



LA COOPERACIÓN TRIANGULAR EN LA COOPERACIÓN ALEMANA AL DESARROLLO

Resumen

2019

Aviso legal

Redactado por

Dr. Marcus Kaplan
Dennis Busemann
Kristina Wirtgen

Responsable

Dr. Stefan Leiderer

Diseño

MedienMélange:Kommunikation!, Hamburg
www.medienmelange.de

Revisión

Christiane Haas, M.A., Social Science & Publishing
www.publiscience.de

Traducción

Ángel E. García

Créditos fotográficos

Portada: mattjeacock, iStock

Referencia bibliográfica

Kaplan, M., D. Busemann, y K. Wirtgen (2020), *La Cooperación Triangular en la Cooperación Alemana al Desarrollo. Resumen*, Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo (DEval), Bonn.

Impresión

Bonifatius, Paderborn

© Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo (DEval), 2020

Editor

Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo (DEval)
Fritz-Schäfer-Straße 26
53113 Bonn, Alemania

Tel: +49 (0)228 33 69 07-0

E-Mail: info@DEval.org

www.DEval.org

El Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo tiene el mandato del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ) de analizar y evaluar las intervenciones de la cooperación alemana al desarrollo de manera independiente y comprensible.

Con sus evaluaciones, el Instituto contribuye a mejorar los fundamentos de la toma de decisiones de cara a configurar una política de desarrollo eficaz y aumentar la transparencia de los resultados.

Este informe también está disponible en el sitio web de DEval y se puede descargar como archivo PDF en:

www.deval.org/de/evaluierungsberichte.html

Se puede solicitar una edición impresa de este informe en: info@DEval.org

El dictamen del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) respecto a la evaluación se encuentra en: <http://www.bmz.de/en/ministry/evaluation/Evaluation/evaluierungsberichte-stellungnahmen/index.html>

RESUMEN

Antecedentes, objetivos y objeto de la evaluación

Desde hace varias décadas, los actores de la cooperación internacional al desarrollo (CD) vienen percibiendo progresivamente la cooperación triangular (CTr) como una modalidad alternativa de asociación para el desarrollo. Hay muchas expectativas asociadas con esta forma de cooperación. En el transcurso del debate sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo generado durante la primera década del siglo XXI, y en el contexto de la marcada orientación de la cooperación al desarrollo hacia la eficacia resultante del mismo, la CTr fue considerada como una oportunidad para lograr mejores impactos en los países receptores mediante la participación de un oferente del Sur como actor adicional de las medidas de cooperación al desarrollo. Al respecto, se parte de que el oferente del Sur enfrenta desafíos de desarrollo similares a los del receptor y que, por lo tanto, puede brindarle asistencia técnica relevante. Además, el oferente en muchos casos suele tener una cercanía sociocultural con el receptor mayor que la que dispone el donante.

Otra ventaja es que este actor adicional alivia la carga del presupuesto del donante del CAD y la responsabilidad se comparte. Las tendencias globales de los últimos años han hecho que el aspecto de la responsabilidad compartida adquiera mayor importancia. Hoy en día, la CTr se percibe cada vez más como un enfoque estratégico para formar o fortalecer alianzas internacionales con el fin de transferir más responsabilidad a otros países y abordar conjuntamente los desafíos globales que cada Estado ya no puede resolver por sí mismo. Además de los países donantes tradicionales del CAD-OCDE, están surgiendo cada vez más países de otras regiones del mundo que presentan una evolución económica positiva. En consecuencia, estos países también se han convertido en socios políticos más importantes, se involucran más en los debates internacionales y asumen responsabilidades políticas.

De este modo, se considera que la modalidad de la CTr tiene un potencial especial para fortalecer la eficacia de la cooperación al desarrollo, para promover alianzas y cooperaciones así como para impulsar el aprendizaje mutuo. Aquí se pone de manifiesto una peculiaridad de esta modalidad. Tanto en la cooperación alemana como en la cooperación internacional al desarrollo en su conjunto, la CTr se orienta fundamentalmente a brindar aportes para la consecución de efectos en dos dimensiones diferentes:

- **La dimensión programática y de contenido** comprende los efectos “clásicos” de desarrollo que se producen en los países en los que se ejecutan las medidas de la cooperación triangular y que tienen por objeto lograr mejoras para los grupos destinatarios.
- **Los efectos político-estratégicos** se sitúan particularmente en el ámbito de la mejora de la asociación entre los actores implicados, así como en el fortalecimiento de estructuras de cooperación al desarrollo. A diferencia de los efectos programáticos y de contenido, los aspectos político-estratégicos pueden repercutir en todos los involucrados, no solo en el país receptor.

