



La cooperación triangular en América Latina, análisis y propuestas The triangular cooperation in Latin America, analysis and proposals

Juan Pablo Prado-Lallande *

Recibido: 16 de julio de 2012. Aceptado: 30 de agosto de 2012.

Publicado: 10 de septiembre de 2012.

Resumen: La Cooperación Triangular, ejercicio en donde confluyen acciones coordinadas entre un primer socio oferente de cooperación Sur-Sur, un donante tradicional del Norte y un país beneficiario, además de consistir en un recurso alternativo de fomento al bienestar humano, conforma también un novedoso ejercicio de política exterior por parte de sus practicantes. Este estudio analiza la dinámica presente de la Cooperación Triangular en Latinoamérica y El Caribe, destacando su creciente proactividad, identificando aquellos factores que pueden incidir a favor de la consolidación y eficacia de este novedoso instrumento de colaboración.

Palabra clave: Cooperación Triangular; desarrollo de capacidades; política exterior; Latinoamérica; desarrollo.

Abstract: Triangular Cooperation, is an exercise practiced between a traditional South-South cooperation donor, a traditional Northern donor and a recipient country with the aim to foster development, constituting simultaneously a new exercise of foreign policy. This study analyzes the current dynamics of Triangular Cooperation practiced in Latin America and the Caribbean, highlighting the growing of this activity, identifying those factors that could improve the consolidation and efficiency of this new collaboration tool.

Keywords: Triangular cooperation, capacity building, foreign policy, Latin America, development.

*Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Puebla, Puebla – México. Doctor en Relaciones Internacionales y Unión Europea, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, España. e-mail: juanp.prado@correo.buap.mx.



Introducción

El gradual agotamiento del paradigma tradicional de la cooperación internacional para el desarrollo (CID) -basado en una relación asimétrica entre donantes (del Norte) y receptores (del Sur)- ha dado paso a la generación de nuevas alternativas de colaboración colectiva que involucran una mayor intervención de agentes en su ejercicio, a través de innovadores mecanismos que promueven una participación más activa entre los actores.

Este es precisamente el caso de la Cooperación Triangular (CT), la cual se presenta cuando un país desarrollado u organismo multilateral contribuye desde diversas perspectivas a la cooperación que un país de desarrollo intermedio ofrece a un beneficiario. Este ejercicio constituye la modalidad de CID más novedosa en la actualidad, misma que emana de la conjunción entre la cooperación tradicional Norte-Sur y la Sur-Sur (“primera y segunda generaciones” de CID, respectivamente), reforzando a ambas y constituyendo un puente entre sí, generando amplias expectativas en cuanto a sus alcances y logros en materia de fomento al desarrollo y de generación de capacidades entre los actores involucrados. Lo anterior, en

síntesis, puede explicarse por la conjunción de dos acontecimientos vigentes y contrastantes entre sí: por un lado, a la luz del gradual decaimiento de la cooperación tradicional entre donantes (del Norte) y receptores (del Sur) en el marco del paulatino envejecimiento del sistema clásico de cooperación, así como del actual contexto de crisis económica global (la cual ha disminuido la Asistencia Oficial para el Desarrollo –AOD- en el año 2011²). Por el otro, al crecimiento de la cooperación Sur-Sur, la cual ha incrementado de manera importante su activismo en la escena internacional abriéndole mayores espacios a los países en desarrollo en el sistema de CID.

De esta forma, de la resultante de ambos fenómenos, y en particular debido al interés por parte de los donantes tradicionales de delegar paulatinamente espacios a determinados países en desarrollo con

² La AOD emanada de los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) (“el club de donantes de ayuda internacional”) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) durante el año 2011 fue de 133.4 mil millones de dólares; 3% menos respecto al año anterior, en buena medida como efecto de la crisis económica que ha incidido con mayor rigor a varios países del Norte; terminando con una constante de aumentos anuales en este monto que se venía registrando desde 1997. (OECD, 2012).



ciertas capacidades en el ámbito de la cooperación internacional, así como con base en el interés de estos segundos países del Sur por aumentar su activismo en el ámbito de la colaboración externa, la CT se erige como una fórmula que mediante el esquema ganar-ganar-ganar, un donante tradicional apoya actividades de cooperación ofrecidas por un país del Sur a favor de un tercero.

Este artículo tiene como principal propósito analizar de forma breve la significación de la CT y su estatus en el sistema de CID, haciendo énfasis en sus características y elementos que la determinan, así como en su creciente práctica en el espacio latinoamericano y caribeño.

Para conseguir tal propósito, este texto se conforma de cinco secciones. Tras esta Introducción, en el primer apartado se presenta un estudio sintético sobre los actores, características y modalidades propias de la CT, así como de los principales costos de operación y factores que determinan su eficacia. El segundo describe el ámbito práctico de la CT en América Latina y El Caribe (ALC) describiendo los estudios cuantitativos que respecto a ese tema se disponen en la actualidad. La tercera sección se compone de un listado de

propuestas prácticas que en su conjunto podrían facilitar la instrumentación de la CT en el contexto latinoamericano, dado que su ejercicio conlleva importantes retos operativos los cuales resultan necesarios afrontar.

Por último, en las consideraciones finales se señala que la CT, entendida como “la tercera generación” de la CID, enfrenta el triple reto de mantener, legitimar y consolidar su existencia y permanencia. Ello se conseguirá siempre y cuando entre los efectos de la CT destaquen la generación de resultados tangibles en pro del desarrollo del beneficiario, así como a la creación o incremento de capacidades entre los actores involucrados el ámbito de la propia instrumentación de la CT, lo cual a su vez robustecerá al sistema de CID en su conjunto.

La cooperación triangular. Actores, características y modalidades

La CID³ conforma una actividad inherente a las Relaciones Internacionales

³ La CID puede ser entendida como las relaciones entre dos o más actores internacionales, sean éstos públicos o privados, centralizados o descentralizados, caracterizadas por acciones complementarias a las capacidades nacionales que conlleven a la



contemporáneas la cual, desde el inicio mismo de su existencia institucionalizada hace casi siete décadas, ha procurado promover las condiciones necesarias a favor de un entorno local, nacional, regional o global, según cada caso, que incida de manera tangible en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus beneficiarios.

Desde entonces, el actuar de la CID ha sido determinada por al menos tres factores fundamentales que en conjunción definen en buena medida su perfil, acciones y efectos, de los cuales dependen a su vez su estatus e incidencia en la escena internacional: El primero consiste en la cada vez más amplia *cuantía* de actores que practican CID. El segundo se refiere a la creciente *diversidad* de la naturaleza de los actores que la instrumentan, mientras que el tercero es definido por las múltiples *modalidades* de colaboración realizadas por sus diversos practicantes.

trasferencia desde una o varias partes a otra u otras, mediante acciones por debajo del precio comercial, de recursos económicos, conocimientos técnicos, científicos, bienes, tecnología, etc. en determinados rubros de interés público, que contribuyan a mejorar el nivel de vida en determinada población, en donde el involucramiento activo de las partes inmiscuidas en el proceso constituya el eje fundamental de las acciones emprendidas.

Respecto a la cuantía y diversidad de actores que realizan CID, resulta conveniente mencionar que si se considera que en 1945, cuando se crea de manera formal el sistema de CID (inicialmente en el seno de las Naciones Unidas) existían menos de 10 organismos especializados, hoy en día se contabilizan cerca de 70 donantes bilaterales, 230 multilaterales a los que deben añadirse los gobiernos regionales y locales, las ONG internacionales, Universidades, Sindicatos, Fundaciones, filántropos y otras personas a título personal.⁴ Es más, el Informe del CAD del año 2009 eleva esta cifra con datos de 2006 a 242 agencias multilaterales, de las cuales 24 son bancos de desarrollo y 40 agencias de Naciones Unidas.

Como efecto de ello, las acciones de CID han aumentado de manera importante: Si en el año 1996 los miembros del CAD registraron 17,000 compromisos de ayuda hacia terceros países, en 2006 la cifra fue de 81,000 –un aumento del 80% en tan solo una

⁴ El *Yearbook of International Organizations* en el periodo 2008-2009, identifica a 7,600 organizaciones no gubernamentales con dimensión y presencia internacional (en Karns y Mingst, 2010: 8), lo que da cuenta de la enorme dimensión de estos actores en el sistema de CID.

década- lo cual indica que en realidad se han agregado una mayor cuantía de proyectos, sin que esta fragmentación de la ayuda se traduzca en efectos tangibles a favor del desarrollo, circunstancia que se reproduce en la cooperación privada (Kharas, 2009: 3). Además, la cooperación clásica centralizada/intergubernamental ha tenido que convivir de manera cada vez más frecuente con la denominada cooperación descentralizada y con la privada, multiplicándose de manera exponencial las interacciones que los distintos practicantes de CID realizan cotidianamente, independientemente de la ubicación geográfica de quien la practique.

