involucrados en el desarrollo —parlamentos, Gobiernos centrales y locales, organizaciones de la sociedad civil, institutos de investigación, medios y el sector privado— al objeto de asumir una función activa en el diálogo sobre políticas de desarrollo y sobre el papel de la asistencia como contribución a los objetivos de desarrollo nacionales”. Por ello, se plasmaban en el punto 14 una serie de medidas dirigidas al fortalecimiento del DC, entre otras, acciones destinadas a la identificación de competencias, a la administración conjunta de la cooperación técnica, promoviendo su prestación por recursos locales y regionales, “incluso mediante la cooperación Sur-Sur”.

Estos elementos fueron reiterados en el Evento de Alto Nivel de Bogotá sobre CSS (marzo de 2010), donde se añadió a las discusiones el componente inseparable de DC. En la perspectiva de la AAA, y por lo que atañe a la CSS y triangular, ello debiera significar un compromiso de los países donantes tradicionales en el apoyo al establecimiento de mecanismos (financieros, formativos, creación de sistemas de información) que permitieran a los países socios fortalecer gradualmente sus capacidades nacionales en el proceso de convergencia entre la Declaración de París y la agenda de eficacia de la ayuda y la CSS y triangular.

3. FORMAS DE CONSTITUCIÓN DE ASOCIACIONES HORIZON- TALES PARA EL DESARROLLO



3. FORMAS DE CONSTITUCIÓN DE ASOCIACIONES HORIZONTALES PARA EL DESARROLLO

Uno de los elementos fundamentales a la hora de poner en marcha actuaciones de cooperación triangular comienza por la voluntad de concurrir de forma conjunta en la consecución de un objetivo compartido, aprovechando las ventajas de nuevas asociaciones horizontales y promoviendo una implicación complementaria de diferentes actores. Esta voluntad debe concretarse en una serie de líneas estratégicas o áreas concertadas de actuación entre los diferentes implicados, en las que determinar aquellos elementos e intereses comunes sobre los que se pretende actuar. De forma habitual, esta información se incluye en los “acuerdos de cooperación triangular” que serán suscritos por los diferentes actores intervinientes.

Es por tanto necesario desarrollar un primer proceso de negociación, de carácter institucional, que desemboque en un acuerdo entre los actores involucrados y que sienta las bases para el trabajo conjunto. Este proceso a nivel institucional determinará el inicio del procedimiento para la ejecución de intervenciones triangulares, influyendo sobre el resto de los pasos necesarios para la identificación, diseño y formulación de los programas y proyectos que se puedan llegar a ejecutar.

Una de las primeras cuestiones a revisar es la confluencia de los intereses y objetivos de estos actores, y a partir de las aportaciones de G. Ashoff (ver Tabla 4), es necesario realizar las siguientes consideraciones:

Tabla 4. Gama de objetivos de las partes contratantes de la cooperación triangular.

Donantes tradicionales	Donantes emergentes (segundos oferentes)	Socios receptores (beneficiarios)
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Transferir programas exitosos de cooperación para el desarrollo a otros países (aumentar la eficacia de la cooperación a través de la difusión de experiencias probadas <i>scaling up</i>). ▶ Reducir costes mediante el aprovechamiento de expertos de los países emergentes. ▶ Aprovechar las ventajas comparativas de donantes emergentes en ciertas áreas (sinergias). ▶ Apoyar y capacitar instituciones de cooperación al desarrollo en los países emergentes para reducir costes de aprendizaje y potenciar la oferta de cooperación. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Potenciar la movilización de recursos para la CSS a través de la asociación con donantes tradicionales. ▶ Mejorar la calidad de la CSS a través de la asociación de un donante tradicional y del aprovechamiento de experiencias recogidas en la cooperación con aquel. ▶ Aprovechar las experiencias y el apoyo de donantes tradicionales para la capacitación de las propias instituciones de cooperación. ▶ Fortalecer la cooperación e integración regional ▶ Aumentar la visibilidad como donantes emergentes. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Potenciar el valor de los recursos financieros otorgados para la cooperación mediante la desvinculación de la ayuda que permita contratar expertos menos costosos, de los países cooperantes, en vez de contratar expertos provenientes de los países donantes tradicionales. ▶ Aprovechar experiencias de los países cooperantes que se consideren como más adaptadas a la propia realidad. ▶ Aprovechar la cercanía lingüística y cultural de los países cooperantes para facilitar la realización de programas de cooperación.

<ul style="list-style-type: none">▶ Sensibilizar a nuevos donantes con respecto a principios y procedimientos de cooperación probados y reconocidos a nivel de la OCDE.▶ Terminar de manera “ordenada” la cooperación al desarrollo clásica con los países emergentes, apoyándolos a realizar programas exitosos por su parte.▶ Sustituir programas de cooperación realizados en países terceros por programas de los nuevos donantes.	<ul style="list-style-type: none">▶ Mantener los contactos con los expertos de los países cooperantes más allá de la duración de los proyectos acordados aprovechando la cercanía lingüística y cultural (expertos provenientes de los donantes tradicionales pueden estar fuera de alcance una vez terminados los proyectos).▶ Fortalecer la cooperación e integración regional.
--	--

Fuente: ASHOFF, Guido: “Triangular Cooperation: Opportunities, Risks, and Conditions for Effectiveness”. En *Development Outreach*, World Bank Institute, octubre de 2010.

En primer lugar, para los donantes tradicionales el mayor beneficio que implica la cooperación triangular reside en la oportunidad de ampliar el impacto de las intervenciones de cooperación gracias al *know-how* de los socios emergentes y el aprovechamiento de sus ventajas comparativas. De igual modo, muchos donantes tradicionales deciden iniciar este tipo de programas y proyectos para desarrollar nuevas agendas con países emergentes que dejan de ser prioritarios para su cooperación, y se configuran como socios estratégicos duales que pueden ser al mismo tiempo oferentes y demandantes de cooperación internacional.

Como ya hemos señalado, la reducción de los costes de transacción es un elemento que inicialmente puede no resultar un objetivo alcanzable, ya que en las primeras fases de negociación, planificación e identificación puede requerirse un mayor gasto que en asociaciones bilaterales, dada la participación de un número mayor de socios en dichos procesos.

Respecto a los donantes emergentes o socios estratégicos, uno de los objetivos que ofrece la cooperación triangular es el aprovechamiento de esta modalidad cooperativa para renovar sus acuerdos con los donantes tradicionales, especialmente los organismos internacionales, para la ejecución de intervenciones.

La convergencia de estas aspiraciones e intereses de diferente naturaleza es un requerimiento, en numerosas ocasiones, difícil de lograr. Para su consecución son necesarias intensas negociaciones y voluntades dialogantes basadas en la confianza y cierto grado de flexibilidad en las posiciones.

Tras la constatación de esta vocación de trabajo conjunto surgen diversas opciones a la hora de distribuir las responsabilidades dentro de la planificación, siendo este un punto esencial para el éxito de este tipo de acciones de cooperación.

Para conocer mejor los protocolos más adecuados y las formas de constitución que inspiran mayores garantías, debemos antes estar al corriente de los principales modelos de cooperación triangular, y como ya se ha señalado, esta es una modalidad que integra formas de asociación muy diversas. La triangulación puede adoptar diferentes fórmulas, que gráficamente podemos resumir como muestra la Figura 6, señalando el nivel de implicación de los actores a la hora de llevar a cabo la intervención.

De este modo, en primer lugar podemos hablar de asociaciones triangulares puras, en las que los tres socios trabajan de forma horizontal y recíproca para la consecución de los resultados y objetivos pretendidos. En este modelo la gestión institucional de la intervención se realiza de forma tripartita, en igualdad de condiciones y con la participación solidaria de los tres actores en todas las fases del proyecto. El sistema de comunicación en este caso será circular y el desarrollo de la relación trilateral se caracteriza fundamentalmente porque las decisiones son tomadas por unanimidad de todas las partes.

En segundo lugar, podemos hablar de asociaciones triangulares coordinadas entre los donantes, que actúan como un solo agente ante el país receptor. De este modo, los socios donantes

operan como una sola voz ante el beneficiario, reproduciendo sistemas de ejecución más tradicionales. En este modelo las decisiones se toman de forma concertada inicialmente por los donantes y en un segundo momento se consensuan con el receptor. En este caso, se presupone una fuerte relación entre los donantes que condiciona la asociación, pero que en ciertos contextos puede reducir los tiempos y costes de identificación, manteniendo la preeminencia de la iniciativa en manos del receptor y facilitando las negociaciones.

Finalmente, en tercer lugar, encontramos aquellas actuaciones que son lideradas por uno de los donantes, bien sea el socio donante tradicional (que ya trabaja con el socio receptor y que incorpora al donante emergente como una inclusión de valor agregado a la relación existente), o bien como apoyo de un donante tradicional a aquellas intervenciones de CSS que requieren de fuentes complementarias para continuar propagando los efectos positivos que se están llevando a cabo. A estas dos últimas formas de trabajo en cooperación triangular las hemos denominado "modalidad inclusiva Norte-Sur" y "modalidad de apoyo a la cooperación Sur-Sur", y dependen, al igual que en el caso anterior, de las previas relaciones existentes entre los actores implicados.

En algunos momentos la experiencia cooperativa entre dos de los socios es más fuerte y ofrece potencialidades que pueden ser aprovechadas por la cooperación triangular.

Concretamente, en la modalidad de apoyo a la CSS, la asociación triangular surgiría a partir de una vocación inequívoca de respaldo a los procesos ya existentes entre el socio estratégico y el socio receptor. En esta fórmula el socio donante tradicional participaría de los sistemas de comunicación ya existentes y debe adaptar y/o incorporar, en la medida de sus posibilidades, sus procedimientos operativos y criterios, complementando los ya existentes. Bajo esta fórmula, a primera vista, el donante tradicional aprovecha en mayor medida los trabajos previos de identificación y puesta en marcha de las intervenciones, aporta financiación adicional y cultiva conocimientos que pueden resultar fundamentales para aumentar el impacto y, por tanto, la ampliación de los objetivos y resultados en el tiempo de manera sostenible.

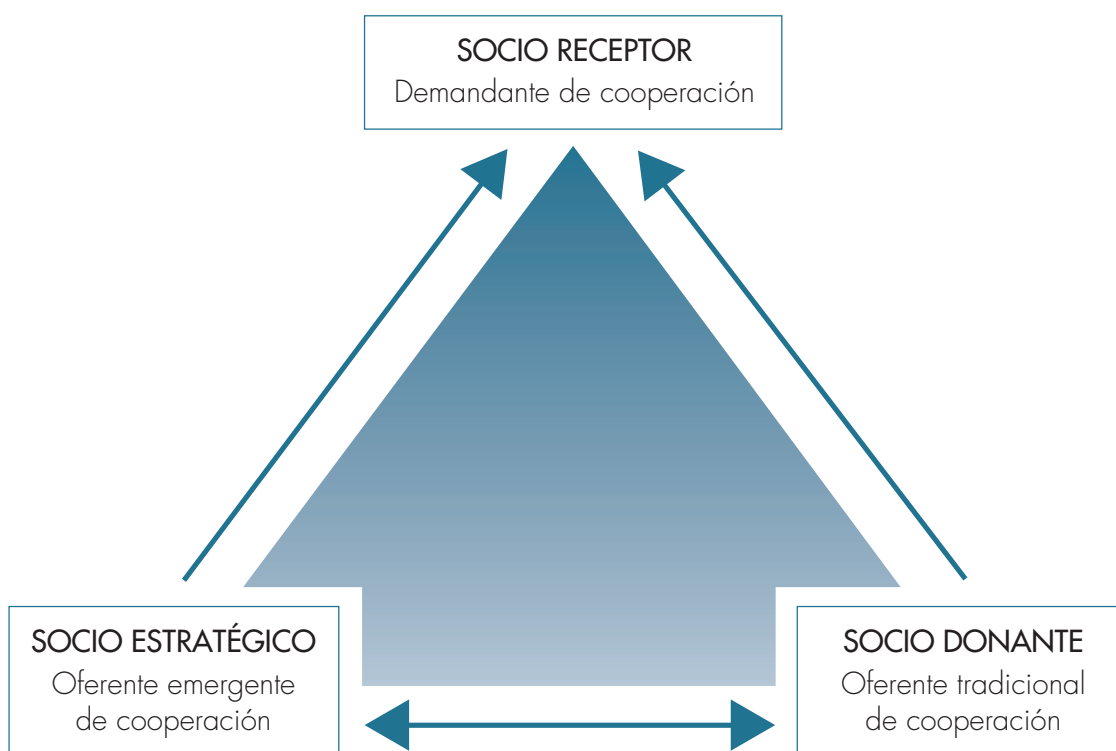
La razón de ser de este tipo de asociación guiada inicialmente por el socio emergente, responde a las necesidades de ciertos donantes tradicionales, que en algunos contextos requieren, para el logro de resultados significativos de desarrollo, del acompañamiento de otros agentes. En estos casos, con el apoyo de un socio con mayor experiencia en la zona, con mayor cercanía (geográfica o cultural) a los beneficiarios, el donante tradicional puede contar con mayores garantías de éxito.