En consecuencia, importantes procesos y documentos internacionales —como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED) o, más recientemente, la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (PABA+40)— señalan la importancia de la CTr. El Gobierno Federal considera que la cooperación triangular es un nexo de unión entre la cooperación Sur-Sur y Norte-Sur, y comparte las expectativas internacionales respecto a la CTr. En su documento de estrategia “Cooperaciones triangulares en la cooperación alemana para el desarrollo”, (*Dreiecks Kooperationen in der deutschen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit*) el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) se ha fijado como objetivo “aprovechar en mayor medida las múltiples opciones de aplicación de las cooperaciones triangulares [...], conjuntamente con sus socios” (BMZ, 2013).

Debido al gran número de medidas de desarrollo y de socios, la cooperación alemana al desarrollo es uno de los donantes del CAD más importantes con respecto a la aplicación de la CTr a nivel internacional (OECD 2013). Sin embargo, en el presupuesto del BMZ el porcentaje de los fondos destinado a la cooperación triangular ha sido hasta ahora marginal: en el período de 2006 a 2017 ascendió en promedio al 0.047 %. Geográficamente, la intervención alemana en la actualidad se concentra sobre todo en la región de América Latina y el Caribe.

Hasta hoy en día no se cuenta con evidencias que respalden las grandes expectativas que tanto el BMZ como la comunidad internacional tienen frente a la CTr. El nivel de conocimiento sobre esta modalidad de cooperación y sus efectos reales es relativamente bajo, tanto en el ámbito internacional como en la cooperación alemana. Consecuentemente, el objetivo general de esta evaluación es determinar en qué medida se están alcanzando los objetivos y expectativas de los actores que participan en la modalidad de la CTr. A este respecto, la evaluación se focaliza en los objetivos y expectativas de la cooperación alemana en cuanto a su rol de donante en la CTr.

El objeto de la presente evaluación es la modalidad de cooperación triangular en la cooperación alemana al desarrollo. La cooperación triangular se define como **una forma de cooperación al desarrollo en la que la cooperación alemana y otros actores estatales de diferentes países cooperan asumiendo tres roles diferentes en medidas planificadas y ejecutadas conjuntamente**. Además de la cooperación alemana como donante, las funciones que se asumen en este contexto incluyen un oferente del Sur y un receptor. La principal diferencia respecto a la cooperación bilateral es la presencia del rol adicional del oferente del Sur.

Valoración general

La evaluación ha constatado que los objetivos y expectativas, que todos los actores (donantes, oferentes del Sur, receptores) vinculan con la modalidad de la CTr en la cooperación alemana, se están alcanzando en diverso grado en las tres regiones: América Latina y el Caribe, África subsahariana y Sudeste Asiático. Se logran nuevas relaciones de cooperación o se consolidan las existentes, se promueve la cooperación Sur-Sur y se fortalecen estructuras de cooperación al desarrollo. De esta manera, la cooperación triangular contribuye a la implementación de la Agenda 2030 (especialmente a las alianzas para el desarrollo que contempla el ODS 17). La CTr también está ganando visibilidad internacional como modalidad de cooperación al desarrollo. Al mismo tiempo, los impactos y la sostenibilidad de las medidas en la dimensión programática y de contenido son relativamente bajos.

La evaluación confirma el potencial de la modalidad de la CTr para lograr efectos a largo plazo en la dimensión político-estratégica. En la práctica, esto concuerda en gran medida con los objetivos de los actores, cuya principal motivación para utilizar la CTr es el logro de objetivos políticos y estratégicos. Para la cooperación alemana al desarrollo y para una gran parte de los oferentes del Sur, el centro de atención se sitúa en su relación mutua y en el fortalecimiento del oferente del Sur en su nuevo rol de copartícipe activo en la cooperación al desarrollo. Para la consecución de los objetivos político-estratégicos, la CTr representa, al menos bajo ciertas condiciones, una modalidad adecuada. Sin embargo, debe mejorarse aún más.

A la hora de brindar aportes a largo plazo y de modo sostenible a los objetivos de la política de desarrollo en la dimensión programática y de contenido, más allá de los objetivos directos de las medidas, la CTr, en su configuración actual en la cooperación alemana, solo es adecuada de manera limitada. En la actualidad, es difícil explicar cómo los resultados de las medidas, en su gran mayoría pequeñas, contribuyen a los objetivos generales de desarrollo. Sin embargo, los aportes varían considerablemente y dependen del proyecto respectivo y del contexto del país. Esto indica que, si la CTr se aplica con una mayor orientación a impactos, sus fortalezas respecto a la consecución de objetivos de la política de desarrollo podrían ser mejor aprovechados de lo que lo han sido hasta ahora. Resulta necesario reforzar la dimensión programática y de contenido en la configuración de la CTr ya que, en el contexto de los objetivos de la cooperación alemana y de su compromiso de aplicar la Agenda de Eficacia de la Ayuda (*Aid Effectiveness Agenda*), un enfoque excesivamente unilateral en los objetivos políticos y estratégicos no puede considerarse satisfactorio. La vía indirecta de impacto a través del establecimiento de cooperaciones y el fortalecimiento de los oferentes del Sur, que, en última instancia, debería también traducirse en mejoras para los grupos destinatarios en los países receptores, no resulta suficiente.

