



La cooperación triangular: los donantes tradicionales ante la cooperación Sur-Sur

José Antonio Alonso, Pablo Aguirre y Guillermo Santander
(ICEI)

La cooperación triangular constituye una modalidad novedosa con relevantes potencialidades para el sistema internacional de ayuda y 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 inició su andadura en esta modalidad de ayuda en 2005, con una actividad centrada en los países latinoamericanos. Sin embargo, no existen estudios que analicen estas intervenciones y sus implicaciones. Esto es lo que motivó un estudio promovido por la Fundación Carolina sobre dos experiencias concretas de cooperación triangular. El presente artículo presenta las principales enseñanzas extraídas de ese análisis sobre el terreno, al tiempo que recoge algunas orientaciones que puedan ser de utilidad para la práctica futura en este ámbito.

La experiencia entre España, Argentina y Guatemala

El programa Pro Huerta-Guatemala es una iniciativa de cooperación triangular dirigida a mejorar la seguridad alimentaria en Guatemala. Además de este país 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

El 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, 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 con problemas de seguridad alimentaria, poniéndose en marcha en Haití desde 2005 con el apoyo, entre otros socios, de la cooperación española. La exitosa experiencia de este programa y las necesidades existentes en Guatemala en el ámbito temático del programa impulsaron la puesta en marcha del Pro Huerta-Guatemala, que ha

completado sus fases de identificación y formulación.

Apropiación y liderazgo

El liderazgo ejercido por Guatemala ha experimentado oscilaciones a lo largo de las diversas fases recorridas hasta la fecha por el programa. 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 de primera mano el programa Pro Huerta, 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 de Argentina, quien realizó dos misiones a terreno. Por último, en la fase de formulación se aprecia que el protagonismo fue crecientemente asumido por Argentina y España, desplazando a Guatemala a

“A través de la cooperación triangular los donantes tradicionales pueden estimular y apoyar iniciativas de cooperación Sur-Sur”

“La presencia de tres actores otorga a la cooperación triangular unas claras potencialidades, pero también ciertos desafíos”



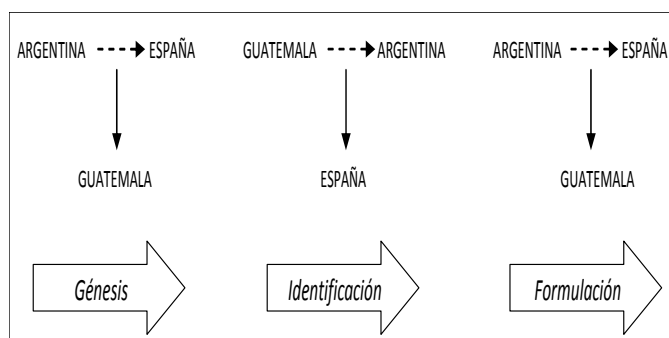
José Antonio Alonso, Catedrático de Economía Aplicada,
Director del ICEI, j.alonso@ccee.ucm.es

Pablo Aguirre, Investigador Asociado ICEI.
Pablo.aguirre@icei.ucm.es

Guillermo Santander, Investigador Asociado ICEI
Guillermosantander@icei.ucm.es

Instituto Complutense de Estudios Internacionales
Campus de Somosaguas. Finca Mas Ferré, Edif. A.
28223 Madrid www.ucm.es/info/icei

Figura 1. Evolución de los roles y liderazgo en el Pro Huerta-Guatemala.



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 crecen las asimetrías en la relación con el socio receptor, lo que se traduce en importantes problemas de transparencia, al generarse un circuito de información bilateral entre Argentina y España cuyo contenido 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 contempla la promoción de tecnologías apropiadas para la autoproducción de alimentos con un enfoque agroecológico. En comparación con una relación bilateral, los efectos que produce el esquema triangular en términos de desarrollo de capacidades parecen resultar más visibles en el socio oferente que en el receptor. Dicho de otro modo, los beneficios previstos para Guatemala en términos de capacitación parecen depender en escasa medida de la existencia de un tercer actor, ya que descansan fundamentalmente en una relación de cooperación bilateral Sur-Sur. En el caso de Argentina, sin embargo, 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 relativas 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 Haití y Guatemala—, aspecto del que también se deriva un importante proceso de aprendizaje.