La interacción entre los factores anteriores (un número creciente de cooperantes y sus respectivas acciones) ha facilitado a su vez la ampliación o, digamos “el desdoblamiento” de la CID, que, superando su etapa clásica en términos de colaboración Norte-Sur, ha transformado su actuar. Ello ha propiciado la difusión de novedosas alternativas de interacción entre los diversos actores internacionales, independientemente de su adscripción geográfica o “niveles” de desarrollo, resultando de ello la práctica de actividades complementarias a la cooperación tradicional, en donde la

Cooperación Sur-Sur (CSS) y la Triangular (CT) constituyen los referentes más representativos en este sentido.

La CT, tema central de este compendio, conforma una reciente modalidad de CID que registra sus primeras acciones en la década de los ochenta del siglo pasado a través de la cual especialistas provenientes de los Países de Renta Media ofrecían sus servicios a determinados Países de Renta Baja, mediante el apoyo de donantes tradicionales.

Fue en 1994, mediante la Resolución 49/96, cuando la Asamblea General de la ONU instruyó al Comité de Alto Nivel para la Revisión de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a incluir en la agenda de su novena sesión el tema “Nuevas Directrices para la Cooperación Técnica entre países en Desarrollo”. Con base en los trabajos de esa sesión, el Citado Comité mediante la Resolución 50/119, se hizo referencia a la “promoción de los arreglos para el fomento de la cooperación triangular, bajo los cuales los donantes accederían a financiar intercambios entre los países en desarrollo” (UNDP, 2001:5).



Por su parte, en los Foros de Cooperación al Desarrollo celebrados en 2008 y 2010 del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, han emanado sendos Informes dedicados a las principales tendencias y efectos de la Cooperación Sur-Sur y Triangular, mismas que analizan sus alcances y principales retos.

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, conformada por el “club” de donantes tradicionales”, no ha ostentado una postura definida en materia de la CT, extrañándose una definición o lineamiento estratégico por parte de dicho Comité respecto al trazo de alguna estrategia para que los miembros del CAD, en su conjunto, se vinculen con mayor rigor a la CT; postura que contrasta con el hecho de que algunos países miembros del CAD como Japón, Alemania y en cierta medida España se han mostrado proclives del impulso de esta modalidad de colaboración.

La Agenda de Acción de Accra (AAA) de 2008, que promueve la instrumentación de modelos de asociación más inclusivos entre los donantes tradicionales y los Países de Renta Media (varios de éstos últimos en su doble función de oferentes y receptores de

cooperación), en sus párrafos 14 y 19 comprometen a los firmantes a incrementar el uso de la CT como mecanismo de promoción de la CSS y para el logro de resultados.

A pesar del referido incremento de la práctica de la CT por parte de varios países, organismos internacionales y Foros que pretenden conseguir acuerdos que direccionen a la nueva arquitectura de la ayuda (así como de actores centralizados o descentralizados, públicos, privados o mixtos),⁵ no existen consensos absolutos en cuanto a la identificación conceptual de la citada actividad. Sin embargo, varios son los ejercicios que procurando hacer lo propio, han avanzado en ese sentido. Por ejemplo, el Foro de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Consejo Económico y Social de la ONU, asumiendo la visión del Comité de Asistencia Oficial para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), interpreta a la CT como el

⁵ A efecto de facilitar el análisis sobre la CT, en este estudio se hace referencia, en exclusiva, a la CT pública centralizada, especialmente en América Latina y El Caribe, lo que no desdeña en absoluto el dinamismo y cada vez más recurrente praxis en otras regiones o con otro tipo de actores.

ejercicio a través del cual “países miembros del CAD de la OCDE y de instituciones multilaterales proveen de asistencia para el desarrollo a gobiernos del Sur, con miras a instrumentar proyectos y programas orientados a asistir a otros países en desarrollo”. (ECOSOC: 2008: 3).

Desde una perspectiva afín a la anterior, la práctica más recurrente a este respecto es la que, en efecto, se realiza entre un miembro del CAD, un país “pivote” (es decir y según terminología del PNUD, un Estado receptor de AOD, pero que dadas sus capacidades nacionales le permite ofrecer colaboración a terceros países de menor desarrollo –PNUD: 2007-), y un país beneficiario. (Yamashiro: 2009, 3).

A partir de una concepción convencional sobre la CT, las características generales de esta modalidad de colaboración consisten en la colaboración conjunta entre la siguiente categorización de actores:

a) Primer socio oferente. Este país, por un lado, aprovechando su trayectoria como receptor de cooperación proveniente de un donante tradicional, y por el otro, haciendo uso de su experiencia como oferente de colaboración hacia países de

menor desarrollo relativo vía CSS, mediante el apoyo de un donante tradicional, ofrece cooperación a un país de menor o igual desarrollo relativo.

- b) Segundo socio oferente⁶. Un país u organismo internacional, en su papel de donante tradicional Norte-Sur, apoya desde diversas perspectivas al primer socio oferente, con miras a reforzarle sus capacidades para que éste ofrezca colaboración a un beneficiario.
- c) Un beneficiario o tercer país socio. Este país, en su papel de receptor tradicional de cooperación por parte del primer y segundo socios oferentes, recibe el ejercicio de colaboración conjunta ofrecida por ambos, la cual tiene el propósito de atender determinadas necesidades establecidas por sí mismo.

Cabe aclarar que las referidas definiciones se orientan exclusivamente a la cooperación intergubernamental, en donde los actores cooperantes pertenecen a ambos hemisferios

⁶ Ciertamente pueden existir experiencias en el marco de la CT en que el papel del primer socio oferente es remplazado por un país en desarrollo, a efecto de realizar esta modalidad de cooperación exclusivamente entre países de desarrollo similar; esto es CT bajo el esquema “puro” de CSS.



del planeta, lo cual en realidad no es un ejercicio exclusivo de la Cooperación Triangular, dado que existen experiencias en que sus practicantes, además de emanar del sector privado, pueden compartir la misma región geográfica, tal y como se hará mención más adelante.

De ahí que más bien lo que defina a la CT no es en sí el número de actores, sino su tipología y, sobre todo, las interacciones generadas en el ámbito de la colaboración entre sus participantes, definidas por los respectivos niveles de desarrollo y capacidades de sus practicantes en el ámbito de la intersección de ofrecimiento y recepción de insumos mediante esquemas de colaboración.⁷ Dado lo anterior, convencionalmente es preferible utilizar el concepto de CT y no cooperación trilateral, dado que este último solo hace mención al número de actores y no en sí a sus características cualitativas desde la perspectiva de sus respectivos roles al

⁷ Como lo señala Christian Freres, “La polémica al respecto se refiere tanto a quiénes son los actores, como sobre la actividad que se realiza”(…) “Aunque un triángulo es una de las formas geométricas más sencillas, resulta que los ángulos de sus vértices –los actores- , y la longitud de sus lados pueden variar mucho”, por lo que no siempre es sencillo distinguir en qué consiste el “triángulo” de esta modalidad de cooperación (Freres, 2010: 1).

amparo del ejercicio de la cooperación internacional.

En todo caso, las actividades de CT se definen en que un país desarrollado u organismo multilateral contribuye desde diversas perspectivas a la cooperación que un país de desarrollo intermedio ofrece a un tercer beneficiario, el cual a su vez aporta sus capacidades en el desarrollo de la actividad en cuestión.

En este sentido, la resultante entre actores, actividades y direccionalidad de la cooperación triangular configura sus rasgos definitorios, mismos que como se ha señalado no atienden a esquemas únicos o cerrados de operación, lo cual facilita el confeccionamiento de múltiples posibilidades de su instrumentación, en función de los factores señalados. La siguiente propuesta de tipología de actores e interacciones que al amparo de la CT pueden generarse (entre muchas otras, claro está),⁸

⁸ Por ejemplo, la SEGIB, retomando la experiencia empírica de los países iberoamericanos, hace referencia a “cinco variantes” en cuanto a “formulas de articulación” de la Cooperación Triangular, a saber: 1. Cuando la actividad emana de una solicitud del receptor hacia los oferentes, quienes disponen de un Acuerdo o marco institucional bilateral con el primero; 2. Tras existir un doble acuerdo institucional: el primero entre el receptor y el primer oferente y el segundo entre el primer y segundo

son muestra de la diversidad de posibilidades que esta nueva manera de hacer cooperación genera entre sus promotores.