Un uso más efectivo y eficiente de la modalidad en la cooperación alemana al desarrollo en ambas dimensiones encara tres desafíos generales fundamentales:

1. Dentro de la cooperación alemana al desarrollo no existe una comprensión común de la modalidad de la CTr y su aplicación. En consecuencia, los objetivos de la Estrategia de Cooperación Triangular del BMZ no se persiguen ni sistemática ni estratégicamente, y el uso de la CTr en la práctica es muy heterogéneo. El foco de atención de cada cooperación triangular varía entre la dimensión político-estratégica y la dimensión programática y de contenido, según la región y según otras condiciones contextuales. Dentro de estas dimensiones han surgido también muchos enfoques diferentes respecto a la CTr. Esta flexibilidad es, por un lado, una de las fortalezas de la modalidad. Por otra parte, supone que casi no hay procedimientos estándar para la aplicación de la CTr y que su configuración concreta tiene que ser negociada caso por caso de nuevo. La ausencia de un enfoque estratégico y de una comprensión común puede tener repercusiones negativas en la implementación conjunta orientada a impactos de las medidas de CTr.
2. El BMZ no dispone de suficiente información relevante respecto a las medidas en curso y las concluidas como para poder coordinar la modalidad del modo que exige la aplicación estratégica de la CTr. Esto dificulta la orientación del portafolio en su conjunto a la consecución de los objetivos estratégicos del BMZ. No se dispone de indicadores para medir el logro de los objetivos estratégicos de la modalidad ni de un sistema de monitoreo general para registrar las medidas de CTr y evaluarlas en lo que respecta a su contribución a los objetivos estratégicos; por consiguiente, la generación de experiencias de aprendizaje y la difusión de las mismas solo es posible en un grado limitado.
3. La cooperación triangular generalmente no suele ejecutarse de manera sistemática y con orientación a impactos, ya que no se dispone de suficientes recursos financieros y humanos para ello. La coordinación de la modalidad carece de sistemas de gestión de información y de conocimiento y faltan recursos humanos para analizar y procesar las experiencias adquiridas y ponerlas de nuevo a disposición del sistema de cooperación. En el nivel de ejecución, la escasa asignación de recursos repercute negativamente en la eficacia y la sostenibilidad de las medidas.

Metodología

Para investigar apropiadamente el objeto de evaluación y responder a la pregunta general de evaluación, se ha empleado un diseño de evaluación basado en la teoría. El marco analítico lo aporta la llamada teoría de cambio (*theory of change*), que fue reconstruida o revisada en consulta con las partes interesadas relevantes. En la reconstrucción y el análisis de los datos se han tenido en cuenta las dos dimensiones de objetivos de la modalidad. En el proceso también se identificaron efectos que no pueden asignarse inequívocamente a una sola dimensión. Se identificaron aspectos que son específicos de la modalidad CTr. Entre estos se encuentran el aprendizaje conjunto y mutuo, así como ciertos principios de cooperación como p.ej. la horizontalidad. En la síntesis, los resultados de todas las dimensiones fueron reunidos nuevamente.

En la evaluación se llevó a cabo una amplia recopilación de datos primarios y secundarios. El núcleo lo componen los estudios de caso en las tres regiones, América Latina y el Caribe, África subsahariana y el Sudeste Asiático. Se realizaron un total de 235 entrevistas en los 16 países de estudio de caso y en Alemania. Los estudios de caso en los 16 países incluyen siete oferentes del Sur, ocho receptores y un actor dual. Este último es Perú, que en diferentes medidas de CTr con la cooperación alemana actúa bien como oferente del Sur o bien como receptor. Las entrevistas en Alemania se llevaron a cabo con interlocutores e interlocutoras del BMZ y de las organizaciones ejecutoras alemanas, a saber la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*, GIZ) y el Instituto Federal de Metrología (*Physikalisch-Technische Bundesanstalt*, PTB).

Además, se realizó un análisis de la literatura especializada y del portafolio sobre la base de los documentos de los proyectos de las organizaciones ejecutoras de la cooperación alemana. Para ello, el equipo de evaluación analizó 86 documentos sobre 30 medidas de CTr en América Latina y el Caribe, diez en el Sudeste Asiático y tres en África subsahariana.

