



Agenda 2030, Iberoamérica y cooperación triangular: una alianza para el desarrollo

Carmen Castiella Ruiz de Velasco

Directora de Cooperación con América Latina y el Caribe de la AECID

carmen.castiella[@]aecid.es

Resumen

La Agenda 2030, Iberoamérica y la cooperación triangular (CT) integran un mismo círculo virtuoso de desarrollo. La cooperación española cuenta con una larga trayectoria y experiencia en CT, y ha acompañado la creación de entes rectores de cooperación en los países socios de América Latina y el Caribe, la elaboración y puesta en marcha de sus catálogos de capacidades, el establecimiento de fondos mixtos, el Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) o la intensa labor de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) en este ámbito. La CT es precursora de la Agenda 2030, al promover una cooperación horizontal y multidireccional en la que cada actor contribuye en la medida de sus capacidades, y supera los tradicionales esquemas Norte-Sur, en línea con el cambio de paradigma de la nueva agenda de desarrollo. En esta modalidad de cooperación, el trabajo en equipo y la generación de relaciones de confianza mutua, que trasciende al resultado concreto del proyecto, son clave. Por ello, desde la cooperación española, se defiende que en materia de CT es tan importante el proceso como el resultado.

Palabras clave

Agenda 2030; Iberoamérica; cooperación triangular; cooperación Sur-Sur.

Abstract

The 2030 Agenda, Ibero-America and triangular cooperation (TC) are part of the same virtuous circle of development. Spain's international cooperation for development has a long trajectory and experience in TC, and has accompanied the creation of cooperation governing institutions in partner countries in Latin America and the Caribbean, the making and launching of capacity catalogs, the establishment of mixed funds, the Ibero-American program for the strengthening of South-South Cooperation (PIFCSS) or the intense work of the Ibero-American General Secretariat (SEGIB) in this realm. The TC modality is a precursor of the 2030 Agenda, given it promotes a horizontal and multi-directional cooperation in which each actor contributes according to its capabilities, and goes beyond the traditional North-South schemes, in accordance with the paradigm change brought about by the new development agenda. Within this modality of cooperation, teamwork and the establishment of mutual trust relationships that prevail beyond the concrete result of each project are key. Thus, from the viewpoint of Spain's international cooperation for development, we defend that, in the realm of TC, both the process and the result are equally important.

Key Words

2030 Agenda; Ibero-America; triangular cooperation; South-South cooperation.

Carmen Castiella Ruiz de Velasco

Licenciada en Derecho Económico por la Universidad de Deusto, cuenta con un máster en Comunidades Europeas y Derechos Humanos por la Universidad Pontificia de Salamanca, un máster en International Business Law por el Instituto de Empresa y un diploma del Programa de Liderazgo para la Gestión Pública del IESE. Diplomática de carrera desde junio de 2000, ha estado destinada en las embajadas de España en Guatemala y en Francia, así como en la Representación Permanente ante Naciones Unidas. También ha ocupado puestos de distinta responsabilidad en la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores, en el Departamento de Política Internacional y Seguridad de Presidencia del Gobierno, y en la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) como jefa del Departamento de Cooperación con Centroamérica, México y el Caribe, y como directora de Cooperación con América Latina y el Caribe desde agosto de 2017.

La cooperación triangular: una modalidad inherente a la Agenda 2030 y a Iberoamérica

Hablar de la Agenda 2030 y de Iberoamérica lleva necesariamente, y de forma casi involuntaria, a hablar de la cooperación triangular (CT). Esta modalidad de cooperación es consustancial a la Agenda 2030, e inherente al espacio iberoamericano. Como ha señalado la directora de la AECID al hablar del papel de esta agencia y de la cooperación española frente a los retos de la Agenda 2030, la actual agenda de desarrollo sitúa la cooperación internacional como una política de anclaje para fortalecer a los países socios, creando las alianzas necesarias para que cada actor pueda contribuir desde sus fortalezas (Calvo, 2019). Por su lado, el espacio iberoamericano es un espacio de colaboración entre pares, en un plano de horizontalidad total, a semejanza de lo que ocurre en la CT. Pero, además, los países iberoamericanos fueron pioneros a la hora de desarrollar el carácter dual de receptores, y a la vez, donantes de cooperación, condición indispensable para participar en la CT y en la cooperación Sur-Sur (CSS). América Latina y el Caribe es una región firmemente comprometida con la Agenda 2030, y dispuesta a contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) por medio de la CSS y la CT como demuestra su trayectoria consolidada en el uso de ambas modalidades.

Muestra de esta relación a tres vértices son los comunicados especiales aprobados en la XXVI Cumbre Iberoamericana celebrada en La Antigua, Guatemala, en noviembre de 2018. En uno de ellos —relativo a los desafíos de la cooperación para el desarrollo sostenible desde la perspectiva de los países iberoamericanos—, se reivindica la Agenda 2030 como una ventana de oportunidad para repensar el sistema actual de la cooperación internacional, a partir de un enfoque inclusivo que tenga en cuenta los desafíos y las capacidades de todos los países. A su vez, se propone redefinir una nueva arquitectura de la cooperación y criterios multidimensionales e inclusivos para el acceso a la cooperación al desarrollo, que tomen en cuenta los particulares y complejos procesos de desarrollo de cada país. Otro de los comunicados especiales, de la II Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la cooperación Sur-Sur, reconoce la importante contribución de la CSS y la CT a la implementación efectiva de la Agenda 2030 y a la consecución de los ODS, manifiesta el compromiso de la comunidad iberoamericana con el fortalecimiento de la CSS y la CT —como ejemplo a nivel regional y global de desarrollo, horizontalidad y dinamismo—, y subraya la necesidad de establecer nuevas asociaciones y alianzas multiactor, que garanticen la contribución de cada uno de los actores de acuerdo a sus papeles, saberes y responsabilidades, bajo el compromiso de la Agenda 2030 de “no dejar a nadie atrás”.

El II Plan de Acción Cuatrienal de la Cooperación Iberoamericana 2019-2022 (PACCI), el equivalente al Plan Director de la Cooperación Española para el espacio iberoamericano, adoptado también en la Cumbre Iberoamericana de La Antigua, busca orientar la cooperación iberoamericana al cumplimiento de los ODS. Así, señala que su misión es contribuir al desarrollo sostenible de la región desde el diálogo político y la cooperación con acciones intergubernamentales y multiactor que fortalezcan las políticas públicas, y que promuevan el cumplimiento del Plan de Acción Mundial previsto en la Agenda 2030. Es decir, se reconoce que los ODS son el marco normativo y objetivo último al que deben dirigirse todos los esfuerzos de la cooperación iberoamericana. A la vez, el PACCI afirma que la CSS

y la CT forman parte de la identidad de esta cooperación, y han sido reconocidas como medios de implementación que contribuyen a la consecución de los ODS.

El estudio *Iberoamérica y los ODS* (Alonso, 2017: 36) destacaba tres rasgos de la cooperación iberoamericana especialmente apropiados por su implicación en la Agenda 2030: i) la naturaleza de la cooperación que promueve, basada en la horizontalidad, y que anticipa el tipo de cooperación sobre el que se funda la Agenda 2030; ii) su capacidad de articulación de múltiples niveles y actores sociales en línea con la dinámica de trabajo de la nueva agenda, y iii) el despliegue de su acción tanto en ámbitos técnicos como en el del diálogo y definición de políticas públicas, y en campos muy diversos. A la vez, señalaba las nuevas oportunidades que ofrece la CT para explorar sinergias y complementariedades entre los diferentes actores, fortalecer los niveles de apropiación y horizontalidad, y poner en marcha actividades de interés para las partes implicadas.

