

José Antonio Alonso, Pablo Aguirre
y Guillermo Santander



La cooperación triangular
española en América Latina:
un análisis de dos experiencias de interés

LA COOPERACIÓN TRIANGULAR ESPAÑOLA EN AMÉRICA LATINA:

Un análisis de dos experiencias de interés

**José Antonio Alonso
Pablo Aguirre
Guillermo Santander**

Estos materiales están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

Los trabajos son responsabilidad de los autores y su contenido no representa necesariamente la opinión de la Fundación Carolina o de su Consejo Editorial.

Están disponibles en la siguiente dirección:
<http://www.fundacioncarolina.es>

Primera edición, octubre de 2011

© Fundación Carolina - CeALCI

C/ General Rodrigo, 6 - 1.ª planta

Edificio Germania

28003 Madrid

www.fundacioncarolina.es

informacion@fundacioncarolina.es

© Instituto Complutense de Estudios Internacionales ICEI

Finca Más Ferré. Somosaguas

28223 Pozuelo de Alarcón (Madrid)

www.ucm.es/info/icei

Foto de cubierta: Ignacio Suárez

Diseño de la cubierta: Alfonso Gamó

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España

Printed and made in Spain

ISSN: 1885-866-X

Depósito legal: M-28.670-2010

Impreso en papel reciclado

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
1. INTRODUCCIÓN	11
2. BREVE RECORRIDO HISTÓRICO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR.....	13
3. EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR	19
3.1. Naciones Unidas	19
3.2. El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE	22
3.3. La Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)	23
4. COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR: UN ANÁLISIS DESDE LA NUEVA ARQUITECTURA DE LA AYUDA	25
4.1. Factores explicativos de la relevancia de la cooperación Sur-Sur.	25
4.2. Significación de la cooperación Sur-Sur.	33
4.3. Una nota sobre la cooperación triangular	35
5. PANORAMA INTERNACIONAL DE LA COOPERACIÓN TRIANGULAR: MODALIDADES, EXPERIENCIAS Y ACTORES MÁS RELEVANTES	37
5.1. Modalidades de cooperación triangular y experiencias de interés	37
5.2. Los donantes tradicionales y el impulso de la cooperación triangular: el papel destacado de Japón y Alemania	44
6. LA COOPERACIÓN TRIANGULAR ESPAÑOLA EN AMÉRICA LATINA.....	55
6.1. Implicaciones estratégicas para la cooperación española	55
6.2. La cooperación triangular en el marco normativo de la cooperación española	61
6.3. La articulación de la cooperación triangular	64
7. UNA EXPERIENCIA DE COOPERACIÓN TRIANGULAR ENTRE ARGENTINA, ESPAÑA Y GUATEMALA: EL PROGRAMA PRO HUERTA	73
7.1. La cooperación triangular en el marco de las relaciones entre España y Argentina	73
7.2. Rasgos fundamentales del programa Pro Huerta-Guatemala	74
7.3. La apropiación y liderazgo del socio receptor	78
7.4. Intercambio de conocimientos y desarrollo de capacidades	83
7.5. La presencia de dos donantes: implicaciones y principales efectos	85
7.6. Balance y conclusiones	87

8. COOPERACIÓN TRIANGULAR ENTRE ESPAÑA, CHILE Y PARAGUAY EN EL ÁMBITO DEL FORTALECIMIENTO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	89
8.1. Contexto en el que surge la iniciativa	89
8.2. Rasgos principales del proyecto triangular	93
8.3. Apropiación y liderazgo de Paraguay	98
8.4. Desarrollo de capacidades	102
8.5. Comportamiento de los actores	103
8.6. Otros elementos de interés identificativo	104
8.7. Reflexiones finales	106
9. REFLEXIONES Y ENSEÑANZAS DE LAS EXPERIENCIAS ANALIZADAS.	111
10. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA	115
BIBLIOGRAFÍA	121
ANEXOS	127

RELACIÓN DE AUTORES

José Antonio Alonso Rodríguez

Doctor en Ciencias Económicas y Catedrático de Economía Aplicada. Director del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), es miembro del Committee for Development Policy del ECOSOC de Naciones Unidas y del Consejo de Cooperación para el Desarrollo. Es diplomado en Desarrollo por la CEPAL y diplomado en Econometría Superior por el Banco de España. Fue director de Cooperación Económica del Instituto de Cooperación Iberoamericana, vicerrector de Ordenación Académica de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, secretario de Redacción de la *Revista de Economía* y Codirector del *Magíster en Estudios Iberoamericanos*. Ha trabajado como consultor o investigador para diversos organismos públicos nacionales (ICEX, Ministerio de Economía, Ministerio de Asuntos Exteriores) y diferentes organismos internacionales (CEPAL, ILPES, BID, ONUDI, SIDA y Comisión Europea). Actualmente es director del *Magister en Desarrollo y Ayuda Internacional* y del *Máster en Género y Desarrollo*, ambos títulos propios de la Universidad Complutense; es vocal experto del Consejo de Cooperación para el Desarrollo, director de la revista *Principios. Estudios de Economía Política* y forma parte de los Consejos de Redacción de las revistas *Información Comercial Española*, *Economistas*, *Documentación Social*, *The European Journal of Development Research*, *Bulletin of American Research* y *Revista de Globalización, Competitividad y Gobernabilidad de Georgetown*.

Pablo Aguirre Carmona

Investigador del Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Es licenciado en Física por la Universidad de las Islas Baleares y Máster en Desarrollo y Ayuda Internacional por el Instituto Complutense de Estudios Internacionales. Líneas de investigación: cooperación Sur-Sur; arquitectura de la ayuda; coherencia de políticas para el desarrollo. Ha participado en la elaboración del *II Plan Director de la Cooperación Gallega (2010-2013)* y en el estudio *Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD. Lecciones para el caso español* financiado por la Fundación Carolina. Dispone de una amplia experiencia en la gestión de proyectos en terreno y ha impartido clases en diversos cursos de postgrado organizados por instituciones como la Universidad Complutense de Madrid (UCM), la Escuela Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Guillermo Santander Campos

Investigador del Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Es sociólogo, politólogo, máster en Desarrollo y Ayu-

da Internacional y máster oficial en Relaciones Internacionales (UCM). Líneas de investigación: cooperación Sur-Sur; arquitectura de la ayuda; cooperación descentralizada; cooperación multilateral. Ha participado como investigador en la elaboración del diagnóstico de la AOD española en el sector educación por encargo de la AECID; en la elaboración de la *Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo*; y en la *Estrategia de Cooperación Multilateral al Desarrollo* de la Generalitat de Catalunya. Ha colaborado con otras entidades como CIDEAL, la Federación Madrileña de ONGD (FONGDCAM), CEIPAZ, el Observatorio de la Cooperación Descentralizada (OCD) y la *Plataforma 2015 y más*. Ha impartido clases en distintos cursos de postgrado organizados por la Universidad Complutense de Madrid, la Universidad Autónoma de Madrid, la Escuela Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

PRESENTACIÓN

Ignacio Suárez Fernández-Coronado*

Las transformaciones que la agenda internacional de desarrollo viene experimentando en los últimos años han sido uno de los principales focos de interés desde la perspectiva de las políticas de cooperación. En un contexto de cambios en las relaciones de poder y de incorporación de nuevos actores al sistema, cobran progresiva importancia nuevos paradigmas que abanderan concepciones distintas en torno a cuál debe ser el modelo de desarrollo y el papel de las políticas de cooperación.

La irrupción de los llamados donantes emergentes constituye uno de los factores que ha tenido mayor incidencia en este proceso. Progresivamente, una serie de países con un creciente potencial económico se han incorporado a la escena internacional alentados por la búsqueda de una mayor proyección exterior, la promoción de sus propias concepciones sobre el desarrollo o la apertura de nuevos mercados. Estos actores emergentes también se han convertido en operadores de la cooperación para el desarrollo –sin perder su condición de países receptores– incrementando exponencialmente su presencia en el sistema internacional.

La nueva realidad ha resultado en un marco propicio para que modalidades de cooperación distintas a las que vienen siendo utilizadas con mayor asiduidad por parte de los donantes adquieran una mayor relevancia. Junto a los tradicionales modelos de cooperación Norte-Sur, han cobrado auge esquemas que tienen como protagonistas a los propios actores del llamado

sur, al tiempo que se abren nuevos espacios de concertación con vocación de conciliar los intereses y necesidades de donantes tradicionales, donantes emergentes y países receptores de ayuda. En este contexto, la cooperación Sur-Sur ha resurgido con fuerza y la cooperación triangular viene creciendo en importancia. Desde sus particularidades, sendas modalidades se adaptan bien a la realidad de los distintos actores implicados y presentan un potencial considerable para la provisión de una cooperación para el desarrollo de mayor eficacia e impacto.

Este conjunto de dinámicas ha estado muy presente en América Latina. En términos generales, la región se ha visto afectada por los cambios en la asignación geográfica de la ayuda a los que ha dado lugar la nueva realidad de la agenda de desarrollo. El creciente interés de la comunidad de donantes hacia los países que presentan peores indicadores de desarrollo socioeconómico ha traído como consecuencia una menor atención de la cooperación internacional hacia los países de renta media. Las consecuencias de esta tendencia se han hecho notar de manera particular en la región latinoamericana, donde la práctica totalidad de Estados son considerados parte de dicha categoría.

El hecho de que varios de los países que han adquirido la condición de donantes emergentes pertenezcan a la región latinoamericana ha sido otro factor destacable. Pese a que la magnitud de sus iniciativas de cooperación es aún modesta, re-

* Responsable del Programa de Eficacia de la Ayuda. CeALCI-Fundación Carolina.

sulta igualmente cierto que la cooperación Sur-Sur ha adquirido un peso considerable en la región, reafirmandose la apuesta por una modalidad que en el caso de América Latina dispone de un considerable historial y ofrece una experiencia notable.

Tanto desde América Latina como por parte de ciertos donantes se ha venido poniendo de manifiesto la importancia de mantener el esfuerzo de la cooperación internacional hacia los países de renta media. La existencia de importantes bolsas de pobreza y de altos índices de desigualdad y exclusión social, sigue requiriendo la contribución de los donantes para evitar, entre otros aspectos, que se pongan en riesgo los avances conseguidos hasta la fecha.

Ante esta realidad, la cooperación triangular se perfila como una modalidad con gran potencial para propiciar la concertación Norte-Sur en iniciativas de desarrollo, pudiendo contribuir a dar una respuesta eficaz a los desafíos específicos en materia de desarrollo existentes en regiones como la latinoamericana. En esta línea se inscribe el impulso y la participación de España en iniciativas de cooperación triangular, que pese a su juventud –sus orígenes se remontan al año 2005– vienen creciendo en importancia a lo largo de los últimos años.

En el contexto descrito se enmarca el presente estudio, llevado a cabo por un equipo del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) de la Universidad Complutense de Madrid con el apoyo de la Fundación Carolina. A lo largo de las siguientes páginas, se analizan las principales características de la cooperación triangular y se hace un repaso del marco histórico e ins-

titucional en el que esta se inserta en el contexto de la nueva arquitectura de la ayuda, analizándose con detalle la cooperación triangular española en América Latina y profundizando sobre dos experiencias concretas en las que participa España.

En cualquier caso, el carácter novedoso de esta modalidad de cooperación invita a adoptar las debidas cautelas a la hora de extraer conclusiones. El valor añadido de este estudio radica, en buena medida, en el hecho de abordar una temática poco estudiada sobre la que existe escasa literatura, pretendiendo por tanto arrojar luz sobre una realidad en evolución que se espera cobre mayor importancia a lo largo de los próximos años. Cabe destacar igualmente la oportunidad y pertinencia de este estudio, que en última instancia aspira a aportar insumos a los debates internacionales en curso, uno de cuyos referentes clave es el IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (Busan, Corea del Sur, 29 de noviembre-1 de diciembre de 2011).

La tarea no es fácil. Pero de igual manera que plantea importantes desafíos, las transformaciones en la agenda internacional de desarrollo constituyen una oportunidad para aprovechar el potencial que ofrece la región latinoamericana a la hora de traducir en la práctica los nuevos consensos internacionales. En este contexto, la cooperación triangular puede contribuir a identificar posibles sinergias que permitan la articulación complementaria de la cooperación Sur-Sur con la tradicional cooperación Norte-Sur, contribuyendo a la construcción de un sistema internacional de cooperación para el desarrollo más legítimo y representativo.

1. INTRODUCCIÓN

La cooperación triangular constituye un componente novedoso con relevantes potencialidades para el sistema internacional de ayuda y, de forma concreta, para la cooperación española. Además de constituirse como un instrumento mediante el que impulsar la cooperación Sur-Sur, de creciente interés en la nueva arquitectura de la ayuda, le otorga a la cooperación española claras oportunidades para dar contenido práctico a la agenda con los países de renta media y, específicamente, con América Latina. Conocedora de estas implicaciones, España comenzó a poner en marcha esquemas triangulares de cooperación a partir de 2005, cuya actividad se ha focalizado en países latinoamericanos.

Sin embargo, no existen hasta la fecha estudios que hayan analizado estas intervenciones y sus implicaciones. El presente trabajo, partiendo del estudio sobre el terreno de dos experiencias concretas, pretende contribuir a mitigar dicho vacío y derivar un conjunto de enseñanzas y orientaciones que puedan ser de utilidad para la práctica futura de la cooperación triangular española. Uno de los proyectos analizados es el que llevan a cabo España, Argentina y Guatemala en materia de seguridad alimentaria, mientras que el otro cuenta con la participación de España, Chile y Paraguay, y se centra en el fortalecimiento del sector público. Aunque limitada de partida por la escasez de experiencias existentes, la selección de las iniciativas se llevó a cabo a partir de criterios como su dimensión y recorrido alcanzados.

Por otra parte, a la hora de someter a estudio a la cooperación triangular conviene

advertir que, producto de su reciente emergencia, no existe aún un consenso internacional respecto a su definición y tipologías, así como subsisten distintas caracterizaciones para los actores que en ella concurren. Sin pretender en ningún caso adentrarse en este debate, parece obligado aclarar qué se entenderá aquí por cooperación triangular y cómo se denominará a los socios implicados. Respecto a lo primero, los análisis y reflexiones realizadas y los estudios de caso abordados se referirán, salvo donde se especifique algo distinto, a aquella cooperación triangular configurada a partir de la participación de un país desarrollado y dos países en desarrollo. Respecto a lo segundo, se ha optado por denominar *donante tradicional* al país desarrollado, *socio oferente* al país en desarrollo que actúa como donante y *socio receptor* al país en desarrollo que participa como destinatario último de la intervención. Ello sin ser óbice para que, en determinados casos, se utilice el término *donantes* para aludir conjuntamente al donante tradicional y al socio oferente.

Con el propósito arriba señalado, el estudio se compone de diez capítulos. Tras esta introducción, que conforma el primer capítulo, el segundo capítulo realiza un repaso a la evolución histórica de la cooperación Sur-Sur y triangular, recorriendo los principales eventos que han marcado su devenir hasta la actualidad. El tercer capítulo aborda el marco institucional de la cooperación Sur-Sur y triangular, presentando a los organismos e instituciones que se están mostrando más relevantes en el impulso a esta modalidad en el contexto internacional. El cuarto capítulo estudia la cooperación Sur-Sur y triangular desde la

óptica de la nueva arquitectura de la ayuda, poniéndola en relación con los cambios en curso en el sistema internacional de cooperación y analizando sus implicaciones. En el quinto capítulo se presenta un panorama internacional de la cooperación triangular, atendiendo a las principales modalidades y experiencias registradas, así como analizando el papel desempeñado por otros donantes destacados como Japón y Alemania. El sexto capítulo se centra en la cooperación triangular impulsada por España en América Latina, con especial atención a las implicaciones estratégicas que esta modalidad presenta para el trabajo de la cooperación española en la región, al marco normativo existente, a las experiencias registradas y a los principales socios de trabajo. Los capítulos siete y ocho recogen los dos estudios de caso mencionados, mientras que el noveno capítulo se dedica a realizar algunas reflexiones y a sistematizar las enseñanzas que parecen derivarse de ellos. Por último, el décimo capítulo establece una serie de conclusiones elaboradas a partir del análisis precedente, así como recoge un conjunto de recomendaciones para la cooperación española.

Finalmente, la elaboración de este estudio no habría sido posible sin la colaboración de diversas instituciones y personas a las que los autores quieren expresar su agradecimiento. En primer lugar, hemos de destacar el apoyo ofrecido por el Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) de la Fundación Carolina y, de forma particular, a Ignacio Suárez, por su permanente colaboración y atención en las tareas de interlocución. En segundo lugar, queremos hacer llegar un

especial agradecimiento a Christian Freres, cuyas reflexiones y comentarios resultaron muy valiosos tanto en la fase de diseño del estudio como a lo largo del proceso de elaboración. En tercer lugar, el agradecimiento es extensivo a las OTC de Guatemala y Paraguay, especialmente a Manolo De la Cruz y Óscar Muñoz, por la atención y apoyo ofrecidos para la preparación de los viajes a terreno. Por último, agradecemos muy sinceramente el tiempo que nos dedicaron todas las personas que fueron entrevistadas durante la elaboración de este estudio, cuyas opiniones y reflexiones resultaron, sin duda, de especial relevancia para su resultado final.

2. BREVE RECORRIDO HISTÓRICO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR¹

El sistema tradicional de cooperación al desarrollo se ha articulado desde sus orígenes a través de un planteamiento Norte-Sur, entendido como un esquema vertical y unidireccional de relaciones, mediante el que los países desarrollados otorgan ayuda a los países en desarrollo. No obstante, junto a este esquema tradicional emerge a finales de los años setenta la cooperación Sur-Sur, caracterizada por el establecimiento de lazos cooperativos entre los propios países en desarrollo.

La cooperación Sur-Sur tiene sus orígenes más remotos en la Conferencia de Bandung (1955) celebrada en el contexto del proceso de descolonización, con el Surgimiento del Movimiento de Países no Alineados (1961), la creación de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 1964) y la constitución del G77 (1964), acontecimientos que están en la base de un incipiente y pionero esfuerzo asociativo entre países en desarrollo. Sin embargo, no será hasta la década de los setenta cuando estos países comiencen a concretar esas intenciones en acuerdos específicos de cooperación. Aunque dentro del sistema de Naciones Unidas ya existía un Grupo de Trabajo sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) desde 1972, será en 1974 cuando este sistema comience a dotarse de una cierta estructura institucional para la gestión de esta modalidad de cooperación, creándose ese año la Unidad Especial para la Cooperación Sur-Sur.

En cualquier caso, un hito clave para la cooperación Sur-Sur es la aprobación en 1978 del *Plan de Acción de Buenos Aires* como resultado de la Conferencia de Naciones Unidas sobre CTPD celebrada en la capital argentina. Firmado por 138 Estados, el *Plan de Acción de Buenos Aires* trata de promover la CTPD, poniendo el énfasis en la importancia creciente de la cooperación Sur-Sur en el contexto de las relaciones políticas y económicas internacionales del momento, incidiendo en aspectos como el respeto a la soberanía nacional, la no injerencia en los asuntos domésticos o la igualdad de derechos, y estableciendo un conjunto de objetivos y de medidas a tomar tanto en el ámbito nacional como subregional y regional (cuadro 1).

Los años ochenta se iniciaron con nuevos impulsos para la cooperación Sur-Sur, también desde el marco de Naciones Unidas, como la aprobación del *Plan de Acción de Caracas sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo* (CEPD) (1981) del G77 y la creación del Fondo Fiduciario Pérez-Guerrero para la Cooperación Técnica y Económica entre Países en Desarrollo (1983). Sin embargo, el estallido de la crisis de la deuda en 1982 supuso una clara obstaculización de las relaciones cooperativas entre los países en desarrollo a lo largo de esta década. Así, debido a las dificultades internas que debían afrontar la mayoría de los países en desarrollo, se asistió a un considerable estancamiento de la cooperación Sur-Sur

¹ Parte de este epígrafe es una actualización y ampliación de lo recogido en Santander, G. (2011). "La cooperación Sur-Sur: experiencias de interés e implicaciones para el sistema internacional de ayuda" en *Cooperación Internacional y Desarrollo*, Revista Sistema, nº 220, enero de 2011, Madrid.

CUADRO 1. Objetivos y medidas recomendadas en el Plan de Acción de Buenos Aires (1978)

Entre los principales objetivos señalados por el Plan de Acción de Buenos Aires figuran:

- Fomentar la capacidad de los países en desarrollo de valerse por medios propios.
- Intercambiar experiencias y desarrollar capacidades complementarias.
- Identificar y analizar los principales problemas y formular estrategias al respecto.
- Aumentar el volumen, calidad y eficacia de la cooperación internacional.
- Crear nuevos conocimientos para enfrentarse a los problemas del desarrollo.
- Lograr una mayor participación de los países en desarrollo en las actividades económicas internacionales.

Para lograr estos objetivos, el Plan de Acción de Buenos Aires propone impulsar medidas tales como:

- La identificación por parte de cada país en desarrollo de su potencial en materia de cooperación técnica, a partir de una evaluación previa de su experiencia.
- La adopción de políticas y normas favorables a la cooperación técnica entre países en desarrollo.
- El fortalecimiento de los sistemas de información en materia de cooperación técnica entre países en desarrollo en los ámbitos nacional, subregional y regional.
- La mejora de las instituciones existentes, a través de una colaboración que refuerce las capacidades mutuas compartiendo el trabajo y las experiencias
- El fortalecimiento de las instituciones subregionales y regionales.

Fuente: Plan de Acción de Buenos Aires. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo, Buenos Aires, 30 de agosto a 12 de septiembre de 1978.

que afectó de forma especial a América Latina².

No obstante, desde inicios de la década de los noventa se perfiló un nuevo contexto internacional al que trató de adaptarse la cooperación Sur-Sur con la elaboración del documento *Nuevas Orientaciones para la CTPD* en 1996³. Este documento, elaborado por el Comité de Alto Nivel para la CTPD

de Naciones Unidas, pretendía dotar de un carácter más estratégico a la cooperación Sur-Sur incorporando cuestiones prioritarias como las relativas al comercio, las inversiones, el tratamiento de la deuda o el medio ambiente, así como señala la necesidad de impulsar la cooperación triangular (cuadro 2). Además, también en 1996 se constituyó el Fondo Fiduciario de Cooperación Sur-Sur, orientado a la mo-

² SEGIB (2008), *II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*. Secretaría General Iberoamericana, Madrid, disponible en <http://segib.org/publicaciones/2008/11/14/estudios-segib-n-3-ii-informe-de-la-cooperacin-Sur-Sur-en-iberoamrica/>

³ Naciones Unidas (1995). *Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo. Nuevas Orientaciones de la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo*. TCDC/9/3, Nueva York, 1995.

CUADRO 2. Las Nuevas Orientaciones para la CTPD (1996): principales propuestas

- Lograr una integración operacional más estrecha entre la CTPD y la CEPD.
- Identificar países clave que actúen como catalizadores de la CTPD.
- Recopilar información sobre proyectos exitosos y utilizar la Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur del PNUD para la transferencia de experiencias.
- Formular estrategias diferenciadas según los distintos niveles de desarrollo y de integración en la economía mundial que presentan los países en desarrollo.
- Promocionar acuerdos de cooperación triangular con participación de donantes del Norte. En este sentido, se señala que la cooperación triangular puede contribuir de manera significativa en la realización de los objetivos de la CTPD, y que es preciso:
 - Documentar los acuerdos de cooperación triangular que hayan resultado exitosos.
 - Explorar acuerdos de financiación triangular como forma de aumentar los recursos para promover la CTPD.

Fuente: *Nuevas Orientaciones de la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo*. Comité de Alto Nivel encargado de examinar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo. Nueva York, 30 de mayo a 2 de junio de 1995.

vilización de recursos financieros en beneficio de intervenciones desarrolladas bajo este esquema de cooperación, y en 1998 se celebró en Okinawa (Japón) una Conferencia sobre Cooperación Sur-Sur que reunió a 15 países activos en este ámbito con el fin de intercambiar experiencias y examinar nuevos enfoques y procedimientos en la materia.

A partir de los años dos mil, tuvieron lugar nuevas cumbres y conferencias en cuyas declaraciones finales se ha tratado de apoyar y fomentar la cooperación Sur-Sur y triangular. Por un lado, el G77 ha organizado diversas Conferencias de Alto Nivel, respaldando e impulsando las iniciativas de cooperación entre países en desarrollo. En este marco han tenido lugar las denominadas *Cumbres del Sur*, habiéndose cele-

brado la primera de ellas en Marrakech (2003) y la segunda en Doha (2005). Por otra parte, la relevancia de la cooperación Sur-Sur ha sido reconocida en alguno de los principales consensos gestados en los últimos años en el contexto de la nueva agenda de desarrollo. En primer lugar, en marzo de 2002 el Consenso de Monterrey sobre Financiación del Desarrollo (2002) señaló la necesidad de fortalecer la cooperación Sur-Sur y triangular como instrumentos para la prestación de asistencia y con el fin de facilitar el intercambio de estrategias y experiencias exitosas⁴. En segundo lugar, en septiembre de 2008 el Programa de Acción de Accra (2008), que emanó del III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, reconoció el papel de las contribuciones realizadas como donantes por los países de renta media, resaltando las

⁴ Naciones Unidas (2002). *Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*.

particularidades e importancia de la cooperación Sur-Sur y alentando a un mayor impulso de la cooperación triangular⁵. Del mismo modo, el Programa de Acción de Accra incidió en la necesidad de que la cooperación Sur-Sur se base en los principios de no injerencia, igualdad e independencia de los países, a la vez que aludió a la necesidad de que esta modalidad incorpore las directrices de la Declaración de París. Por último, en diciembre de 2008, la Declaración de Doha, que reafirmaba y daba continuidad al Consenso de Monterrey sobre financiación para el desarrollo, destacó la fuente adicional de recursos que significa la cooperación Sur-Sur y triangular, reconoció sus particularidades en función de la existencia de experiencias y objetivos compartidos y resaltó el papel de los países de ingreso medio⁶.

Junto a ello hay que añadir el impulso que para la cooperación Sur-Sur y triangular significó el denominado Proceso de Heiligendamm, iniciado en 2007 a raíz de la cumbre celebrada por el G8 en dicha ciudad alemana. Se trata de un proceso que pretende intensificar el diálogo y cooperación entre el G8, compuesto por los siete países más ricos y Rusia, y el denominado G5, que aglutina a cinco países emergentes: Brasil, China, India, México y Sudáfrica. El informe final sobre el Proceso de Heiligendamm se presentó en 2009 en la cumbre del G8 celebrada en L'Aqui-

la (Italia), dedicándole un apartado específico a la cuestión del desarrollo con especial atención a África en el que se reconoce la relevancia de la cooperación Sur-Sur y triangular. Por un lado, el documento señala la necesidad de mejorar la calidad y eficacia de la cooperación para el desarrollo, incluyendo explícitamente a la cooperación Sur-Sur y comprometiéndose con la aplicación del Programa de Acción de Accra en la ayuda desplegada a través de esta modalidad. Por otro lado, pone en valor el papel que la cooperación triangular puede desempeñar como vehículo para el fortalecimiento de las sinergias entre la cooperación Norte-Sur y la cooperación Sur-Sur, acordando llevar a cabo una cooperación triangular eficaz, conforme a las capacidades nacionales y poniendo especial énfasis en aspectos como la apropiación, la armonización y la coordinación entre los actores⁷.

A finales de 2009 tuvo lugar la Conferencia de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur en Nairobi (Kenia) con la finalidad de examinar los treinta años transcurridos desde el Plan de Acción de Buenos Aires⁸. El documento resultante de este encuentro llamó a los países en desarrollo a continuar e intensificar sus relaciones de cooperación Sur-Sur, así como alentó a los países desarrollados a seguir explorando esquemas triangulares. Además, el Documento de Nairobi incidió en

⁵ OCDE (2008). *Programa de Acción de Accra*. III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, París.

⁶ Naciones Unidas (2008). *Declaración de Doha sobre financiación para el desarrollo*.

⁷ G8 (2009). *Concluding Report of the Heiligendamm Process*. Cumbre de L'Aquila, Italia, 8-10 de julio de 2009.

⁸ Naciones Unidas (2009). *Promoción de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo: una perspectiva de 30 años*. Informe del Secretario General, Octubre de 2009, Nueva York.

la necesidad de que los países en desarrollo mejoren sus sistemas nacionales de información, evalúen la calidad e impacto de las acciones de cooperación Sur-Sur y triangular, y difundan y compartan sus experiencias y lecciones aprendidas⁹.

Un hecho relevante ocurrido en 2009 fue la creación del *Task Team* sobre cooperación Sur-Sur en el seno del Grupo de Trabajo del CAD sobre Eficacia de la Ayuda, cuyos trabajos estuvieron en la base de la celebración, en marzo de 2010, del *Evento de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur y Desarrollo de Capacidades* en Bogotá. De este evento emanó el Informe de Bogotá, en el que, entre otras cuestiones, se incide en la necesidad de otorgar más voz de los países del Sur, de mejorar los sistemas de información y de impulsar la cooperación triangular desde las ventajas comparativas que cada actor puede

aportar, así como se prevé la puesta en marcha de mecanismos de acción orientados al IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda de Busan en 2011¹⁰.

Por último, en noviembre de 2010 la cooperación Sur-Sur y triangular recibió un importante impulso en la cumbre del G20 celebrada en Seúl. El denominado Consenso de Seúl y el Plan de Acción Multianual de Desarrollo que derivaron de esta cumbre reconocieron la importancia de la cooperación Sur-Sur y triangular en diversos ámbitos, concediéndole especial importancia a las potencialidades que estas modalidades tienen para el intercambio de conocimientos, por lo que alentaron a las organizaciones internacionales Naciones Unidas, Banco Mundial, OCDE y Bancos Regionales de Desarrollo a continuar y profundizar su trabajo en este campo¹¹.

⁹ Naciones Unidas (2009). *Nairobi outcome document of the High-level United Nations Conference on South-South Cooperation*. Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 64/222, 21 de diciembre de 2009.

¹⁰ Steering Committee of the Bogota High Level Event (2010). *Bogota Statement. Towards Effective and Inclusive Development Partnerships*, High Level Event on South-South Cooperation and Capacity Development, Bogotá.

¹¹ G20 (2010). *Seoul Development Consensus for Shared Growth*. Cumbre del G20, Seúl, noviembre de 2010; G20 (2010). *Multi-Year Action Plan on Development*. Cumbre del G20, Seúl, noviembre de 2010.

3. EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR

La cooperación Sur-Sur y triangular presenta todavía un marco institucional poco desarrollado, que requiere una mayor clarificación respecto a los mandatos que deben asumir los diversos actores que concurren en este ámbito. Existen importantes deficiencias que afectan no sólo a la distribución de las tareas y responsabilidades que deben corresponder a los diferentes actores sino, de forma especial, a la disposición de datos, a la sistematización de la información existente y a la realización de ejercicios de seguimiento y evaluación de las experiencias desarrolladas.

No obstante, pese a la necesidad de una mayor racionalización y consolidación de la estructura institucional en la que operan, existen algunos organismos que han asumido un rol más activo en la promoción, desarrollo doctrinal y seguimiento de la cooperación Sur-Sur y triangular. A analizar el papel que han desempeñado las instituciones más relevantes en la materia hasta la fecha se dedica este epígrafe.

3.1. NACIONES UNIDAS

Como ya se ha visto, Naciones Unidas desarrolló un rol clave en el surgimiento de la cooperación Sur-Sur y triangular: a la creación de la UNCTAD en 1964 y la inmediata constitución en su seno del G77, hay que añadir la adopción por parte de la Asamblea General del Plan de Acción de Buenos Aires de 1978, haciendo suyas las recomendaciones y propuestas en él recogidas. En cualquier caso, además del relevante papel desempeñado por Na-

ciones Unidas en el origen de la cooperación Sur-Sur y triangular, varios son los mecanismos y canales a través de los que Naciones Unidas ha tratado de impulsar y promocionar esta modalidad de cooperación en las últimas décadas. En primer lugar, desde 1974 se dotó de una Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur (SU-SSC, por sus siglas en inglés). Esta unidad, que actúa como una dependencia especial del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), tiene como finalidad promover, coordinar y apoyar la cooperación Sur-Sur y triangular, recibiendo para ello las directrices y orientaciones políticas emanadas del Comité de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur de Naciones Unidas, un órgano dependiente de la Asamblea General que se reúne con carácter bienal desde 1980.

El mandato de la SU-SSC incluye objetivos como la coordinación de las actividades realizadas por el PNUD en materia de cooperación Sur-Sur, asesorar en este ámbito a otros organismos de Naciones Unidas, desarrollar nuevas ideas, conceptos y enfoques para promover la CTPD y generar apoyo financiero y de otros tipos para las actividades de cooperación Sur-Sur. Precisamente en relación con esto último cabe señalar que esta unidad se encarga de administrar mecanismos financieros ya mencionados como el Fondo Fiduciario Pérez-Guerrero (1983) y el Fondo de Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (1996), y otras iniciativas como el Fondo IBSA para el alivio de la pobreza y el hambre (2004)¹².

¹² IBSA es un esquema de cooperación triangular integrado por India, Brasil y Sudáfrica.

CUADRO 3. La situación actual de la cooperación triangular según el estudio de la SU-SSC

- Existe una atención creciente por parte de donantes y organismos internacionales hacia la cooperación triangular.
- Hay una ausencia de marcos institucionales y de directrices políticas en esta materia.
- Los donantes del Norte destacan el incremento del conjunto de la ayuda movilizada y de su impacto, así como la utilización de la experiencias y el know-how de los propios países en desarrollo como los principales beneficios.
- El socio oferente y el socio receptor destacan fundamentalmente la contribución que esta modalidad realiza para reducir las necesidades de financiación que presenta la cooperación Sur-Sur y para fortalecer sus capacidades técnicas.
- Existen notables divergencias sobre si esta modalidad reduce los costes y estimula una mayor eficiencia económica.
- El principal problema señalado por los donantes es el aumento de los costes de transacción, aludiendo a cuestiones como la existencia de procesos de planificación más dilatados.
- Para los socios oferentes y receptores, los principales problemas tienen que ver con la coordinación y con la necesidad de que no se antepongan las prioridades del donante del Norte a las establecidas por los socios del Sur, especialmente las propias del receptor.

Fuente: PNUD (2009). *Enhancing South-South and Triangular Cooperation. Study of the Current Situation and Existing Good Practices in Policy, Institutions, and Operations of South-South and Triangular Cooperation*. Special Unit for South-South Cooperation, New York.

Además, la SU-SSC desempeña un importante papel en la recopilación de experiencias y buenas prácticas en materia de cooperación Sur-Sur y triangular¹³. En este sentido, un ejercicio de especial interés fue la publicación de un estudio elaborado a partir del análisis de experiencias concretas y de las respuestas recibidas a un cuestionario que se remitió tanto a donantes como a socios oferentes y recep-

tores, y que dedicó una atención específica a la cooperación triangular (cuadro 3)¹⁴. Destaca también la elaboración, junto con la cooperación japonesa, de un segundo documento en el que se analiza el rol que asumen diferentes países asiáticos en esquemas de cooperación Sur-Sur y triangular, así como numerosas experiencias concretas de esta última modalidad¹⁵.

¹³ Al respecto pueden consultarse las publicaciones periódicas *Cooperation South y Sharing Innovative Experiences* disponibles en la página web de la SP-SSC (<http://ssc.undp.org/>)

¹⁴ PNUD (2009). *Enhancing South-South and Triangular Cooperation. Study of the Current Situation and Existing Good Practices in Policy, Institutions, and Operations of South-South and Triangular Cooperation*. Special Unit for South-South Cooperation, New York.

¹⁵ JICA – PNUD (2009). *Networking and learning together: experiences in South-South and triangular cooperation in Asia*. Japan International Cooperation Agency – UNDP Regional Centre in Bangkok, Bangkok.

En segundo lugar, cabe referirse a los informes elaborados por parte de diversos órganos de Naciones Unidas y que han servido para tratar de dimensionar y dar seguimiento a la cooperación Sur-Sur y triangular. Por un lado, el ECOSOC publicó en 2008 el informe *Trends in South-South and triangular cooperation*, que analiza el alcance y orientación de los principales flujos registrados bajo esta modalidad de cooperación, revisa el papel de los donantes más relevantes y atiende a aspectos como los niveles de condicionalidad, previsibilidad o alineamiento con los que se está operando en este ámbito¹⁶. Además, en 2009 el ECOSOC elaboró otro informe más ligado a cuestiones como la definición de la cooperación Sur-Sur y triangular y los problemas existentes de información, medición y análisis¹⁷. Por otro lado, cabe destacar también los informes bienales elaborados por el Secretario General de Naciones Unidas, el último de los cuales sirvió de base para el Documento de Nairobi de 2009 que, como se señaló anteriormente, examinó el recorrido de la cooperación Sur-Sur y triangular desde el Plan de Acción de Buenos Aires de 1978¹⁸.

En tercer lugar, dentro del marco de Naciones Unidas puede aludirse a diversos órganos que pudieran estar llamados a

desempeñar en el futuro un papel central en el tratamiento y promoción de la cooperación Sur-Sur y triangular. Es el caso de Foro de Cooperación al Desarrollo (FCD), una instancia multilateral de diálogo que opera en el seno del ECOSOC y que se reúne bienalmente desde 2008 y cuya amplia y heterogénea composición le confiere una especial legitimidad y representatividad. El FCD tiene entre sus funciones la de revisar las tendencias de la cooperación internacional para el desarrollo, habiendo identificado la cooperación Sur-Sur y triangular entre los temas centrales a analizar¹⁹. En el ámbito específico latinoamericano, cabe mencionar la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que en 2004 convirtió su Comité de Cooperación Técnica entre Países y Regiones en Desarrollo en el actual Comité de Cooperación Sur-Sur.

En suma, el marco de Naciones Unidas ha acogido iniciativas interesantes en el ámbito de la cooperación triangular, tanto por el protagonismo que adquirieron sus instituciones en el nacimiento de esta modalidad y su mayor representatividad, como por sus esfuerzos en cuantificar la experiencia existente y someterla a un análisis crítico. Sin embargo, el alcance mostrado hasta el momento por estas iniciativas y el

¹⁶ ECOSOC (2008). *Trends in South-South and triangular cooperation. Background Study for the Development Cooperation Forum*, Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, abril de 2009.

¹⁷ ECOSOC (2009). *South-South and triangular cooperation: improving information and data. Support to UN Development Cooperation Forum 2010*. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Noviembre de 2009.

¹⁸ ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (2009). *Promoción de la Cooperación Sur-Sur para el desarrollo: una perspectiva de 30 años*. Informe del Secretario General. Naciones Unidas, Nueva York.

¹⁹ Puede consultarse al respecto ECOSOC (2010). *Tendencias y avances en la cooperación internacional para el desarrollo*. Informe del Secretario General preparado para el Foro de Cooperación para el Desarrollo, junio de 2010, Nueva York.

carácter aun incipiente de órganos como el FCD limitan la contribución que Naciones Unidas puede realizar en la reflexión y promoción de buenas prácticas en materia de cooperación triangular.

3.2. EL COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO (CAD) DE LA OCDE

A través del CAD, la OCDE ha jugado un papel destacado en la definición, coordinación y seguimiento de las políticas de desarrollo. Aunque su naturaleza y composición le lleva a concentrar su trabajo en la actividad de los donantes tradicionales, desde 1999 los informes anuales sobre cooperación al desarrollo de la OCDE dedican una breve sección, cada año más amplia y detallada, al papel de los donantes que no pertenecen a este organismo²⁰.

De cualquier modo, la principal muestra de la creciente atención que la OCDE, y de forma más concreta el CAD, está prestando a los donantes emergentes y al surgimiento de nuevas modalidades de cooperación es la creación, fuertemente promovida por algunos países en desarrollo, del Grupo de Tareas sobre Cooperación Sur-Sur (TT-SSC) tras la aprobación del Programa de Acción de Accra, en 2008. El TT-SSC, que se ubica en el seno del Grupo de Tra-

bajo del CAD sobre Eficacia de la Ayuda, actúa como una plataforma que reúne a donantes tradicionales, países de renta media y miembros de la sociedad civil y del mundo académico, así como a agencias regionales y multilaterales²¹.

Con el fin de analizar las sinergias existentes entre los principios de la eficacia de la ayuda y la cooperación Sur-Sur y triangular, el TT-SSC ha impulsado un amplio proceso para la identificación, difusión y análisis de experiencias, cuyos avances fueron tratados en el *Evento de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur y Desarrollo de Capacidades* celebrado en marzo de 2010 en Bogotá (Colombia)²². No obstante, se trata de un proceso en marcha, para el que el TT-SSC ha desarrollado un metodología *ad hoc*, que se enmarca en un plan de trabajo más amplio que pretende, a partir de la evidencia recogida y el análisis realizado, presentar sus recomendaciones y propuestas en el IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda que se celebrará en Busan (Corea del Sur), en 2011²³.

Por último, cabe señalar que a finales de 2010 el mencionado Plan de Acción Multianual sobre Desarrollo aprobado en Seúl por el G20 identificó al TT-SSC, junto con el PNUD, como un actor clave para el impulso de la cooperación Sur-Sur y

²⁰ A este respecto puede consultarse OECD (2010). *Development Co-operation Report 2010*. Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris. pp. 135-138.

²¹ OECD (2010). *The Task Team on South-South Cooperation at a Glance*. Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris.

²² Una recopilación de estos estudios de caso puede encontrarse en CAD-OCDE (2010). *La cooperación Sur-Sur en el contexto de la eficacia de la ayuda. 110 Historias de caso de socios en cooperación Sur-Sur y triangular*. Grupo de Tarea sobre Cooperación Sur-Sur, CAD, OCDE, París; disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/14/39/46080702.pdf> y <http://www.oecd.org/dataoecd/14/38/46080749.pdf>

²³ OECD (2010). *TT-SSC Work Plan 2010-2011*. Version to be endorsed by the Steering Committee, 24 June 2010.

