

La Cooperación Sur-Sur y Triangular y la Agenda de Desarrollo Sostenible en Iberoamérica: Nudos críticos y horizontes en la respuesta a la COVID-19



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana



© **Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)**

Marzo de 2022

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva del autor, sin que comprometa ni refleje necesariamente los puntos de vista de la SEGIB, la Unión Europea o sus países miembros.

Coordinación general de la publicación:

Martín Rivero Illa y Rocío Rodríguez Cáceres
Área de Cohesión Social y Cooperación Sur-Sur de la SEGIB

Autor:

Bernabé Malacalza

Colaboraciones, equipo de Cooperación Sur-Sur de la SEGIB

Cristina Xalma Mellado
Natalia Vargas Talero
María Dutto Piaggio

Financiación:

Esta publicación ha sido cofinanciada por la Comisión Europea, a través de la Facilidad Regional de la Unión Europea para el Desarrollo en Transición, y por la SEGIB y se ha realizado con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

Servicios editoriales: Estudio Held

Corrección de estilo: Isabel Cartón

La Cooperación Sur-Sur y Triangular y la Agenda de Desarrollo Sostenible en Iberoamérica: Nudos críticos y horizontes en la respuesta a la COVID-19



Presentación

El sistema de cooperación internacional afronta el importante reto de contribuir a una respuesta eficaz a la crisis socioeconómica generada por la pandemia de la COVID-19, aportando a la recuperación de los avances en el desarrollo que se habían conseguido en las últimas décadas y a la profundización de la implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En este marco, el reforzamiento del multilateralismo y de la cooperación son claves.

La Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) trabaja desde hace más de una década en el fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur y Triangular y su puesta en valor, en torno a tres ejes interrelacionados: la sistematización de información y generación de conocimiento; la generación de capacidades de acción en cooperación para el desarrollo sostenible y el posicionamiento internacional de estas modalidades de cooperación.

A partir del reconocimiento de la importancia de la relación estratégica entre la Unión Europea y América Latina y El Caribe, y gracias a que la cooperación entre estas dos regiones es cada vez más robusta y visible, en noviembre de 2019 la SEGIB y la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión Europea (DG DEVCO) firmaron el proyecto **Una Cooperación Triangular Innovadora para una nueva agenda de desarrollo**. Con esta iniciativa las dos instituciones buscan contribuir a la construcción de un modelo innovador de Cooperación Triangular UE-Latinoamérica alineado con la Agenda 2030 en el marco de la perspectiva de Desarrollo en Transición. Para ello, ha sido necesario trabajar en la construcción conjunta de insumos e impulsar procesos colectivos que permitan sentar las bases y lineamientos para avanzar y consolidar dicho modelo.

En ese orden de ideas, la publicación **Cooperación Sur – Sur y Triangular y Agenda de Desarrollo Sostenible en Iberoamérica: nudos críticos y horizontes en la respuesta a la COVID – 19** es el resultado del esfuerzo de investigación para mejorar las estrategias de trabajo que, en tanto medio de implementación efectivo reconocido por la Agenda 2030, optimicen la capacidad de la Cooperación de Triangular a avanzar hacia un Desarrollo que no deje a nadie atrás.

En su primera parte, el estudio presenta una breve descripción del riesgo de implosión de la Agenda 2030 que suponen los efectos provocados por la pandemia originada por la COVID 19. En los siguientes capítulos se abordan, en primer lugar, el estado de situación de los ODS en el mundo y en América Latina; en segundo lugar, la evolución de los debates sobre Cooperación Triangular desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); en tercer lugar, el panorama general y las formas de adaptación de la Cooperación Triangular a la transición entre agendas del desarrollo; y, en cuarto lugar, los mecanismos innovadores de Cooperación Triangular para la consecución de los ODS. Finalmente, se presentan una serie de conclusiones y recomendaciones para una respuesta de la Cooperación Triangular a la COVID-19 anclada en la Agenda 2030.

ÍNDICE

Presentación	_ 4	3.1. La Cooperación Sur-Sur y Triangular: orígenes del debate internacional	_ 20
Acrónimos	_ 8	3.2. La Cooperación Sur-Sur y Triangular desde los ODM a los ODS	_ 21
Resumen Ejecutivo	_ 9	3.2.1. Primer momento: diálogo Norte-Sur y apoyo a la CTPD	_ 23
1. Introducción	_ 12	3.2.2. Segundo momento: entre la eficacia y la horizontalidad	_ 25
2. La pandemia de la COVID-19, la crisis global y el riesgo de implosión de la Agenda 2030	_ 14	3.2.3. Tercer momento: Agenda 2030 y transformación	_ 27
2.1. La Agenda 2030 frente a la crisis de la COVID-19	_ 14	3.3. Iberoamérica en el debate sobre Cooperación Sur-Sur y Triangular	_ 30
2.2. La COVID-19 y el estado de situación de los ODS en el mundo	_ 16	3.4. La Unión Europea y América Latina en la Cooperación Sur-Sur y Triangular	_ 32
2.3. La COVID-19 y el estado de situación de los ODS en América Latina	_ 18	4. Narrativas y prácticas de la Cooperación Sur-Sur y Triangular y su adaptación a la transición entre agendas del desarrollo en Iberoamérica	_ 36
2.4. La Cooperación Sur-Sur y Triangular en la respuesta a la COVID-19 y el logro de los ODS en América Latina	_ 18	4.1. Narrativas y adaptación de la Cooperación Sur-Sur y Triangular a la transición entre agendas de desarrollo	_ 37
3. La Cooperación Sur-Sur y Triangular en la transición entre agendas del desarrollo	_ 20		

La Cooperación Sur-Sur y Triangular y la Agenda de Desarrollo Sostenible en Iberoamérica: Nudos críticos y horizontes en la respuesta a la COVID-19

4.2. Prácticas de la Cooperación Sur-Sur y Triangular y su adaptación a la transición entre agendas de desarrollo	40	5.5. Mecanismos innovadores: provisión de bienes públicos globales digitales	53
4.3. Prácticas de la Cooperación Sur-Sur y Triangular y su adaptación a la Agenda 2030 en Iberoamérica	42	5.6. Mecanismos innovadores: territorialización de la Agenda 2030	54
5. Mecanismos innovadores de Cooperación Sur-Sur y Triangular para la consecución de los ODS en el nuevo contexto de la COVID-19 y la crisis global en Iberoamérica	48	6. Conclusiones y recomendaciones	56
5.1. Mecanismos innovadores: intervenciones combinadas de cooperación al desarrollo y cooperación en ciencia y tecnología	49	6.1. Potencialidades y riesgos para la adaptación de la Cooperación Sur-Sur y Triangular a la transición entre agendas de desarrollo	56
5.2. Mecanismos innovadores: digitalización de la cooperación al desarrollo	49	6.2. Una propuesta para la innovación y adaptación la Cooperación Sur-Sur y Triangular a la Agenda 2030 en el contexto de la COVID-19	60
5.3. Mecanismos innovadores: iniciativas transversales para la reducción de desigualdades sociales	51	Bibliografía	64
5.4. Mecanismos innovadores: fortalecimiento de la perspectiva de género	53		

Acrónimos

AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo	OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)	ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina	ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
CED	Consenso Europeo para el Desarrollo	PABA	Plan de Acción de Buenos Aires para promover y realizar la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños	PABA+40	Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur (PABA + 40) de Buenos Aires
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	PIB	Producto Interno Bruto
CSS	Cooperación Sur-Sur	PIFCSS	Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur
CSSyT	Cooperación Sur-Sur y Triangular	PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
CT	Cooperación Triangular	PRM	Países de Renta Media
CTPD	Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo	UE	Unión Europea
GIZ	Sociedad Alemana de Cooperación Internacional	SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
GPEDC	Global Partnership for Effective Development Cooperation	UNOSSC	Oficina de Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur
GPI	Global Partnership Initiative on Effective Triangular Cooperation		
JICA	Agencia Japonesa de Cooperación Internacional		