En definitiva, puede afirmarse que en Iberoamérica se ha conjugado una forma de entender el desarrollo y de cooperar en plena alineación con la Agenda 2030, cuya trayectoria en CSS y CT es más amplia que en el resto del mundo. Como reconoce la SEGIB en *Una década de cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2007-2017* (Rivero, 2018: 19), los informes de la CSS en Iberoamérica son la primera iniciativa regional de registro, sistematización, análisis y difusión de la CSS en la historia de la cooperación y, diez años después de su lanzamiento, se han convertido en la bitácora de la CSS y de la CT en Iberoamérica, y en un referente para gobiernos y responsables de cooperación de todo el mundo. Siendo la CSS y la CT herramientas idóneas para la consecución de los ODS, el círculo virtuoso Agenda 2030-Iberoamérica-CSS y CT, resulta evidente.

Un concepto en evolución

Pero ¿qué se entiende por cooperación triangular? ¿Es este un concepto cerrado o en constante construcción? ¿Existe una sola o múltiples fórmulas de CT? Como señalan Silvia López Cabana y Marisa Ramos en un estudio sobre la CT española con América Latina y el Caribe, en la actualidad no existe una definición que delimite exactamente lo que se considera CT. Estas autoras apuntan al diferente entendimiento de la CSS y de la CT por parte de los distintos países del Sur como uno de los principales obstáculos para acuñar una definición precisa (López y Ramos, 2019).

Ciertamente, los informes sobre CSS en Iberoamérica que elabora la SEGIB con apoyo de la AECID desde hace más de una década parten de una definición de la CT consensuada por los países iberoamericanos en 2013 y recogida en el *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014*. Según esta, la CT sería una “modalidad de cooperación Sur-Sur en la que participan un conjunto de actores que, pudiendo todos ellos realizar distintos tipos de aportes (técnicos, financieros u otros) se reparten el ejercicio de tres roles: el de los así denominados primer oferente y receptor (uno o varios países en desarrollo, en cada caso) y el de segundo oferente (país en desarrollo, país desarrollado, organismo regional o multilateral, o alguna asociación de ellos). El rasgo diferencial está determinado por el rol de principal responsable del fortalecimiento de capacidades” (SEGIB, 2014: 109). Sin embargo, y a la luz de la evolución práctica de la CT, esta definición parece superada tanto en lo que supone concebir la CT como una mera modalidad de la CSS, como en la asignación de roles concretos como oferentes y receptor. La CT ha ido ganando peso y autonomía respecto de la CSS, y difícilmente se ajusta ya a una concepción unidireccional de cooperación, que va del oferente al receptor.

Por ello, otras definiciones, como la que asume la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID), parecen adaptarse mejor al nuevo paradigma que promueve la Agenda 2030

al concebir la CT como modelo de colaboración al sistema de cooperación internacional para el desarrollo, en el cual dos o más países o un organismo multilateral aúnan esfuerzos para compartir experiencias, conocimientos y recursos, de acuerdo con sus ventajas comparativas, en beneficio de un tercer país o grupo de países¹.

En su estudio sobre la CT española con América Latina y el Caribe, Ramos y López realizan un ejercicio que resulta de utilidad para aproximarse a lo que puede entenderse como CT, que consiste en señalar aquello que no es (López y Ramos, 2019). Así, apuntan que la CT no es:

- Un proyecto bilateral que incorpora, en algún momento del proceso, capacidades técnicas de otro país.
- Un mero apoyo de un país desarrollado u organismo internacional de la CSS.
- Un proceso de formación o capacitación en el que los ponentes o transferentes sean consultores cuya nacionalidad es de un tercer país.
- Un apoyo financiero de un tercer actor a la CSS.
- Un proyecto regional apoyado por un único socio.
- Un proyecto bilateral de España en el que existe un aporte puntual de un país del Sur.

En la práctica se percibe una triple evolución en la concepción de la CT: por un lado, numérica, al pasar de un planteamiento inicial de tres actores a operaciones en las que puede haber más. Por el otro, se asume plenamente que no tiene por qué tratarse siempre de actores gubernamentales, si bien las actuaciones con organizaciones no gubernamentales de desarrollo, universidades o el sector privado son todavía escasas. También se han ido ampliando los sectores de intervención, aunque en ese sentido queda camino por recorrer. En *Una década de cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2007-2017* la secretaria general iberoamericana, Rebeca Grynspan, apunta algunos desafíos y oportunidades de mejora de la CSS: ampliar su capacidad de articulación con actores que no han sido suficientemente incorporados como los gobiernos locales y las ciudades, la sociedad civil y las universidades; reflejar mejor objetivos transversales como el enfoque de género, o el fortalecimiento de las capacidades y la mejora de las condiciones de vida de grupos con derechos vulnerables —como las poblaciones indígenas, los afrodescendientes o las personas con discapacidad, sensiblemente subrepresentados en las acciones de CSS—; generar formas comunes de registro y cuantificación de la CSS en un escenario global caracterizado por la diversidad, o utilizar la experiencia iberoamericana de articulación regional como base para apoyar a otras regiones en sus propios procesos de generación de información y sistematización de las experiencias o para elaborar conjuntamente informes, ya sean regionales, sectoriales o un informe global de CSS (Rivero, 2018: 11).

Pero la principal evolución en la concepción de la CT es la que se está produciendo en la asignación de roles entre los actores, particularmente, en los de primer y segundo oferente, y en la dinámica entre todos los participantes. Desde la cooperación española se entiende que los proyectos de CSS o CT deben tener como eje central al beneficiario. Es esencial que partan de una demanda para asegurar el respeto de los principios de la Declaración de París de 2005 y, en especial, de los de alineamiento y apropiación. Además, los aportes de los distintos oferentes deben equivaler, al menos, a la suma de estos, es decir, que uno más uno resulte como mínimo en dos y, a ser posible, suponga más de dos, de forma que el trabajo de cooperación horizontal que implica la CT tenga un valor añadido más allá de la mera suma de las aportaciones de uno y otro. En este esquema ya no caben roles fijos, sino una geometría variable en función de los aportes que realicen, y del liderazgo que también puede ser compartido. Ello requerirá, evidentemente, aclarar de antemano el papel de cada cual, pero las combinaciones serán múltiples.

¹ Disponible en: <https://www.agci.cl/que-es-la-cooperacion/triangular>.

Marco normativo de la cooperación triangular española

López y Ramos, en su estudio sobre la CT española con América Latina y el Caribe, señalan que, a pesar de la larga trayectoria de España en CT, el andamiaje normativo en el que se apoya se ha construido a partir de planteamientos genéricos recogidos en los sucesivos planes directores (PD), de referencias concretas en los “Marcos de Asociación”² firmados con los países de América Latina, y, sobre todo, en los acuerdos formales firmados con este fin con ciertos países de esa región (López y Ramos, 2019).

La CT se menciona por primera vez en el II Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008), que se limita a señalar el objetivo de incrementar de manera sustancial la CT con donantes emergentes como socios. Desde entonces esta modalidad ha sido recogida en todos los planes directores subsiguientes de manera más o menos sucinta. El III Plan Director (2009-2012) le dedica una mayor atención a partir de una definición de la CT como modalidad en la que un país donante dirige sus ayudas a un país socio por medio de un tercer país socio —país en desarrollo— que actúa como líder en la canalización de los recursos de varios países donantes. Además, reconoce la oportunidad que ofrece la CT para aprovechar la capacidad instalada en algunos de los países socios tradicionales de la cooperación española para ejercer como países donantes en atención a su alta potencialidad de realizar una cooperación más eficaz y con mayores ventajas comparativas en la región o continente. El V Plan Director de la Cooperación Española (2018-2021) hace una referencia mucho más sucinta y genérica a la CT, si bien apunta que esta es el instrumento más adecuado y adaptado para la consecución de los ODS:

La cooperación Sur-Sur y triangular responde a la perfección a la filosofía de los ODS. Se ha empleado en ALC, fundamentalmente en el espacio iberoamericano, a través del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, en el que España cuenta con amplia trayectoria en cooperación técnica. Se desea ahora continuar su expansión a África, para compartir experiencias y generar sinergias en campos como las migraciones, género, empleo, lucha contra el cambio climático, agua y modernización de la administración. Este ámbito de colaboración permitirá nuevos campos de trabajo especialmente con los países de renta media.