Por último, en la fórmula que hemos denominado “inclusiva Norte-Sur”, el socio estratégico es el que se incorpora en una planificación más amplia, que ya se desarrolla conjuntamente entre el socio donante tradicional y el socio receptor. De este modo, sería el socio emergente el que debería realizar esfuerzos para adaptarse a los mecanismos de trabajo del socio donante y el receptor, aportando sus capacidades y ventajas comparativas, con el fin de aumentar el impacto de la colaboración Norte-Sur, extrayendo conocimientos para sí mismo y colaborando de forma decidida con aquellas operaciones que puedan valerse de su potencial.

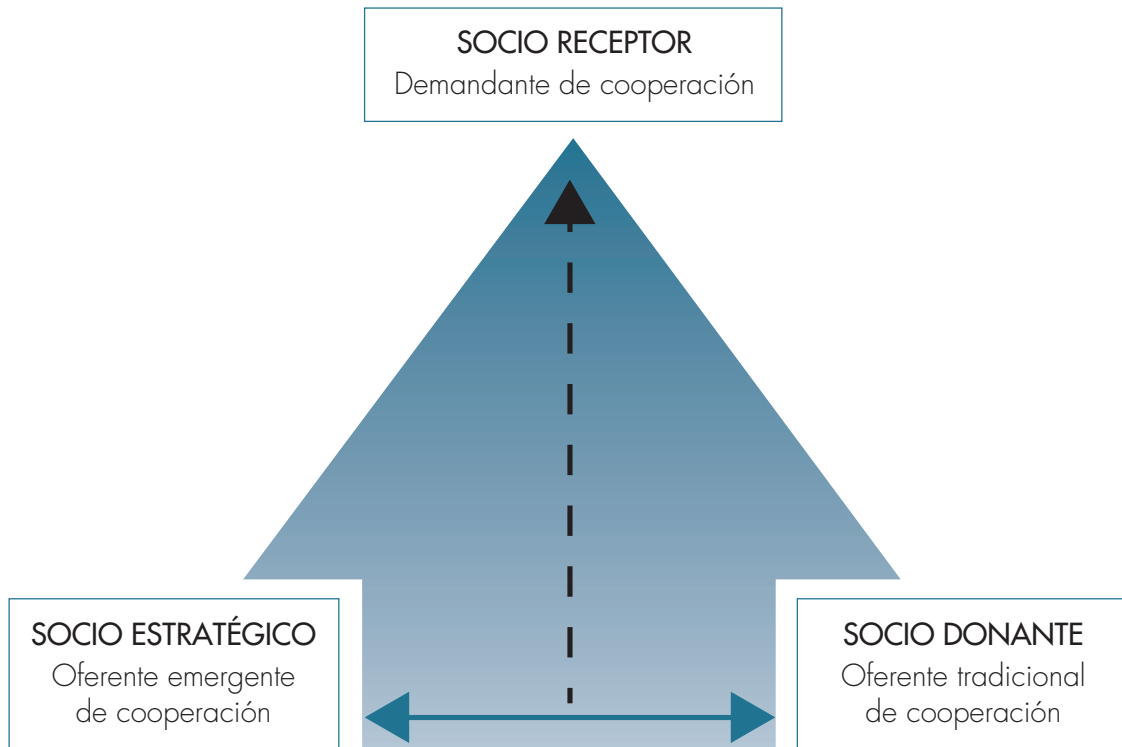
En ambas situaciones, apoyo a la CSS e inclusión Norte-Sur, no se promueve la existencia de relaciones jerárquicas, sino más bien al contrario, se supone que se buscan mayores cotas de horizontalidad entre las partes, aunque la asociación triangular provenga de previas asociaciones bilaterales.

Figura 6. Fórmulas que pueden adoptar las intervenciones de carácter triangular.

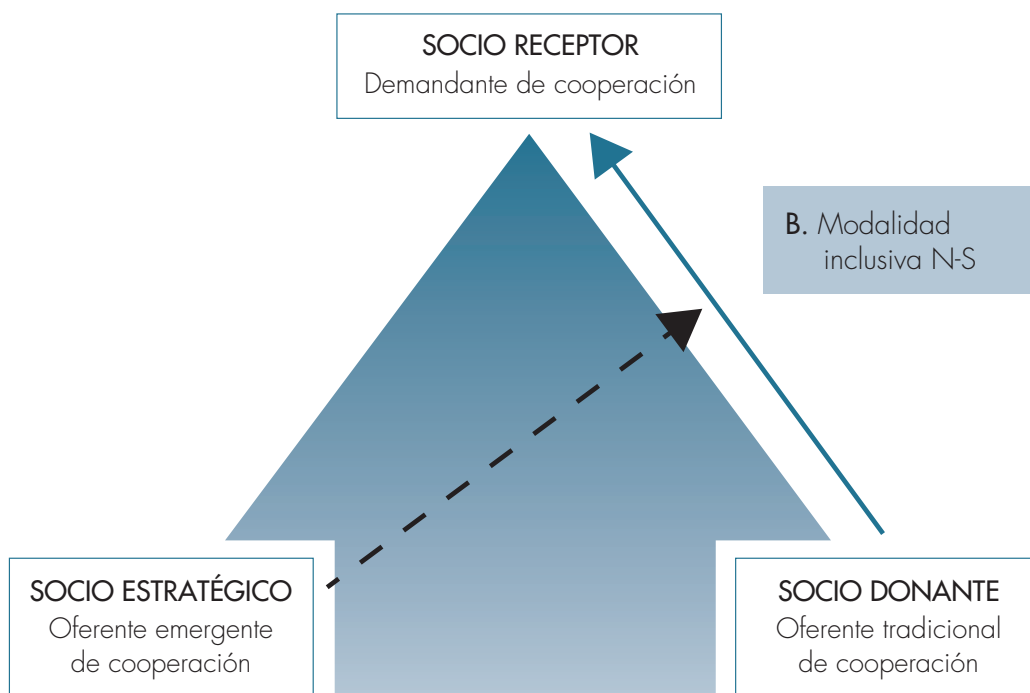
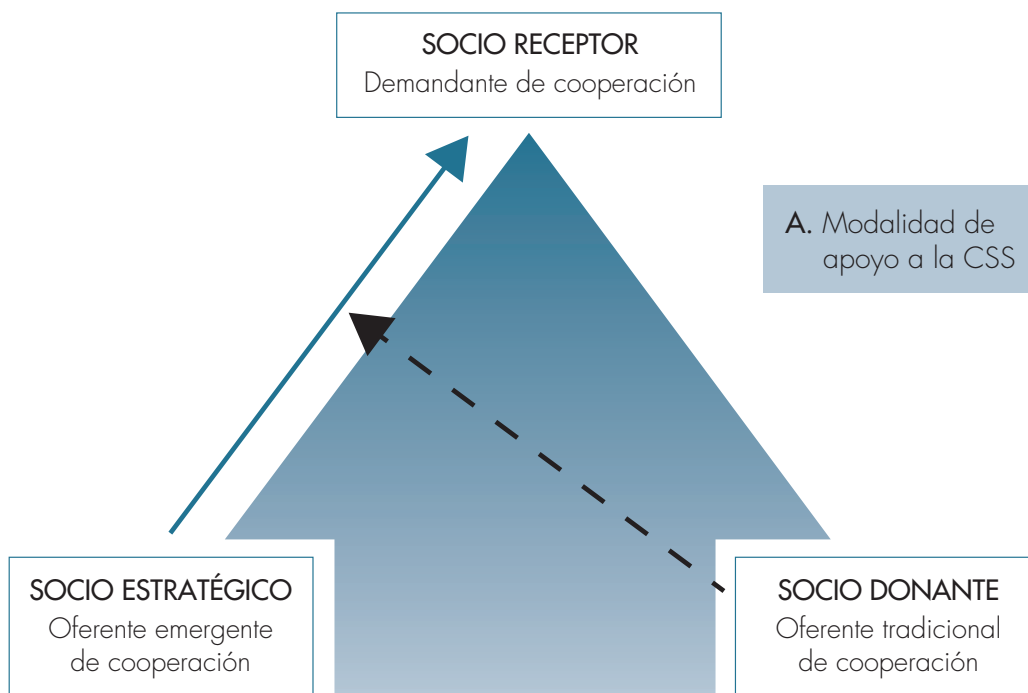
1. ASOCIACIÓN TRIANGULAR PURA



2. ASOCIACIÓN TRIANGULAR COORDINADA ENTRE DONANTES



3. ASOCIACIÓN TRIANGULAR LIDERADA POR UNO DE LOS DONANTES



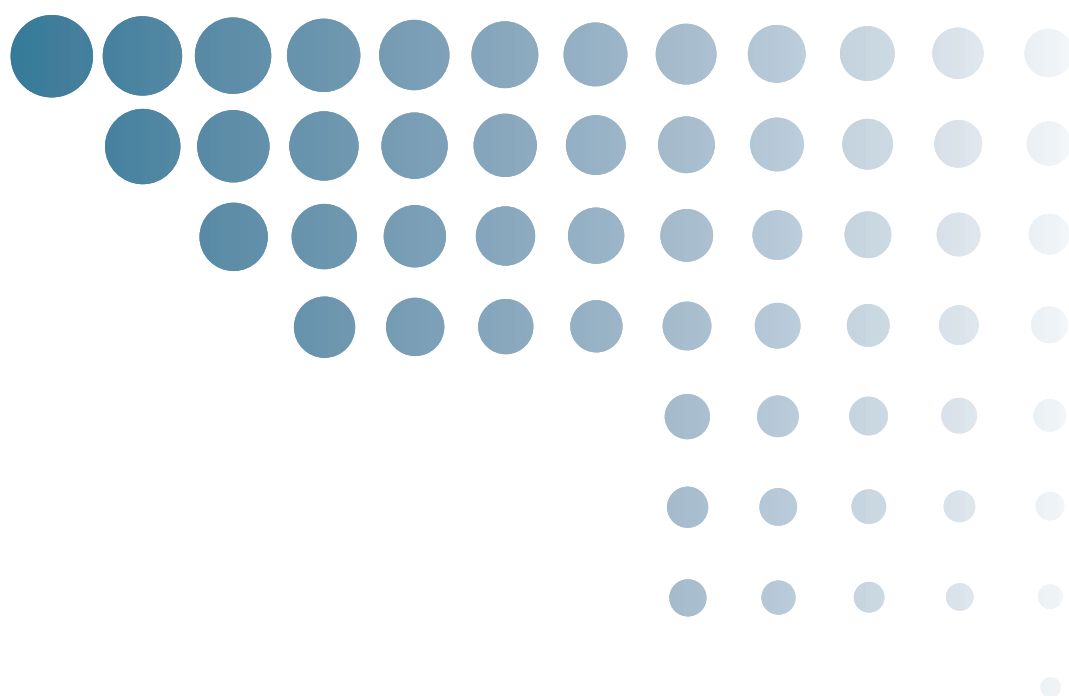
Fuente: elaboración propia.

Es habitual que para la constitución de este tipo de asociaciones, en cualquiera de sus formas, se cuente con el apoyo de diferentes grupos consultivos encargados de asesorar a lo largo de todo el proceso a los gestores de la intervención. Pero, en cualquier caso, se hace imprescindible la constitución de un Comité Director Permanente, que será el máximo responsable de la toma de decisiones y que estará formado por representantes de las tres instituciones o entidades implicadas.

Este comité director será el responsable de elaborar, coordinar y realizar el seguimiento y evaluación de las actividades que surjan de la acción triangular, así como de elaborar e impulsar el sistema de comunicación entre las partes.

Desde nuestra perspectiva, consideramos que cada una de las fórmulas descritas responde a retos de diferente naturaleza, y que por tanto resulta necesario conocer más ampliamente las implicaciones de cada una de ellas para, a partir de sus diferencias, optar en cada caso por aquella que resulte más adecuada al contexto y a las diferentes relaciones previas existentes entre los socios.