En años recientes la CT se ha configurado como un ejercicio cada vez más recurrido en el ámbito de la CID en lo general y de la CSS en lo particular, a través de la cual, en su acepción más general, y en términos convencionales, un país de desarrollo intermedio contribuye al fortalecimiento de las capacidades nacionales en determinado sector de un país de desarrollo menor, mediante el apoyo institucional, logístico y/o financiero de un país desarrollado o, en su caso, de un organismo internacional.

Por ello, como lo señala Guido Ashoff, la CT constituye una ampliación tanto de la cooperación para el desarrollo clásica Norte-Sur, como de la cooperación sur-sur que se realiza entre países en desarrollo (Ashoff, 2009:1), siendo su principal característica que el donante tradicional y un emergente

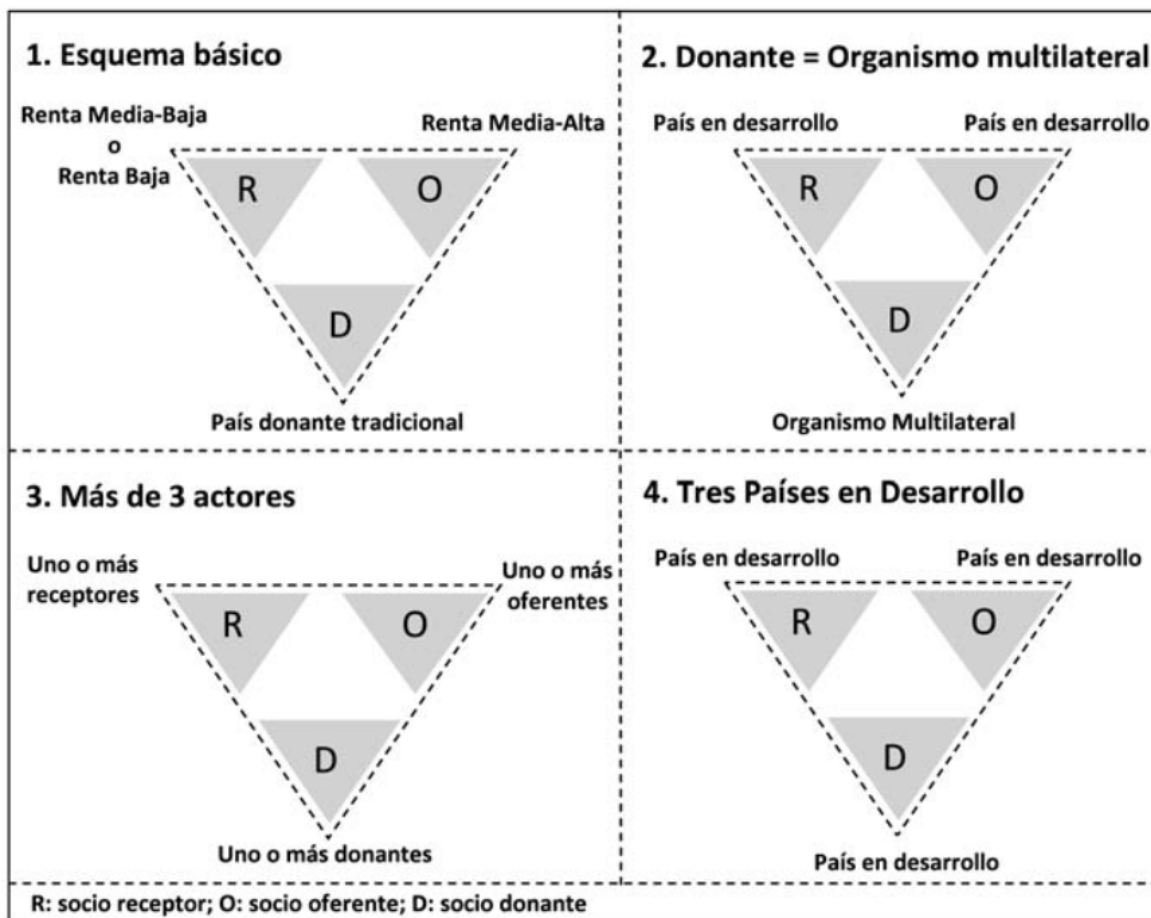
(en el Sur), generan incentivos mediante determinadas actividades dirigidas hacia un tercer beneficiario.

En otras palabras, este particular tipo de cooperación, cuyo sustento fundamental descansa en la filosofía de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) en el sentido de renovar y complementar los esquemas tradicionales donante (Norte) - receptor (Sur) de la CID, facilita el involucramiento de nuevos participantes en su ejercicio, a modo de fortalecer la capacidad del proyecto en cuestión para conseguir los objetivos planteados.

En razón de ello la CT, entendida como “la tercera generación de CID”, pueda interpretarse como una suerte de “puente” entre la Cooperación Norte-Sur (primera generación de CID) y la Sur-Sur (segunda generación de CID), que pretende complementar, reforzar, vincular y mejorar – en principio, no sustituir- las acciones y efectos entre las dos referidas primeras generaciones de colaboración.

oferente; 3. Inversa a la opción 1, en el sentido de que el proyecto surge tras la propuesta de los dos oferentes; 4) La Cooperación Triangular se siustenta en un acuerdo triangular, entre las partes involucradas; y 5) Es la denominada “cooperación Sur-Sur Triangular-cuadrangular”, en donde cuatro actores (un receptor, un primer oferente y dos segundos oferentes). (SEGIB, 2011:86)

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



Fuente: José Antonio Alonso, Pablo Aguirre y Guillermo Santander, *La cooperación triangular española en América Latina: un análisis de sus experiencias de interés*, Fundación Carolina, CEALCI, ICEI, Documento de Trabajo, 51, Madrid, 2011, p. 38.

Ello con miras a incidir con mayor posibilidad de éxito, no solo en términos de beneficios en aquellos sectores concretos a favor del receptor en donde la cooperación técnica, científica, educativa, cultural, etc. en cuestión va dirigida, sino también de manera integral (aunque en

sentidos distintos) a favor de todas las partes involucradas, mediante la generación de experiencias y desarrollo de capacidades conjuntas que emanan como efecto de la instrumentación misma de esta modalidad de cooperación.

La cooperación triangular en América Latina, análisis y propuestas.

Por ello, al sumar las capacidades y sinergias de sus promotores, la CT pretende impactar con mayor capacidad de éxito al país beneficiario, aunque potenciando también las relaciones entre todos los participantes, de suerte tal que sus practicantes, en su conjunto, genera habilidades y experiencias en pro de sus respectivas instituciones cooperantes y de sus propias políticas y estrategias de CID. Dado lo anterior, es evidente que la CT responde a la convergencia de intereses, capacidades y experiencias entre las tres entidades, cohesionadas por objetivos tanto diferenciados como comunes, en cuyo ejercicio es posible la generación de activos a favor de sus promotores.

Considerando su particular manera de operación, la CT consiste hoy en día en una actividad promovida por un número cada vez mayor de países y otros actores internacionales que procurar superar y mejorar en términos de eficacia los esquemas tradicionales de cooperación, al involucrar a varios participantes en su ejercicio, con características distintas, pero complementarias entre sí.

De ahí que “el aporte más significativo (de la CT) viene dado por las ventajas

comparativas, el valor añadido y las complementariedades que esta nueva modalidad de ayuda pueda desplegar” (Gómez, Ayllón, Albarrán, 2011: 13), dado que la sinergia generada entre la partes que la realizan pretenden facilitar las posibilidades de logro de los resultados esperados.

Y es que al amparo de su ejercicio, la CT genera diversos incentivos para quien realice esta actividad, siendo en el caso del primer oferente, entre otros, reforzar sus posibilidades para continuar instrumentando CSS, reducción de costos de transacción tras ser apoyado por un segundo oferente, mantener o incrementar su presencia y visibilidad en sus respectivos receptores con menores costos operativos y potenciar, al unísono, sus relaciones de colaboración tanto con el segundo socio como con el beneficiario.

Respecto al segundo socio oferente, los incentivos pueden consistir en aprovechar las ventajas comparativas del donante emergente y tras ello reducir, al menos en parte, costos de transacción respecto a la oferta de cooperación dirigida hacia el beneficiario, replicar buenas prácticas de

cooperación obtenidas previamente con las demás contrapartes, facilitar procesos de adaptación operativa en torno a la atención de necesidades del beneficiario, así como apoyar el ejercicio mismo de CSS realizado por los demás participantes.