Resumen ejecutivo

- Este informe está dedicado a analizar el estado de implementación de la Agenda 2030 en el contexto de emergencia de la pandemia de COVID-19 en América Latina, así como a entender cómo la Cooperación Sur-Sur y Triangular (CSSyT) se ha ido adaptando a los cambios provocados por la transición entre agendas de desarrollo. Una vez realizado ese diagnóstico, plantea una serie de mecanismos innovadores a partir de los cuales la CT podría contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la región. Finalmente, propone una hoja de ruta para avanzar hacia una CT transformadora que contribuya a una respuesta a la COVID-19 anclada en la Agenda 2030.
- A lo largo del documento se analizan cuatro dimensiones temáticas. La primera cubre el estado de situación global y regional de cumplimiento de los ODS y recomienda la articulación de intervenciones combinadas para dar una respuesta a la COVID-19 anclada en la Agenda 2030. La segunda aborda la cuestión de la adaptación de la CT a la transición entre agendas de desarrollo, poniendo atención en los aportes de la Unión Europea (UE) y del espacio iberoamericano en los debates sobre CT. La tercera expone las narrativas y prácticas de la CT en Iberoamérica y evalúa su adaptación a la transición entre agendas del desarrollo. Finalmente, la cuarta hace alusión a la posibilidad de articular mecanismos innovadores en la CT, ya sea a través de la digitalización, la provisión de bienes públicos digitales y globales, el despliegue de agendas transversales (género o riesgos globales) o el combate a las desigualdades.
- El segundo capítulo traza un contraste entre el momento de aprobación de la Agenda 2030 en 2015, que tuvo lugar en una atmósfera de optimismo sobre los avances de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y los tiempos actuales marcados por la emergencia generada por la COVID-19. Se plantea que, aun en un escenario de salida de la pandemia, se estaría ante un serio riesgo de implosión de la Agenda 2030 dada la alta probabilidad de retroceso incluso en metas alcanzadas en los ODM. Por ello, se aduce que la gran disyuntiva no es entre elegir responder a la COVID-19 o lograr los ODS. La salida más acorde sería interrelacionar las respuestas y asegurar que la CSSyT en la recuperación post-COVID19 se adapte a la Agenda 2030.
- Como punto de partida, resulta fundamental un diagnóstico adecuado que entienda a esta crisis como una *sindemia*, pues permitirá fijarse no solo en la emergencia sanitaria, sino también en los riesgos globales, así como en el contexto económico, alimentario y social de las personas. Las oportunidades para una respuesta a la *sindemia* alineada con los ODS están en intervenciones combinadas, como por ejemplo, la cooperación en la transformación de la agricultura y los patrones de consumo, que tendría un impacto en el cambio climático, la preservación de los recursos naturales y el fin del hambre, entre otros.
- El tercer capítulo del informe aborda la cuestión de la adaptación de la CT a la transición entre agendas del desarrollo en los debates internacionales desde los ODM a los ODS. En el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) se establecen los cimientos de la CT desde un llamado a la equidad y la justicia en el nuevo orden económico internacional. Tras la crisis de 2008, coexisten intentos de hacer que la Cooperación Sur-Sur (CSS) se ajuste a la agenda de eficacia a través de la CT con otras visiones que propenden a la integración de la CT en la CSS. Finalmente, con la Agenda 2030 se abre un debate entre quienes entienden que la CT puede contribuir

a la conformación de alianzas para el desarrollo sostenible y al logro de los ODS y quienes la consideran un instrumento para promover intereses de los donantes.

- El espacio iberoamericano ha realizado aportaciones importantes a ese debate, sumándose a la discusión sobre la transición desde un sistema de cooperación al desarrollo asentado en las cadenas verticales de ayuda hacia uno basado en redes horizontales y ecosistemas multiactor. Desde la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la CT es considerada como un mecanismo de implementación de la Agenda 2030, pero también como envión necesario para apoyar las contribuciones que los países en desarrollo pueden hacer en su rol de proveedores de bienes públicos globales y regionales y pilares de una transformación del sistema de cooperación al desarrollo hacia pautas más horizontales, inclusivas y solidarias.
- También en este capítulo se resalta que el espacio iberoamericano cuenta con un caudal político, conceptual y normativo en torno a la CT para enriquecer los debates sobre la adaptación de la CT a la Agenda 2030. Ese repositorio comprende una definición de un marco conceptual de la CT y una sistematización de lo que se hace. Uno de los principales retos futuros de la SEGIB es sensibilizar a otros actores sobre la necesidad de lograr que los principios, valores y aprendizajes desarrollados en la larga experiencia de la CSS sean incorporados adecuadamente a la CT. En ese sentido, la SEGIB posee un “saber hacer” sobre cómo generar formas comunes de registro y cuantificación de la CT que podrían ser de utilidad para elaborar conjuntamente informes regionales, sectoriales o globales de la CSSyT.
- El cuarto capítulo destaca el potencial de la CT de trasladar la narrativa y los principios de la CSS al ámbito del sistema de cooperación al desarrollo. A partir de la aprobación en 2015 de la Agenda 2030, la línea divisoria entre la narrativa asistencialista y la narrativa Sur-Sur es más tenue y el llamado del ODS 17 a conformar una alianza global para el desarrollo sostenible habilita un espacio para el diálogo Norte-Sur. No obstante, se alerta sobre el riesgo de que el nuevo enfoque de redes y múltiples compromisos de actores de la CT se nutra exclusivamente de las aportaciones de la agenda de eficacia. La recomendación principal, en ese sentido, es aprovechar los aprendizajes del espacio iberoamericano en la adopción de la narrativa y los principios de la horizontalidad.

Desde la SEGIB, la CT se considera tanto un mecanismo de implementación de la Agenda 2030, como un envión para apoyar las contribuciones de los países en desarrollo en su rol de proveedores de bienes públicos globales y regionales y pilares de una transformación del SICD hacia pautas más horizontales, inclusivas y solidarias

- Posteriormente, se realiza un recorrido por las prácticas de la CT y se pondera su adaptación a la transición entre agendas del desarrollo. A escala global, se observa una CT con marcado carácter Estadocéntrico, en la que ejerce influencia el apoyo de la CSS bilateral y de los Países de Renta Media (PRM). En esa panorámica, Iberoamérica aparece como la región del mundo donde la CT es más dinámica. A escala regional, la evidencia exhibe a una CT iberoamericana, dinamizada por la demanda de la propia CSS bilateral, que mantiene relativa estabilidad como modalidad. No obstante, se señalan algunas tendencias de cambio en la composición (en favor de los proyectos y en detrimento de las acciones), en las prioridades sectoriales (desde temas de instituciones y políticas públicas hacia temáticas como medio ambiente, sector agropecuario y otras políticas sociales y salud) y en las contribuciones a los ODS (del ODS 16 al ODS 13). La articulación de mecanismos para la participación de actores no estatales, un apoyo más decidido de los donantes tradicionales como segundos oferentes, un papel más activo de los receptores y de la colaboración Norte-Sur en la definición y gestión de los proyectos y una mayor diversificación geográfica y sectorial son algunos de los retos más importantes para la adaptación de las prácticas de CT a la Agenda 2030.