CUADRO 4. Líneas de Acción del Programa de Fortalecimiento de la Cooperación Horizontal Sur-Sur en Iberoamérica

1. Constitución del Banco de Buenas Prácticas
2. Divulgación de las buenas prácticas y proyectos exitosos
3. Apoyo a los sistemas de cómputo, información y sistematización de la cooperación que cada país recibe y/o realiza
4. Elaboración del informe anual sobre la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica
5. Formación e intercambio estructurado de experiencias
6. Foros de discusión y formación de posiciones entre los responsables de cooperación
7. Apoyo financiero a proyectos replicables e innovadores

Fuente: SEGIB (2009). Programa/Iniciativa Iberoamericana. Fortalecimiento de la Cooperación Horizontal Sur-Sur en Iberoamérica. III Reunión de Coordinadores Nacionales y de Responsables de Cooperación, San Salvador, 26-28 de octubre de 2008.

triangular, especialmente en lo que se refiere al intercambio de conocimientos y a la difusión de experiencias y buenas prácticas²⁴.

En definitiva, el CAD constituye un actor con una presencia relevante en lo que respecta a la cooperación triangular, tanto por los esfuerzos que lleva a cabo para poner en común experiencias de donantes tradicionales y de nuevos donantes –muy activos tanto en esquemas Sur-Sur como triangulares– como por su capacidad para elevar esta temática al debate entre los actores del sistema de ayuda. No obstante, el acercamiento del CAD a estas modalidades de cooperación, mediante una estrecha colaboración con los nuevos donantes, no supone una modificación de su naturaleza, que le sitúa como un foro de los países desarrollados mermando con ello su representatividad.

3.3. LA SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (SEGIB)

Uno de los organismos que se han mostrado sin duda más activos en el ámbito de la cooperación Sur-Sur y triangular ha sido la SEGIB. Aunque, por su naturaleza, esta institución ha centrado su trabajo en los países iberoamericanos, se ha constituido como uno de los referentes internacionales en el impulso, seguimiento y desarrollo doctrinal de la cooperación Sur-Sur y triangular.

De esta forma, en la XVIII Cumbre Iberoamericana celebrada en 2008 en San Salvador (El Salvador) y como respuesta a un mandato del Programa de Acción emanado de la XVII Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile (Chile, 2007) se aprobó el programa iberoamericano de *Fortalecimiento de la Cooperación Horizontal Sur-*

²⁴ G20 (2010). *Multi-Year Action Plan on Development*. Cumbre del G20, Seúl, noviembre de 2010; OECD (2010). *Scaling Up South-South Knowledge Sharing. A G20 mandate for TT-SSC and UNDP*. Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris.

Sur en Iberoamérica. Se trata de un programa que arrancó en enero de 2009 y que, con una duración prevista de cuatro años y un presupuesto asignado de 400.000 euros al año, pretende “fortalecer y dinamizar la cooperación Sur-Sur iberoamericana, contribuyendo a la calidad e impacto de sus acciones, así como a la extensión de buenas prácticas asociadas a las mismas”²⁵.

Con ese fin, el programa se plantea tres objetivos estratégicos, que tienen que ver fundamentalmente con la identificación y difusión de buenas prácticas, el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los organismos responsables de gestionar la cooperación en los diversos países miembros y, por último, con el apoyo a aquellos proyectos y acciones que se consideren innovadores y replicables. Todo ello concretado en siete líneas estratégicas (cuadro 4).

Una de las actividades que mayor visibilidad ha otorgado al trabajo que la SEGIB

viene realizando en materia de cooperación Sur-Sur y triangular es la elaboración del *Informe Anual sobre la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*²⁶. Se trata de un informe anual que, además de aportar información sobre las iniciativas de cooperación Sur-Sur y triangular en la región, ha promovido avances metodológicos y conceptuales reseñables. Entre sus limitaciones está el hecho de que no se ofrezcan cifras relativas a la cooperación, ni sistemas de registro cuantitativos de este tipo de iniciativas, aspectos que, en todo caso, responden más a las deficiencias mostradas en este sentido por los diversos países que a la labor de la propia SEGIB.

En suma, el conjunto de los actores aquí presentados, junto a aquellas otras instituciones que, aunque en menor medida, también están implicándose progresivamente en esta modalidad de cooperación como la UE, la OEA o el BID conformarían el marco institucional de referencia en la actualidad para la cooperación triangular.

²⁵ SEGIB (2009). *Programa/Iniciativa Iberoamericana. Fortalecimiento de la Cooperación Horizontal Sur-Sur en Iberoamérica*. III Reunión de Coordinadores Nacionales y de Responsables de Cooperación, San Salvador, 26-28 de octubre de 2008.

²⁶ El último de estos informes puede consultarse en SEGIB (2010). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010*. Secretaría General Iberoamericana, Madrid.

4. COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR: UN ANÁLISIS DESDE LA NUEVA ARQUITECTURA DE LA AYUDA

En páginas anteriores se ha hecho alusión a la trayectoria histórica de la cooperación Sur-Sur: sin pretensión de exhaustividad, las referencias son, sin embargo, suficientes para confirmar que se trata de un fenómeno de largo recorrido. Por más que se intente presentar como un producto novedoso, una creación reseñable de este período más cercano de globalización, lo cierto es que los antecedentes de la cooperación Sur-Sur se remontan casi al origen mismo del sistema internacional de cooperación, al doblar la primera mitad del siglo pasado. Hubo momentos, incluso, no muy alejados en el tiempo en que esta modalidad de cooperación llegó a movilizar unos recursos que casi suponían un tercio del total de la AOD; una cuota superior a la que ahora se le atribuye, si bien en estimaciones todavía muy imperfectas. Es cierto que se trataba entonces de una cooperación un poco peculiar en sus contenidos (en muchos casos vinculada a las tareas de asistencia social de las comunidades musulmanas), altamente concentrada en un número reducido de países donantes (principalmente de la OPEP) y asociada a un fenómeno que, al cabo, se reveló poco sostenible: las anómalas rentas del petróleo derivadas de las dos crisis energéticas de los años setenta. En la actualidad, la cooperación Sur-Sur ha diversificado en grado extremo sus contenidos, ha ampliado el número de países que la practican y, aunque impulsada también en algunos casos por rentas extraordinarias de exportación, parece mejor asentada en las definiciones estratégicas de la política exterior de los países implicados. Ahora bien, más allá de estas diferencias cabe preguntarse si no podríamos estar ante un fenómeno reseñable del actual momento in-

ternacional, pero igualmente episódico. ¿Existe alguna razón por la cual pensemos que, en esta ocasión, las cosas van a ser diferentes, que nos encontramos ante un fenómeno más estructural y duradero que antaño? Parece que esta última pregunta admite una respuesta positiva. El resto del epígrafe se orienta a justificar este juicio.

4.1. FACTORES EXPLICATIVOS DE LA RELEVANCIA DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR

Se observan tres grandes factores de cambio en el sistema internacional que justifican la creciente relevancia que está llamada a tener la cooperación Sur-Sur en el más inmediato futuro. Se trata de tendencias que trascienden la coyuntura, y que conforman verdaderos factores de cambio estructural del sistema internacional llamados a consolidarse con el tiempo.

a) Heterogeneidad creciente del mundo en desarrollo

El primero de los factores a los que se quiere aludir es a la creciente heterogeneidad que caracteriza a ese amplio conjunto que identificamos bajo el rótulo de "países en desarrollo". Una heterogeneidad que hace que la gradación de niveles de renta y de posibilidades de desarrollo de los países se haya ido acentuando con el tiempo en el seno de ese colectivo. Como consecuencia, ha perdido eficacia la apelación a un rótulo común para identificar situaciones muy diferenciadas: más que "mundo en desarrollo" habría que hablar, en todo caso, de "mundos en desarrollo". Al tiempo, y en virtud de ese mismo proceso, de la di-

versidad creciente de situaciones, es más fácil que surjan países con capacidad para ofrecer a otros de ese mismo colectivo servicios de desarrollo, a partir de las capacidades y recursos que ellos mismos acumularon. Tal es el fundamento de la cooperación Sur-Sur.

Ha de señalarse, en todo caso, que desde su mismo origen, allá por los años cincuenta, la categoría de países en desarrollo hubo de lidiar con los problemas que planteaba la diversidad de situaciones en la que se encontraban los países afectados. En unos casos se trataba de países de dimensión continental, en otros de microestados, con población ligeramente superior al de una pequeña ciudad europea; había países ubicados en desiertos o en agrestes cadenas montañosas, con suelos áridos o poco productivos, mientras otros parecían beneficiarse de una generosa dotación de recursos naturales; unos apenas ofrecían una renta per cápita superior al mínimo vital de subsistencia para su población, mientras otros disponían de un nivel de desarrollo que abría espacio al surgimiento de un segmento visible de clases medias. No obstante, más allá de estas diferencias, se pensaba que todo el grupo podía venir caracterizado por un diagnóstico compartido; y a todo él era posible aplicar una terapia igualmente común. La teoría de desarrollo se erigió sobre la identificación y fundamentación de ese diagnóstico y de la terapia resultante.

A medida que se avanza en el tiempo, especialmente a partir de los años setenta, se observa que semejante tratamiento unificado constituía una forzada simplificación. Las diferencias en la situación de los

países eran de suficiente relevancia como para ser tenidas en cuenta. El Banco Mundial, con cierto pragmatismo, trató de resolver esta dificultad agrupando a los países en tres estratos de acuerdo a su renta per cápita (baja, media y alta), de los cuales los dos primeros grupos acogían propiamente al mundo en desarrollo. A su vez, la propia evolución de la heterogeneidad hizo que el grupo de renta media tuviera que segregarse en dos segmentos más acotados y homogéneos (media alta y media baja). El PNUD no fue mucho más original y dividió a los países en tres estratos según su nivel de desarrollo humano alto, medio y bajo: aunque algunos países en desarrollo estaban en el primero de los estratos, el grueso del grupo quedaba contenido en las otras dos categorías. También en este caso la realidad forzó a una desagregación ulterior, habiéndose creado en el último de los Informes de Desarrollo Humano la categoría de países de desarrollo humano muy alto, de nuevo para mejorar los criterios de homogeneidad.

La respuesta del Banco Mundial y del PNUD no es sino expresión parcial de un problema que ha venido acentuándose con el tiempo. En particular, a lo largo de las dos décadas últimas se abrió todavía más el arco de la distribución de la renta en el colectivo de países en desarrollo, incrementando el grado de heterogeneidad en su seno. De tal manera que, entre los países en desarrollo, es posible distinguir la existencia de, cuando menos, tres grupos diferenciados. En primer lugar, estaría un colectivo de países muy pobres, generalmente agrupado en torno a los Países Menos Adelantados (PMA), que aparecen

con muy ligeras excepciones crecientemente marginados de las posibilidades dinámicas que encierra la globalización. Su comportamiento económico se encuentra, en promedio, por debajo del que corresponde a la media mundial, de tal modo que las distancias de este grupo con los países más ricos se acentúan con el tiempo. Apelando a la teoría del desarrollo más tradicional, cabría caracterizar a este colectivo como países sumidos en una trampa de la pobreza de las que les es difícil salir²⁷.

Un segundo grupo estaría conformado por ese grupo de países que las instituciones de Bretton Woods denominaron como "mercados emergentes". En realidad, es este un grupo muy diferenciado en su seno, pero que tiene como elemento común de caracterización atesorar unas extraordinarias capacidades dinámicas en términos económicos, sea en virtud de su tamaño, de su dotación de recursos o de su proceso de transformación productiva. Aunque no necesariamente de modo simultáneo, todos ellos experimentaron procesos de crecimiento acelerado en los últimos tiempos; en algunos casos, como China o India, sostenidos a lo largo de sucesivos lustros. Son países altamente conectados con los mercados internacionales, que todavía sufren las consecuencias de una inserción internacional (especialmente financiera) altamente vulnerable, pero con capacidad para beneficiarse, en condiciones altamente ventajosas, de las posibilidades dinámicas que encierra la globalización. La presente crisis no ha hecho sino consolidar el dinamismo diferencial de este grupo de países. Con algunas excepciones me-

nores (principalmente localizadas en Europa Oriental y la CEI), se trata del grupo que en menor medida sufrió las consecuencias de la recesión (de hecho, algunos países ni siquiera llegaron a cifras negativas en sus ritmos de evolución del producto) y el que de forma más rápida logró recuperar sus ritmos previos de expansión. Mientras el mundo desarrollado inicia su lenta tendencia de recuperación en 2010, todavía con tasa alejadas de las existentes previas a la crisis, los llamados mercados emergentes habían logrado a finales del 2009 recuperar, en la mayor parte de los casos, sus ritmos previos de expansión. Como consecuencia de este proceso dinámico, que se activa a finales de los años ochenta, los países con mercados emergentes lograron sostener (aunque con algunas excepciones) un proceso de convergencia respecto a los países desarrollados. De tal modo que hoy la distancia entre los líderes mundiales y este grupo de países se ha acortado notablemente respecto a la existente hace tres décadas.

Por último, el tercer grupo de países es el que ocupa los tramos intermedios entre los dos ya señalados: países con mercados emergentes y PMA. Se trata de un colectivo, a su vez, notablemente heterogéneo, en el que conviven países que combinan etapas de expansión con otras de peores resultados económicos. Son países altamente dependientes del comportamiento de su entorno regional y con tendencia a dinámicas de crecimiento similares o sólo levemente superiores a los de la media mundial. También en este caso cabe decir que el crecimiento de la heterogeneidad en

²⁷ Guillaumont P. (2009). *Caught in a Trap. Identifying Least Developed Countries*. Economica, París.

su seno es uno de los pocos procesos que puede atribuírsele de forma compartida a este colectivo en los últimos años.

La identificación de estos tres grupos de países, dispares en su nivel de renta y dinamismo económico, confirma una de las tendencias detectadas por cuantos han estudiado el comportamiento de la economía internacional en las últimas tres décadas: la presencia efectiva de un doble y simultáneo proceso de divergencia²⁸. En primer lugar, hay una divergencia creciente en los extremos del arco de la distribución mundial de la renta; es decir, entre los países más pobres (ubicados en torno al grupo PMA) y los países más ricos (nucleados en torno a la OCDE). Esta divergencia ha dominado buena parte de las últimas seis décadas y es la que justifica que la desigualdad internacional (especialmente como medida no ponderada) haya crecido en el período. La segunda divergencia es la que se produce en el seno de los propios países en desarrollo, como consecuencia de la existencia de unas economías altamente dinámicas, que rápidamente acortan su distancia respecto a los países ricos, y otro grupo de economías que se ven crecientemente marginadas de los beneficios del proceso de globalización. Esta segunda tendencia es la que alimenta el proceso de creciente heterogeneidad en el seno de los países en desarrollo al que antes se ha aludido.

La tendencia señalada está lejos de tener una vigencia coyuntural: más bien parece que se trata de un factor de cambio lla-

mado a consolidarse en el tiempo. Es decir, cada vez será más difícil hablar del mundo en desarrollo como una realidad única y reconocible por sus rasgos compartidos. Estamos emplazados, por el contrario, a la configuración de realidades muy diversas, con grupos de países en condiciones dispares y con oportunidades de progreso igualmente diferenciadas. Esta nueva realidad tiene importancia para justificar la relevancia que en el futuro puede adquirir la cooperación Sur-Sur. Para que esta modalidad de cooperación exista es necesario que países de los considerados como en desarrollo dispongan de capacidades y recursos diferenciados, de modo que los activos (de todo tipo) acumulados por uno de ellos puedan ser transferidos y puestos en valor en otro país que los requiera para alimentar su proceso de desarrollo. Por argumentar en sentido opuesto, en el extremo, la cooperación Sur-Sur sería inexistente o marginal si todos los países en desarrollo fuesen tan semejantes entre sí que respondiesen a un mismo diagnóstico de carencias y capacidades. En ese caso, nada habría que uno pudiese aportar a otro, que ese otro ya no tuviese. La cooperación para el desarrollo exige transferencia de capacidades y recursos de un país a otro: lo que requiere que uno de los países haya acumulado activos de los que el otro carezca. En suma, la diferencia en experiencia, capacidades y recursos entre los propios países en desarrollo es lo que justifica la existencia de la cooperación Sur-Sur. Pues bien, esas diferencias están llamadas a acentuarse como consecuencia del proceso de

²⁸ Ocampo J. A. y Vos R. (2008). *Uneven Economic Development*. London, Zed Books; Alonso, J.A. y Ocampo, J.A. (2011). *Cooperación al desarrollo en tiempos de crisis*. Fondo de Cultura Económica, en prensa.

heterogeneidad creciente que se ha tratado de describir.

b) Multipolaridad del sistema internacional

El segundo factor de cambio que se quiere mencionar está en parte relacionado con lo señalado anteriormente, si bien tiene una naturaleza e implicaciones algo diferentes: la creciente multipolaridad del sistema internacional.

La ayuda nació en los finales de los años cuarenta del pasado siglo, en un sistema internacional doblemente dual. Una primera dualidad es la que caracterizaba la escisión del mundo entre los llamados bloque occidental y bloque socialista: el primero conformado por economías de mercado, el segundo por economías llamadas socialistas. La pugna entre estos dos bloques alcanzaba todos los ámbitos del orden social (económico, tecnológico, militar, ideológico, etc.), permeando el resto de las contradicciones del sistema internacional. La segunda dualidad derivaba de la caracterización, también en el seno de cada bloque, de dos mundos escindidos en función de su nivel de renta per cápita, dando lugar a la existencia de países desarrollados, por una parte, y en desarrollo, por la otra (o, como entonces fue habitual señalar, de un centro y de una periferia). En el centro del bloque occidental estaba la tríada conformada por EEUU, Europa occidental y Japón, si bien bajo la clara hegemonía de Estados Unidos. En el bloque de países socialistas, la hegemonía le correspondía, de manera inequívoca, a la URSS que, junto con algunos países de la Europa del Este (como la República Oriental de Alemania y Checoslovaquia) conformaban el centro

del bloque. En torno a ambos centros existían un amplia periferia, a su vez compuesta de países (alguno de reciente descolonización) con niveles de desarrollo diversos.

Pues bien, la ayuda internacional se conforma como un producto funcional a ambas dualidades. En primer lugar, la ayuda encuentra su justificación legitimadora en la segunda de las dualidades señaladas: a través de la ayuda, los países del centro de cada uno de los bloques se hacen conscientes de la desigualdad internacional reinante y tratan de contribuir, de forma discrecional y voluntaria, a ampliar las posibilidades de progreso de sus respectivas periferias. En un caso (bloque occidental) la ayuda adoptará la forma de transferencia de recursos de alta concesionalidad, en otro (bloque socialista) la ayuda se integrará en un artificial sistema de intercambios y fijación de precios, pero a ambos casos es común esa construcción doctrinal que asocia la ayuda con una supuestamente voluntaria y unilateral preocupación de los países más ricos por la suerte de sus respectivas periferias. Pero, al tiempo, la ayuda es también funcional a la división del mundo en dos bloques (occidental y socialista) y a la dinámica de confrontación que los caracteriza. A través de la ayuda se pretende cimentar la cohesión en el seno de cada bloque, alimentando la fidelidad de sus respectivas periferias, para evitar que la desigualdad internacional alimente tendencias centrífugas que haga que un país del propio bloque sienta la tentación de buscar mejores aliados en el bloque enemigo. Este propósito geoestratégico alimentó la política de ayuda hasta bien entrada la década de los ochenta.

Obviamente, el mundo que se ha descrito en el párrafo precedente ya no tiene vigencia. En primer lugar, porque como se ha señalado en el punto anterior, ya no existe una frontera tan nítida como en el pasado entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo. Este último aparece conformado por una relación de países que recorren una amplia (y creciente) escala de gradación en sus respectivos niveles de desarrollo, de modo que aquellos que ocupan la cúspide en esa escala pueden rivalizar, en buena medida, con los países desarrollados. En segundo lugar, porque tampoco existe ya la dualidad de dos bloques confrontados, con dos potencias hegemónicas como aglutinadoras de cada uno de los bloques.

Más bien, a lo que se asiste en la actualidad es a la emergencia en el mundo en desarrollo de toda una serie de nuevas potencias, algunas de carácter regional y otras de naturaleza global, que articulan el escenario internacional, constituyéndose en centros de gravitación de creciente relevancia del poder económico y político a escala global. Obviamente, no se está anunciando la necesaria e inmediata extinción del poder hegemónico de las potencias globales previas, como Estados Unidos, la Unión Europea o Japón. Lo que se sugiere es que esas potencias internacionales tendrán que compartir su hegemonía con nuevos poderes internacionales que, en este caso, proceden del mundo en desarrollo.

Por citar los casos más relevantes, puede aludirse a Brasil o México en América Latina, a Egipto en el Norte de África, a Sudáfrica en África Austral, a Nigeria en África

Occidental, a Irán en Asia Occidental, a Rusia o Turquía en Europa y Asia Central, a India en Asia Meridional o a China en Asia Oriental. Piénsese que estos diez países citados concentran cerca de la mitad de la población del planeta y un PIB cercano al 30% del total mundial. Probablemente no todos ellos se consoliden como potencias internacionales, pero es seguro que muchos de los países citados están llamados a tener creciente relevancia en la configuración del mundo del futuro. Obsérvese que, en todos los casos, se trata de países que, por su nivel de renta per cápita, caen en el agregado de lo que convencionalmente se denominan países en desarrollo.

De nuevo, la crisis internacional más reciente ayuda a confirmar la eficacia de este factor de cambio, no sólo porque una parte de estos países han confirmado su extraordinaria vitalidad y su sobresaliente dinamismo, frente al comportamiento inercial del mundo desarrollado, sino también porque su peso en la escena internacional ha obligado a las potencias más tradicionales a buscar en estructuras de gobernanza económica más inclusivas, que los incorporan, las instancias de cooperación frente a la crisis. Como es sabido, desde la década de los setenta había primado como instancia económica de concertación internacional un club reservado a los países tradicionalmente más ricos. Iniciado como G-5 (EEUU, Reino Unido, Francia, República Federal Alemana, Japón y el presidente de la UE), posteriormente se transformó en el G-7 (incorporando a Canadá e Italia), ya en la década de los ochenta, y se amplió en forma del G-8 con la eventual incorporación de Rusia a alguna de sus reuniones. Esta instancia fue la referencia dominante de la

concertación económica hasta bien avanzada la primera década de este siglo. No obstante, cuando la presente crisis eclosiona, en 2008, los países más directamente implicados saben que es difícil promover una adecuada respuesta al problema si no se hace desde fórmulas de concertación más inclusivas, que impliquen a buena parte de estas nuevas potencias emergentes. El G-20 es entonces la instancia elegida para desde ella dar respuesta a la crisis. El recurso al G-20 confirmaba de una manera inequívoca el cambio experimentado en la estructura del sistema internacional.

Pues bien, una parte de estas nuevas potencias despliegan una política activa de cooperación como parte de su nuevo liderazgo internacional. A través de esa política de cooperación pretenden, como hicieron los países desarrollados en su momento, alimentar alianzas, rentabilizar capacidades, generar entornos de progreso sobre el que asentar su propio crecimiento y proyectar influencia. Se trata, por tanto, de una cooperación Sur-Sur que es un producto natural de la nueva estructura de hegemonías existentes a escala internacional.

Por supuesto, no se pretende insinuar que toda la cooperación Sur-Sur tenga este origen: también hay países de menor capacidad de proyección internacional (como Chile, Cuba, Venezuela o Tailandia, por sólo poner algunos ejemplos) que son igualmente activos protagonistas de intervenciones de cooperación en sus entornos regionales más próximos. Por tanto, la cooperación Sur-Sur no sólo es fruto de los nuevos liderazgos internacionales emergidos del mundo en desarrollo.

Pero, en todo caso, esos nuevos liderazgos evidencian que aquella nítida doble dualidad “donante/receptor”, paralela a la existente entre “países desarrollados/en desarrollo”, ha perdido parte de su vigencia, como consecuencia de los cambios habidos en el sistema de relaciones internacionales. En la actualidad hay muchos países que, aunque procedentes del mundo en desarrollo, se comportan como potencias de referencia en sus entornos regionales más próximos (e incluso en entornos más distantes), siendo, al tiempo, activos donantes, aun cuando puedan seguir recibiendo ayuda internacional.

De nuevo estamos ante una tendencia de cambio que no parece que vaya a remitir en el futuro más próximo. Antes bien, es muy probable que en el mundo de dentro de dos décadas países como Brasil, Rusia, China, India, Irán o Turquía tengan no menos, si no más poder en el escenario internacional. Y como consecuencia de ello, sus políticas de cooperación internacional (cooperación Sur-Sur, en suma) estarán llamadas a tener creciente relevancia en el sistema de ayuda.

c) Ampliación del espacio de los bienes públicos internacionales

La tercera de las fuerzas de cambio que se quiere mencionar hace alusión a la progresiva ampliación del espacio de los bienes públicos internacionales que comporta el proceso de globalización. Como es sabido, la globalización ha acentuado hasta límites desconocidos los niveles de interdependencia existente entre países y regiones por encima de las fronteras nacionales. Decisiones adoptadas en un entor-

no nacional influyen sobre otras economías ajenas, al tiempo que la respuesta del entorno internacional condiciona, en mayor medida que antaño, el diseño de las políticas domésticas de los países. Pues bien, sobre esta red de interdependencias (externalidades, en suma) se erige el espacio de los bienes públicos internacionales.

Se entiende como un bien público aquel que una vez producido está disponible para todos sin posibilidad de exclusión. Esta característica hace difícil que los bienes públicos sean provistos en condiciones de eficiencia por el mercado. Dado que no existe la posibilidad de excluir (o es altamente costosa) y los bienes carecen de rivalidad en su consumo, los consumidores estarán tentados a mantener un comportamiento oportunista: es decir, evitar pagar por el bien y tratar de beneficiarse de su consumo una vez producido²⁹. Obviamente, cuando esta conducta se generaliza genera una subproducción (o un sobreconsumo) del bien respecto del nivel socialmente deseable. Para evitar este problema, la provisión de un bien público suele sustraerse al mercado y realizarse desde marcos de cooperación y acción colectiva (fundamentalmente, a través de las instituciones).

Hasta ahora se ha tratado de definir lo que es un bien público, pero lo relevante como consecuencia de la globalización es la ampliación de espacio propio de los bienes públicos *internacionales*. Se entienden como

tales aquellos bienes públicos cuyas externalidades trascienden las fronteras nacionales. O, por decirlo de otro modo, cuando la accesibilidad al bien y a sus potenciales beneficios, una vez producido, sobrepasa las fronteras nacionales. En este caso, la provisión del bien, dada la naturaleza transfronteriza de sus efectos, debe quedar reservada a instancias de acción cooperativa a escala internacional. Piénsese, por ejemplo, en la gestión de una cuenca fluvial compartida, en la preservación de la capa de ozono, en el combate contra enfermedades transmisibles o en la promoción de la estabilidad financiera: o se hace desde bases internacionales o simplemente no se logrará el efecto deseado. Así pues, la dilatación del espacio propio de los bienes públicos internacionales necesariamente obliga a buscar, con más empeño que antaño, respuesta de acción cooperativa a escala internacional.

Una parte de estos bienes públicos internacionales pueden asentarse sobre externalidades de ámbito acotado, que afecten a un entorno de países próximos o a una determinada región de la economía mundial. En estos casos, la cooperación internacional sobre la que descansa la provisión del bien debe implicar al grupo de países afectados. Si ese grupo de países pertenece al mundo en desarrollo, la cooperación requerida para la provisión del bien público será propiamente una cooperación de naturaleza Sur-Sur. He aquí, pues, un nuevo motivo para la creciente relevancia de la

²⁹ En términos técnicos, un bien público tiene una doble característica: i) es *no excluible*: es decir, es muy costoso (o virtualmente imposible) limitar el acceso al bien de sólo aquellos consumidores dispuestos a compensar por el coste de haberlo producido; y ii) es *no rival*: es decir, el disfrute del bien por parte de un consumidor no impide que otro igualmente lo disfrute.

cooperación Sur-Sur: la ampliación de espacio de los bienes públicos internacionales que la globalización provoca, estimula el desarrollo de fórmulas de acción cooperativa a escala internacional. Cuando esas respuestas se producen en un entorno de países en desarrollo, el resultado será un incremento de las modalidades vigentes de cooperación Sur-Sur.

El caso más claro, aunque en modo alguno exclusivo, de este tipo de acción cooperativa es el que se produce a través de los esquemas formales de integración regional del mundo en desarrollo. Aunque la experiencia de este tipo de esquemas de integración es ambigua, en muchos casos han servido para que los países, de forma compartida, diseñen mecanismos institucionales y respuestas de política ante problemas u objetivos comunes. Algunos de ellos tienen la naturaleza de bienes públicos internacionales. Y la acción cooperativa sobre las que se construyen esas instituciones y políticas se identifica, a su vez, con lo que cabría denominar como una modalidad de cooperación Sur-Sur.

4.2. SIGNIFICACIÓN DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR

En el punto anterior se ha tratado de argumentar que la cooperación Sur-Sur está llamada a tener creciente relevancia en el futuro. Contribuyen a ello tres grandes factores de cambio vigentes en la escena internacional: la creciente heterogeneidad del mundo en desarrollo, la emergencia de nuevos liderazgos internacionales a cargo de países en desarrollo y la ampliación del espacio propio de los bienes públicos in-

ternacionales. En este apartado nos interesa detenernos brevemente en los elementos de novedad que entraña la cooperación Sur-Sur y su significación para el sistema internacional de ayuda en su conjunto.

Como recoge la literatura, la cooperación Sur-Sur incorpora elementos de novedad importantes. Por una parte, al ser una cooperación más horizontal tiene mayor capacidad para generar un adecuado sentimiento de apropiación por parte del receptor; al tiempo que hace que sus actividades generen un más claro "doble dividendo", con beneficios en el donante y en el receptor, al estimular las capacidades técnicas e institucionales de ambos. Al tiempo, la cooperación Sur-Sur puede ser un campo para la puesta en marcha de nuevos modelos y experiencias de acción de desarrollo, que puedan ser útiles a escala internacional. Por último, la mayor proximidad en las condiciones de los países puede hacer que se mejoren los criterios de eficacia y eficiencia (mayor adecuación y menores costos) respecto a los que se derivarían de una intervención similar promovida por un donante tradicional.

Ninguna de estas potenciales virtudes está garantizada. El hecho de que sea una cooperación entre países en desarrollo no le otorga, por sí misma, marchamo alguno de virtud respecto a la cooperación más tradicional. Esta última, con todas sus deficiencias, se ha sometido a lo largo del tiempo a procesos cada vez más exigentes de sistematización, autorregulación y evaluación, que están por construir en el caso de la cooperación Sur-Sur. No es extraño, por tanto, que la cooperación Sur-Sur

arrastre problemas serios que requieren ser corregidos, algunos de ellos (condicionalidad política, escasa evaluación, falta de rendición de cuentas,..) muy semejantes o, incluso, más acentuados a los que padece la cooperación tradicional.

Ahora bien, más allá de estos factores, la contribución más relevante de la cooperación Sur-Sur es la promoción que comporta de un sentido de responsabilidad compartido, no limitada a los donantes tradicionales, respecto de las tareas de corrección de las desigualdades y de gobernanza del sistema internacional. Frente a un mundo dualizado, donde existen un grupo de países donantes, que disponen de recursos y toman las decisiones, la cooperación Sur-Sur enfatiza un mundo de responsabilidades compartidas, en el que todos pueden contribuir a la gobernanza y equidad del sistema internacional, aun cuando lo hagan desde capacidades y recursos diferenciados. Construir un sistema de cooperación eficaz será, por tanto, tarea de todos, incluidos los propios países en desarrollo, que pueden poner también sus capacidades diferenciales al servicio de la estrategia de otros países en desarrollo. Se erigirá, por tanto, un sistema donde existirán países que por su nivel de riqueza se comportarán sólo como donantes, países que por su acusada pobreza serán sólo receptores de ayuda y países que compartirán la doble naturaleza de recibir y de prestar ayuda. Y, como consecuencia, el sistema de cooperación dejaría de ser propiedad de un grupo reducido de países (los más ricos), para conformarse como un sistema que pertenece a todos y al que todos contribuyen. Este sería el sentido más profundo de la apropiación al que la

cooperación Sur-Sur contribuye: si bien en este caso no se trata de apropiarse las intervenciones, sino el propio sistema de ayuda.

Por lo señalado, la cooperación Sur-Sur plantea un desafío a la concepción y estructuras de gobernanza del sistema internacional. De nuevo, aquí se abren dos opciones diferentes: i) tratar de preservar la concepción, los contenidos y los consensos sobre los que se ha erigido hasta el momento la política tradicional de cooperación, tratando de sumar a ese acervo a los nuevos donantes; ii) o bien, alternativamente, abrir el debate acerca de las nuevas formas de ayuda para, sin renunciar a la experiencia acumulada, definir nuevos consensos que incorporen a estos nuevos actores. En el primer caso, el CAD podría seguir desempeñando su papel como instancia central en el debate y definición de la política de ayuda; en el segundo caso, sin embargo, debería buscarse para esa tarea un foro más incluyente, en el que esté representado el conjunto de los países implicados (el Foro de Cooperación para el Desarrollo, de ECOSOC, es la alternativa que parece más cercana a esa idea).

Sin duda, existen razones para pensar que debieran preservarse los acuerdos alcanzados por los miembros del CAD, como la expresión más depurada de las buenas prácticas en materia de ayuda internacional. El problema es que, de seguir ese criterio, una parte cada vez más amplia de la cooperación internacional es posible que quedase al margen de esos mecanismos de consenso y de definición de políticas. La invitación a los nuevos donantes para tomar parte en los debates (como se

ha hecho en París y en Accra) no sustituye el hecho de que la instancia desde la que esos acuerdos se han promovido es un foro exclusivo de los países desarrollados.

Por ello, si se contempla la evolución previsible del sistema internacional en el futuro, parece más razonable trabajar para incorporar las nuevas prácticas de la cooperación Sur-Sur en el seno de una visión más amplia e integradora de la política de cooperación para el desarrollo. Un proceso que deberá llevar aparejado un desplazamiento de las estructuras de gobernanza del sistema hacia instancias más incluyentes y representativas. Dicho de otro modo, frente a una visión excesivamente dual del sistema, que segrega de forma nítida las funciones de donante y del receptor, debiera promoverse la progresiva implicación de los países de mayor desarrollo relativo en las tareas activas de cooperación, a medida que progresan en su experiencia de desarrollo.

4.3. UNA NOTA SOBRE LA COOPERACIÓN TRIANGULAR

Si los argumentos manejados en los párrafos precedentes son correctos, los donantes tradicionales harían bien en prestar más atención y apoyo a la cooperación Sur-Sur a través de las diversas vías y modalidades que existen de cooperación triangular. Mediante esa modalidad, los donantes tradicionales pueden aportar los recursos y cuando las circunstancias lo aconsejen las capacidades técnicas para hacer posible un proyecto de cooperación Sur-Sur, que de otra manera sería difícil que se ejecutase. Ha de entenderse que,

con excesiva frecuencia, aunque exista la posibilidad de una intervención Sur-Sur provechosa, los países en desarrollo padecen las consecuencias de la doble presión que impone una agenda nacional compleja y una manifiesta limitación de recursos para afrontarla. En estas condiciones, es muy probable que los proyectos de cooperación Sur-Sur ocupen una posición relegada entre las prioridades en la asignación de los recursos públicos y de la carga de trabajo de los gestores. Desde esta perspectiva, el apoyo que puedan brindar los donantes puede convertirse en un fuerza desencadenante que ponga en marcha una iniciativa de la que se desprenderán, eventualmente, no sólo los beneficios asociados a los objetivos propuestos por el proyecto, sino también el desarrollo de las capacidades técnicas y de gestión que se derivan de haberlo implementado.

Al otorgar apoyo a la cooperación triangular, los donantes cumplen con un triple efecto virtuoso. En primer lugar, al incorporar a más países a la acción de cooperación, amplían los recursos y capacidades que el sistema pone al servicio de la promoción del desarrollo internacional. De algún modo, estimulan acciones de cooperación que, de otra forma, no se hubieran producido. En segundo lugar, estarán adelantándose a una tendencia llamada a tener creciente relevancia y que configura lo que puede ser el sistema de cooperación internacional del futuro. Es lo que hemos denominado, páginas más atrás, un sistema de responsabilidades compartidas, aunque diferenciadas. Un sistema que integra, de modo protagonista, a cuantos tienen experiencia, capacidades o recursos para respaldar iniciativas de desarrollo. Y, por último, esta modalidad de

cooperación podría ayudar a fortalecer los procesos de apropiación del desarrollo por parte de quienes deben ser sus protagonistas. El donante tradicional perdería así protagonismo y visibilidad, en beneficio de un proceso en el que los propios países en desarrollo deben convertirse en actores principales.

Ahora bien, para que estos efectos virtuosos se consigan, es importante que, más

allá de la génesis a la que responda la iniciativa, se otorgue al socio receptor un papel protagonista en la conducción del proceso. En este sentido, el papel del donante tradicional será clave no sólo en aquellas acciones triangulares cuyo origen se sitúe en una relación estratégica con el socio oferente, sino también en aquellas otras en las que desempeñe un mero papel de estímulo y de respaldo a iniciativas cuyo origen esté en otros.

5. PANORAMA INTERNACIONAL DE LA COOPERACIÓN TRIANGULAR: MODALIDADES, EXPERIENCIAS Y ACTORES MÁS RELEVANTES

5.1. MODALIDADES DE COOPERACIÓN TRIANGULAR Y EXPERIENCIAS DE INTERÉS

Este epígrafe pretende ofrecer una panorámica de las diferentes modalidades de cooperación triangular, categorizándolas de acuerdo a algunos elementos relevantes. El objetivo no es agotar, con las tipologías propuestas, todas las posibilidades de clasificación, ni tampoco hacer un recorrido exhaustivo de todos los esquemas de triangulación que existen. Se trata de establecer algunos puntos de referencia básicos en cuanto a las formas concretas que puede adoptar esta modalidad de cooperación, así como sus principales características. A partir de éstas, se podrán apuntar algunos elementos de reflexión acerca de las posibilidades que abre cada tipo de triangulación para que la relación que se construya entre los actores que en ella participan tenga unas determinadas características.

Modalidades de cooperación triangular según el número y tipo de actores implicados

Los esquemas triangulares son muy diversos, presentando numerosos factores que contribuyen a explicar esta variabilidad. No obstante, se puede establecer una primera categorización si se seleccionan dos de estos factores: el número y el tipo de ac-

tores que intervienen. Por un lado, al esquema de partida con tres actores pueden añadirse otros en cualquiera de las tres posiciones de la triangulación³⁰. Por otro lado, puede variar la naturaleza del actor que ocupa cada una de estas posiciones, apareciendo donantes tradicionales, organismos multilaterales, países de renta media o de renta baja. La tipología que surge es sencilla pero ilustrativa, e identifica cuatro modalidades de cooperación triangular (figura 1).

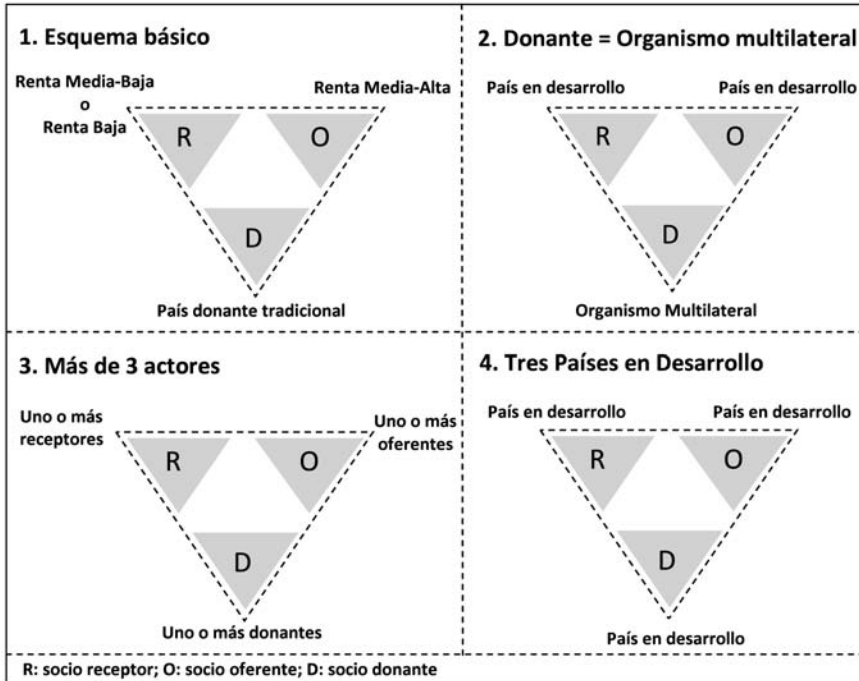
La primera modalidad cuenta con la participación de un país donante tradicional, un socio oferente, que normalmente será un país de renta media, y un socio receptor, que habitualmente será un país de renta media baja o de renta baja. Como ejemplo se puede citar el proyecto llevado a cabo entre Alemania, Chile y Paraguay, cuya primera fase se puso en práctica entre 2007 y 2009. Se trata de una iniciativa que pretende fortalecer la política pública de viviendas de interés social. Tomando como referencia la política que en este ámbito ha llevado a cabo Chile en las últimas décadas, se pretendía colaborar en la formulación por parte de Paraguay de una política de vivienda sostenible a largo plazo que contribuyera a la reducción de la pobreza y la desigualdad³¹.

El segundo esquema de triangulación es aquél en el que interviene un organismo

³⁰ No se ha considerado como factor de variabilidad quién participa concretamente en la triangulación por parte de cada Estado. Se asume, por la delimitación que se ha hecho del concepto de triangulación, que el gobierno está involucrado, pero no se presta atención a cuáles son las instancias estatales que están implicadas o si además hay una participación, con intermediación del Estado, de actores de la sociedad civil. La multiplicidad de actores de un mismo Estado, a efectos de nuestra clasificación, no se va a considerar relevante.

³¹ SEGIB (2010). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010*. Secretaría General Iberoamericana, Madrid.

FIGURA 1. Modalidades de cooperación triangular por el número y tipo de actores implicados



Fuente: Elaboración propia.

multilateral asumiendo el rol de donante. Es el caso del proyecto llevado a cabo entre 2007 y 2009 con la participación del Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), Camboya como socio oferente y Vietnam como receptor, cuyo propósito es contribuir a una mejora en la capacidad de los proveedores de agua y saneamiento de Vietnam en aspectos como la cobertura del suministro o el diseño y aplicación de tarifas. En este caso, el BAsD se encargó de facilitar el contacto inicial entre las entidades de agua y

saneamiento de Camboya y Vietnam, acompañando la evaluación inicial de necesidades y de las posibilidades para el trabajo conjunto³².

La tercera modalidad que puede señalarse es aquella en la que intervienen más de tres actores, conformando así esquemas con un total de cuatro, cinco o incluso más participantes, pero que cabe seguir considerando triangulares en la medida en que se mantienen tres roles diferenciados,

³² CAD-OCDE (2010). "AsDB-Camboya-Vietnam. Empresas de agua gemelas", *La cooperación Sur-Sur en el contexto de la eficacia de la ayuda. 110 Historias de caso de socios en cooperación Sur-Sur y triangular*. Grupo de Tarea sobre Cooperación Sur-Sur, CAD, OCDE, París; disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/14/39/46080702.pdf> y <http://www.oecd.org/dataoecd/14/38/46080749.pdf>

aunque alguno de ellos sea asumido simultáneamente por más de un actor. Un primer ejemplo lo constituye un proyecto centrado en el fortalecimiento y el desarrollo del sector público en países en post-conflicto, en el que han participado la cooperación canadiense como donante, Sudáfrica como socio oferente y un total de tres países receptores: Ruanda, Burundi y Sudán. Se puede hablar así de una suerte de cooperación triangular regional, en la medida en que agrupa a una serie de países receptores de una misma región³³. También responde a este carácter regional la iniciativa JARCOM, a través de la cual Japón dinamizó entre 2002 y 2007 una red de intercambio de experiencias entre países de la ASEAN para facilitar el establecimiento de acuerdos de cooperación Sur-Sur entre sus miembros³⁴.

Sin embargo, existen más variantes de este mismo tipo de triangulación. Puede ocurrir que haya más de un actor en el papel de socio donante, como sucede en el proyecto "Honor y respeto para Bel-Air", que intenta promover el desarrollo de un barrio de Puerto Príncipe (Haití). En este caso, además de contar con Haití como socio receptor y con Brasil como socio oferente, en

el proyecto participan tres donantes: Canadá, Noruega y el Banco Interamericano de Desarrollo³⁵. Por último, hay esquemas en los que la confluencia de varios actores se produce en el rol de socio oferente, como el proyecto en el ámbito del suministro de gas natural en América Latina en el que participan Alemania como socio donante, Brasil y México como socios oferentes y Bolivia y Perú como socios receptores³⁶.

La cuarta modalidad de esta primera tipología es la que se caracteriza por la participación de tres países en desarrollo, sin la presencia de un donante tradicional u organismo internacional. Un buen ejemplo es la iniciativa que, desde 1988, llevan a cabo El Salvador, Guatemala y Honduras, centrada en la promoción de un marco integral de desarrollo para la región del Trifinio, en la que confluyen las fronteras de los tres países³⁷. Otro ejemplo lo constituye IBSA, una iniciativa conjunta entre India, Brasil y Sudáfrica que, además de facilitar el intercambio de experiencias entre las partes impulsa proyectos en otros países en desarrollo. En este caso, destaca su carácter interregional, donde los vínculos que incentivan la colabora-

³³ Yamashiro Fordelone (2009). *Triangular cooperation and aid effectiveness*. Paper presented at the OECD/ DAC Policy Dialogue on Development Cooperation, Mexico City, 28–29 September 2009.

³⁴ JICA – PNUD (2009). *Networking and learning together: experiences in South-South and triangular cooperation in Asia*. Japan International Cooperation Agency – UNDP Regional Centre in Bangkok, Bangkok.

³⁵ Yamashiro Fordelone (2009): *Triangular cooperation and aid effectiveness*, Paper presented at the OECD/ DAC Policy Dialogue on Development Cooperation, Mexico City, 28–29 September 2009.

³⁶ CAD-OCDE (2010). "OAS Triangulando esfuerzos para la metrología del gas natural", *La cooperación Sur-Sur en el contexto de la eficacia de la ayuda. 110 Historias de caso de socios en cooperación Sur-Sur y triangular*. Grupo de Tarea sobre Cooperación Sur-Sur, CAD, OCDE, París; disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/14/39/46080702.pdf> y <http://www.oecd.org/dataoecd/14/38/46080749.pdf>

³⁷ Respecto a esta iniciativa puede consultarse http://www.sica.int/trifinio/ctpt/plan_trifinio.aspx?IdEnt=140

ción están más relacionados con los intereses que comparten estos tres países por su condición de potencias emergentes en sus respectivos contextos regionales³⁸.

Esta tipología, a pesar de su utilidad como primera aproximación para disponer de un mapa de la cooperación triangular, no permite ir mucho más allá de la mera clasificación de experiencias. Para poder reflexionar respecto a las implicaciones que tiene el esquema adoptado sobre la relación que construyen los actores que participan en la triangulación, es más útil plantear una clasificación que atienda a cuestiones como la gestación del esquema triangular y los vínculos bilaterales que predominan entre los actores que participan en él. Se trataría, en suma, de centrar la atención más en la lógica y dinámicas internas del esquema triangular que en sus características externas más evidentes, como pueden ser el número y tipo de actores que lo conforman. Surge así una segunda categorización que resulta complementaria –y no excluyente– respecto

a la primera, pero que parece introducir mayores elementos de análisis, como se abordará más adelante. A presentar esta segunda categorización se dedica el siguiente apartado.

Modalidades de cooperación triangular según la génesis y el vínculo bilateral predominante

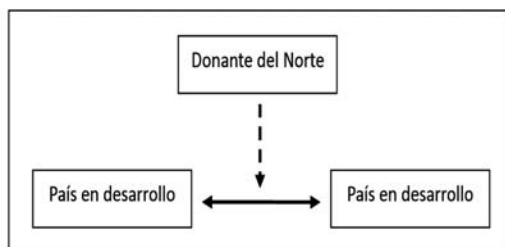
Como se ha señalado, el elemento central en esta segunda categorización es la génesis y el vínculo bilateral que tiene más peso dentro de la triangulación, lo que permite identificar las tres modalidades que se explican a continuación³⁹.

La primera modalidad es aquella cooperación triangular en la que el donante apoya un esquema de cooperación Sur-Sur preexistente entre dos países en desarrollo (figura 2). En este caso, la característica relevante es que la lógica bilateral Sur-Sur es la que parece tener mayor peso en la triangulación, sea por la definición estratégica, por el diseño del proyecto o por la puesta en práctica de las actividades.

³⁸ Sobre esta iniciativa puede consultarse Sarah-Lea John de Sousa (2008). “Brasil, India y Suráfrica, potencias para un nuevo orden”. *Revista Política Exterior*, nº121, vol.22, enero/febrero 2008; CAD-OCDE (2010). “IBSA-Guinea Bissau – Boosting food self-sufficiency”, *La cooperación Sur-Sur en el contexto de la eficacia de la ayuda. 110 Historias de caso de socios en cooperación Sur-Sur y triangular*. Grupo de Tarea sobre Cooperación Sur-Sur, CAD, OCDE; IBSA, *Declaración de Brasilia*, 6 de junio de 2003. Disponible en <http://www.ibsa-trilateral.org>; Además, puede consultarse la página web del PNUD sobre el Fondo IBSA en <http://tcdc2.undp.org/IBSA/>

³⁹ No se considera la opción de que la relación triangular sea completamente simétrica y que por tanto no haya ningún vínculo bilateral con mayor peso que determine en mayor medida la lógica del esquema. Para un análisis más detallado de este tipo de triangulación, véase Gómez Galán M., Ayllón Pino B. y Albarrán Calvo M. (2011). *Reflexiones prácticas sobre cooperación triangular*. CIDEAL, Madrid. A pesar de ser una tipología teóricamente posible, no se toma en consideración en el presente estudio por ser poco útil para encuadrar las experiencias prácticas de triangulación de las que se tiene constancia.

FIGURA 2. La cooperación triangular como apoyo a la cooperación Sur-Sur



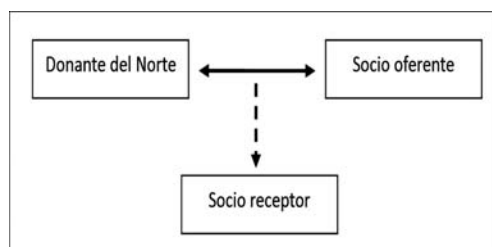
Fuente: Elaboración propia.

Un ejemplo de este tipo de cooperación es el apoyo que Alemania ha ofrecido a los proyectos de cooperación Sur-Sur centrados en la prevención del VIH/SIDA que Brasil lleva a cabo en diferentes países de América Latina y África por medio del Centro Internacional de Cooperación Técnica em HIV/AIDS⁴⁰.

La segunda modalidad es la cooperación triangular basada en una relación estratégica entre donante y socio oferente, que se plasma en la existencia de un marco previo de cooperación acordado entre ambos (figura 3). El socio receptor, por tanto, no habría participado originariamente en la definición del marco en el que se encuadra la triangulación, aunque su peso en el esquema puede ser después muy variable, en función del nivel de cómo se concrete en la práctica dicho marco.

No obstante, existen diferencias claras entre los diversos donantes. Japón, por ejemplo, otorga gran importancia a esta modalidad a través de los *Partnership*

FIGURA 3. La cooperación triangular a partir de la relación bilateral donante-socio oferente



Fuente: Elaboración propia.

Program, que definen áreas preferentes de actuación dependiendo de los países y donde el margen de influencia del socio receptor en la definición de las actividades es relativamente reducido. España, como se verá más adelante, parece estar mostrando también una preferencia por esta modalidad a la hora de orientar su incipiente actividad en cooperación triangular, a través de la firma de Acuerdos Especiales y Memorandos de Entendimiento con diversos socios oferentes, aunque con unos lineamientos muy genéricos y abiertos.

Una fórmula parecida parece adoptar Canadá, especialmente mediante programas como KEEP (*Knowledge Exchange for Equity Promotion*) centrado en las actividades de la cooperación canadiense en Brasil con el objetivo de la reducción de la desigualdad. Este programa se ha dotado de un mecanismo que permite promover iniciativas triangulares en terceros países que contribuyan a la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible en el país receptor.

⁴⁰ Ashoff, G. (2009). "Cooperación triangular de Alemania en América Latina: contexto, enfoque, perfil y experiencias". Ponencia presentada en el Taller del Foro Europa-América Latina *Cooperación Sur-Sur: regionalizando la agenda del desarrollo de América Latina*. Bogotá, 6 de marzo de 2009; disponible en www.frider.org/uploads/Ponencia_Ashoff_esp_feb09.pdf.

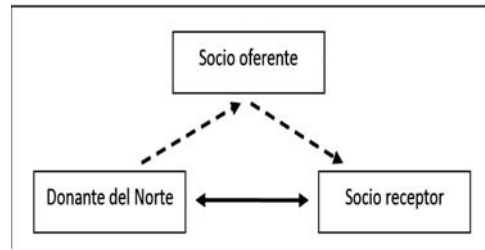
Se destaca, entre otros principios, que las iniciativas se planificarán garantizando la apropiación del país receptor y que se centrarán en ámbitos en los que todos los participantes puedan aportar un valor añadido⁴¹.

La tercera modalidad de cooperación triangular es la que supone la ampliación de una relación bilateral entre donante y socio receptor con la incorporación de un socio oferente (figura 4). En este caso el socio oferente asume un papel más bien instrumental, aunque su grado de participación pueda variar según el caso concreto.

Japón, por ejemplo, dispone de un programa llamado *Third Country Expert Dispatched* (TCED) que permite articular la participación de expertos del socio oferente como un insumo útil para un proyecto bilateral entre Japón y el socio receptor. La aportación del socio oferente tendría un carácter puntual y complementario, quedando subsumida en la lógica bilateral donante-receptor y estando motivada por los beneficios que ofrecen expertos del socio oferente en términos de menor coste, mayor cercanía cultural con el socio receptor e incluso mejor conocimiento de la realidad concreta sobre la que el proyecto bilateral pretende incidir.

Dentro de esta última modalidad, sin embargo, cabría también una aportación del socio oferente mucho más relevante en el conjunto del proyecto. A modo de ejemplo,

FIGURA 4. La cooperación triangular a partir de la relación bilateral donante-socio receptor



Fuente: Elaboración propia.

la iniciativa “Invirtiendo en el triángulo de la esperanza” entre Japón, Malasia y Zambia, plantea la provisión de asistencia técnica a este último país con el objetivo de promover el comercio y la inversión en el país africano, atribuyendo un papel central a Malasia en función de la experiencia que acumula en este ámbito⁴².

Modalidades de cooperación triangular: algunas reflexiones

Como ya se anticipó, pese a que la categorización de la cooperación triangular según el número y tipo de actores implicados ofrece una primera radiografía útil de las experiencias existentes bajo esta modalidad, es la segunda de las categorizaciones ofrecidas, aquella que atiende a la génesis y al vínculo bilateral predominante dentro del esquema triangular, la que permite introducir más elementos de análisis y sobre la que tratarán las reflexiones recogidas a continuación.

⁴¹ Respecto al programa KEEP puede consultarse: <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/eng/NIC-22312535-N32> y [http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/Brazil/\\$file/Booklet-7-EN.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/Brazil/$file/Booklet-7-EN.pdf)

⁴² CAD-OCDE (2010). “Japón-Malasia-Zambia: Invirtiendo en el triángulo de la esperanza”, *La cooperación Sur-Sur en el contexto de la eficacia de la ayuda. 110 Historias de caso de socios en cooperación Sur-Sur y triangular*. Grupo de Tarea sobre Cooperación Sur-Sur, CAD, OCDE, París; disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/14/39/46080702.pdf> y <http://www.oecd.org/dataoecd/14/38/46080749.pdf>.

La primera modalidad, en la que un donante del Norte se suma a un esquema previo de cooperación entre dos países en desarrollo puede presentar varias potencialidades. Por un lado, el apoyo ofrecido por el donante tradicional generalmente de tipo financiero o técnico puede contribuir a la sostenibilidad, consolidación o incluso ampliación del alcance, según los casos, de la relación de cooperación Sur-Sur preexistente⁴³. Por otro lado, puede resultar más armónica con la apropiación y liderazgo de los países socios, en la medida en que el donante tradicional se inserta en un esquema de cooperación en marcha donde ya operan unas prioridades y orientaciones definidas por aquellos. No obstante, este último rasgo conlleva también un elemento de riesgo asociado a esta modalidad y que conviene no desatender. Se trata de la posibilidad de que la incorporación de un donante tradicional a un esquema previo de cooperación Sur-Sur suponga precisamente la introducción de nuevas prioridades, agendas y dinámicas que distorsionen la apropiación y liderazgo antes señalados⁴⁴.

En cuanto a la segunda modalidad, aquella en la que el donante del Norte y el socio oferente del Sur tienen un marco de relación previo en cuyo contexto acuerdan la puesta en marcha de iniciativas de cooperación triangular en terceros países, cabe también señalar algunas potencialidades. Por un lado, la disposición de un

marco estratégico entre el donante tradicional y el socio oferente puede ser de utilidad para establecer unas directrices claras y definir ámbitos de trabajo comunes a partir del cruce de las respectivas prioridades y capacidades disponibles. Por otro lado, este esquema puede contribuir a equilibrar la relación existente entre el donante del Norte y el socio oferente, ya que atribuye a éste un rol más proactivo y propositivo que el que tradicionalmente desempeña cuando, en el marco de esa misma relación bilateral, actúa como socio receptor. Por último, la relación bilateral previa puede facilitar que el socio oferente esté más dispuesto a incorporar en sus propias prácticas los criterios de eficacia de la ayuda convenidos internacionalmente.

Ahora bien, tampoco esta modalidad parece estar exenta de ciertos riesgos. En primer lugar, puede acabar reproduciendo una relación que, de *facto*, adoptase una lógica más bilateral entre donante y socio oferente, de un lado, y socio receptor, de otro que triangular. Ello, a su vez, podría construir relaciones en las que, en lugar de contribuir a una dilución de la tradicional verticalidad de la cooperación Norte-Sur, la cooperación triangular generase una "asimetría reforzada", al aparecer dos donantes en lugar de uno en la parte alta del esquema. En segundo lugar, la posición previamente concertada entre donante y socio oferente, al aparecer con una oferta

⁴³ Véase Gómez Galán M., Ayllón Pino B. y Albarrán Calvo M. (2011). *Reflexiones prácticas sobre cooperación triangular*. CIDEAL, Madrid, para una categorización de las diferentes relaciones triangulares y sus principales características.

⁴⁴ No es propósito de los autores caer en una visión excesivamente reduccionista de la cooperación Sur-Sur que conciba este fenómeno como una relación automáticamente horizontal y exenta de intereses y lógicas de poder. No obstante, en este caso resulta analíticamente interesante partir de ese modelo horizontal ideal para considerar el efecto que puede generar en tal esquema la incorporación de un donante del Norte.

conjunta, puede reducir las opciones disponibles para el socio receptor. Además, en relación con esto último, pueden generarse esquemas de cooperación más orientados por la oferta que por la demanda y las necesidades del socio receptor. Por último, bajo este esquema el socio receptor pudiera estar llamado a desempeñar un rol más pasivo no sólo en cuestiones como la identificación de prioridades, sino también en ámbitos de valor añadido como la transferencia de sus propias capacidades al socio oferente que el que se le atribuye en la primera modalidad.

Respecto a la tercera modalidad, en la que el donante del Norte se apoya en un socio oferente para perfilar mejor su intervención en el socio receptor, parece presentar al menos dos potencialidades. De un lado, a través de esta modalidad se pueden explorar las complementariedades y sinergias existentes entre el donante del Norte y el socio oferente, estimulando, además, las capacidades técnicas de este último. De otro, se pueden reducir los costes de la intervención, tanto económicos como otros de tipo lingüístico o cultural. No obstante, los riesgos asociados a esta modalidad de cooperación triangular, fuertemente promovida en el caso de Japón, tienen que ver con la posible generación de un modelo basado en una suerte de subcontratación que, más allá de su pertinencia, desvirtúa la relación triangular del esquema.

En suma, varias son las modalidades de cooperación triangular que cabe identificar en función de su génesis y del vínculo bila-

teral que predomina en su seno. Se han recogido aquí algunos de los escenarios posibles para cada modalidad, cuya concreción, de cualquier modo, dependerá de otros factores adicionales que concurren en cada caso. Si bien el esquema adoptado puede introducir ciertos elementos condicionantes, lo más relevante será la relación que se construya entre los implicados, los principios que la inspiren y las prácticas y mecanismos que existan para fomentar aspectos como la apropiación y liderazgo del socio receptor o la transparencia y rendición de cuentas entre las partes. De ahí la necesidad de abordar estudios de caso, como se hará más adelante, que permitan extraer aprendizajes y lecciones útiles respecto a estas cuestiones.

5.2. LOS DONANTES TRADICIONALES Y EL IMPULSO DE LA COOPERACIÓN TRIANGULAR: EL PAPEL DESTACADO DE JAPÓN Y ALEMANIA

Si el auge e intensificación de las relaciones de cooperación Sur-Sur es, como se señaló, una tendencia relativamente reciente, la articulación de esquemas triangulares con participación de un actor del Norte resulta una práctica aún más novedosa en el seno del sistema internacional de cooperación. Aunque son varios los donantes tradicionales que se han ido implicando en diversas iniciativas de cooperación triangular, la actividad registrada hasta la fecha resulta todavía incipiente, dispersa y poco sistemática en su tratamiento, impidiendo extraer aprendizajes y lecciones útiles hasta la fecha⁴⁵. Pese a ello,

⁴⁵ En este sentido, el ejercicio en marcha impulsado por el TT-SSC para la recolección y análisis de estudios de caso, que incluye experiencias de cooperación triangular, adquiere una especial relevancia.

donantes como Japón y Alemania han destacado por su mayor promoción y participación en estos esquemas de cooperación, constituyéndose como los principales impulsores entre los países del Norte de esta modalidad y ofreciendo interesantes elementos de análisis. A presentar el marco estratégico que estos países han ido definiendo para orientar su actividad en este ámbito y a analizar los principales rasgos que caracterizan a la cooperación triangular que han desarrollado en América Latina y el Caribe se dedica este apartado.

La cooperación triangular en la definición estratégica de los donantes: una revisión

La incorporación de cuestiones relativas a la cooperación triangular en la planificación de las políticas de ayuda de los donantes es todavía bastante tenue. No obstante, se trata de una modalidad de cooperación que está despertando un creciente interés para determinados donantes, algunos de los cuales ya le dedican una atención específica en sus respectivos documentos. En la mayoría de los casos, cuando ha tenido lugar, este interés se ha traducido en la inclusión de alusiones a la cooperación triangular en documentos de tipo más genérico que establecen las líneas maestras de la política de cooperación. En cambio, como se verá, son todavía pocos los casos en los que la atención dedicada a la cooperación triangular ha derivado en la elaboración de documentos específicos para esta modalidad de cooperación.

En primer lugar, hay varios ejemplos posibles de documentos básicos de planificación que dedican una atención singular a la cooperación triangular. En el caso de Japón, su *Carta de AOD* de 1992, documento que establece los principios orientadores de su política de ayuda, ya catalogaba a la cooperación Sur-Sur como una modalidad estratégica para la cooperación japonesa⁴⁶. Posteriormente, en la revisión realizada a este documento en 2003, se señala que “Japón promoverá activamente la cooperación Sur-Sur junto con los países en vías de desarrollo más avanzados en Asia y otras regiones”, incluyendo los esquemas regionales, así como se compromete a apoyar la mejora de los sistemas de cooperación de los países en desarrollo y el fortalecimiento de las capacidades de éstos para formular y ejecutar proyectos de cooperación⁴⁷. El compromiso de Japón con las acciones de apoyo a las iniciativas de cooperación Sur-Sur fue de nuevo expresado en 2005, en el documento que sirve de planificación intermedia entre la *Carta de AOD* y la programación a nivel de país⁴⁸. Junto a ello, en un documento elaborado en 2010 por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón (MOFA) y que pretende ser un punto de partida para la reforma de su política de cooperación, se señala que este país promoverá la cooperación triangular con los donantes emergentes, tratando de aprovechar la experiencia de la ayuda japonesa en Asia⁴⁹.

⁴⁶ Gobierno de Japón (1992). *Japan's Official Development Assistance Charter*, Tokio.

⁴⁷ Gobierno de Japón (2003). *Japan's Official Development Assistance Charter*, Tokio.

⁴⁸ Gobierno de Japón (2005). *Japan's medium term policy on Official Development Assistance*, Tokio.

⁴⁹ MOFA (2010). *Enhancing Enlightened National Interest. Living in harmony with the world and promoting peace and prosperity*. Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón, Tokio.

También Alemania dispone de documentos orientadores de su política de ayuda en los que recoge alusiones a la cooperación triangular. Es el caso de *Towards One World*, documento elaborado en 2008 por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) en el que se fijan las líneas maestras de la cooperación alemana⁵⁰. La cooperación triangular es aquí incorporada en un epígrafe dedicado al papel de los nuevos donantes, dentro del capítulo donde se analiza la necesidad de mejorar la gobernanza global⁵¹. En él justifica la necesidad de trabajar con los “países ancla” por su mayor conocimiento de la realidad regional y por la mayor aceptación que puede significar para los donantes europeos, destacando los éxitos iniciales detectados con México. De forma adicional, pueden citarse los informes anuales elaborados por la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). En el informe de 2007 ya se destaca la importancia de la cooperación triangular para transferir soluciones exitosas a otros países y aprovechar la experiencia de los países emergentes⁵². Mientras, en el informe de 2009 se destaca que las aportaciones clave de la cooperación triangular radican en que permite combinar las diversas forta-

lezas, aprender de los demás e identificar soluciones a desafíos compartidos⁵³.

Además, en el caso de Alemania cabe mencionar la existencia de documentos estratégicos específicos para la región de América Latina y el Caribe en los que se le concede una especial atención a la cooperación triangular. Tanto en su *Estrategia de la cooperación para el desarrollo con los países de América Latina y el Caribe* como en el *Dossier* elaborado para esta región, se destaca la necesidad de ampliar el diálogo y la cooperación triangular con los países “ancla” (México y Brasil) y emergentes (Chile y Costa Rica), en ámbitos temáticos como el VIH/SIDA y la protección ambiental urbano-industrial⁵⁴. La relevancia que este país otorga a la cooperación triangular en sus relaciones con América Latina ha sido también recogida en su estrategia gubernamental para América Latina y el Caribe elaborada en 2010⁵⁵.

En segundo lugar, en lo que se refiere a la elaboración de documentos específicos para la cooperación triangular, su existencia es, como ya se señaló, menor. Japón es quien más prolífico se ha mostrado en este sentido. Por una parte, la JICA dispone desde 2005

⁵⁰ Véase BMZ (2008). *Towards One World. Development Policy White Paper. The German Government's 13th Development Policy Report*. Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania, junio de 2008, Berlín.

⁵¹ En concreto, en este documento se utiliza la expresión “cooperación trilateral” en lugar de “cooperación triangular”.

⁵² GTZ (2007). *Adding value to the future. Applying sustainable economic principles. GTZ Annual Report 2007*. Agencia Alemana de Cooperación Técnica.

⁵³ GTZ (2009). *Diversity – Driver for Development. GTZ Annual Report 2009*. Agencia Alemana de Cooperación Técnica.

⁵⁴ BMZ (2008). *Estrategia de la Cooperación para el Desarrollo con los países de América Latina y el Caribe*. Estrategia 162, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania, Bonn.

⁵⁵ Gobierno de Alemania (2010). *Germany, Latin America and the Caribbean: a Strategy Paper by the German Government*. Federal Foreign Office, Berlín.

de un documento de directrices temáticas sobre cooperación Sur-Sur en el que, además de precisar la definición de esta modalidad, atribuye cinco funciones a su apoyo: el uso eficaz de los recursos de los países en desarrollo, la difusión de los resultados de la cooperación técnica japonesa, la colaboración con otros donantes siendo, en este caso, países en desarrollo, el impulso de la cooperación técnica entre países en desarrollo y el apoyo para que éstos se conviertan en donantes⁵⁶. Asimismo, este documento define y clasifica en un conjunto de modalidades el apoyo que Japón otorga a la cooperación Sur-Sur, cruzando cada una de ellas con las funciones arriba señaladas. Junto a ello, el documento identifica algunos de los desafíos futuros de Japón en el apoyo a la cooperación Sur-Sur, tales como la necesidad de comprobar la eficacia y ventajas de esta modalidad de cooperación, realizar una selección de países socios en este ámbito o tratar de articular la apropiación del donante emergente con las necesidades del país receptor. En lo que se refiere específicamente a América Latina, el documento establece varios lineamientos, como la necesidad de promover y utilizar eficazmente los acuerdos de asociación con países de la región, apoyar los esquemas de CTPD existentes o introducir un sistema de evaluación y aprendizaje sobre los efectos de las actividades de cooperación Sur-Sur⁵⁷.

Por otra parte, Japón elaboró en 2009 un breve documento bajo el título *JICA's sup-*

port for South-South Cooperation, en el que señala que esta modalidad de cooperación tiene dos potencialidades en la promoción del desarrollo. De un lado, la cooperación Sur-Sur no sólo complementa a la cooperación Norte-Sur, sino que a través de la cooperación triangular se pueden buscar sinergias entre ambas. De otro lado, ofrece oportunidades para que gradualmente países del Sur puedan transformarse en donantes. Con ese fin, la cooperación triangular japonesa adopta un doble enfoque: si bien tradicionalmente su trabajo en este ámbito se ha orientado a incentivar a los receptores de programas bilaterales consolidados a difundir su aprendizaje y convertirse en donantes de otros países con condiciones similares, en los últimos años, de manera complementaria, está trabajando con países no receptores para poner en marcha programas en terceros países⁵⁸.

Principales rasgos de la cooperación triangular japonesa en América Latina y el Caribe

Japón es el donante del Norte que más experiencias de cooperación triangular registra hasta la fecha en América Latina⁵⁹. La cooperación triangular japonesa en la región se caracteriza por una fuerte orientación hacia la capacitación y la formación, muy dirigidas por la propia oferta, en la que se suele recurrir a un socio oferente que, además de aportar sus propias capacidades técnicas, facilita la reducción de costes

⁵⁶ JICA (2005). *Thematic guidelines on South-South cooperation*. Agencia Japonesa de Cooperación Internacional.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ JICA (2009). *JICA's Support for South-South Cooperation. Challenge to inclusive and Dynamic Development with New Partners*. Agencia Japonesa de Cooperación Internacional.

⁵⁹ Según el informe de cooperación Sur-Sur 2010 de la SEGIB, este país participa en el 38% de las acciones y proyectos de cooperación triangular puestos en marcha en la región.

CUADRO 5. Principales rasgos de la cooperación triangular japonesa en América Latina, 2007-2009 (número de acciones y proyectos)

Principales socios oferentes	Principales socios receptores	Principales sectores
México (34)	Ecuador (26)	Agricultura / Silvicultura (20)
Chile (31)	El Salvador (18)	Medio Ambiente (17)
Argentina (20)	Nicaragua (17)	Salud (16)
Brasil (13)	Guatemala (13)	Gobierno y Sociedad civil (10)
	Colombia (11)	Prevención de desastres (10)
	Paraguay (10)	

Fuente: Elaboración propia a partir de informes SEGB (varios años).

y la eliminación de barreras como la lingüística⁶⁰. Esto suele concretarse en una cooperación técnica muy especializada y dirigida a ámbitos muy específicos, donde instrumentos como el ya señalado TCDE desempeñan un relevante papel.

En todo caso, para dotar a su cooperación triangular de un cierto marco estratégico, Japón ha impulsado los denominados *Partnership Programme* con los principales socios oferentes en la región⁶¹.

En este contexto, México ha sido el principal socio oferente para la cooperación triangular japonesa en la región (cuadro 5). Las relaciones de cooperación técnica bilateral entre ambos países datan de 1986 y recibieron un fuerte impulso en su vertiente de cooperación triangular con terceros

países a partir de 1997. Pero será en octubre de 2003 cuando se constituya el *Japan-Mexico Partnership Programme* (JMPP), cuya principal finalidad, además de reforzar la cooperación bilateral entre ambos, es la de impulsar la cooperación técnica con terceros países de América Latina y El Caribe⁶². Tres son las principales modalidades en las que se concreta el JMPP: el envío de expertos mexicanos a otros países de América Latina y El Caribe, la organización de cursos internacionales de capacitación y, por último, lo que denominan estrictamente proyectos trilaterales, concebidos como acciones de mayor duración y alcance (entre tres y cinco años)⁶³.

Las acciones de cooperación triangular impulsadas entre Japón y México en los últimos años han tenido a El Salvador, Nicaragua y

⁶⁰ JICA (2006). *Evaluation by third party thematic evaluation on South-South Cooperation. Final Report*. Marzo de 2006, Tokio.

⁶¹ El impulso de los *Partnership Programme* por parte de JICA no ha tenido lugar sólo en América Latina y el Caribe, ya que existen otros vigentes con países como Indonesia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Egipto, Jordania, Marruecos o Túnez. Véase JICA (2009). *Partnership Programme. Challenge to Inclusive and Dynamic Development through Triangular Cooperation with New Partners*. Agencia Japonesa de Cooperación Internacional, Tokio.

⁶² JICA (s.f.). *Japan-Mexico Partnership Programme (JMPP)*. Agencia Japonesa de Cooperación Internacional.

⁶³ JICA (s.f.). *Partnership Programme. Acuerdos de cooperación conjunta de JICA en América Latina*. Agencia Japonesa de Cooperación Internacional.

Guatemala como principales socios receptores, actuando fundamentalmente en ámbitos como la prevención de desastres y la agricultura y el medio ambiente (cuadro 6)⁶⁴.

CUADRO 6. Una experiencia exitosa entre Japón-México-El Salvador: el *Proyecto Taishin*

Una de las principales experiencias exitosas impulsada entre Japón, México y El Salvador ha sido el denominado Proyecto Taishin, una iniciativa de cooperación triangular que pretende mejorar la capacidad sismorresistente de las viviendas populares de El Salvador. El origen de esta iniciativa cabe situarlo en 1985, cuando, tras el terremoto sufrido ese año por México, Japón comenzó a prestar asistencia técnica al personal del Centro Nacional para la Prevención de Desastres mexicano (CENAPRED). Esta experiencia orientada a la capacitación técnica en el ámbito de la prevención de desastres fue ampliada a El Salvador en 2003, dos años después del fuerte terremoto sufrido por este país.

En su primera fase (2003-2008) este proyecto concentró su actividad en la construcción de laboratorios para la realización de pruebas de sismorresistencia, en la formación técnica de personal salvadoreño, en la investigación en materiales y estructuras de edificación y en la difusión de los resultados obtenidos. La positiva valoración realizada de esta fase por los diversos actores alentó la aprobación de una segunda fase del proyecto (2009-2012), cuyo propósito principal es la incorporación de los conocimientos alcanzados a la legislación salvadoreña, de tal modo que los resultados obtenidos en la primera fase informen a la normativa técnica del país en materia de construcción de viviendas sociales⁶⁵. Según la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA), el *Proyecto Taishin* ha mostrado una favorable relación costes-beneficios –aprovechando la cercanía cultural y lingüística existente entre México y El Salvador– y ha supuesto un fortalecimiento de las instituciones del país receptor⁶⁶. Del mismo modo, se trata de un proyecto alineado con las prioridades establecidas en el Plan Nacional Salvadoreño “País Seguro 2004-2009”, y vinculado con otros proyectos realizados por México en El Salvador, especialmente con los relacionados con la prevención del chagas⁶⁷.

Fuente: tomado de Santander, G. (2011). “La cooperación Sur-Sur: experiencias de interés e implicaciones para el sistema internacional de ayuda” en *Cooperación Internacional y Desarrollo, Revista Sistema*, n° 220, enero de 2011, Madrid.

⁶⁴ Véanse los informes de la SEGIB sobre la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica (varios años).

⁶⁵ PNUD (2009). *Enhancing South-South and Triangular Cooperation. Study of the Current Situation and Existing Good Practices in Policy, Institutions, and Operations of South-South and Triangular Cooperation*. Special Unit for South-South Cooperation, Nueva York.

⁶⁶ Véase http://www.jica.go.jp/english/operations/thematic_issues/south/project04.html

⁶⁷ CAD-OCDE (2010). “El Salvador-México-Japón: Proyecto TAISHIN (vivienda popular sismo-resistente)”, *La cooperación Sur-Sur en el contexto de la eficacia de la ayuda. 110 Historias de caso de socios en cooperación Sur-Sur y triangular*. Grupo de Tarea sobre Cooperación Sur-Sur, CAD, OCDE, París; disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/14/39/46080702.pdf> y <http://www.oecd.org/dataoecd/14/38/46080749.pdf>

Chile ha sido otro de los socios oferentes fundamentales de la cooperación triangular japonesa en América Latina, lo que, además, ha situado a JICA como el principal socio del Norte para la cooperación triangular chilena. En el marco del Acuerdo de Cooperación Técnica que mantienen desde 1978, ambos países firmaron en junio de 1999 el *Japan-Chile Partnership Programme* (JCPP), que tiene como finalidad la de promover la transferencia de conocimientos, experiencias y tecnología de Chile y Japón a terceros países, y sobre el que se han articulado las acciones triangulares que han llevado a cabo. En los últimos años, la cooperación triangular ejecutada por estos países se ha concentrado fundamentalmente en Ecuador y en la región centroamericana especialmente en El Salvador y Nicaragua, con una fuerte incidencia en los sectores de salud, gobierno y sociedad civil y agricultura⁶⁸.

Argentina y Brasil han sido otros de los principales socios de la cooperación triangular que Japón ha impulsado en América Latina y el Caribe. Con el primero, existe un Programa de Asociación bajo las siglas JAPP desde mayo de 2001, concentrando las iniciativas fundamentalmente en Ecuador y Colombia, y de-

dicando una especial atención al ámbito del medio ambiente y, en menor medida, a la agricultura y gobierno y sociedad civil. Con el segundo, también existe un Programa de Asociación (JBPP), desde marzo de 2000, bajo el que se ha articulado la cooperación triangular impulsada por Japón y Brasil, y que ha tenido a Ecuador y Nicaragua como principales socios receptores y a la salud, la prevención de desastres y la agricultura como principales áreas de trabajo⁶⁹.

Principales rasgos de la cooperación triangular alemana en América Latina y el Caribe

Alemania es el segundo donante más activo en cooperación triangular en América Latina⁷⁰. La cooperación triangular alemana parte de un enfoque “pragmático y flexible”, que pretende explorar esta modalidad de cooperación a través de la puesta en marcha de proyectos de pequeña dimensión que vayan demostrando resultados exitosos⁷¹. Desde esta perspectiva, Alemania trata de impulsar la cooperación triangular en la región con el fin de reforzar los vínculos entre la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur, apoyar las capacidades de desarrollo de los países socios con especial atención al fortalecimiento de sus agencias de

⁶⁸ Véanse los informes de la SEGIB sobre la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica (varios años).

⁶⁹ Véanse los informes de la SEGIB, *ibídem*.

⁷⁰ Según el informe de cooperación Sur-Sur 2010 de la SEGIB, este país participa en el 31% de las acciones y proyectos de cooperación triangular puestos en marcha en la región.

⁷¹ Ashoff, G. (2009). “Cooperación triangular de Alemania en América Latina: contexto, enfoque, perfil y experiencias”. Ponencia presentada en el Taller del Foro Europa-América Latina *Cooperación Sur-Sur: regionalizando la agenda del desarrollo de América Latina*. Bogotá, 6 de marzo de 2009; disponible en www.fride.org/uploads/Ponencia_Ashoff_esp_feb09.pdf

cooperación, aumentar los recursos movilizados para el desarrollo y promover la cooperación regional⁷².

Con ese fin Alemania ha identificado a cuatro socios clave ya sea, según se indicó, como países “ancla” o como países “emergentes” para la promoción de la cooperación triangular en América Latina: Chile, México, Brasil y Costa Rica⁷³. Este enfoque estratégico ha permeado de forma nítida a la práctica de la cooperación triangular alemana, que ha limitado a ellos sus socios oferentes (cuadro 8).

Chile se ha constituido como el principal socio oferente de la cooperación triangular alemana en América Latina, siendo el país con el que más iniciativas de este tipo se han puesto en marcha. Esto ha hecho, a su vez, que Alemania se haya situado en el tercer lugar, tras Japón y España, entre los socios del norte más activos en la cooperación triangular en la que Chile participa⁷⁴. A ello ha contribuido la creación conjunta, en 2003, de un Fondo Mixto de Cooperación Triangular

bajo el nombre de *ChileCoopera* para apoyar acciones de cooperación en terceros países de América Latina y para prestar asistencia técnica a la AgCI y a otros organismos públicos chilenos⁷⁵. Las iniciativas en las que han participado de forma conjunta como donantes Alemania y Chile han tenido como principales receptores a Paraguay, Colombia y El Salvador, y se han concentrado preferentemente en ámbitos referidos a las políticas sociales y de vivienda y al sector de gobierno y sociedad civil⁷⁶.

México es otro de los principales socios oferentes de la cooperación triangular alemana. Las acciones triangulares impulsadas con este país se han concentrado en el ámbito del medio ambiente y, de forma específica, en programas para mejorar la gestión de residuos sólidos. Este es el caso de la denominada Red Giresol, que ha tenido como principales beneficiarios a Ecuador, República Dominicana y Guatemala (cuadro 7).

⁷² Wehnert, U. (2009). “Triangular Cooperation from a German Perspective – Opportunities and Challenges”. Ponencia presentada en el *Policy Dialogue On Development Co-operation*, Ciudad de México, 28 y 29 de Septiembre de 2009; Ashoff, G. (2009). “Cooperación triangular de Alemania en América Latina: contexto, enfoque, perfil y experiencias”. Ponencia presentada en el Taller del Foro Europa-América Latina *Cooperación Sur-Sur: regionalizando la agenda del desarrollo de América Latina*. Bogotá, 6 de marzo de 2009; disponible en www.fride.org/uploads/Ponencia_Ashoff_esp_feb09.pdf

⁷³ BMZ (2008). *Estrategia de la Cooperación para el Desarrollo con los países de América Latina y el Caribe*. Estrategia 162, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania, Bonn.

⁷⁴ AgCI (2010). *Balance. Agencia de Cooperación Internacional de Chile*. Gobierno Presidenta Michelle Bachelet 2006-2010. AgCI, Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago.

⁷⁵ SEGIB (2010). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010*. Secretaría General Iberoamericana, Madrid; AgCI (2010). *Balance. Agencia de Cooperación Internacional de Chile*. Gobierno Presidenta Michelle Bachelet 2006-2010. AgCI, Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago.

⁷⁶ Véanse los informes de la SEGIB sobre la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica (varios años).

CUADRO 7. Una experiencia exitosa entre Alemania-México-Guatemala: la Red Giresol

En 2004 se puso en marcha la denominada Red Giresol entre Alemania y México mediante la que el primer país contribuye al fortalecimiento de las capacidades técnicas mexicanas en materia de gestión integral de residuos sólidos. Los exitosos resultados logrados por esta iniciativa, junto con la firma de un acuerdo entre ambos países en 2006 para poner en marcha acciones de cooperación triangular, estimularon que en 2007 se crease la Red Giresol Guatemala a solicitud de este último país.

Con la conformación de esta red de trabajo, Alemania –a través de su agencia de cooperación técnica (GTZ)– y México –mediante su Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)– tratan de fortalecer las capacidades de las instituciones guatemaltecas en el ámbito de la gestión integral de los residuos sólidos. Para ello, se formó a una primera generación de 42 promotores ambientales encargados de asesorar a los delegados departamentales del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales de Guatemala (MARN), a los inspectores de saneamiento ambiental, a empleados municipales y a otros ciudadanos que participan en la red⁷⁷. En una segunda fase, iniciada en 2008, siete miembros de la Red Giresol de Guatemala acudieron a México donde recibieron formación en este ámbito. Así, entre 2008 y 2009, a través de acciones asumidas por instructores guatemaltecos y ya sin la asistencia técnica exterior –lo que da muestra de la sostenibilidad de la iniciativa–, se impulsó una segunda generación de promotores ambientales en Guatemala. La red actúa como un espacio de apoyo, asesoría e intercambio de experiencias y conocimientos que permite a sus integrantes participar en un proceso de aprendizaje continuo⁷⁸.

Además, el favorable desarrollo de esta iniciativa entre Alemania, México y Guatemala ha motivado su extensión a otros países como Ecuador y República Dominicana, así como actualmente se plantea la conformación de la Red Giresol como un programa regional centroamericano.

Fuente: PNUD (2009) y CAD-OCDE (2010).

⁷⁷ CAD-OCDE (2010). “Alemania-México-Guatemala: Gestión de residuos sólidos”, *La cooperación Sur-Sur en el contexto de la eficacia de la ayuda. 110 Historias de caso de socios en cooperación Sur-Sur y triangular*. Grupo de Tarea sobre Cooperación Sur-Sur, CAD, OCDE, París.

⁷⁸ PNUD (2009). *Enhancing South-South and Triangular Cooperation. Study of the Current Situation and Existing Good Practices in Policy, Institutions, and Operations of South-South and Triangular Cooperation*. Special Unit for South-South Cooperation, Nueva York.

CUADRO 8. Principales rasgos de la cooperación triangular alemana en América Latina, 2007-2009 (número de acciones y proyectos)

Principales socios oferentes	Principales socios receptores	Principales sectores
Chile (24)	El Salvador (8)	Medio Ambiente (15)
Costa Rica (10)	Colombia (7)	Gobierno y Sociedad civil (7)
México (6)	Paraguay (7)	Políticas de Vivienda (4)
Brasil*	República Dominicana (6)	
	Bolivia (3)	
	Ecuador (3)	

* No hay experiencias recogidas en el informe de la SEGIB.

Fuente: Elaboración propia a partir de informes SEGIB (varios años).

Por último, pueden mencionarse a Brasil y a Costa Rica entre los principales socios oferentes de la cooperación triangular alemana. Con el primero de ellos Alemania ha trabajado fundamentalmente en materia de prevención del VIH/SIDA apoyando desde 2004 al Centro Internacional de Cooperación en VIH/SIDA, creado por el gobierno brasileño y ONUSIDA y de metrología⁷⁹. Además, la cooperación triangular de Alemania con Brasil como socio oferente no se está enfocando exclusiva-

mente hacia el entorno regional latinoamericano, sino que está poniéndose en práctica para trabajar en países africanos de lengua portuguesa como Mozambique⁸⁰. Respecto al segundo, la cooperación triangular que Alemania ha desarrollado con Costa Rica ha tenido a Bolivia, El Salvador, Colombia y Nicaragua como principales destinatarios, concentrado la actividad en temas referidos a medio ambiente y, en menor medida, gobierno y sociedad civil.

⁷⁹ Ashoff, G. (2009). "Cooperación triangular de Alemania en América Latina: contexto, enfoque, perfil y experiencias". Ponencia presentada en el Taller del Foro Europa-América Latina *Cooperación Sur-Sur: regionalizando la agenda del desarrollo de América Latina*. Bogotá, 6 de marzo de 2009. Disponible en www.fride.org/uploads/Ponencia_Ashoff_esp_feb09.pdf.

⁸⁰ Un ejemplo de ello puede consultarse en CAD-OCDE (2010). "Alemania-Brasil-Mozambique: Compartiendo estándares de calidad", *La cooperación Sur-Sur en el contexto de la eficacia de la ayuda. 110 Historias de caso de socios en cooperación Sur-Sur y triangular*. Grupo de Tarea sobre Cooperación Sur-Sur, CAD, OCDE, París; disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/14/39/46080702.pdf> y <http://www.oecd.org/dataoecd/14/38/46080749.pdf>

6. LA COOPERACIÓN TRIANGULAR ESPAÑOLA EN AMÉRICA LATINA

6.1. IMPLICACIONES ESTRATÉGICAS PARA LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

El análisis comparado de la asignación de la ayuda revela que la cooperación española tiene una posición relativamente peculiar en el sistema de cooperación para el desarrollo. Por una parte, comparte la agenda internacional que los donantes han ido definiendo a lo largo de los últimos tres lustros, que descansa muy centralmente en el combate contra la pobreza extrema y en la focalización creciente de los recursos en torno a los países más pobres. Pero, al tiempo, a lo largo de la historia ha construido un tejido de relaciones y compromisos que vinculan su acción con un amplio grupo de países de renta media, a los que ha venido dedicando una cuota importante de su ayuda. De hecho, al tiempo que, en 2004, se asumían los Objetivos de Desarrollo del Milenio como agenda propia de su sistema de cooperación, España dedicaba casi la mitad de su ayuda bilateral a los países de renta media.

En 2006, España intentó compatibilizar ambas agendas, a través de un ejercicio de análisis y debate acerca de la conveniencia de promover una acción internacional en respaldo a los esfuerzos de desarrollo de los países de renta media (especialmente, de los de renta media-baja). Ese propósito se tradujo en un exhaustivo análisis de la agenda de desarrollo de los países de renta media y en un documento de política que sirvió de base a la Conferencia Internacional que, con el auspicio del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Nacio-

nes Unidas (UNDESA), se celebró en Madrid en 2007⁸¹. Poco más adelante hubo una segunda Conferencia en El Salvador que desarrolló aún más la agenda de renta media; y poco tiempo después, en Namibia, se celebró un encuentro internacional con similar propósito.

Pese al liderazgo internacional que España asumió en su día en la definición de una agenda de cooperación con los países de renta media, no cabe decir que haya integrado sus consecuencias de forma plena en la definición estratégica y operativa de su cooperación. Es posible identificar algunos elementos aislados, en muchos casos inspirados por la intuición de los gestores, pero sin que se aprecie una asunción integral y coherente de esa agenda y de su relación con el resto de la agenda internacional. No obstante, este es un tema relevante tanto para el futuro de la cooperación española como para el papel que en su seno tenga la cooperación triangular. Por eso interesa reflexionar aquí acerca de las bases de la agenda de renta media y del papel reservado en ella a la cooperación Sur-Sur y triangular.

a) La agenda de renta media: justificación y contenidos

Como antes se ha mencionado, la cooperación española respaldó un importante esfuerzo analítico para justificar la cooperación con los países de renta media y definir los contenidos básicos de su agenda⁸². No se trata de repetir aquí aquel esfuerzo, pero sí de recordar los elemen-

⁸¹ Alonso, J. A. (dir.) (2007). *Cooperación con Países de Renta Media*. Editorial Complutense, Madrid.

⁸² *Ibidem*.

tos más centrales sobre los que se articularon ambas argumentaciones.

Pues bien, por lo que se refiere al primer aspecto –la justificación–, se consideraba que, más allá de la prioridad que deben tener los países más pobres en la captación de los recursos de la ayuda, era importante que la comunidad internacional no diese la espalda a los esfuerzos de desarrollo de los países de renta media. Antes bien, se consideraba que había razones suficientes para reclamar que la comunidad internacional, lejos de establecer fronteras abruptas entre quienes son susceptibles de recibir ayuda y quienes no lo son (de acuerdo al principio de *graduación* tradicional), optase por un sistema de acompañamiento ponderado a los esfuerzos de desarrollo de los países hasta que los logros alcanzados fuesen irreversibles (aplicando un principio de *gradación*). Este planteamiento comportaría mantener el apoyo, convenientemente modulado, a los países de renta media. Cinco razones justificaban esta propuesta:

- En primer lugar, porque cerca del 41% de la población mundial en situación de pobreza, que vive con menos de 2 dólares diarios, reside en países de renta media. Difícilmente se tendrá una ayuda orientada a combatir la pobreza si se desconsidera esta evidencia y se niega la ayuda a los países de renta media.
- En segundo lugar, porque los países de renta media son agentes centrales en la provisión de bienes públicos internacionales (particularmente, los de carácter ambiental). De nuevo, difícilmente se podrán mejorar los niveles de provisión de estos bienes públicos internacionales, lo

que es básico para el combate de la pobreza, si no es implicando en una acción cooperativa a los países de renta media, para lo cual puede ser necesario que reciban cierto respaldo internacional.

- En tercer lugar, una parte de los países de renta media –especialmente, los más grandes– ocupan una posición central en la articulación regional de la economía mundial. Su progreso tiene importantes externalidades positivas sobre su región, de modo que dinamiza las posibilidades de desarrollo de los países de su entorno. Es importante que la comunidad internacional sepa aprovechar estas externalidades positivas, respaldando el éxito de estos polos regionales de crecimiento.
- En cuarto lugar, los países de renta media, aunque con menos carencias absolutas que los países más pobres, resultan altamente vulnerables tanto a crisis internas como a *shocks* externos. Este tipo de fenómenos provocan regresiones importantes en los logros económicos y sociales de los países. Si se quieren mejorar los logros de desarrollo, es importante que la comunidad internacional respalde el progreso continuado de estos países, aminorando los riesgos asociados a esa especial vulnerabilidad que caracteriza a los países de renta media.
- Por último, es importante mantener el respaldo a los países de renta media si se quiere erigir un sistema de cooperación internacional que estimule los esfuerzos de desarrollo de todos los países implicados (esto es lo que los economistas denominan un sistema de incentivos compatibles con el desarrollo).

Este objetivo no se conseguiría si la ayuda se retira una vez que el país ha logrado ciertos avances en su desarrollo, aún cuando éstos sean altamente frágiles y vulnerables. Es decir, si se quiere construir un sistema incentivo-compatible con el desarrollo no cabe sólo premiar los fracasos, sino apoyar también los éxitos relativos: un planteamiento que conduce a mantener el apoyo a los países de renta media.

En suma, lo que se está defendiendo es un sistema que tenga una perspectiva amplia e integradora, que acoja y respalde al conjunto de los países en desarrollo y no sólo a su segmento más pobre; un sistema que evite trazar fronteras nítidas y abruptas entre los países en función de su capacidad de acceder a la ayuda y opte, a cambio, por la gradación en los apoyos, reduciendo la ayuda de manera progresiva a medida que se hace menos necesaria para consolidar los logros de los países; un sistema que ayude frente a la adversidad, pero que apoye también los logros de desarrollo alcanzados por los países; un sistema, en suma, que maximice los impactos de desarrollo a escala internacional, potenciando las externalidades y la acción cooperativa de todos.

Hasta ahora se ha tratado de justificar que es importante que los donantes mantengan una política de ayuda, convenientemente calibrada, con los países de renta media. Ahora bien, la agenda de desarrollo de un país de renta media no tiene por qué coincidir con la propia de un país que padece una alta incidencia de la pobreza. Abogar por un sistema de cooperación integral,

que acoja al conjunto de los países desarrollo, supone defender también un sistema de cooperación con agendas diversas, de acuerdo con el nivel de desarrollo de los países. ¿Cuáles son, pues, los núcleos centrales de una agenda de desarrollo en países de renta media?

Acudiendo de nuevo al estudio ya citado anteriormente, lo primero que cabe decir es que es difícil definir una agenda que sea común y compartida para el conjunto de países de renta media⁸³. Se trata, en este caso, de un colectivo de notable heterogeneidad, que hace difícil que las necesidades y prioridades de los países coincidan. La agenda del grupo de países de más baja renta del colectivo renta media (un segmento de los países de renta media-baja) es muy posible que coincida con la agenda de los países más pobres; y, a la inversa, la agenda de los países de más elevada renta (el segmento superior de los países de renta media-alta) es posible que apenas reserven papel alguno significativo a la ayuda internacional, aunque sí a otras de formas de cooperación para el desarrollo.

Ahora bien, más allá de esta reseñable heterogeneidad, es posible aludir a una serie de núcleos problemáticos más centrales sobre los que cabría conformar una agenda de desarrollo propia de los países de renta media. En concreto, tres aparecen como especialmente relevantes⁸⁴:

- En primer lugar, lo que cabría denominar la “trampa de la gobernanza”: una trampa que se establece como conse-

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ *Ibidem*.

cuencia de las relaciones que mutuamente se refuerzan entre sociedades desiguales, instituciones frágiles y poco legitimadas y Estados con limitada capacidad para proveer bienes públicos a la sociedad. En un país de renta media no existe justificación para que existan importantes colectivos de su población bajo condiciones de pobreza extrema. Si existen (y ya se ha dicho que el 70% de los pobres en el mundo radica en estos países) es porque también existe un grupo minoritario de gente extremadamente rica. De lo que se deriva que el problema fundamental es de distribución y no tanto de carencia extrema. Es pues necesario corregir los patrones distributivos en estos países, lo que afecta no sólo a los ingresos, sino también a los activos y a la voz y representación en los procesos de decisión colectiva. Como consecuencia de la desigualdad, las instituciones en estos países son frágiles, están poco enraizadas en el tejido social y tienen limitada⁸⁵. Como resultado, los países padecen frecuentes crisis institucionales y políticas que minan sus posibilidades de desarrollo. Por último, al ser sociedades desiguales, los núcleos más ricos se encuentran menos dispuestos a apoyar reformas fiscales tendentes a mejorar la capacidad recaudatoria del Estado; y los ciudadanos se resisten a pagar a un Estado que reparte de un modo tan desigual los frutos del esfuerzo colectivo. De tal modo que el Estado se encuentra sin medios para proveer bienes públicos a la sociedad en condiciones adecuadas, lo que contribuye a debilitar su legitimación. Cabría decir que porque

es alta la desigualdad, su legitimación es baja; al ser baja la legitimación, le resulta más difícil asentar un sistema fiscal solvente; y al no disponer de un sistema fiscal sólido, se ve limitado para proveer bienes públicos a la sociedad, reforzando su limitada legitimidad.

- El segundo núcleo problemático tiene que ver con lo que cabría denominar la “trampa del cambio productivo”: es la trampa que surge como consecuencia de una inserción internacional ventajosa asentada en una amplia dotación de recursos naturales, que puede dificultar el tránsito hacia ventajas dinámicas asociadas a sectores productivos tecnológicamente más complejos y sustentadores de una dinámica de cambio técnico más activo. Una buena parte de los países de renta media han logrado éxitos parciales –en algún caso verdaderamente sobresalientes– en su inserción comercial internacional. En muchos de los casos esa inserción está basada bien en su extraordinaria dotación de recursos naturales (ya sean agrícolas, ya mineros), en otros en su abundante dotación de mano de obra (a través de la maquila o de la inserción en cadenas globales de valor). Que los países disfruten de esas ventajas y traten de rentabilizarlas en los mercados internacionales no puede ser juzgado sino de forma positiva. El problema es si ese tipo de especialización, reforzada por la inserción internacional, facilita que los países se anclen en ventajas comparativas estáticas, que dificultan el cambio productivo, la renovación tecnológica, la formación de capital humano y la

⁸⁵ Alonso, J. A. y Garcimartín, C. (2008). *Acción colectiva y desarrollo. El papel de las instituciones*. Editorial Complutense, Madrid.

promoción de ventajas comerciales más dinámicas y sostenibles. La experiencia histórica revela que ese riesgo existe: aunque no de una forma determinista, a veces las ventajas naturales, cuando no saben aprovecharse debidamente, terminan convirtiéndose en un lastre para los procesos de desarrollo, en la medida en que las rentas del presente disminuyen la necesidad de invertir esfuerzos en el cambio productivo para una más sostenible especialización productiva futura.

- Por último, el tercer núcleo problemático es el que se relaciona con la “trampa de la financiación internacional”: la que se plantea entre las necesidades que los países tienen de financiación internacional y los efectos que los mercados de capitales, en contextos altamente desregulados, tienen sobre la gestión la estabilidad macroeconómica de los países. Dada la limitada profundidad de los mercados nacionales de capitales, los países de renta media están obligados a insertarse en los mercados financieros internacionales de una manera más intensa que los países más pobres. Esto tiene, sin duda, ventajas, en la medida que les permiten el acceso a los capitales. No obstante, también incorpora riesgos. Dos son los más sobresalientes: en primer lugar, su dependencia financiera del exterior hace que una parte importante de la deuda esté nominada en moneda extranjera, lo que hace a estos países especialmente vulnerables a problemas de sobreendeudamiento; en segundo lugar, los mercados de capitales acentúan el comportamiento cíclico de estas economías, haciendo más difícil la gestión de la estabilidad macroeconómica y, con ello, la

sostenibilidad de una senda continuada de crecimiento económico.

Por supuesto, estos tres núcleos problemáticos no agotan la agenda de los países de renta media, pero iluminan una serie de problemas que son muy centrales a sus experiencias de desarrollo y a las dificultades que rodea su proceso de crecimiento y cambio social.

b) La agenda de renta media y la cooperación triangular

En los párrafos anteriores se justificó la cooperación con los países de renta media y se enunció que esa cooperación debe asentarse sobre una agenda específica, adaptada a los problemas de desarrollo propios de los países de renta media (que no son los mismos que los que padecen los países más pobres). Ahora bien ¿qué relación tiene esa argumentación con la cooperación Sur-Sur y triangular?

Hay una primera respuesta posible: un sistema de cooperación como el que se ha definido, con una vocación de amplio alcance, necesariamente debe contemplar en su seno la vigencia de la cooperación Sur-Sur. Resulta fácil entender que si se aboga por un sistema que anule la frontera entre los países susceptibles de recibir ayuda, de igual modo se estará a favor de un sistema que anule la rígida dualidad existente entre unos países a los que sólo cabe concebir como donantes y el resto, inevitablemente considerados como receptores. La otra cara de un sistema de cooperación integral, basado en la gradación (y no en la graduación) de la ayuda, es la existencia de un sistema de responsabilidades

compartidas, en el que todos los países puedan contribuir en las tareas de corrección de las desigualdades internacionales. De forma más precisa, de igual modo que los países de renta media deben ser potenciales receptores de ayuda, también deben ser potenciales donantes, si disponen de recursos y capacidades para ello. Lo que justifica el papel consustancial de la cooperación Sur-Sur en esta concepción que se plantea del sistema de cooperación. Si la cooperación Sur-Sur es parte de este sistema, los donantes, particularmente aquellos comprometidos con una agenda de renta media, debieran respaldar estas iniciativas a través de la cooperación triangular.

No obstante, existe otra argumentación complementaria a favor de la cooperación Sur-Sur y triangular que tiene que ver con la naturaleza de la agenda de renta media. Más arriba se ha argumentado el carácter específico de la agenda de renta media: una agenda construida no tanto sobre el combate de la carencia extrema, cuanto sobre la promoción de la equidad y de la cohesión social, del fortalecimiento de las instituciones, de la mejora del pacto fiscal y de la calidad y eficacia de las políticas públicas, de la promoción del cambio productivo, del desarrollo de las capacidades técnicas, de la promoción del capital humano, del desarrollo de los mercados financieros domésticos y del fortalecimiento de las capacidades anticíclicas del Estado, entre otros propósitos. Es muy posible que los países desarrollados tengan experiencias en estos campos que sean de utilidad para los países en desarrollo, pero en absoluto cabe pensar que todas las experiencias valiosas tengan necesariamen-

te ese origen. Muchos países de renta media han acumulado capacidades y experiencias en esos ámbitos, que pueden ser de utilidad para otros países en desarrollo que estén iniciando esos procesos de cambio. La cercanía de los procesos de desarrollo y de las condiciones sociales en las que éstos se desenvuelven otorgan mayor pertinencia a estos procesos de transferencia de conocimientos. Lo ideal en estos casos es promover y respaldar una cooperación entre los países implicados a través de las fórmulas diversas de cooperación triangular.

Piénsese, por ejemplo, en la promoción de la equidad y en el combate contra la pobreza y la exclusión social: sin duda, hay experiencias en los países desarrollados que pueden ser de utilidad para los países en desarrollo, pero acaso una de las innovaciones más notables de las últimas dos décadas sean los programas de transferencias sociales condicionadas. Se trata, en este caso, de un tipo de políticas que fueron iniciadas en países de renta media (con México y Brasil a la cabeza), y fueron posteriormente extendidas a una relación muy amplia de países en desarrollo, en cada caso con sus especificidades. Pues bien, es claro que, en este caso, el comportamiento óptimo de los donantes hubiera sido apoyar, a través de la cooperación triangular, el intercambio de experiencias entre los propios países en desarrollo. Facilitar con el respaldo financiero de los donantes que las experiencias exitosas en un país puedan ser trasladadas a otros.

Por último, hay una tercera razón que se puede argumentar a favor de la cooperación

Sur-Sur: el propio ejercicio de cooperación estimula las capacidades administrativas y técnicas, la proyección internacional y la capacidad negociadora del propio socio oferente. Es decir, a través de la cooperación Sur-Sur, los países que la practican adquieren mayor experiencia y proyección en sus compromisos internacionales. Lo que constituye una de las dimensiones obligadas del proceso de desarrollo. También por este motivo harían bien los donantes en respaldar a través de la cooperación triangular experiencias de cooperación Sur-Sur.

Es claro que son los países de renta media los que, por su recorrido de desarrollo, están en mejores condiciones de acumular experiencia, capacidades y recursos que nutran ejercicios valiosos de cooperación Sur-Sur. Por supuesto, ni la cooperación Sur-Sur, ni la triangular están limitadas a los países de renta media, pero estos son los que están en mejores condiciones para protagonizar estas experiencias como socios oferentes. Para un país como España que hace gala de tener un compromiso firme con los países de renta media, la cooperación triangular tendría que ser, por tanto, una dimensión estratégica de su ayuda.

6.2. LA COOPERACIÓN TRIANGULAR EN EL MARCO NORMATIVO DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Fruto de su reciente emergencia, la incorporación de la cooperación triangular a los documentos de planificación de la

cooperación española no comenzó a producirse hasta hace pocos años, ocupando actualmente un espacio todavía menor en su definición estratégica. No existe ningún documento específico que establezca unas directrices para la actividad desplegada por la cooperación española a través de esta modalidad, pero su presencia ha sido creciente en los principales documentos de planificación.

En lo que se refiere a los documentos que establecen las líneas maestras de la cooperación española, cabe señalar que el I Plan Director (2001-2004) no recogió todavía ninguna alusión a la posibilidad de recurrir a la cooperación triangular como una modalidad de interés para la cooperación española. Es en el II Plan Director (2005-2008), en el apartado que dedica a América Latina como región prioritaria de la política de cooperación, donde ya se señala que con los países preferentes “se explorarán modelos de cooperación paritaria y triangular”, teniendo en cuenta que se trata de países que presentan una mayor capacidad para abordar sus problemas de desarrollo, pero que sufren importantes “limitaciones institucionales y graves desigualdades que requieren apoyo internacional”. Dentro de este grupo de países preferentes, el II Plan Director identificaba a ocho países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá, Uruguay y Venezuela⁸⁶.

Por su parte, en la elaboración del III Plan Director (2009-2012) se aprecia un mayor interés por la cooperación triangular. La

⁸⁶ MAEC (2005). *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, Madrid.

promoción de la cooperación Sur-Sur aparece como una de las líneas de trabajo que se impulsarán con los países incluidos en el grupo C bajo la categorización de “asociación con países de renta media para la consolidación de logros de desarrollo de las prioridades geográficas de la cooperación española”⁸⁷. Se trata de un grupo en el que aparecen los mismos países latinoamericanos identificados en el anterior Plan Director como países preferentes, con la salvedad de la incorporación de Cuba y la exclusión de Chile. Pero, además de ello, este documento identifica a la cooperación triangular como uno de los instrumentos disponibles por parte de la cooperación española para la persecución de sus objetivos, y que “se impulsará durante el periodo de vigencia del III Plan Director”. Así, se señala que el “apoyo a las capacidades de los socios y en concreto el apoyo a su capacidad para la cooperación Sur-Sur será una de las prioridades de la cooperación con estos países”. En este sentido, “se incrementará sustancialmente la cooperación triangular teniendo como socios intermedios a estos nuevos donantes emergentes”⁸⁸.

Si se atiende a los Planes Anuales de Cooperación, se aprecia que también en ellos la cooperación triangular ha ido ga-

nando espacio, aunque relegada todavía a un espacio menor. El PACI de 2005 recogió, por vez primera, una alusión a la cooperación triangular, al señalar que había que estudiar las posibilidades de explorar esta modalidad para fortalecer la cooperación Sur-Sur⁸⁹. Dos años después, el PACI 2007 volvía a recoger una breve mención a la cooperación triangular, vinculada a las posibilidades de cooperación con Haití⁹⁰. Por su parte, el PACI elaborado para 2008 señaló a la cooperación triangular como una de las nuevas modalidades –junto a la cooperación delegada y el apoyo programático– que suponían un reto al sistema de planificación de la cooperación española. Nuevamente, en este documento el recurso a la cooperación triangular aparece muy ligado a las relaciones de trabajo con Haití, donde se mencionan las relaciones existentes bajo este esquema con Argentina, Brasil y México, así como se prevé el inicio de las mismas con Chile y Cuba⁹¹. A partir del PACI 2009, la cooperación triangular aparece bajo el apartado dedicado a “Indicaciones Generales para el Cumplimiento del Plan de Acción para la Eficacia de la Ayuda”, donde se la considera una modalidad de interés que será impulsada por la cooperación española en los foros internacionales y, de forma específica, en el Gru-

⁸⁷ El Plan Director señala que a este grupo de países no se dirigirá más del 15% de la AOD asignable geográficamente.

⁸⁸ MAEC (2009). *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, Madrid.

⁸⁹ MAEC (2005). *Plan Anual de Cooperación Internacional 2005*. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, Madrid.

⁹⁰ MAEC (2007). *Plan Anual de Cooperación Internacional 2007*. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, Madrid.

⁹¹ MAEC (2008). *Plan Anual de Cooperación Internacional 2008*. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, Madrid.

po de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda creado en el seno del CAD de la OCDE⁹². En el mismo sentido, el PACI 2010 situó esta modalidad de cooperación dentro del ámbito estratégico relativo al logro de una ayuda más eficaz, la recogió como uno de los ámbitos de trabajo del Grupo de Trabajo de Eficacia y Calidad de AECID y DGPOL-DE e instó a la organización de un taller de trabajo sobre cooperación Sur-Sur y triangular, que fue posteriormente celebrado en marzo de 2010⁹³. Por último, cabe señalar que el proyecto de PACI 2011 no recoge ninguna mención a esta modalidad de cooperación en ninguno de sus apartados⁹⁴.

En cuanto a los documentos de planificación geográfica, la cooperación triangular tuvo una incidencia menor en los DEP y PAE elaborados para el periodo 2005-2008. No obstante, se puede destacar la atención dedicada por algunos de ellos a esta modalidad de cooperación, especialmente el de México. En este caso, se considera a la cooperación triangular como un valioso instrumento para tratar de aprovechar en terceros países de la región las experiencias mexicanas, identificando ámbitos de trabajo como la sostenibilidad ambiental, la prevención de desastres, agua

y saneamiento o el fortalecimiento de la administración pública⁹⁵. Por su parte, aunque con algunas diferencias, en los documentos elaborados para Brasil, Chile, Costa Rica o Uruguay, la cooperación triangular es recogida como una modalidad que puede ser de interés explorar, mientras que en el caso de Argentina su aparición se limita a una referencia a los proyectos triangulares que se están llevando a cabo en países como Bolivia o Haití⁹⁶. En este sentido, en el DEP elaborado para Haití se recoge la intención de fomentar la cooperación triangular en ámbitos como la sostenibilidad ambiental y la seguridad alimentaria⁹⁷.

Si se atiende a los Marcos de Asociación País (MAP), documentos de planificación geográfica que la cooperación española está impulsando en el ciclo de planificación 2008-2012, la cooperación triangular sigue ocupando un espacio menor y poco definido. Por un lado, los documentos metodológicos de referencia para la elaboración de los MAP le han dedicado nula o escasa atención: mientras en el documento de 2010 no se incluye ninguna mención a la cooperación triangular, en el documento de 2011 su alusión se limita, en la parte dedicada al alineamiento, a la posibilidad de fo-

⁹² MAEC (2009). *Plan Anual de Cooperación Internacional 2009*. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, Madrid.

⁹³ MAEC (2010). *Plan Anual de Cooperación Internacional 2010*. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, Madrid. La información relativa a los resultados de este taller puede encontrarse en <http://www.dev-practitioners.eu/>

⁹⁴ MAEC (2011). *Proyecto de Plan Anual de Cooperación Internacional 2011*. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, Madrid.

⁹⁵ MAEC (2006). *Plan de Actuación Especial México*. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, Madrid.

⁹⁶ Pueden consultarse los Planes de Actuación Especial (2005-2008) elaborados para estos países en www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Paginas/publicaciones2.aspx#sec1

⁹⁷ MAEC (2006). *Documento de Estrategia País Haití*. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, Madrid.

mentar esta modalidad de cooperación en el contexto de la necesidad de desvincular la asistencia técnica española⁹⁸. Por otro lado, respecto a los cuatro MAP aprobados hasta la fecha, se perciben notables diferencias. Los documentos de Ecuador y El Salvador se limitan a aludir a la cooperación triangular en el mapeo general de acciones, mientras el de Bolivia lo señala como un nuevo instrumento a impulsar en sectores como el agua y la cultura. Sin embargo, es en el caso del MAP de Uruguay en el que la cooperación triangular adquiere una mayor relevancia, al señalar que se impulsará la aplicación de esta modalidad de cooperación entre España y Uruguay en terceros países de la región en ámbitos como la gobernabilidad democrática, género, cambio climático o cultura y desarrollo, que se fortalecerá mediante la firma de un Memorandum de Entendimiento la capacidad de Uruguay como socio oferente y que España apoyará en esta tarea el proceso de consolidación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional⁹⁹.

Por último, aunque estos documentos recibirán una atención específica más adelante,

cabe mencionar que España ha firmado en los últimos años una serie de Memorandos de Entendimiento con Argentina, Brasil, Chile y Uruguay que tienen como principal propósito el de promover conjuntamente acciones de cooperación triangular.

6.3. LA ARTICULACIÓN DE LA COOPERACIÓN TRIANGULAR

6.3.1. Evolución y principales experiencias¹⁰⁰

La cooperación triangular española, en la práctica, presenta hasta el momento un recorrido limitado, siendo en 2005 cuando se registra la primera experiencia que utiliza este esquema de cooperación. A partir de aquel momento pueden contabilizarse un total de 24 iniciativas, incluyendo las iniciadas en 2009, último año respecto al cual se dispone de información (cuadro 9). Así pues, la utilización de los esquemas triangulares es todavía muy incipiente, en consonancia con el peso relativamente pequeño que aún tiene esta modalidad en los documentos estratégicos de la cooperación española.

⁹⁸ MAEC (2011). *Manual para el establecimiento de Marcos de Asociación País. Metodología. Edición Revisada 2011*. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, Madrid.

⁹⁹ MAEC (2011). *Marco de Asociación entre Uruguay y España 2011-2015*. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, Madrid.

¹⁰⁰ La información de este epígrafe ha sido obtenida de: SEGIB (2008), *II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*. Secretaría General Iberoamericana, Madrid, disponible en <http://segib.org/publicaciones/2008/11/14/estudios-segib-n-3-ii-informe-de-la-cooperacion-sur-sur-en-iberoamerica/>; SEGIB (2009), *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009*. Secretaría General Iberoamericana, Madrid, disponible en <http://segib.org/publicaciones/2009/12/29/informe-de-cooperacion-sur-sur-2009/>; SEGIB (2009), *La cooperación de los Países Iberoamericanos con Haití, 2009*. Secretaría General Iberoamericana, Madrid, disponible en http://segib.org/programas/files/2010/04/CSS_IB_Haiti_2009.pdf; SEGIB (2010), *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010*. Secretaría General Iberoamericana, Madrid, en <http://segib.org/publicaciones/2010/12/03/informe-de-la-cooperacion-sur-sur-en-iberoamerica-2010/>; Además, se ha utilizado la información ofrecida en un documento interno de la AECID y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SER) de México, elaborado por Christian Freres, Eva Garzón, Juan Pablo Prado y Máximo Romero.

CUADRO 9. Iniciativas de cooperación triangular con la participación de España (2005-2009)

Año	Socio oferente	Socio receptor	Actividad	Sector
2005	México	Haití	Rehabilitación de infraestructura hidráulica básica	Abastecimiento y saneamiento de agua
2006	Argentina	Haití	PRO-HUERTA (promoción de la autoproducción de alimentos frescos)	Agricultura
2007	Brasil	Haití	Manejo y recuperación de la cobertura vegetal	Silvicultura
	Chile	Haití	Formación integral de guardias de vigilancia ambiental	Medio Ambiente
	México	Centroamérica y Caribe	Fortalecimiento de las Administraciones Públicas	Gobierno y sociedad civil
2008	Chile	Paraguay	Trabajos con la Dirección General de coordinación Interministerial	Gobierno y sociedad civil
	Brasil	Bolivia	Consultoría en materia de agua y saneamiento	Abastecimiento y saneamiento de agua
	México	Guatemala	Capacitación para el establecimiento de un sistema de denominación de origen	Sectores productivos
	México	Centroamérica y Caribe	Fortalecimiento de la función pública	Gobierno y sociedad civil pública
	México	Haití	Proyecto de cooperación en materia de agua	Abastecimiento y saneamiento de agua
	Chile	Haití	Medio Ambiente y Seguridad Alimentaria	Medio Ambiente y Seguridad Alimentaria
	Brasil	Haití	Medio Ambiente y Seguridad Alimentaria	Medio Ambiente y Seguridad Alimentaria
	PNUD-Perú	Costa Rica	Seminario sobre gestión transfronteriza	Gobierno y sociedad civil
	Brasil	Cuba-Haití-Honduras	Entrega de alimentos (damnificados por los huracanes Gustav e Ike)	Acción Humanitaria
	Colombia	Haití	Programa medioambiental (ARAUCARIA)	Medio Ambiente
Colombia	Haití	Programa de ordenación territorial	Gobierno y sociedad civil	
Argentina	Haití	Desarrollo de acciones comunitarias para garantizar la seguridad alimentaria y promover la forestación	Abastecimiento y saneamiento de agua	

(Continúa)

(Continuación)

2009	Chile	Paraguay	Fortalecimiento de la gestión y el desarrollo de las personas del sector público al servicio de la ciudadanía	Gobierno y sociedad civil
	Argentina	Haití	PRO-HUERTA (promoción de la autoproducción de alimentos frescos)	Agricultura
	Argentina	Paraguay	Fortalecimiento institucional con enfoque de Desarrollo Social y Humano para la inclusión social y económica de la población	Gobierno y sociedad civil
	Argentina	Paraguay	Desarrollo de la red vial productiva	Sectores productivos
	Argentina	Paraguay	Fortalecimiento del tejido productivo de maderas, agroindustrial, textiles y cueros	Sectores productivos
	Bolivia	El Salvador	Asistencia técnica sobre tecnologías no convencionales para la depuración de aguas residuales	Medio Ambiente
	Brasil	Honduras, Cuba, Haití	Operación conjunta de ayuda humanitaria	Acción Humanitaria

Fuente: Elaboración propia a partir de SEGIB (varios años) y AECID-SRE¹⁰¹

Se pueden identificar tres ámbitos de interés al analizar este conjunto de experiencias: los inicios en la utilización del esquema y la importancia que alcanza en los sucesivos años, la asignación geográfica de la ayuda mediante cooperación triangular en función tanto del país receptor como del socio oferente y, por último, su distribución sectorial. Las reflexiones realizadas deberán tomarse en consideración con la debida cautela, tanto por el reducido número de experiencias registradas que constituyen la base del análisis como por el hecho de que los datos disponibles corresponden al número de iniciativas registradas y no a volúmenes de recursos movilizados.

Las primeras iniciativas triangulares en las que participa España están ligadas a la cooperación con Haití, durante los años 2005-2007. Cuatro de las cinco experiencias que se ponen en práctica en ese periodo tendrán a Haití como país receptor, contando con cuatro socios oferentes distintos: México, Argentina, Brasil y Chile. En conjunción con México se lleva a cabo la primera experiencia fuera de Haití, en 2007, que tiene como receptores a un conjunto de países de Centroamérica y Caribe. El peso de España como donante en la cooperación triangular registrada en América Latina es muy reducido en estos primeros años. Los años 2005 y 2006 cuentan con tan solo una experiencia registrada,

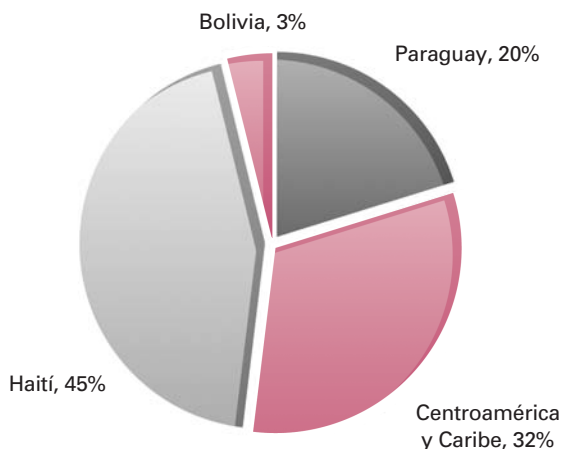
¹⁰¹ *Ibidem.*

mientras en 2007 se ponen en marcha tres iniciativas, que suponen apenas algo más del 5% de los 56 proyectos de los que hay constancia en América Latina, frente al 71% y al 18% que presentan Japón y Alemania respectivamente. (SEGIB, 2008).

El número de iniciativas para el conjunto de la región alcanza en 2008 la cifra de 79. La implicación de España crece tanto en términos absolutos, registrándose once experiencias, como en términos relativos, con un peso sobre el total de los proyectos del 15%. Adicionalmente, éste es también el año en el que España entra en contacto con más países diferentes por medio de esquemas triangulares: siete como socios receptores y seis como socios oferentes. Por último, en 2009 el número de triangulaciones decrece en América Latina, contabilizándose un total de 40 iniciativas de las que 7 cuentan con la participación de España, un 17% del total.

Los datos agregados para el periodo 2005-2009 permiten situar a Haití como el país que más cooperación triangular ha recibido con España como donante, con un total de 11 proyectos, un 45% del total (gráfico 1). Paraguay ha recibido tres proyectos, un 20% del total. Ha habido dos iniciativas regionales en Centroamérica y el Caribe y dos destinadas al grupo de países formados por Haití, Cuba y Honduras. Si se agregan estos cuatro proyectos a los tres implementados en Costa Rica, El Salvador y Guatemala, la región de Centroamérica y el Caribe, excluido Haití, acoge siete proyectos, un 32% del total. La relativa concentración en Haití, muy evidente en los da-

GRÁFICO 1. Principales receptores de la cooperación triangular española en América Latina, 2005-2009
(% sobre el total de proyectos)



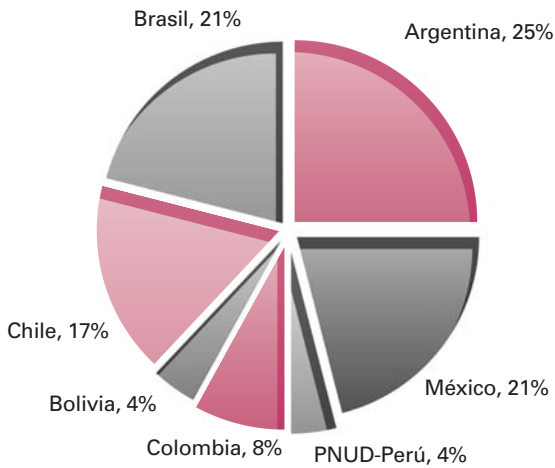
Fuente: Elaboración propia a partir de SEGIB (varios años) y AECID-SRE¹⁰²

tos agregados y también en cada uno de los años analizados hasta 2008, no se mantiene en 2009, año en el que este país fue receptor de tan solo uno de los cinco proyectos en los que España participó.

En cuanto a los socios oferentes, durante el periodo analizado España ha trabajado preferentemente con cuatro países: Argentina, México, Brasil y Chile (gráfico 2). Las iniciativas puestas en marcha con estos cuatro países, un total de 20, suponen el 83% de todas las registradas por la cooperación española. En 2009, la cooperación triangular de la región en su conjunto, considerando las iniciativas de todos los donantes, presenta idéntico grado de concentración en cuanto a esos mismos

¹⁰² *Ibidem*.

GRÁFICO 2. Principales socios oferentes de la cooperación triangular española en América Latina, 2005-2009 (% sobre el total de proyectos)

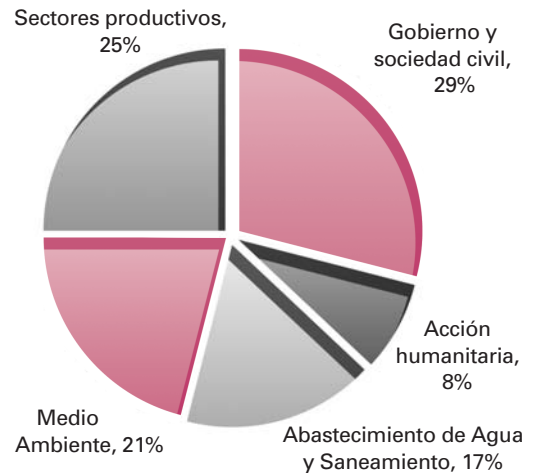


Fuente: Elaboración propia a partir de SEGIB (varios años) y AECID-SRE¹⁰³

cuatro socios oferentes, un 83%. Es destacable, sin embargo, que el socio más activo en términos generales sea Chile, presente en un 39% del total de triangulaciones, mientras que solamente participa en el 17% de las iniciativas en las que España está implicada. Por el contrario, Argentina, el país de menor peso entre los cuatro socios oferentes principales para el conjunto de la cooperación triangular en América Latina – un 11% del total – es para España el socio más relevante, habiendo participado en el 27% de las iniciativas.

España ha dedicado, entre 2005 y 2009, siete de sus iniciativas al sector de Gobierno

GRÁFICO 3. Distribución sectorial de la cooperación triangular española en América Latina, 2005-2009 (% sobre el total de proyectos)



Fuente: Elaboración propia a partir de SEGIB (varios años) y AECID-SRE¹⁰⁴

y Sociedad Civil, un 29% del total (gráfico 3). El segundo ámbito de trabajo en importancia es Sectores Productivos con seis proyectos, (25%). Medio Ambiente recibe cinco proyectos (21%), Agua y Saneamiento cuatro (17%) y Acción Humanitaria dos proyectos (8%). Por su parte, el conjunto de la cooperación triangular presentó en 2009 una asignación sectorial parecida en cuanto a los sectores más importantes, centrándose también en Gobierno y Sociedad Civil y Sectores Productivos, aunque con pesos relativos algo menores que en el caso de España, 25% y 22,5% respectivamente. Sin embargo, pueden destacarse dos divergencias significativas. España

¹⁰³ *Ibidem.*

¹⁰⁴ *Ibidem.*

ha dedicado entre 2005 y 2009 el 16% de proyectos al abastecimiento y saneamiento de agua, un sector ausente del conjunto de la cooperación triangular en 2009. Por otra parte, a las políticas sociales y de salud se han dirigido el 30% del conjunto de las acciones triangulares en 2009, mientras que España, en el periodo 2005-2009, no realizó ninguna iniciativa en estos sectores.

En suma, se detecta un número creciente, aunque aún incipiente, de acciones triangulares en la cooperación española. Estos esquemas han estado fuertemente concentrados en Haití, especialmente en los inicios, mostrándose una clara tendencia a la diversificación en los últimos años. Asimismo, existe una visible focalización en cuanto a los socios oferentes, registrándose acciones fundamentalmente con Argentina, Brasil, México y Chile. Por último, los sectores en los que se ha concentrado la cooperación triangular española en América Latina han sido fundamentalmente Gobierno y Sociedad Civil, Sectores Productivos y Medio Ambiente, en estrecha relación con los ámbitos en los que los socios oferentes muestran sus principales capacidades.

6.3.2. Los marcos de relación con los principales socios oferentes

Como se ha visto en el apartado anterior, los principales socios oferentes de la cooperación triangular española han sido México, Brasil, Chile y Argentina, países con los que España está configurando nuevos marcos de relación para el impulso de la cooperación triangular. Por un lado, en el caso de México, además de existir un Fondo Mixto de Cooperación con una

subcuenta específica para actividades de cooperación triangular, existe un proceso en curso para la elaboración de una metodología para la puesta en marcha de acciones triangulares. Se trata de un esfuerzo pionero que va a permitir disponer de un manual de procedimientos que oriente la actividad conjunta desarrollada por ambos países bajo esta modalidad. Por otro lado, el Gobierno de España firmó en 2009 Memorandos de Entendimiento (MoU) para la realización de actividades de cooperación triangular con los Gobiernos de Argentina (en febrero) –en este caso, bajo la fórmula de Acuerdo Especial–, de Brasil (en agosto) y de Chile (en octubre). Pese a que, por su naturaleza, estos documentos no alcanzan un excesivo grado de detalle y profundización, sí existen ciertas diferencias de contenido que resulta de interés revisar.

En primer lugar, en lo que se refiere a los objetivos que se plantean, los tres MoU se dirigen a promover acciones conjuntas de desarrollo en terceros países de América Latina y el Caribe. Es en el caso de Chile en el que se aprecia alguna diferencia, ya que, además del objetivo señalado, se explicita una segunda línea de trabajo orientada al fortalecimiento institucional de la AgCI. En segundo lugar, los tres MoU prevén la realización de misiones conjuntas de identificación y la elaboración de Documentos de Proyecto en el que se recojan los objetivos, actividades y resultados a alcanzar. No obstante, en cuanto a las directrices recogidas para la elaboración de estos Documentos de Proyecto, se observan algunos rasgos diferenciales en el caso de Brasil. Por un lado, no se limita a una vaga alusión a la incorporación del tercer país en la

elaboración de estos documentos –como se hace en los MoU de Argentina y Chile–, sino que se señala que la identificación de las actuaciones a desarrollar se realizará en base a las propuestas presentadas por estos terceros países, lo que parece reforzar el rol de los receptores. Por otro lado, el MoU de Brasil especifica, también a diferencia de los casos de Argentina y Chile, que esta identificación se realizará en el marco de las prioridades sectoriales y geográficas establecidas por los Gobiernos de Brasil y España, tarea que encargan a la Comisión de Gestión.

En tercer lugar, en el ámbito de la financiación de las actuaciones, se aprecia una clara gradación respecto a la obligatoriedad que genera para los gobiernos firmantes: en el caso de Argentina se especifica que el acuerdo no implica una transferencia de recursos, en el MoU de Brasil se señala que las actividades serán cofinanciadas por ambos países y, por último, el MoU de Chile crea un Fondo Mixto para la financiación conjunta de la cooperación triangular desplegada. Asimismo, en los casos de Argentina y Chile se recoge la posibilidad de implicar a otras entidades en las actuaciones desarrolladas y de acudir a otras fuentes de financiación –tanto públicas como privadas–, haciendo una mención explícita, en el caso de Chile, a la necesidad de velar por la adecuada armonización entre los actores.

En cuarto lugar, en lo que se refiere a la gestión de los programas, los tres MoU dotan a la relación entre los países de comisiones conjuntas para dar seguimiento a las actuaciones desarrolladas. Mientras en el caso de Argentina se establece una Comi-

sión Conjunta de Coordinación y en el de Chile un Comité Técnico paritario encargado de gestionar el Fondo Mixto, es en el MoU de Brasil en el que más se detallan las funciones de su Comisión de Gestión. Además de, como ya se señaló, identificar los sectores y países en los que se realizarán las actuaciones, se especifica que la Comisión de Gestión puede reunirse a solicitud de un tercer país, así como se incide en que la identificación de las actividades deben estar en sintonía con las prioridades establecidas por los beneficiarios.

Por último, conviene atender a las diferencias apreciables en materia de monitoreo y evaluación de resultados. Si bien en el caso de Argentina no se especifica ningún mecanismo más allá del seguimiento realizado por la Comisión Conjunta de Coordinación, en el caso de Brasil se establece que los Gobiernos, a través de la ABC y de la AECID, ya sea de forma conjunta o separada, podrán realizar misiones para supervisar y controlar técnica y financieramente las actuaciones realizadas. Sin embargo, es en el MoU de Chile en el que se aprecia un mayor énfasis en la evaluación de los resultados y en su incorporación a los procesos de toma de decisión. Así, este documento señala que se llevará a cabo una evaluación de los resultados del programa cada dos años y que éstos “determinarán y orientarán” el diseño de las actuaciones futuras.

Si bien están pendientes de desarrollarse los reglamentos necesarios para poder definir con mayor precisión sus contenidos, estos acuerdos suponen sin duda un avance en el tratamiento de la cooperación triangular por parte de España así como en su relación con los socios oferentes. En este

CUADRO 10. Comparación de los MoU de España con Argentina, Brasil y Chile

	Argentina (febrero 2009)	Brasil (agosto 2009)	Chile (octubre 2009)
Objetivos	Promover acciones conjuntas de desarrollo en terceros países de América Latina y el Caribe	Promover acciones conjuntas de desarrollo en terceros países de América Latina y el Caribe	Promover acciones conjuntas de desarrollo en terceros países de América Latina y el Caribe Apoyo institucional a la AgCI
Documento de Proyecto	Se alude a la inclusión del tercer país socio	Identificación de actuaciones en base a propuestas del receptor Identificación de actuaciones en el marco de las prioridades sectoriales y geográficas señaladas por Brasil y España	Se alude a la inclusión del tercer país socio
Financiación	No implica transferencia de recursos Prevé la participación de otros actores públicos y privados	Cofinanciación de actuaciones	Se constituye un Fondo Mixto para cooperación triangular Prevé la participación de otros actores públicos y privados Incide en la armonización
Gestión	Comisión Conjunta de Coordinación	Comisión de Gestión con funciones más detalladas	Comité Técnico para gestionar el Fondo Mixto
Evaluación resultados	Seguimiento realizado por la Comisión	Posibilidad de misiones de monitoreo por ABC y AECID	Evaluación cada dos años e incorporación de los resultados al diseño de actuaciones futuras

Fuente: Elaboración propia.

mismo sentido, sin haberse constituido aún en la práctica como uno de los principales socios de la cooperación triangular española, cabe mencionar también el caso de Uruguay, con quien se firmó un MoU para la creación de un programa conjunto de cooperación triangular en febrero de 2011.

Todo ello parece hablar de la apuesta que la cooperación española está realizando por una de las modalidades descritas anteriormente, en concreto aquella en la que el esquema triangular se produce a partir de un marco previo de relación entre el donante tradicional y el socio oferente.

7. UNA EXPERIENCIA DE COOPERACIÓN TRIANGULAR ENTRE ARGENTINA, ESPAÑA Y GUATEMALA: EL PROGRAMA PRO HUERTA

Como se ha señalado, la cooperación triangular es una modalidad incipiente, con poco recorrido en el sistema internacional de ayuda, por lo que es escasa aún la información disponible al respecto que se base en la evidencia empírica y en estudios de caso. El presente capítulo pretende contribuir a mitigar ese vacío a partir del análisis de una experiencia concreta: el programa Pro Huerta-Guatemala. Se trata de un programa que implica a Argentina, España y Guatemala, y en el que, si bien no será posible someter a estudio cuestiones relativas a su ejecución, ya que todavía no está en marcha, permite analizar cómo se ha desarrollado el programa en su génesis, identificación y formulación. Todo ello aporta información relevante para este estudio.

Con ese fin, se comenzará realizando una breve contextualización de las relaciones entre España y Argentina en el marco del impulso a la cooperación triangular en terceros países que ambos quieren promover. A continuación se presentarán los principales rasgos del programa Pro Huerta-Guatemala para, posteriormente, acometer el análisis de cuestiones relativas al liderazgo del socio receptor, el desarrollo de capacidades o los efectos generados por la presencia de dos donantes en el esquema. Por último, se dedica un epígrafe a realizar un balance de la experiencia y a recoger las principales conclusiones derivadas del estudio de caso.

7.1. LA COOPERACIÓN TRIANGULAR EN EL MARCO DE LAS RELACIONES ENTRE ESPAÑA Y ARGENTINA

Aunque el Plan de Actuación Especial diseñado para Argentina por parte de la cooperación española (2005-2008) todavía no había incorporado la cuestión del apoyo a la cooperación Sur-Sur y triangular, el III Plan Director (2009-2012) sitúa a Argentina en el grupo C de sus prioridades geográficas, donde se incluyen aquellos países de renta media con los que se prevé establecer una asociación para la consolidación de sus logros de desarrollo. Con este grupo de países se señala la necesidad de otorgar una atención focalizada y orientada, entre otras cuestiones, a la promoción de la cooperación Sur-Sur¹⁰⁵.

De cualquier forma, existen importantes precedentes normativos en las relaciones entre España y Argentina para el impulso de la cooperación triangular. En noviembre de 2003 se celebró la VI Comisión Mixta Hispano-Argentina de Cooperación, en la que acordaron explorar las “posibilidades de colaboración conjunta en apoyo de terceros Estados en la región”, entendiendo que se trataba de una modalidad innovadora que permitía optimizar los recursos aprovechando las experiencias de desarrollo existentes¹⁰⁶. En este marco, se firmó en junio de 2006 el “Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de España y el Gobierno de Argentina para la reali-

¹⁰⁵ MAEC (2006). *Plan de Actuación Especial Argentina*. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, Madrid; MAEC (2009). *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, Madrid.

¹⁰⁶ Véase el *Acta de la VI Reunión de la Comisión Mixta Hispano-Argentina de Cooperación*, disponible en <http://www.aecid.es/web/es/publicaciones/Documentos/cmc/>

zación de actividades de cooperación conjunta orientadas al desarrollo de acciones comunitarias para garantizar la seguridad alimentaria y promover la forestación multipropósito en la República de Haití”, dando lugar a una experiencia triangular entre los tres países el denominado programa Pro Huerta-Haití que, como se verá más adelante, sirvió de precedente inmediato para la experiencia que se analiza en este capítulo.

Será la VII Comisión Mixta Hispano-Argentina de Cooperación, celebrada en febrero de 2009, la que dedique por vez primera un apartado específico a la cooperación Sur-Sur y triangular¹⁰⁷. Es en el marco de esta Comisión Mixta, en concreto a través de su anexo III, en el que se suscribirá el “Acuerdo Especial entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno del Reino de España para la realización de actividades de cooperación triangular”, que fue analizado en el epígrafe 6.3¹⁰⁸. Junto a ello, se prevé la creación, no concretada hasta la fecha, de un Fondo Mixto Hispano-Argentino de Cooperación Triangular.

Todo ello derivó en la posterior elaboración de un programa de trabajo que, una vez aceptado por las partes, en febrero de 2011, ha dado lugar al Programa Conjunto de Cooperación Triangular Argentina-España. Las acciones emprendidas en el marco de este programa, según se establece, se-

rán acordes con las prioridades sectoriales y geográficas definidas previamente por ambos países y que, a la vez, se adecúen a las prioridades de desarrollo del tercer país.

7.2. RASGOS FUNDAMENTALES DEL PROGRAMA PRO HUERTA GUATEMALA

El programa Pro Huerta: orígenes e internacionalización de la experiencia

El denominado Pro Huerta es un programa puesto en marcha por Argentina en 1990 con la finalidad de abordar el problema de la seguridad alimentaria dentro de su propio territorio. Gestionado por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Pro Huerta se ha constituido desde 2003 como el módulo productivo del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición del MDS¹⁰⁹. A través de este programa se ha impulsado el establecimiento de huertas, de reducida extensión y orientadas al autoconsumo, que tratan de garantizar el acceso a una dieta más sana y equilibrada a los beneficiarios. Tras más de veinte años de aplicación, el programa dispone de una red nacional de 700 técnicos y 19.000 promotores, a través de la que ha obtenido importantes logros, al haber impulsado hasta la fecha el establecimiento de 624.000 huertas familiares, escolares y comunitarias y 125.000 granjas, lo que ha

¹⁰⁷ Véase el *Acta de la VII Reunión de la Comisión Mixta Hispano-Argentina de Cooperación*, disponible en <http://www.aecid.es/web/es/publicaciones/Documentos/cmc/>

¹⁰⁸ Véase el *Acuerdo Especial entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno del Reino de España para la realización de actividades de Cooperación Triangular*, Madrid, Febrero de 2009.

¹⁰⁹ MRECIC (2010). *La Argentina en Haití. Camino a veinte años de compromiso ininterrumpido*. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, República de Argentina.

generado 3,4 millones de beneficiarios en más de 1.900 municipios distintos¹¹⁰.

Los positivos resultados obtenidos por el programa en el ámbito nacional animaron a estudiar las posibilidades de replicación de Pro Huerta en otros países en los que existiesen necesidades en materia de seguridad alimentaria. De esta forma, tras una etapa exploratoria y en el marco de la cooperación que Argentina venía realizando en Haití, en 2005 se puso en marcha el programa Pro Huerta-Haití. La adecuación existente entre el enfoque y contenidos del programa y las necesidades en materia de seguridad alimentaria presentes en Haití, impulsó la rápida expansión de la iniciativa. Este proceso de extensión de la cobertura territorial del Pro Huerta-Haití descansó fuertemente en la articulación de esquemas triangulares de cooperación, a través de la progresiva incorporación al programa de donantes como el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA, 2005), Brasil (2006), España (2006), El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA, 2007), Canadá (2008) o Japón (2009)¹¹¹. Con esta estructura, en 2010 el programa había movilizado 4,5 millones de dólares computando las aportaciones de Argentina y del resto de donantes implicados, logrando establecer más de 11.000 huertas, con una población beneficiaria de 84.000 personas¹¹².

Así pues, es en el contexto de la aplicación del Programa Pro Huerta en Haití en el que comienza a explorarse la modalidad triangular como fórmula de trabajo entre Argentina y España. La favorable valoración que ambas partes realizan de esta experiencia estuvo, sin duda, entre los factores que actuaron como promotores para tratar de poner en marcha el programa Pro Huerta en Guatemala, iniciativa cuyo análisis centrará la atención de los siguientes apartados.

*El programa Pro Huerta-Guatemala: evolución y características básicas*¹¹³

El ámbito temático en el que concentra su actividad el programa Pro Huerta, la inseguridad alimentaria, es uno de los principales desafíos al que se enfrenta Guatemala, donde amplios sectores de la población sufren de forma recurrente problemas en el acceso a una alimentación suficiente y equilibrada.

Varios son los actores implicados en la puesta en marcha del programa Pro Huerta-Guatemala. Por parte de Argentina, la institución responsable es el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC), a través de su Dirección General de Cooperación Internacional (DGCIN), del Fondo de Cooperación Horizontal de Argentina (FO-AR) y de su

¹¹⁰ Información disponible en <http://www.inta.gov.ar/extension/prohuerta/>

¹¹¹ Lengyel, M. y Malacalza, B (2011). "Argentina-Haití: el desafío de la cooperación Sur-Sur y la promoción del desarrollo", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº27, Invierno 2011. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC), Madrid, pp. 113-127.

¹¹² MRECIC (2010). *La Argentina en Haití. Camino a veinte años de compromiso ininterrumpido*. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, República de Argentina.

¹¹³ El grueso de la información aquí utilizada ha sido recogida del "Perfil de Proyecto para el Proyecto Piloto Pro Huerta-Guatemala", elaborado por Argentina y remitido a la cooperación española en agosto de 2010.

Embajada en Guatemala. No obstante, en el desarrollo del programa Pro Huerta desempeña un papel crucial el INTA, organismo dependiente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MinAgri), entre cuyas funciones está la de impulsar el desarrollo de la investigación y extensión agropecuarias¹¹⁴. Por parte de España, es el Ministerio de Asuntos Exteriores (MAEC), a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y de su Oficina Técnica de Cooperación (OTC) en Guatemala, quien se constituye en el organismo de referencia. Por último, por parte de Guatemala la institución que asume la ejecución del programa es su Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA).

Con la alianza estratégica entre los actores mencionados como punto de partida, comenzaron en 2009 las fases exploratorias para la puesta en marcha del programa Pro Huerta-Guatemala. En este contexto se produjeron dos misiones técnicas de personal argentino a Guatemala con la finalidad de conocer, en diálogo con las autoridades responsables guatemaltecas, las posibilidades de impulsar dicho programa y su pertinencia y adecuación a la situación y demandas existentes en Guatemala en el ámbito de la seguridad alimentaria. A través de estas misiones se constataron varios aspectos: la oportunidad existente de impulsar el Pro Huerta en áreas rurales y periurbanas de Guatemala, el cumplimiento de las condiciones necesarias para ello y la disponibilidad e interés de los organismos,

técnicos y comunidades de Guatemala para implicarse en el proyecto y la necesidad de adaptarlo a la especificidad local.

La segunda de estas visitas, realizada por personal del INTA, en abril de 2010, fue la base sobre la que descansó centralmente el proceso de identificación. Con el acompañamiento técnico argentino y las labores de seguimiento realizadas por la cooperación española, el MAGA asumió y lideró esta fase, encargándose de organizar, entre otras cuestiones, las visitas a terreno y los ejercicios de consulta llevados a cabo con una amplia representación de actores y entidades locales.

La finalización de esta primera etapa dio paso al inicio de las tareas de formulación del proyecto. El trabajo desarrollado en esta fase se fundamentó en el diálogo e intercambio mantenido entre el MAGA y Argentina, aunque será este último quien se responsabilice de la elaboración del documento de proyecto. Este documento contempla un presupuesto total para el programa Pro Huerta-Guatemala de 1,97 millones de dólares, de los que España aportaría 915.000 dólares (46,3%), Argentina 790.000 dólares (40%) y Guatemala 271.000 dólares (13,7%). Con un marco temporal de 18 meses incluyendo una fase piloto de 6 meses, el programa pretende alcanzar a unos 30.000 beneficiarios, concentrando su intervención en nueve municipios de tres departamentos distintos ubicados en el denominado Corredor Seco: El Progreso, Jalapa y Zacapa¹¹⁵.

¹¹⁴ Véase <http://www.inta.gov.ar/index.asp>

¹¹⁵ El Corredor Seco es una región situada en la zona oriental de Guatemala, que tradicionalmente ha presentado severos problemas de sequía y que, además de los departamentos mencionados, incluye a Jutiapa, Chiquimula, Santa Rosa y Baja Verapaz.

Todo ello, a partir de la configuración de un marco institucional que descansa en diversos mecanismos y órganos previstos para la gestión y ejecución del proyecto. Así, el Comité de Gestión, compuesto por un representante de cada uno de los tres países, se constituye como la máxima instancia de dirección. El Coordinador Nacional del Proyecto será el responsable de su ejecución y de la presentación de los informes técnicos pertinentes al Comité de Gestión, así como apoyará la supervisión técnica y los ejercicios de seguimiento y evaluación. El marco institucional se completa con la figura del Administrador y con la disposición de un equipo técnico compuesto por los responsables departamentales y los técnicos de proyecto.

Dentro de esta estructura, el documento define de forma exhaustiva las tareas que deben recaer en cada una de las tres partes. A Guatemala le corresponden tareas relativas al contacto y comunicación con los técnicos y funcionarios implicados; el apoyo administrativo en la importación de insumos; la habilitación de espacios físicos para el coordinador nacional, los responsables departamentales y los técnicos responsables; el apoyo a la capacitación de los promotores; la búsqueda de la coordinación y complementariedad con otros programas del MAGA en este ámbito; y la participación en el seguimiento y evaluación del proyecto. A Argentina, además de cubrir los gastos del personal experto aportado, le corresponden tareas como la capacitación y supervisión de coordinadores nacionales, responsables departamentales y técnicos de proyecto; el apoyo administrativo ofrecido a través de su Embajada en Guatemala; la provisión de las semillas hor-

tícolas necesarias; y la participación en los ejercicios de seguimiento y evaluación. Por último, a España se le atribuye el apoyo financiero y la participación en el seguimiento y evaluación del proyecto.

Partiendo de este marco, el documento de formulación del Pro Huerta-Guatemala prevé obtener resultados en cuatro dimensiones, todas ellas acompañadas de un conjunto de indicadores específicos y verificables. En primer lugar, en el ámbito de la *sensibilización*, donde se pretende promover la participación comunitaria en la resolución de los problemas existentes en materia de seguridad alimentaria. En segundo lugar, en el ámbito de la *capacitación*, mediante la aplicación de tecnologías que, a partir de un enfoque agroecológico, permitan fomentar la autoproducción de alimentos. En tercer lugar, en el ámbito que denomina de *desarrollo*, el programa prevé una mejora de la calidad y diversificación de la alimentación accesible para las familias en situación de pobreza, que se llevará a cabo mediante la "autoproducción a pequeña escala de productos hortícolas de ciclo corto". Por último, el programa incorpora la *expansión* como el cuarto de los componentes donde se pretende obtener resultados, contemplando una ampliación de la cobertura geográfica del proyecto en función de los resultados obtenidos en la fase piloto.

Por último, para supervisar los logros y avances obtenidos, se prevén diversos mecanismos de seguimiento y evaluación del programa. Por un lado, se contempla la celebración de reuniones permanentes que generen un flujo de información constante que, en sentido ascen-

dente, iría desde los beneficiarios al equipo de coordinación, pasando previamente por los promotores y por los técnicos responsables, de tal forma que permita ir introduciendo los ajustes necesarios en el transcurso del programa. Por otro lado, se contempla la presentación de informes mensuales de los técnicos a sus respectivos supervisores departamentales. Junto a ello, el documento de formulación prevé la celebración de diversas misiones y reuniones conjuntas. La primera de ellas se produciría a los 3 meses, la segunda al finalizar la fase piloto (6 meses), la tercera a la finalización del segundo semestre de aplicación del programa y una última reunión de evaluación final del proyecto a su finalización (18 meses).

Sin embargo, desde la elaboración de este documento por parte de Argentina, que fue remitido a España en agosto de 2010 y que preveía la iniciación de las actividades en septiembre de 2010, el programa entró en una fase de parálisis y estancamiento que no sufrió alteraciones hasta febrero de 2011. Fue entonces cuando España elaboró y envió a Argentina una propuesta de reformulación sobre lo establecido en el anterior documento. Los cambios que en ella se sugieren afectan a diversos ámbitos. En primer lugar, propone una revisión presupuestaria, reduciendo hasta aproximadamente la mitad la aportación que se estipuló inicialmente que correspondería a la AECID, situándola ahora en 300.000 euros. En segundo lugar, contempla una alteración del marco temporal, ampliando la fase inicial de 6 a 12

meses, pero dejando fuera la segunda fase (de 12 meses) que recogía el primer documento. En tercer lugar, la cooperación española propone la concentración de la intervención en un municipio, en lugar de los nueve previstos inicialmente. Estos ajustes, además, harían necesario replantear la estructura de personal y los suministros de equipamiento, así como redefinir los resultados y actividades previstas¹¹⁶.

En suma, la reformulación propuesta por España actualmente en proceso de aprobación significa un fuerte recorte presupuestario que conlleva la reducción del alcance geográfico y temporal del programa en relación al diseño inicial que habían asumido fundamentalmente Argentina y Guatemala.

7.3. LA APROPIACIÓN Y LIDERAZGO DEL SOCIO RECEPTOR

Como es sabido, la agenda internacional de desarrollo sitúa la apropiación y liderazgo del socio receptor como un elemento clave para lograr una ayuda más eficaz y una relación más horizontal entre las partes implicadas. Por esta razón, resulta de especial interés atender a cómo afecta la existencia de un esquema triangular, a diferencia de la modalidad bilateral, al rol desempeñado por el socio receptor. Un análisis que, como ya se señaló, en la experiencia aquí sometida a estudio se concentrará en la génesis, identificación y formulación del programa, fases que ofrecen información relevante al respecto.

¹¹⁶ AECID (2011). *Sugerencias para re-formulación proyecto Pro-Huerta. Cooperación Triangular (Guatemala-España-Argentina)*, 10 de febrero de 2011.

Surgimiento y génesis de la iniciativa

Es necesario aludir a varios factores para explicar el surgimiento y gestación del programa Pro Huerta-Guatemala. En primer lugar, la existencia de una experiencia similar previa, y todavía en curso, de este mismo programa en Haití y, de forma más concreta, la positiva valoración que las partes tienen de los avances y resultados logrados en dicha experiencia, sirvió de estímulo para su réplica en otros países. No obstante, concurrió además en este caso un factor adicional que jugó un claro papel promotor: el hecho de que el embajador de Argentina en Guatemala hubiera ejercido sus funciones en Haití unos años antes, habiendo conocido de primera mano la aplicación del programa en el país caribeño. De esta forma, conocedor del buen desempeño del programa Pro Huerta-Haití, por un lado, y de la problemática existente en Guatemala en materia de seguridad alimentaria, por otro, el embajador de Argentina en este país se constituyó en impulsor clave del Pro Huerta-Guatemala en sus orígenes.

En segundo lugar, la existencia de un marco de relación previo entre España y Argentina, no sólo en el terreno operativo a través de la experiencia del programa Pro Huerta-Haití sino, además, en el ámbito más estratégico, a partir de la existencia de un Acuerdo Especial entre ambos países para la realización de actividades de

cooperación triangular, puede también señalarse como un elemento facilitador de la iniciativa.

En tercer lugar, cabría referirse a una cierta confluencia estratégica entre las partes, en la medida en que la propuesta impulsada por Argentina estaba en clara sintonía con las prioridades establecidas por el resto de actores en sus propios marcos. Por parte de España, además de tratarse el socio receptor de un país categorizado en el grupo A de “asociación amplia” en su III Plan Director (2009-2012), el ámbito de la seguridad alimentaria aparece entre las líneas estratégicas a las que otorga carácter prioritario en el Documento de Estrategia País (DEP) elaborado para este país¹¹⁷. En lo que se refiere a Guatemala, la especialización temática del programa Pro Huerta en el ámbito de la seguridad alimentaria le confirió una clara adecuación a las necesidades y demandas existentes en el país¹¹⁸.

En suma, la convergencia que se produjo entre las capacidades disponibles por parte de Argentina, las prioridades estratégicas definidas por la cooperación española y las necesidades existentes en Guatemala, conformó la base sobre la que el programa Pro Huerta-Guatemala logró tomar forma y recibir el respaldo e impulso de las partes. Todo ello, a partir de la disposición de un marco previo de relación definido entre Es-

¹¹⁷ MAEC (2009). *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, Madrid; MAEC (2006). *Documento de Estrategia País Guatemala*. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, Madrid.

¹¹⁸ Puede consultarse SESAN (2009). *Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional, PESAN 2009-2012*. Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Ciudad de Guatemala.

paña y Argentina para la puesta en marcha de acciones de cooperación en terceros países, de la existencia de un precedente inmediato de trabajo conjunto en Haití y del compromiso asumido por el Embajador de Argentina en Guatemala.

Las fases de identificación y formulación

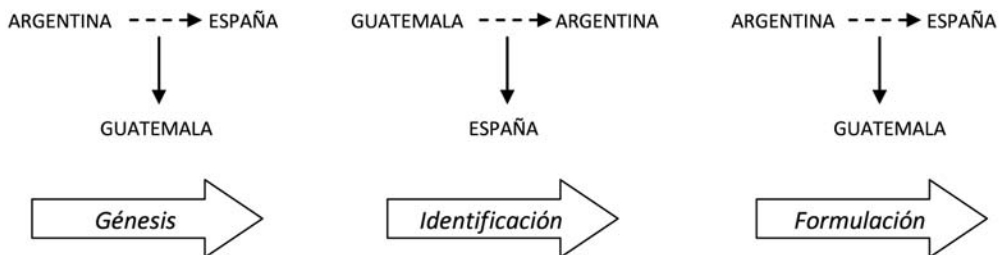
Aunque respaldado por una favorable y casi inmediata disposición por parte de España y Guatemala, fue Argentina quien desempeñó el papel más proactivo en la génesis y surgimiento del Pro Huerta-Guatemala, liderando así esta fase exploratoria. Es la propuesta inicial de Argentina la que, una vez consensuada y tratada con España en el marco de relación que ambos países mantienen y trasladada y compartida con los interlocutores guatemaltecos, ocupa el papel más destacado en la génesis del programa. No obstante, como se irá viendo, el rol y protagonismo asumidos por los diversos actores experimentó cambios a lo largo de las distintas fases, alterando con ello la estructura del esquema triangular (figura 5).

Si se atiende estrictamente al proceso de identificación, ya se aprecian importantes

cambios respecto a los roles desempeñados por los distintos actores en la génesis de la iniciativa. En esta etapa fue Guatemala, aunque acompañada de forma constante por Argentina, quien asumió y ejerció el liderazgo. De esta forma, recayeron en el MAGA las principales responsabilidades, asumiendo tareas clave como la definición de los criterios que se iban a tener en cuenta a la hora de seleccionar las zonas de intervención. Esto permitió al MAGA, con el asesoramiento permanente especializado del INTA pero con amplios márgenes de autonomía, combinar los criterios de necesidad con los de pertinencia, pudiendo identificar con ello comunidades beneficiarias en las que, además de existir un problema contrastado de seguridad alimentaria, estuviese garantizado el acceso a recursos hídricos, elemento indispensable para la viabilidad y sostenibilidad del programa.

Además, en el ejercicio de este liderazgo y en el contexto de la identificación de necesidades, el MAGA activó un amplio proceso de participación y consulta que incorporó a diversos actores locales, desde los consejos y ONGD, hasta los mercados con el fin de trazar estrategias de enca-

FIGURA 5. Roles y liderazgo en el Pro Huerta-Guatemala: evolución a lo largo del proceso



Fuente: Elaboración propia.

denamientos productivos o los propios campesinos y agricultores. Ello permitió no sólo la apropiación del proceso por parte de Guatemala sino, además, que se tratase de una apropiación más participada y, por tanto, con un mayor carácter democrático, en la medida en que se trató de integrar a un conjunto representativo de actores sobre los que incidía el programa.

Se trató, en suma, de un proceso de identificación que respetó y estimuló el liderazgo del MAGA, quien asumió la conducción del proceso. Un liderazgo que, además, se ejerció de forma participativa y contando en todo momento con el acompañamiento y asesoramiento técnico especializado de Argentina. Por lo demás, el papel de España en esta fase se situó fundamentalmente en el ámbito del seguimiento y la supervisión del proceso.

No obstante, vuelven a apreciarse cambios en los roles de los actores si se atiende a la etapa de formulación del proyecto. Por una parte, en esta fase, que en todo caso descansó fuertemente en los resultados de la anterior, es Argentina quien parece desempeñar de nuevo el papel central. Así, la mayor *expertise* técnica requerida en esta fase llevó al INTA a asumir ese rol en el diseño y preparación del documento de proyecto. Por otra parte, se detecta un mayor peso de España en esta fase que el asumido en las anteriores. La mayor implicación de la cooperación española no reside tanto en el diseño técnico del proyecto, donde su papel básicamente consiste en dar seguimiento y aprobación a lo formulado por Argentina, sino que parece responder a la responsabilidad política que se deriva de la concreción técnica del pro-

yecto. Dicho de otro modo, España adquiere mayor protagonismo y capacidad de influencia en el esquema triangular cuando el proyecto se adentra en fases donde la toma de decisiones es más visible y donde hay que traducir al terreno operativo lo diagnosticado técnicamente. Por último, se aprecia un desplazamiento de Guatemala a un rol más pasivo en esta fase, donde su participación e implicación después de la realización de las misiones técnicas queda reducida a un ejercicio de consulta, una vez que la formulación ha sido consensuada previamente por Argentina y España. Así pues, en la etapa de formulación el cambio de roles se traduce en un liderazgo técnico por parte de Argentina, en un reforzamiento del papel de España en la toma de decisiones y en la atribución de un papel más consultivo que de liderazgo a Guatemala.

En definitiva, todo ello refleja los cambios experimentados en los roles que han ido asumiendo los distintos actores en las sucesivas fases: génesis, identificación y formulación por las que ha discurrido esta iniciativa. Ahora bien, resulta de interés atender a qué factores han contribuido a promover un mayor liderazgo de Guatemala y cuáles han podido incidir en sentido contrario, tarea a la que se dedica el siguiente apartado.

Participación y liderazgo del socio receptor: algunos factores relevantes

Al menos tres factores pueden señalarse entre aquellos que parecen haber estimulado un mayor protagonismo del socio receptor en la gestión del Pro Huerta-Guatemala. En primer lugar, cabe aludir a la vi-

sión y principios que orientaron la puesta en marcha del programa por parte de Argentina. Aunque, como se ha visto, con alteraciones en las distintas etapas, la disposición de Argentina a fomentar el liderazgo del MAGA en la fase de identificación y a desempeñar un papel de acompañamiento y asesoramiento técnico operó en esa dirección. En este sentido, y a modo de ejemplo, su percepción de que el Pro Huerta-Guatemala no debía concebirse como una mera réplica del Pro Huerta-Haití, sino que resultaba precisa su adecuación al contexto específico guatemalteco, favoreció la necesidad de implicar y ceder espacios de liderazgo al socio receptor y de que éste se ejerciese de forma participada. De igual modo, la orientación del programa hacia la autosostenibilidad de las huertas conllevaba la necesidad de incorporar e implicar a técnicos y promotores de Guatemala a lo largo del proceso, estimulando también con ello su grado de participación. En segundo lugar, se puede señalar la propia disposición del MAGA a asumir el liderazgo del proceso. La convicción por parte de esta institución de que debía conducirse el proceso a partir de su propia dirección e iniciativa, así como la existencia de capacidades para hacerlo, fortalecieron sin duda el papel de Guatemala. En tercer lugar, de forma deliberada o no, el papel desempeñado por la cooperación española en el esquema triangular y que, especialmente en las primeras fases, se limitó a un rol más periférico y de seguimiento,

pudo también contribuir a que se respetase la horizontalidad del proceso.

Respecto a los factores que parecen haber operado en sentido inverso, dificultando el desempeño de un papel más protagonista por parte del socio receptor en el Pro Huerta-Guatemala, cabe aludir a tres. En primer lugar, la existencia de algunos problemas institucionales por parte de Guatemala. Así, por un lado, en lo que se refiere al MAGA, ha experimentado constantes cambios y rotaciones entre buena parte de su personal. Se trata de reestructuraciones ligadas a ciclos políticos que han dificultado su capacidad de interlocución con Argentina y España, limitando las posibilidades de articular una relación más fluida y sistemática. Por otro lado, se han detectado también, en lo que se refiere específicamente al Pro Huerta-Guatemala, importantes problemas de coordinación entre el MAGA y otras entidades guatemaltecas con responsabilidades en el ámbito de la seguridad alimentaria. Es el caso de actores como la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) y de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), tanto de sus sedes centrales como de las delegaciones regionales ubicadas en las zonas de intervención previstas en el proyecto¹¹⁹. La incorporación de estos actores en las fases de identificación y formulación del Pro Huerta-Guatemala, hubiera fortalecido y dotado de un carácter más integral el liderazgo ejercido por el MAGA.

¹¹⁹ SESAN es el ente coordinador del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN) y su principal función es la de coordinar y articular a las diversas instituciones nacionales e internacionales que trabajan en el ámbito de la seguridad alimentaria y nutricional. SEGEPLAN se define como un órgano de planificación del Estado, que se constituye como un ente rector, articulador y regulador del Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo, cuya finalidad es coadyuvar a la formulación y evaluación de la política de desarrollo del Gobierno.

En segundo lugar, y en directa relación con lo anterior, pueden señalarse los estrechos márgenes temporales de los que dispuso el MAGA para preparar las visitas a terreno. La necesidad de haber contado con más tiempo entre la notificación de la programación de las misiones técnicas argentinas y su realización, generó dificultades para organizar un proceso más amplio, integrador e inclusivo en el socio receptor. Este factor pudo incidir en que el MAGA asumiera el grueso de las tareas, sin margen para poder incorporar a ellas, como se señaló más arriba, a entidades como SESAN y SEGEPLAN. En este sentido, la disposición de una programación temporal más holgada hubiera facilitado o al menos posibilitado una mejor coordinación entre las instituciones guatemaltecas con responsabilidades en el ámbito de la seguridad alimentaria, contribuyendo además con ello a fortalecer la estructura de coordinación existente entre ellas.

En tercer lugar, la existencia de marcadas asimetrías entre las partes en determinadas fases del proyecto, en concreto las más ligadas a la toma de decisiones, también habría perjudicado el grado de apropiación de la iniciativa por parte del socio receptor. Este rasgo, como se señaló, resulta especialmente perceptible a partir de la etapa de formulación, donde la capacidad de decisión descansó centralmente en Argentina y España, relegando a Guatemala a un papel más pasivo. En este sentido, aparecen dos elementos adicionales a considerar. Por un lado, dichas asimetrías se vieron agudizadas en lo que se refiere a la transparencia y a la circulación de la información, cuestión que se abordará con detalle más adelante. Por otro lado, la re-

formulación propuesta por España, que abre varios escenarios posibles: desde aquel en el que, con las alteraciones que se consideren y en diálogo con Argentina y Guatemala, se acabe respetando la identificación liderada por este último, hasta aquel otro en el que, ejerciendo su capacidad de influencia, se alteren elementos sustanciales de la propuesta, de tal forma que se desvirtúe el liderazgo ejercido por Guatemala en la fase de identificación. La forma técnica que finalmente adopte el proyecto será un buen indicador de las asimetrías existentes y del liderazgo realmente ejercido por el socio receptor.

En suma, el programa Pro Huerta-Guatemala parece haberse gestionado desde una concepción horizontal que impulsó el liderazgo de Guatemala en la fase de identificación, pero que no evitó la aparición de limitaciones y riesgos para la apropiación del proceso en fases posteriores. Unos riesgos que tienen que ver fundamentalmente con las asimetrías existentes en la relación y donde el carácter triangular del programa resultó en determinados aspectos, como se verá, un elemento reforzador de dichas asimetrías.

7.4. INTERCAMBIO DE CONOCIMIENTOS Y DESARROLLO DE CAPACIDADES

El desarrollo de las capacidades que para los diversos actores implicados puede derivarse del intercambio de experiencias entre ellos y del proceso de aprendizaje mutuo generado suele ser señalado como una de las principales potencialidades de la cooperación Sur-Sur y triangular. En el caso del programa Pro Huerta-Guatemala, se ob-

servan interesantes efectos en este sentido, fundamentalmente en lo que se refiere al fortalecimiento de las capacidades del socio receptor y del socio oferente.

Para Guatemala parece desprenderse un claro beneficio en términos de capacitación, en la medida en que el programa está orientado fuertemente a ello y contempla la aplicación de tecnologías apropiadas para la autoproducción de alimentos con un enfoque agroecológico como uno de sus objetivos centrales. En este sentido, se persigue el desarrollo de las capacidades del socio receptor a través de, al menos, dos vías. Por un lado, a partir del apoyo ofrecido por los técnicos especializados argentinos, quienes asumen la tarea de capacitar a los técnicos y supervisores departamentales designados por Guatemala. A su vez, estos últimos desempeñan, en un esquema de capacitación escalonada, un rol de capacitadores respecto a los promotores existentes en las diversas comunidades de aplicación del Pro Huerta-Guatemala. Por otro lado, el desarrollo de las capacidades del socio receptor se persigue, en este programa, mediante la consolidación de una red de promotores que permitirá el intercambio de conocimientos y experiencias, todo ello concebido como un proceso continuo de aprendizaje y mejora de las prácticas utilizadas¹²⁰.

Se trata, pues, de uno de los resultados esperados que se recogen en la formulación y que forman parte de la propia filosofía del programa. No obstante, más allá de estos efectos positivos previstos, en el transcurrir de las fases iniciales del programa se ha de-

tectado también alguna práctica que podría haber limitado el impacto en términos de fortalecimiento de las capacidades del socio receptor. Pese a la existencia de una estructura de diálogo y coordinación en proceso de consolidación por parte de las instituciones guatemaltecas con competencias en el ámbito de la seguridad alimentaria compuesta fundamentalmente de MAGA, SEGEPLAN y SESAN, en las fases de identificación y formulación del Pro Huerta-Guatemala, como se señaló más arriba, las responsabilidades referidas al socio receptor recayeron de forma exclusiva en el primero de estos organismos. Sin desatender la responsabilidad que cabe atribuir a las propias instituciones, que parecen presentar amplios márgenes de mejora en cuanto a comunicación, coordinación e intercambio de información, tanto entre ellas, como hacia su interior con sus respectivas delegaciones departamentales, el desempeño de Argentina y España en este ámbito pudiera haber resultado más adecuado en su propósito de fortalecer las capacidades institucionales del socio receptor.

De forma más concreta, una mayor preocupación por integrar al conjunto de las instituciones guatemaltecas con responsabilidades en el ámbito temático del programa, aunque hubiera añadido con toda probabilidad una mayor lentitud y complejidad al proceso de gestación del programa, pudiera haber fomentado su inclusión y participación. Asimismo, cuestiones de índole más operativa, como el escaso margen temporal con el que el MAGA conoció la realización de las misiones téc-

¹²⁰ Información extraída del Documento de Proyecto.

nicas argentinas, pudieron dificultar la incorporación de SEGEPLAN y SESAN a los procesos de identificación y formulación. Una mejor planificación y previsibilidad en el cronograma seguido para la realización de las misiones técnicas hubiera concedido, al menos, mayores oportunidades al socio receptor para activar un proceso más inclusivo y, con ello, respetar y fortalecer la estructura de coordinación existente entre las distintas instituciones afectadas.

De cualquier forma, los efectos que el esquema triangular, en comparación con una relación bilateral, produce en términos de desarrollo de capacidades, parecen resultar en el caso del Pro Huerta-Guatemala más visibles en el socio oferente que en el socio receptor. Dicho de otro modo, los beneficios previstos para Guatemala en términos de capacitación parecen depender en menor medida de la existencia de un tercer actor –ya que descansan fundamentalmente en una relación de cooperación bilateral Sur-Sur– que los identificados para Argentina.

En el caso de Argentina, pues, se detectan interesantes potencialidades para el desarrollo de sus capacidades que, de forma directa, tienen que ver con la existencia de un esquema triangular. Al menos dos efectos parecen producirse en este sentido. En primer lugar, si bien no hay una aportación técnica especializada en el ámbito temático al que se dirige el programa por parte de la cooperación española, Argentina extrae una serie de conocimientos útiles de carácter más general de la presencia de España. La mayor experiencia acumulada por la cooperación española genera un continuo aprendizaje para Argen-

tina en su papel de donante en cuestiones ligadas a la administración y gestión de proyectos, reforzado además en este caso por el mejor conocimiento y mayor presencia de España en el socio receptor. En segundo lugar, la existencia del apoyo otorgado por parte de un donante tradicional le permite a Argentina replicar un mismo programa en países y realidades distintas – como es el caso de Haití y Guatemala –, aspecto del que también se deriva un importante proceso de aprendizaje y que favorece el desarrollo de las capacidades de los técnicos argentinos para la progresiva mejora y fortalecimiento del programa.

En definitiva, el programa Pro Huerta-Guatemala, parece estimular el desarrollo de capacidades tanto del socio receptor como del socio oferente. No obstante, el carácter triangular con el que este programa se configura parece producir efectos más visibles en el aprendizaje extraído por el segundo, al que no hubiera tenido acceso en un esquema bilateral, que al obtenido por el primero.

7.5. LA PRESENCIA DE DOS DONANTES: IMPLICACIONES Y PRINCIPALES EFECTOS

La cooperación triangular conlleva la aparición de dos actores los que hemos denominado donante tradicional y socio oferente en el rol de donante, siendo éste un aspecto diferencial cuyas implicaciones conviene someter a estudio. En el caso del programa Pro Huerta-Guatemala, la confluencia de Argentina y España en ese rol ha generado efectos en su comportamiento y en el desempeño del programa que podrían no haberse producido, o ha-

berlo hecho con otros rasgos, de no concurrir la figura de un segundo donante.

En primer lugar, la existencia de dos actores en el rol de donante ha posibilitado una división de tareas bastante nítida entre ambos. Así, España asumió un papel de apoyo financiero, mientras Argentina asumió la parte técnica. No obstante, este reparto de tareas no debe entenderse como una distribución completamente rígida, ya que Argentina realiza una importante contribución financiera al programa, así como España ejerce un constante seguimiento y supervisión técnica del proceso. Pero el rol predominante desempeñado por cada uno de ellos parece claramente definido.

Esta división de tareas ha generado diversos efectos que conviene señalar. Por parte de España, la atribución de las principales responsabilidades técnicas a Argentina le ha permitido mantenerse más alejado de la gestión y diseño del proyecto, pero sin perder por ello su visibilidad como donante, en la medida en que el programa es claramente percibido por las contrapartes guatemaltecas como una acción de la cooperación española. Por parte de Argentina, la existencia de un segundo donante le ha permitido, por un lado, ganar peso y relevancia como donante, al asumir la gestión técnica de un programa cuyo monto de recursos es más elevado que si no hubiera presencia del donante tradicional. Adicionalmente, Argentina se encuentra con mayores facilidades en las tareas de administración del proyecto, al compartir el rol de donante con una cooperación experimentada que dispone de procedimientos y normas claras.

En segundo lugar, la presencia de dos actores en el rol de donante en el programa Pro Huerta-Guatemala parece haber estimulado una mayor preocupación –o, en cualquier caso, haber introducido mayores dificultades para no prestar atención– a cuestiones como la apropiación y liderazgo del socio receptor o el alineamiento con sus políticas y prioridades. Respecto a lo primero, como se ha visto, es especialmente visible en la fase de identificación, donde la visión de Argentina y España resultó convergente en una misma dirección, reforzando con ello el criterio de fomentar el protagonismo de Guatemala. Respecto al alineamiento, la existencia de dos donantes reduce las posibilidades de que el programa no esté en sintonía con las necesidades y prioridades políticas del socio receptor, ya que hace necesario cruzar los diagnósticos realizados por ambos países, contrastando mejor la información disponible al respecto.

En tercer lugar, ha generado efectos en lo que se refiere a la circulación de la información entre las partes. En este caso, y de forma especialmente apreciable a partir de la elaboración del documento de formulación, el esquema triangular adoleció de importantes problemas de transparencia e interlocución. La información recibida por Guatemala sobre el estado del programa y sobre su definitiva puesta en marcha, decisión que había quedado en manos de Argentina y España, sufrió una severa interrupción. Así, una vez realizadas las misiones, comprobadas y consensuadas por las tres partes la justificación y pertinencia técnica del proyecto y declarado el compromiso de su inminente puesta en marcha, el proceso entró en una fase de estancamiento que se prolongó desde agosto de

2010 a febrero de 2011. En los seis meses transcurridos en este periodo, que comprenden desde la elaboración del documento de formulación por parte de Argentina hasta la propuesta de reformulación elaborada por España, Guatemala no recibió información sobre la situación del programa. Se produjo así un fuerte problema de comunicación entre Argentina y España, de un lado, y Guatemala, de otro, que parece ser expresión de las asimetrías existentes en el esquema. Si bien desde el punto de vista técnico el programa se gestionó a partir de una lógica horizontal y simétrica entre las partes –fundamentalmente en lo que afectó a la identificación–, esta fase dio paso a un modelo de relación más vertical y asimétrica en lo que se refiere a la gestión política y a la toma de decisiones.

Los problemas detectados en la circulación de información suponen, de esta forma, un importante riesgo para la transparencia y rendición de cuentas con las que se está desarrollando el programa. En este sentido, la conformación del Pro Huerta-Guatemala en torno a un esquema triangular parece haber generado efectos adversos para la transparencia: sin valorar la utilización deliberada o no de esta circunstancia, la existencia de un segundo donante ha coadyuvado a que cada uno de ellos pudiera desviar en cierto modo su responsabilidad de interlocución y rendición de cuentas con el socio receptor. Así, la existencia de dos donantes generó una cierta dilución de sus responsabilidades en este sentido, afectando negativamente a la horizontalidad y transparencia con la que se ha operado.

En definitiva, la configuración de un esquema triangular en el que concurre la pre-

sencia de dos donantes, además de estimular una división de tareas entre ambos, parece haber generado en el caso del programa Pro Huerta-Guatemala efectos perceptibles sobre su desempeño. Así, como se ha visto, de igual modo que la presencia de un segundo donante habría estimulado un comportamiento más responsable en cuestiones como la apropiación y el alineamiento con el socio receptor, habría generado, en cambio, problemas de circulación de la información y de transparencia hacia éste.

7.6. BALANCE Y CONCLUSIONES

A partir del análisis de las etapas recorridas hasta la fecha por el programa Pro Huerta-Guatemala cabe realizar algunas reflexiones finales que, a modo de conclusión, sintetizan las principales implicaciones que parecen derivarse del carácter triangular de esta iniciativa.

En primer lugar, la existencia de un esquema triangular ha favorecido la propia viabilidad del proyecto. Todo parece indicar que el programa Pro Huerta-Guatemala no hubiera podido ponerse en marcha, o lo habría hecho con un menor alcance, a partir de una relación estrictamente bilateral, ya que resultó necesario el aprovechamiento de las complementariedades existentes entre el socio oferente y el donante tradicional. Así, mientras España no acumula el conocimiento técnico necesario en materia de seguridad alimentaria para haber impulsado un programa similar mediante su cooperación bilateral, Argentina, que sí dispone de tales conocimientos, se hubiera encontrado mayores

dificultades para su financiación, obligando, cuando menos, a reducir la dimensión y alcance del programa.

En segundo lugar, cabe señalar que el logro de una complementariedad en las dimensiones técnica y financiera no es el único elemento que ha favorecido la viabilidad del programa. Existe, además, un componente de tipo político asociado a esta modalidad de cooperación que ha operado en la misma dirección, favoreciendo que el programa prosperase. Se trata del mayor peso político que la propuesta adquiere para los responsables políticos guatemaltecos al aparecer respaldada por dos donantes, siendo uno de ellos, además, un donante tradicional del Norte. Así, la presencia de Argentina y España genera una mejor percepción y valoración de la propuesta por parte de los decisores políticos guatemaltecos, lo que eleva su nivel de prioridad política y agiliza el desarrollo de los trámites necesarios para su aprobación.

En tercer lugar, el esquema triangular bajo el que se configura esta iniciativa, al generar una suerte de supervisión mutua entre el socio oferente y el donante tradicional, parece haber fomentado la apropiación y liderazgo del socio receptor, especialmente en lo relativo a la fase de identificación. En este sentido, la importancia concedida por las partes a la necesidad de que el programa se adaptase al contexto local ha fortalecido dicho liderazgo, a la vez que ha reducido los riesgos asociados a que el éxito conseguido por el programa Pro Huerta en Haití generase la sensación de que pudiera ser replicado en otros contextos sin atender a sus especificidades. Así, la concepción del programa y los

principios que inspiraron la práctica de Argentina y España fomentaron el protagonismo ejercido por Guatemala.

En cuarto lugar, en lo que se refiere al desarrollo de las capacidades y a las potencialidades que la cooperación triangular puede atesorar en este ámbito, sus efectos han resultado más visibles para el socio oferente que para el socio receptor. Como se explicó, el programa Pro Huerta-Guatemala genera una mejora de la capacitación y estimula procesos de aprendizaje tanto para Guatemala como para Argentina, pero es en el segundo caso en el que esos beneficios parecen tener una relación más nítida con el carácter triangular de la iniciativa y, de forma más concreta, con la existencia adicional de un donante tradicional.

Por último, conviene tener presente que la configuración de una iniciativa en torno a un esquema triangular también puede reforzar en determinados aspectos, y siempre que la gestión no sea la adecuada, las asimetrías existentes entre el socio oferente y el donante tradicional, de un lado, y el socio receptor, de otro. En el caso del programa Pro Huerta-Guatemala este hecho parece manifestarse con cierta claridad en lo que tiene que ver con la transparencia y rendición de cuentas hacia el socio receptor. Los problemas detectados en la circulación de la información, que en ciertos momentos se redujo a un circuito bilateral entre Argentina y España, y la mayor verticalidad apreciable en la toma de decisiones incidieron en ese sentido.

8. COOPERACIÓN TRIANGULAR ENTRE ESPAÑA, CHILE Y PARAGUAY EN EL ÁMBITO DEL FORTALECIMIENTO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

El propósito de este capítulo es mostrar algunas reflexiones que surgen a partir del estudio de una experiencia de cooperación triangular entre España, Chile y Paraguay. Concretamente, se trata de extraer aprendizajes que permitan alimentar el diseño de futuras experiencias de triangulación. Se presta especial atención a la cuestión de si el esquema triangular permite potencialmente una mayor apropiación por parte del socio receptor que los esquemas bilaterales. Adicionalmente, también se examinan, al hilo de esta experiencia concreta, otros aspectos que son objeto habitual de debate respecto a la cooperación triangular, como son los costes de transacción, los roles que asumen los tres actores y la relación que se establece entre ellos, el desarrollo de capacidades de los socios, las sinergias que se establecen gracias a la iniciativa triangular y también las dificultades que comporta.

En primer lugar, por lo tanto, será necesario identificar los elementos destacados que presenta esta experiencia en cuanto a los ámbitos señalados. En el momento de realizar el presente estudio aun no ha finalizado la fase de ejecución del proyecto analizado, por lo que la información de la que se dispone se refiere principalmente a las fases de gestación, identificación y formulación del mismo. A pesar de ello, también se derivan algunas reflexiones interesantes del periodo transcurrido desde que comenzara a ponerse en práctica¹²¹. En segundo lugar, se tratará de distinguir, hasta donde sea posible, en qué medida los elementos detectados son atribuibles al carácter triangular del proyecto, por un lado, o bien al contexto en que se está llevando

a cabo, por otro. En otras palabras, sería muy aventurado señalar la condición triangular del proyecto como único factor, quizá ni siquiera el más relevante, que explique los resultados encontrados. Dado que el objetivo es contribuir al mejor conocimiento de los esquemas triangulares y sus implicaciones, esta diferenciación será obligada para ofrecer un análisis significativo.

El capítulo comienza con una primera parte de carácter descriptivo en la que se contextualiza el proyecto y se señalan sus rasgos más relevantes, incluyendo cómo fue la gestación de la idea, las fases de identificación y formulación, así como los aspectos más significativos detectados durante la fase de ejecución. Siguen a continuación cuatro epígrafes de carácter más analítico, dedicados a la reflexión respecto al papel que ha asumido Paraguay dentro del esquema, el desarrollo de capacidades en los socios que está posibilitando la experiencia, el rol que han asumido los tres socios a lo largo del proyecto y, por último, otras cuestiones más específicas detectadas durante la ejecución. El capítulo finaliza con un epígrafe de recapitulación en el que se tratan de sintetizar las ideas clave más relevantes que pueden derivarse de esta experiencia.

8.1. CONTEXTO EN EL QUE SURGE LA INICIATIVA

El funcionamiento de la administración pública paraguaya es un ámbito que presenta numerosos problemas. La inexistencia de un sistema normativo de acceso a la fun-

¹²¹ El estudio de caso se ha nutrido principalmente de la información obtenida mediante entrevistas personales en Paraguay y en Madrid (véase Anexo II para consultar el listado de personas entrevistadas).

ción pública, la escasa homogeneización de la política salarial, la concepción tradicional del funcionariado como un aspecto meramente accesorio dentro de las políticas públicas, entre otras cuestiones, contribuyen a conformar un tejido institucional con serios problemas de corrupción y clientelismo, que además es percibido por la ciudadanía como fuertemente corporativista. Adicionalmente, existe una falta de referencias normativas claras respecto a unos mecanismos institucionales marcadamente ineficaces. Dado que los funcionarios públicos constituyen uno de los pilares en los que necesariamente descansan unas instituciones que sirvan adecuadamente a los intereses públicos, la transformación de la gestión en la función pública es un ámbito de capital importancia para el desarrollo de un país como Paraguay.

La Secretaría de la Función Pública (SFP) se crea en 2000, con rango de Ministerio, dentro del Gobierno de Paraguay, siendo la responsable de formular la política de gestión de los recursos humanos con que cuenta la función pública. Si bien es percibida en sus inicios como una instancia fuertemente politizada y con escaso peso político dentro del gobierno, la SFP habría iniciado hacia 2004, aunque de forma muy tímida, un proceso de evolución tratando de promover paulatinamente una nueva

cultura funcionarial, menos discrecional y más predecible para la ciudadanía.

Este incipiente proceso de cambio en la SFP se ve fuertemente refrendado cuando Fernando Lugo alcanza la presidencia de Paraguay, en agosto de 2008, y asume explícitamente como parte de su programa de gobierno objetivos como la racionalización de la función pública, la instauración de un funcionariado meritocrático y la superación del clientelismo. En esa dirección apuntaba ya, de hecho, el programa electoral con el que Lugo se presenta a las elecciones. Estos objetivos forman también parte de la estrategia gubernamental para el periodo 2008-2013 y más concretamente del Plan Estratégico de la SFP para el periodo 2009-2013¹²². Por otra parte, el presidente sitúa al frente de la SFP a Lilian Soto, una figura de notable prestigio político y experiencia en la gestión pública de la ciudad de Asunción, como concejala y Presidenta de la Junta Municipal. En suma, parece haber una decidida apuesta del gobierno por la promoción de un cambio en la función pública.

La SFP tiene actualmente un importante peso político y pleno respaldo estratégico dentro del gobierno paraguayo. En este contexto, en la Secretaría se conformó un equipo humano notablemente comprometido con el proceso de cambio institu-

¹²² Las orientaciones estratégicas del Gobierno de Paraguay se pueden consultar en http://www.presidencia.gov.py/v1/wp-content/uploads/2009/11/cerrito_i2resultados_taller_de_planificacion_2009_pm5.pdf; véase también Equipo Económico Nacional (2008). *Plan estratégico nacional 2008 – 2013. Propuestas para un crecimiento económico con inclusión social en Paraguay*. Gobierno de la República de Paraguay, disponible en <http://www.mic.gov.py/v1/sites/172.30.9.105/files/PEES2008-2013.pdf>; para la planificación de la SFP véase Secretaría de la Función Pública (2009). *Plan Estratégico Institucional 2009-2013*. Secretaría de la Función Pública, Presidencia de la República de Paraguay, Asunción, disponible en <http://www.sfp.gov.py/sfp/?node=download,1077,uc9af05348,sor>

cional que se trata de promover y, sobre todo, se llevó a cabo, desde el inicio de la legislatura, un importante trabajo de definición de prioridades estratégicas y planes de actuación. Esta claridad en los propósitos, plasmada actualmente en la Estrategia de la Secretaría de la Función Pública 2009-2013, generó un “efecto llamada” en la comunidad de donantes, que perciben a la SFP como una contraparte muy válida tanto por su decidida voluntad de cambio como por su capacidad de planificación estratégica, siendo además la gestión del funcionariado público y la reforma de su funcionamiento ámbitos que concitan con facilidad el apoyo de los donantes. Entre 2008 y 2010 la SFP contó con el apoyo de numerosos donantes bilaterales, como AECID, USAID, JICA, AGCI, FO-AR, así como también algunos multilaterales, como PNUD, Banco Mundial, UNICEF, UNIFEM o BID¹²³.

Sin embargo, el importante apoyo de la comunidad de donantes es síntoma también de dos carencias de la Secretaría, como son la escasez presupuestaria y de recursos humanos. La SFP tiene tal necesidad de apoyo adicional que posee incluso una política estratégica de acercamiento a los donantes internacionales, gracias a los cuales ha conseguido externalizar una parte importante de las actividades relacionadas con el diseño estratégico, el asesoramiento o la consultoría, a la vez que ha logrado reforzar la plantilla estable de la institución, en este caso con el apoyo del PNUD. La actividad de la SFP, en conjunto, se presenta como un complejo ejercicio de planificación, búsqueda de finan-

ciación extrapresupuestaria y asignación de los recursos que se captan, ya sea para la externalización de actividades o para la ampliación de capacidades, en función de las necesidades de cada momento. Toda esta labor se lleva a cabo con un notable grado de coherencia interna y coordinación por parte de la dirección de la SFP, de forma que las contribuciones de los numerosos actores implicados se encuadran en una lógica consistente con la planificación que ha elaborado la SFP para lograr los objetivos que se propone.

En cuanto a la relación con la cooperación internacional, el Gobierno de Paraguay tiene diferentes instancias competentes, si bien la coordinación entre ellas es más bien escasa. Algo parecido ocurre con el grado de centralización de la demanda de cooperación hacia los donantes, que varía dependiendo de la coyuntura, del ámbito sectorial del que se trate y del peso político de los actores implicados. La SFP lleva a cabo la interlocución con los donantes con relativa independencia y autonomía, como demuestra el hecho de que, en junio de 2009, la Dirección General de Desarrollo del Ministerio de Relaciones Exteriores acogiera un acto en el que la SFP presentaba una *Demanda de cooperación* a los donantes. En ella, la Secretaría exponía sus objetivos, mostraba como aval sus logros hasta aquel momento en materia de cambio institucional y explicitaba sus necesidades de financiación para que los donantes que lo desearan se pudieran sumar a un ejercicio de planificación sólido a la vez que muy necesitado del apoyo de la

¹²³ Secretaría de la Función Pública (2010). *Informe de rendición de cuentas de 2 años de gestión*. Secretaría de la Función Pública, Presidencia de la República de Paraguay, Asunción.

cooperación internacional para trasladarse a la práctica. Este es un ejemplo de cómo las instancias más proactivas del gobierno en la búsqueda de financiación, que suelen atraer la atención de los donantes porque demuestran mayores capacidades de planificación estratégica, llevan a cabo una interlocución casi directa con dichos donantes¹²⁴. Éstos últimos, por su parte, favorecerían este fenómeno porque percibirían que los cauces de coordinación y centralización previstos por el gobierno son más lentos e ineficaces, siendo preferible por tanto la comunicación directa con las potenciales contrapartes.

Se puede decir, por tanto, que el proyecto triangular analizado se encuadra en un contexto caracterizado tanto por importantes necesidades de reforma del funcionamiento público como por la decidida voluntad del gobierno de acometer dichas reformas. La SFP, en concreto, tendría importantes carencias presupuestarias y de recursos humanos, pero una destacada claridad en la planificación estratégica que habría permitido atraer contribuciones de numerosos donantes en favor del cambio institucional que se intenta promover. La SFP estaría tan bien valorada como contraparte por parte de los donantes que sería de las pocas instancias gubernamentales que establece con ellos canales de comunicación relativamente autónomos.

La relación previa entre España y Paraguay no parece haber sido determinante para el surgimiento del proyecto ni para generar las condiciones en que se está llevando a cabo. En cambio, como elemento de contexto es relevante la relación previa entre España y Chile, ya que, de hecho, desde el punto de vista administrativo, el interlocutor por parte de España en el proyecto triangular es la Oficina Técnica de Cooperación de la AECID en Chile. En este sentido, cuatro serían los elementos que podrían destacarse. En primer lugar, el hecho de que Chile no figure como país prioritario para la cooperación española en el Plan Director 2009-2012 implica un progresivo replanteamiento de la relación bilateral entre ambos países. En ese escenario la modalidad triangular se convierte en una opción estratégica potencialmente importante para la cooperación española, más acorde con la condición de Chile como país con un elevado desarrollo relativo dentro de su región. En segundo lugar, la propia Agencia Chilena de Cooperación Internacional (AGCI), que participa en esquemas de cooperación triangular desde la década de los noventa, identifica en 2008 esta modalidad como una de sus prioridades¹²⁵.

En tercer lugar, el interés de España y Chile en la cooperación triangular se enuncia ya en la IV reunión de la Comisión Mixta

¹²⁴ En este caso había un respaldo institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, pero desde el punto de vista estratégico claramente la iniciativa correspondía a la SFP, tanto en la definición de sus objetivos como en su decisión de recabar, para lograr su consecución, el apoyo de los donantes internacionales. Otras instancias del gobierno, como el Ministerio de Salud, parecen seguir también esta modalidad de interlocución directa con los donantes para lograr la financiación que requieren a fin de lograr llevar a la práctica su plan estratégico.

¹²⁵ Martínez, I. (2010). "La cooperación internacional en Chile", en Freres C. (dir.), Martínez M. y Angulo O. (2010), *La inserción de América Latina en el cambiante sistema internacional de cooperación*, Documento de Trabajo n° 46. Fundación Carolina – CeALCI, Madrid (pág. 102).

Hispano-Chilena de Cooperación, en octubre de 2000¹²⁶. Sin embargo, será la V Comisión Mixta, celebrada en julio de 2006, la que dedicará por primera vez un apartado específico a la cooperación triangular¹²⁷. Posteriormente, en octubre de 2009 el propósito de promover esta modalidad de cooperación alcanza rango de acuerdo con la firma de un Memorándum de Entendimiento que se analiza con mayor detenimiento en el epígrafe 6.3¹²⁸. En él se plantean, como líneas de trabajo, la realización de proyectos de cooperación triangular en terceros países de América Latina y el Caribe y el apoyo institucional a la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI), así como la creación de un Fondo Mixto a través del cual se canalizará la financiación destinada a las actividades de cooperación triangular impulsadas por ambos países.

Por último, y desde el punto de vista chileno, el terremoto de 2010 y los consiguientes gastos de reconstrucción que supone habrían reforzado un clima que ya era muy favorable previamente a la cooperación triangular. Este esquema permitiría a Chile, sin un gran esfuerzo presupuestario, mejorar sus capacidades como donante y lograr a la par una presencia en países de su entorno con iniciativas de una envergadura que solo es posible con el concurso de un donante del Norte que asuma la mayor parte del coste financiero del proyecto.

8.2. RASGOS PRINCIPALES DEL PROYECTO TRIANGULAR

Presentación del proyecto y actores implicados

El proyecto objeto de estudio se denomina “Fortalecimiento de la gestión y el desarrollo de las personas del sector público al servicio a la ciudadanía de Paraguay” y pretende contribuir, junto con otras iniciativas enmarcadas en proyectos con otros donantes, a la creación de un nuevo modelo de gestión de la función pública, más acorde con una concepción de la administración como actor primordial en el proceso de desarrollo del país. Para ello se plantean diferentes actividades que se pueden encuadrar en tres ámbitos. El primero incluye la elaboración de un modelo de concurso para regular el acceso a la función pública, el diseño de un plan de formación de formadores que permita mejorar la cualificación de los funcionarios así como el diseño de un Plan de Igualdad, Diversidad e Inclusión. El segundo ámbito de actuación plantea el diseño e instalación de dos unidades de gestión de recursos humanos en dos instancias del gobierno. Dichas unidades tratarían de aplicar en la práctica, como experiencia piloto, el modelo de gestión conformado, junto con aportaciones de otros proyectos, a partir de los resultados del primer ámbito ya mencionado. Por último, la tercera vertiente incluiría las actividades relacionadas con el

¹²⁶ Véase el *Acta de la IV Reunión de la Comisión Mixta Hispano-Chilena de Cooperación*, disponible en <http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/web/descargas/chile/chile4.pdf>

¹²⁷ Véase el *Acta de la V Reunión de la Comisión Mixta Hispano-Chilena de Cooperación*, disponible en <http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/web/descargas/chile/chile5.pdf>

¹²⁸ Véase el *Memorándum de Entendimiento entre el Reino de España y la República de Chile para una asociación sobre cooperación triangular*.

seguimiento y la evaluación del proyecto triangular.

En cuanto a la distribución de roles, por parte de Paraguay el protagonismo lo asume la Secretaría de la Función Pública (SFP). Se prevé la identificación de otras dos instancias del gobierno para acoger las dos unidades de gestión de recursos humanos cuya creación plantea el proyecto como experiencia piloto. Chile está representado en el acuerdo triangular por la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI), pero la ejecución del proyecto descansa principalmente en la labor de asistencia técnica proporcionada por la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC), en especial en cuanto al diseño del modelo de acceso al cuerpo de funcionarios y de formación de formadores, áreas en las que la experiencia chilena es claramente la que inspira el proceso que trata de llevar a cabo Paraguay. La embajada chilena en Asunción asume un papel de acompañamiento en el terreno, dado que AGCI no tiene estructura estable en Paraguay.

Por parte de España, el responsable del proyecto es la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y su gestión recae en la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) de Chile. La OTC de Paraguay tiene asimismo un rol de acompañamiento para cuestiones logísticas, organizativas o de seguimiento. Adicionalmente, por parte de España se implica también el Ministerio de Igualdad, a través de la Secretaría General de Políticas de Igualdad, proporcionando asesoramiento para el diseño del Plan de Igualdad, Diversidad e Inclusión. Por último, tanto la Secretaría de Estado de la Función Públi-

ca (SEFP) del Ministerio de la Presidencia como el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) ofrecen asesoramiento técnico como acompañamiento a la asistencia proporcionada por el DNSC de Chile.

El proyecto echó a andar en septiembre de 2009 y tiene previsto finalizar en diciembre de 2011, lo que supone una duración total de 27 meses. El presupuesto es de 401.345 euros, de los cuales España aporta 279.470 euros (70%), Chile 85.575 euros (21%) y Paraguay 36.300 euros (9%). La administración de los fondos corre a cargo de Chile, que recibe la financiación de AECID y la gestiona a través del Fondo Mixto que se crea con este propósito de acuerdo a lo previsto en el Memorándum de Entendimiento firmado en 2009. Según se dispone en dicho Memorándum, la labor de supervisión del Fondo corre a cargo de un Comité Técnico en el que participan de forma paritaria España y Chile.

Génesis y diseño de la iniciativa

Tras las elecciones de 2008, de acuerdo con el programa que había defendido Fernando Lugo al concurrir a las urnas, la nueva dirección de la SFP adopta un plan de actuación a 6 meses que pretende disponer las bases para un cambio institucional en el funcionariado. Los primeros pasos consistirán en realizar un diagnóstico de necesidades y una planificación cuidadosa de la estrategia a seguir a lo largo de la legislatura que comienza, planificación que se plasmará a lo largo del año siguiente con la definición de la Estrategia de la Secretaría de la Función Pública 2009-2013 (Secretaría de la Función Pública, 2009).

Existe la necesidad de buscar referentes para esta transformación que se pretende impulsar y el modelo chileno emerge como la referencia fundamental. Una explicación parece ser que, a juicio de los paraguayos, Chile habría realizado en las últimas décadas un interesante e inspirador proceso de legitimación de la administración pública como actor en el proceso de desarrollo de su propio país. Además, algunas actividades concretas parecerían haber reforzado la intención incipiente de la SFP de contar con el apoyo chileno. Por ejemplo, todavía en 2008 USAID promueve una misión exploratoria en Chile que permite al equipo de la SFP detectar experiencias útiles de cara a la posible aplicación en el ámbito del gobierno central paraguayo de un tipo de iniciativa que USAID había financiado hasta ese momento en el ámbito municipal.

En suma, el deseo de la SFP de contar con el apoyo técnico de Chile para reformar la gestión de funcionariado parece estar ya bien consolidado a lo largo de 2009, y así se pone de manifiesto en la Demanda de Cooperación presentada a los donantes en junio de 2009. Paralelamente entra en juego el Gabinete Social, una instancia que trata de coordinar la definición, el seguimiento y la evaluación de todas las políticas gubernamentales en el ámbito social. Este rol de coordinación se traslada también al ámbito de la cooperación, siendo el Gabinete Social, con la implicación principal de su Unidad Técnica, quien trata de centralizar y dotar de coherencia la demanda de cooperación de Paraguay en materia social, a fin de que la acción de los donantes se oriente de forma consistente con los lineamientos estratégicos del Gobier-

no paraguayo en ese área. Es el Gabinete Social quien, a través de la embajada chilena en Asunción, contacta con AGCI para transmitir el interés formal de la SFP en contar con la asistencia técnica del Servicio Civil chileno (DNSC) para el proceso de reforma del funcionariado. La iniciativa queda en cierto modo a la espera de que Chile defina si finalmente la abordará y mediante qué tipo de esquema de cooperación.

España, por su parte, explora a lo largo de 2009 posibilidades de llevar a cabo proyectos triangulares con Chile. De entre las propuestas realizadas a AGCI por parte de potenciales receptores, España y Chile deciden conjuntamente que la iniciativa de la SFP cumple con los requisitos necesarios, como el de constituir una intervención estratégica para incidir en el proceso de desarrollo del país, estar centrada en un ámbito en el que existirá el necesario respaldo político y, adicionalmente, tratarse de una iniciativa en la que ambos socios pueden realizar una aportación eficaz y relevante.

Se toma así la decisión de iniciar el proyecto triangular, siendo el paso siguiente una misión técnica de identificación que tiene lugar en Asunción en mayo de 2009, en la que participan la SFP, AECID-Chile y la DNSC, en la que se delimitan los ámbitos de actuación en los que se centrará el proyecto. A continuación, AECID se encarga de preparar una primera propuesta que se terminará de concretar en el transcurso de una nueva misión conjunta entre los tres socios, en esta ocasión en Chile. Finalmente, en septiembre de 2009 se inician las actividades del proyecto, mientras que el acuerdo de cooperación entre los tres países se

firma de manera formal en noviembre. Un mes antes, en octubre de 2009, España y Chile han formalizado legalmente su voluntad de llevar a cabo iniciativas triangulares conjuntas mediante la firma del Memorándum de Entendimiento entre España y Chile, con el que se da un marco legal a la voluntad de ambos países de impulsar la cooperación triangular.

Desarrollo del proyecto triangular

En el momento de realizar este estudio, el proyecto se encuentra en fase de ejecución. La percepción de los actores implicados es que la evolución hasta el momento es buena, y se estaría cumpliendo, a grandes rasgos, el cronograma previsto. Si bien ha existido la percepción, en ciertos momentos, de que Paraguay tenía dificultades para sostener el ritmo de puesta en práctica de las actividades, parece que ese hecho se puede atribuir a la carga de trabajo que acumula la SFP y a la escasez de capacidades que sufre. En cualquier caso, en el momento de elaboración de este estudio no se percibe que esté en peligro el cumplimiento de los objetivos planteados en el documento de formulación.

Se pueden identificar algunos efectos interesantes derivados de esta fase del proyecto que ya ha sido ejecutada, algunos de los cuales son sin duda positivos mientras que otros han supuesto dificultades durante el transcurso de las actividades. Se exponen a continuación para concluir esta parte más descriptiva del capítulo, y algunos de ellos serán retomados posteriormente desde un punto de vista más analítico, en el epígrafe que precede a las reflexiones finales.

En primer lugar se puede hablar de las sinergias positivas que se han creado entre los asesores chilenos y el equipo de la SFP. Parece, por lo tanto, que la labor de asesoramiento de los funcionarios chilenos estaría cumpliendo las expectativas de Paraguay. De hecho, Paraguay había identificado a los funcionarios chilenos como los más idóneos para llevar a cabo esta labor, y ello parece razonable por varios motivos. Por una parte, su condición de funcionarios les permite ofrecer un asesoramiento mucho más afinado del que podrían proporcionar consultores independientes, que quizá no serían conscientes de las dinámicas que operan dentro de la administración pública y de cómo moverse en ellas. Pero adicionalmente, los chilenos tendrían una particular cercanía con respecto a la realidad sobre la que trata de incidir el proyecto, dadas las similitudes de ésta con la realidad que los propios chilenos habrían logrado transformar hace relativamente poco en su propio país. Ello facilita que los chilenos ofrezcan un asesoramiento basado en un conocimiento más adecuado, pero también una mayor capacidad de trasladar de forma efectiva ese conocimiento gracias a la mejor comprensión del entorno en el que se debe trabajar.

En este sentido, parece poco probable que funcionarios españoles, más allá de la mayor o menor adecuación de su conocimiento técnico, hubiesen sido capaces de aportar su experiencia adaptándose a la realidad administrativa paraguaya, tan diferente de la española. Una diferencia que se expresa en las culturas de trabajo y en los modelos institucionales respectivos. Estos factores, con los que necesariamente hay que convivir si se quiere im-

pulsar un proceso de transformación institucional, han supuesto quizás menos problemas para los asesores chilenos.

Por último, otra causa adicional que ayuda a entender la buena aceptación de los asesores chilenos sería que el contacto entre ellos y la SFP es sostenido en el tiempo, al menos con un horizonte de los dos años de ejecución del proyecto. Ello contribuye sin duda a generar una relación de confianza mutua, ya que el contacto no se reduce a un conjunto de asistencias técnicas puntuales, sino que consiste en un proceso de acompañamiento más continuado durante el periodo inicial de la senda de cambio institucional de medio y largo plazo que trata de promover la SFP.

Una segunda sinergia positiva se ha establecido entre los asesores chilenos y el resto de personas que, de forma externa, trabajan en conjunción con la SFP en el marco de proyectos bilaterales con otros donantes. La Secretaría habría logrado establecer entre todas ellas un clima adecuado de coordinación y circulación de la información. Como ejemplo, se puede citar a los consultores paraguayos que trabajan con la SFP en el marco de un proyecto financiado por USAID, que a su vez se engarza con uno de los ámbitos del proyecto triangular analizado, y que enriquecen su trabajo compartiendo información con los asesores chilenos que participan en la triangulación. El resultado es que las aportaciones de los distintos proyectos contribuyen de forma consistente a los objetivos estratégicos que plantea la SFP.

Tras detallar estas circunstancias sin duda positivas detectadas durante la ejecución

del proyecto, cabe también identificar algunas dificultades que han surgido. La primera de ellas se relaciona con la aportación técnica de España para contribuir al diseño del Plan de Igualdad, aportación que no ha respondido con plena satisfacción a las expectativas de Paraguay. Dicha aportación se gestionó a través del Ministerio de Igualdad y, a diferencia del asesoramiento ofrecido por Chile, se planteó desde el principio como una aportación puntual que contribuiría a delimitar las líneas maestras del Plan de Igualdad, y no como un proceso de acompañamiento más continuado para el diseño de dicho Plan. Esta concepción se tradujo en una duración muy breve de la asistencia. Adicionalmente, la persona enviada desde España tenía probablemente una menor cercanía con la realidad y cultura de trabajo administrativa de Paraguay que las personas enviadas desde Chile, lo cual supuso dificultades adicionales para su desempeño. En cuanto a las aportaciones técnicas previstas desde SEFP y INAP, al parecer tampoco se pudo lograr, como estaba previsto, que supusieran un acompañamiento a los procesos de diseño del nuevo modelo de concursabilidad y de formación de formadores. En ambos casos habría faltado capacidad para ofrecer la asistencia de forma acompasada con el ritmo de ejecución de las actividades.

También han existido dificultades para definir desde el principio y con la suficiente precisión mecanismos de seguimiento del proyecto, sobre todo en cuanto a los protocolos de comunicación entre las tres partes. Por otra parte, el seguimiento del proyecto por parte de España, al descansar sobre AECID-Chile, ha comportado numerosos gastos de desplazamiento, in-

evitables a pesar de la labor de acompañamiento de AECID-Paraguay. Otra circunstancia problemática ha sido la necesidad por parte de Chile de acometer gastos en Paraguay para poder llevar a cabo las actividades previstas. Dado que AGCI no cuenta con presencia institucional en Paraguay, es la embajada chilena en Asunción quien debe encargarse de ello, hecho que ha supuesto alguna complicación de tipo logístico, dado que los marcos de gestión chilenos no están suficientemente adaptados para realizar con agilidad gastos en países extranjeros.

8.3. APROPIACIÓN Y LIDERAZGO DE PARAGUAY

Paraguay ha tenido, en términos generales, un elevado grado de apropiación en esta iniciativa triangular. No obstante, el protagonismo que ha asumido cada uno de los socios y la relación que se ha establecido entre ellos ha variado a lo largo de las diferentes fases de génesis, identificación, formulación y ejecución del proyecto (figura 6).

Una primera fase es la que corresponde a la génesis, justo hasta el momento en que los tres actores contactan entre sí y acuerdan iniciar la triangulación. El hecho más sintomático en esta fase inicial es que la iniciativa correspondió desde el principio a la SFP. Por una parte, el ámbito del proyecto entroncaba plenamente con los lineamientos estratégicos de la SFP, definidos y hechos públicos a lo largo de 2009 y, más en general, con la estrategia del gobierno de Paraguay e incluso con el programa electoral con el cual Fernando Lugo con-

currió a las urnas. Por otra parte, es la SFP quien estimaba, ya desde 2008, que el modelo chileno era el más adecuado como referencia para diseñar su propio proceso de transformación institucional. En ese sentido, la SFP explicitó a AGCI, mediante la interlocución entre el Gabinete Social y la embajada chilena en Asunción, su deseo de contar con el asesoramiento de los funcionarios de la DNSC. Por último, fue también la SFP quien recabó el apoyo de la cooperación internacional para poder llevar a cabo su estrategia, presentando su demanda de cooperación a los donantes en junio de 2009. Este hecho sustenta aun más el rol de la SFP como protagonista en esta fase, aunque de hecho España entrara en contacto con la propuesta a través de su vínculo bilateral con Chile, y no directamente a través de Paraguay. En cualquier caso, y a pesar de que es Chile quien cumple el papel de conectar a los dos futuros socios en la triangulación, no hay duda de que la SFP ha sido el punto de partida de la iniciativa, definiendo qué quería hacer, a partir de qué modelo y con qué aportes técnicos, así como recabando para ello la cooperación de todos los potenciales socios.

En la segunda fase, la de identificación y formulación, no se observa que Paraguay haya visto mermado su liderazgo respecto a la fase anterior. Se podría situar a los tres países con un peso relativamente equilibrado, ya que el proceso mediante el cual se llega a la formulación final de la iniciativa se lleva a cabo con la participación de los tres socios. No obstante, se percibe el rol destacado de Paraguay, por el hecho de que sus demandas son las que en mayor medida determinan el resultado final

FIGURA 6. Evolución de los roles y liderazgo en las diferentes fases del proyecto



Fuente: Elaboración propia.

que recoge el documento del proyecto. Sin duda contribuyó a este resultado la claridad con la que la SPF tenía identificadas previamente sus prioridades y el hecho de que ya las había explicitado como demanda a los donantes. Con este modo de proceder, la SFP había hecho patentes sus capacidades y también el respaldo político del que gozaba en el gobierno y que le permitía llevar a cabo una interlocución muy directa con los potenciales donantes. Esta actitud permitía a los donantes vislumbrar un escenario muy positivo en el que llevar a cabo un proyecto de cooperación con la SFP, que se presentaba como una contraparte proactiva, responsable y fiable. De hecho, en este sentido cabe interpretar la concentración de donantes que hay alrededor de la SFP. Por una parte es una instancia que trabaja en un ámbito, el funcionariado, en el que hay muchas necesidades sobre cuya importancia todos los donantes están de acuerdo. Pero adicionalmente, este "efecto llamada" se relaciona también con lo atractivo que resulta trabajar con una contraparte como la SFP.

Con estos elementos de contexto tan positivos, y asumiendo que en términos generales la iniciativa era interesante tanto de

España como de Chile, no es sorprendente que el proyecto se formulara respondiendo en gran medida a las demandas de Paraguay, cumpliendo España y Chile una labor de estructurar y dotar de mayor coherencia a la propuesta paraguaya, pero sin variar los contenidos esenciales de la misma. De hecho, en el ámbito del diseño del Plan de Igualdad, prevaleció la opción paraguaya de integrar tres dimensiones – igualdad, diversidad e inclusión – frente a la dimensión única de igualdad de género por la que en principio hubiera podido apostar España, basándose en su experiencia en la política doméstica en cuanto a este ámbito.

Por último, la fase de ejecución otorgaría un mayor peso a la relación Chile-Paraguay, que asumen la mayor cuota de protagonismo durante la implementación del proyecto. Chile, en particular, asume un rol destacado a la hora de lograr que el conjunto de actividades se desarrollen de acuerdo al cronograma previsto. España, por su parte, tendría una participación menos visible basada en un acompañamiento del proceso y la participación en los mecanismos de seguimiento, toda vez que la gestión financiera se ha delegado en

Chile y el aporte técnico por parte de España solamente cobra un gran peso relativo en uno de los ámbitos del proyecto, el del diseño del Plan de Igualdad, mientras que en el resto de las actividades existen también aportaciones técnicas por parte de España, pero no con un carácter central sino de acompañamiento.

En términos generales, un primer factor que cabe identificar como responsable de la apropiación de Paraguay, más allá de la indudable capacidad de la SFP para asumir un rol protagonista por todos los motivos señalados, es que tanto Chile como España decidieron participar en la triangulación con una actitud clara de favorecer dicha apropiación. De otra forma, a pesar de toda la iniciativa y capacidades mostradas por la SFP, difícilmente se hubiera trasladado la demanda de la SFP a la formulación final del proyecto. En suma, parece que se trata de un caso en que los incentivos de los actores para participar en la triangulación están altamente relacionados con la intención de promover la apropiación del receptor. En ese escenario, y con un socio receptor que realmente tiene las capacidades y el apoyo interno necesario para ejercer ese rol de liderazgo, el resultado ha sido que Paraguay no solamente ha demostrado apropiación durante la gestación, antes del contacto con los socios –definiendo prioridades y recabando apoyos–, sino que ha logrado mantener ese alto grado de apropiación también en las fase posteriores.

Cabe plantearse en este punto en qué medida estos efectos positivos para la apropiación son consecuencia de que el esquema sea triangular. En cuanto a la apro-

piación en la gestación de la iniciativa, no parece a primera vista que se relacione de forma directa con el carácter triangular del esquema y sí con las capacidades de la SFP para definir sus prioridades y explicitarlas ante los donantes tradicionales y ante Chile. De hecho, la actividad que realmente denota la apropiación por parte de Paraguay es que haya diseñado sus prioridades de forma autónoma, proceso que ya había tenido lugar antes de cualquier contacto formal con potenciales socios. Además, la apropiación que muestra la SFP en este proyecto es la misma que muestra en todas las otras iniciativas de cooperación bilateral en las que está implicada con otros donantes, por lo que no cabe atribuirla en principio al hecho de la triangulación.

No obstante, es posible argumentar que el carácter triangular del esquema sí podría haber sido decisivo para promover la apropiación del socio receptor, en el sentido que se explica a continuación. El comportamiento proactivo de la SFP no es consecuencia de la triangulación, sino que existe previamente y con independencia de España y Chile, pero la triangulación es el mecanismo que abre la posibilidad de que la estrategia de Paraguay se lleve a cabo de la forma en que él estima más oportuno, es decir, con el asesoramiento de Chile. Mediante proyectos bilaterales, Paraguay podría haber logrado bien el asesoramiento técnico chileno pero con una menor capacidad de impacto –porque se hubiera tratado de una iniciativa de cooperación Sur-Sur con menor presupuesto–, bien un proyecto de mayor dimensión presupuestaria con España pero que no hubiera estado basado en la experiencia que a Paraguay más le interesaba,

que era la chilena. La triangulación, en la medida en que da viabilidad a una iniciativa que cuenta con las aportaciones técnicas que Paraguay prefiere junto con una dimensión presupuestaria de envergadura –algo que no está al alcance de proyectos bilaterales– está refrendando, trasladando al terreno de lo factible la actitud de apropiación que previamente Paraguay ya había demostrado.

La apropiación de Paraguay en las fases de identificación y formulación permite un análisis similar. Si se identifica la actitud de Chile y España, flexible y constructiva, como el factor determinante que permite que los contenidos del documento de formulación respondan a la demanda de Paraguay, parece que la apropiación de Paraguay no vendría favorecida tanto por el esquema triangular como por la actitud que en él adoptan los otros dos socios. Pero el hecho es que un proyecto bilateral en el que el socio, ya fuera España o Chile, hubiese mostrado idéntica actitud de flexibilidad y respeto no se hubiera concretado en unos contenidos finales tan ajustados a la demanda de Paraguay como se da en esta triangulación. Es decir, si el elemento de comparación es un proyecto bilateral en el que el socio no respeta la apropiación del receptor, la experiencia que se analiza parece ser más positiva por la buena actitud de España y Chile. Pero si se toma como elemento de comparación, como parece razonable, un proyecto bilateral en el que el socio tenga voluntad de promover la apropiación, parece claro que el proyecto triangular aun incrementa más el grado de apropiación del socio receptor. A igual actitud por parte de los socios, el esquema triangular abre aun más la posibilidad de apro-

piación por parte del receptor, al permitir un mejor ajuste de la oferta de los donantes, que combinan sus recursos, a la demanda del receptor.

En suma, en las fases de gestación, diseño y formulación del proyecto el esquema triangular ha permitido un elevado grado de apropiación por parte de Paraguay, que difícilmente se hubiera logrado bilateralmente aunque la actitud de los otros dos socios hubiera sido de flexibilidad y respeto a la opción planteada por Paraguay, como parece que ha ocurrido en esta ocasión. Si bien la SFP demostraba anteriormente, y con independencia de los donantes, apropiación en cuanto a planificación estratégica, la triangulación sin duda ha permitido que de esa apropiación se derive un proyecto real, que aún en una sola iniciativa factible económicamente las diferentes aportaciones técnicas y financieras, complementarias entre sí, que se ajustan en mayor medida a la demanda de cooperación de Paraguay de lo que muy probablemente podría ajustarse un proyecto bilateral.

Un último apunte se refiere a que este elevado grado de apropiación de Paraguay ha sido compatible con el hecho de que fueran España y Chile quienes decidieran conjuntamente, en el marco de su relación bilateral, cuál de las peticiones que los potenciales socios receptores le habían hecho llegar a AGCI iba a ser abordada mediante una triangulación. Se podría pensar que Paraguay, al ser el actor que se incorporó en último lugar a un vínculo estratégico importante que ya existía entre España y Chile, podría haberlo hecho en unas condiciones de asimetría, conformándose desde el principio un esquema en el que se dis-

pusieran Chile y España, por un lado, frente a Paraguay, en el otro. Sin embargo no fue así, y Paraguay se incorporó a este esquema preexistente entre los dos socios llevando la iniciativa de la propuesta, como se ha destacado. Por lo tanto, por encima de las lógicas que se pueden presuponer detrás de un determinado vínculo previo, parece claro, en definitiva, que son los incentivos de los actores y la actitud con la que cada uno afronta su incorporación al esquema triangular los que determinan cuál será la relación que se construya entre los participantes. La apropiación de Paraguay no dependía de que hubiera o no una relación previa más o menos estrecha entre los otros dos socios, sino de sus propias capacidades para asumir un rol protagonista y, sobre todo, de la actitud que adoptaran los otros dos actores, que en este caso fue muy favorable a promover la apropiación de Paraguay.

8.4. DESARROLLO DE CAPACIDADES

El proyecto parece estar contribuyendo a crear capacidades en Paraguay. Esto sería así, en primer lugar, por el diseño de la propia iniciativa, que se ha concebido como un punto de partida a partir del cual iniciar un cambio institucional de mayor alcance que el delimitado por el periodo de ejecución del proyecto. De hecho, una parte del mismo consiste precisamente en trasladar, como experiencia piloto, el nuevo modelo de gestión del funcionariado a otras dos instancias del gobierno. En segundo lugar, la presencia de los asesores chilenos, gracias a las sinergias que están contribuyendo a crear, están también promoviendo la creación de una base de capacidades

en Paraguay más allá del presente proyecto. Si bien todos los factores que contribuyen a esta creación de capacidades dependen de cada uno de los actores y no de que el esquema sea triangular, lo cierto, de nuevo, es que el carácter triangular del esquema es el que permite la conjunción de esos factores en una misma iniciativa.

El proyecto también parece estar contribuyendo a reforzar las capacidades de Chile. En primer lugar desde el punto de vista técnico, ámbito en el que España aportó su experiencia en la formulación, contribuyendo a conformar, a partir de una demanda de Paraguay centrada en actividades, una propuesta operativa en términos de procesos. Ello le habría aportado a Chile una experiencia muy relevante desde el punto de vista de su capacidad para responder en el futuro a demandas de cooperación de sus socios. AGCI, cuya experiencia como agencia se centra hasta el momento en la cooperación técnica, estaría menos familiarizada con esta forma de formalizar las propuestas, que las dotaría de una lógica interna más consistente. En segundo lugar, la generación de capacidades en Chile también se da en el ámbito de la administración de los recursos presupuestarios, ya que España ha delegado en Chile esta tarea. En este sentido, tanto desde el punto de vista técnico como de administración de recursos, podría decirse que se está cumpliendo el objetivo de fortalecer a Chile como donante, según se plantea en el Memorándum de Entendimiento respecto a las triangulaciones promovidas por ambos países.

Por último, se observa un ámbito en el que España ha podido también desarrollar al-

gún tipo de capacidad gracias al esquema triangular. El proyecto se ejecuta en Paraguay, pero la iniciativa por parte de España surge desde AECID-Chile, porque es a partir del vínculo bilateral entre España y Chile de donde nace la decisión de apoyar la demanda de Paraguay y poner en práctica un esquema triangular. Por tanto, es AECID-Chile quien lleva la gestión del proyecto, pero AECID-Paraguay tiene una implicación importante en la iniciativa, realizando labores de acompañamiento, colaboración en el seguimiento de las actividades y organización de cuestiones logísticas cuando hay misiones desde Chile. Este hecho ha supuesto que ambas OTC hayan tenido que encontrar la forma de coordinarse sobre la marcha, ya que no existían directrices claras respecto a la delimitación de tareas de unos y otros. Este proceso, más allá de las complicaciones prácticas que pueda suponer, ha implicado un contacto entre los equipos de AECID de diferentes países y una necesidad de coordinar acciones en un ámbito de trabajo compartido, aunque cada OTC asumiese roles lógicamente diferentes. Este proceso presenta indudables potencialidades en términos de mejora de capacidades institucionales para AECID, ya que supone que los diferentes equipos interactúen y tomen contacto con otras formas de trabajo, en un proceso que, en este caso, ha sido percibido como enriquecedor por parte de algunas de las personas entrevistadas.

8.5. COMPORTAMIENTO DE LOS ACTORES

Más allá del reparto presupuestario y de tareas explicitado en el documento de formulación del proyecto, se puede señalar el

valor agregado más importante que cada uno de los socios ha aportado para contribuir a la buena marcha del proyecto. En primer lugar, Paraguay habría aportado una voluntad decidida de cambio institucional respaldada desde el gobierno tanto desde el punto de vista estratégico como a través del equipo humano conformado en la SFP bajo la dirección de una ministra con gran peso político. Específicamente, la SFP habría aportado una gran claridad en la definición de sus prioridades y en la identificación de aquellas aportaciones que le podrían resultar útiles para su estrategia, así como una notable efectividad a la hora de trasladar su demanda de cooperación a potenciales socios donantes y oferentes. En suma, Paraguay habría aportado todo lo posible por parte de quien necesita contar con la cooperación de otros actores.

Chile, por su parte, habría sido en un primer momento el nexo que permitió establecer la conexión entre los tres actores para que se iniciara el proceso, para después aportar la parte más importante del asesoramiento técnico, así como la gestión de los fondos del proyecto a través del Fondo Mixto creado junto con España. Por último, España habría aportado su experiencia como donante aplicada a la fase de formulación y un cierto componente técnico a lo largo de todo el proyecto, de acompañamiento al asesoramiento de Paraguay en la mayoría de los ámbitos, pero que adquirió un peso relativo mucho más importante en el ámbito de la elaboración del Plan de Igualdad.

En cuanto a la relación Chile-Paraguay, la gran implicación de los asesores chilenos supone en ocasiones que éstos asumen

gran parte de las tareas, incluso aquellas de las que podría quizá responsabilizarse en mayor medida el equipo de la SFP. A este hecho sin duda contribuye la buena disposición de los funcionarios chilenos y también la excesiva carga de trabajo que acumula la SFP. En ese sentido, aunque España parece estar jugando el papel de recordar a todos los socios que Paraguay no debería ver debilitado su rol de liderazgo a lo largo del proyecto, parece que efectivamente se ha producido un reforzamiento del protagonismo de Chile, por los factores mencionados.

Hay un efecto interesante que se deriva de una cuestión a la que ya se ha aludido en términos descriptivos, como es la asistencia técnica proporcionada por España en el ámbito de la igualdad. Este hecho remite al debate sobre si la aportación del socio donante puede y debe ser algo más que financiera en el esquema triangular. No es objeto de este estudio tratar la cuestión de la pertinencia de esta asistencia técnica concreta, ni de su resultado, pero el hecho de que el esquema sea triangular tiene un efecto claro sobre la percepción que el socio receptor puede tener de la aportación técnica del socio donante. En efecto, dicha aportación es susceptible de compararse con la del socio oferente dentro del mismo proyecto, aunque dichos aportes tengan lugar en ámbitos diferentes. Por lo tanto, el esquema triangular, como un efecto derivado de la presencia de otro socio en el mismo esquema, puede provocar que el donante se sienta en cierto modo más exigido a la hora de asegurarse de que las contribuciones técnicas que vaya a realizar aporten realmente valor añadido al esquema.

Un último ámbito de interés lo constituyen las implicaciones que el proyecto triangular tiene para la aplicación de la Agenda de París de la eficacia de la ayuda. No parecen percibirse conflictos por este motivo, aunque por parte de España se habría adoptado una postura de flexibilidad respecto a esta cuestión. No se deduce de ello que los principios de la agenda, como tales, hayan quedado en un segundo plano. La flexibilidad de España habría consistido más bien en dar prioridad a que el proyecto saliera adelante y que fuera coherente con lo que plantea la agenda de la eficacia, por encima de exigencias demasiado estrictas en cuanto al protagonismo formal que dicha agenda debía adquirir en la formulación del proyecto. Por otra parte, más allá de los aspectos formales, parece razonable que no se detecten elementos de tensión, ya que Chile ha asumido la Agenda de la Eficacia como donante, además de cómo receptor de AOD. Por lo tanto, cabría interpretar la actitud de España no como una medida para evitar un conflicto respecto al fondo de los principios de la eficacia, sino más bien como una forma de evitar añadir mayor carga de contenido formal y de procedimientos a un proceso de negociación que ya de por sí es costoso por el hecho de implicar a tres actores.

8.6. OTROS ELEMENTOS DE INTERÉS IDENTIFICADOS

A continuación, antes de ofrecer unas reflexiones finales, cabe analizar brevemente la influencia que ha tenido el hecho de que el esquema del proyecto estudiado sea triangular en lo referente a ciertas cuestiones específicas, algunas de las cuales

han sido ya mencionadas desde un punto de vista puramente descriptivo al tratar el desarrollo del proyecto.

En cuanto a las sinergias que se han creado, como ya se ha razonado respecto a la creación de capacidades, se pueden identificar factores particulares que individualmente han contribuido a su existencia. Es el caso de las capacidades en los asesores chilenos para ofrecer un conocimiento adecuado y útil a lo largo de un proceso de acompañamiento de medio plazo a la SFP, y también de las capacidades de coordinación de la SFP para enriquecer aún más todo el proceso fomentando el cruce de información y el contacto entre los diferentes proyectos. Estos factores no existen gracias a que el esquema es triangular, sino que más bien son capacidades que están presentes en los actores independientemente del esquema. Pero es la triangulación, una vez más, el marco que logra que todas esas capacidades se pongan a disposición de un objetivo común dentro de un mismo proyecto, y esa conjunción de esfuerzos es la que en definitiva contribuye a crear las sinergias.

Por lo que respecta a las dificultades detectadas, cabe destacar en primer lugar los protocolos relacionados con los mecanismos de seguimiento y comunicación, un ámbito que indudablemente gana en complejidad por el carácter triangular del proyecto, tanto en el diseño como en la puesta en práctica, en comparación con los proyectos bilaterales. Este hecho no parece que tenga solución más allá de tratar de aprender de la experiencia y definir con la mayor claridad posible, aun asumiendo costes superiores en términos de tiempo en la fase

de formulación, mecanismos claros y explícitos para todos los participantes. Algo similar ocurre con los gastos que comporta este seguimiento para AECID-Chile. Parece inevitable que la OTC que realiza el seguimiento incurra en algún gasto extra en comparación con el caso bilateral, toda vez que hay dos países implicados en la iniciativa además de España. Respecto a esta cuestión, no obstante, en este caso hay una circunstancia que quizá intensifica este efecto de forma importante, y es que la OTC que gestiona el proyecto se encuentra en el país socio oferente, y no en el país receptor, que es donde gran parte de las actividades de seguimiento van a tener lugar físicamente. Esto no tiene porqué ser así en general. En este caso, parece haber influido que el vínculo bilateral Chile-España haya sido el marco en el que se ha decidido acometer la iniciativa triangular. Adicionalmente, AGCI no tiene presencia en Paraguay, sino que tiene como apoyo para la interlocución a la embajada, y en cambio tiene un contacto muy fluido con AECID en Chile.

Por último, la intención de fortalecer a AGCI en la gestión de proyectos justifica también que el acompañamiento y supervisión que lleva a cabo España se haga desde Chile, en la medida en que se desea delegar en AGCI la mayor parte de responsabilidad en la gestión de los fondos y la organización y puesta en práctica de las actividades. Todos estos factores han contribuido, sin duda, a generar esta estructura de gestión en que el responsable directo por parte de España no está sobre el terreno de ejecución del proyecto.

Otra cuestión detectada alude a las dificultades logísticas que comporta para

Chile la necesidad de ejecutar gastos en Paraguay, ya que los marcos de gestión con los que opera AGCI no están adaptados a la necesidad de realizar gastos en el extranjero. En los esquemas de cooperación Sur-Sur en que participa Chile no se presentan este tipo de necesidades, ya que se trata de asistencias técnicas, programas de voluntariado y formación y capacitación de recursos humanos en Chile¹²⁹. En este caso se da esta circunstancia, pero es atribuible no tanto al carácter triangular del esquema, sino a la forma en que España y Chile han acordado llevar a cabo esta triangulación, con España delegando en Chile la administración de los fondos destinados al proyecto. Esta modalidad es consistente con uno de los objetivos que acuerdan ambos países para las iniciativas que promueven de cooperación triangular, como es el fortalecimiento de las capacidades de Chile como donante. Por lo tanto, aunque en este caso la triangulación estaría suponiendo dificultades adicionales respecto al esquema bilateral, esta circunstancia concreta no debiera cuestionar la idoneidad de la triangulación. En todo caso remitiría a la necesidad de que Chile avanzase en la adecuación de sus marcos de gestión para hacerlos más compatibles con el rol de donante progresivamente más sólido que asume, de mutuo acuerdo con España, en los proyectos triangulares que ambos países impulsan.

Por último, cabe hacer un breve apunte respecto a los costes de transacción, una cuestión objeto de debate en relación a la

cooperación triangular. En este caso, y en términos generales, los actores involucrados perciben que los costes que ha supuesto llevar a la práctica esta iniciativa son mayores que los que suele comportar una iniciativa bilateral. Esto sucedería, en este caso, a causa de las pequeñas cuestiones que surgen en el proceso ordinario de ejecución así como en el diseño y puesta en práctica de los mecanismos de seguimiento y protocolos de comunicación. No habría sido más compleja, por el contrario, la negociación durante la identificación y la formulación, ya que no había discrepancias fundamentales en cuanto a la postura de cada actor en este sentido. El proceso ha sido percibido como más trabajoso y delicado, ha exigido unas mayores dosis de flexibilidad, pero también ha resultado más satisfactorio, interesante y enriquecedor cuando se ha llegado a poner en marcha una iniciativa que funciona razonablemente bien. Es interesante que la SFP no percibe en igual medida esta mayor complejidad de la triangulación. En este caso el socio receptor no ha visto alterada en exceso su dinámica de trabajo por el hecho de que el proyecto sea triangular, si se compara con los otros proyectos bilaterales en que está implicada con otros donantes.

8.7. REFLEXIONES FINALES

A modo de conclusión, una vez repasados los principales elementos de análisis que surgen al hilo del proyecto de cooperación triangular sometido a estudio, cabe ofrecer

¹²⁹ Martínez, Ignacio (2010), "La cooperación internacional en Chile", en Freres C. (dir.), Martínez M. y Angulo O. (2010), *La inserción de América Latina en el cambiante sistema internacional de cooperación*, Documento de Trabajo n° 46, Fundación Carolina – CeALCI, Madrid (pág. 100).

algunas reflexiones que sinteticen las cuestiones más centrales discutidas a lo largo del capítulo.

Paraguay ha mostrado un elevado grado de apropiación en las fases de gestación, diseño y formulación del proyecto analizado. La temática de la iniciativa entronca plenamente con la planificación estratégica de la SFP y, más en general, con el programa de gobierno que Fernando Lugo asume cuando llega a la presidencia de Paraguay en agosto de 2008. La SFP, adicionalmente, toma la iniciativa de hacer explícita su demanda de cooperación a los donantes en aquellos ámbitos que ha identificado como más relevantes y, en lo que respecta específicamente a la temática del proyecto, identifica que el modelo chileno de gestión del funcionariado es el que desea tomar como referencia, lo que le lleva a transmitir también a AGCI su deseo de contar con el apoyo técnico chileno en ese aspecto. Una vez que los tres actores inician la negociación para formalizar el proyecto, Paraguay no pierde su rol protagonista de forma que la formulación del proyecto responde básicamente a sus demandas.

Ha existido un reparto de roles que ha dotado de sentido al esquema triangular, en cuanto a la complementariedad de las aportaciones que cada uno ha realizado. Chile ha asumido la mayor parte de contenido técnico y también la gestión de los fondos asignados al proyecto, en este último caso por delegación de España. Ésta, por su parte, ha aportado la mayor parte del coste financiero del proyecto, su experiencia como donante aplicada especialmente en la fase de formulación, una

aportación técnica complementaria con la chilena –especialmente relevante en el ámbito de la igualdad– y un acompañamiento permanente del proceso. La relación entre los tres actores ha evolucionado a lo largo de las diferentes fases. Paraguay ha sido el protagonista de la gestación porque suya fue la iniciativa del proyecto, aunque el rol de conector entre los tres actores lo realiza Chile. Se ve un mayor equilibrio en la formulación del proyecto, mientras que en la ejecución, hasta el momento, España parece adoptar un papel de acompañamiento y cobra más protagonismo la relación bilateral entre Chile y Paraguay, asumiendo Chile el rol de velar por el mantenimiento del ritmo previsto en la puesta en práctica de las sucesivas actividades.

El proyecto parece estar contribuyendo a crear capacidades tanto en Paraguay como en Chile. En el caso de Paraguay, porque el propio diseño del proyecto incluye como objetivo la generación de un núcleo institucional con capacidad de impulsar la réplica dentro de la administración del modelo de gestión que se pretende conformar. Adicionalmente, porque dicho objetivo se ve muy favorecido por las sinergias que se han creado entre las personas que han ofrecido el asesoramiento por parte de Chile y el equipo de la SFP. Ello es responsabilidad, a su vez, tanto de la actitud e idoneidad del personal que ha realizado la labor técnica por parte chilena, como del propio planteamiento del proyecto, que se aleja de la asistencia técnica puntual para apostar por un proceso de acompañamiento de medio plazo que contribuya a crear ese núcleo institucional que se pretende, germen de una futura diseminación del proceso en el

conjunto de la administración. En el caso de Chile, las capacidades como donante se habrían visto reforzadas desde el punto de vista técnico, sobre todo por la aportación de España en la fase de formulación, y también financiero, por la experiencia que adquiere AGCI al gestionar, de mutuo acuerdo con España, los recursos del proyecto.

Los efectos positivos detectados en cuanto a la apropiación de Paraguay, la complementariedad que se ha dado entre los actores y la creación de capacidades en Chile y Paraguay son atribuibles a dos factores, el primero de los cuales alude a las características y actitudes específicas que muestran los actores. Destacan, como primer ejemplo, las capacidades de la SFP en ámbitos como la planificación, la interlocución con potenciales socios donantes y oferentes y la coordinación del conjunto de proyectos que lleva a cabo con distintos donantes –y que están parcialmente engarzados entre sí– a fin de que funcionen de forma coordinada y consistente con su planificación, logrando además establecer sinergias positivas entre los mismos. Sin duda también es destacable la actitud y el conocimiento de las personas que ofrecen el asesoramiento por parte de Chile y, por último, la postura flexible y constructiva que han mostrado los tres socios, orientada siempre por el respeto a las líneas marcadas por Paraguay en cuanto a los contenidos del proyecto. Además, el vínculo preexistente entre España y Chile se ha revelado mucho menos determinante para la apropiación de Paraguay que la actitud de todos los participantes, lo que parece confirmar que son los incentivos y actitudes los que, por encima de los vínculos previos y los esquemas, tienen más capacidad de de-

terminar cómo será la relación que se establece entre los actores. Sin embargo, únicamente con las características y actitudes señaladas no se puede explicar todo el conjunto de efectos positivos detectados. Para lograrlo es necesario introducir un segundo factor, que parece ser el propio esquema triangular, un marco que permite que todas esas capacidades y actitudes se pongan al servicio de la consecución de un determinado objetivo de forma coordinada, conformando una iniciativa factible económicamente que se ajusta a la demanda del socio receptor en un grado muy superior al que sería alcanzable mediante proyectos bilaterales, ya fueran de cooperación Norte-Sur o Sur-Sur.

La valoración que los actores hacen de la iniciativa triangular hasta el momento es buena, señalando que ofrece potencialidades que no están al alcance de los proyectos bilaterales, por la complementariedad que se logra entre las aportaciones de los diferentes socios. Esta valoración positiva se hace considerando también algunos costes que parecen haberse incrementado en comparación con los análogos para un proyecto bilateral, y también algunos nuevos cuya aparición se señala. Por ejemplo, existen costes superiores en términos de negociación, diseño de mecanismos de seguimiento y utilización de los mismos, y en términos puramente económicos aparecen costes nuevos en lo referente al seguimiento por parte de la cooperación española. En todos los casos se trata de algo que parece inherente a la presencia de tres países en el esquema en lugar de dos. La valoración positiva del conjunto se basa no sólo en los resultados, sino también en el aprendizaje que supone el proceso com-

partido entre tres actores. Avanzar en esta iniciativa, sin embargo, habría requerido por parte de los socios dosis superiores de paciencia y flexibilidad de las que son necesarias para que un proyecto bilateral salga adelante.

Por último, hay que reseñar que los elementos de contexto que rodean a este proyecto son todos ellos muy positivos. Pueden citarse la claridad estratégica de la SFP, su capacidad de interlocución con los potenciales socios, el apoyo político del que goza dentro del gobierno y el respaldo estratégico de éste a la planificación de la SFP; la existencia de un modelo válido en Chile como referencia para el proyecto y el buen entendimiento entre las personas que han ofrecido el asesoramiento y el equipo de la SFP; por último, la disposición de todos los participantes a incorporarse con flexibilidad y actitud constructiva en un esquema triangular respetando un reparto de roles que refuerza la apropiación de Paraguay y el papel de Chile como donante. Con todos estos condicionantes positivos, la pregunta que quizá cabría hacerse es: ¿cómo no habría de

ofrecer resultados positivos esta experiencia? Este planteamiento no cuestiona las superiores potencialidades del esquema triangular respecto al bilateral. Pero sí parece razonable afirmar que, como señalan algunas de las personas entrevistadas, un proyecto triangular es más frágil que uno bilateral, y más dependiente de un contexto favorable para su éxito, precisamente por estar expuesto a más factores coyunturales que pueden obstaculizar su avance, relacionados con los socios, las relaciones que se establezcan entre ellos, o sus respectivas agendas. Y si es así, ¿cuántas de las muchas condiciones favorables que presenta el contexto en este caso son las imprescindibles para que se den los efectos positivos que se han detectado? En otras palabras, ¿será fácil encontrar otras experiencias triangulares que ofrezcan resultados semejantes? La respuesta a esta pregunta tiene importancia a la hora de definir en qué condiciones parece acertado plantear la posibilidad de utilizar un esquema triangular. Para ello, sin duda, se requieren mayores evidencias respecto a proyectos triangulares específicos.

9. REFLEXIONES Y ENSEÑANZAS DE LAS EXPERIENCIAS ANALIZADAS

La labor de ir acumulando un conjunto de conocimientos sustentados en la experiencia resulta crucial para el continuo aprendizaje y mejora de las políticas de ayuda desplegadas por los donantes. Esto es especialmente relevante cuando se trata de fenómenos recientes como la cooperación triangular, respecto a los que se dispone de una menor información sobre la que orientar la práctica futura. Los dos capítulos precedentes se han dedicado a someter a estudio dos experiencias de la cooperación triangular española, de los que cabe derivar un conjunto de reflexiones y enseñanzas.

En primer lugar, la cooperación triangular parece tener una primera potencialidad inmediata, que se deriva de la capacidad que tiene este esquema para hacer posible la puesta en marcha de intervenciones que mediante la cooperación bilateral no serían viables. Este rasgo es producto de la complementariedad que se produce entre el socio oferente y el donante tradicional, donde la aportación clave del primero es de tipo técnico y la del segundo de carácter financiero, sin limitarse la contribución de cada uno de ellos, en todo caso, a estos ámbitos. La configuración de este esquema posibilita, además, que se generen efectos beneficiosos suplementarios. Así, más allá de que la conjunción de las capacidades de los distintos socios ya suponga una ventaja comparativa respecto a la cooperación bilateral, la cooperación triangular puede generar sinergias a partir de la interacción entre ellas, de forma que se conformen mayores y más beneficiosos efectos.

En segundo lugar, se aprecian beneficios derivados de la existencia de realidades si-

milares y de desafíos compartidos entre los países en desarrollo, a los que el donante tradicional difícilmente podría ofrecer una adecuada respuesta por el canal bilateral. Este rasgo se aprecia tanto en el caso de Guatemala, donde la existencia previa del problema de la seguridad alimentaria en Argentina resulta clave para entender la iniciativa, como en el de Paraguay, donde el mejor conocimiento que presentan los funcionarios chilenos, en relación al personal que pudiera haber aportado España, de las dinámicas y culturas de trabajo que caracterizan a la administración en los países latinoamericanos supuso un claro valor añadido.

En tercer lugar, de los estudios de caso parecen desprenderse reflexiones interesantes en relación a las implicaciones que la cooperación triangular puede tener para la apropiación y liderazgo del socio receptor. El logro de este objetivo parece estar más en relación con los principios que inspiran la práctica de los donantes que con el carácter bilateral o triangular del esquema por el que se opte. Ahora bien, partiendo de una misma actitud de los donantes, la cooperación triangular parece atesorar algunas potencialidades. Si el donante acude dedicando poca atención al cumplimiento de los principios de la eficacia de la ayuda, la existencia de un segundo donante puede ejercer un cierto efecto de control y supervisión mutuos, introduciendo mayores dificultades para desatender dichos principios. Si, por el contrario, el donante acude con una predisposición a hacer prevalecer los principios de la eficacia de la ayuda, la cooperación triangular parece encerrar dos potencialidades. Por un lado, abre nuevos espacios

y genera mayores oportunidades para su refuerzo, al poner en conexión mayores recursos que los que existirían en una relación bilateral. Por otro lado, puede contribuir a corregir comportamientos que generen consecuencias no deseadas: es el caso del papel ejercido por España al advertir a Chile de que su papel excesivamente activo pudiera afectar negativamente al objetivo perseguido de reforzar el liderazgo de Paraguay.

De cualquier modo, junto a estas potencialidades que cabe señalar de la cooperación triangular para el cumplimiento de los principios de la agenda de la eficacia, se ha detectado también algún riesgo que conviene considerar. Se trata, en concreto, de cuestiones ligadas a la transparencia y rendición de cuentas, donde la existencia de dos donantes puede generar una cierta dilución de responsabilidades al respecto en relación al socio receptor. Este es el caso de los problemas advertidos en la circulación de la información en la experiencia entre Argentina, España y Guatemala, que, en determinados momentos, no fluyó adecuadamente a este último.

En cuarto lugar, más allá de las potencialidades y riesgos que el carácter triangular del esquema puede introducir para la apropiación y liderazgo del socio receptor, se han identificado dos factores adicionales que parecen incidir en esta cuestión. Por un lado, las capacidades institucionales y de interlocución de la contraparte que representa al socio receptor parecen factores relevantes para fortalecer la apropiación, a través de las mayores oportunidades que le confiere para tomar la iniciativa y asumir un rol de liderazgo en el esquema. La im-

portancia de este aspecto no es exclusiva de la cooperación triangular, pero puede ser aún más notoria cuando se opera bajo esta modalidad, dado que se requieren importantes capacidades, ya no sólo para liderar el proceso, sino para articular de manera eficaz la acción de los tres socios implicados. Así, en el caso de Paraguay, las capacidades institucionales de la contraparte se revelan como un factor más relevante en la configuración del esquema que el vínculo de relación existente entre España y Chile. Mientras, en el caso de Guatemala, algunas debilidades institucionales pudieron perjudicar su capacidad de liderazgo.

En cualquier caso, no parece que debiera asimilarse la existencia de capacidades institucionales por parte del socio receptor con una mayor apropiación del proceso. Se trata más bien de una condición que parece revelarse necesaria y quizás no en todos los casos, pero no suficiente, debido a la incidencia que en ello tendrá el comportamiento de los otros dos socios. No obstante, poniendo en conexión los dos elementos anteriores, ventajas comparativas del esquema triangular y capacidades institucionales del socio receptor, parece que, en contextos en los que hay presencia de instituciones sólidas, la cooperación triangular pone mayores oportunidades a disposición del socio receptor.

Por otro lado, y en clara relación con lo anterior, las diferencias que existen en el rol que los socios receptores han desempeñado en la génesis de la iniciativa pueden haber tenido efectos sobre el protagonismo desarrollado en las sucesivas etapas. En el caso de Paraguay, se parte de un pro-

grama diseñado por la SFP, al que luego se incorporan Chile y España. Esta concepción integral del programa por parte del socio receptor parece haber estimulado que su rol sea central no solo en la gestación de la iniciativa, sino también en la identificación y la formulación. En el caso de Guatemala, se trata de un programa previo diseñado por Argentina que luego se trata de aplicar en el socio receptor, a quien se incorpora de forma clara en la fase de identificación. No obstante, parece que el protagonismo otorgado a Guatemala está más ligado a etapas concretas y sometido a mayores oscilaciones, ocupando lugares más secundarios en determinados momentos del proceso. Dicho de otro modo, en el primer caso es el socio receptor el que parece recurrir a los donantes de la forma que estima oportuno para su propósito, mientras que en el segundo caso es al socio receptor a quien se recurre cuando se cree conveniente por parte de los donantes. En este sentido, como ya se advirtió, el resultado final de la reformulación propuesta por España en concreto, su grado de adecuación a lo formulado inicialmente será un importante indicador de la apropiación real del proceso por parte de Guatemala y del respeto al liderazgo ejercido por este país en la fase de identificación.

En quinto lugar, respecto a la división de tareas que se produce en la cooperación triangular, puede decirse que el rol central desempeñado por España es de tipo financiero. No obstante, la cooperación española también realiza una relevante contribución de tipo técnico, que no consiste en una aportación especializada en el ámbito de intervención del proyecto, sino que

está en relación con la experiencia que atesora como donante y con sus conocimientos en materia de gestión y administración de proyectos. El rol por el que España parece optar en los casos estudiados le permite mantener una posición más distanciada del proyecto, donde es el socio oferente el que asume principalmente la gestión técnica, pero sin perder visibilidad como donante. De cualquier forma, el peso de España en el esquema triangular sufre claras oscilaciones a lo largo del proceso. Mientras, como se ha señalado, en las fases de marcado carácter técnico se sitúa en un lugar más secundario (como en la etapa de identificación en el caso de Guatemala), gana protagonismo cuando el proyecto se adentra en ámbitos donde las decisiones técnicas se traducen en compromisos políticos (como en momentos clave de las etapas de formulación de ambos casos), para volver a ver reducida su presencia en la ejecución del proyecto (caso de Paraguay). En suma, el protagonismo de España en el esquema triangular se ve incrementado en aquellos momentos más ligados a la toma de decisiones.

En sexto lugar, en lo que se refiere al desarrollo de capacidades que estimula la cooperación triangular, parece que hay efectos directos para la capacitación del socio oferente, derivados de la presencia de un donante tradicional con experiencia en gestión y administración de la cooperación. En este sentido, tanto Argentina como Chile habrían extraído aprendizajes útiles del trabajo compartido con España, fortaleciendo sus capacidades de cara a su creciente actividad como donantes. No obstante, también el socio receptor resulta beneficiario de una capacitación que, si bien

en la práctica acaba adoptando una forma bilateral cercana a lo que se entiende estrictamente por cooperación Sur-Sur pudiera no estar accesible de no ser por el hecho de que se produce en el seno de un esquema triangular. Así pues, el desarrollo de

las capacidades experimentado por Guatemala y Paraguay en los casos analizados se deriva centralmente de su trabajo directo con Argentina y Chile respectivamente, pero en el contexto ineludible de la participación de un tercer actor.

10. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

A lo largo de las páginas precedentes se ha tratado de revisar el papel que la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular están llamadas a tener en el futuro más inmediato del sistema internacional de cooperación para el desarrollo. Para ello, se ha revisado la evolución histórica, institucional y normativa de la cooperación Sur-Sur y triangular y se han puesto alguno de los rasgos caracterizadores de esta modalidad de cooperación en relación con las tendencias de cambio que parecen configurar el futuro del sistema internacional. España no es ajena a esas tendencias, pero en nuestro sistema de cooperación existen, además, factores propios que justifican que la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular adquieran una especial relevancia. Se está todavía muy lejos de ese objetivo, en parte por la falta de capacidad reflexiva y estratégica que caracteriza a la cooperación española, en parte porque para este tipo de cooperación se requiere de socios sólidos que no siempre están disponibles y en parte, en fin, por las limitadas experiencias habidas y sistematizadas de este tipo de cooperación que nutran los procesos de decisión. Generar conocimiento a partir de la propia experiencia es, sin embargo, clave en este ámbito si se quiere, por una parte, evitar los errores acumulados por la cooperación tradicional Norte-Sur en el pasado y, por otra, trasladar a estas modalidades de ayuda aquellos principios, convenientemente reformulados, que la experiencia y la doctrina han ido detectando como deseables para incrementar la eficacia de la ayuda.

Es este último motivo el que justifica que buena parte del análisis ofrecido en este documento descansa en dos estudios de

caso: dos experiencias de cooperación triangular en las que España ha estado presente como donante. Se trata, en primer lugar, del programa Pro Huerta, que se desarrolla en Guatemala, en el que además de España participa Argentina; y, en segundo lugar, del proyecto en el ámbito del fortalecimiento de la función pública, que se desarrolla en Paraguay, y en el que además de España participa Chile. A partir del estudio en profundidad de estos dos casos, de las relaciones que se establecieron entre los actores participantes en ellos, de la dinámica de identificación, formulación y ejecución de los proyectos, y de los aciertos y errores detectados en su implementación, es posible extraer conclusiones que trascienden las circunstancias específicas de los dos casos tratados. Aunque el análisis abarca muy diversos aspectos, se ha puesto el énfasis en la cuestión de hasta qué punto y bajo qué condiciones la cooperación triangular brinda a los beneficiarios las condiciones adecuadas para realizar un ejercicio de apropiación y dirección efectiva del proyecto, sin excesivos costes de coordinación. Se seleccionó este tema como el prioritario por entender que de él depende muy crucialmente la eficacia y la calidad de la cooperación para el desarrollo.

Habrà quién piense que tratar de extraer conclusiones generales a partir del estudio de dos casos es un ejercicio excesivo de generalización. Siendo conscientes de este hecho, se ha tratado de formular los juicios con suma cautela, sabiendo que se trata de consideraciones preliminares que deben ser sometidas a posteriores ejercicios de confirmación para que adquieran la solidez deseada. No obstante, hay dos argumentos adicionales que justifican este proceder.