En paralelo, la AECID ha promovido la firma de memorandos de entendimiento sobre CT con Argentina (2009), Brasil (2011), Chile (2009), Ecuador (2014), El Salvador (2011), México (2014), Perú (2015) y Uruguay (2011). En el caso de Costa Rica, la XI Comisión Mixta Hispano-Costarricense, celebrada en 2015, incorporó como nuevo instrumento la CT junto a otros como las alianzas público-privadas para el desarrollo o la cooperación reembolsable. Por otro lado, los acuerdos de nueva generación suscritos con Brasil (2015), Chile (2014), Panamá (2015) y Uruguay (2015) también mencionan la CT para la realización de acciones conjuntas en beneficio de terceros países de igual o menor desarrollo relativo.

² Los “Marcos de Asociación” son instrumentos de planificación estratégica geográfica, en funcionamiento desde 2010 (antes denominados: Documentos de Estrategia País y Planes de Actuación Especial de la Cooperación Española). Funcionan como una estrategia compartida con el país socio hacia objetivos y visiones comunes de desarrollo humano y lucha contra la pobreza. Tienen el propósito de impulsar una mayor apropiación, alineamiento y armonización de las intervenciones de la cooperación española en cada país, promoviendo una mayor coordinación con otros donantes para ser colectivamente más eficaces, y facilitando el liderazgo del país socio en su propio proceso de desarrollo. Definición tomada del glosario del portal: “La Realidad de la Ayuda” (<http://www.realidadayuda.org/>).

La experiencia de la cooperación española en cooperación triangular³

En los más de treinta años de trabajo de la AECID, la práctica española de la CT ha experimentado una evolución muy evidente. Las primeras experiencias —que más tarde permitirían el desarrollo de esta modalidad de cooperación— fueron actuaciones básicamente de cooperación técnica, a partir de las cuales se atendió la demanda de los países socios de la región para contribuir a la creación o al fortalecimiento de sus instituciones rectoras o gestoras de cooperación internacional.

La primera iniciativa fue con Uruguay, por medio del apoyo que la AECID prestó desde 2008 al Departamento de Cooperación Internacional —una pequeña unidad que existía dentro de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)—, integrado en la Presidencia de la República del Uruguay, que debía crear el Instituto Uruguayo de Cooperación Internacional (IUCI), como ente encargado de coordinar las políticas de cooperación y articularlas de manera efectiva para conformar una política de Estado estratégica para el desarrollo. España acompañó este proceso de reforma institucional con estas cuatro líneas principales de trabajo: i) fortalecimiento de las capacidades técnicas del equipo responsable del seguimiento y la evaluación de proyectos; ii) definición de la estructura en los ámbitos organizacional, legal y de procedimientos del IUCI; iii) difusión de la información generada por la cooperación internacional, y iv) fortalecimiento de las capacidades de acción internacional mediante la cooperación horizontal.

Las actuaciones más destacadas realizadas entre 2008 y 2011 para la puesta en marcha y consolidación del IUCI, cuyo nombre cambió posteriormente al actual de Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) fueron las siguientes: sistematización y desarrollo del conocimiento; profesionalización de los recursos humanos; mejora de infraestructura y sistemas de información; desarrollo de mecanismos de coordinación de políticas y construcción del sistema nacional de cooperación internacional; desarrollo de nuevas formas de cooperación, y el logro de una institucionalidad y un marco legal adecuados. El objetivo final del apoyo de la AECID fue contribuir a mejorar el impacto de los flujos de cooperación internacional en el desarrollo del país, alineados con las políticas priorizadas por parte del gobierno nacional y de los gobiernos departamentales. De esta manera, se articuló el trabajo en torno a la estructura que definieron las autoridades uruguayas, para conformar una red de actores de cooperación coordinados por el actor central, como estructura embrionaria de lo que hoy es el sistema nacional de cooperación uruguayo.

Merece señalarse el carácter multiplicador de este apoyo, puesto que una de las líneas de CT que desarrollaron posteriormente la AECID y la AUCI ha consistido en el fortalecimiento de entes rectores de cooperación latinoamericanos, concretamente en Panamá y en la República Dominicana, mediante talleres de intercambio de experiencias en aspectos como la gestión administrativa, las herramientas de información o el fortalecimiento de los sistemas nacionales de cooperación.

En el caso de El Salvador, el Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo (VMCD) ha contado desde su creación en 2009 con el apoyo político, técnico y financiero de la AECID para el desarrollo de sus capacidades institucionales de rectoría, interlocución y coordinación de la cooperación para el desarrollo, como se ha reflejado en las sucesivas comisiones mixtas y marcos de asociación entre España y El Salvador. Además, a fin de reforzar la posición de El Salvador como agente activo de la CSS, en 2011 se suscribió un memorándum de entendimiento para establecer el programa de CT España-El Salvador como herramienta para apoyar iniciativas y fomentar una cooperación más amplia y efec-

³ Toda la información sobre los proyectos de CT expuestos en este apartado corresponde a los documentos de formulación e informes de seguimiento de dichos proyectos.

tiva entre los países de la región. El objetivo era adquirir, transferir, y compartir conocimientos y experiencias en beneficio mutuo que contribuyan a su desarrollo económico y social. En ese marco, el apoyo de la AECID al fortalecimiento del VMCD se ha concretado con el Fondo de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo en cuatro líneas de trabajo que contemplan, de manera específica y destacada, el impulso y fortalecimiento de capacidades del VMCD:

- Apoyo a la implementación de la agenda de eficacia en El Salvador.
- Fortalecimiento de la CSS de El Salvador con terceros países como oferente: programa de CT El Salvador-España.
- Proyectos de CT con El Salvador como país receptor.
- Apoyo a El Salvador como Secretaría Ejecutiva y sede de la Unidad Técnica del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) en el periodo 2015-2018.

Finalmente, es necesario destacar que el apoyo de la AECID para el fortalecimiento del VMCD y el desarrollo de proyectos de CSS y CT ha estado acompañado de un importante esfuerzo de gestión del conocimiento mediante ejercicios conjuntos de sistematización.

En 2010 —incluso antes de la aprobación de la Ley Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, y de la creación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID)—, por medio del Fondo Mixto España-México, se apoyó la elaboración del Manual para la CT entre México y España. El objetivo de esta iniciativa era fortalecer las acciones de CT impulsadas por España y México hacia terceros países, para llevarlas a cabo dentro de un marco estratégico y metodológico establecido y consensuado, que sirviese de referencia a ambos países para sus respectivas políticas de cooperación. Dicho proyecto se llevó a cabo mediante un trabajo de consultoría con participación de personal experto español y mexicano. De él salieron dos documentos:

- La elaboración de un mapa de las experiencias previas de ambos países, junto con una propuesta teórica sobre la CT y una síntesis de las experiencias que las partes consideran como buenas prácticas en esta materia.
- El estudio de dichas experiencias para generar una metodología de CT que contenga la visión estratégica de la cooperación de ambos países, así como de un manual operativo y un manual de gestión.