- El quinto capítulo está dedicado a identificar mecanismos innovadores de CT para apuntalar una respuesta a la COVID-19 anclada en la Agenda 2030. El informe destaca, en ese sentido, apuestas como intervenciones combinadas, digitalización de la cooperación al desarrollo, iniciativas transversales para la reducción de desigualdades sociales, fortalecimiento de la perspectiva de género, provisión de bienes públicos digitales globales y territorialización de la Agenda 2030. Se señala, además, que la emergencia de tecnologías digitales ha habilitado una mayor capacidad de intervención transversal de los procesos de cooperación al desarrollo. En ese campo, el informe destaca algunos conocimientos técnicos que la cooperación Unión Europea-Iberoamérica podría intercambiar.
- El documento señala los retos de la alfabetización digital, la promoción de un acceso socialmente inclusivo al mundo digital y la implementación de nuevas tecnologías. Se identifican, a su vez, algunos casos en la región que podrían aprovecharse para apuntalar la CT mediante el uso de aplicaciones que promuevan la inclusión social de colectivos en situación de vulnerabilidad como los adultos mayores, las mujeres, los niños, los jóvenes, los sectores rurales, las comunidades indígenas, los inmigrantes, los refugiados o las personas con discapacidad.
- Dos cuestiones fundamentales para la recuperación post-COVID19 son la provisión de bienes públicos digitales y la territorialidad de la agenda de desarrollo. Estos retos requieren incorporar a gobiernos subnacionales y actores no estatales en los proyectos de CT no solo para movilizar recursos, sino también para generar compromiso de la ciudadanía y aportes de diferentes sectores. Así, por ejemplo, trabajar con organizaciones de la sociedad civil aporta una visión del territorio y de la cultura local, mientras que hacerlo con el sector privado contribuye a la creación de empleos. En el caso de las agendas transversales de género, de cambio sistémico en la lucha contra el cambio climático y de transformación digital es imprescindible el apoyo de asociaciones multiactor y multinivel.
- Las conclusiones del documento resumen el debate sobre las posibilidades de adaptación de la CT a la Agenda 2030. Desde el punto de vista normativo, existe una narrativa cada vez más presente en los foros internacionales que presenta a la CT como transformativa. Desde esa perspectiva, la CT es coherente con la Agenda 2030, impulsa la perspectiva de género, el cuidado del ambiente y la lucha contra el cambio climático, el cambio sistémico en los patrones de producción y consumo, la digitalización y las alianzas multiactor. No obstante, desde el punto de vista empírico, se advierte que la CT aún mantiene lógicas asimétricas, respeto de jerarquías, verticalidad y altos costos de transacción. A la par, existe un desfase entre el sistema de cooperación internacional al desarrollo realmente vigente y la narrativa y principios que promueve la Agenda 2030. Es fundamental cerrar esa brecha.
- En ese debate, el espacio iberoamericano tiene mucho que aportar. La discusión sobre la identidad y el carácter diferencial de la CT respecto de la cooperación Norte-Sur y de la CSS ofrece una oportunidad para propender a una mayor apropiación de los principios de la CSS en el sistema de cooperación al desarrollo. La hoja de ruta que traza la Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur (PABA+40) es la de dar un gran salto cualitativo para aumentar aún más la modalidad y mejorar su calidad. La CT puede potenciar su papel transformador desde las prácticas, a través de asociaciones multiactorales en red, intercambio de conocimientos y creación conjunta e innovación; pero también, desde las narrativas, a través de la adopción de los principios de la CSS que promuevan un sistema de cooperación al desarrollo más horizontal, inclusivo y solidario.
- Finalmente, y con el objetivo de aportar a una CT transformadora, el documento propone cuatro cursos de acción: a) impulsar estrategias e iniciativas de CT que contribuyan a una salida de la COVID-19 basada en la implementación de los ODS; b) promover una visión iberoamericana y europea sobre la CT en foros internacionales que contribuya a la transformación del sistema de cooperación al desarrollo hacia uno más horizontal, inclusivo y solidario; c) generar conciencia y dar visibilidad a una narrativa de la CT coherente con los principios de horizontalidad y no condicionalidad de la CSS que, a la vez, promueva metodologías de gestión abiertas, multiactorales y basadas en la evidencia, y d) poner en marcha mecanismos innovadores de CT que contribuyan a avanzar en la consecución de los ODS, aprovechando las ventajas que ofrece el mundo digital en el nuevo contexto de la pandemia y la crisis global.

1

Introducción

El mundo se encuentra ante una crisis humanitaria, sanitaria, económica y social sin precedentes en el último siglo. En Iberoamérica, la expansión de la pandemia de COVID-19 ha golpeado aún más a economías debilitadas por el lento crecimiento y por desigualdades arraigadas. Si bien los procesos de vacunación han comenzado en varios países iberoamericanos, en la medida en que aumenta la incertidumbre sobre las variantes, la intensidad y la duración de la pandemia, cualquier tarea de estimación del impacto económico y social no puede ser definitiva. Al momento, se conoce que este año caerá el índice de desarrollo humano que elabora el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) por primera vez desde 1990 y que los palpables retrocesos en los indicadores respecto de las metas de los ODS ponen en serio riesgo de implosión la integralidad de la Agenda 2030.

La situación de extrema gravedad a la que ha llevado la pandemia ocurre en un marco singular que caracteriza a la región de América Latina. Se trata, con respecto a todas las regiones del mundo, de la más afectada en relación a letalidad por tamaño de población, la más desigual, la más urbanizada, la de mayores índices de violencia, la de mayor contracción del producto interior bruto (PIB), la que registra la deforestación más intensa y la de mayor pérdida y degradación del hábitat. Si se considera que la duración y los efectos de la pandemia son aún desconocidos, la tendencia a más largo plazo podría ser catastrófica.

¿Qué hacer en este escenario? ¿Está Iberoamérica preparada para enfrentar esta sindemia desde la cooperación internacional? ¿Cómo se podría evitar la implosión de la Agenda 2030? ¿Es la CSSyT una herramienta transformadora necesaria para

El mundo se encuentra ante una crisis humanitaria, sanitaria, económica y social sin precedentes. En Iberoamérica, la expansión de la pandemia de la COVID-19 ha golpeado aún más a economías debilitadas por el lento crecimiento y por desigualdades arraigadas

hacer frente a la COVID-19? ¿Qué espacios de convergencia entre la Unión Europea e Iberoamérica podrían aprovecharse? A riesgo de evitar el peligro mayor que podría ser una salida de esta crisis que lleve a un retorno a la normalidad anterior, las oportunidades de transformación la CSSyT dependerán de su capacidad de adaptación a la transición entre agendas de desarrollo (alineación a la Agenda 2030) y de la disponibilidad de mecanismos innovadores que habiliten una reforma de las narrativas y prácticas hasta el momento vigentes en el sistema internacional de cooperación al desarrollo.

La sindemia implica un golpe más al esquema donante-receptor de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) con sus principios de verticalidad, unidireccionalidad y asistencialismo. La crisis sistémica demuestra, en contraste, la importancia del multilateralismo y de la cooperación internacional de todos los países en la provisión de bienes públicos globales necesarios para enfrentar serios retos como las pandemias, el cambio climático, y demás desequilibrios planetarios y sociales. Está claro que la eficacia de los procesos de inmunización colectiva dependerá de garantizar la producción, la distribución y el acceso universal de las vacunas y que la salida a la crisis global no podrá concretarse sin medidas de alivio de deuda y mecanismos de financiamiento para los países más vulnerables. Por ello, la respuesta de la cooperación internacional a la crisis global debe ser acompañada de una reflexión —y luego la acción— para no mantener tendencias insostenibles que nos lleven a la normalidad anterior.

En ese contexto, el presente informe se plantea cuatro objetivos principales:

- Analizar la medida en que la CSSyT se ha adaptado a los cambios producidos por la transición entre agendas y, más recientemente, por la crisis mundial provocada por la COVID 19.
- Trazar un perfil del estado de situación en América Latina, según los últimos datos disponibles, en cuanto a la implementación de la Agenda 2030 y a los avances hacia el logro de los ODS.
- Reflexionar sobre el modo en que la CSSyT se ha adaptado para contribuir a la consecución de los ODS, con especial énfasis en las tendencias respecto a la incorporación de nuevos actores, así como en las capacidades potenciadas durante la transición para buscar la alineación con los ODS.

La sindemia implica un golpe más al esquema donante-receptor de la AOD con sus principios de verticalidad, unidireccionalidad y asistencialismo y demuestra, en contraste, la importancia del multilateralismo y de la cooperación internacional

- Ponderar la capacidad específica de la CT para poner en marcha mecanismos innovadores que contribuyan a avanzar en la consecución de los ODS.

En los siguientes capítulos se abordan, en primer lugar, el estado de situación de los ODS en el mundo y en América Latina; en segundo lugar, la evolución de los debates sobre CT desde los ODM a los ODS; en tercer lugar, el panorama general y las formas de adaptación de la CT a la transición entre agendas del desarrollo, y, en cuarto lugar, los mecanismos innovadores de CT para la consecución de los ODS. Finalmente, se enarbolan una serie de conclusiones y recomendaciones para una respuesta innovadora de la CT a la COVID-19 anclada en la Agenda 2030.

La pandemia de la COVID-19, la crisis global y el riesgo de implosión de la Agenda 2030

La aprobación de la Agenda 2030 tuvo lugar en un momento de optimismo sobre los avances de los ODM y la lucha contra la pobreza global. La principal ancla de los objetivos era la fortaleza del sistema de gobernanza multilateral que por ese entonces no atravesaba una crisis de magnitud como la actual. Concebida como una plataforma para la provisión de bienes públicos globales, la Agenda 2030 trazó retos y definió la universalidad de los esfuerzos para darles respuesta. En la actualidad, al impacto de la emergencia generada por la pandemia de COVID-19, se suman una serie de crisis dentro de crisis que ponen en serio riesgo la integridad de esa agenda. El presente capítulo traza un panorama del estado de implementación de los ODS en el mundo y en América Latina. A partir de ese diagnóstico, se exponen los retos que tiene la cooperación al desarrollo para definir respuestas a la COVID-19 interrelacionadas con la Agenda 2030.