4. ORIENTACIONES METODOLÓGICAS PARA LA COOPERACIÓN TRIANGULAR



4. ORIENTACIONES METODOLÓGICAS PARA LA COOPERACIÓN TRIANGULAR

A continuación, planteamos algunas sugerencias de carácter metodológico que pueden ser aplicables a la cooperación triangular en su conjunto, independientemente del modelo que en cada caso se adopte entre aquellos a los que nos hemos referido en el epígrafe anterior. Para mayor claridad expositiva, vamos a dividirlo en tres apartados.

A) Con carácter previo:

- ▶ La cooperación triangular, aunque solo estuviera restringida a un área muy determinada de intervención, requiere una convergencia previa de orientaciones y visiones entre los tres actores.
- ▶ Hace falta clarificar dichas orientaciones e identificar una base común, un ámbito compartido que permita identificar posteriormente las acciones concretas que se van a emprender.
- ▶ Con cierta frecuencia la cooperación triangular también requiere un ejercicio de correspondencia para consolidar unas mínimas bases conceptuales y terminológicas que puedan ser compartidas por los tres socios.
- ▶ Generalmente, se trata de evitar no tanto divergencias en los conceptos sino divergencias en la terminología, que conviene conocer y precisar para ponerla en común y así facilitar las tareas posteriores.

B) Acuerdo de cooperación triangular:

Habrán de tenerse en cuenta los siguientes elementos:

- ▶ El socio receptor habrá de ser un objetivo geográfico de cooperación para ambos socios aportantes.

- ▶ La planificación estratégica de los dos socios donantes coincide en el sector en el que se va a intervenir y, a su vez, converge con los contenidos de la estrategia de desarrollo del socio receptor.
- ▶ Se dispondrá, o estará prevista, una estructura compartida de intervención en el país receptor que pueda ser utilizada por los socios para llevar a cabo las futuras actuaciones.
- ▶ Se establecerán unas reglas de juego o acuerdos de partida que rijan las relaciones entre los socios y regulen el ejercicio de la futura acción conjunta.
- ▶ Esas reglas de juego se concretarán en un “Acuerdo de cooperación triangular” que regulará las relaciones entre las partes y la realización de las actuaciones que se llevarán a efecto.
- ▶ Se establecerá un Comité Director compuesto por una representación de los tres socios, con cierto nivel de responsabilidad institucional, para orientar, impulsar cuando sea necesario, y supervisar la ejecución de la intervención de cooperación triangular.

C) Intervención de cooperación triangular:

- ▶ Identificación:
 - Habrá de realizarse una misión mixta al terreno compuesta por técnicos de ambos socios cooperantes y por técnicos del país receptor para determinar la acción de cooperación triangular a llevar a cabo. Se ha de contar con una metodología compartida que, en principio, se derivaría de la Gestión del Ciclo del Proyecto (GCP) con las recientes incorporaciones metodológicas.
 - Se llevarán a cabo reuniones o talleres sobre el terreno con todos los implicados para determinar la acción que deba ser emprendida.
 - Se identificarán los problemas, necesidades o situaciones susceptibles de mejora a los que hay que hacer frente en el ámbito concreto en el que se ha decidido la intervención.

- A partir de este análisis se consensuarán los objetivos concretos que deberán alcanzarse, así como los medios para ello: productos, actividades y recursos que deberán ser movilizados para poner en marcha el programa o proyecto en que consistirá la intervención.
- Se definirá la intervención y se plasmará en el correspondiente documento, mediante un acuerdo entre las tres partes en el que habrán participado también los destinatarios de la acción.
- En caso de necesidad, se podrá validar dicho documento inicial mediante una segunda misión, más breve, al terreno.
- Se elaborará el documento de formulación definitivo.

► Aprobación:

- En el marco de lo previsto en el "Acuerdo de cooperación triangular" existente, se decide la financiación de la intervención y su puesta en marcha.
- En ese mismo marco, se establece un reparto y asignación de funciones entre los tres socios, vinculadas a las tareas previstas en los planes operativos anuales en los que se desagrega y detalla la intervención a realizar. Se crea asimismo una estructura de gestión responsable de las tareas operativas que deberá dar cuenta al Comité Director de la marcha de la ejecución.

► Ejecución y seguimiento:

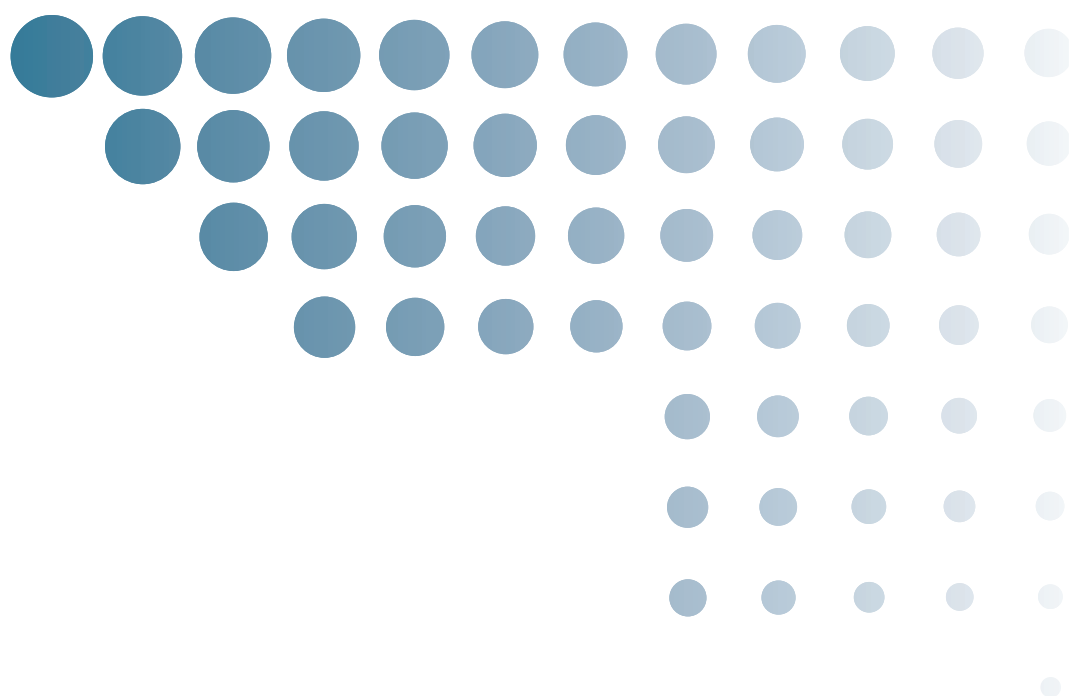
- Se lleva a cabo la acción o acciones con arreglo a lo previsto en el protocolo de ejecución, siendo monitoreada y supervisada por el comité de dirección de carácter tripartito, el cual aprobará también los sucesivos planes operativos anuales en los que se detalla la intervención.

► Evaluación:

- Se lleva a efecto una evaluación a través de un equipo mixto tripartito para conocer el impacto de la intervención y también como aprendizaje de cara a

futuras intervenciones, prestando para ello especial atención a acrecentar “buenas prácticas” en cooperación triangular, lo que constituirá un activo necesario para mejorar y consolidar esta modalidad de cooperación al desarrollo.

5. PERSPECTIVAS DE FUTURO: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



5. PERSPECTIVAS DE FUTURO: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Como ya se ha señalado, la cooperación triangular Norte-Sur-Sur no aumenta únicamente los niveles de desarrollo del país beneficiario de la ayuda, sino que también tiende puentes entre diferentes socios donantes y genera procesos de fortalecimiento institucional (originalmente hacia las nacientes agencias de desarrollo de los socios emergentes), favoreciendo asimismo al entorno regional más cercano.

La posición activa de algunos de estos nuevos donantes está determinando y contribuyendo de forma creciente a la consecución de los objetivos generales de la cooperación, ofreciendo incentivos claros para el desarrollo regional, con signos evidentes en América del Sur, América Central y el Caribe, África y Asia, de la mano de líderes como Brasil, Chile, México, Sudáfrica, la India, etc.

Para que se pueda llegar a este tipo de asociaciones triangulares, en primer lugar, los socios deben crear ambientes propicios desde el punto de vista legal e institucional, basando el trabajo conjunto en la confianza y el respeto, adaptándose a los contextos particulares que puedan surgir y compartiendo sus experiencias con el objetivo del aumento de capacidades y el aprendizaje mutuo.

En América Latina algunos países ya han mostrado sus capacidades para colaborar en el desarrollo de otros territorios de la región, destacando las experiencias de Brasil, Argentina, México y Colombia en cooperación Sur-Sur y algunos proyectos piloto de cooperación triangular, gracias a sus sólidas bases institucionales y jurídicas.

La cooperación triangular permite escapar de la creciente dependencia de la ayuda, reorientando las capacidades y la experiencia propia en procesos de desarrollo, colaborando en la generación de estabilidad social y económica, al tiempo que se robustecen las instituciones propias y las de los países de la región. Dicho de otro modo, la cooperación triangular se constituye en un vehículo que potencia las capacidades que con gran esfuerzo han venido adquiriendo los países en desarrollo.

Es preciso señalar que la cooperación triangular se presenta como una modalidad válida para trabajar con diversos instrumentos, siendo la cooperación técnica y los programas y proyectos

los más habituales, pero sin excluir otros mecanismos de trabajo que serían adaptables a las particularidades de esta variedad de intervenciones.

La participación de actores de la sociedad civil de los países socios es un elemento a tener en cuenta a la hora de diseñar este tipo de actuaciones, ya que pueden contribuir con aportes y ventajas específicas al tiempo que aumentar el nivel de apropiación democrática de los resultados y objetivos. Organizaciones no gubernamentales y de base, centros de investigación, sindicatos y universidades pueden llegar a ser grandes aliados de la cooperación triangular, sirviendo de mediadores entre la población beneficiaria y los favorecedores de este tipo de intervenciones.

A continuación se plantea una serie de recomendaciones de carácter general y otras específicas para la cooperación española:

Recomendaciones generales

- ▶ Incrementar el nivel de conocimiento entre los agentes del sistema de cooperación, especialmente entre los países del CAD, acerca de las implicaciones del trabajo en esquemas de cooperación triangular. Se debe generar más conocimiento a través de investigaciones, actividades de intercambio, formación de los técnicos de las agencias donantes tradicionales (incluidas sus oficinas en el terreno), etc. La cooperación triangular será exitosa si, previamente, se han invertido tiempo y recursos en generar procesos de conocimiento mutuo entre las cooperaciones de las tres partes involucradas, de forma que exista alguna familiaridad con las culturas y estructuras administrativas, las terminologías empleadas, las capacidades existentes y los mecanismos de negociación, ejecución y rendición de cuentas. Este conocimiento supone un prerequisite necesario para emprender iniciativas de cooperación triangular con potencial de estimular las capacidades técnicas e institucionales de los socios.
- ▶ Sin que suponga un elemento de condicionalidad, convendría considerar para la identificación de los potenciales socios en la triangulación los resultados obtenidos en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en las áreas en las que la comunidad internacional ha establecido prioridades. También su adhesión a la Declaración de París y a otros consensos internacionales sobre

eficacia y calidad de la ayuda. Sin embargo, debe entenderse que las sensibilidades en este punto son muy diferentes, en especial entre algunos de los socios latinoamericanos.

- ▶ Generar metodologías de trabajo en el campo de la cooperación triangular que involucren especialmente a los países beneficiarios y que propicien diálogos, tanto con países socios de renta media interesados en esta modalidad cooperativa como con países miembros del CAD con experiencia en este campo, para estudiar las mejores formas de trabajo y las formas de asociación más inclusivas y con mayor capacidad de generar la deseable horizontalidad.
- ▶ Una de las medidas más importantes que se pueden adoptar es el fortalecimiento de las instituciones nacionales gestoras de la cooperación de los países socios (tanto intermedios como de destino de las acciones de cooperación triangular), apostando por incorporar en el proceso de negociación y posterior ejecución actividades para mejorar sus capacidades. En este punto, la heterogeneidad es grande, con potenciales socios (Chile, Brasil, Argentina, Colombia) que cuentan con agencias de cooperación o departamentos para la cooperación triangular y con otros (México, Uruguay) que las están poniendo en marcha.