Durante el periodo 2009-2011 la AECID apoyó al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de Panamá, que entonces era el ente coordinador de la cooperación internacional en ese país, para la elaboración de un catálogo de capacidades de cooperación. Además, en el momento del traslado de competencias en materia de cooperación reembolsable y multilateral del MEF al Ministerio de Relaciones Exteriores de 2011 a 2013, la AECID acompañó este proceso con asistencias técnicas de alto nivel. Uno de los resultados de este proceso fue la creación del Viceministerio de Asuntos Multilaterales y Cooperación, y de la Dirección de Cooperación Internacional (inserta en el Ministerio de Relaciones Exteriores), así como la construcción de una agenda panameña de cooperación. Fruto de esos esfuerzos, en 2017, Panamá presentó su Plan Nacional de Cooperación Internacional “Panamá Cooperación 2030”, que en 2019 se encuentra en su fase inicial de implementación, y se enfrenta a importantes retos como el fortalecimiento del sistema nacional de cooperación, la gestión de una plataforma de información y la creación de instrumentos para la financiación de la cooperación y la gestión del conocimiento, en los que Panamá podrá seguir contando con el acompañamiento de la AECID.

La experiencia de apoyo a la República Dominicana es similar a la de Panamá. La cooperación española comenzó en 2013 contribuyendo al fortalecimiento de capacidades del Viceministerio de Cooperación Internacional, integrado en el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, como organismo

rector de la cooperación internacional. A lo largo de tres fases, de 2014 a 2019, se han estado acompañando los esfuerzos desde el Ministerio para llevar a cabo una gestión más eficiente de los fondos de cooperación que recibe el país, al tiempo que se va preparando a la Administración Pública dominicana para prestar apoyos a otros países en aquellas áreas en las que la República Dominicana ha logrado notables avances. Para ello, se ha trabajado en cuatro ámbitos principales:

- Elaboración de la política de cooperación internacional de la República Dominicana.
- Creación de las normas técnicas para la gestión del catálogo de oferta y demanda de cooperación.
- Organización del Viceministerio para responder a las demandas de la Administración Pública dominicana y a los esquemas de CSS y CT.
- Creación de un sistema de gestión de información sobre la oferta y la demanda.

Así, la República Dominicana, pese a no haber avanzado todavía en la creación de una agencia de cooperación o un fondo mixto, ha dado pasos decididos para responder a las demandas de sus propias instituciones y de las de otros países con base en experiencias concretas. En estos años, de la mano de la cooperación española, ha ejecutado seis programas de CT en los que ha ejercido el papel de receptor en áreas como el fomento de micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) (con El Salvador), neutralidad de carbono (con Costa Rica), mejora de la calidad en la atención en salud y seguridad de los pacientes (con Costa Rica), gestión de información del Tribunal Superior Electoral (con México), mejora de la institucionalización de la cooperación internacional (con Uruguay), y ordenamiento territorial (con Chile y España). En 2019 ha ido un paso más allá, y está ejerciendo por primera vez como donante de un programa de cooperación con El Salvador y Costa Rica en la promoción de compras públicas a mipymes.

Si la primera etapa en la promoción de la CT en América Latina y el Caribe fue apoyar la creación o el fortalecimiento de las instituciones rectoras o gestoras de cooperación internacional en sus países, el paso inmediatamente posterior fue la identificación y generación de catálogos de capacidades para trasladar o compartir con otros países de la región, como se ha visto en el caso de Panamá. Se trata de actuaciones que, vistas en perspectiva, cabría calificar de apoyo a la CSS porque, una vez se había contribuido a la creación de una unidad de cooperación en un determinado país, y ayudado a la identificación y elaboración de un catálogo de capacidades propias, se pasaba a financiar la puesta en marcha de ese catálogo. Así, la agencia se limitaba a financiar los proyectos de cooperación que un país de América Latina y el Caribe estaba en condiciones de desarrollar en otro país de la región. Eran, por lo tanto, operaciones de CT tal y como se concebía esta en un principio, es decir, como una variante de la CSS, en la que el donante del Norte, en este caso la AECID, se limitaba prácticamente a ser un financiador silencioso de CSS.

Este fue también el recorrido que se hizo con Costa Rica, con el objetivo último de fortalecer el país como oferente de cooperación técnica, así como de promover y consolidar su CSS y CT con los países de la región. Una peculiaridad en el caso costarricense fue el desarrollo de tres catálogos en lugar de uno solo: uno general y dos específicos, de oferta técnica, como base para la convocatoria anual de proyectos de cooperación. De los catálogos específicos, el primero versa sobre población y desarrollo y, el segundo, sobre medio ambiente y cambio climático. Este último —que cuenta con un catálogo complementario de oferta española en materia de medio ambiente y cambio climático— se elaboró con apoyo de la AECID. Dicho catálogo busca poner en valor el recorrido y la experiencia de Costa Rica en medio ambiente y cambio climático, y apoyar la gestión de este conocimiento, a la vez que facilita la cooperación entre Costa Rica y los países de la región. El catálogo fue resultado de un proceso interno en el que participaron varias instituciones costarricenses con el fin de identificar y sistematizar las mejores prácticas desarrolladas en el país, para tomarse como oferta de CSS. Consta de 15 buenas prácticas que

se detallan para que, aquellos países que lo consideren oportuno, puedan solicitar asistencia técnica para conocerlas y replicarlas. En el marco de este proyecto se han financiado diez iniciativas en otros tantos países.

Los temas desarrollados en estos catálogos (medio ambiente y cambio climático, educación, salud, justicia, bienestar social, e innovación y competitividad) sirven de insumo para que los países invitados a participar en la convocatoria conozcan las fortalezas de Costa Rica y puedan presentar proyectos en esas áreas. Cada año, Costa Rica abre una convocatoria para recibir proyectos de países de América Latina y el Caribe. La Cancillería de Costa Rica divulga por medio de sus embajadas los catálogos de oferta técnica y facilita un formato para que los solicitantes potenciales puedan concretar sus propuestas. Estas deben contar con el aval de las instituciones a cargo de la cooperación en el país solicitante. No obstante, también es posible que instituciones costarricenses presenten iniciativas, si bien estas acciones no pueden superar el 10% del total destinado a la financiación de proyectos.

La AECID acompaña a Costa Rica en su valoración, así como en su formulación y su desarrollo. Para ese fin, se cuenta con un equipo técnico bipartito —que conforman la Cancillería de Costa Rica, instituciones del gobierno y la AECID— que dispone de un reglamento operativo y un formulario específico para el apoyo a la identificación, formulación y seguimiento de las propuestas que se puedan originar a partir de los catálogos de oferta. Asimismo, se cuenta con el apoyo de instituciones españolas que complementan el traslado de conocimiento que brinda Costa Rica. A la vez, la AECID apoya acciones para que el país pueda fortalecer sus capacidades en materia de gestión de la CSS y la CT.

En las tres primeras fases del programa de CT con Costa Rica, de 2010 a 2017, se aprobaron un total de 43 proyectos entre los que cabe destacar: el “Programa Bandera Azul Ecológica”, para elaborar un programa de playas sostenibles en todo el país, desarrollado tanto en Honduras como en Uruguay; el fortalecimiento de las capacidades institucionales en la gestión integral de residuos sólidos en El Salvador; la mitigación de daños provocados por fenómenos naturales en Paraguay, o la elaboración de una guía de buenas prácticas ambientales en materia de eficiencia energética para hoteles y restaurantes de Perú.