En cuanto al beneficiario, la CT puede generarle posibilidades de simplificar la coordinación y procesos operativos de la cooperación realizada con sus contrapartes, obtener a través de un solo ejercicio de colaboración externa apoyos provenientes de distintas fuentes, en pro de la atención de un objetivo definido en términos de desarrollo, mantener la cooperación otorgada por terceros donantes, lo cual se facilita gracias a la coordinación y reforzamiento entre éstos, evitando su debilitamiento o, en su caso, retirada, entre otros.

En síntesis, como es evidente, el eje común en materia de objetivos y beneficios esperados mediante la puesta en marcha de CT entre sus integrantes⁹ es

⁹ Evidentemente, esta síntesis diferenciada de ventajas no se agota en ningún sentido con los referidos ejemplos representativos, mismos que en muchos casos se comparten y complementan entre los tres actores en cuestión.

por un lado la reducción de costos operativos, así como la capacidad de mantener y mejorar la cooperación tripartita mediante una mejor coordinación entre sus practicantes, en aras de incrementar su eficacia.

Evidentemente, y como ejercicio de cooperación internacional, la CT se fundamenta también en elementos de carácter político. En este sentido, la CT se explica por la intersección de intereses que emanan de sus respectivos practicantes, los cuales si bien son diferenciados dependiendo al actor que se trate, también son complementarios entre sí. Por parte del primer socio oferente, el atractivo respecto hacia la CT radica en que a través de estas actividades se mantiene la relación de colaboración con el donante tradicional, prolongando el vínculo cooperativo y político entre ambos; situación altamente valorada, en particular debido a que tras ello el país de referencia cuenta con la oportunidad de reforzar sus capacidades como oferente de la mano de su socio del Norte, así como de ofrecer una cooperación internacional con mayor respaldo financiero, valor agregado, visibilidad e impacto, lo cual le genera réditos a favor

de sus propósitos de política exterior, en particular en países estratégicos.

Mientras tanto, el segundo socio oferente o donante tradicional, en un contexto de reorientación de su cooperación hacia países estratégicos, y procurando disminuir costos y aumentar su impacto, activa procesos de CT de la mano del primer oferente, considerando la asociación previa de colaboración bilateral con éste. Con ello, el donante tradicional, mediante un solo ejercicio de cooperación, mantiene y refuerza su presencia en dos países de forma simultánea (en el primer oferente y en el beneficiario), reduciendo a su vez costos financieros para acceder al beneficiario, dado el respaldo y acompañamiento que desde el primer oferente se “catapulta” hacia el receptor. En ese sentido, la delegación de ciertas responsabilidades de gestión y acción en terreno por parte del donante tradicional hacia el primer oferente resulta de igual forma un atractivo más que el segundo oferente pondera de manera positiva en el marco de este ejercicio, dado que ello le reduce costos de transacción, facilitándole reforzar sus relaciones con terceros países

en ámbitos sustantivos o prioritarios dependiendo la coyuntura en cuestión.

Finalmente, por parte del beneficiario, el contar con la posibilidad de acceder a cooperación internacional de manera más coordinada, sólida y reforzada mediante la coordinación de dos o más oferentes, le ofrece la posibilidad de recibir colaboración con mayores niveles de certidumbre, compromiso y extensión temporal, haciendo más predictibles los apoyos recibidos. A este respecto, no sobra señalar que el contar con menores ventanillas de oferentes extranjeros, le simplifica al beneficiario los procesos de negociación, gestión, procesos legales, rendición de cuentas, etc. lo cual se vuelve un atractivo de particular relevancia, en especial considerando que, precisamente, una de las particularidades de los beneficiarios suele ser su reducida capacidad de absorción de la cooperación y sus potenciales de gestión y administración de la misma.

Ahora bien, evidentemente, el instrumentar acciones de CT genera costos colaterales y operativos (convencionalmente denominados “costos de transferencia”) que deben valorarse,

dado que sus réditos o eficacia dependen en buena medida de que éstos no superen a los beneficios concebidos. Entre los principales costos de transferencia generados en la CT se encuentra la mayor dificultad que, como es obvio, entraña planear, desarrollar y evaluar cooperación (al menos) entre “tres bandas”; proceso que se duplica si se consideran, además de las acciones realizadas por las instancias gestoras (las oficinas centrales de cooperación), a las instituciones operativas de los programas, proyectos o acciones, que a su vez deben estar en sinergia con las primeras.

Por ello es importante señalar aquellos criterios elementales que pueden aumentar las posibilidades de reducir los costos colaterales y por ende aumentar la eficacia de las acciones ejercidas al amparo de la CT, los cuales pueden sintetizarse cuando sus actividades responden a los siguientes tres factores presentes y coincidentes en y entre los participantes, mismos que también pueden ser entendidos como prerequisites de eficacia de esta modalidad de colaboración:

1. Los actores involucrados comparten la voluntad política y el interés común a

favor del cumplimiento de los objetivos propuestos en determinados ámbitos del desarrollo, en un marco de corresponsabilidad acorde con las capacidades de las partes involucradas, a efecto de que estas realicen acciones diferenciadas y complementarias en pro de la actividad en cuestión.

2. Los implicados cuentan con capacidades logísticas, administrativas y financieras capaces para instrumentar las diversas fases de las actividades a realizar, las cuales se ponen al servicio de las acciones de CT, en un proceso a través del cual éstas se adaptan, complementan y refuerzan entre sí;

3. Las partes realizan ejercicios de colaboración triangular con base en experiencias previas, que responden a coincidencias, al menos, desde dos parámetros: a) espacial: el cual se refiere a que los actores de CT necesariamente deben registrar anteriores actividades de colaboración exitosas entre sí, desde la perspectiva bilateral (es decir, primer oferente con el segundo; el primer oferente con el beneficiario y éste último con el segundo oferente, al menos); y b) temático; mismo que se refiere a que aquellos sectores o ámbitos concretos de

cooperación exterior que registran casos de éxito por parte del primer y segundo oferente, tras ser coincidentes y complementarios entre sí, son identificados por el beneficiario como ámbitos prioritarios en el ámbito de su política o estrategia de colaboración desde su perspectiva receptora.

Como es evidente, la CT sustenta su *leit motiv*, en la relación entre coincidencias, complementariedades y adaptación mutua por parte de los actores de esta modalidad de colaboración, con miras a que éstas, tras reforzarse entre sí, faciliten, al menos dos efectos principales: En primer lugar, beneficios tangibles en ámbitos selectos del desarrollo a favor del país receptor. En segundo lugar, generación de mayores y mejores capacidades entre los participantes del ejercicio (independientemente de sus “niveles” de desarrollo), en el ámbito de la propia instrumentación de la CT, lo cual a su vez robustece a la política e institucionalidad de la CID de cada una de las partes inmiscuidas en el proceso.

La Cooperación Triangular en América Latina y el Caribe

Latinoamérica y El Caribe conforman un espacio geográfico en donde la cooperación internacional se caracteriza por su dinamismo y creciente peso en las relaciones entre los países adscritos a esta región.

En cuanto a su papel como región del mundo receptora de AOD, Latinoamérica y El Caribe (con el 8.6% de la población mundial) históricamente se ha caracterizado por no ser prioritaria. De inicios de la década de los sesenta a la actualidad, el espacio latinoamericano y caribeño ha recibido unos 310 mil millones de dólares por concepto de AOD, con un promedio en 2009 del 7.2% del total de la ayuda que el CAD destinó en ese año a sus receptores a escala global (OECD-DAC, 2010: 2).

Ello evidencia que históricamente ALC no es considerada por la gran mayoría de los donantes (con excepción de Estados Unidos y España) una región prioritaria para alojar su AOD, fenómeno que en años recientes se ha profundizado. Muestra de ello es que si en la década de

los sesenta ALC percibía en promedio el 12.7% de la AOD mundial, en el 2008 la proporción cayó al 7.2%: la segunda cifra record más baja en este rubro.

En contraste con lo anterior, la Cooperación Sur-Sur, la cual a escala global ha visto crecer su presencia, por ejemplo al pasar de 8,600 millones de dólares a 15,300 millones de dólares en 2008 (un incremento de 78% en dos años), (UN-DESC, 2010: 72), en ALC también no ha dejado de crecer. Por ejemplo, en materia de acciones de esta versátil modalidad de cooperación, ALC se ostenta como un referente de obligada referencia a escala mundial, dado el aumento de actividades de esta naturaleza en años recientes. Si en 2007 la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) contabilizó 1,480 ejercicios de CSS en 17 países de la región, en el 2008 fueron registradas 1,879; esto es un incremento del 27% en tan sólo un año (SEGIB, 2009: 10).