Recomendaciones para la cooperación española

- ▶ Iniciar el proceso de elaboración de una estrategia coherente y de conjunto que supere el enfoque experimental seguido hasta el momento en materia de cooperación triangular. En este sentido, poner en marcha un proceso de consulta y estudio que lleve al diseño de una estrategia de la cooperación española en el apoyo a la cooperación Sur-Sur y triangular, profundizando en las directrices generales contenidas en el II y III Plan Director, puede ser necesario y beneficioso.
- ▶ Deben mejorarse cualitativamente las capacidades de análisis, identificación, negociación, formulación y ejecución en la AECID y en las OTC en materia de cooperación triangular. Sería importante concebir la cooperación triangular como una interesante modalidad de cooperación para la coordinación entre actores, huyendo de perspectivas vinculadas a la disminución de costes, la subcontratación o la intermediación financiera a través de socios intermedios. Otras medidas

deseables son la mejora de los procesos de coordinación interna, la normalización de procedimientos, la superación de los obstáculos para la comunicación entre la sede central, las OTC y los países socios implicados en la triangulación, la sistematización de las buenas experiencias y la divulgación de las lecciones aprendidas, que constituyen cuestiones clave para el éxito de la cooperación triangular. Ayudaría a todo ello la existencia de directores de proyectos o en las OTC dedicados a la cooperación triangular, que tendrían un rol determinante en la identificación de sectores de los socios intermedios y en la canalización de las demandas. Estos técnicos podrían trabajar en la elaboración de catálogos de oferta de cooperación de los países socios intermedios del grupo C. En fases posteriores a la consolidación de la capacidad de la cooperación española en materia de cooperación triangular, podría pensarse en incluir a otros agentes del sistema (universidades, ONG, empresas, cooperación descentralizada, sindicatos, etc.), respetando criterios de eficacia, calidad y coordinación.

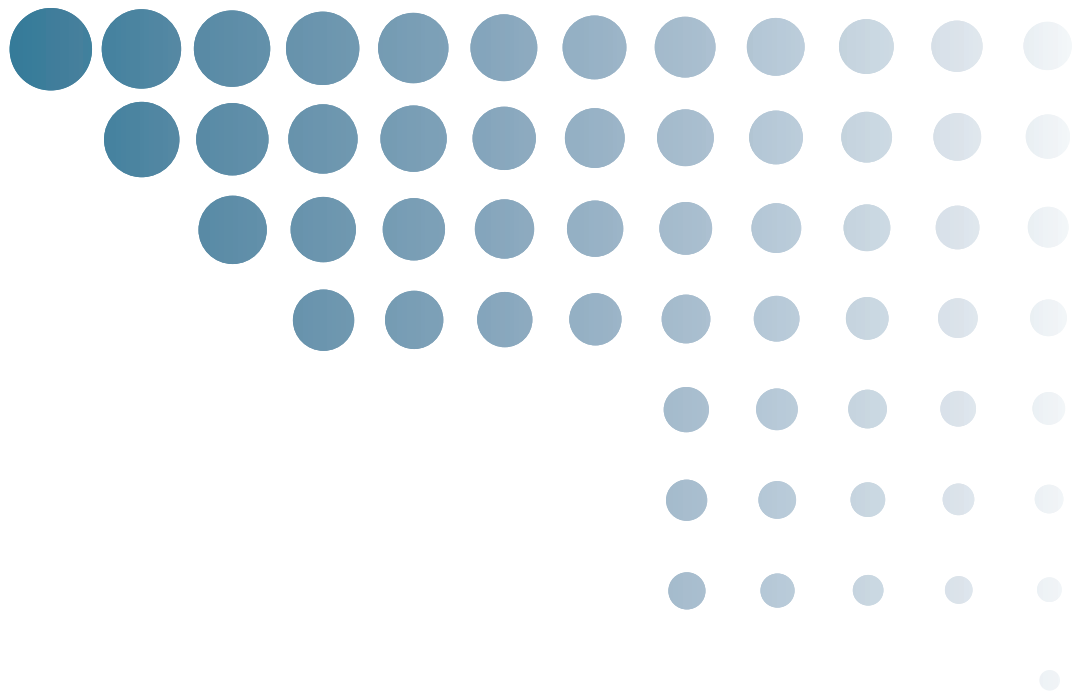
- ▶ A la hora de priorizar qué acciones de cooperación triangular deben ejecutarse, junto a las demandas y a elementos asociados a la oportunidad y visibilidad, habría que otorgar preferencia a la concentración en los países socios del grupo A y B del Plan Director, con los que exista coincidencia en cuanto a las prioridades geográficas con los países del grupo C, o socios oferentes. Por ejemplo, identificar posibilidades de cooperación de España con Brasil (grupo C) en Angola o Mozambique (grupo A). Deben dedicarse esfuerzos y recursos a la identificación de cuáles son las principales áreas de dominio técnico y de conocimiento experto de los países del grupo C que pueden replicarse en países del grupo A y B. Las OTC serían actores fundamentales en esta operación.
- ▶ El incentivo a un enfoque desde la demanda de los socios receptores menos avanzados es un elemento clave. Otro criterio para establecer prioridades en la selección de socios sería la existencia previa de alguna experiencia en CSS y triangular tanto en los socios intermedios del grupo C como en los socios de los grupos A y B del Plan Director. Estos criterios, y otros más que puedan definirse, redundarían en una mayor eficacia de las intervenciones y supondrían el uso de la modalidad triangular como elemento de incentivo a los buenos resultados de desarrollo de estos socios intermedios, de acuerdo con la doctrina de cooperación con PRM impulsada por España.

- ▶ En las primeras fases de la negociación de los proyectos y programas de cooperación triangular en los que se decida participar convendría definir, por parte de los responsables de la cooperación española, algunos elementos clave:
 - Los motivos que nos llevan a participar en iniciativas de cooperación triangular y el nivel real de preparación y de capacidad de gestión que se posee para atender adecuadamente la demanda recibida en función de su origen. Aquí, es importante considerar las prioridades geográficas y sectoriales de nuestra cooperación, principalmente, con el socio receptor.
 - Los objetivos, intereses y roles que estamos dispuestos a asumir dependiendo del tipo de participación que nos sea solicitado (como contribuyentes al desarrollo de capacidades; como financiadores; como canal de facilitación para la obtención de equipos, tecnologías o recursos humanos; como socio estratégico en la difusión de los conocimientos en el entorno regional; etc.).
 - La compatibilidad de nuestros intereses, capacidades y prioridades con los de nuestros socios intermedios y receptores, asumiendo que pueden existir dificultades vinculadas, por ejemplo, a la elevación de los costes de transacción, a obstáculos para la armonización, a límites para el cumplimiento de plazos que demandaran flexibilidad, etc.
 - Las herramientas y mecanismos específicos con los que contamos para el éxito de las iniciativas de cooperación triangular que deseamos iniciar. En este campo, es urgente establecer criterios de selección de los diferentes instrumentos de intervención en cooperación triangular (fondos, capacitaciones, asistencias técnicas, fomento del intercambio de experiencias, donaciones de materiales y equipos). No debería excluirse, en fases posteriores donde el grado de maduración y el conocimiento acumulado sea mayor, estudiar la posibilidad y pertinencia del uso de los nuevos instrumentos y su aplicación a la triangulación.
 - Las operaciones que van a garantizar que el proyecto o programa triangular cuente con instancias de coordinación, que esté orientado a resultados y que incluya la evaluación y el fomento de su cultura con los socios participantes. En este último punto, la evaluación de la cooperación triangular, a pesar de sus costes, es fundamental, dado lo poco que se sabe sobre sus impactos e

implicaciones. Lo mismo puede decirse de los mecanismos que aseguren la apropiación de los resultados y del proceso y sus aprendizajes, por parte de los socios intermedios y de los socios beneficiarios, siendo especialmente rigurosos con los aspectos vinculados a la sostenibilidad de las acciones.

- La disposición que tenemos, a través de la cooperación triangular, a hacer cumplir los compromisos internacionales asumidos sobre buenas prácticas de los donantes, por ejemplo, estableciendo la preferencia por la contratación de expertos de países en desarrollo para ejecutar los proyectos de cooperación triangular y preservar así en la cooperación técnica la horizontalidad, la disminución de costes y el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur.
- La identificación de nuestras ventajas comparativas en relación con otros donantes tradicionales y organismos multilaterales, así como el valor añadido de nuestra participación y las complementariedades que se pretenden propiciar en la cooperación triangular, no solo por los resultados concretos del proyecto, sino también por el proceso de negociación, identificación, formulación y comunicación que se establezca en las fases previas y durante la ejecución. Debería considerarse si, en función de la demanda de cooperación recibida, es mejor, más eficaz y eficiente su canalización por cauces bilaterales, triangulares o multilaterales.

BIBLIOGRAFÍA



BIBLIOGRAFÍA

ABDENUR, Adriana: "The Strategic Triad: Form and Content in Brazil's Triangular Cooperation Practices". *International Affaire Working Paper 2007-06*, The New School, noviembre de 2007.

ACCIÓN SOCIAL: "La cooperación internacional hacia los países de renta media. Una aproximación al caso de América Latina y Colombia". Bogotá, 2009. Disponible en: www.accion-social.gov.co/documentos/LA_COOPERACION_INTERNACIONAL_HACIA_LOS_PAISES_DE_RENTA_MEDIA_UNA_APROXIMACION_AL_CASO_DE_AMERICA_LATINA_Y_COLOMBIA.pdf

ALONSO, José Antonio (2007): *Cooperación con Países de Renta Media*. Madrid, Editorial Complutense/ICEI.

ALOP: "Cooperación Sur-Sur: un desafío al sistema de ayuda". Medellín, marzo de 2010.

ALTENBURG, Tilman y WEIKERT, Jochem (2007): "Trilateral Development Cooperation with New Donors". *Briefing Paper 5/2007*, Bonn, German Development Institute.

ASHOFF, Guido: "Triangular Cooperation: Opportunities, Risks, and Conditions for Effectiveness". En *Development Outreach*, World Bank Institute, octubre de 2010, pp. 22-24.

ASHOFF, Guido: "Cooperación triangular de Alemania en América Latina: contexto, enfoque y experiencias". Ponencia no publicada para el Taller del Foro Europa-América Latina, FRIDE, Bogotá, 6 de marzo de 2009.

AYLLÓN, Bruno y SURASKY, Javier (2010): *Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad*. Madrid, IUDC-UCM/La Catarata.

AYLLÓN, Bruno: "El impulso a la Cooperación Sur-Sur en América Latina: ¿nuevas formas de cooperación regional?". *Breviario en Relaciones Internacionales*, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba, abril de 2010.

BOBIASH, Daniel (1992): *South-South Aid. How Developing Countries Help Each Other*. ST Martin Press, Nueva York.

BOGOTA STATEMENT-*Towards Effective and Inclusive Development Partnerships*. Bogotá, 2010.

CALVIÑO, Javier: "La complementariedad como estrategia de la cooperación del siglo XXI". En *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, N° 27, invierno de 2010, Madrid.

COMISIÓN MIXTA HISPANO-ARGENTINA. Acuerdo especial de cooperación triangular. Febrero de 2009. Disponible en: www.aecid.es/web/es/noticias/2009/02_Febrero/2009_02_06_VII_comision_mixta_hispano_argentina.html

DAS, Leela De Silva y ZHOU, Yiping: "Towards and Inclusive Development Paradigm South-South Development Cooperation". Paper presentado en el Foro sobre desarrollo Sur-Sur organizado por la Unidad de Cooperación Sur-Sur del PNUD, 17 de octubre de 2007.

ECOSOC: *Background Study for the Development Cooperation Forum. Trends in South-South and Triangular Development Cooperation*. Abril de 2008.

ECOSOC: *Background Study for the Development Cooperation Forum. Towards a Strengthened Framework for Aid Effectiveness*. Abril de 2008.

ECOSOC: *Report of the First Development Cooperation Forum*. 30 de Julio-1 de julio de 2008.

EKOKO, François y BENN, Denis: "South-South Cooperation and Capacity Development". En *Development Policy Journal*, vol. 2, 2002, pp. 119-130.

GTZ/ABC: *Triangular Cooperation: New Paths to Development*. Summary report of the discussions and experiences presented in the 1st International Symposium on Triangular Cooperation. Brasilia, julio de 2009.

HIROKI, Shigeyuki: Speech at the High-Level Symposium "South-South and Triangular Cooperation: Recent Trends and Progress". 20 de enero de 2008, El Cairo.

INFORME DEL SECRETARIO GENERAL: "Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo". Presentado al Foro de Cooperación para el Desarrollo, Naciones Unidas, junio de 2010.

INFORME DEL SECRETARIO GENERAL: "Promoción de la CSS para el desarrollo: una perspectiva de 30 años". Naciones Unidas, 27 de octubre de 2009. Disponible en: <http://southsouthconference.org/wp-content/uploads/2009/11/A-64-504-S.pdf>

INTERNATIONAL POLICY CENTRE FOR INCLUSIVE GROWTH: *South-South Cooperation*. N° 77, febrero de 2009, Brasilia.