En la fase posterior (2020-2021), se dará continuidad al trabajo desarrollado, pero también se reforzará la financiación paritaria de los proyectos aprobados y, sobre todo, la plena incorporación de España en todas las etapas del proyecto. Si bien la participación de la AECID en el comité y en el equipo técnico bipartito, y de sus oficinas técnicas de cooperación en los países socios en los que se desarrollan los proyectos, hace que no pueda reducirse el papel de la agencia al de un mero financiador silencioso, se aspira a que su programa de CT con Costa Rica evolucione hacia una mayor horizontalidad en la financiación, formulación y ejecución de los proyectos.

Este planteamiento de apoyo a la creación de entes rectores de cooperación y a la elaboración y puesta en marcha de catálogos de capacidades tuvo, sin duda, mucho sentido y gran mérito en su momento, y contribuyó a dotar a los países socios en América Latina y el Caribe de las capacidades para cumplir con su voluntad de desarrollar CSS y CT. Se trata, sin embargo, de un enfoque de la CT hoy pretérito, tanto por la propia evolución de la región en esta modalidad, como por responder a un esquema de cooperación Norte-Sur previo a la Agenda 2030. De hecho, desde estas primeras experiencias, la AECID avanzó hacia esquemas más sofisticados como los fondos mixtos que se tienen con México, ya mencionados, o con Chile.

El Fondo Mixto de Cooperación hispano-chileno funciona desde 2009, con dos modalidades de trabajo:

- Proyectos bilaterales, entre los que destaca el fortalecimiento institucional de la AGCID, el apoyo al sistema de cuidados, o el acompañamiento en la elaboración de la estrategia país sobre empresas y derechos humanos.
- Proyectos triangulares, dedicados a la realización de proyectos conjuntos en favor de terceros países de la región de América Latina y el Caribe.

En sus inicios, el fondo se conformó con el aporte de la AECID y la AGCID con un 70% y un 30%, respectivamente. La segunda fase —para el periodo 2016-2019— se constituyó con aportaciones de fondos paritarias con las que se prevé financiar proyectos de CT en terceros países, pero también acciones bilaterales en Chile en los ámbitos descritos en el memorando de entendimiento: i) preservación y consecución de bienes públicos globales y regionales, ii) reducción de la pobreza y la desigualdad, y iii) iniciativas de cooperación descentralizada chilena.

Durante la ejecución de la primera fase del Fondo Mixto (2010-2015), una buena parte de las acciones se dirigieron al fortalecimiento de las capacidades de la AGCI (modelo de gestión, definición del marco estratégico, capacitación, etc.), para contribuir a su consolidación como actor significativo en el ámbito de la cooperación en América Latina y el Caribe. En 2019, se puede afirmar que la AGCI ha consolidado su papel como institución que implementa, realiza y ejecuta cooperación internacional para el desarrollo con países de menor desarrollo relativo, capaz de crear mecanismos para su financiación (como los fondos conjuntos de cooperación con México, España o Francia, o el Fondo Chile Contra el Hambre y la Pobreza). Además, ha sido acreditada como agencia ejecutora del Fondo de Adaptación al Cambio Climático.

Desde 2008, España y Chile han desarrollado ocho proyectos de CT centrados en el fortalecimiento institucional en los más variados sectores: del fortalecimiento del sector público al servicio de la ciudadanía en Paraguay; o de las capacidades de la red de servicios de sangre de Bolivia, a la prevención, tratamiento y resiliencia ante terremotos y tsunamis con la Comunidad del Caribe (Caricom), pasando por la prevención, tratamiento y rehabilitación del consumo de drogas en El Salvador, el apoyo al Plan de Desarrollo Regional de la República Dominicana, la incorporación al mercado de los/las recicladores/as del Cono Sur, o el logro de una buena convivencia vecinal en el barrio de San Francisco en Asunción, Paraguay. La experiencia que acumulan España y Chile en la gestión de proyectos de CT hace propicia la identificación de líneas de trabajo prioritarias en aquellos sectores en los que las cooperaciones chilena y española hayan demostrado su valor añadido, a fin de perfilarlas como señas de identidad de la CT hispano-chilena. Es un ejercicio que se ha iniciado con Chile y que supone un paso más en la búsqueda de la eficacia y la eficiencia de la CT.

Junto a los proyectos de CT que se han desarrollado con los países socios de América Latina y el Caribe, la AECID también ha participado en actuaciones de CT con organismos internacionales. Un ejemplo paradigmático es el “Programa de Apoyo a la Iniciativa Regional América Latina y el Caribe libre de trabajo infantil - Cooperación Sur-Sur interregional para mejorar la respuesta nacional (PAIR VI)”, programa de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que financia la AECID y tiene un componente importante de CSS y CT entre países de América Latina y el Caribe, del que se prevé su expansión a África. Como señala la nota conceptual de este proyecto, América Latina y el Caribe ha logrado una importante reducción en la incidencia del trabajo infantil. Desde 2014, con la creación de la “Iniciativa Regional América Latina y el Caribe Libre de Trabajo Infantil” (IR), 30 países junto con organizaciones de empleadores y de trabajadores han articulado sus esfuerzos en una plataforma de cooperación intergubernamental que ha contribuido a

mantener la tendencia decreciente del indicador del trabajo infantil y adolescente, especialmente del trabajo infantil peligroso, y a diseñar una respuesta alineada con los principios de la Agenda 2030, en particular con la meta 8.7.⁴

Entre 2014 y 2017, la AECID apoyó el diseño y la puesta en marcha de la IR como una estrategia de intervención innovadora para acelerar la erradicación del trabajo infantil, poniendo en valor la experiencia y el conocimiento acumulados de los países e interlocutores sociales, y promoviendo la apropiación y el alineamiento de políticas. Esta Iniciativa puede, en consecuencia, considerarse en sí misma un ejercicio de CSS y CT. De acuerdo con los resultados de la evaluación realizada a los proyectos de apoyo a la IR en su fase I (2014-2017), la plataforma regional ha logrado, por un lado, consolidarse como referente para enfrentar y erradicar el trabajo infantil —alineada con las agendas nacionales, regionales y mundiales— y, por otro, incluir el “Modelo de Identificación del Riesgo de Trabajo Infantil” (MIRTI), diseñado en el marco de la IR, como una herramienta para proveer a los gobiernos de información actualizada y confiable que les permita fortalecer la acción mediante diferentes políticas públicas a escala nacional y subnacional. En el marco de la celebración del centenario de la OIT en junio de 2019, la IR recibió el premio de la OIT a la Innovación 2019, en reconocimiento a las propuestas y enfoques novedosos que la iniciativa ha puesto en marcha para contribuir a la aceleración de la erradicación del trabajo infantil, en particular en países calificados de renta media.

Durante la fase II de la IR se continuará trabajando con CSS y CT, con el objetivo de mejorar la eficacia de la intervención por medio de la gestión del conocimiento generado de manera conjunta y el intercambio de experiencias, con la participación de diversos socios para el desarrollo, todo ello a partir del diálogo tripartito que caracteriza a la OIT. Al mismo tiempo, la fase II pretende compartir esta experiencia regional exitosa con otras regiones del mundo para contribuir al logro de la meta 8.7 de los ODS. Concretamente, y en consonancia con las prioridades geográficas de la AECID, se aspira a realizar un primer esfuerzo en su expansión hacia el grupo de países de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (Cedeao).

En este sentido, se busca combinar tres aspectos significativos: en primer lugar, los logros alcanzados en América Latina y el Caribe en la reducción sostenida del trabajo infantil por medio de políticas gubernamentales; en segundo lugar, las prioridades de la cooperación española, tanto el cumplimiento de los ODS —en particular el 8, incluida la erradicación del trabajo infantil— como la expansión de la CSS y CT en África y su fortalecimiento en América Latina y el Caribe, y en tercer lugar, la reducción de las cifras de trabajo infantil en África, que hacen necesario el impulso de nuevas acciones que fortalezcan la respuesta institucional pública. Se persiguen dos resultados:

- Continuar fortaleciendo la intervención en países de América Latina y el Caribe para hacer sostenible la plataforma regional, principalmente con asistencia técnica especializada.
- Promover un intercambio de CSS con África, aprovechando las soluciones probadas en el marco de los países de América Latina y el Caribe, para adaptar y transferir conocimientos, herramientas, metodologías y prácticas que contribuyan a superar los desafíos que plantea el trabajo infantil en África, desde un enfoque basado en el fortalecimiento de las políticas y de la institucionalidad pública, y en las alianzas entre países.