En esta encrucijada generada por la intersección entre la cooperación Norte-Sur y la Sur-Sur en donde la CT ha visto aumentar su presencia e influencia en el sistema de CID, es en donde, como se

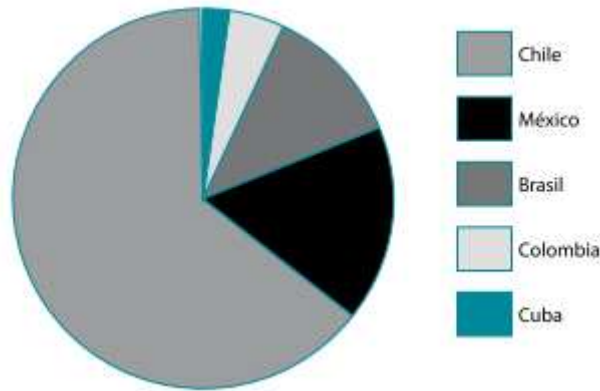
verá enseguida, ALC se ha vuelto una región que practica con cada vez mayor frecuencia y devoción esta modalidad de colaboración.

De esta forma, y conforme al referido impulso de la CT a nivel mundial, en el espacio Iberoamericano esta actividad también ha ampliado sus actividades, presencia y efectos. Muestra de ello es que, conforme al Informe de la Cooperación Sur Sur 2011 en Iberoamérica de la SEGIB, en el 2010 se registraron 83 intervenciones de “Cooperación Sur-Sur Triangular” en la región -más del doble respecto al año anterior- dividiéndose en 42 proyectos y en 41 acciones, no equiparables entre sí, debido a su dimensión y costos. Las 41 acciones supusieron un desembolso mínimo de 100,000 dólares, mientras que los gastos emanados por la instrumentación de los 42 proyectos fueron de casi 8 millones de dólares. (SEGIB, 2011: 77)

En cuanto a los principales países practicantes de proyectos de CT en Iberoamérica como primeros oferentes, destacan Chile (64%), México (17%), y Brasil (12%), quienes explicaron el 93%

de este tipo de colaboración realizada en el año 2010.

Figura 2. Primeros socios oferentes de Cooperación Triangular en Iberoamérica, 2010

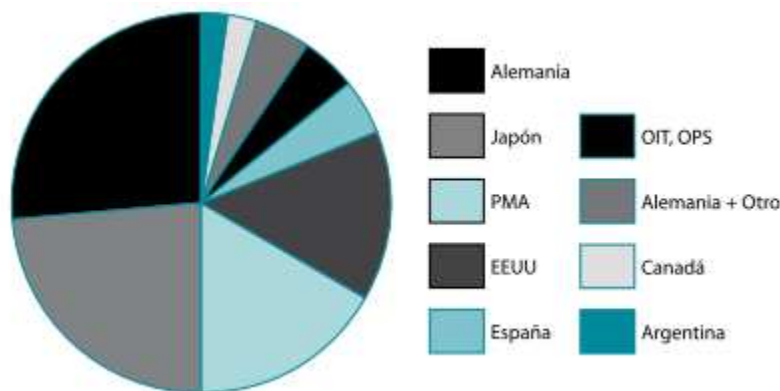


Fuente: Secretaría General Iberoamericana, *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011*, SEGIB, Madrid, 2011, p. 78.

Por su parte, como segundos oferentes, destacaron Alemania (26%) y Japón (24%), siendo también el Programa

Mundial de Alimentos y Estados Unidos los siguientes cooperantes con el 17% y 14%, respectivamente.

Figura 3. Segundos socios oferentes de Cooperación Triangular en Iberoamérica, 2010



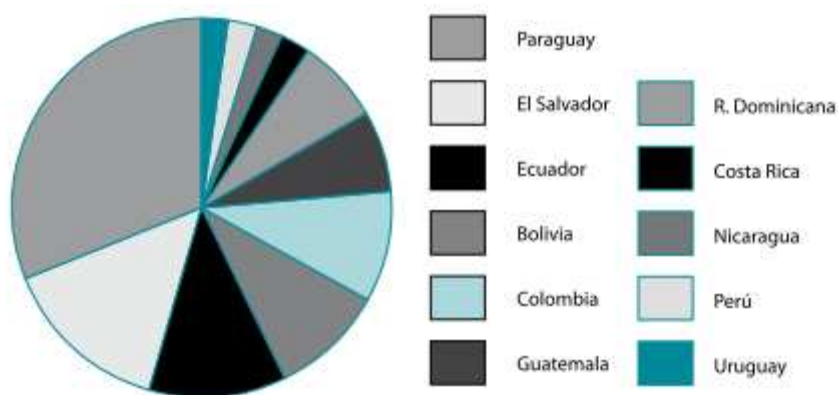
Fuente: Secretaría General Iberoamericana, *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011*, SEGIB, Madrid, 2011, p. 78.

La cooperación triangular en América Latina, análisis y propuestas.

Respecto a los beneficiarios, la SEGIB señala que Paraguay se benefició con cerca del 30% de los proyectos, El Salvador con el 14%, mientras que Ecuador, Bolivia y Colombia conjuntaron entre los tres el 30% de estas actividades. Asimismo, Guatemala registró el 7.1%,

mientras que Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana, Perú y Uruguay, cada uno, conjuntaron el 2.4%.

Figura 4. Beneficiarios de la Cooperación Triangular en Iberoamérica, 2010



Fuente: Secretaría General Iberoamericana, *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011*, SEGIB, Madrid, 2011, p. 78.

Un dato innovador en materia de Cooperación Triangular que la SEGIB comparte consiste en los desembolsos emanados tras su instrumentación en Iberoamérica, dato que por cierto el CAD, el cual como se sabe se encuentra conformado por aquellos países desarrollados miembros de la OCDE que cuentan con políticas y acciones consolidadas de cooperación internacional para el desarrollo, los cuales

ofrecen colaboración a países del Sur mediante la figura de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD), no incluye respecto a sus miembros en sus informes anuales de cooperación. A este respecto, y aunque el citado Organismo Internacional subraya que a pesar de que tales datos son “parciales e incompletos”, los 41 proyectos identificados suponen un coste económico de \$7’917,332 dólares, en donde Brasil, con una aportación de \$6.4

La cooperación triangular en América Latina, análisis y propuestas.

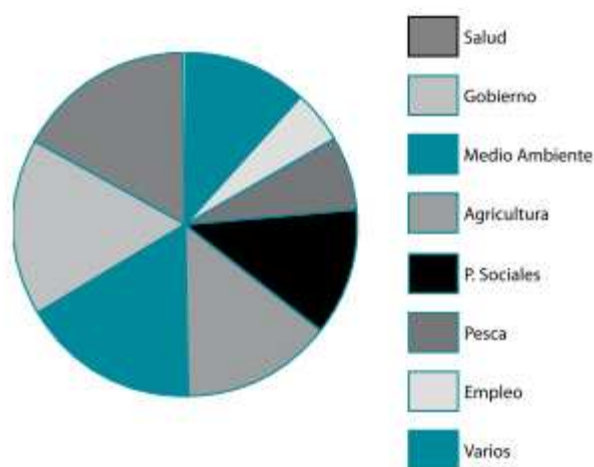
millones de dólares, posiciona a este país como el primer oferente desde la perspectiva económica en Iberoamérica en el ámbito de la CT. (SEGIB, *Op. Cit.*: 79).

En cuanto a los sectores atendidos a través de proyectos de CT en Iberoamérica, la SEGIB indica que algo más del 60% estuvieron relacionados con el sector social y económico. En el primer caso, los principales rubros fueron la Salud (17%), las Políticas Sociales (12%),

destacando los sistemas de protección social y vivienda.

En materia económica, el 85% de las actividades atendieron a los sectores productivos de la Agricultura (14%), Pesca (7%). Mientras tanto, los proyectos relacionados con las infraestructuras y los servicios acapararon el 5% del total (15% de los económicos). Asimismo, el fortalecimiento a las instituciones de gobierno y actividades medioambientales, con 17% cada una de éstas.

Figura 5. Proyectos de Cooperación Triangular por sectores, 2010



Fuente: Secretaría General Iberoamericana, *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011*, SEGIB, Madrid, 2011, p. 82.