INTERNATIONAL DEVELOPMENT RESEARCH CENTRE (2008): *Emerging Donors in International Development Assistance*. IDRC/CRDI.

KUMAR, Nagesh: "South-South and Triangular Cooperation in Asia-Pacific: Towards a New Paradigm in Development Cooperation". *RIS Discussion Papers*, n° 145, septiembre de 2008.

LE SAUX, Alain: "Triangulación Sur-Sur-Norte". En *Revista del Observatorio de la Cooperación Descentralizada*, n° 3, julio de 2007, pp. 19-21.

LUCAS, Brian (2009): *Current Trends in South-South and Triangular Cooperation*. Birmingham University.

MANNING, Richard: "Will 'Emerging Donors' Change the Face of International Co-operation?". En *Development Policy Review*, n° 24 (4), 2006, pp. 371-385.

MEHTA, Pradeep y NITYA, Nanda (2005): "Trilateral Development Cooperation: an Emerging Trend". *Briefing Paper 1/200*, CUTS Centre for International Trade, Jaipur (India).

MELENDREZ, R. (2008): *El fortalecimiento de la cooperación técnica internacional de México hacia Centroamérica: la participación de Japón mediante un esquema triangular*. FCPyS-UNAM, México.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE BRASIL: "South-South Cooperation Activities Carried out by Brazil". Secretaría General para la Promoción del Comercio y la Cooperación, julio de 2007.

OECD-Task Team on South-South Cooperation (2010): *Boosting South-South Cooperation in the Context of Aid Effectiveness, Telling the Story of Partners Involved in more than 110 Cases of South-South and Triangular Cooperation*. OCDE, París.

OECD (2010): *Development Co-operation report 2010*. OCDE, París.

RHI-SAUSI, J. L. y CONATO, D. (2010): *Cooperación transfronteriza e integración en América Latina: la experiencia del proyecto Fronteras Abiertas*. Disponible en: www.eumed.net/libros/2010b/701

ROSSEEL, P.; DE CORTE, E.; BLOMMAERT, J. y VERNIERS, E. (2009): *Approaches to North-South, South-South and North-South-South Collaboration. A Policy Document*. Flemish Inter-university Council, University Cooperation for Development (VLIR-UOS), Bruselas.

SAGASTI, Francisco: "La nueva cara de la cooperación al desarrollo: el papel de la CSS y la responsabilidad social corporativa". En *Conference on Development Cooperation in Times of Crisis and on Achieving the MDGs*, Madrid, 9 a 10 de junio de 2010.

SCHULZ, Nils-Sjard (2010): "Triangular Cooperation in the Context of Aid Effectiveness – Experiences and Views from European Donors". Concept Note and Workshop Report for the Spanish EU Presidency, Madrid.

SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (SEGIB): *III Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*. Madrid, 2009.

SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (SEGIB): *II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*. Madrid, 2008.

SOUTH CENTRE: *Developing Country Perspectives on the Role of the Development Cooperation Forum: Building Strategic Approaches to Enhancing Multilateral Development Cooperation*. Octubre de 2008.

TOMECKO, Jim (2009): *Building Bridges. GTZ's Experience with Trilateral Cooperation*. GTZ Director of Business and Financial Services.

UNDP (2009): *Enhancing South-South and Triangular Cooperation. Study of the Current Situation and Existing Good Practices in Policy, Institutions and Operation of SSC and Triangular Cooperation*. Nueva York.

UNDP (2001): *Four Approaches to Triangular South-South Co-operation Supported by Japan*. Nueva York.

UNITED NATIONS (1999): *Capacity Building Supported by the United Nations: Some Evaluations and Some Lessons*. Nueva York.

UNITED NATIONS Department of Economic and Social Affairs (2010): *Development Cooperation for the MDGs: Maximizing Results*. Nueva York.

UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL (2008): *Trends in South-South and Triangular Development Cooperation*. ECOSOC, Nueva York.

VALLER, Wladimir (2007): *O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática*. FUNAG, Brasília.

YAMASHIRO, Talita: "Triangular Cooperation and Aid Effectiveness". Paper presented at the OECD/ DAC Policy Dialogue on Development Cooperation. Ciudad de México, 28–29 de septiembre de 2009.

ZHOU, Yiping: "Towards a Global South-South & Triangular Partnerships Compact for Development". Presentación realizada en el Día de NNUU para la Cooperación Sur-Sur 2006, 19 de diciembre de 2006.

SIGLAS

AAA: Agenda de Acción de Accra.

ABC: Agencia Brasileña de Cooperación.

AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

AGCI: Agencia Chilena de Cooperación Internacional.

AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo.

CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo.

CGLU: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.

CIDA: Canadian International Development Agency.

CSS: Cooperación Sur-Sur.

CT: Cooperación Triangular.

DC: Desarrollo de Capacidades.

DP: Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda.

ECOSOC: Consejo Económico y Social.

EML: Enfoque del Marco Lógico.

ERP: Estrategias de Reducción de la Pobreza.

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

GCP: Gestión del Ciclo del Proyecto de cooperación.

GTZ: Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Agencia de Cooperación Alemana).

INECI: Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional.

INWENT: Internationale Weiterbildung und Entwicklung.

NORAD: Norwegian Agency for Development Cooperation.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio.

OEA: Organización de Estados de las Américas.

OIT: Organización Internacional del Trabajo.

ONGD: Organización No Gubernamental de Desarrollo.

OPEP: Organización de Países Exportadores de Petróleo.

OTC: Oficina Técnica de Cooperación.

PAE: Plan de Actuación Especial.

PND: Planes Nacionales de Desarrollo.

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

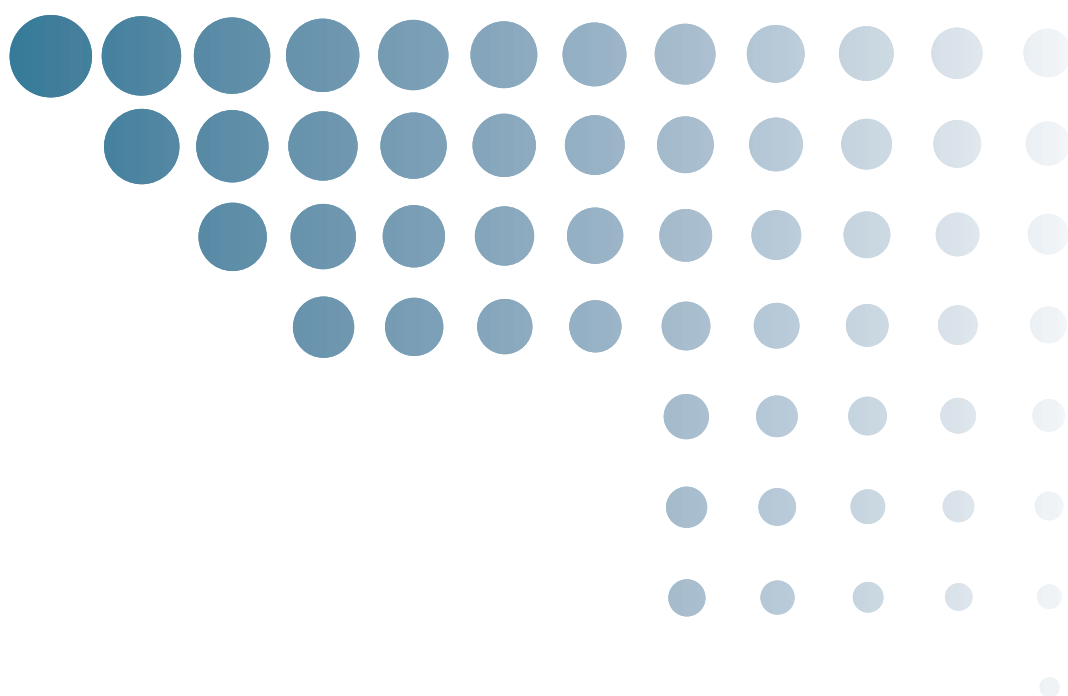
PRM: País de Renta Media.

SEGIB: Secretaría General Iberoamericana.

UNFPA: United Nations Population Fund.

UNIDO: Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial.

ANEXO



Transcripciones de las ponencias del seminario

“Cooperación triangular, análisis de metodologías y experiencias”

Organizado por la Fundación CIDEAL,
con la colaboración de la SECI, el 1 de julio de 2010 en Madrid

INAUGURACIÓN DEL SEMINARIO

FERNANDO MUDARRA

*Ex asesor de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España*

Buenos días a todos, quisiera hacer una breve intervención, en la que me gustaría aportar algunos elementos para el debate.

[...] Cualquier intervención de cooperación internacional requiere de una serie de herramientas que permitan tomar decisiones, enfocar acciones, definir modelos de intervención y llegar a niveles de eficacia, de eficiencia, de impacto, muchísimo mayores de los que a priori podemos esperar.

En el caso de la cooperación triangular, una modalidad muy importante, la aproximación al tema que se plantea en este seminario, desde el punto de vista de metodologías y de instrumentos, a mí particularmente me parece que es un acierto y que es un ámbito donde, además, desde la cooperación española, desde los especialistas del sistema español de cooperación,

podemos hacer un aporte internacional importante, o de alguna forma liderar una corriente de investigación, de trabajo, que está en estos momentos huérfana y donde tenemos realmente capacidades e intereses para que se desarrolle.

Por otra parte, no puedo estar más de acuerdo con la parte inicial del documento de base²² que se ha presentado como contexto de este seminario, y que ha preparado Christian Freres, donde expresa que estamos hablando de un concepto en construcción, al igual que otros muchos conceptos en el caso de la cooperación. Lamentable, o afortunadamente, trabajamos en un sector que no tiene un marco teórico perfectamente delimitado, que no tiene un rango científico de estudio tan definido como pudieran tener otras materias; por lo tanto, estamos permanentemente enfrentados al hilo de la práctica, del análisis, de la lección aprendida, la valoración, etc., redefiniendo conceptos y redefiniendo la aproximación al desarrollo desde la perspectiva de la cooperación internacional, y esto se puede aplicar al campo de la gobernabilidad, al campo de la eficacia, o al caso de los impactos o de la AOD-plus, etc. Constantemente nos surgen nuevas ideas sobre cómo acometer esto que hemos dado en llamar cooperación y que no busca otra cosa que fomentar el desarrollo.

En el caso de la cooperación triangular, estamos sumidos en esa construcción conceptual de manera constante desde hace algún tiempo, y de hecho, complicando un poco más las cosas (en el buen sentido), de un tiempo a esta parte con la introducción de líneas Sur-Sur; con manifestaciones muy concretas de trabajo entre países receptores de AOD, pero que se convierten progresivamente en actores protagonistas de su propia acción de cooperación y de su propio ámbito de desarrollo, sea Sur-Sur o triangular; con diferentes modelos, y preguntas constantes que nos surgen del tipo ¿esto adónde nos lleva? o ¿esto qué beneficios puede aportar? o ¿cuáles son los intereses que mueven una línea de trabajo de este tipo?

Dentro de las líneas expresadas en el documento, que me parecen todas muy importantes, surgen preguntas todavía sin responder relacionadas con los verdaderos impactos que pretende una cooperación triangular, si de lo que se trata es de buscar mayores recursos para la cooperación, incrementar el volumen financiero de la ayuda, siendo capaces de contabilizar lo que

22 En referencia a FRERES, Christian: "Documento de base para el seminario *Cooperación triangular, análisis de metodologías y experiencias*", organizado por la Fundación CIDEAL, con la colaboración de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI). Madrid, 1 de julio de 2010.

países como México, Argentina o la India están aportando a labores de cooperación, y que eso nos dé una cifra más allá de los 119.000 millones de dólares que el año pasado el CAD de la OCDE determinó como AOD mundial. ¿Es eso lo que queremos?, lo que queremos es una mayor apropiación por parte de los países receptores de formas de cooperación que se están dando y que todavía no tienen una concreción o una identificación muy específica. ¿Queremos realmente apoyar a ciertos países para hacer cooperación con estructuras adecuadas, para que salten a la esfera internacional y tengan un papel relevante que desempeñar en este sentido...?

Actualmente, desde la praxis, desde las experiencias concretas y los resultados específicos que estas arrojan, se está viendo con muy buenos ojos la cooperación triangular, que mejora la acción de cooperación y que tiene mejores impactos sobre el desarrollo y que se fundamenta en una nueva forma de relacionarse entre donantes, receptores y terceros países interesados en colaborar en procesos de desarrollo de otros.