⁴ Meta 8.7.: Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas modernas de esclavitud y la trata de seres humanos y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, a más tardar en 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas.

Dada la complejidad y diversidad del continente africano, para esta intervención se priorizará la actuación en países pertenecientes a la Cedeao, socio estratégico de la AECID con el que se trabaja la cooperación regional y el enfoque de integración, aspectos priorizados también en la estrategia de implementación de la IR. Además, la OIT ha impulsado planes de acción regional contra el trabajo infantil en países miembros de la Cedeao, por ser una zona prioritaria debido a las altas tasas de trabajo infantil que registra. Pero, sin duda, el principal impulso y fundamental compromiso de la cooperación española con la CSS y la CT se ha plasmado en el apoyo que presta tanto al PIFCSS, como a la extraordinaria línea de trabajo de la SEGIB en materia de CSS y CT.

El PIFCSS tiene su origen en un mandato del programa de acción de la XVII Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile en 2007. Su aprobación se efectuó en el marco de la XVIII Cumbre en San Salvador en 2008. El programa cuenta con 20 países adheridos, y su máximo órgano de gobernanza es el Consejo Intergubernamental conformado por los responsables de cooperación de estos. Tiene como misión fortalecer la CSS y la CT en el marco iberoamericano, promoviendo sus valores y principios, para que contribuyan eficazmente al desarrollo sostenible. Su visión es ser referente en el fortalecimiento de la gestión de la CSS y la CT para los actores del desarrollo en Iberoamérica (PIFCSS, 2015: 14).

Las líneas de acción del programa son la formación, la capacitación y el intercambio estructurado de experiencias sobre CSS y CT; el apoyo en el registro, análisis, sistematización y generación de conocimiento; el desarrollo continuo de metodologías, instrumentos y documentos estratégicos; las relaciones y diálogo estratégicos con otros actores y regiones, y el fortalecimiento del marco de funcionamiento del programa. Con carácter transversal, busca establecer sinergias con otros programas iberoamericanos y visibilizar el PIFCSS, así como la CSS y la CT iberoamericanas, e incorporar la perspectiva de género (PIFCSS, 2015: 15-19).

Entre sus principales logros destacan: el fortalecimiento de las capacidades de las instancias rectoras de la CSS; la implementación junto con la SEGIB del Sistema Integrado de Datos de Iberoamérica sobre Cooperación Sur-Sur y Triangular (SIDICSS), que hace de la región iberoamericana la única que ha logrado un grado de sistematización de datos tan elevado; el programa de intercambio de experiencias; el Registro de Expertos de Cooperación Sur-Sur y Triangular (RECSS); el apoyo a la elaboración y difusión internacional de los informes de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, que publica la SEGIB; la gestión del conocimiento en CSS por medio de la implementación de un “Diplomado en cooperación internacional con énfasis en cooperación Sur-Sur”, o el glosario iberoamericano de términos comúnmente utilizados en la gestión de la CSS.

España fue miembro fundador del PIFCSS y —además de contribuir a su financiación con su cuota al presupuesto ordinario de la SEGIB, del que un porcentaje fijo se destina al PIFCSS (12% hasta 2018, y 9% desde entonces)— ha venido realizando contribuciones extraordinarias a este programa para asegurar su viabilidad. Además, ha acogido sus talleres y reuniones en los Centros de Formación de la cooperación española en América Latina y el Caribe. Pero más allá de los proyectos concretos de CT y de apoyo a la CSS que desarrolla la AECID, España ha hecho una decidida apuesta por asegurar la máxima visibilidad de los esfuerzos y avances que, en este ámbito, se vienen realizando en el espacio iberoamericano. Se trata de una visibilidad que supone no solo un ejercicio de rendición de cuentas, sino también una oferta de colaboración al mundo. A este respecto, cabe recordar las palabras del presidente de Argentina, Mauricio Macri, en la inauguración de la II Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la cooperación Sur-Sur y Triangular del PABA +40⁵ celebrada en Buenos Aires en

⁵ Plan de Acción de Buenos Aires.

marzo de 2019, en la que apuntó que la CSS y la CT son la manera que tiene la cooperación iberoamericana de mostrar al mundo aquello que puede aportar.

Rebeca Grynspan ha destacado que la plataforma de cooperación desarrollada y la acumulación de instrumentos y proyectos de CSS y CT en Iberoamérica es de una extensión y riqueza sin parangón en cualquier otra región del mundo, y se ha descrito como “el secreto mejor guardado de la cooperación iberoamericana” (Rivero, 2018: 7). La apuesta española por visibilizar esta riqueza se ha concretado en el apoyo de la AECID al riguroso ejercicio de recopilación de la SEGIB de todas las actuaciones de CSS y CT en Iberoamérica, que recogen los informes anuales de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica. Estos informes, que empezaron a publicarse en 2007 y a cuya elaboración se sumó el PIFCSS a partir de 2010, son el principal referente mundial en materia de CSS y CT. El SIDICSS funciona como herramienta fundamental para el procesamiento y el tratamiento de los datos en su elaboración. De esta forma, la SEGIB puede hacer un seguimiento continuo del registro de datos en diálogo permanente con los países para su posterior consolidación y validación, lo que implica un apoyo para ellos. Validados los datos, tiene lugar el procesamiento de la información y el análisis para la redacción del informe anual, que ronda las doscientas páginas, junto al resumen ejecutivo y otros materiales complementarios como las fichas país y el contenido para la página web del informe. Este se traduce al portugués —como lengua iberoamericana— y al inglés, para asegurar su máxima difusión en otras regiones del mundo. La AECID también contribuye a la creación del marco conceptual y metodológico de la CSS y la CT, y al desarrollo de una metodología que identifique la contribución de la CSS a los ODS.

A estos informes, se sumó en 2018 la obra *Una década de cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2007-2017*, que también contó con el apoyo de la AECID. Como señala Grynspan, esta publicación condensa la historia de más de 7.000 proyectos e iniciativas de CSS, que representan incontables horas de trabajo, de intercambio de experiencias y diseño de soluciones adaptadas a los desafíos de cada uno de los países, bajo la premisa de que no hay país tan rico que no pueda aprender ni país tan pobre que no pueda enseñar. En la introducción, se apunta a la combinación virtuosa de cuatro pilares que explican la intensificación de estas modalidades en Iberoamérica desde 2008: i) la voluntad política de los países iberoamericanos de desarrollar la CSS —que apuesta por la generación de capacidades nacionales y el fortalecimiento de sus instrumentos e instituciones de cooperación al desarrollo—; ii) la conformación de un espacio de diálogo político regional permanente —con una agenda de CSS y CT sustantiva—; iii) la publicación de los informes de la CSS en Iberoamérica —con el consiguiente proceso colectivo de registro, sistematización de información y generación de conocimiento, y el impulso y financiamiento del PIFCSS—, y iv) los resultados tangibles generados durante décadas en la región, en términos de mejora de las políticas públicas, fortalecimiento de las instituciones e impacto sobre la calidad de vida de la ciudadanía. Estos resultados hacen que los países iberoamericanos vean a la CSS como una valiosa herramienta para avanzar hacia el desarrollo sostenible (Rivero, 2018: 7).