Principales resultados y conclusiones: marco conceptual de la modalidad

Objetivos, estrategia y roles

Todos los actores, en cualquiera de los tres roles, asocian con la CTr en ambas dimensiones un gran número de objetivos y expectativas explícitas e implícitas. Los objetivos de los oferentes del Sur y los receptores coinciden en gran medida con los de la cooperación alemana al desarrollo. Sin embargo, hay algunas discrepancias; por ejemplo, en lo que respecta al establecimiento de un entendimiento común sobre los principios y la forma de cómo generar impactos de la cooperación, como es el caso de la transparencia y la orientación a impactos. Los objetivos implícitos de la cooperación alemana a menudo se centran en los oferentes del Sur, como, por ejemplo, el fortalecimiento de las estructuras de cooperación al desarrollo o la consolidación de relaciones de cooperación político-estratégicas a través de la CTr. Estos objetivos se mencionan parcialmente en la Estrategia de Cooperación Triangular del BMZ, pero no se formulan explícitamente como objetivos de CTr en la cooperación alemana. Los oferentes del Sur y los receptores rara vez tienen su propia estrategia de cooperación triangular.

La cooperación alemana al desarrollo, en su rol de donante, contribuye a las medidas de CTr con recursos financieros y aportes en especie (sobre todo, asumiendo la gestión del proyecto) y, por lo general, con asistencia técnica. Además, a través de su red mundial de colaboradores, la cooperación alemana suele asumir un rol de intermediario al establecer, sobre todo la GIZ, contactos entre las instituciones de los oferentes del Sur y las de los receptores. Los oferentes del Sur solo asumen parcialmente el rol de intermediación que se les atribuye. La mayoría de los oferentes del Sur aportan asistencia técnica sobre la base de su experiencia, pero, por su parte, suelen beneficiarse también de la experticia de la cooperación alemana, en particular en lo que respecta a los métodos y procedimientos de gestión de proyectos. Los receptores contribuyen con apoyo logístico y conocimiento del contexto. Asimismo, la mayoría de los receptores, especialmente de América Latina, transfieren también recursos financieros y conocimientos en el sentido de la ejecución y el aprendizaje conjunto. Cada vez más los receptores actúan como actores duales, es decir, ya no participan exclusivamente como beneficiarios, sino que también actúan como oferentes del Sur en la CTr y transmiten sus propios conocimientos y experiencias. Perú es un ejemplo de ello.

Utilización de la modalidad

Entre los socios de la cooperación alemana al desarrollo, la CTr también goza de una atención política relativamente alta, también en relación al ODS 17 (Alianza global para el Desarrollo Sostenible). Esto se expresa, entre otras cosas, en el hecho de que algunos departamentos de cooperación internacional en los ministerios respectivos están siendo reestructurados y se orientan con más claridad hacia la cooperación triangular. Dentro de la cooperación alemana, a pesar del alto nivel de compromiso de la mayoría de los y las responsables de la CTr, ésta a menudo se encuentra por debajo del umbral de percepción de los tomadores y tomadoras de decisiones políticas. Incluso algunos funcionarios y funcionarias del BMZ encargados de dirigir las medidas y algunos coordinadores y coordinadoras de las organizaciones ejecutoras de la cooperación alemana no perciben la CTr como una modalidad relevante de cooperación al desarrollo. En algunos casos, hay un entendimiento desigual de los ámbitos de responsabilidad de las partes involucradas y una percepción fundamentalmente diferente de la CTr como modalidad. Este desconocimiento se debe principalmente a que la cooperación alemana carece de una gestión sistemática del conocimiento y de un sistema conjunto de monitoreo y evaluación para la modalidad CTr, y a que, consiguientemente, la aplicación de la modalidad aún no puede evaluarse sobre la base de evidencias.

En la ejecución de la cooperación triangular, por lo general, se utiliza las estructuras bilaterales existentes, tanto en lo que respecta a los recursos y al personal local como a los procedimientos administrativos, ya que no se han desarrollado procedimientos específicos ni estructuras locales para la CTr. Esto plantea desafíos en la aplicación de la modalidad, por ejemplo, con respecto a la eficiencia. Por un lado, se ahorran recursos (trilaterales); por otro, se ejerce una mayor presión sobre los recursos (bilaterales) que no adoptan una perspectiva trilateral, como es el caso de la coordinación entre los actores que desempeñan las tres funciones. Esto, muy a menudo, provoca retrasos. En la cooperación alemana, solo el Fondo LAC ofrece un

modelo de financiación alternativo: emplea fondos regionales, no asume compromisos bilaterales a través de convenios con países específicos y su personal no depende de estructuras bilaterales.

Principales resultados y conclusiones: efectos de la cooperación triangular

Relaciones de cooperación

Especialmente para la cooperación alemana al desarrollo y los oferentes del Sur, en la dimensión político-estratégica el establecimiento y la consolidación de asociaciones y de relaciones de cooperación son de importancia primordial. Los donantes y los oferentes del Sur a menudo usan la CTr para mantener y fortalecer la cooperación entre un donante del CAD y un oferente del Sur ya graduado o que pronto se graduará¹, como Chile o Brasil. A fin de lograr su objetivo explícito de promover la cooperación Sur-Sur a través de la cooperación triangular, el BMZ considera necesario fortalecer el papel del oferente del Sur respectivo como una especie de centro neurálgico (*hub*) en su región. Para intensificar la relación de cooperación, a menudo se retoman temas trabajados en medidas de cooperación bilateral previas o en otras intervenciones de CTr con el oferente del Sur y se replican en una medida de CTr en un país receptor.