2.1. La Agenda 2030 frente a la crisis de la COVID-19

La humanidad asiste hoy a una crisis dentro de otras crisis. La crisis pandémica, que es una crisis

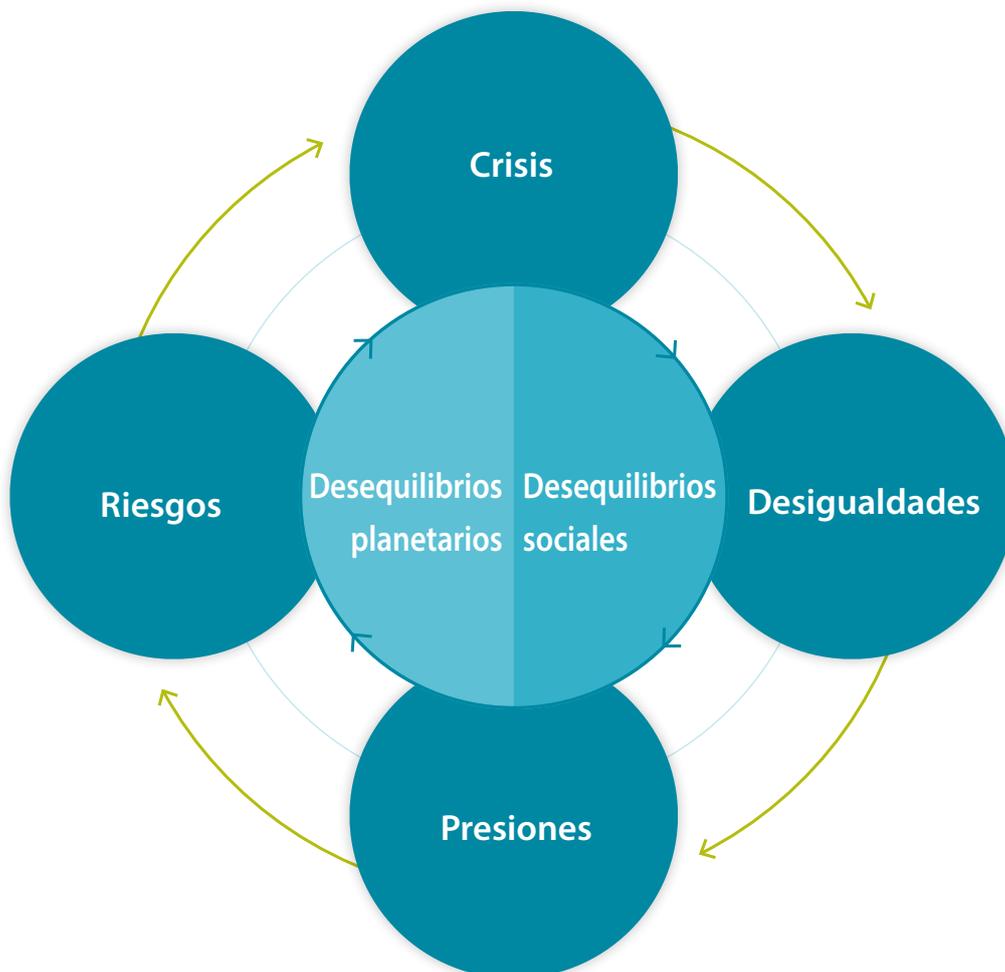
sanitaria, económica y social, está inserta dentro de una *matrioshka*, en la que se esconde el efecto de otras crisis preexistentes. En primer lugar, existe una crisis del desarrollo, cuyo telón de fondo es una crisis sistémica y planetaria con efectos sobre el cambio climático y las pautas de producción, consumo y ocupación de las ciudades que se han vuelto insostenibles. Está incluso científicamente comprobado que la alteración del equilibrio de los sistemas naturales aumenta notablemente el riesgo de aparición de zoonosis o enfermedades infecciosas transmisibles desde los animales al ser humano (PNUD, 2020). En segundo lugar, a la crisis pandémica y del desarrollo hay que añadir la de la gobernanza multilateral —incluidas las Naciones Unidas— resultante de pujas geopolíticas y de una crisis mundial de liderazgos que, sumadas a los serios déficits de legitimidad y eficacia de las propias organizaciones internacionales, dificultan la acción coordinada intergubernamental para la provisión de bienes públicos globales.

La sindemia. La COVID-19 no solo coexiste con crisis previas, sino que las agrava. Como

señala el PNUD (2020), en 2020 la temporada de huracanes en el Atlántico estableció nuevos récords en el número de tormentas y en la rapidez con la que se intensificaron y se registraron incendios extraordinarios en Australia, el Pantanal brasileño, Siberia oriental y Estados Unidos. Se considera, a su vez, que la cuarta parte de las especies del mundo está en riesgo de extinción. Estos desequilibrios planetarios se encuentran en interacción con desequilibrios sociales. La movilidad social disminuyó y el contexto de desigualdades, emergencia económica e inseguridad alimentaria hizo más crítica la situación. Resulta entonces adecuado entender esta crisis como una sindemia antes que como una pandemia, pues permitirá fijarse no solo en la crisis sanitaria, sino también en los riesgos globales, así como en el contexto económico, alimentario y social de las personas.

La crisis pandémica, que es una crisis sanitaria, económica y social, está inserta dentro de una 'matrioshka', en la que se esconde el efecto de otras crisis preexistentes

GRÁFICO 1. SINDEMIA: CRISIS DENTRO DE CRISIS



Fuente: PNUD (2020).

La sindemia, a su vez, pone aún más en evidencia la fragilidad de la gobernanza multilateral para hacer frente a la provisión de bienes públicos globales, incluida la paz, la seguridad, el clima y la salud global. ¿Se precisa una estructura nueva o nuevos roles para instituciones que ya existen? ¿Será esta una oportunidad para empujar a la reforma del Sistema de las Naciones Unidas? Como señala Sánchez Miranda (2020), una reflexión en torno a un sistema más descentralizado, con liderazgos compartidos, coordinados y conectados e instituciones capaces se plantea urgente, reconociendo los roles de los Estados, pero también de actores no estatales. Enfrentar una sindemia sin gobernanza multilateral es un camino destinado al fracaso.

2.2. La COVID-19 y el estado de situación de los ODS en el mundo

El último Reporte Global de las Naciones Unidas sobre los ODS (Naciones Unidas, 2020b), un reciente estudio de UNDESA (2020) y un artículo de Fenne y Ceney (2021) permiten una aproximación al estado de situación de la implementación de los ODS en el mundo y obtener, de esa manera, una real dimensión del retroceso que supone el impacto de la COVID-19. Es importante destacar, no obstante, que estos informes manejan informaciones estadísticas que todavía están lejos de completar la matriz de indicadores sugeridos por el Comité de Expertos de Naciones Unidas. Aun así, logran transmitir una visión de conjunto sobre el progreso logrado y los obstáculos encontrados para los diferentes ODS.

Como se señala en el reporte de Naciones Unidas (2020b), antes de la pandemia los esfuerzos para lograr los ODS no eran suficientes. No se avanzaba al ritmo ni en la escala necesaria, el progreso era desigual y los países no estaban bien encauzados para su cumplimiento en el año 2030. En efecto, durante la Cumbre de los ODS celebrada en 2019, el secretario general de Naciones Unidas, António Guterres, denominó la “Década de la Acción” al esfuerzo descomunal que se necesitaría para alcanzar las metas en 2030. La situación de extrema gravedad a la que ha llevado la pandemia de la COVID-19 supone un gran obstáculo no solo para el ODS 3 (Salud), sino también, dada la interrelación entre los 17 ODS, para todo el conjunto (Gráfico 2). Para dar cuenta de la magnitud de los nuevos desafíos, se estima que el impacto en ámbitos como la salud o la educación hará caer el índice de desarrollo humano de PNUD por primera vez desde 1990. El nuevo punto de partida es una perspectiva de caída de la economía mundial de un 4,9%, situando las cifras en el nivel más bajo desde la Gran Depresión; 71

millones de personas más sufrirán pobreza extrema, con tasas globales de pobreza similares a los niveles de la década de los noventa —entre 420 y 580 millones de personas— (Sánchez Miranda, 2020).