Parece importante tratar de analizar algunas de esas experiencias e ir dándole alguna luz a preguntas de tanto peso como las que estamos comentando en este momento.

Para finalizar, me gustaría aportar una idea general para el debate posterior. Creo que al abordar este tema hay que tener en cuenta aspectos concretos, que resumiría en uno particularmente: el hecho de que no se debería —o no creo que sea la mejor forma de hacerlo— abordar o acometer el asunto hablando única y exclusivamente de cooperación triangular, sin tener en cuenta el otro conjunto de instrumentos, de formas de intervención en que se manifiesta la cooperación al desarrollo. Tendemos de alguna manera a aislar conceptos o a aislar materializaciones de la cooperación, sin tener en cuenta que forman parte de un todo, parten de un ámbito muchísimo mayor, y no se trata en ningún caso de construir con ello la única fórmula de cooperación que puede existir en un caso como el de América Latina. Por ello, cualquier interpretación y cualquier análisis que abstraiga solamente la cooperación triangular, sin tener en cuenta cómo la cooperación triangular afecta a la bilateral o cómo se va a coordinar con la multilateral, me parece erróneo. La cooperación triangular no va a ser el único ámbito en el que se cooperará en los próximos años en ciertos países, y por tanto debe tener algún tipo de relación, de contacto, con la cooperación tradicional.

El pensar en la cooperación triangular sin tener en cuenta las relaciones que México ya tiene con Centroamérica o con el Sistema de Integración Centro Americana (SICA), o sin considerar que España ya mantiene un fondo fiduciario de cooperación con el SICA, me parece un abordaje erróneo.

Por tanto, cooperación triangular sí, como un ámbito y una apuesta de futuro que nos tiene que llevar a definir líneas concretas, presupuestos concretos, acciones concretas, etc., pero cooperación triangular en un marco mucho más amplio. No va a ser la modalidad que sustituya lo que hasta el momento venimos realizando. Y si me apuran, en función de mi experiencia personal, no ha habido acción de cooperación triangular que no haya partido de una relación bilateral previa entre los países a priori donantes y los países receptores. Por tanto, habría que preguntarse en algún momento si para que exista una relación triangular sería necesario que, previa o posteriormente, también existieran líneas de cooperación bilaterales concretas para apoyar al país en desarrollo o de renta media-alta que se asocia en esa cuestión, y al país de renta menor, para que sea capaz de asumir lo que le va a llegar por una nueva vía.

Por último, las ventajas comparativas de este tipo de actuaciones solo han sido analizadas desde los potenciales donantes, no desde el punto de vista del receptor de esta ayuda triangular. Por decirlo de alguna manera, no he visto ningún país que pida cooperación triangular, por tanto habrá que explicarle a los potenciales receptores las ventajas, las posibilidades y las opciones a largo plazo que posibilita una relación triangular entre un país como pudiera ser España y un país como pudiera ser México.

Este es, en líneas generales, el aporte que quería compartir con vosotros, y espero que a lo largo del seminario haya otros momentos en los que intervenir y, por supuesto, con todo el afán de que la participación sea la mayor posible y que a partir de aquí sigamos trabajando y construyendo algo que creo que es un aspecto en el que nos tenemos que involucrar de manera directa y mucho más allá del discurso o del interés propio.

Espero que la jornada sea muy satisfactoria para los que asisten y que conjuntamente podamos seguir avanzando. Muchas gracias.

1º PONENCIA

LA COOPERACIÓN TRIANGULAR EN EL ACTUAL SISTEMA INTERNACIONAL. REFLEXIONES SOBRE EL DOCUMENTO DE BASE

CHRISTIAN FRERES

*Consultor de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España*

Buenos días a todos y todas, es un placer estar aquí, muchas gracias por la invitación y por permitirme firmar el documento de contexto, que no tiene muchas pretensiones, es simplemente una forma de plantear ideas para el debate y la reflexión.

Estoy totalmente de acuerdo con todo lo que ha dicho Fernando en su intervención, y especialmente con sus últimas palabras de contextualización de la cooperación. Yo creo que los que trabajamos en este campo de la cooperación y nos especializamos en ciertos ámbitos, olvidamos su volumen e importancia relativa, no tanto el potencial, que en el caso de la cooperación triangular reside en la capacidad de relacionarnos con el resto, y en nuestra capacidad de utilizarlo como palanca de cambio.

Quiero dejar claro que voy a hablar desde la perspectiva de un donante del Norte. Yo soy un consultor de la AECID, y por tanto evidentemente mi perspectiva es esa, aunque procure enfatizar y conocer las visiones de nuestros socios del Sur. Tenemos a Máximo Romero aquí para representar a la otra parte, y me consta que lo va a hacer muy bien. Es verdad que nos falta el otro vértice del triángulo, el del receptor, y es uno de los menos trabajados. Es una parte que olvidamos y eso que es el objeto de todas nuestras actuaciones, pero su voz es permanentemente relegada. La cooperación triangular busca algo que no existe, que es la creación de asociaciones horizontales para el desarrollo. Actualmente estamos lejos de esta aspiración, aunque hemos dado algunos pasos concretos en algunos casos.

Para empezar, terminológicamente no tenemos muy claros los conceptos, no sabemos cómo denominar al socio de renta media: donante emergente, socio pivote, etc. Espero que a lo largo del día de hoy podamos llegar a algún acuerdo y que Máximo nos señale cómo le gusta que se refieran a un país como México, que realiza acciones de cooperación triangular.

Querría repasar algunas de las ventajas y desventajas de esta modalidad de cooperación, algunos desafíos prácticos y, en concreto, su relación con la agenda de la eficacia. Por último, hablaré acerca de los retos que plantea para la cooperación española, tema este que abordaré en menor medida, pero que será complementado por Dolores Martín, que podrá aportar más sobre la visión práctica del día a día durante la mesa redonda posterior.

¿Por qué crece la cooperación triangular ahora, teniendo en cuenta que surge casi al mismo tiempo que la cooperación, aunque no la llamáramos así?

Yo creo que se está hablando cada vez más de cooperación triangular por varios motivos, y quiero descartar uno de esos motivos rápidamente: el que alude a la crisis, porque la cooperación triangular no surge por la crisis. De hecho, la hipótesis que yo tengo es que la crisis es una amenaza para las nuevas formas de cooperación, porque, haciendo un inciso, soy un poco pesimista sobre, por lo menos, el porvenir a corto plazo de la cooperación internacional.

Hay que tener en cuenta que los recortes presupuestarios en la ayuda internacional denotan que los donantes están replegándose, hay una falta de mirada sobre lo que puede ocurrir después de la crisis y me preocupa que las innovaciones que hemos visto en los últimos años, como la cooperación triangular, puedan sufrir como efecto de esto.

Después de este paréntesis, la respuesta a por qué crece ahora la cooperación triangular es porque se trata de una contestación al surgimiento de la cooperación Sur-Sur. Para mí no tiene sentido la cooperación triangular si no hablamos de la cooperación Sur-Sur; ese, para mí, es el contexto, y es una de sus razones de ser.

Hay mucha demanda de países de renta media solicitando colaboración en su cooperación Sur-Sur, y tenemos un marco normativo y un proceso como la Declaración de París, y especialmente la Agenda de Acción de Accra, donde los países del Sur lograron un avance importante, al menos simbólicamente, frente a lo que se estaba planteando.

Los intereses estratégicos a los que responde la cooperación triangular son claros, especialmente por parte de los dos donantes, el tradicional y el emergente, y espero que este no sea el motor principal o único de esta modalidad, sino que sea uno entre otros.

También me gustaría desmitificar la cooperación triangular, ya que es necesario valorar esta modalidad en su justa medida. Por ejemplo, la cooperación triangular, potencialmente, tiene

que conjugar lo mejor de la cooperación tradicional y la cooperación Sur-Sur, pero he visto personalmente ejemplos donde se saca lo peor de cada una. Ambos tipos de cooperación tienen virtudes y vicios, y no por unirlos automáticamente van a salir solo las virtudes, porque lamentablemente en la cooperación los vicios tienen más fuerza, y eso lo sé por mis años en el sector privado y público.

También se dice que este tipo de cooperación permite ampliar la cooperación Sur-Sur, y de hecho muchas de las demandas que llegan a los países del Norte vienen de actores que tienen en marcha operaciones Sur-Sur, y que necesitan fondos para la consecución de sus objetivos. En determinados momentos, se puede aportar esta financiación, pero desde la perspectiva de la cooperación española no nos interesa tener una multitud de pequeñas operaciones donde simplemente somos un banco, y un banco de microcréditos, no un gran banco, porque la fragmentación sí es un gran problema de los donantes: si aumentamos la fragmentación con la cooperación triangular no estaremos actuando correctamente. Pero el problema puede darse también para el donante del país de renta media, ya que su posición puede no ser la inicialmente deseable. Pero se está avanzando hacia marcos de asociación más amplios, se está experimentando con varios países para no plantear acciones puntuales, sino marcos estratégicos más amplios, y hacia ahí debemos ir.

Reducir costes, como ya se ha dicho, es un elemento especialmente interesante, pero en todo caso lo que tenemos que pensar es que el factor coste no puede ser el único, ni el motor que nos lleve a hacer cooperación triangular, sino que debemos sopesar distintos factores como la calidad o la sostenibilidad.

Otro de los valores añadidos de esta cooperación es que puede aumentar las capacidades de los socios estratégicos indirectamente, aunque no necesariamente. Hay que diseñar las operaciones concienzudamente para favorecer que se dé ese refuerzo de capacidades, y eso es una tarea de todas las partes.

Por último, se dice que esta es una modalidad que permite innovar y experimentar. Yo creo que ahí existen experiencias muy interesantes, como las de Timor Este, porque lo que se quiere es compartir experiencias de mujeres en situaciones de conflicto (Irlanda-Liberia-Timor Este), replicando experiencias bilaterales exitosas.

Respecto a los desafíos prácticos, me gustaría destacar que el reto principal es aprender a trabajar en asociaciones horizontales. Uno de los problemas de la cooperación internacional es que

tener el dinero a veces puede colocarte en una situación de superioridad con respecto al otro, mientras que en la cooperación triangular y la Sur-Sur, al menos a priori, nadie es superior a nadie. Pero incorporar esta mentalidad a nuestra manera de trabajar va a ser muy complicado, y es un reto importante. Creo que en América Latina la cooperación española sí tiene bastante facilidad para avanzar en esto, y ahí haría una mención especial al sistema de cooperación iberoamericana, donde se trabaja codo con codo con los países latinoamericanos. Ahí España es uno más, y a veces siendo el que más paga no es por ello tan dominante como sería en una relación normal de cooperación Norte-Sur.

Ya he señalado, respecto a los países receptores, el problema de la apropiación. El reto para ellos es exigir y no aceptar todo lo que te dan; 99 de cada 100 veces un país acepta las actuaciones propuestas por el Norte. Tenemos que apoyar que los receptores sean cada vez más exigentes, y aceptar después las consecuencias...

Otro problema que me gustaría comentar es el de la transparencia. Si la cooperación tradicional Norte-Sur ya tiene problemas de transparencia, la cooperación triangular y la Sur-Sur tienen bastantes más. El volumen que supone esta modalidad respecto a otras no se conoce, los datos no se publican y esto genera problemas de predictibilidad de la ayuda; los receptores deben saber con qué van a contar de forma que puedan diseñar sus estrategias a largo plazo.

Termino con algunas reflexiones breves sobre la cooperación española. Empezaré diciendo que tenemos un marco estratégico en el Plan Director que nos llama la atención para impulsar esta nueva modalidad. La AECID estimo que destina entre uno y dos millones de euros a cooperación triangular, y prácticamente todo dirigido a América Latina. Por tanto, estamos hablando de una cantidad bastante modesta, alrededor de un 1% de lo que se destina a América Latina desde su Dirección General en la Agencia.

No tenemos un marco de orientaciones que hable de estos temas metodológicos, de criterios, etc. Básicamente, hasta ahora, la Agencia ha ido experimentando principalmente con pequeñas intervenciones puntuales, desconectadas, aunque hay una apuesta en los últimos años en el sentido de avanzar hacia acuerdos marco amplios con algunos países con los que se quiere mantener un planteamiento más ambicioso. Nos falta sistematizar los resultados de las actuaciones que se han llevado a cabo hasta el momento. A mi modo de ver, este tema es una cuestión urgente, pero mientras tanto hay que experimentar, hay que potenciar esas asociaciones esta-

bles, hay que hacer más intercambios con otros donantes, como con Alemania, que está muy interesada en mantener relaciones estrechas con nosotros en este ámbito. Y también es interesante que promovamos un espacio europeo en materia de cooperación triangular, generando algún tipo de documento de orientaciones que también pudiera encauzar una visión europea en este ámbito.