Aprendizaje y principios de cooperación

El objetivo de la cooperación alemana relativo al fortalecimiento de las estructuras de cooperación de los oferentes del Sur se consigue mediante un enfoque de aprendizaje en la práctica (*learning by doing*) en la coordinación y ejecución conjuntas de las medidas de CTr. Al respecto, la prioridad es generar experiencia en cooperación al desarrollo y experticia en la aplicación en el ámbito de la gestión de proyectos (entre otros, en la coordinación, planificación y monitoreo orientados a impactos). Aunque este fortalecimiento no se formula explícitamente como objetivo en la Estrategia del BMZ ni se aborda sistemáticamente en el contexto de las medidas de cooperación triangular, en la práctica, sin embargo, las medidas de CTr financiadas por el BMZ contribuyen a tal fortalecimiento. Este es, por lo general, un efecto secundario de las medidas de CTr. En las medidas de CTr no se incluyen ni objetivos ni indicadores ni actividades concretas y recurrentes relativas al desarrollo de capacidades (*capacity development*) para visualizar y, así, promover explícitamente este ámbito de aprendizaje. En consecuencia, los efectos son en muchos casos aleatorios. Esto entraña el riesgo de no alcanzar el objetivo de fortalecer las estructuras de cooperación al desarrollo de los oferentes del Sur si las condiciones cambian. La excepción la constituye el Fondo Regional para la Cooperación Triangular en América Latina y el Caribe (Fondo LAC), que financia el aporte alemán a las medidas conjuntas de la cooperación triangular en dicha región y capacita a los socios participantes en la modalidad de CTr y en la gestión de proyectos con su oferta de cursos de desarrollo de capacidades humanas (cursos DCH).

La cooperación alemana apunta a fortalecer a los actores de la cooperación al desarrollo de los oferentes del Sur en el ámbito de los principios y estándares de la cooperación al desarrollo. En la implementación de la CTr, la parte alemana se enfoca en tematizar los estándares del CAD-OCDE y en los principios de la Declaración de París.² Sin embargo, existen principios y formas de entender la cooperación distintos entre la cooperación alemana al desarrollo y los oferentes del Sur. Para algunos oferentes del Sur, entre ellos Brasil, Indonesia y Sudáfrica, los llamados “principios de cooperación Sur-Sur” forman parte de su forma de entender la cooperación al desarrollo. En consecuencia, también persiguen estos principios en la cooperación triangular. No se ha establecido sistemáticamente un intercambio explícito de aprendizajes y experiencias, ni tampoco respecto al entendimiento que tienen los actores sobre la forma de generar impactos y sobre los principios de cooperación. No obstante, en muchas intervenciones de CTr se lleva a

¹ La graduación se determina sobre la base del PIB per cápita, incluidas las graduaciones previstas (Eurostat, s.f.).

² La evaluación comprende los siguientes principios, a los cuales se adhiere la cooperación alemana al desarrollo (BMZ, s.f., s.f.b): además de la transparencia, la participación y el principio de acción sin daño, también se tienen en cuenta los principios de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, es decir apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados, mutua rendición de cuentas (OECD, 2005).

cabo un diálogo informal sobre cómo generar impactos y sobre principios (especialmente, sobre la orientación a impactos de las medidas), lo que marca un primer paso para lograr el objetivo de la cooperación alemana al desarrollo.

El aprendizaje mutuo (el uno del otro) y conjunto (todos juntos) de todos los actores, incluido el donante, es un componente central de la CTr. El aprendizaje conjunto se evidencia en el aprendizaje sobre la modalidad misma, mientras que en el nivel técnico y de contenido tiene lugar principalmente un aprendizaje mutuo entre el oferente del Sur y el receptor. En cambio, las experiencias de aprendizaje de la cooperación alemana al desarrollo en este ámbito no son notorias. Además, la lógica de la cooperación alemana no presupone conceptualmente que esta aprenda de sus socios. Las experiencias de aprendizaje apenas están documentadas, por lo que no hay claridad sobre qué es lo que la cooperación alemana aprende en la CTr. La insuficiente consideración del aprendizaje mutuo es una de las razones por las que la horizontalidad entre los tres roles sólo se logra parcialmente, a pesar de ser un principio fundamental de la cooperación en la modalidad de CTr. En general, tanto los oferentes del Sur como los receptores de la CTr de la cooperación alemana perciben más horizontalidad en esta modalidad que en la cooperación bilateral. La horizontalidad, sin embargo, depende de las personas y, como el principio no está establecido sistemáticamente, se expresa en diversos grados en las medidas de desarrollo. La horizontalidad se logra principalmente entre la cooperación alemana y los oferentes del Sur, mientras que la relación entre la cooperación alemana y los receptores se caracteriza todavía a menudo por la verticalidad. El involucramiento de los receptores en la cooperación triangular puede ser mejor descrito como participación que como horizontalidad.