Según Naciones Unidas (2020b), algunos de los avances logrados con los ODM en campos como la mejora de la salud materno-infantil, el acceso a la electricidad o la representación de las mujeres en instituciones de gobierno, ya habían sido contrarrestados en el período 2015-2019. Con la llegada de la COVID-19, los pronósticos en todos los sectores y en todas las regiones del mundo empeoraron. A la pérdida de ingresos, se sumaron la limitada protección social y el incremento de los precios de los alimentos, que colocan en situación de pobreza a un mayor número de personas. Uno de los mayores impactos de la crisis pandémica es en el orden de las desigualdades sociales y de género. Según un reciente informe publicado por ONU Mujeres (2020), aumentará un 9,1% la tasa de pobreza entre las mujeres y se ampliará aún más la brecha entre hombres y mujeres que viven en la pobreza extrema. La interrupción de servicios sanitarios, así como el limitado acceso a los servicios de nutrición y alimentación, podrían conllevar un aumento de la mortalidad infantil. La pandemia, además, ha creado una alteración grave en los sistemas educativos del mundo, provocando una catástrofe generacional que puede exacerbar desigualdades ya arraigadas (UNICEF, 2020).

Es probable que el impacto sobre el medio ambiente sea positivo a corto plazo, pero esas mejoras están destinadas a ser de corta duración, a menos que los países planteen compromisos más ambiciosos con el Acuerdo de París (Naciones Unidas, 2020b). En líneas generales, si se analiza objetivo por objetivo, es posible observar progresos limitados e insuficientes, alejamiento relativos de metas que habían sido alcanzadas y deterioro y pronunciado alejamiento de otras metas.

Se estima que el impacto en ámbitos como la salud o la educación hará caer el índice de desarrollo humano de PNUD por primera vez desde 1990

GRÁFICO 2: PRINCIPALES IMPACTOS DE LA COVID-19 EN LOS ODS



Fuente: elaboración propia sobre UNDESA (2020).

La pandemia ha creado una alteración grave en los sistemas educativos del mundo, provocando una catástrofe generacional que puede exacerbar desigualdades ya arraigadas

2.3. La COVID-19 y el estado de situación de los ODS en América Latina

La integralidad y el cumplimiento de la Agenda 2030 en América Latina está en riesgo y quizás se trate de una situación de peligro relativamente mayor al que padecen otras regiones del mundo. Como señalan dos recientes informes de CEPAL (2020b y 2021), mientras unas pocas metas de los ODS ya se han cumplido a nivel regional, otras solo serían alcanzables con intervenciones mayores de política y en la mayoría se estaría yendo en la dirección opuesta. En resumen, en un 27% de las series estadísticas sobre indicadores de las metas, la tendencia es positiva; en el 29% es imprescindible implementar acciones de política para alcanzar las metas, y, en el 44%, la tendencia es de estancamiento o retroceso, por lo que resulta imperioso aplicar acciones correctivas para revertir esas tendencias.

La evaluación de los ODS que realiza CEPAL (2020b y 2021) marca un panorama relativamente crítico para América Latina. En términos relativos, es una región ubicada en zonas intermedias del desarrollo global, con algunos indicadores de alto desempeño y otros más bien bajos; sin embargo, lo interesante es que, de las diecinueve metas analizadas, en apenas dos se espera su cumplimiento en 2030 (mortalidad infantil y áreas de biodiversidad marina clave protegidas). En el resto de las metas, hay situaciones de limitado progreso, ausencia de avances o retroceso.

El 70% de los indicadores analizados por la CEPAL (2021) sugiere que América Latina necesitará de fuertes intervenciones públicas para poder cumplir con todos sus compromisos. Estos esfuerzos se dan en un marco singular que caracteriza a la región con respecto

al resto del mundo. Se trata de la región más desigual, la más urbanizada, la que soporta mayor violencia y en la que más caerá la economía post-COVID-19. Si bien se encuentra en la región una de las más importantes superficies de bosques tropicales del mundo —la selva amazónica—, también es donde se registra la deforestación más intensa a nivel mundial y la que tiene mayor pérdida y degradación del hábitat.

2.4. La Cooperación Sur-Sur y Triangular en la respuesta a la COVID-19 y el logro de los ODS en América Latina

La mayoría de las metas de ODS necesitan intervenciones adicionales de política. Como señala CEPAL (2021), indicadores como población y población ocupada en situación de pobreza extrema según los estándares regionales, desnutrición, retraso del crecimiento, nuevas infecciones por el VIH, tuberculosis, malaria, competencia mínima en matemáticas, participación en enseñanza organizada preescolar, alfabetización, escuelas con acceso a internet, mujeres en los parlamentos nacionales y en cargos directivos, informalidad laboral en el empleo no agrícola, desempleo, lesiones ocupacionales fatales, población en barrios marginales y biodiversidad marina y terrestre clave protegida necesitan financiamiento, directrices fuertes de política pública, y colaboración multiactoral.

CEPAL (2021) realizó un balance de las medidas de respuesta aplicadas durante la COVID-19 y su vinculación con la Agenda 2030. En términos generales, los resultados muestran una relación importante entre las medidas tomadas por los países y la totalidad de la agenda, estimándose un impacto en al menos el 85% de las metas. De los 45 tipos de medidas aplicadas, solo 7 corresponden a medidas de restricción orientadas a reducir los contagios y 38 se dirigen a disminuir los daños sociales y económicos de esa restricción, asociadas principalmente a los ámbitos económico, de educación, de protección social y de género. Las medidas asociadas a restricciones (cierres de lugares públicos, cuarentenas obligatorias y restricción de actividades económicas) se vinculan con 94 de las metas de la Agenda 2030 y pueden afectar negativamente al 47,3% de ellas. El informe destaca que el mayor impacto se produce en las metas de erradicación de la pobreza y en la caída del crecimiento económico sostenido, lo que dificulta la creación de empleos (metas 8.1, 8.2 y 8.5 del ODS 8). Por otra parte, se estima que intervenciones combinadas en protección social, como las transferencias en efectivo y en alimentos a poblaciones vulnerables, la garantía de servicios básicos o las políticas de género encaminadas a la creación de

empleo e ingresos, influirán de forma positiva sobre 87 metas de la Agenda 2030 (CEPAL, 2021).

Sin embargo, no está todo dicho. Hay que tener en cuenta que la pandemia de la COVID-19 tendrá efectos aún desconocidos sobre las proyecciones y los escenarios propuestos en algunas áreas del desarrollo. Si el PIB regional disminuye más de lo esperado, se verá afectada la tendencia en algunas series a muy corto plazo; mientras que, si la caída es más leve, algunas metas sufrirán el impacto a más largo plazo en detrimento del escenario previsto sin los efectos de la COVID-19.

Una extensión mayor en el tiempo de la crisis pandémica podría poner en riesgo de implosión la Agenda 2030. No obstante, existe un peligro mayor si la salida de esta crisis llevara a un retorno a la normalidad anterior. Las oportunidades están en una respuesta a la emergencia alineada con los ODS a través de intervenciones combinadas como, por ejemplo, la cooperación internacional en la transformación de la agricultura y los patrones de consumo, que tendría un impacto en el cambio climático, la preservación de los recursos naturales, el fin del hambre y la mejora en el ingreso de las familias, la salud de las personas; o en el campo educativo, que ampliaría las oportunidades de aprendizaje, de crecimiento económico y empleo en el mundo de la producción. En esa línea, CEPAL (2021) identifica ocho sectores dinamizadores del gran impulso para la sostenibilidad: transición energética (energías renovables y reducción del uso de combustibles fósiles), movilidad sostenible y espacio urbano, revolución digital (universalizar el acceso), industria manufacturera de la salud, bioeconomía (sostenibilidad basada en recursos biológicos y ecosistemas naturales), economía del cuidado, desarrollo de la economía circular y recuperación sostenible del sector del turismo. La gran disyuntiva de estos tiempos no es entre elegir responder a la COVID-19 o lograr los ODS. Como bien señala Sánchez Miranda (2020), la salida más acorde sería interrelacionar las respuestas y asegurar que la recuperación post-COVID-19 se ancle en la Agenda 2030 y que la acción inmediata esté alineada con los objetivos de largo alcance. El futuro de los ODS depende de que las medidas que garanticen la recuperación sanitaria y socioeconómica sean coherentes con la lucha contra la desigualdad y el cambio climático. La fortaleza para guiar la recuperación estará en la toma de conciencia de la necesidad de un cambio sistémico verde, sostenible y resiliente, desde lo local a lo global y desde lo global a lo local.