La presencia de dos donantes: 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 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. Así, cabe decir que la existencia de dos donantes ha contribuido, en cierta medida, a que se produjera una dilución de responsabilidades en este ámbito.

Reflexiones finales

La valoración final del programa Pro Huerta-Guatemala dependerá en buena medida 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 creación de capacidades, fundamentalmente en el socio oferente. Ello 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.

La experiencia entre España, Chile y Paraguay

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.

Rasgos principales

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 a partir tanto del proyecto triangular como de otros proyectos bilaterales en los que SFP está paralelamente implicada con otros donantes.

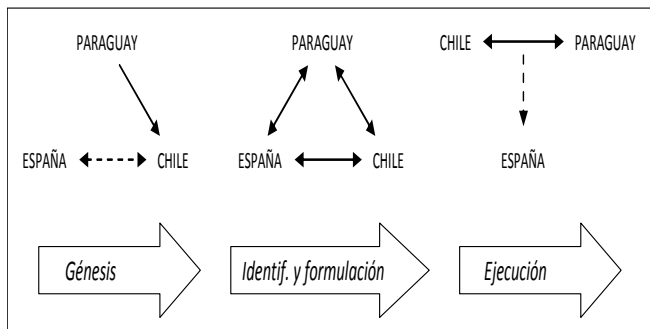
Reparto de roles

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 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 aceptable 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 y liderazgo

Paraguay ha mostrado un elevado grado de apropiación. 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

Figura 2. Evolución de los roles y liderazgo a lo largo del proceso



en 2008. Es la propia SFP la que identifica el modelo chileno de gestión del funcionariado 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 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 –concebido como 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 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.

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 previo. 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.

Reflexiones finales

Hasta el momento, la valoración de la iniciativa es satisfactoria por parte de los actores, incluyendo 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 iniciativa 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. Esto no pone en cuestión las potencialidades de la triangulación, pero obliga a considerar con cautela las posibilidades en las que se pretende poner en marcha una iniciativa de esa naturaleza.

Principales enseñanzas de los estudios de caso

Del estudio de las dos experiencias anteriores parecen derivarse un conjunto de reflexiones y enseñanzas:

1) La cooperación triangular presenta 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 serían más difícilmente viables. Este rasgo es resultado 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, aunque la contribución de cada uno de ellos no se circunscribe a esos ámbitos. Además, la cooperación triangular puede generar sinergias a partir de la interacción entre las capacidades de los socios, de forma que se conformen mayores y más beneficiosos efectos.

2) Se aprecian beneficios derivados de la existencia de realidades similares 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, como en el de Paraguay, donde el mejor conocimiento que presentan los funcionarios chilenos -en

relación al personal español- de las dinámicas y culturas de trabajo que caracterizan a la administración en los países latinoamericanos supuso un claro valor añadido.

3) Se desprenden 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, la existencia de un segundo donante puede ejercer un cierto efecto de control y supervisión mutuos, introduciendo mayores dificultades para desatender dichos principios. No obstante, se ha detectado también algún riesgo que conviene considerar, especialmente en lo que se refiere a la transparencia y rendición de cuentas, por la dilución de responsabilidades que puede generar la existencia de dos donantes o por las asimetrías que se pueden generar entre éstos y el socio receptor.

4) Dos factores adicionales parecen incidir en la apropiación y liderazgo del socio receptor. Por un lado, sus capacidades institucionales y de interlocución, a través de las mayores oportunidades que le confiere para tomar la iniciativa y asumir un rol de liderazgo. Sin ser algo exclusivo de la cooperación triangular, resulta más relevante en esta modalidad, dado que se requieren importantes capacidades para liderar y articular de manera eficaz la acción de los tres socios implicados. Por otro lado, el rol que desempeña en la génesis de la iniciativa: asumir un papel central en el surgimiento y diseño de la iniciativa (caso de Paraguay) parece tener efectos positivos sobre el protagonismo desarrollado a lo largo de las sucesivas etapas, mientras que cuando se trata de una iniciativa no diseñada inicialmente por el

socio receptor (caso de Guatemala) su protagonismo puede verse limitado a etapas concretas y sometido a mayores oscilaciones. Así, 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.