Impactos de desarrollo de las medidas de la cooperación triangular

Pese a todos los desafíos que plantea la ejecución de la CTr en la cooperación alemana al desarrollo, la evaluación confirma el potencial de la modalidad para brindar aportes relevantes en cuanto a impactos de desarrollo en los países receptores. Este potencial se debe, entre otras cosas, a que con el oferente del Sur se dispone de otro socio que puede contribuir con recursos en forma de financiación, experticia y personal para lograr los objetivos de la medida de desarrollo. Sin embargo, este potencial no está siendo plenamente aprovechado en la configuración actual de la CTr en la cooperación alemana. Las medidas de CTr producen un gran número de productos (*outputs*) alcanzables a corto plazo, entre otros en el ámbito del desarrollo de capacidades, así como en la elaboración de documentos técnicos. Los objetivos de las medidas se alcanzan en su mayor parte; sin embargo, no ha sido posible constatar de manera plausible si los productos de las medidas contribuyen a lograr efectos de desarrollo a mediano y largo plazo (nivel de efectos directos – *outcome*– e impactos –*impact*–) ni de qué manera. Sin embargo, los efectos a largo plazo, que van más allá de los objetivos logrados de las medidas, se evidencian en el aprendizaje conjunto y en el establecimiento e intensificación de cooperaciones y redes técnicas. El aprendizaje mutuo tiene lugar especialmente a nivel técnico profesional. La consecución de los productos, así como la falta de aportes satisfactorios a nivel de efectos directos e impactos deben ponerse en relación con el empleo de recursos a menudo escasos en las intervenciones de CTr. En este contexto, la eficiencia de las medidas debe valorarse de manera más positiva que su eficacia.

Del mismo modo que los efectos, la sostenibilidad de las medidas de la cooperación triangular es en gran parte insatisfactoria. Las medidas de CTr suelen ejecutarse como intervenciones individuales con un presupuesto bajo y una duración corta y, muchas veces, no están vinculadas a los programas bilaterales del país receptor. La falta de vinculación y la planificación *ad hoc* resultante contribuyen a que no se planifique el uso sostenible de los resultados una vez que ha finalizado el periodo de ejecución. Tal seguimiento, que no tiene por qué significar necesariamente la continuación de la CTr con el involucramiento de la cooperación alemana, sería la base para garantizar que todos los interesados tengan claridad respecto a quiénes continuarán las actividades y los procesos iniciados una vez que la CTr finalice, en qué forma se hará y con qué recursos se cuenta para este fin.

Algunas posibles razones de los efectos no logrados, así como de su limitada sostenibilidad, son la insuficiencia de personal, de tiempo y, en algunos casos, de recursos financieros. Por otra parte, el esfuerzo adicional resultante de la coordinación y la comunicación entre un gran número de socios, muchos de los cuales todavía no tienen experiencia con CTr, representa otro desafío importante.

La gran necesidad de coordinación hace que los costos de transacción sean relativamente altos, especialmente al inicio de una medida de CTr, lo que repercute negativamente en la eficiencia de las medidas. Sin embargo, los elevados costos de transacción deben valorarse en el contexto de los beneficios específicos de la CTr, como el aprendizaje y la cooperación, que idealmente se suman a los resultados directos de la medida. En consecuencia, cierto esfuerzo adicional está justificado o representa un elemento constitutivo lógico de las medidas para lograr los beneficios específicos de la cooperación triangular.

Diferencias regionales en la concepción y la implementación de la cooperación triangular por parte de la cooperación alemana al desarrollo

En las tres regiones examinadas se observan claras diferencias en las condiciones marco, la configuración y los objetivos de la CTr. Así por ejemplo, en América Latina y el Caribe hay muchos más oferentes del Sur y más receptores emergentes que en otras regiones con intereses más diversos, tanto en lo que se refiere a los intereses programáticos y de contenido como a los intereses políticos y estratégicos. En consecuencia, el 73 % de las medidas de desarrollo del portafolio alemán de cooperación triangular se sitúa en América Latina y el Caribe.

Los socios de América Latina y el Caribe valoran mayoritariamente esta modalidad como positiva y la consideran una opción que contribuye provechosamente a la integración regional, la transferencia de conocimientos y la Agenda 2030. La cooperación triangular, gracias a su larga tradición, a una más amplia distribución y a los cursos de desarrollo de capacidades humanas del Fondo LAC, está conceptualmente anclada con más firmeza en América Latina y el Caribe que en las otras dos regiones. A través de los cursos DCH integrados en el Fondo, se genera un entendimiento común del potencial de la cooperación triangular y de la ejecución de las intervenciones de CTr. Estas no se financian con fondos bilaterales, sino a través de un fondo regional (Fondo LAC). El fondo se enfrenta actualmente al desafío de que el interés de los socios en la CTr aumenta constantemente, mientras que el presupuesto sigue siendo el mismo.