La pandemia nos obliga a enfrentar enormes retos humanos, pero también nos alienta a observar una

forma realista de avanzar hacia el logro de la Agenda 2030 y el Acuerdo de París sobre lucha contra el cambio climático. También ha puesto de relieve cuán centrales son los ODS, incluido el progreso anterior en los ODM, para desarrollar la resiliencia frente a las crisis y evitar recaídas en la pobreza (UNDESA, 2020). Si se quiere disminuir el potencial pandémico de enfermedades infecciosas, la cooperación internacional en salud es necesaria, pero insuficiente. En el siglo XXI, los desequilibrios sociales, demográficos, territoriales y ambientales se amplifican y retroalimentan con las grandes desigualdades. La crisis planetaria debería ser una oportunidad para *resetear* la cooperación internacional y reorientar su horizonte hacia modelos de ciudades menos desiguales y concentradas, más sanas y sostenibles (Malacalza, 2020b).

En ese sendero de respuesta a la COVID-19, las intervenciones combinadas en múltiples ODS mediante alianzas multiactor para el desarrollo sostenible garantizan un impacto en un mayor número de ODS y metas en el corto y mediano plazo. Es en ese ámbito que la CT, por su carácter de modalidad de compromiso múltiple de actores y de mecanismo de apertura al espacio de diálogo Norte-Sur, ofrece un potencial transformador. De un lado, la transferencia de conocimientos y tecnologías que poseen los países desarrollados podría aprovecharse para escalar la respuesta y multiplicar el impacto. Del otro lado, el aporte de la CSS es fundamental como mecanismo de adaptación de la cooperación al desarrollo a la Agenda 2030: más horizontalidad es garantía de arraigo y apropiación de las iniciativas. El trasfondo debe ser una salida de la crisis global que evite el retorno a la normalidad anterior. Para esa tarea mayúscula, la hoja de ruta o plataforma de sentido es la que ofrece la Agenda 2030.

Una extensión mayor en el tiempo de la crisis pandémica podría poner en riesgo de implosión la Agenda 2030. No obstante, existe un peligro mayor si la salida de esta crisis llevara a un retorno a la normalidad anterior

La Cooperación Sur-Sur y Triangular en la transición entre agendas del desarrollo

Tras la aprobación de la Agenda del Milenio y, a medida que fueron creciendo en número las iniciativas de CSS, la CT empezó a adquirir mayor dinamismo en Iberoamérica, lo que habilitó una discusión sobre sus principios y aspectos diferenciales. La aprobación de la Agenda 2030 redefine ese debate sobre la narrativa de la CT y lo amplía más allá de lo intergubernamental. El presente capítulo aborda la evolución de los debates sobre CT en el ámbito multilateral, teniendo en consideración los aportes de los países iberoamericanos durante el proceso de transición entre agendas del desarrollo desde los ODM a los ODS.

3.1. La Cooperación Sur-Sur y Triangular: orígenes del debate internacional

Surgimiento de la CT. Los acuerdos trilaterales o triangulares existen desde antes de que se acuñara el término “cooperación triangular”. En 1975, la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) ya contaba con proyectos de CT en el marco de su Programa de Capacitación en Terceros Países para transferencia de prácticas, envío de técnicos y

Tras la aprobación de la Agenda del Milenio y, a medida que fueron creciendo en número las iniciativas de CSS, la CT empezó a adquirir mayor dinamismo en Iberoamérica, lo que habilitó una discusión sobre sus principios y aspectos diferenciales



promoción de cursos internacionales. Desde 2002, esa agenda es impulsada por alianzas programáticas a través de Programas de Asociación (*Partnership Programs*) con países iberoamericanos como Argentina, Brasil, Chile y México. Alemania y España han sido también países pioneros del formato triangular. Desde la década de los noventa, la cooperación alemana alienta esta modalidad para proyectos exitosos de la cooperación Norte-Sur bilateral con países receptores. España, socio por excelencia de Iberoamérica, ha sido muy activo en CT a través de acuerdos bilaterales, instrumentos técnicos y financieros, fondos mixtos, memorándums de entendimiento y otros instrumentos. Una de las características más salientes de la CT española ha sido la de apoyar a los países de Iberoamérica que inician su proceso gradual de tránsito de actores netamente receptores a oferentes, manteniendo un rol dual.

Durante la última década, las asociaciones triangulares se expandieron significativamente en número y tamaño, con más países participantes en diferentes funciones y con distintos grados de participación. Así, por ejemplo, donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) como Estados Unidos, Canadá y Noruega se sumaron recientemente a los esfuerzos por promover activamente el desarrollo de la CT. A esos casos, hay que añadir el incremento de la triangulación Sur-Sur-Sur como una modalidad promovida por países llamados “pivote” o “ancla”, como Egipto, Kenia, Marruecos, Sudáfrica, Túnez, China, India, Malasia, Filipinas, Singapur, Sri Lanka, Tailandia, Vietnam, Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. Conjuntamente con el aumento del número de países “ancla” receptivos a la CT, se ha dado además una expansión de la distribución geográfica de países beneficiarios de esta modalidad. No obstante, este crecimiento ha sido impulsado más por la iniciativa de los oferentes del Sur y del Norte que por la demanda de los países receptores (Abdenur y Da Fonseca, 2013).

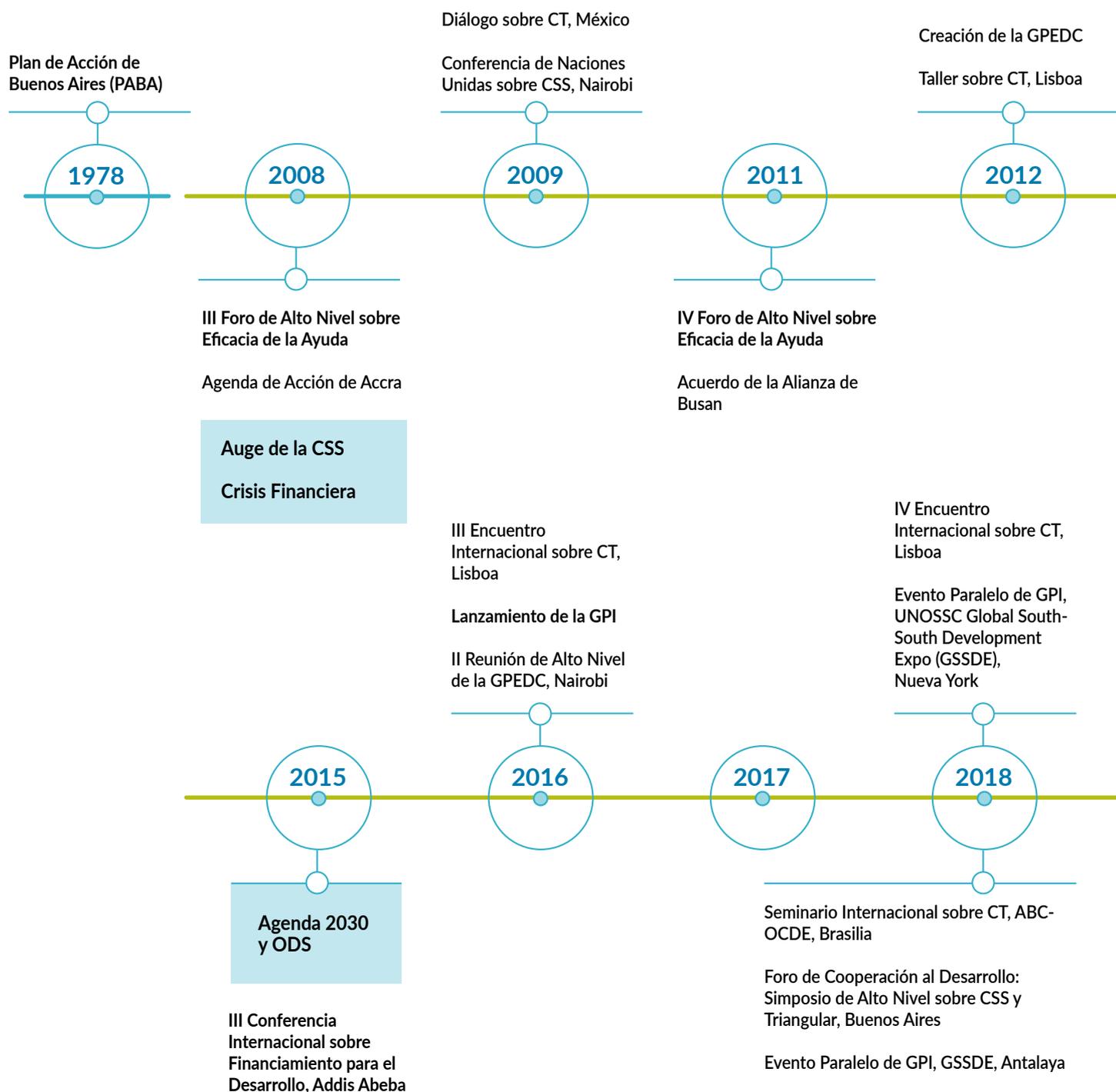
La tendencia al mayor protagonismo de la CT también se refleja en el importante número de publicaciones recientes sobre el tema. Desde la publicación del *Informe de la Cooperación en Iberoamérica* (2007) de SEGIB, *Enhancing South-South and Triangular Cooperation* (2009) de JICA, *Scaling up South-South and Triangular Cooperation* (2012) de PNUD y *Cooperación triangular: una guía para trabajar en la práctica* (2013) de GIZ, entre otras, la CT ha devenido en un ámbito de políticas relevante para la cooperación al desarrollo. Tanto desde organizaciones internacionales como desde el ámbito académico, ha aumentado el interés por la comprensión de las motivaciones y el análisis de los procesos y del impacto de esta modalidad.