Por último, en el marco de la colaboración con la SEGIB, se han generado sinergias con otros organismos regionales y globales para el análisis de la CSS y su contribución a los ODS. Así, se han financiado misiones de trabajo de la SEGIB para facilitar su acompañamiento y asesoramiento técnico en la segunda edición de la facilidad de la Comisión Europea “Adelante” para la CT en América Latina, o su asistencia técnica al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD-África, que ha sido decisiva para la elaboración de un informe de CSS de la región.

La alianza estratégica de la AECID con el PIFCSS y con la SEGIB confirma lo que apunta Bruno Ayllón al señalar que el compromiso de la cooperación española con la CSS y la CT no se restringe a la realización de proyectos. El autor subraya que es en el diálogo político, y en el apoyo financiero y técnico al debate sobre la CT en sus múltiples dimensiones (metodología, gestión operativa, evaluación, finan-

ciación, etc.) donde el soporte de la cooperación española adquiere un papel de inductora de consensos, promotora de procesos de reflexión e impulsora de la visibilidad regional y global de la CSS, y de la CT iberoamericanas (Ayllón, 2019).

Una fórmula singular de cooperación triangular en la cooperación española: Interconecta

Más allá de los ejemplos de apoyo a la CSS o de los proyectos de CT indicados, que suponen una prolongación natural de la cooperación bilateral, en España se ha tomado conciencia de lo que se ha venido haciendo en CT por medio de otros instrumentos, sin darle en su momento ese calificativo. Ese ha sido el caso del Plan de Transferencia, Intercambio y Gestión de Conocimiento para el Desarrollo de la Cooperación Española en América Latina y el Caribe, conocido como Interconecta, impulsado y coordinado desde la Dirección de América Latina y el Caribe de la AECID.

En 2017, el Centro de Innovación en Tecnología de la Universidad Politécnica de Madrid, y el Instituto de Salud Global de Barcelona (ISGlobal) lanzaron lo que denominaron los “Círculos virtuosos de la cooperación española” para poner de manifiesto la importancia crítica del conocimiento en el desarrollo. Defendían así el desarrollo de proyectos basados en el conocimiento que supusieran una alianza entre distintos actores que permitieran reforzar sectores estratégicos, y que además se materializaran con esquemas de financiación triangulares para aliviar el peso presupuestario de los programas. La AECID está totalmente alineada con esa visión transformadora, y con la consideración del conocimiento como el eje fundamental de cualquier proyecto de desarrollo (ISGlobal/Centro de Innovación en Tecnología para el Desarrollo Humano – UPM, 2017: 69).

¿Cómo se ha plasmado el compromiso de la AECID con el conocimiento como herramienta efectiva para el desarrollo de la región de América Latina y el Caribe? La agencia cuenta en la región con cuatro centros de formación (CF) ubicados en Cartagena de Indias (Colombia), La Antigua (Guatemala), Montevideo (Uruguay) y Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), a los cuales se sumará en 2020 un aula Interconecta en Lima (Perú). Es decir, dispone de cinco unidades de cooperación en el exterior que tienen como eje fundamental de su trabajo la promoción y el intercambio del conocimiento. Forman la “Red de Centros de Formación” de la cooperación española en América Latina y el Caribe, y son unidades especializadas en gestión y transferencia de conocimiento. Así, funcionan como foros de encuentro, reflexión e intercambio de experiencias en torno a múltiples aspectos del desarrollo en América Latina y el Caribe, a la vez que contribuyen al fortalecimiento de capacidades institucionales entre pares de la región y España, a la dinamización de la CSS y la CT, y a la creación y consolidación de redes de expertos, que confluyen como foros de pensamiento donde se analizan, debaten y formulan ideas sobre la agenda de desarrollo.

El punto de partida de este ejercicio fue la capacitación y formación técnica especializada, con actividades formativas dirigidas a empleados públicos y profesionales de las administraciones públicas de América Latina y el Caribe, con el fin de fortalecer las capacidades institucionales de las organizaciones a las que sirven e inducir cambios en las políticas públicas a favor del desarrollo humano sostenible. La dinámica es la siguiente: las personas participantes en una actividad se apropian de conocimiento y extienden esta apropiación a su institución, que la aplica para poner en marcha y/o mejorar las medidas y políticas, que a su vez logran un impacto positivo en el desarrollo humano.

Las actividades de formación y capacitación programadas se desarrollan, en su modalidad presencial, en los CF en América Latina y el Caribe, y en las sedes de instituciones públicas en España; y en la modalidad en línea, a través del Aula Virtual de Interconecta. Evidentemente, Interconecta no sería

posible sin las entidades con las que colabora la AECID, que proporcionan el conocimiento que se transmite e intercambia en las actividades. Entre estos colaboradores, denominados “socios de conocimiento”, hay tanto administraciones públicas españolas como organismos internacionales (multilaterales, iberoamericanos y de integración subregional), instituciones de los países socios, la sociedad civil, el sector privado y las universidades. Con el tiempo, la AECID tomó conciencia de que en estas actividades formativas más clásicas se generaba un ecosistema de conocimiento que posteriormente aterrizaba en redes que permitían mantener esa dinámica de intercambio, y, en último término, en alianzas para desarrollar proyectos concretos.

Así, la AECID apoya redes de expertos compuestas por los participantes de las actividades de capacitación y formación técnica especializada de Intercoonecta. Se trata de espacios virtuales cuyo objetivo es reunir a especialistas y profesionales de América Latina y el Caribe, y España, en diferentes ámbitos de conocimiento (agua y saneamiento, cohesión social, gobernabilidad democrática, etc.), con el fin de generar conocimiento en red y fortalecer relaciones profesionales e institucionales entre las administraciones públicas y otras entidades. Por otro lado, desde los CF también se ofrece un apoyo permanente a redes institucionales de carácter formal en las que están representados los gobiernos, entre otros actores, que inciden en las políticas públicas regionales o nacionales, para articular y facilitar el diálogo en la región. En ellas, el intercambio y difusión del conocimiento y el aprendizaje mutuo desempeñan un papel fundamental para resolver problemas similares, innovar en políticas y acelerar la consecución de resultados, pero también para promover la acción colectiva entre países de la región alrededor de los bienes públicos regionales, favorecer la formación de consensos, el establecimiento de una agenda regional y la coordinación de políticas.

Pero el verdadero salto cualitativo en el impulso del conocimiento como motor de desarrollo por medio de una cooperación horizontal fue la apuesta por los Proyectos de Conocimiento para el Desarrollo (PCD) en el marco de Intercoonecta, como continuación natural de las actividades formativas más clásicas y de los intercambios en red. Los PCD son proyectos regionales o subregionales de desarrollo, con una programación plural y flexible de acciones de generación, transferencia e intercambio de conocimiento: acciones que, dependiendo del ámbito temático, pueden ir desde actividades formativas y de capacitación a la elaboración de guías, laboratorios de ideas, estudios e investigación aplicada o reuniones de incidencia política. Combinan, por lo tanto, distintas actividades que tratan un tema específico y que ponen el acento en la apropiación efectiva del conocimiento por parte de los países socios. Van unidos siempre a un modo de trabajo en alianza que, coordinado desde la AECID con un planteamiento de CSS y CT, incorpora una multiplicidad de actores de la sociedad civil, la academia, organismos nacionales de América Latina y el Caribe, las instituciones internacionales, el sector privado, etc.

Un ejemplo concreto es el proyecto de protección de zonas costeras en Iberoamérica para prevenir y luchar contra los efectos o los riesgos vinculados al cambio climático como, por ejemplo, la subida del nivel del mar. Este proyecto se deriva del trabajo en alianza de la AECID con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Universidad de Cantabria y la Red Iberoamericana de Oficinas de Cambio Climático, y se ha concretado en la elaboración de guías para que los poderes públicos puedan tomar decisiones fundamentadas.