En el Sudeste Asiático, los oferentes del Sur en particular muestran interés en utilizar esta modalidad de cooperación. Además de intereses político-estratégicos, sus esfuerzos se concentran en fortalecer sus agencias de cooperación al desarrollo y aumentar la visibilidad de sus aportes a los ODS. El potencial existente en la región para hacer un mayor uso de la modalidad se ve limitado principalmente por los bajos niveles de compromiso de los receptores, pero también por la dependencia de los recursos financieros y de los procesos de la cooperación bilateral.

En el África subsahariana, el compromiso de la cooperación alemana al desarrollo con la CTr finalizó en 2015. Además de implementar su concepto de “país ancla” en Sudáfrica, único oferente del Sur en el África subsahariana en su portafolio, la cooperación alemana para el desarrollo ha concentrado su atención en la fundación de la agencia de cooperación al desarrollo SADPA (*South-African Development Partnership Agency*). Esto también incluyó la generación de conocimientos prácticos sobre políticas de desarrollo a través de la CTr. La agencia no se estableció debido a cambios en las prioridades de los actores de Sudáfrica. Otro obstáculo en la región era que no se conocían los objetivos y el potencial de la modalidad de CTr ni el rol de Sudáfrica entre los receptores africanos. Por lo tanto, continuaron favoreciendo la cooperación al desarrollo bilateral. Como resultado, el BMZ actualmente no está apoyando ninguna medida de cooperación triangular en el África subsahariana.

Recomendaciones

La evaluación ha identificado el potencial de la modalidad de la cooperación triangular en las dos dimensiones de impacto, la programática y de contenidos y la de los objetivos político-estratégicos. Sin embargo, para lograr brindar aportes sustanciales a los objetivos planteados en el marco de la CTr y en vista de los limitados efectos constatados de la modalidad en ambas dimensiones, resulta necesario aumentar sustancialmente la eficacia y la eficiencia de la CTr. De lo contrario, la modalidad quedará lejos de alcanzar su potencial, especialmente en lo que respecta a sus impactos a largo plazo en el desarrollo de los países receptores. La cooperación triangular no estaría, entonces, en condiciones de hacer contribuciones significativas y apropiadas para enfrentar los desafíos del desarrollo global.

La evaluación ha identificado cinco ámbitos con potencial para mejorar. Estos deben usarse para contribuir mediante la CTr con eficacia y eficiencia a los objetivos deseados.

Estrategia de la cooperación triangular

Recomendación 1: El BMZ debería afinar su estrategia de cooperación triangular y, en este sentido, decidir qué objetivos quiere alcanzar con prioridad mediante la CTr y en qué dimensión de impacto.

1.1 Para ello, el BMZ debería señalar los objetivos prioritarios, que hasta ahora son implícitos, de forma explícita en la estrategia de CTr. Además, el beneficio específico de la modalidad para el logro respectivo de los objetivos debería presentarse de modo concreto en la estrategia.

1.2 El BMZ debería orientar la selección de los países socios según sus objetivos estratégicos. En este sentido, el BMZ debería aprovechar aún más la posibilidad de una aplicación flexible de los roles en la CTr.

Coordinación y asesoría en la aplicación de la cooperación triangular

Recomendación 2: El BMZ debería fortalecer su capacidad de conducción estratégica en lo que respecta a la modalidad CTr.

2.1 Para usar eficazmente la CTr y conducirla estratégicamente, el BMZ debería establecer o mejorar los sistemas de gestión de información y conocimiento, en particular

- generar un identificador de CTr inequívoco y aplicarlo en la cooperación alemana al desarrollo,
- formular indicadores para los objetivos estratégicos, hacerlos seguimiento en las medidas de desarrollo y compilarlos y analizarlos mediante un sistema de monitoreo manejable de nivel general,
- sistematizar el portafolio y las lecciones aprendidas con respecto a la modalidad de la CTr.

2.2 El BMZ debería vincular la estrategia y la aplicación de la CTr, asegurándose de que las medidas estén encaminadas a la consecución de los objetivos estratégicos de la modalidad.

2.3 El BMZ debería reforzar la función de coordinación interna y asesoramiento para la CTr, que realiza las tareas mencionadas en 2.1 y 2.2, en continuo intercambio con las divisiones regionales y globales implicadas y garantizar la coherencia con otras formas y estrategias de cooperación al desarrollo. Esto requiere recursos adecuados para la función de coordinación y asesoramiento.