Una de las características más salientes de la CT de España ha sido la de apoyar a los países de Iberoamérica que inician su proceso gradual de tránsito de actores netamente receptores a oferentes, manteniendo un rol dual

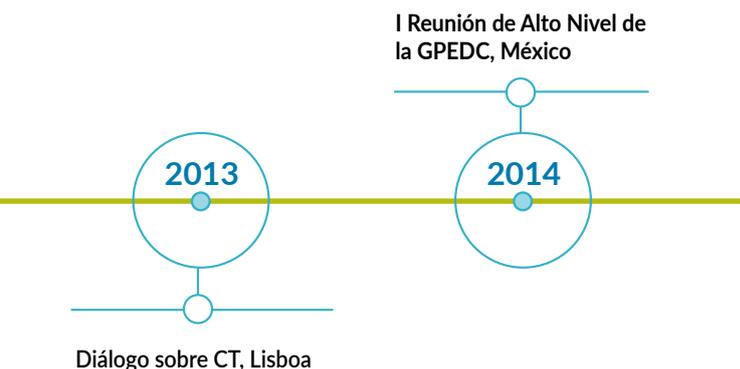
3.2. La Cooperación Sur-Sur y Triangular desde los ODM a los ODS

El debate acerca de la CT tiene como antecedente el PABA (1978), donde se da el primer reconocimiento tácito a esta modalidad. Sin embargo, el abordaje de la CT como una modalidad de identidad definida aparece recién a mediados la primera década del siglo XXI, a partir del impulso de la plataforma global basada en los ODM, el objetivo de conformación de una asociación mundial para el desarrollo (ODM 8) y la aprobación de la Declaración de París para la Eficacia de la Ayuda de 2005. Este proceso, promovido desde distintas reuniones internacionales, produce importantes cambios en la racionalidad de la AOD, estableciendo nuevas pautas y motivaciones en las estrategias de cooperación de los donantes y de los países en desarrollo. La consecuente menor predisposición para cooperar con los PRM derivada de este proceso, conjuntamente con el mayor interés de donantes del Norte por apoyar mecanismos de costes compartidos, contribuyó a un relanzamiento de la CT como modalidad complementaria o puente para dar legitimidad a la agenda de París. En la evolución del debate sobre CT, es posible distinguir tres momentos que permiten visibilizar la relevancia que va adquiriendo en los diversos ámbitos (véase la figura 1) en respuesta a los cambios producidos en el escenario mundial y en la arquitectura del sistema de cooperación al desarrollo.

FIGURA 1: LÍNEA DE TIEMPO: EVENTOS DESTACADOS SOBRE CT A NIVEL GLOBAL



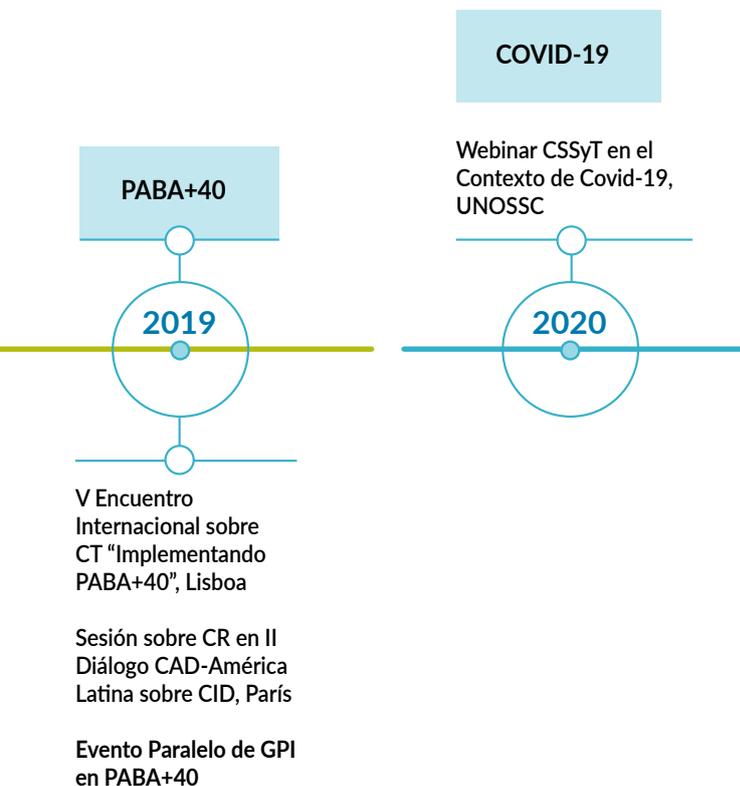
Fuente: Elaboración propia en base a documentos oficiales. Nota: para detalles sobre los eventos ver Tablas 1, 2 y 3.



Como lo ilustra la Figura 1, a partir de 2008 comienza a observarse un aumento gradual de foros y espacios que abordan la CT, tanto en Naciones Unidas como en aquellos organizados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), pasando de un promedio de un evento al año en 2008 a cuatro eventos anuales en 2019. La CT adquiere cada vez más relevancia en distintos foros y se hace más visible en la narrativa internacional de las agendas de la financiación al desarrollo y de la eficacia de la ayuda, así como en los foros de alto nivel de Accra 2008 y Busan 2011. Con la aprobación de la Agenda 2030, la CT aparece asociada al ODS 17 (metas 17.6 y 17.9), así como a la creación de la alianza Global Partnership for Effective Development Co-operation (GPEDC) en 2014, en cuyo contexto se lanza la “Iniciativa de la Alianza Global para la Cooperación Triangular Eficaz” (GPI) en 2016.

3.2.1. Primer momento: diálogo Norte-Sur y apoyo a la CTPD

Los primeros cimientos de la CT se construyen con un llamado a la equidad y la justicia en el nuevo orden económico internacional, haciendo alusión a la responsabilidad que les cabe a los donantes del Norte en la reducción de las asimetrías entre los países. En esta etapa aún no hay mención a la CT, pero esta aparece asociada a la idea de financiación, apoyo y promoción de la Cooperación Técnica entre Países



Los primeros cimientos de la CT se construyen con un llamado a la equidad y la justicia en el nuevo orden económico internacional, haciendo alusión a la responsabilidad de los donantes del Norte en la reducción de las asimetrías entre los países

en Desarrollo (CTPD). Son tiempos en que los países en desarrollo son receptores netos de cooperación al desarrollo, mientras que los países desarrollados ofrecen líneas de financiación para fortalecer esa modalidad. La primera mención a la palabra “CT” aparece en el Informe Brandt de 1980 (Zoccal, 2020). Se trata de uno de los primeros documentos internacionales en abordar las asimetrías Norte-Sur en un contexto de crisis de deuda en los países en desarrollo. La Comisión Brandt propone un “gran salto hacia adelante” en la cooperación Norte-Sur frente a la extensión del conflicto Este-Oeste. La línea Brandt, presentada en ese informe, es una representación visual de la división Norte-Sur. Esta frontera basada en el PIB per cápita divide el mundo en la latitud 30°, pasando entre América del Norte y Central, el norte de África y la India, pero bajando hacia el sur para excluir a Australia y Nueva Zelanda, colocándolas por encima de la línea.

En los años subsiguientes, la CT adopta una impronta normativa en el Sistema de las Naciones Unidas, siendo definida como un espacio de fomento del diálogo Norte-Sur para reducir asimetrías entre un Norte industrializado y un Sur aportante de materias primas. La noción imperante —recogida por primera vez en el documento de Naciones Unidas (1995) “New Directions Strategy on Technical Cooperation among Developing Countries” de 1995— es la de la CT como *instrumento de participación de los países desarrollados en la CSS*. En ese sentido, se postula una sumisión de la CT a la CSS, apoyando la misión transformadora de la CSS en la búsqueda de un orden internacional más justo y solidario. Se trata, pues, de una visión instrumental de la CT al servicio de la promoción de la CSS.