Así, la AECID ha pasado de ofrecer actividades formativas a una fase distinta de intercambio, y de puesta en común de buenas prácticas y conocimientos desde una perspectiva horizontal. Este enfoque está promoviendo la evolución de los CF, desde su función primigenia —y más limitada, de ofrecer cursos al personal técnico— a convertirse en verdaderos centros de pensamiento iberoamericanos, que generan conocimiento, impulsan debates y reúnen a actores para atender los desafíos de la región

con soluciones que presentan los propios países de América Latina y el Caribe. Esta modalidad de cooperación de conocimiento para el desarrollo es, sin duda, un ejercicio de CT en sí misma.

Las virtudes de la cooperación triangular

Una de las ventajas de la CSS y la CT que se señalan en el libro *Una década de cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2007-2017* es la de ofrecer, en un escenario de restricciones presupuestarias, soluciones cercanas y efectivas a un costo razonable (Rivero, 2018: 60). En su estudio, López y Ramos recuerdan que la reducción de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que recibía América Latina y el Caribe por la crisis financiera y el mayor esfuerzo de los donantes hacia otras regiones particularmente vulnerables coincidió con un momento de crecimiento económico de la región, e incentivó en mayor medida la cooperación entre países que ya habían experimentado ciertos avances en materia de desarrollo, lo que los convirtió en candidatos idóneos para compartir sus experiencias con otros países de la región (López y Ramos, 2019).

Pero, más allá de esta realidad, cabe destacar dos ventajas comparativas de la CT frente a otras modalidades de cooperación. La primera sería que permite fortalecer el carácter dual, como receptores y, a la vez, oferentes de cooperación en potencia de los países de América Latina y el Caribe. Como señaló en junio de 2019 el secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe, en la presentación de *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en Transición* (OCDE/CEPAL/CAF/UE, 2019), los denominados países de renta media de Latinoamérica se enfrentan a retos y dificultades similares. Pero su progreso hacia los ODS también contribuye a la estabilidad, la paz, la seguridad y el progreso de las regiones en las que se ubican al actuar como “países ancla” de desarrollo regional sostenible y desempeñar un papel esencial para la provisión de bienes públicos globales, determinantes para la consecución de un desarrollo realmente sostenible que incluya la lucha contra el cambio climático, la paz y la seguridad, los sistemas de gobernanza, las desigualdades y la salud global, o la migración. Todos estos elementos trascienden fronteras y los países del desarrollo en transición y, en particular, los de América Latina y el Caribe son actores clave en la provisión y garantía de estos bienes públicos globales.

La segunda es que la CT es una modalidad de cooperación que actúa como gran promotora de alianzas entre países, entre actores de cooperación, y en la combinación de instrumentos que fomenta. Como se recoge en *Una década de cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2007-2017*, la CSS y la CT son modalidades desligadas del concepto de renta, que ponen el énfasis en el intercambio de experiencias y en la búsqueda de soluciones compartidas. Se trata de una cooperación mucho más adaptada a los enfoques multidimensionales del desarrollo y, por tanto, mejor preparada para responder exitosamente a la actual Agenda 2030 (Rivero, 2018: 155). De hecho, desde la cooperación española se considera la CT como una auténtica precursora de la Agenda 2030 y, específicamente, del ODS 17, que apela a las alianzas para alcanzar el desarrollo sostenible.

Lo esencial en dichas alianzas no es la cuestión numérica, que varios países participen en un proyecto, o que el mismo implique a diversos actores de cooperación. La clave, aquello que constituye el verdadero valor añadido de la CT, es el trabajo en equipo, en permanente coordinación, que supone sacar adelante un proyecto de este tipo. La participación de distintos actores, de diferentes países, en la identificación de un proyecto, en su formulación, en su ejecución y en su seguimiento genera una relación de confianza mutua, y de conocimiento de las percepciones y planteamientos del otro, que puede mantener el resultado concreto del proyecto. Por ello, desde la cooperación española se defiende que, en materia de CT, es tan importante el proceso como el resultado, puesto que el proceso permite el apren-

dizaje y el enriquecimiento de todos los participantes, y es la base de una interlocución técnica y política a la que hay que reconocer su enorme valor. Pero la CT también puede considerarse precursora de la Agenda 2030 por cuanto parte de una concepción horizontal de la cooperación, y promueve una dinámica de trabajo también horizontal en la que cada actor participante contribuye en la medida de sus capacidades, lejos de los esquemas tradicionales Norte-Sur, en línea con el cambio de paradigma de la nueva agenda de desarrollo.

Referencias bibliográficas

- ALONSO, J. A. (dir.) (2017): *Iberoamérica y los ODS*, Madrid, SEGIB.
- AYLLÓN, B. (2019): “España y la cooperación triangular: consolidando asociaciones horizontales”, *Revista española de desarrollo y cooperación*, nº 44, Madrid, IUDC-UCM.
- CALVO, A. (2019): “El papel de la AECID y de la Cooperación Española frente a los retos de la Agenda 2030”, *Revista española de desarrollo y cooperación*, nº 44, Madrid, IUDC-UCM.
- ISGLOBAL/CENTRO DE INNOVACIÓN EN TECNOLOGÍA PARA EL DESARROLLO HUMANO - UPM (2017): *Los Círculos virtuosos de la cooperación española*, Barcelona, ISGlobal.
- LÓPEZ, S. y RAMOS, M. (2018): *La cooperación triangular española con América Latina y el Caribe*, Madrid, AECID.
- (2019): *La cooperación triangular española con América Latina y el Caribe. Escenario internacional, panorama actual y perspectivas de futuro*, Madrid, AECID (no publicado).
- OCDE/CEPAL/CAF/UE (2019): *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en Transición*, París, OCDE Publishing.
- PIFCSS (2015): “Estrategia de Mediano Plazo 2015-2018”, San Salvador. Disponible en: https://www.cooperacionsursur.org/images/docs-programa/Estrategia_de_Mediano_Plazo_2015-2018_V_Web.pdf
- RIVERO, M. (dir.) (2018): *Una década de cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2007-2017*, Madrid, SEGIB.
- SEGIB (2014): *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014*, Madrid, SEGIB.

Documentos oficiales

Comunicado especial sobre los Desafíos de la Cooperación Internacional para el Desarrollo Sostenible desde la Perspectiva de los Países Iberoamericanos aprobado durante la XXVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en La Antigua Guatemala, 15 y 16 de noviembre de 2018.

Comunicado especial ante la II Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la cooperación Sur-Sur aprobado durante la XXVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en La Antigua Guatemala, 15 y 16 de noviembre de 2018.

II Plan de Acción Cuatrienal de la Cooperación Iberoamericana 2019-2022 aprobado en la IV Reunión Ordinaria de Responsables de la Cooperación Iberoamericana, los días 13 y 14 de noviembre de 2018, durante la XXVI Cumbre Iberoamericana de La Antigua Guatemala, Guatemala.



Fundación Carolina, diciembre 2019

Fundación Carolina
C/ Serrano Galvache, 26. Torre Sur, 3ª planta
28071 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
[@Red_Carolina](https://twitter.com/Red_Carolina)

ISSN-e: 1885-9119

DOI: <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT24>

Cómo citar:

Castiella, R. (2019): "Agenda 2030, Iberoamérica y cooperación triangular: una alianza para el desarrollo", *Documentos de Trabajo* nº 24 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

La Fundación Carolina no comparte necesariamente
las opiniones manifestadas en los textos firmados
por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional
(CC BY-NC-ND 4.0)