Asimismo, es preciso buscar fórmulas para incorporar a otros actores de la cooperación española, como las ONGD, las comunidades autónomas, las universidades, etc., que también tienen, a mi modo de ver, un papel potencialmente muy interesante, ya que están más acostumbrados a formar asociaciones horizontales para el desarrollo.

Muchas gracias.

2ª PONENCIA

PERSPECTIVAS SOBRE COOPERACIÓN TRIANGULAR DESDE MÉXICO: NUEVOS MARCOS DE ASOCIACIÓN CON PAÍSES DE RENTA MEDIA

MÁXIMO ROMERO JIMÉNEZ

*Director general de Cooperación Técnica y Científica de la Secretaría
de Relaciones Exteriores de México*

Muy buenas tardes, quería comenzar agradeciendo al Dr. Manuel Gómez Galán, director general de CIDEAL, esta oportunidad de venir a platicar sobre estos temas que para mí son de gran interés. También mi agradecimiento a la cooperación española, a Fernando, a Christian y a otros amigos que veo en este taller.

En primer lugar, valoro muy positivamente la intervención de Christian, cada palabra, cada reflexión daba pie para el debate profundo y creo que los expertos que me han precedido son de mucha calidad y me ponen en una posición muy difícil porque hay poco que agregar. Además, creo que vamos a tener muchas coincidencias.

De entrada, quiero comenzar contestando a la pregunta sobre cómo desde mi país nos gustaría ser nombrados a la hora de referirse a nosotros como participantes de la cooperación triangular. Empezaré diciendo que México es un país dual en materia de cooperación, catalogado como de renta media. Creemos que en la cooperación somos un socio estratégico y tenemos una característica que nos hace especiales: como país dual, donante y receptor de cooperación, entendemos cómo piensa un país donante, ya que también lo somos, y por otro lado somos todavía receptores y entendemos también cómo piensan los receptores. Dada esta dualidad, nos gusta decir que somos "socios estratégicos". Ahora bien, si somos donantes, si somos cooperantes, si somos proveedores de ayuda, cualquiera que sea el camino, a México le viene bien.

El CAD realizó un informe en el que hablaba de donantes emergentes, relacionándolo con las economías emergentes. México no es que haya comenzado a llevar a cabo acciones de cooperación en los últimos años, si bien el auge o el reconocimiento va siendo mayor cuando estos países van logrando cotas de crecimiento mayores, cuando empiezan a crecer económicamente, a tener recursos que se traducen en una mayor presencia en el sistema internacional de cooperación. Sé que en ciertos foros internacionales ya se ha hablado sobre cómo queremos que nos denominen, ya que algunos países como Brasil se niegan a que se les llame donantes. En mi opinión, si inviertes anualmente 20 millones de dólares en cooperación, puedes llamarlo como quieras, no es lo más relevante...

La cooperación que hace México se lleva a cabo siguiendo distintas modalidades, y estas no van a ser sustituidas por la cooperación triangular. Por ejemplo, México tiene cooperación bilateral, hacemos cooperación regional, hacemos cooperación triangular y también tenemos cooperación multilateral, por eso creo que nos gusta decir que somos socios estratégicos y que con quienes cooperamos son socios estratégicos.

Yo sostengo que la cooperación no es estática, sino que evoluciona con el tiempo, y un ejemplo muy claro lo tenemos con la triangulación. Coincido con el planteamiento de Christian de que la cooperación triangular ya existía, solo que no se llamaba así. Efectivamente, tenemos muchos antecedentes, aunque es recientemente cuando adquiere este auge por la denominación de triangular, es más, recuerdo que hace tres años estaba en negociaciones con la USAID y mi contraparte, cuando le propuse la triangulación, me dijo: "¿qué es eso?, ¡eso no existe!". Y realmente cuando empezamos era un concepto que no era reconocido.

Pero la definición tradicional del CAD identifica a la triangulación como aquella que viene de un miembro del CAD, junto con, como lo expresan ellos: "other providers of international cooperation", y se va hacia un tercer país receptor, y de ahí viene el triangulo virtuoso. Aunque efectivamente la cooperación triangular es un concepto que hace referencia a algo trilateral, podemos tener múltiples actores dentro de la cooperación triangular, puede haber más de tres, o al menos ese es mi modo de entenderlo.

El CAD señala que sus miembros dan el apoyo financiero y técnico y los otros proveedores de la ayuda, no miembros del CAD, dan su experiencia, servicios y tecnologías a bajo precio, a favor de un tercer país. Esta es la doctrina tradicional de la cooperación triangular de acuerdo con el CAD, y no coincido con los anteriores ponentes que aceptan esta definición, ya que opino que la cooperación triangular no ha de ser vista únicamente como una asociación entre países de igual o menor desarrollo, con unas funciones preestablecidas. El modelo también acepta asociaciones entre, por ejemplo, Japón y España o México y Chile, que quieren hacer cooperación triangular hacia el beneficio de un tercer país.

Por tanto, yo creo que el concepto ha ido evolucionando. Por ejemplo, antes se entendía que el país desarrollado ponía dinero, y como decía Christian, a España no le gusta únicamente actuar como un banco, pero no solo a España, tampoco a los alemanes ni a los japoneses ni a ningún país. Pero ahora tenemos que tanto el país desarrollado como el de renta media pueden dar financiamiento y aportar recursos humanos. Se aceptan cambios en las modalidades y es por eso que la cooperación sigue evolucionando, no es estática. Yo creo que dentro de diez años lo que hoy estudiamos en cooperación será radicalmente diferente.

Para México la definición de cooperación triangular sería: "un mecanismo de asociación estratégica que basa su ejecución principalmente en la ampliación de capacidades a través del uso de recursos humanos, tecnológicos y financieros de una o más partes hacia otros que son receptores". Creo que es una definición justa, que permite acercar estos dos mundos de entendimiento. Para México, además, la cooperación triangular es un mecanismo que permite hacer más eficiente la cooperación, pero lo más importante es que además permite ampliar las potencialidades de la cooperación bilateral, como explicaré más adelante.

Las fortalezas de la cooperación triangular, identificadas a día de hoy, son:

- ▶ Permite replicar experiencias exitosas, así como poner al descubierto las buenas experiencias de cooperación bilateral.
- ▶ Reduce costos de transacción en pagos de transporte y honorarios.
- ▶ Recoge las principales fortalezas de cada socio, complementando la cooperación bilateral.

Respecto a las debilidades:

- ▶ Hay una clara incompatibilidad entre los periodos fiscales de los socios.
- ▶ Existen disparidades entre las capacidades institucionales de los oferentes (no hay catálogos de capacidades).
- ▶ Hay una clara falta de conocimiento, promoción e impulso de intervenciones triangulares, al igual que en la cooperación bilateral.
- ▶ La crisis económica amenaza a las nuevas formas de cooperación, como es el caso de la triangular, debido al escenario de reducción de la financiación disponible.
- ▶ Este es un ámbito de escaso conocimiento por parte de los receptores, y también de los socios; conocimiento sobre cómo podemos fortalecer esta modalidad, fortalecer la apropiación y el entendimiento en asociaciones horizontales.
- ▶ El lanzamiento de convocatorias entre donantes no es coincidente, no está coordinado, y es necesario armonizarlo.
- ▶ Es necesario realizar esfuerzos en materia de monitoreo, evaluación e impacto.
- ▶ No hay reglas ni principios aplicables a la cooperación triangular (quizás no sean necesarios nuevos principios, sino la aplicación de los principios derivados de la Declaración de París a la cooperación triangular).

La cooperación triangular viene a complementar la cooperación Norte-Sur, quedando en Accra claro el compromiso de apoyar la eficacia de las acciones de cooperación, sean estas Norte-Sur, Sur-Sur o triangulares. Se invita y se exhorta en la Agenda de Acción de Accra a que todos los países, sean miembros o no de la OCDE, integren estos principios en sus políticas de cooperación, y no solamente a los países sino a los organismos de la sociedad civil, a las ONGD, a las universidades, etc., no siendo una imposición, en opinión de México, e incorporando a estos nuevos actores en las discusiones que deben afectar a todos.

En Accra, al igual que en la cooperación triangular, no hay principios sino retos, y estos deben aplicarse para poder cumplir con los compromisos de los ODM y otras conferencias internacionales.

Desde México hacemos básicamente cooperación triangular con Japón, Alemania, España, Francia, Finlandia, Canadá y con todo el sistema de Naciones Unidas, fondos y agencias, en temas múltiples y diversos: protección ambiental, prevención de desastres, salud pública, agua y saneamiento, planificación de políticas públicas, acuicultura y pesca, etc. En su mayoría, nacen como una experiencia exitosa de cooperación bilateral, y es ahí donde también tiene una debilidad la triangulación, porque no necesita nacer como una buena experiencia de carácter bilateral, pero a pesar de que tratamos, desde México, de convencer a los donantes tradicionales de que utilicemos otros esquemas u otros programas, no están interesados a menos que conozcan efectivamente que el proyecto vale la pena.

Una de las diferencias entre la cooperación Norte-Sur y la Sur-Sur es que esta última está basada fundamentalmente en la ampliación de capacidades a través de las propias experiencias de política pública del país por medio de sus propios expertos, que vienen siendo sus propios funcionarios. Es más, si en una comisión mixta México-Guatemala me piden el programa "Oportunidades de Desarrollo Social", lo más seguro es que le pidamos a la secretaria en cargo (SEDESOL) que mande a una misión de expertos, funcionarios públicos, a que den una capacitación a Guatemala o El Salvador.

En la cooperación Norte-Sur no ocurre eso; cuando solicitamos ayuda a Alemania o a EEUU, ellos no mandan a su experto que trabaja en el departamento correspondiente, porque ellos, al igual que la Unión Europea, lo que hacen es aportar el dinero, el financiamiento, y se hace una licitación pública, siendo el despacho o la consultoría que reúna las características establecidas

quien reciba el contrato, y serán entonces sus expertos los que vayan y den la cooperación. Por tanto, este es un elemento diferenciador.

Los países que promovemos la cooperación Sur-Sur es una de las cuestiones que estamos ofreciendo, llevando los programas bilaterales más allá de lo que resulta posible con nuestros propios recursos. Necesitamos un socio que nos ayude a financiar intervenciones más amplias, pero, además, lo que tratamos es de convencer a los donantes bilaterales de que pueden contribuir a estas intervenciones desempeñando papeles más allá de los de simples bancos, aportando otras cuestiones aparte de la mera financiación.

Cuando eres un actor protagonista, cuando formas parte del CAD de la OCDE y asumes ciertos compromisos, como por ejemplo asignar el 0,7% del PIB a las acciones de cooperación, tu reto no es solo destinar recursos, sino gastarlos de manera efectiva, logrando un impacto y una visibilidad.

Ahora, entrando a debatir sobre las prácticas, sobre los modelos de cooperación triangular, se han dado cambios interesantes en los últimos años. La triangulación a través de organismos multilaterales y regionales está creciendo, siendo los dos países los que aceptan trabajar con estos organismos internacionales como el PNUD, ONUDI, etc.

Hablando de conceptos regionales, la cooperación en el marco de la SEIGB es una de las experiencias más interesantes, pero ya aquí no lo llamaría cooperación triangular sino regional. En la cooperación iberoamericana, muchos países se ponen de acuerdo para aportar recursos con un objetivo común, llevando a cabo acciones que benefician a todos, siendo este un elemento diferenciador respecto a la cooperación triangular.

Respecto a las asociaciones o alianzas público-privadas, México entiende que además de una conveniencia propia, esto responde a uno de los retos que derivan de Accra, que señala que estamos obligados a buscar asociaciones estratégicas con organismos de la sociedad civil y con organizaciones no gubernamentales, que son actores muy importantes. Por ejemplo, los EEUU ya no pueden direccionar sus flujos a México al estar dentro del tratado de libre comercio y ser un país de renta media, por lo que triangulan dándole los fondos a ONG que son las que ejecutan los programas de cooperación internacional en México; no es una relación Gobierno a Gobierno.