En materia de acciones, el sector socio-económico contabilizó el 70% de registros, en donde la división entre lo

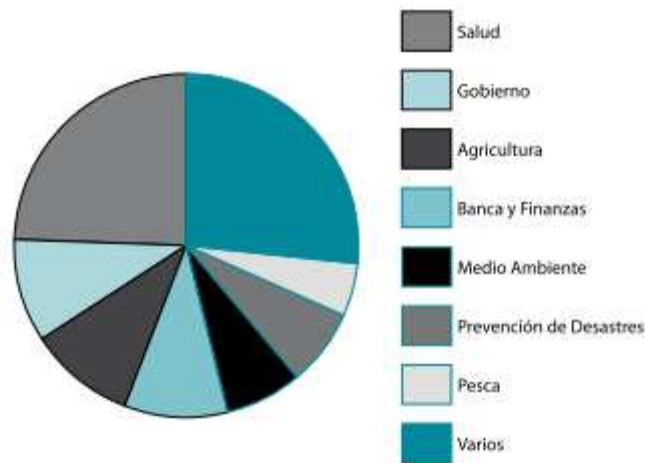
social y lo económico resultó paritaria (35% en ambos casos). El sector Salud conglomeró el 25% de los casos, un

La cooperación triangular en América Latina, análisis y propuestas.

segundo 25% se dedicó a acciones que tienen que ver con el Fortalecimiento Gubernamental, Medio Ambiente y Prevención de Desastres, y una tercera cuarta parte tuvieron que ver con acciones

orientadas a la Agricultura, Pesca y lo Bancario Financiero. La última cuarta parte de las actividades se dispersaron en una variedad sin determinar por la SEGIB (establecido en el grupo de “varios”).

Figura 6. Acciones de Cooperación Triangular por sectores, 2010



Fuente: Secretaría General Iberoamericana, *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011*, SEGIB, Madrid, 2011, p. 82.

Como es evidente, gracias a la voluntad política y capacidad de gestión, técnica y financiera de buena parte de los países latinoamericanos y caribeños, la Cooperación Triangular registra un inédito crecimiento cuantitativo (en cuanto a número de acciones) y cualitativo (mejorando sus procedimientos, programación y, posiblemente sus resultados), lo cual

significa que esta región se involucra de manera decidida y proactiva a la instrumentación de esta dinámica de cooperación internacional.

A este respecto, la Cooperación Triangular está siendo percibida por varios países latinoamericanos como una oportunidad para ampliar su activismo, presencia, influencia y visibilidad en el

La cooperación triangular en América Latina, análisis y propuestas.

contexto de la cooperación internacional en la región; un objetivo cada vez más recurrente de las respectivas políticas exteriores de diversos gobiernos de esta zona del planeta. Y es que ello se explica si se considera que la Cooperación Triangular les genera atractivas oportunidades en los ámbitos descritos a aquellos países con capacidades e interés en asumir a esta actividad como acción inherente de su política y cooperación exterior. Ello en particular debido a que esta modalidad de colaboración, en automático, les posiciona como “países puente” entre el Norte y el Sur, dado el *sui generis* papel que mediante su instrumentación se adquiere, potenciando oportunidades de vinculación no solo en el espacio de la cooperación técnica, sino en los rubros políticos-diplomáticos, a través de este tipo de acciones de “poder suave” (como lo es la cooperación) de las relaciones internacionales; precisamente uno de los instrumentos de acción extraterritorial predilectos de este tipo de Países de Renta Media Alta. En definitiva, la Cooperación Triangular posiciona a los primeros oferentes que la practican como “polos de atracción bidireccional”, en función de que son valorados por un lado tanto por los

donantes tradicionales del Norte, y por el otro lado de parte de los beneficiarios del Sur como socios estratégicos con quienes, a la luz de este tipo de relación cooperativa en ámbitos del fomento al desarrollo, es plausible incrementar y ampliar la relación política y en otros planos, precisamente a la luz de las interacciones generadas al amparo de la Cooperación Triangular.

De parte de los segundos socios o donantes tradicionales, la Cooperación Triangular les resulta atractiva en virtud de que mediante este instrumento consiguen al menos tres objetivos, también vinculados con sus respectivas políticas de cooperación (y por ende de política exterior): En primer lugar la colaboración Triangular les facilita ser identificados como oferentes de colaboración internacional en una actividad de innovación y amplia proyección; asegurando, de alguna manera, su espacio como promotores “primogénitos” de dicha actividad; preparado el camino para, mediante su experiencia y aprendizaje en este respecto, erigirse como países líderes y referentes en el ramo.

De igual manera, y como se ha señalado, la Cooperación Triangular les permite estar en capacidad de, ya sea aumentar su presencia en sus socios en el Sur o preparar el terreno de alguna previsible retirada de su cooperación hacia ambos, suavizando el proceso mediante la delegación al primer socio el espacio vacío que el donante tradicional previsiblemente dejará en determinado periodo de tiempo. Y, en tercer lugar, la práctica de la Cooperación Triangular puede ser vista como un mecanismo de cierta injerencia por parte del Norte en el ejercicio de la Cooperación Sur-Sur, en el sentido de que mediante su apoyo financiero, logístico e institucional, el donante tradicional se encuentra en renovada capacidad para, digamos, tener presencia en la colaboración ejercida por países en desarrollo y, tras ello, incentivar la puesta en marcha de algunos de los paradigmas de la cooperación Norte-Sur (como lo podría ser la agenda de eficacia de la ayuda, por ejemplo).

Sin menoscabo de lo anterior, y atendiendo al conjunto de consideraciones señaladas y tomando en cuenta el creciente activismo por parte de varios países, sean éstos del Norte o del

Sur en la Cooperación Triangular, no es fortuito que, precisamente, aquellos países oferentes de Cooperación Triangular (sean éstos primeros o segundos oferentes), se caractericen a la vez de instrumentar una política exterior activa, y, por definición, en constante búsqueda de “nichos de oportunidad” de activismo y presencia en los escenarios internacionales; una oportunidad en que como se ha señalado la Cooperación Triangular ofrece a sus promotores.

En cuanto a las políticas y programas de los países latinoamericanos y caribeños frente a la Cooperación Triangular, es conducente señalar que se registran importantes variaciones respecto a su grado de longevidad y madurez, dadas las diferencias entre los países de la región en términos de niveles de desarrollo, capacidades institucionales para practicar esta actividad y respaldo político a la cooperación internacional para el desarrollo como política pública vinculada y supeditada a las directrices de política exterior de cada país.

En este ámbito, y sin establecer un orden jerárquico definido, destacan Chile, Brasil, México, Colombia y Cuba como

países que se han destacado por conformar de manera gradual un andamiaje institucional *ad hoc* respecto a la Cooperación Triangular, con base en el cual realizan proyectos y actividades de esta naturaleza (especialmente –y como se ha señalado- con Japón y Alemania como segundos oferentes), lo cual les permite posicionarse como los países líderes de dicha modalidad de colaboración en Latinoamérica y El Caribe.

A este respecto, y con el fin de incrementar la institucionalidad de la Cooperación Triangular en las políticas nacionales de cooperación internacional para el desarrollo que emanan de las respectivas Cancillerías de los mencionados países (y, claro está, de muchos otros más), los países oferentes (primeros y segundos) por medio de Comisiones Mixtas y, sobre todo, de acuerdos específicos por proyecto, suelen establecer los acuerdos generales para la realización de las actividades de esta naturaleza en cuestión.

En este sentido, y como la evidencia más fehaciente del incremento cualitativo de la institucionalización de la Cooperación

Triangular en Latinoamérica y El Caribe, destacan los Fondos Mixtos de Cooperación Triangular, los cuales, aunque son aún incipientes (SEGIB, 2010: 69), existen importantes avances y ejemplos a este respecto.

Por ejemplo, en 2003, la Agencia Chilena de Cooperación Internacional (AGCI), en acuerdo con la Agencia Alemana de Cooperación (GTZ), crearon el Fondo de Cooperación Trilateral GTZ-AGCI, conocido como “ChileCoopera”. En este mismo sentido, en 2009 la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), dio un paso adelante para conformar el Fondo Mixto de Cooperación Triangular Chile España, el Fondo Hispano-Argentino de Cooperación Triangular (*Ibid*), mientras que en 2010 la AECID estableció el Fondo Mixto de Cooperación México-España, firmándose en mayo de 2012 un Memorandum de Entendimiento entre estos últimos países para la creación de un Programa Conjunto en Cooperación Triangular.

Propuestas prácticas en materia de Cooperación Triangular en América Latina y El Caribe

Como se ha señalado, en razón al arribo de la CT en el sistema de CID y a que debido a ello en la actualidad se carece de suficientes estudios sobre los elementos que condicionan su accionar y respectivos efectos, así como por el hecho de que es necesario definir con mayor puntualidad aquellos factores que inciden de forma positiva en su instrumentación, a continuación se presenta una suerte de propuestas prácticas que, además de los referidos tres criterios de éxito referidos en la primera sección, pretenden facilitar el camino hacia el logro de los objetivos propuestos al amparo de la Cooperación Triangular.

a) Como un elemento esencial, se considera que el fortalecimiento institucional en el ámbito de la gestión y operatividad de la CT por parte de sus practicantes constituye un elemento central del cual depende, en buena medida, el devenir de las acciones inherentes a esta actividad. En este sentido, resulta fundamental contar con la figura de una instancia permanente *ad hoc*

responsable de este tema en el seno de las instituciones gestoras de la CID de los países (sean Agencias, Subsecretarías, Direcciones Generales, etc.) y organismos internacionales conformada por funcionarios capacitados y dedicados a tal tarea, apoyados por una adecuada infraestructura logística e informática para tal efecto.

b) La formulación de guías operativas y planes estratégicos por parte del primer y segundo oferente conforman también buenas prácticas en el ámbito de la Cooperación Triangular. A este respecto, es recomendable que los documentos señalados cuenten con lineamientos en materia de planeación, ejecución y evaluación, haciendo especial énfasis en los principios y criterios operativos, así como en las prioridades geográficas y temáticas con base en las cuales las actividades de Cooperación Triangular se llevarán a cabo.

c) De igual forma, resulta fundamental que los cooperantes establezcan la “hoja de ruta” de la operatividad de la CT a llevarse a cabo, identificando los pasos a seguir que van desde la presentación de la iniciativa, los

criterios de identificación y aprobación por parte de las autoridades competentes (sustentados en criterios objetivos validados), las acciones de eventuales misiones de prospección/identificación, el confeccionamiento del documento del proyecto, aspectos legales, financieros, administrativos, mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas, evaluaciones, visibilidad, entre otros.

d) En este sentido, una buena práctica de CT consiste en que el primer y segundo oferente cuenten con un fondo mixto de cooperación, mediante el cual se solventan parte del costo de las acciones a ser instrumentadas. A este respecto, es fundamental aclarar que el exclusivo papel de “financiado” por parte del segundo oferente es una práctica que se encuentra en franco deterioro en el ámbito de la CT, dado que este actor suele ofrecer una gama mucho más amplia de capacidades y respaldo a este tipo de acciones triangulares, no siendo el rubro financiero, en varios casos, el principal de estos. Lo anterior gracias, en buena medida, a la solventación de los gastos generados por parte de los citados fondos mixtos, entendidos como “capital semilla” de las actividades a ser

realizadas por parte de las instituciones instrumentadoras de las acciones de CT en cuestión.

e) Igualmente, resulta adecuado que los oferentes dispongan de catálogos de capacidades, los cuales identifiquen los sectores y temas de mayor *expertise* sectorial y temático en donde los mencionados países se distinguen por su excelencia, dado que con base en la coincidencia y complementariedad entre éstos, ambos sustentarán su respectiva oferta de colaboración a favor del beneficiario.

f) La sistematización de acciones de CT conforma otra buena práctica la cual, más que un fin en sí mismo puede contribuir a la conformación de un catálogo de buenas prácticas y procesos que pueden servir a favor del ejercicio de colaboración triangular en cuestión, así como para ser compartido a otros países. Esto se considera particularmente necesario tomando en cuenta que, como se ha señalado, la CT es una reciente modalidad de colaboración que, sin demeritar el enorme esfuerzo que la SEGIB ha hecho para enfrentar esta situación mediante la inclusión de datos cada vez más acabados

en materia de Cooperación Triangular, se carece aún de estudios y registros acabados de sus acciones y efectos.

g) A este respecto también resultan fundamentales las evaluaciones de la CT en cuanto a sus logros como en el proceso mismo de su gestación y desarrollo. Solo de esta manera es posible generar un acervo que registre y analice los elementos más relevantes de la gestión e instrumentación de la CT, los cuales puedan ser utilizados por sus actores y terceros, con miras a detectar las correctas e incorrectas prácticas durante su ejercicio, a efecto de replicar las primeras y detectar las causas de las segundas, para no replicar las últimas.

h) Lo anterior se encuentra intrínsecamente relacionado con el fomento a la investigación en el ámbito de la CT, en el ejercicio que es menester que participen, de manera conjunta y en sinergia, el sector académico y el gubernamental (éste segundo en su papel de gestor e instrumentador de esta cooperación). De esta manera será posible mejorar la definición de aquellos criterios de los cuales depende el éxito de la CT, detectar las mejores prácticas de su

instrumentación y las causales de ello, así como dilucidar proyectos y programas que se sustenten en tales ejercicios de evaluación mediante estudios que arrojen resultados avalados y verificables, evitando así que el empirismo sea el factor que determine las decisiones y actividades de CT.

i) De igual forma, y emanado de lo anterior, la capacitación continua (desarrollo de capacidades) en términos de cursos para gestores e implementadores de la CT, conforma otro rubro de obligada referencia en aquellos países interesados en adherirse o profundizar su actuar en el ámbito de la CT. Estas actividades de difusión, análisis y mecanismos operativos de CT bien podrían ser impartidos por académicos y aquellos funcionarios con mayor experiencia en la materia, generando un espacio de múltiples sinergias entre los participantes a favor de los involucrados. Resultaría muy conveniente que este ejercicio, escapando del centralismo gubernamental tradicional, de forma gradual fuese abriéndose hacia el sector privado y los actores subnacionales, a fin de conformar de manera paulatina un núcleo diverso de actores de CT, con

miras a fomentar la mejor y mayor sinergia y coordinación entre sí, de la mano de las autoridades centrales a quienes les corresponde conducir la política exterior y por ende la política de cooperación internacional del país en cuestión.

j) Finamente, mas no por ello menor, dado que la CT es producto de la sinergia entre la cooperación de primera generación (emanada de algún miembro del CAD u organismo internacional), y la de segunda generación (proveniente de un país en desarrollo con ciertas capacidades ofertar CSS) el tema de la agenda de eficacia de la ayuda, el cual suele generar apreciaciones diferenciadas por parte de los tres actores involucrados (primer, segundo oferentes y beneficiario), genera un especial reto para la Cooperación Triangular. Ante ello, es menester que en el momento de planeación, los participantes de este tipo de cooperación definan el estatus que la agenda de eficacia de la ayuda tendrá en el desarrollo de las actividades correspondientes, lo cual debe reflejar los intereses de las partes involucradas, sin olvidar que dicha agenda, adaptada a las particularidades de los actores de la

Cooperación Triangular en cuestión, bien podría contribuir a favor de la eficacia de las acciones a ser emprendidas.

Consideraciones finales

La CID, como un reflejo del sistema internacional, en años recientes ha registrado múltiples transformaciones, en donde la cada vez más más amplia cuantía de actores que realizan esta actividad, la creciente diversidad de la naturaleza de quienes la instrumentan, así como las múltiples modalidades de colaboración realizadas por sus diversos practicantes configuran algunos de los ejemplos más representativos a este respecto.

La interacción entre los anteriores factores ha facilitado una especie de “desdoblamiento” de la cooperación internacional para el desarrollo, que, superando su etapa clásica en términos de colaboración Norte-Sur e inclusive Sur-Sur, ha transformado su actuar, facilitando la instrumentación de novedosas alternativas de interacción entre diversos actores internacionales, generándose así, tras la interacción entre las referidas modalidades de

colaboración, la denominada Cooperación Triangular.

Desde una visión convencional, las actividades de Cooperación Triangular se presentan cuando un país desarrollado u organismo multilateral contribuye desde diversas perspectivas a la cooperación que un país de desarrollo intermedio ofrece a un tercer beneficiario, el cual a su vez aporta sus capacidades en el desarrollo de la actividad en cuestión.

La Cooperación Triangular constituye una novedosa modalidad de cooperación internacional para el desarrollo que pretende complementar, reforzar y vincular-en principio no sustituir- a la cooperación Norte-Sur y a la Sur-Sur mediante estrategias innovadoras a favor de propósitos definidos de desarrollo en pro del beneficiario, así como de las demás partes involucradas (aunque en distintos sentidos), en particular en derredor de la construcción o perfeccionamiento de capacidades para realizar la propia Cooperación Triangular, lo cual a su vez refuerza la experiencia e institucionalidad de las políticas de cooperación internacional para el desarrollo de sus participantes.

El contexto en que la Cooperación Triangular se presenta consiste por un lado en la reorientación de la cooperación Norte-Sur especialmente a África Subsahariana y a países selectos con miras a que consigan atender a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y por ende en la reducción o suspensión de la misma en varios Países de Renta Media en regiones distintas a esta, en donde Latinoamérica y El Caribe resulta un ejemplo representativo de dicho fenómeno.

Por ejemplo, a ese respecto, no debe soslayarse que el 8 de diciembre de 2011 la Comisión Europea presentó su propuesta de Marco Financiero Multianual 2014-2010 en materia de CID, subtítulo “Reforzando el sitio de Europa en el mundo”. En este documento, el cual se sustenta en las disposiciones incluidas en el comunicado “Agenda for Change”, se informa que bajo el rubro del Instrumento de Cooperación al Desarrollo, 11 países latinoamericanos de renta media alta (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, Venezuela y Uruguay, así como otros siete más: China, Kazajstán,

Irán, Malasia, Maldivas, India e Indonesia), serán “graduados hacia un nuevo patneriado, no basado en ayuda bilateral”. (European Commission, 2011), Ello, en síntesis significa que a partir de 2014 la Comisión Europea dejará de otorgar AOD a los referidos 18 países (de los cuales casi el 58% son latinoamericanos) a través del Instrumento de Cooperación al Desarrollo.

Volviendo al contexto en el que la Cooperación Triangular se encuentra en expansión, además del referido entorno adverso en cuanto a la cooperación Norte-Sur, destaca el incremento de la Cooperación Sur-Sur, a través de la cual países en desarrollo realizan, con cada vez mayor frecuencia, proyectos y acciones de colaboración entre sí, en donde también ALC coincide con dicha tendencia. En razón de ello la Cooperación Triangular puede considerarse una especie de sinergia o amalgama entre la primera y la segunda modalidades o generaciones de cooperación citadas, emanando de tal ejercicio acciones entre países que ofrecen diversas capacidades en

determinado ámbito de interés público a favor de propósitos coincidentes.

De ahí que el principal beneficio de la CT es la generación de sinergias tripartitas entre las partes involucradas, mismas que refuerzan las capacidades en los participantes involucrados, lo cual representa un ejercicio de avanzada de CID, en especial si se considera la reducción de la brecha entre donantes y receptores que se consigue tras su ejercicio. En razón a lo anterior mediante la CT resulta plausible conseguir la fórmula ganar-ganar-ganar, siempre y cuando los costos de transferencia, que emanan por la natural complejidad que surge tras colaborar “en tres bandas” no sean mayores que los esfuerzos y resultados invertidos y generados en su ejercicio.

Para reducir tales costos, es fundamental que la CT se sustente en la voluntad política para conseguir los propósitos consensuados, misma que conforman el principal sustento de su ejercicio, a efecto de que sus practicantes sostengan relaciones de corresponsabilidad, coherencia y complementariedad equitativa, independientemente de las

capacidades políticas y económicas entre sí, mismas que los actores en cuestión ponen al servicio de sus contrapartes durante la acción triangular en cuestión. Igualmente, resulta fundamental atender una serie de consideraciones señaladas en este capítulo tales como lineamientos claros en materia de planeación, ejecución y evaluación, criterios operativos en materia sectorial y regional, entre otros, que en su conjunto pueden contribuir a la disminución de los referidos costos de transferencia, en aras de conseguir los propósitos planteados en un entorno óptimo de colaboración conjunta.

En definitiva, la CT conforma una novedosa modalidad de CID que sustentada e instrumentada bajo las premisas y criterios señalados, es capaz de generar o reforzar detonantes en términos de desarrollo, relaciones políticas y de una gama más amplia de capacidades entre las partes involucradas, mismas que contribuyen a la configuración y democratización del sistema de CID del siglo XXI. Lo anterior significa que en ningún sentido la CT debe ser diseñada como mera estrategia previa o preparatoria con miras a la ya comentada retirada de la cooperación

tradicional Norte-Sur en ciertos países -en particular latinoamericanos y caribeños-, con el tácito o velado propósito de reforzar o “preparar” a los oferentes de CSS de esta región para hacerse cargo por sí mismos de los receptores ubicados en ALC, en donde varios países desarrollados muestran cada vez menos interés por mantener su colaboración externa. Por el contrario, la CT debe erigirse como la tercera generación de CID la cual, tomando lo mejor de la primera y segunda generaciones de cooperación (Norte-Sur y Sur-Sur, respectivamente), y a la luz de una configuración propia y *sui generis* de su instrumentación con base en sus específicas particularidades, enfrenta el triple reto de mantener, legitimar y consolidar su existencia y permanencia. Ello se conseguirá siempre y cuando entre los efectos de la CT destaquen la generación de resultados tangibles en pro del desarrollo del beneficiario, así como a la creación o incremento de capacidades entre los actores involucrados el ámbito de la propia instrumentación de la CT, lo cual a su vez robustecerá al sistema de CID en su conjunto.

De igual manera, no debe soslayarse que la Cooperación Triangular, como una

modalidad de creciente peso en diversos países que de alguna manera u otra coinciden en instrumentar políticas exteriores activas, constituye también, más o además de un recurso alternativo de fomento al desarrollo, un atractivo espacio de vinculación política entre los actores participantes, de los cuales es posible (y legítimo) que éstos obtengan beneficios en diversos planos, afines a sus propósitos de perfil político, económico, geoestratégico, etc.

Esto indica que la Cooperación Triangular, además de ser un recurso alternativo de fomento al bienestar humano y de desarrollo de capacidades entre los actores involucrados, también consiste en un novedoso recurso de política exterior, mediante el cual es posible promover asociaciones políticas y cooperativas entre las partes involucradas.

En síntesis, la Cooperación Triangular, en el marco de la actual reconfiguración de la cooperación internacional para el desarrollo a escala global, y dado su potencial en términos de estrategia emprendedora de impulso al desarrollo, así como de mecanismo proclive con respecto a las directrices de política exterior de sus practicantes, se erige como

la modalidad de colaboración internacional más versátil, dinámica y previsiblemente altamente recurrida por un conjunto cada vez más amplio de países. Lo anterior conduce a continuar el estudio, sistematización, análisis y evaluación de las acciones de la Cooperación Triangular, con miras a identificar con el rigor adecuado las fortalezas y elementos de esta modalidad de sinergias y acción colectiva de un número cada vez mayor de países, independientemente de su adscripción hemisférica sea ésta del Norte o del Sur.

Referencias:

- Alonso, José Antonio, GUIRRE, Pablo y Santander, Guillermo (2011), La cooperación triangular española en América Latina: un análisis de sus experiencias de interés, Fundación Carolina, Cealci, ICEI, Documento de Trabajo, 51, Madrid.
- ECOSOC (2008), Background Study for the Development Cooperation Forum. Trends in South South and Triangular Cooperation, New York, ECOSOC.
- European Commission (2011), Communication from the Commission to the European Parliament, the



- Council, The European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions. “Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change”, (COM(2011)637 final, Brussels.
- Freres, Christian (2010), “Documento Base. Seminario Cooperación Triangular, análisis de metodologías y experiencias”, Madrid, CIDEAL-AECID.
 - Gómez Galán, Manuel, Ayllón, Bruno Pino y Albarrán Calvo Miguel (2011), Reflexiones prácticas sobre cooperación triangular, Madrid, CIDEAL.
 - Kharas, Homi (2009), “Action to Aid: Steps Toward Making Aid More Effective”, New York, Wolfensohn Center for Development at Brooklings.
 - Karns, P. Margaret, y Mingst, Karen A. (2010), International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance, London, Lynne Rienner.
 - Secretaría General Iberoamericana (2009), Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009, Madrid, SEGIB.
 - _____ (2010), Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010, Madrid, SEGIB.
 - _____(2011), Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011, Madrid, SEGIB.
 - Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), 2012, “Development: Aid to developing countries falls because of global recession”, Paris, OECD.
 - United Nations Department of Economic and Social Affairs (2010), Development Cooperation for the MDG’s: Maximizing Results. International Development Cooperation Report, New York, UN-DESC.
 - United Nations Development Programme (2001), Four approaches to Triangular South-South Co-operation Supported by Japan, New York, UNDP.
 - Yamashiro, F. (2009), “Triangular Co-operation and Aid Effectiveness”, OECD Document, Paris.