5) En la cooperación triangular al donante tradicional se le demanda que aporte los recursos básicos para hacer viable la intervención. Ahora bien, puede tener también roles adicionales al puramente financiero. La cooperación española, por ejemplo, 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 más en relación con su experiencia como donante y con sus conocimientos en materia de gestión de proyectos. Ello le permite a España mantener una posición más distanciada del proyecto sin perder visibilidad como donante. En todo caso, el protagonismo de España en el esquema triangular se ve incrementado en aquellos momentos más ligados a la toma de decisiones.

6) En lo que se refiere al desarrollo de capacidades, el carácter triangular de la iniciativa genera efectos más directos en la capacitación del socio oferente, derivados de la presencia de un donante tradicional con experiencia en gestión y administración de la cooperación: tanto Argentina como Chile habrían extraído aprendizajes útiles del trabajo compartido con España. No obstante, también el socio receptor resulta beneficiario de una capacitación que, si bien en la práctica acaba adoptando una forma bilateral Sur-Sur, pudiera no estar accesible de no producirse en el seno de un esquema triangular.

Recomendaciones para la cooperación española

Varias recomendaciones cabe derivar para la cooperación española:

1) Pese a formar parte del discurso de la cooperación española, son todavía muy limitadas las experiencias efectivas en materia de cooperación triangular. Es necesario avanzar, por tanto, en las tareas de sistematización, análisis y evaluación de las experiencias existentes, para favorecer el proceso de aprendizaje. Sin este tipo de ejercicios es difícil que se nutra una reflexión estratégica en este campo. Adicionalmente, se requerirían 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.

2) Resulta preciso disponer de una definición estratégica y operativa respecto a la cooperación triangular, que pueda inspirar a los gestores tanto sobre el terreno como en sede. Lo que requiere la elaboración de unas *guidelines* con ese contenido. Varios aspectos debieran contemplarse a tal efecto. Por un lado, es aconsejable que la cooperación española opte por una posición flexible, capaz de integrar 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. 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 la única vía a promover. Por otro lado, 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 etapas 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, de tal forma que se sepa en qué contextos la cooperación triangular puede ser de interés y en cuáles es, sin embargo, desaconsejable.

3) 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. Estos espacios deben servir para mejorar el conocimiento y nivel de reflexión disponible sobre esta modalidad a partir del intercambio y difusión de las experiencias registradas. Del mismo modo, debieran ayudar a fortalecer la capacidad propositiva de la cooperación española, a partir de las oportunidades detectadas por las OTC, y a fijar criterios que orienten la respuesta frente a eventuales propuestas que puedan recibirse por parte de otros países.

4) Es preciso definir el rol que España quiere desempeñar en los esquemas triangulares en los que participe, teniendo en cuenta varias consideraciones. Por una parte, los socios esperan de la cooperación española una aportación financiera que otorgue viabilidad -o ampliación del alcance- a estas acciones. Por otra parte, pueden realizarse también importantes aportaciones técnicas. En este sentido, los socios suelen demandar: 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; y iii) cierta supervisión del proceso, aprovechando su mayor trayectoria en la

incorporación de los principios de la agenda de la eficacia de la ayuda. Todo ello sin descartar la contribución técnica especializada que, en función de cada proyecto, pudiera realizar en el ámbito específico de intervención del que se trate.

5) Debiera ponerse 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 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 triangulares parecen incorporar en términos de circulación de la información y transparencia.

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 socio receptor. De ahí que el diseño de mecanismos que atiendan debidamente a las cuestiones operativas y que garanticen una comunicación fluida y equilibrada entre las tres partes resulte aquí de especial relevancia.

BIBLIOGRAFÍA

Alonso, J.A., Aguirre, P. y Santander, G. (2011). *La cooperación triangular española en América Latina: un análisis de dos experiencias de interés*. Fundación Carolina, Madrid. (en prensa).

Gómez Galán M., Ayllón, B. y Albarrán, M. (2011). *Reflexiones prácticas sobre cooperación triangular*. CIDEAL, Madrid.

PNUD (2009). *Enhancing South-South and Triangular Cooperation*. Special Unit for South-South Cooperation, New York.