En la Cancillería mexicana, a partir de 2009, con la nueva Administración de Calderón, empezamos a incorporar estos compromisos de posibilidad de fomentar la cooperación triangular como un buen esquema, como una buena práctica. Por ejemplo, en 2009, en la comisión mixta México-Guatemala se hace referencia a fomentar la cooperación con costos compartidos, donde el país que manda los expertos establece que este paga los honorarios y el país que los recibe paga los viáticos, generándose al mismo tiempo costos y beneficios mutuos.

Pero más allá de ese concepto de beneficio mutuo, está el tema de la financiación. En algunas ocasiones no tienen por qué darse los costos compartidos, hay experiencias en las que un solo donante aporta todos los fondos, como con Cuba, Paraguay, etc. En otros casos, la posición es otra y no les conviene ponerse en una situación de inferioridad y no aceptan este concepto de costos no compartidos.

México y Uruguay ya tienen un acuerdo de asociación estratégica cuya redacción dice: "mediante el presente acuerdo se promoverá la cooperación internacional para el desarrollo que coadyuve al desarrollo de capacidades humanas y al fortalecimiento institucional en áreas identificadas como prioritarias para ambos países, así como de terceros países". Aceptando esto, el marco jurídico se está implementando y lo que falta es ese impulso político o de requerimiento para que se actúe finalmente.

Con Argentina tenemos una excelente relación y hemos renovado nuestra cooperación. En la última reunión de programación bianual acordamos "realizar acciones conjuntas de cooperación en beneficio de terceros países, concretándose próximamente los temas y los países a los que se ofrecerá la colaboración".

En la reunión del comité conjunto México-UE del pasado mes de noviembre [de 2009] llegamos a un acuerdo para, siendo un socio estratégico y teniendo un programa de cooperación en marcha con costos compartidos, iniciar una relación horizontal de cooperación para fomentar la diversificación de mercados. Ahora el gran reto es ir más allá, porque la relación ya existía y propusimos un esquema de triangulación avanzando en la identificación de áreas de trabajo de colaboración, aunque tiene sus dificultades.

Obviamente, lo primero que necesita una política de cooperación triangular es acotar el ámbito de aplicación, qué sectores son los que van a incidir en esta relación. A México le interesa, y lo

que hemos propuesto es que resultaría más fácil que la UE entrara en Centroamérica o América Latina si lo hiciera de la mano de México, por muy efectivo que seas en tu cooperación.

Japón es, sin duda, el modelo de cooperación más desarrollado a nivel triangular a día de hoy, y hay que reconocer que muy inteligentemente los japoneses, con mucha visión, afirmaban que su cooperación era Sur-Sur a pesar de ser un donante tradicional miembro del CAD. Ellos vendieron que eran Sur-Sur en muchos países latinoamericanos y fueron mejor aceptados en algunos de ellos, al tiempo que reducían algunos problemas relacionados con diferencias culturales. La asociación con México le permite a Japón un acercamiento a la región que no lograría por sí mismo. A este tipo de relación no se llamaba triangular hasta hace poco tiempo, pero ahora ya tenemos un apellido para nombrar esta forma de trabajo.

La cuantificación de la cooperación triangular es uno de los aspectos a mejorar, al igual que la de la cooperación Sur-Sur, siendo necesario crear registros de cooperación en este sentido, aunque la valorización de los costos compartidos es un tema complejo que requiere de fórmulas que ayuden a valorar las aportaciones de cada socio.

México hace visitas de identificación de una semana, que se concretan en un taller, del cual debe salir el documento de proyecto que en este punto será ya apoyado por los socios, en una relación de igual a igual en la que ambos *partners* deciden qué acciones implementar.

Con Alemania la mayor parte de la cooperación se dirige hacia África, y México trata de no focalizar totalmente la ayuda en este ámbito geográfico, ya que en América Latina y El Caribe hay países con las mismas necesidades de ayuda exterior para su desarrollo.

Imaginemos que yo soy El Salvador y quiero poner en marcha una intervención de cooperación triangular con Alemania, con España o con México: ¿cómo lo hago?, ¿me pongo en contacto con uno o con otro?, ¿a quién se lo presento?, ¿realizo la solicitud a la Embajada de México, de Alemania o de España?, ¿quizás a través de mi servicio diplomático puedo hacer que mis embajadas se pongan en contacto con los ministerios de exteriores de estos países?

La conclusión es que no hay reglas, no hay normas establecidas y los países no están por la labor de fomentarlas. La cooperación triangular por tanto nace de un impulso político, de una iniciativa en la cual yo me reúno con mi contraparte y le manifiesto que tengo interés en hacer una triangulación hacia ese país, siendo el reto principal qué aportamos. Pero como somos socios iguales no es posible imponer. Los donantes se han marcado que sea el país receptor el que mar-

que el camino, aplicando los principios de la Declaración de París. Pero qué hago yo para no imponer. En ciertos países te das cuenta de que hay una gran carencia de entendimiento en la presentación de programas, que si ya es un gran reto para la cooperación bilateral, imagínense para la triangular... Cómo le pides a un país que te diseñe y formule una intervención, que te presente un marco lógico o unos términos de referencia para un proyecto, sabiendo que ya ha sido identificado previamente y donde ha quedado claro qué le quieren pedir a este país y qué le quieren pedir al otro país... En este caso yo creo que la fórmula para esta modalidad de cooperación tiene que seguir otra lógica, no imposición, sino más bien pensar cómo vas a responder a esa agenda de intereses nacionales, y nuevamente "alineación", habrá que establecer mecanismos para que la ayuda vaya alineada, y este es un punto de partida muy interesante.

México ha avanzado muy claramente con España, cuya cooperación está muy bien posicionada en muchos países latinoamericanos. En los diálogos bilaterales de cooperación se ha incorporado la cooperación triangular en la agenda común, apostando por avanzar en esta modalidad de cooperación. Siguiendo esta fórmula, por cada euro que pone España, México pone otro euro en un fondo de fideicomiso para la triangulación, como figura jurídica que permite recibir recursos del extranjero complementándolos con recursos nacionales y creando un comité técnico conformado por ambos Gobiernos, y ahí se presentan las iniciativas que, si son aprobadas, se van financiando.

Esta es una buena metodología que incluye normas que llevan a tomar acuerdos con un sustento legal y un fondo de financiación específico, con un sistema de rendición de cuentas específico preestablecido, siendo este el punto de partida para nuevas iniciativas.

Con EEUU en estos momentos se conforma un grupo de trabajo entre ambos países, el cual también podrá proponer la ejecución de intervenciones de cooperación en otras zonas geográficas fuera de sus fronteras con el fin de responder a demandas de terceros países en los ámbitos de administración de emergencias.

México ve la cooperación triangular como un esfuerzo de armonización de la cooperación internacional. Por ejemplo, en el sector de los residuos sólidos hemos acumulado mucha experiencia, pero si nos centramos en este sector y queremos llevar nuestras experiencias a otros países, no vamos a poder con toda la tarea, esencialmente por la limitación de recursos. Desde luego queremos incidir en las capacidades de nuestros socios y aportar mejoras subiendo a un siguiente nivel y apoyando intervenciones regionales, ya que lo que le sirve a Guatemala le puede servir a toda la región. Con Alemania hay un proyecto triangular en marcha de México-

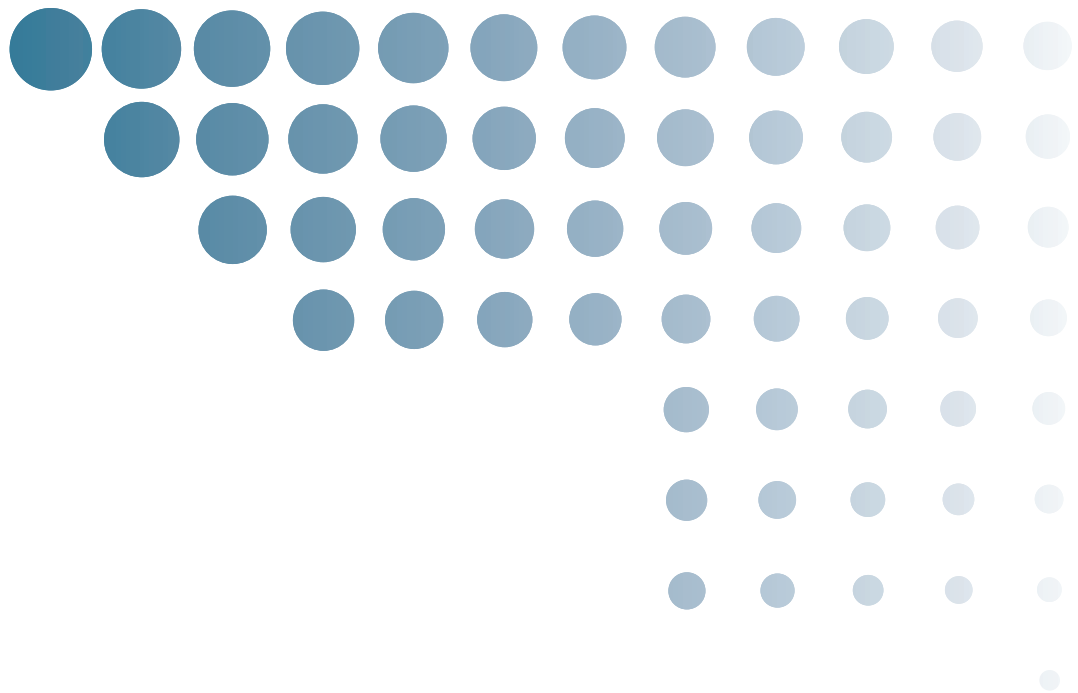
Alemania y la región centroamericana en su conjunto. Hay otros ejemplos en otros sectores y con otros países como Finlandia, Canadá, etc. Por tanto, puede haber varios actores que se dirijan a otros tantos actores en diferentes temáticas.

Para terminar, uno de los desafíos es si los ODM, la Declaración de París, la Agenda de Acción de Accra, etc., deben aplicarse a la cooperación triangular, y yo creo que sí. Aunque solo sea por una cuestión de orden, creo que necesariamente no deben aplicarse criterios diferentes a los de la cooperación bilateral. Ahora bien, estamos en un momento en el que hay que generar conocimiento sobre cómo vamos a planificar, gestionar y evaluar este tipo de cooperación, cómo la vamos a institucionalizar... Y con España hemos llegado al acuerdo de generar un manual de cooperación triangular que podamos mostrar a todos los actores interesados, de forma que si se sigue este formato, estas reglas, los dos países vamos a poder apoyar la cooperación triangular.

A eso en definitiva tenemos que ir. Les agradezco la atención y quedo a su disposición para cualquier pregunta o cuestión.

Muchas gracias.

RESEÑAS DE LOS AUTORES



RESEÑAS DE LOS AUTORES

Manuel Gómez Galán. Doctor en Derecho, especializado en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. Postgraduado en Comunidad Europea (Universidad de Lovaina) y en Sociología del Desarrollo. Experto en cooperación, coordinador de programas en América Latina, África y Oriente Próximo y consultor de diversos organismos internacionales. Director de cursos de postgrado sobre cooperación para el desarrollo y profesor de cooperación internacional en diversas universidades españolas y extranjeras. Asesor de la Comisión Europea durante diez años. Ha sido Vocal Experto en el Consejo de Cooperación para el Desarrollo de España. Ha publicado numerosos libros y artículos sobre cooperación internacional y relaciones internacionales. Es director general de la Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación.

Bruno Ayllón Pino. Doctor en Ciencia Política, especializado en Relaciones Internacionales. Realizó sus estudios de post-doctorado en la Universidad de Sao Paulo, Brasil. Ha desempeñado diferentes actividades de consultoría y asistencia técnica para la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Oficina Técnica de Cooperación de la AECID en Brasil, la Fundación Cultural Hispano-Brasileña, la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) y Telefónica Internacional. Es docente, investigador y consultor habitual del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid en áreas vinculadas a la cooperación internacional para el desarrollo, la cooperación Sur-Sur y triangular y la capacitación de funcionarios públicos.

Miguel Albarrán Calvo. Licenciado en Sociología por la Universidad de Salamanca. Coordinador y docente en diferentes másteres y cursos de postgrado en universidades españolas, posee experiencia de investigación aplicada en cooperación internacional al desarrollo y nuevas modalidades de cooperación. Está especializado en la ejecución de proyectos de sensibilización y educación para el desarrollo y ha trabajado como consultor socio-ambiental e investigador de estudios de mercado y opinión. Actualmente es coordinador de Formación de la Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación.

Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación

C/ Blasco de Garay, 94

28003 Madrid

Tel.: (34) 91 553 84 88

Fax: (34) 91 598 51 80

cideal@cideal.org

www.cideal.org



Con la colaboración de:

