

Cooperación Triangular

Síntesis del taller regional “Perspectivas de la Cooperación Triangular en América Latina”

Dr. A. Zimmermann, odcp consult gmbh

Bogotá D.C., República de Colombia
19 y 20 de junio de 2012

Ejecutado por

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

1. Antecedentes y marco de referencia

El presente documento recoge en breve los resultados de la conferencia regional sobre *Las Perspectivas de la Cooperación Triangular en América Latina* del 19 y 20 de junio 2012, convocada por la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC (ver: página web), Colombia, y el Ministerio Federal alemán de Cooperación Económica y Desarrollo, BMZ (ver: página web). La conferencia ha facilitado conocer y compartir los conceptos y las experiencias de la cooperación triangular (y parcialmente Sur-Sur¹) con el fin de explorar los desafíos y las oportunidades para optimizar las acciones conjuntas a futuro.

En los últimos años, la cooperación triangular entre un país beneficiario, un país emergente de renta media y un cooperante tradicional ha ganado espacio e incrementado sustancialmente su relevancia a nivel global como medida fundamental al desarrollo económico y social de los países del Sur. A nivel internacional, el tercer Foro de alto nivel en Accra en 2008 y la declaración final de Busan de 2011 destacan bajo el lema de *Alianzas inclusivas para el desarrollo* un compromiso claro a favor de la cooperación triangular. Colombia como país anfitrión de la conferencia ha demostrado protagonismo en el tema, presidiendo el grupo de trabajo sobre cooperación triangular y Sur-Sur del Foro de alto nivel de Busan.

Estas iniciativas internacionales y la creciente emergencia de la cooperación triangular *de facto* han comprobado la importancia de esta modalidad innovadora de cooperación que potencia y complementa las capacidades de los

actores para generar nuevos impulsos de desarrollo sostenible. La cooperación triangular responde directamente a la nueva geografía mundial de la cooperación internacional y refleja la importancia del rol de los países emergentes para el desarrollo mundial y regional, aprovechando nuevas oportunidades en la búsqueda de una mayor renta de cooperación en términos de desarrollo de capacidades e impacto. Sin duda alguna, para los socios involucrados estos nuevos arreglos triangulares en redes de cooperación representan varios desafíos, entre los cuales destacamos:

- La formulación y negociación de un proyecto conjunto
- El aprovechamiento óptimo de la diversidad de los socios en conocimientos, experiencias y recursos
- La construcción de un acuerdo sobre los diferentes roles de los socios
- La gestión horizontal en pie de igualdad de los socios
- La estrategia del desarrollo de capacidades aplicada en el marco del proyecto

La cooperación triangular es una nueva forma asociativa de cooperación entre tres países, un país beneficiario, un país emergente de renta media de la región y un país donante establecido o tradicional (según las definiciones de la OCDE-DAC). En la cooperación triangular, el cooperante establecido y el país emergente de la región actúan conjuntamente para movilizar recursos en apoyo de un tercer país beneficiario. La asociación de tres (o más) socios² emerge por su diversidad. Por consiguiente, el desafío fundamental consta en la forma óptima de aprovechar las ventajas

¹ El enfoque en la cooperación triangular de la Conferencia se deriva de la convocatoria y de la participación de representantes de seis países industrializados (o donantes tradicionales): Japón, España, Francia, Estados Unidos y Alemania. La cooperación es un pre-requisito y condición para la cooperación triangular.

² Existen arreglos de cooperación que involucran a varios países cooperantes tradicionales y varios ofertantes. Además, un país puede actuar paralelamente como país beneficiario y país ofertante de cooperación triangular.

comparativas de los países socios participantes. Las tres partes suman sus recursos y esfuerzos en un proyecto implementado en forma conjunta a favor de una solución concreta en el país beneficiario. Los proyectos conjuntos se caracterizan por dos modalidades fundamentales: la gestión del conocimiento y el desarrollo de capacidades del país beneficiario. Esta acción conjunta comprende desafíos y oportunidades tanto a nivel estratégico como de gestión y de coordinación horizontal.

En el año 2010 se registraron más de 80 proyectos de cooperación triangular en la región - más del doble respecto al año anterior. Se estima que los fondos invertidos en estos proyectos ascienden a \$10 mio. (SEGIB, 2011: 77). Los sectores atendidos fueron mayormente el desarrollo social (salud, vivienda, protección social), medioambiental y productivos (agricultura y pesca). En el año 2010, entre los principales países emergentes ofertantes en la cooperación triangular se destacan Chile (60%), México (20%), y Brasil (15%) y Colombia. Respecto a los beneficiarios, Paraguay se benefició con cerca del 30% de los proyectos, El Salvador con el 14%, mientras que Ecuador, Bolivia y Colombia contaron cada uno con 10%. Asimismo, Guatemala registró el 7%, mientras que Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana, Perú y Uruguay, cada uno, conjuntaron el 3%.

Salvo la repartición sectorial, cabe mencionar que los proyectos abarcan toda la gama de modalidades, desde la gestión del conocimiento y el desarrollo de capacidades hasta la transferencia y aplicación de modelos de gestión probados. En varios casos, la cooperación triangular logra valorizar los resultados de los programas de cooperación bilateral y por esta vía considerablemente aumentar los impactos de la cooperación bilateral a través de efectos de escala regional.

En el panorama de las potencialidades que ofrece esta nueva forma asociativa triangular de cooperación, el Ministerio Federal alemán de Cooperación Económica y Desarrollo, BMZ, ha creado un Fondo regional de cooperación triangular con los países de América Latina. Este instrumento permite a los países ofertantes y beneficiarios presentar conjuntamente sus proyectos. Hasta la fecha, con cargo al Fondo, son once proyectos de cooperación triangular que han aprovechado esta facilidad de apoyo.

En este marco de referencia y sobre la base de las experiencias concretas de I@s representantes de los diferentes países de la región, la conferencia regional sobre *Las Perspectivas de la Cooperación Triangular en América Latina* planteó dos preguntas guías:

- ¿Hasta dónde llegamos en la cooperación triangular y qué son los aprendizajes significativos de proyectos concretos?
- ¿Cuáles son los elementos fundamentales para la gestión exitosa de la cooperación triangular?

2. El desarrollo y los resultados de la Conferencia

La conferencia planteó el **objetivo global** de facilitar el intercambio de experiencias a nivel regional e identificar los desafíos y potencialidades de la cooperación triangular. En una primera etapa, se trató de conocer los conceptos y experiencias los países socios de la cooperación triangular. Con base en las lecciones aprendidas, I@s participantes identificaron los desafíos y las oportunidades para optimizar las acciones conjuntas a futuro.

La conferencia contó con más de **80 participantes** provenientes de 16 países de la región, mayormente vinculados con la entidad de coordinación de la cooperación internacional y con

programas de la cooperación alemana, aplicando la modalidad triangular.

L@s participantes representantes de los países de América Latina y el Caribe fueron: Argentina, Bolivia, Chile, Cuba, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Los representantes de los países denominados cooperantes tradicionales fueron: Japón, España, Francia, Estados Unidos y Alemania. Los representantes provenientes de las oficinas de la GIZ en la región fueron: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay y Perú. La diversidad de l@s participantes refleja tanto el interés en el tema como las potencialidades del sistema amplio de cooperación.

Cabe mencionar que la conferencia se desarrolló en una atmósfera abierta y sumamente constructiva, contando con la participación viva y la franqueza profesional de l@s participantes, reflejando un alto nivel de compromiso con el tema. La conducción flexible del evento facilitó el debate. La metodología fue altamente interactiva, brindando el espacio necesario en las mesas para la reflexión de las experiencias, desafíos y oportunidades de la cooperación triangular. En el segundo día, l@s participantes aportaron un conjunto de ideas y sugerencias sustanciales que - en su momento oportuno - merecen ser consideradas como insumo para el desarrollo del instrumento de la cooperación triangular a futuro.

2.1 Revisión de las experiencias

Presentamos en síntesis las constataciones destacadas del debate en un panel con seis representantes de diferentes países y de la discusión de casos concretos de proyectos triangulares:

- La modalidad de la cooperación triangular es un propulsor de innovación en la región en los temas relacionados directamente con las políticas públicas, por ejemplo en el tema de la participación ciudadana.
- La gestión conjunta no es fácil: La modalidad choca con los diferentes tiempos, mecanismos de financiamiento y los diferentes requerimientos administrativos de los socios. No existen instrumentos adecuados para la gestión compartida de fondos y recursos. Cada socio actúa bajo su propio marco de referencia.
- La negociación en pie de igualdad, la formulación del proyecto entre todos los socios y el monitoreo conjunto son imprescindibles.
- La cooperación triangular es fundamentalmente una asociación de diversos actores con un objetivo común. La línea rector de la cooperación triangular es el interés y liderazgo del país beneficiario.
- La cooperación triangular fortalece la integración regional lo que resulta en una mayor coherencia de políticas y una armonización de estrategias sectoriales nacionales en temas comunes como energía, medio ambiente, cambio climático.
- El reto de la replicación consiste en la contextualización y adaptación de experiencias; antes de replicar hay que conocer de cerca el contexto y lograr claridad sobre la finalidad del proyecto en el país beneficiario.
- Notamos que existe mucho potencial desconocido. Para aprovechar las potencialidades falta visualizar la demanda y la oferta.
- Existe una demanda creciente para un intercambio continuo sobre los temas de la cooperación triangular.

Para profundizar el análisis, estas constataciones fueron llevadas a varias mesas que debatieron sobre las preguntas siguientes:

Mesa 1: Formulación del Proyecto

¿Qué se necesita considerar en la negociación del proyecto?

¿Cómo involucrar actores de la sociedad civil, el sector privado y la academia?

Conclusiones resumidas:

Se debe:

- Visibilizar la oferta y la demanda en materia de cooperación triangular
- Negociar y acordar conjuntamente acuerdos entre todos los actores involucrados sobre los intereses, roles y responsabilidades de los socios acerca de los mecanismos de coordinación, gestión financiera y sistema de monitoreo y evaluación del proyecto
- Definir los actores involucrados y los mecanismos de participación y coordinación

Mesa 2: Coordinación

¿Cómo nos dividimos los roles y responsabilidades?

¿Quién coordina el proyecto?

Conclusiones resumidas:

Se debe:

- Definir los roles de los actores en función del beneficio final, actualizándolos según sea necesario durante el desarrollo del proyecto
- Mantener el sistema horizontal triangular de la coordinación, transparencia en la toma de decisiones y equidad en el acceso a informaciones
- El país beneficiario debe tomar la responsabilidad para la coordinación, el país emergente y el donante tradicional contribuyen con aportes financieros, conocimiento y asistencia técnica.

Mesa 3: Gestión horizontal

¿Cuáles son los principios de gestión que nos deben guiar?

¿Cómo generar confianza?

Conclusiones resumidas:

- El objetivo de la gestión horizontal es lograr una complementariedad en base a ventajas comparativas (en lugar de competencia), por lo cual los socios deben reconocer, respetar y valorizar la diversidad de los actores involucrados, tal como tener un enfoque temático claro con una finalidad compartida.
- El proyecto debe crear una base común de conocimiento, metodologías e instrumentos que facilita la cooperación y crea una identidad común. Eso se facilita asegurando un ritmo de intercambio e interacción entre los socios que genera y fomenta una cultura de confianza necesaria para el éxito del proyecto.

Mesa 4: Desarrollo de capacidades

¿Cuáles son las estrategias efectivas para fortalecer capacidades y fomentar el aprendizaje mutuo?

Conclusiones resumidas:

- El desarrollo de capacidades en el país beneficiario es el eje central de cada proyecto triangular y condición imprescindible para lograr sustentabilidad.
- Se debe contextualizar el desarrollo de capacidades. Por eso es importante elaborar un diagnóstico previo de las capacidades y recursos ya existentes a fin de diseñar y aplicar un concepto que permita ampliar y fortalecerlas.

Mesa 5: Enfoque temático

¿Cuáles son los temas con mayor potencial?

¿Cómo fomentar la integración política regional?

Conclusiones resumidas:

- Los temas con mayor potencial son aquellos que mejor fortalezcan el

desarrollo de capacidades e instituciones del país beneficiario.

- La cooperación triangular tiene efectos positivos sobre la integración política regional, ya que promueve el entendimiento mutuo, abre espacios de diálogo y fortalece la concertación de agendas políticas comunes de los socios.

Mesa 6: Monitoreo e indicadores

¿Cuáles son los mecanismos propios de esta modalidad de cooperación para el seguimiento y la evaluación de impacto?

Conclusiones resumidas:

- Se deben elaborar nuevos mecanismos para el monitoreo, seguimiento participativo y la evaluación del impacto de los proyectos triangulares, ya que no existen modelos prefabricados.
- Los indicadores deben ser plausibles y adecuados a cada proyecto, enfocados en los resultados acordados.

2.2 Factores de éxito para una cooperación

A continuación y con miras al futuro, se conformaron mesas de trabajo sobre los elementos fundamentales para la cooperación triangular exitosa. Las mesas se dividieron por países socios beneficiarios³, cooperantes ofertantes de países emergentes⁴, y donantes tradicionales⁵. Temáticamente, las mesas de trabajo se enfocaron en los aspectos de la cooperación triangular:

- Beneficios esperados de los proyectos de la cooperación triangular
- Mecanismos de financiamiento

- Expectativas a los roles de los demás socios
- Gestión del ciclo de proyectos: coordinación y conducción conjunta
- Sugerencias para el fomento del intercambio regional

La siguiente matriz resume los resultados clave de las presentaciones y deliberaciones, y pone en relieve la complementariedad de las percepciones y expectativas de los socios de proyectos de la cooperación triangular.

Se puso en evidencia la necesidad de reforzar el intercambio y aprendizaje con base a iniciativas piloto para:

- Visibilizar y articular la demanda y oferta
- Elaborar sistemas adecuados de monitoreo para la cooperación triangular
- Compartir las buenas prácticas y lecciones aprendidas que tienen todos los socios
- Valorizar soluciones robustas y modelos de gestión, probados en la práctica
- Contribuir al desarrollo de capacidades para la cooperación triangular
- Formar una red latinoamericana / plataforma regional de intercambio de la cooperación triangular que sirva como espacio aprendizaje.

³ Representantes de Bolivia, Colombia, México, Paraguay, Perú y República Dominicana.

⁴ Representantes de Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú, República Dominicana.

⁵ Representantes de España, Japón y Alemania.

Aspectos	Países socios beneficiarios	Países emergentes ofertantes	Donantes tradicionales
Beneficios esperados	Aumentar y fortalecer los esfuerzos propios de desarrollo a través de la cooperación triangular. Compartir y aprovechar conocimiento y buenas prácticas. Recibir asistencia técnica para la elaboración y la gestión del proyecto. Acceder a fondos y conocimientos adicionales. Experiencia en la coordinación y gestión de proyectos con múltiples socios.	Contribuir al desarrollo de capacidades y a las políticas de desarrollo nacionales. Sistematización y divulgación de buenas prácticas. Fortalecer la articulación e integración regional entre los países socios. Generar nuevos escenarios de cooperación interregional. Convertir la cooperación triangular en un instrumento adicional para generar vínculos y redes.	Apoyar al desarrollo de capacidades a todos los niveles. Consolidar el liderazgo de los países beneficiarios y ofertantes en la modalidad de cooperación triangular. Incremento de impactos por escala y replicación, tomando en cuenta el contexto del país beneficiario. Visibilizar las experiencias exitosas y las lecciones aprendidas de la cooperación triangular.
Aportes y mecanismos de financiamiento	Liderazgo, capacidad técnica, transparencia de la gestión del proyecto. Inversión complementaria de recursos de cada uno de los países participantes. Concertación y coordinación de los participantes de los proyectos. Valoración de las capacidades que posee cada país. Coordinación del monitoreo conjunto de proyectos y rendición de cuentas.	Contribuciones complementarias y mecanismos de financiación en materias como: asistencia técnica, logística, desarrollo institucional, gestión del conocimiento. Costos reducidos tomando productos ya existentes. Facilitación en la articulación de los socios. Vinculación de una mayor cantidad de cooperantes tradicionales y socios al desarrollo.	Garantizar y fortalecer la coordinación entre los socios. Valoración del conocimiento y de las capacidades de cada país. Sinergias en base a ventajas comparativas. Utilización de los mecanismos e instrumentos probados en otros proyectos. Valorización de buenas prácticas y modelos de gestión de la cooperación tradicional.
Expectativas a los roles de los demás socios	Gestión por resultados. Confianza mutua durante todo el proceso: transparencia sobre expectativas, acuerdo sobre los objetivos y aportes, formulación, implementación, monitoreo y evaluación. Coordinación de los aportes de los países socios. Claridad de roles y cumplimiento con los compromisos acordados. Elaboración conjunta de los proyectos. Resolución oportuna de conflictos. Transparencia sobre avances y resultados.	No condicionar la cooperación triangular a la cooperación bilateral. Compromiso y liderazgo del país beneficiario. Co-financiamiento con oportunidad de aprendizaje. Transparencia en la toma de decisiones y en la gestión. Capacidad de compartir conocimientos. Flexibilidad en procedimientos, formatos, monitoreo y ejecución de los fondos. El donante tradicional debe actuar como socio horizontal a pie de igualdad.	Contar desde el inicio con un mayor liderazgo de los responsables de cooperación para coordinar y agilizar los procesos. Realizar sistematizaciones y evaluaciones de los procesos y resultados. Desde la perspectiva de los países donantes tradicionales se espera: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mayor impacto, ir a escalas a bajos costos de transacción. ▪ Gestión del conocimiento, transferencia, replica con ajustes al contexto. ▪ Convenios claros que incluye la definición de roles.
Gestión del ciclo de proyectos: coordinación y conducción conjunta	La demanda debe ser clara por parte del país beneficiario. Deberá existir un liderazgo en todo el ciclo del proyecto. Considerar que los proyectos que se generen deben considerar las políticas y prioridades de cada uno de los países participantes. Optimización de la transferencia técnica entre el país beneficiario, el ofertante y el cooperante tradicional.	La planificación es un medio fundamental para la concertación de los socios. Participación activa de todos los socios en la construcción conjunta de instrumentos adecuados de gestión, monitoreo y evaluación. Respetar la institucionalidad de los países socios. Elaborar un convenio marco para proyectos triangulares.	La demanda del país beneficiario debe explícito. El país ofertante de renta media debe ajustar su estrategia de desarrollo de capacidades a las necesidades del país beneficiario. Aplicar un monitoreo compartido del proyecto. Se necesita mayor agilidad en los procesos de negociación del proyecto.

3. Perspectivas y potencialidades

La conferencia regional desembocó a una serie de conclusiones y temas de reflexión que reflejan la riqueza del diálogo durante el evento. Destacamos los siguientes puntos:

3.1 La relevancia

La conferencia afirma la importancia de la cooperación triangular como una modalidad innovadora de cooperación de alto potencial de impacto, valorizando las

ventajas comparativas de los socios involucrados. La cooperación triangular fomenta considerablemente la innovación en la región en los temas relacionados directamente con las políticas públicas. La modalidad triangular está creciendo y ha ganado un espacio propio en la región, aunque todavía falta un mapeo de las potencialidades en términos de demanda y oferta. Además, la cooperación triangular tiene efectos laterales positivos para el fomento de la integración regional. Los proyectos triangulares promueven el

diálogo, facilitan la concertación y contribuyen a la formulación de agendas políticas armonizadas entre los socios.

3.2 Las características clave

La cooperación triangular es un arreglo asociativo triangular de cooperación con características propias que complementa a los proyectos bilaterales de cooperación, ofreciendo oportunidades de escala. Los proyectos triangulares están regidos bajo principios de horizontalidad y con un enfoque en la demanda del país beneficiario. El rol que cada actor desarrolla como país beneficiario, país ofertante y donante tradicional es particular, pero orientado hacia un enfoque temático común y una finalidad compartida. La cooperación triangular entendida como sistema de cooperación requiere de los socios:

- reconocimiento y aprovechamiento de la diversidad de los socios,
- capacidad de negociación de un acuerdo viable sobre el proyecto conjunto,
- acuerdos claros y sencillos sobre los roles y responsabilidades de los socios,
- acceso equitativo a la información y una coordinación efectiva del proyecto,
- intercambio en encuentros periódicos para fortalecer la confianza mutua,
- reflexión conjunta y periódica sobre los avances y los roles de los socios.

3.3 Los beneficios

En un esfuerzo colectivo, los socios de la cooperación triangular movilizan recursos para una finalidad conjunta. En primer lugar, los beneficios se materializan en los resultados del proyecto triangular a favor del país beneficiario. En segundo lugar, todos los socios benefician del proceso de aprendizaje a través de la validación y aplicación de modelos de gestión en un nuevo contexto. Por consiguiente, la

cooperación triangular incorpora un alto potencial para la gestión del conocimiento.

3.4 La gestión

La cooperación triangular debe partir de la demanda del país beneficiario. A partir de esta definición se determinan los roles, compromisos, mecanismos necesarios de coordinación y el proceso de toma de decisión conjunta. Desde el inicio del proceso, los socios deben acordar el monitoreo del proyecto triangular, estableciendo conjuntamente indicadores plausibles y claros.

3.5 El fomento de la cooperación triangular

La conferencia llega a la conclusión que las potencialidades de la cooperación triangular pueden ser mejor aprovechadas a través de varias medidas de fomento:

(i) Gestión del conocimiento: Facilitar el intercambio regional sobre buenas prácticas de la cooperación triangular. Valorización de soluciones robustas y modelos de gestión probados en la práctica. Visibilizar la demanda y oferta.

(ii) Desarrollo de capacidades: Promover el aprendizaje sobre la gestión de proyectos de cooperación triangular en temas comunes, por ejemplo: gestión horizontal de redes colaborativas y capacidad de negociación; desarrollo de instrumentos adecuados para la gestión compartida de fondos, formatos y protocolos de la gestión conjunta.

(iii) Creación de una plataforma regional que sirve como espacio aprendizaje y formación de la red latinoamericana de la cooperación triangular.

La conferencia sugiere conformar un grupo de tarea para darle continuidad a estas medidas de fomento, explorando los caminos para potenciar la cooperación triangular a nivel regional.