En primer lugar, porque como una rama de la metodología de la investigación social revela, el estudio de un caso en profundidad, cuando el caso está bien seleccionado y el análisis debidamente contextualizado, puede hacer llegar al investigador a conclusiones robustas que trascienden las circunstancias específicas del caso y apuntan hacia un conocimiento más generalizable. En segundo lugar, porque tampoco es posible en el caso español (que era uno de nuestros obligados objetos de análisis) disponer de una gama amplia de experiencias desde las que proceder con un mayor sentido de representatividad. Las alusiones a la cooperación triangular ocupan una presencia creciente en el discurso de la cooperación española, pero no así en la práctica, donde la puesta en marcha de acciones triangulares es todavía muy incipiente. Esto último hizo difícil al equipo investigador elegir experiencias con suficiente entidad y recorrido como para asentar sobre ellas el análisis. Es más, algunas de las experiencias inicialmente seleccionadas y que constaban como iniciativas triangulares en los datos de la AECID, hubieron de abandonarse ante la evidencia de que no habían sobrepasado siquiera la etapa de la negociación inicial.

En todo caso, de lo recogido a lo largo de este estudio, y siempre con la cautela y prudencia anteriormente anunciada, cabe derivar algunas conclusiones generales y algunas recomendaciones específicas para la cooperación española.

Consideraciones generales

En primer lugar, habida cuenta de las tendencias existentes en el sistema interna-

cional creciente heterogeneidad del mundo en desarrollo, emergencia de nuevos liderazgos regionales y globales procedentes del Sur y ampliación del espacio propio de los bienes públicos internacionales los donantes harían bien en prestar una creciente atención a la cooperación Sur-Sur, respaldando sus iniciativas a través de las diversas modalidades que les brinda la cooperación triangular. De este modo no sólo estarían ampliando la dotación de recursos y capacidades disponibles en beneficio del desarrollo, al implicar a nuevos países en esa actividad, sino también estarían anticipando una tendencia de cambio deseable en la cooperación internacional, al transitar hacia un sistema de responsabilidades compartidas (aunque, obviamente, diferenciadas) entre los países. Es decir, un sistema que implique a todos los países (y no sólo a los donantes tradicionales) y en el que todos tengan espacio para desplegar sus capacidades y recursos en beneficio de una más equitativa gobernanza del sistema internacional.

En segundo lugar, España, además de estar concernida como un donante más por lo señalado en el punto anterior, tiene unas específicas razones para otorgar relevancia a la cooperación Sur-Sur y triangular. Como es sabido, el III Plan Director de la Cooperación Española apunta a la cooperación triangular en un doble sentido, como modalidad que conviene desplegar por sus efectos beneficiosos de desarrollo tanto para el socio oferente como para el receptor último (doble dividendo) y, al tiempo, como respuesta a un contexto internacional que demanda una creciente concentración de la ayuda en torno a los países de menores niveles de in-

greso. En este sentido, España ha asentado una larga trayectoria de trabajo con los países de renta media que no debe ser desconsiderada: antes bien, debe compatibilizarse e integrarse en una agenda amplia de desarrollo. España aportó argumentos a la comunidad internacional en defensa de mantener un enfoque integral (y no focalizado) de la acción de desarrollo que, sin negar la prioridad que se le debe otorgar a los países más pobres, atienda también las circunstancias y especiales vulnerabilidades de los países de renta media. En este último caso, la acción de desarrollo debe combinar la reducción de la pobreza extrema, como propósito genérico de la ayuda, con otros objetivos más específicos de la agenda de este tipo de países, como el combate contra la desigualdad en todos los ámbitos, la promoción del cambio productivo y tecnológico, la mejora de la inserción comercial y financiera en los mercados internacionales o la mejora en la calidad de las instituciones y políticas aplicadas. En todos estos ámbitos las experiencias y capacidades adquiridas por países de renta media, de cierto nivel de desarrollo, pueden ser muy útiles para otros que estén accediendo a similares procesos de cambio. Son, sin duda, los países de renta media (mucho más que los más pobres) los que en mayor medida han podido acumular capacidades y recursos que pueden ser puestos al servicio de terceros. Desde esta perspectiva, por su acusada especialización en países de renta media, España debiera estar obligada a prestar una mayor atención, si cabe, a las iniciativas de cooperación Sur-Sur que surjan en el seno de este grupo de países, respaldándolas a través de iniciativas de cooperación triangular.

En tercer lugar, al igual que se les demanda a las iniciativas de cooperación tradicional, las de tipo triangular deben descansar en un principio básico de apropiación del desarrollo por parte de quien es su destinatario último. Es decir, deben ser actividades más motivadas por la demanda (*demand driven*) que inducidas desde la oferta (*supply driven*), venga ésta de los donantes tradicionales o de los socios oferentes. Ambos deben implicarse activamente en el diseño y seguimiento de las intervenciones, pero la iniciativa básica debiera descansar en el país receptor. Sin duda, el hecho de que alguno de los países implicados sea un país en desarrollo, con experiencias y circunstancias más cercanas a las del receptor, puede facilitar la tarea de diálogo sobre la que se construya el proyecto. No obstante, nada garantiza que la apropiación por parte del receptor se produzca de manera espontánea como consecuencia de ese rasgo: es necesario trabajar expresamente en ello si se quiere conseguir.

En cuarto lugar, las iniciativas de cooperación triangular tienen una especial complejidad en los procesos de decisión y de gestión, dado que deben implicar a tres o más países, cada uno con sus procedimientos y culturas administrativas. Por ello, si no se definen bien los procesos de coordinación, de definición de tareas y de toma de decisiones, es posible que el socio receptor encuentre enormes dificultades para coordinar al conjunto de los actores implicados bajo su acción directiva. Sólo en un marco claro de reparto de funciones y de procedimientos expresamente acordados para la toma de decisiones puede el receptor avanzar en el proceso de apropiación al que

se alude en el punto anterior. Se trata éste de un problema relevante que puede anular los mejores propósitos de los socios implicados en la intervención.

Por último, dado que se trata de una modalidad de cooperación poco transitada hasta el presente por parte de los donantes tradicionales, es importante mejorar los procesos de sistematización y aprendizaje, de modo que se pueda establecer un cuerpo de recomendaciones útiles para todos los actores implicados. Ese proceso de aprendizaje se hará más intenso si las iniciativas se someten a una evaluación integral, que abarque al conjunto de los actores implicados (y no sólo al socio financiador) y existe un simultáneo proceso de rendición de cuentas.

Recomendaciones para el caso español

En primer lugar, aunque como se ha señalado se trata de un problema general, en el caso español adquiere especial relevancia la falta de sistematización y análisis de las experiencias de cooperación triangular. Especialmente, si se tiene en cuenta que esta modalidad de cooperación fue señalada por el III Plan Director como una de las vías de acción estratégica en los países de renta media. Sin esos ejercicios de sistematización, análisis y evaluación, es difícil que se nutra un proceso de aprendizaje y de reflexión estratégica en este campo. Adicionalmente, se requerirían también adaptaciones y mejoras en los sistemas de información de la cooperación española, de manera que se visibilicen de manera más nítida las acciones de cooperación triangular realizadas. Este paso en el ámbito de la gestión de la in-

formación debe ir acompañado de los ejercicios de sistematización y de evaluación a los que antes se ha aludido.

En segundo lugar, resulta preciso que la cooperación española disponga de una definición estratégica y operativa respecto a la cooperación triangular que pueda inspirar a los gestores tanto sobre el terreno (OTC) como en la sede en Madrid. No es función de este estudio señalar los contenidos de ese documento estratégico, pero sí cabe apuntar alguno de los aspectos que debiera contemplar. Por un lado, es aconsejable que se trate de un posicionamiento suficientemente flexible y adaptable a la diversidad existente de posibles intervenciones de cooperación triangular. La variedad de formas que, como se ha visto, puede adoptar en su génesis la cooperación triangular aconsejan que la cooperación española opte por una posición abierta, capaz de integrar en su seno a los diferentes tipos de iniciativas que pueden surgir, de tal modo que permita aprovechar aquellas oportunidades que, independientemente de su origen, puedan resultar de interés. En este sentido, la apuesta que la cooperación española está realizando por alcanzar acuerdos previos con los socios oferentes para el impulso de la cooperación triangular en terceros países, si bien es una modalidad de claro interés, no debiera concebirse como un marco exclusivo y obligado para toda iniciativa de cooperación triangular. Por otro lado, y también en relación con las diferentes formas que puede adoptar esta modalidad de cooperación, parece necesario que se disponga de una serie de pautas de actuación referidas a cuestiones como el papel que se quiere que tenga cada socio o las eta-

pas por las que una iniciativa debe transitar que ayuden a orientar la actividad de la cooperación española en función de la modalidad en la que se trabaje. Por último, es necesario que se establezcan unos criterios de pertinencia para la cooperación triangular, de tal forma que se sepa en qué contextos la cooperación triangular puede ser de interés y en cuáles es, sin embargo, desaconsejable.

En tercer lugar, sería recomendable impulsar espacios de reflexión en el seno de la cooperación española sobre la cooperación triangular, en los que participe personal tanto de sede como de las OTC. De un lado, y en la línea de lo recogido en la primera de las recomendaciones, estos espacios deben servir para mejorar el conocimiento y nivel de reflexión disponible sobre esta modalidad de cooperación a partir del intercambio y difusión de las experiencias registradas. De otro lado, debieran ayudar a fortalecer la capacidad propositiva de la cooperación española, de modo que a partir de las oportunidades detectadas por las OTC, puedan identificarse relaciones bilaterales de cooperación Sur-Sur que pueda ser de interés apoyar. Adicionalmente, debieran contribuir a fijar criterios que orienten la respuesta frente a eventuales propuestas que puedan recibirse por parte de otros países (donantes tradicionales, socios oferentes o receptores).

En cuarto lugar, es preciso que la cooperación española identifique el rol que quiere desempeñar en los esquemas triangulares en los que participe. Varias consideraciones cabe hacer a tal efecto. Por una parte, parece claro que los socios esperan

de la cooperación española una aportación financiera que otorgue viabilidad o ampliación del alcance a estas acciones. Así pues, la función de donante efectivo, transfiriendo respaldo financiero al proyecto, parece obligada. Pero, adicionalmente, existen también importantes aportaciones que la cooperación española puede realizar a estos esquemas desde el punto de vista técnico. En ocasiones, los propios socios (oferente y receptor) lo demandan. En concreto, suelen reclamar de un donante tradicional: i) las capacidades técnicas que se asocian a la condición de donante “más experimentado” y que remiten a los procedimientos de gestión de la intervención; ii) las tareas de cooperación técnica para el fortalecimiento de las capacidades del socio oferente en su emergente papel de donante; iii) cierta supervisión del proceso, poniendo para ello en uso una mayor trayectoria en la incorporación de los principios de la agenda de la eficacia de la ayuda. De cualquier modo, junto a estas funciones, que son las que parece que la cooperación española puede asumir en cualquier esquema triangular en el que participe, conviene no descartar la contribución técnica especializada que, en función de cada proyecto, pudiera realizar en el ámbito específico de intervención del que se trate.

En quinto lugar, la cooperación española debiera poner especial atención en lo que se refiere al diseño de unos adecuados mecanismos de comunicación y diálogo entre las partes. Esto no sólo responde a la complejidad que añade la mera presencia de un actor más y a la escasa experiencia procedimental que se tiene hasta la fecha en este tipo de cooperación, sino también a los riesgos que los esquemas triangu-

lares parecen incorporar en términos de circulación de la información y transparencia entre las partes. La dilución de responsabilidades que puede generar en este sentido la presencia de dos donantes, así como la conformación de circuitos de comunicación con un carácter más bilateral entre los donantes que triangular, puede provocar indeseables asimetrías en relación al papel del socio receptor. De ahí que el diseño de mecanismos que atiendan debidamente a las cuestiones operativas que se prevén y que garanticen una comunicación fluida y equilibrada entre las tres partes re-

sulte de especial relevancia en la puesta en marcha de acciones triangulares.

En suma, todo ello habla de las potencialidades que la cooperación triangular parece ofrecer a la cooperación española, así como de la necesidad de seguir incrementando el nivel de conocimiento y análisis para avanzar hacia una práctica cada vez más responsable y eficaz por parte de España en el recurso a esta modalidad. Este estudio pretende ofrecer reflexión, análisis e información empírica para avanzar modestamente en ese proceso.

BIBLIOGRAFÍA

- AECID (2011). *Sugerencias para re-formulación proyecto Pro-Huerta. Cooperación Triangular (Guatemala-España-Argentina)*, 10 de febrero de 2011.
- AgCI (2010). *Balance. Agencia de Cooperación Internacional de Chile*. Gobierno Presidenta Michelle Bachelet 2006-2010. AgCI, Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago.
- Alonso, J. A. (dir.) (2007). *Cooperación con Países de Renta Media*. Editorial Complutense, Madrid.
- Alonso, J. A. y Garcimartín, C. (2008). *Acción colectiva y desarrollo. El papel de las instituciones*. Editorial Complutense, Madrid.
- Alonso, J. A. y Ocampo, J. A. (2011). *Cooperación al desarrollo en tiempos de crisis*. Fondo de Cultura Económica, en prensa.
- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (2009). *Promoción de la Cooperación Sur-Sur para el desarrollo: una perspectiva de 30 años*. Informe del Secretario General. Naciones Unidas, Nueva York.
- Ashoff, G. (2009). "Cooperación triangular de Alemania en América Latina: contexto, enfoque, perfil y experiencias". Ponencia presentada en el Taller del Foro Europa-América Latina *Cooperación Sur-Sur: regionalizando la agenda del desarrollo de América Latina*. Bogotá, 6 de marzo de 2009; disponible en www.fride.org/uploads/Ponencia_Ashoff_esp_feb09.pdf
- BMZ (2008). *Towards One World. Development Policy White Paper. The German Government's 13th Development Policy Report*. Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania, junio de 2008, Berlin.
- BMZ (2008). *Estrategia de la Cooperación para el Desarrollo con los países de América Latina y el Caribe*. Estrategia 162, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania, Bonn.
- CAD-OCDE (2010). *La cooperación Sur-Sur en el contexto de la eficacia de la ayuda. 110 Historias de caso de socios en cooperación Sur-Sur y triangular*. Grupo de Tarea sobre Cooperación Sur-Sur, CAD, OCDE, París; disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/14/39/46080702.pdf> y <http://www.oecd.org/dataoecd/14/38/46080749.pdf>
- CAD-OCDE (2010). "Alemania-Brasil-Mozambique. Compartiendo estándares de calidad", *La cooperación Sur-Sur en el contexto de la eficacia de la ayuda. 110 Historias de caso de socios en cooperación Sur-Sur y triangular*. Grupo de Tarea sobre Cooperación Sur-Sur, CAD, OCDE, París; disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/14/39/46080702.pdf> y también <http://www.oecd.org/dataoecd/14/38/46080749.pdf>
- CAD-OCDE (2010). "Alemania-México-Guatemala. Gestión de residuos sólidos", *La cooperación Sur-Sur en el contexto de la eficacia de la ayuda. 110 Historias de caso de socios en cooperación Sur-Sur y triangular*. Grupo de Tarea sobre Cooperación Sur-Sur, CAD, OCDE, París.
- CAD-OCDE (2010). "AsDB-Camboya-Vietnam. Empresas de agua gemelas", *La cooperación Sur-Sur en el contexto de la eficacia de la ayuda. 110 Historias de caso de socios en cooperación Sur-Sur y trian-*

- gular. Grupo de Tarea sobre Cooperación Sur-Sur, CAD, OCDE, París; disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/14/39/46080702.pdf> y <http://www.oecd.org/dataoecd/14/38/46080749.pdf>
- CAD-OCDE (2010). "El Salvador-México-Japón. Proyecto TAISHIN (vivienda popular sismo-resistente)", *La cooperación Sur-Sur en el contexto de la eficacia de la ayuda. 110 Historias de caso de socios en cooperación Sur-Sur y triangular*. Grupo de Tarea sobre Cooperación Sur-Sur, CAD, OCDE, París; disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/14/39/46080702.pdf> y <http://www.oecd.org/dataoecd/14/38/46080749.pdf>
- CAD-OCDE (2010). "IBSA-Guinea Bissau. Boosting food self-sufficiency", *La cooperación Sur-Sur en el contexto de la eficacia de la ayuda. 110 Historias de caso de socios en cooperación Sur-Sur y triangular*. Grupo de Tarea sobre Cooperación Sur-Sur, CAD, OCDE.
- CAD-OCDE (2010). "Japón-Malasia-Zambia. Invirtiendo en el triángulo de la esperanza", *La cooperación Sur-Sur en el contexto de la eficacia de la ayuda. 110 Historias de caso de socios en cooperación Sur-Sur y triangular*. Grupo de Tarea sobre Cooperación Sur-Sur, CAD, OCDE, París; disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/14/39/46080702.pdf> y <http://www.oecd.org/dataoecd/14/38/46080749.pdf>
- CAD-OCDE (2010). "OAS Triangulando esfuerzos para la metrología del gas natural", *La cooperación Sur-Sur en el contexto de la eficacia de la ayuda. 110 Historias de caso de socios en cooperación Sur-Sur y triangular*. Grupo de Tarea sobre Cooperación Sur-Sur, CAD, OCDE, París; disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/14/39/46080702.pdf> y <http://www.oecd.org/dataoecd/14/38/46080749.pdf>
- ECOSOC (2008). *Trends in South-South and triangular cooperation. Background Study for the Development Cooperation Forum*. Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, abril de 2009.
- ECOSOC (2009). *South-South and triangular cooperation: improving information and data. Support to UN Development Cooperation Forum 2010*. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Noviembre de 2009.
- ECOSOC (2010). *Tendencias y avances en la cooperación internacional para el desarrollo*. Informe del Secretario General preparado para el Foro de Cooperación para el Desarrollo, junio de 2010, Nueva York.
- Equipo Económico Nacional (2008), *Plan estratégico nacional 2008 – 2013. Propuestas para un crecimiento económico con inclusión social en Paraguay*. Gobierno de la República de Paraguay, disponible en <http://www.mic.gov.py/v1/sites/172.30.9.105/files/PEES2008-2013.pdf>
- Gobierno de Japón (1992). *Japan's Official Development Assistance Charter*, Tokio.
- Gobierno de Japón (2003). *Japan's Official Development Assistance Charter*, Tokio.
- Gobierno de Japón (2005). *Japan's medium term policy on Official Development Assistance*, Tokio.

- Gómez Galán M., Ayllón Pino B. y Albarrán Calvo M. (2011). *Reflexiones prácticas sobre cooperación triangular*. CIDEAL, Madrid.
- GTZ (2007). *Adding value to the future. Applying sustainable economic principles. GTZ Annual Report 2007*. Agencia Alemana de Cooperación Técnica.
- GTZ (2009). *Diversity – Driver for Development. GTZ Annual Report 2009*. Agencia Alemana de Cooperación Técnica.
- Guillaumont P. (2009). *Caught in a Trap. Identifying Least Developed Countries*. Economica, Paris.
- G8 (2009). *Concluding Report of the Heiligendamm Process*. Cumbre de L'Aquila, Italia, 8-10 de julio de 2009.
- G20 (2010). *Seoul Development Consensus for Shared Growth*. Cumbre del G20, Seúl, noviembre de 2010.
- G20 (2010). *Multi-Year Action Plan on Development*. Cumbre del G20, Seúl, noviembre de 2010.
- IBSA, *Declaración de Brasilia*, 6 de junio de 2003. Disponible en <http://www.ibsa-trilateral.org>
- JICA (s.f.). *Japan-Mexico Partnership Programme (JMPP)*. Agencia Japonesa de Cooperación Internacional.
- JICA (s.f.). *Partnership Programme. Acuerdos de cooperación conjunta de JICA en América Latina*. Agencia Japonesa de Cooperación Internacional.
- JICA (2005). *Thematic guidelines on South-South cooperation*. Agencia Japonesa de Cooperación Internacional.
- JICA (2006). *Evaluation by third party thematic evaluation on South-South Cooperation. Final Report*. Marzo de 2006, Tokio.
- JICA (2009). *JICA's Support for South-South Cooperation. Challenge to inclusive and Dynamic Development with New Partners*. Agencia Japonesa de Cooperación Internacional.
- JICA (2009). *Partnership Programme. Challenge to Inclusive and Dynamic Development through Triangular Cooperation with New Partners*. Agencia Japonesa de Cooperación Internacional, Tokio.
- JICA – PNUD (2009). *Networking and learning together: experiences in South-South and triangular cooperation in Asia*. Japan International Cooperation Agency – UNDP Regional Centre in Bangkok, Bangkok.
- Lengyel, M. y Malacalza, B (2011). "Argentina-Haití: el desafío de la cooperación Sur-Sur y la promoción del desarrollo", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº27, Invierno 2011. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC), Madrid, pp. 113-127.
- MAEC (2005). *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, Madrid.
- MAEC (2005). *Plan Anual de Cooperación Internacional 2005*. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, Madrid.

- MAEC (2006). *Documento de Estrategia País Guatemala*. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, Madrid.
- MAEC (2006). *Documento de Estrategia País Haití*. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, Madrid.
- MAEC (2006). *Plan de Actuación Especial Argentina*. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, Madrid.
- MAEC (2006). *Plan de Actuación Especial México*. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, Madrid.
- MAEC (2007). *Plan Anual de Cooperación Internacional 2007*. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, Madrid.
- MAEC (2008). *Plan Anual de Cooperación Internacional 2008*. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, Madrid.
- MAEC (2009). *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, Madrid.
- MAEC (2009). *Plan Anual de Cooperación Internacional 2009*. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, Madrid.
- MAEC (2010). *Plan Anual de Cooperación Internacional 2010*. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, Madrid. La información relativa a los resultados de este taller puede encontrarse en <http://www.dev-practitioners.eu/>
- MAEC (2011). *Proyecto de Plan Anual de Cooperación Internacional 2011*. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, Madrid.
- MAEC (2011). *Manual para el establecimiento de Marcos de Asociación País. Metodología. Edición Revisada 2011*. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, Madrid.
- MAEC (2011). *Marco de Asociación entre Uruguay y España 2011-2015*. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, Madrid.
- Martínez, Ignacio (2010). "La cooperación internacional en Chile", en Freres C. (dir.), Martínez M. y Angulo O. (2010), *La inserción de América Latina en el cambiante sistema internacional de cooperación*, Documento de Trabajo nº 46. Fundación Carolina – CeALCI, Madrid.
- MOFA (2010). *Enhancing Enlightened National Interest. Living in harmony with the world and promoting peace and prosperity*. Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón, Tokio.

- MRECIC (2010). *La Argentina en Haití. Camino a veinte años de compromiso ininterrumpido*. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, República de Argentina.
- Naciones Unidas (1978). *Plan de Acción de Buenos Aires*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo, Buenos Aires, 30 de agosto a 12 de septiembre de 1978.
- Naciones Unidas (1995). *Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo. Nuevas Orientaciones de la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo*. TCDC/9/3, Nueva York, 1995.
- Naciones Unidas (2002). *Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*.
- Naciones Unidas (2008). *Declaración de Doha sobre financiación para el desarrollo*.
- Naciones Unidas (2009). *Promoción de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo: una perspectiva de 30 años*. Informe del Secretario General, Octubre de 2009, Nueva York.
- Naciones Unidas (2009). *Nairobi outcome document of the High-level United Nations Conference on South-South Cooperation*. Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 64/222, 21 de diciembre de 2009.
- Ocampo J. A. y Vos R. (2008). *Uneven Economic Development*. London, Zed Books.
- OCDE (2008). *Programa de Acción de Accra*. III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, París.
- OECD (2010). *Development Cooperation Report 2010*. Organisation for Economic Cooperation and Development, París. pp. 135-138.
- OECD (2010). *TT-SSC Work Plan 2010-2011*. Version to be endorsed by the Steering Committee, 24 June 2010.
- OECD (2010). *Scaling Up South-South Knowledge Sharing. A G20 mandate for TT-SSC and UNDP*. Organisation for Economic Cooperation and Development, París.
- PNUD (2009). *Enhancing South-South and Triangular Cooperation. Study of the Current Situation and Existing Good Practices in Policy, Institutions, and Operations of South-South and Triangular Cooperation*. Special Unit for South-South Cooperation, Nueva York.
- Santander, G. (2011). "La cooperación Sur-Sur: experiencias de interés e implicaciones para el sistema internacional de ayuda" en *Cooperación Internacional y Desarrollo, Revista Sistema*, n° 220, enero de 2011, Madrid.
- Sarah-Lea John de Sousa (2008). "Brasil, India y Suráfrica, potencias para un nuevo orden". *Revista Política Exterior*, n°121, vol.22, enero/febrero 2008.
- Secretaría de la Función Pública (2009). *Plan Estratégico Institucional 2009-2013*. Secretaría de la Función Pública, Presidencia de la República de Paraguay, Asunción, disponible en <http://www.sfp.gov.py/sfp/?node=download,1077,uc9af05348,sor>

- Secretaría de la Función Pública (2010). *Informe de rendición de cuentas de 2 años de gestión*. Secretaría de la Función Pública, Presidencia de la República de Paraguay, Asunción.
- SEGIB (2008), *II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*. Secretaría General Iberoamericana, Madrid, disponible en <http://segib.org/publicaciones/2008/11/14/estudios-segib-n-3-ii-informe-de-la-cooperacion-sur-sur-en-iberoamerica/>
- SEGIB (2009), *La cooperación de los Países Iberoamericanos con Haití, 2009*. Secretaría General Iberoamericana, Madrid, disponible en http://segib.org/programas/files/2010/04/CSS_IB_Haiti_2009.pdf
- SEGIB (2009), *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009*. Secretaría General Iberoamericana, Madrid, disponible en <http://segib.org/publicaciones/2009/12/29/informe-de-cooperacion-sur-sur-2009/>
- SEGIB (2009). *Programa/Iniciativa Iberoamericana. Fortalecimiento de la Cooperación Horizontal Sur-Sur en Iberoamérica*. III Reunión de Coordinadores Nacionales y de Responsables de Cooperación, San Salvador, 26-28 de octubre de 2008.
- SEGIB (2010), *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010*. Secretaría General Iberoamericana, Madrid, disponible en <http://segib.org/publicaciones/2010/12/03/informe-de-la-cooperacion-sur-sur-en-iberoamerica-2010/>
- SEGIB (2010). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010*. Secretaría General Iberoamericana, Madrid.
- SESAN (2009). *Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional, PESAN 2009-2012*. Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Ciudad de Guatemala.
- Steering Committee of the Bogota High Level Event (2010). *Bogota Statement. Towards Effective and Inclusive Development Partnerships*. High Level Event on South-South Cooperation and Capacity Development, Bogotá.
- Wehnert, U. (2009). "Triangular Cooperation from a German Perspective – Opportunities and Challenges". Ponencia presentada en el *Policy Dialogue On Development Co-operation*, Ciudad de México, 28 y 29 de Septiembre de 2009.
- Yamashiro Fordelone (2009). *Triangular cooperation and aid effectiveness*. Paper presented at the OECD/ DAC Policy Dialogue on Development Cooperation, Mexico City, 28–29 September 2009.

ANEXOS

FICHAS RESUMEN DE LOS ESTUDIOS DE CASO

Estudio de caso 1: Una experiencia de cooperación triangular entre Argentina, España y Guatemala: el programa Pro Huerta.

Presentación de la iniciativa

El programa Pro Huerta-Guatemala es una iniciativa de cooperación triangular dirigida a mejorar la seguridad alimentaria en Guatemala y que, además de este país que actúa como socio receptor implica a Argentina como socio oferente y a España como donante tradicional. Los principales actores involucrados son el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación de Guatemala (MAGA), el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina (MRECIC) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Rasgos principales de la iniciativa

El denominado Pro Huerta es un programa puesto en marcha por Argentina en 1990 con la finalidad de abordar el problema de la seguridad alimentaria dentro de su propio territorio. A través de este programa se ha impulsado el establecimiento de huertas, de reducida extensión y orientadas al autoconsumo, que tratan de garantizar el acceso a una dieta más sana y equilibrada a los beneficiarios. Los positivos resultados obtenidos por el programa en el ámbito nacional animaron a replicarlo en otros países en los que existiesen necesidades en materia de seguridad alimentaria, poniéndose en marcha en Haití desde 2005 con el apoyo, entre otros socios, de la cooperación española. La exitosa expe-

riencia de este programa y las necesidades existentes en Guatemala en el ámbito temático del programa impulsaron la gestación del Pro Huerta-Guatemala, que ha completado sus fases de identificación y formulación.

Apropiación y liderazgo del socio receptor

El liderazgo ejercido por Guatemala ha experimentado oscilaciones a lo largo de las diversas fases recorridas hasta la fecha por el programa Pro Huerta. Si se atiende a la génesis de la iniciativa, cabe atribuir el papel protagonista a Argentina, principal impulsor de la experiencia. El hecho de que el actual embajador de Argentina en Guatemala lo hubiera sido previamente en Haití, habiendo conocido, por tanto, de primera mano el programa Pro Huerta puesto en marcha en este último país, resultó de especial relevancia para su impulso en Guatemala. En lo que se refiere a la fase de identificación, el MAGA asumió el liderazgo del proceso, desempeñando un rol central en la definición de criterios y en la selección de las zonas de aplicación del programa. En esa tarea contó con el acompañamiento técnico permanente de Argentina, quien realizó dos misiones a terreno. Por último, si se atiende a la fase de formulación del proyecto, se aprecia un mayor protagonismo de Argentina y España, desplazando a Guatemala a un papel más secundario. Esto es especialmente visible una vez cerrado el proceso de identificación

y elaborada la primera propuesta de formulación del proyecto. A partir de ese momento se aprecian mayores asimetrías en la relación con el socio receptor que se traducen en los importantes problemas de transparencia detectados, al generarse un circuito de información bilateral entre Argentina y España cuya información no fluyó adecuadamente a Guatemala. El resultado (aún pendiente) de la reformulación realizada por España y Argentina será un buen indicador del respeto a la apropiación real del proceso por parte del socio receptor.

Creación de capacidades

Para Guatemala parece desprenderse un claro beneficio en términos de capacitación, en la medida en que el programa está orientado fuertemente a ello y contempla la promoción de la aplicación de tecnologías apropiadas para la autoproducción de alimentos con un enfoque agroecológico como uno de sus objetivos centrales. De cualquier forma, los efectos que el esquema triangular, en comparación con una relación bilateral, produce en términos de desarrollo de capacidades, parecen resultar más visibles en el socio oferente que en el socio receptor. Dicho de otro modo, los beneficios previstos para Guatemala en términos de capacitación parecen depender en menor medida de la existencia de un tercer actor –ya que descansan fundamentalmente en una relación de cooperación bilateral Sur-Sur– que los identificados para Argentina. En el caso de Argentina, pues, se detectan interesantes potencialidades para el desarrollo de sus capacidades que, de forma directa, tienen que ver con la existencia de un esquema triangular. Por un lado, extrae conocimiento en tareas rela-

tivas a la administración y gestión de proyectos, al trabajar con un donante de mayor experiencia como España. Por otro lado, el apoyo otorgado por parte de un donante tradicional le permite a Argentina replicar un mismo programa en países y realidades distintas –como es el caso de Haití y Guatemala–, aspecto del que también se deriva un importante proceso de aprendizaje.

La presencia de dos donantes: implicaciones y principales efectos

La existencia de dos actores que operan como donantes ha generado interesantes efectos en la relación mantenida entre las tres partes implicadas en el programa Pro Huerta. En primer lugar, ha permitido una nítida división de tareas, asumiendo Argentina el apoyo técnico y España un rol financiero, aunque la participación de ambos no se ha restringido sólo a esas funciones. En segundo lugar, ha introducido una mayor preocupación o, al menos, mayores dificultades para la desatención a cuestiones como la apropiación del socio receptor y el alineamiento con sus políticas, incentivando conductas responsables derivadas de una cierta supervisión mutua. No obstante, y en tercer lugar, también ha generado los problemas ya descritos en términos de transparencia y rendición de cuentas hacia el socio receptor. En este sentido, la existencia de dos donantes ha contribuido a que se produjera una cierta dilución de responsabilidades en este ámbito.

Reflexiones finales

La valoración final del programa Pro Huerta-Guatemala dependerá en buena medi-

da de cómo se desarrolle finalmente la fase de ejecución todavía pendiente. No obstante, la fórmula triangular bajo la que se ha impulsado este programa está en la base de muchas de sus potencialidades. Por un lado, ha hecho viable un proyecto que, a través de una relación estrictamente bilateral, podría no haber prosperado o, en cualquier caso, haber visto reducido su alcance. Las complementariedades existentes entre Argentina y España han favorecido esta viabilidad. Por otro lado, este esquema parece haber estimulado la apropiación y el liderazgo del socio receptor, especialmente en lo que se refiere a la fase de identificación. Además, ha favorecido la cre-

ación de capacidades no sólo en el socio receptor, sino de manera fundamental, en el socio oferente. Todo ello, sin embargo, no debe llevar a desatender los desafíos que también encierra esta modalidad de cooperación. En lo que se refiere al Pro Huerta-Guatemala, el riesgo de reforzar las asimetrías en ciertos ámbitos, tales como la transparencia y la rendición de cuentas, merecen una especial atención. En definitiva, se trata de una experiencia que pone de manifiesto las oportunidades que ofrece la cooperación triangular, a la vez que aconseja seguir analizando otras experiencias con el fin de nutrir el proceso de aprendizaje relativo a esta modalidad.

Estudio de caso 2: Cooperación triangular entre España, Chile y Paraguay en el ámbito del fortalecimiento de la función pública.

El proyecto “Fortalecimiento de la gestión y el desarrollo de las personas del sector público al servicio a la ciudadanía de Paraguay” es una iniciativa triangular en la que participan la Secretaría de la Función Pública (SFP) paraguaya, la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI) y la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) por parte chilena, y AECID-Chile por parte española. A partir de una petición de cooperación de SFP a AGCI en 2009, ésta última acuerda con España abordar la iniciativa a través de un esquema triangular. El presupuesto total es de 401.345 euros – de los cuales España aporta 279.470 euros (70%), Chile 85.575 euros (21%) y Paraguay 36.300 euros (9%) – y la duración prevista de 27 meses, finalizando la ejecución en diciembre de 2011.

Rasgos principales de la iniciativa

La iniciativa plantea crear un modelo de concurso para regular el acceso a la función pública, elaborar un plan de formación de formadores que permita mejorar la cualificación de los funcionarios y diseñar un Plan de Igualdad, Diversidad e Inclusión. Posteriormente, se pretende crear dos unidades de gestión de recursos humanos en dos instancias gubernamentales que implanten el modelo conformado con los resultados antes mencionados junto con otros originados en distintos proyectos bilaterales en los que SFP está paralelamente implicada con otros donantes.

Reparto de roles entre los tres socios

Chile ha asumido la mayor parte de contenido técnico y también la gestión de los fondos asignados al proyecto. España ha aportado la mayor parte del coste financiero del proyecto, su experiencia como donante aplicada especialmente en la fase de formulación, una aportación técnica complementaria con la chilena y un acompañamiento permanente del proceso. La relación entre los tres actores ha evolucionado a lo largo de las diferentes fases. Paraguay ha sido el protagonista de la gestación porque suya fue la iniciativa del proyecto, aunque el rol de conector entre los tres actores lo realiza Chile. Se ve un mayor equilibrio en la formulación del proyecto, mientras que en la ejecución España adopta un papel de acompañamiento y cobra más protagonismo la relación bilateral entre Chile y Paraguay.

Apropiación de Paraguay

Paraguay ha mostrado un elevado grado de apropiación en el proyecto analizado. La temática de la iniciativa entronca plenamente con la planificación estratégica de la SFP y, más en general, con el programa de gobierno que Fernando Lugo asume cuando llega a la presidencia de Paraguay en agosto de 2008. Es la propia SFP, adicionalmente, la que identifica el modelo chileno de gestión del funcionario como principal referencia. Durante la fase de formulación Paraguay no ve disminuida su apropiación, ya que a pesar del protagonismo que cobra España en la elaboración del documento el proyecto final responde básicamente a la demanda paraguaya.

Creación de capacidades

La iniciativa está contribuyendo a crear capacidades en Paraguay, ya que el propio objetivo del proyecto –que implica de por sí iniciar una dinámica de mejora en las capacidades– se ve muy favorecido por las sinergias que se han creado entre los asesores por parte de Chile y el equipo de la SFP, algo que cabe atribuir tanto al planteamiento del proyecto –como una asistencia de medio plazo– como a la buena actitud e idoneidad de los asesores chilenos. Por su parte, Chile ha visto reforzadas sus capacidades como donante en el plano técnico y también en el financiero, por la experiencia que adquiere AGCI al gestionar los recursos del proyecto. Por último, el hecho de que las OTC de AECID en Chile y Paraguay hayan tenido que coordinarse para la ejecución y el seguimiento de las actividades ha supuesto una oportunidad de trabajo en común dentro de la propia AECID, lo cual es positivo.

Determinantes de los resultados positivos

Los efectos positivos reseñados pueden atribuirse al menos a dos factores. El primero lo constituyen la actitud y capacidades de los socios, que se ponen de manifiesto en la competencia de la SFP en cuanto a planificación y coordinación del conjunto de proyectos que lleva a cabo con distintos donantes, la actitud y el conocimiento de los asesores chilenos y, por último, la postura flexible y constructiva que han mostrado los tres socios. Estos factores han sido decisivos para el elevado grado de apropiación de Paraguay, que no se ha visto en cuestión por el hecho de que España y Chile tuvieran un vínculo bilateral pre-

vio. El segundo factor parece ser la naturaleza triangular del esquema, que permite aunar coordinadamente todas esas capacidades y actitudes al servicio de un determinado objetivo, conformando una iniciativa factible económicamente que se ajusta a la demanda del socio receptor en un grado muy superior al que sería alcanzable mediante proyectos bilaterales, ya fueran de cooperación Norte-Sur o Sur-Sur.

Reflexiones finales

La valoración de la iniciativa es satisfactoria por parte de los actores, y la misma conclusión puede extraerse del estudio realizado respecto a cuestiones como la apropiación de Paraguay o la creación de capacidades en los socios. Parece necesario prestar más atención a la planificación de los protocolos de comunicación y seguimiento, y también se señala que la inicia-

tiva ha supuesto mayores costes de negociación y ha exigido más paciencia y flexibilidad que una iniciativa bilateral. En suma, parece razonable afirmar que un proyecto triangular tiene potencialidades superiores a uno bilateral pero a la vez es más frágil y dependiente de un contexto favorable para su éxito, al estar expuesto a más factores coyunturales que pueden obstaculizar su avance. Cabría preguntarse, entonces, si solamente debemos esperar resultados positivos de una triangulación cuando el contexto de partida sea tan favorable como el que se ha dado en el proyecto analizado. Esto no pone en cuestión las potencialidades de la triangulación, pero obliga a considerar con cautela sus posibilidades futuras y, sobre todo, aconseja un mejor conocimiento de otras experiencias que permita fundamentar las decisiones respecto a cuándo es pertinente utilizar este esquema de cooperación.

ANEXO II

RELACIÓN DE PERSONAS ENTREVISTADAS

En Madrid (octubre 2010-abril de 2011)

Christian Freres (AECID)
Lourdes Suárez (AECID)
José Antonio Sanahuja (ICEI-UCM)
Bruno Ayllón (IUDC)
Nils-Sjard Schulz y Enrique Maruri (TT-SSC)
Cristina Xalma (SEGIB)
Nuria Carrero (AECID)
Roberto Cittadini (INTA, Argentina)
Izaskun Sánchez (OTC Chile)
Óscar Muñoz (OTC Paraguay)
Julia Levi (DGCIN, Argentina)
María Victoria Wulff (AECID)
Pablo Heredia (GIZ)
Manuel Gómez Galán (CIDEAL)
Eugenio Pössel (AGCI)

En Paraguay (febrero de 2011)

Hugo Flórez y Eduardo Feliciangeli (BID)
Verónica Heilborn (SFP)
Jorge Abbate, Mercedes Argaña y Carmen Romero (GEAM)
Doris Becker y Renate Schneider (GIZ)
Andrés Molina (JICA)
Héctor Villaseñor (Embajada de México)
Susana Aldama (Decidamos)
Claudia Aguilera (Ministerio de Relaciones Exteriores)
Patricio Díaz (Embajada de Chile)
Eduardo Bogado (USAID)
Rocío Galiano (PNUD)
Montserrat Fretes (Secretaría Técnica de Planificación)
Alberto Quintana (OTC España)
Jorge Luis Talavera y Hugo Royg (Gabinete Social)

En Guatemala (marzo de 2011)

José Julio Escobar y Erick Ralda (Embajada de Brasil)
Ernesto Justo López (Embajada de Argentina)
Lorena López, Alejandro Farfán, Ligia B. Lemus y Jorge Luis Girón (SESAN)
Glenda Martínez y Reiko Hidaki (JICA)
José Leonel Jérez (MAGA)
Manolo de la Cruz (OTC España)
Nery Leonel Pérez (MAGA)
Danilo González (MAGA)
David Estuardo Ramos y Gerson Martínez (SEGEPLAN-Delegación de Zacapa)
Rigoberto Ventura, José María Duarte, David Ávila y Ángel Mayor (MAGA-Delegación de Zacapa) y Silvia Hernández (SESAN- Delegación de Zacapa)
Jorge M. Portillo y Danilo Saavedra (representantes ONGD)
Erick Castillo y Eduardo Santamaría (MAGA-Delegación El Progreso)
Luis Arturo Méndez (SEGEPLAN-Delegación El Progreso)
Mario Alberto Puga y Julieta Ahumada (Embajada de México)
Catalina Ávila y Tania Ernestina Bollath (SEGEPLAN)

El Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) se crea, en noviembre de 2004, con la voluntad de promover la investigación y el debate en torno a la realidad de los países en desarrollo en general, y de América Latina en particular, y para potenciar los estudios y propuestas sobre la mejor manera de enfrentar los problemas que aquejan estos países.

Bajo la denominación «Documentos de Trabajo» se publican resultados de los proyectos de investigación realizados y promovidos por el CeALCI. Además pueden ser incluidos en esta serie aquellos estudios que, previa aceptación por el Consejo Editorial, reúnan unos requisitos de calidad establecidos y coincidan con los objetivos de la Fundación Carolina y su Centro de Estudios.