2.4 El BMZ debería examinar si la CTr puede articularse a las estructuras y procesos regionales existentes o, en su caso, si tiene sentido establecer esas estructuras y procesos para aumentar la eficacia y la eficiencia de la modalidad. Al respecto, habría que garantizar la coherencia con el portafolio bilateral. La estructura de financiación del Fondo LAC puede utilizarse como una buena práctica (*good practice*) en este sentido.

Impactos de desarrollo de las medidas de cooperación triangular

Recomendación 3: EL BMZ y las organizaciones ejecutoras deberían planificar y ejecutar la CTr de manera más estratégica, a fin de utilizar mejor su potencial para lograr impactos de desarrollo a largo plazo y de aprovechar mejor los beneficios específicos de la CTr, como el aprendizaje mutuo y conjunto.

3.1 En el proceso de planificación, los beneficios específicos de la CTr como el fomento del intercambio de experiencias y el aprendizaje mutuo y común, deberían considerarse como objetivos independientes en cada medida, y como tales deberían ser objeto de seguimiento en el sistema de monitoreo y evaluación correspondiente.

3.2 El uso sostenible de los resultados una vez que la medida haya finalizado debería planificarse al inicio de la misma. Este seguimiento ha de identificar claramente qué actores son responsables de la continuación de las actividades y procesos desencadenados con la medida, y con qué recursos cuentan para ello.

3.3 Para mejorar la eficacia y la sostenibilidad, reducir los costos de transacción y por razones de coherencia del portafolio, el contenido de las medidas de la CTr debería vincularse a los programas bilaterales de la cooperación alemana al desarrollo en el respectivo país receptor.

3.4 Para garantizar que las medidas de CTr se diseñen de acuerdo a estas recomendaciones, las mismas deberían planificarse con suficientes recursos financieros y humanos así como con el tiempo adecuado.

Cooperación con oferentes del Sur

Recomendación 4: El BMZ y las organizaciones ejecutoras deberían fortalecer sistemáticamente a los oferentes del Sur en su rol de actores activos de la cooperación al desarrollo.

4.1 El fortalecimiento de las estructuras de cooperación al desarrollo debería figurar explícitamente como un objetivo en la estrategia de cooperación triangular del BMZ. Además, las organizaciones ejecutoras deberían desarrollar indicadores relativos al fortalecimiento de las estructuras de cooperación al desarrollo en cuanto impacto general de la CTr y fijarlos en las medidas de desarrollo específicas de la CTr.

4.2 El BMZ debería intensificar el diálogo político con sus socios sobre principios y estándares de la cooperación al desarrollo en cooperaciones triangulares conjuntas. En la ejecución, las entidades ejecutoras alemanas deberían entablar un intercambio con sus socios sobre normas y estándares y establecerlos a la hora de ejecutar conjuntamente medidas de CTr.

4.3 El BMZ debería apoyar a los receptores emergentes fortaleciendo sus estructuras de cooperación al desarrollo en el marco de la CTr para que, en el futuro, ellos mismos puedan actuar como oferentes de cooperación al desarrollo.

Aplicación de la cooperación triangular adaptada al contexto

Recomendación 5: El BMZ y las organizaciones ejecutoras deberían adaptar aún más su compromiso con la cooperación triangular a los contextos específicos de las regiones y los países socios.

5.1 El compromiso alemán con la cooperación triangular debería adecuarse más estrechamente que hasta ahora a las capacidades y competencias de los respectivos oferentes del Sur y los receptores. En este sentido, antes de una CTr se han de clarificar detalladamente las específicas diferencias regionales y de cada país con respecto a las condiciones marco y a los intereses de los actores que ejercen los tres roles en la CTr y tenerlas en cuenta en la planificación y la ejecución, por ejemplo, mediante análisis amplios de las necesidades y los actores involucrados, así como considerar las condiciones marco políticas y jurídicas.

5.2 Concretamente, para las tres regiones contempladas en la evaluación y teniendo en cuenta las estrategias regionales del BMZ, esto significa que

- las experiencias positivas de CTr en América Latina y el Caribe deberían utilizarse y ampliarse aún más y las experiencias de aprendizaje anteriores deberían sistematizarse y ponerse a disposición de otras regiones y medidas de desarrollo, a fin de mejorar la eficacia.
- en el Sudeste Asiático deberían realizarse más cursos de desarrollo de capacidades humanas (similares a los que ofrece el Fondo LAC) para generar una mejor comprensión de la modalidad de la CTr y su potencial entre todos los involucrados y, de este modo, integrar mejor a los receptores también en su concepción y configuración. Asimismo, el BMZ debería examinar la utilización de modelos de financiación alternativos para la cooperación triangular.
- en el África subsahariana se debería examinar si con países distintos a Sudáfrica, o bien en Sudáfrica con otros actores en calidad de oferentes del Sur, se dan las condiciones previas para establecer una comprensión común de la CTr y, cuando proceda, desarrollar medidas piloto específicas de CTr. Solo si se cumplen estas condiciones se debería continuar con la cooperación triangular en el África subsahariana.