TABLA 1: PRINCIPALES DOCUMENTOS SOBRE CT (1978-1995)

Año y lugar	Reunión	Documento resultante	Principales mensajes
1978 Buenos Aires	Conferencia de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo	Plan de Acción de Buenos Aires	Recomienda a los países desarrollados y a organismos de Naciones Unidas a actuar como catalizadores de la cooperación técnica entre países en desarrollo. (Primera referencia implícita a la CT).
1980	Brandt Commission (Independent Commission for International Development Issues)	Informe “North-South: A Programme for Survival” (Brandt Report)	Primera mención a la palabra Cooperación Triangular como combinación de cooperación Norte-Sur y cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD).
1995 Nueva York	Naciones Unidas	“New Directions Strategy on Technical Cooperation among Developing Countries”	Define la CT como “aquellos arreglos a través de los cuales los donantes acuerdan financiar intercambios entre los países en desarrollo”. Señala que la CT implica la participación de los países desarrollados en el proceso de CTPD y tiene el potencial de hacer una contribución significativa a la realización de los objetivos de la CTPD. Los países donantes pueden utilizar los servicios de los países en desarrollo con la capacidad necesaria para brindar una contribución de cooperación técnica a otro país en desarrollo de manera rentable. Identifica a Brasil, China e India como países pivote.

Fuente: Elaboración propia en base a Zoccal (2020).

3.2.2. Segundo momento: entre la eficacia y la horizontalidad

Durante la última década, el campo de la cooperación al desarrollo experimenta profundos cambios. Por un lado, la CSS crece sustancialmente a medida que países emergentes como China, Brasil e India, impulsados por el crecimiento económico y la estabilidad, amplían sus asociaciones en el exterior en busca de nuevas oportunidades e influencia. Por otro lado, la crisis económica mundial, que comienza en 2008, deja a muchos donantes del Norte en crisis presupuestaria, lo que lleva a remodelar el volumen y el enfoque de los flujos de AOD. Sumado a ello, se abre un proceso de mayor diversificación de actores en la cooperación al desarrollo, que incluye no solo a los eEstados, sino también a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y al sector privado, lo que representa para los países receptores un menú de opciones más amplio. Tras la crisis de 2008, surgen cuestionamientos cada vez más intensos a la dimensión normativa de la AOD. El CAD, que había trabajado para codificar un conjunto de normas, valores y prácticas como parte de las directrices de la organización, estaba siendo cuestionado cada vez más (y abiertamente) por oferentes del Sur que no respaldaban los mismos principios. De esa manera, los donantes del Norte comienzan a repensar su papel en la cooperación al desarrollo, probando nuevas configuraciones institucionales y geometrías, forjando nuevas alianzas y buscando compromisos con los oferentes del Sur (Abdenur y Fonseca, 2013).

La crisis presupuestaria de la AOD y la reorientación de los flujos de cooperación al desarrollo hacia los países de renta baja en África afecta principalmente a los PRM de Iberoamérica. Dado el retiro de las agencias de la mayor parte de la región, se pasa a buscar formas innovadoras de capturar el trabajo que emerge y asegurar disponibilidad de fondos para OSC y organismos multilaterales por medio de la CT. El lenguaje de los donantes del Norte, mientras redefinen sus estrategias, refleja una nueva identidad: la de un intermediario, mediador, facilitador o catalizador que se compromete a ser puente y cocreador. Dentro de este nuevo andamiaje, los países del Sur son descritos como “anclas”, “pivotes” y “puntos de apoyo” alrededor de los cuales los donantes tradicionales pueden desarrollar plataformas y nuevas estrategias (Abdenur y Fonseca, 2013).

Fruto de esos cambios, los foros tradicionalmente centrados en la AOD comienzan a dedicar espacios a la CSS y a la CT. En particular, a partir de las reuniones de Accra (2008) y con la creación del Equipo de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur (TT- SSC), comienza a abordarse la CSS y la CT conjuntamente, procurando

establecer sinergias entre los principios de la eficacia de la ayuda y la práctica de la CSS. En los Foros de Alto Nivel, la CT es entendida como una plataforma para contribuir a adaptar los principios de la Declaración de París a la CSS, o bien como un mecanismo para traer la CSS a la agenda de la eficacia. No obstante, en Busan (2011), los intentos de hacer que la CSS se ajuste a la agenda de eficacia se detienen y se abre el diálogo a aportaciones potencialmente transformadoras de los oferentes de CSS. El resultado de esa conferencia es la creación de la GPEDC como un intento de incluir oferentes de CSS en las “alianzas para el desarrollo”, recibiendo aportes normativos alternativos que enfatizan la horizontalidad en la coconstrucción del conocimiento sobre el desarrollo (Lengyel y Malacalza, 2012).

El lanzamiento del Foro de Cooperación al Desarrollo del ECOSOC en 2007, así como la organización de la Conferencia de Alto Nivel sobre la CSS en Nairobi, son impulsos al abordaje técnico y operativo de la CSS y de la CT. La nueva receptividad que los países receptores tienen hacia la CSS otorga legitimidad a ese espacio, donde se adosa la discusión sobre la CT dentro del mismo ámbito que el debate sobre la CSS. No obstante, a partir de la iniciativa de diálogo de CT de México en 2009, empiezan a converger en diferentes visiones. Los esquemas de CT pasan de ser vistos como subordinados a la CSS a ser entendidos como identidades híbridas pero diferentes de la cooperación Norte-Sur y de la CSS. Fruto del trabajo conjunto del Instituto Camões y la OCDE se habilita también un espacio de diálogo anual para debatir sobre las especificidades de la CT.

En Busan, los intentos de hacer que la CSS se ajuste a la agenda de eficacia se detienen y se abre el diálogo a aportaciones potencialmente transformadoras del sistema de cooperación al desarrollo de los oferentes de la CSS

TABLA 2: PRINCIPALES DOCUMENTOS SOBRE CT (2008-2014)

Año y lugar	Reunión	Documento resultante	Principales mensajes
2008 Accra	III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda	Agenda de Acción de Accra	Reconoce las contribuciones realizadas por todos los actores del desarrollo y, en particular, el papel de los países de renta media como proveedores y receptores de ayuda. Reconoce la importancia y las particularidades de la CSS y que es posible aprender de la experiencia de los países en desarrollo. Alienta un mayor desarrollo de la cooperación triangular.
2009 México	Diálogo sobre Cooperación Triangular	Informe final	La CT se basa en estándares diferentes en comparación con la cooperación Norte-Sur. Pero ambas modalidades son convergentes en la promoción de la apropiación local, la alineación con las políticas nacionales de desarrollo y la coordinación y transparencia entre socios. Para el éxito de las asociaciones triangulares, es fundamental que los países donantes tradicionales y las organizaciones internacionales se familiaricen con los elementos básicos de la CSS. La CT no debe verse como una forma diferente de hacer cooperación Norte-Sur. Es complementaria a la CSS.
2009 Nairobi	Conferencia de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur	Documento final	Invita a los países desarrollados a que apoyen la CSS mediante la CT, incluso para el desarrollo de la capacidad. Alienta a mejorar la recopilación de datos y la difusión de resultados. Insta a organismos especializados de Naciones Unidas a apoyar la CT y desempeñar un “papel catalizador” de la CSS.
2011 Busan	Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda	Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo	Los países involucrados en CSS son al mismo tiempo proveedores y receptores de diversos recursos y <i>expertise</i> . Reconoce que la CSS y la CT, las nuevas formas de asociación público-privada y otras modalidades y vehículos de desarrollo se han vuelto más prominentes, complementando las formas de cooperación Norte-Sur. Utiliza la nomenclatura “CSSyT”.
2012 Lisboa	Taller sobre Cooperación Triangular, Lisboa (13-14 Sep) Instituto Camões -OECD	Documento final	La CT ofrece una oportunidad para difundir experiencias exitosas, promoviendo así el aprendizaje entre todos los socios involucrados a través de objetivos compartidos, compromiso de los socios, asociaciones multiactorales, entre otros. Sin embargo, la CT puede resultar difícil para garantizar una buena comunicación entre todos los socios y, dada la falta de sistematización y evaluación, se dificulta la comprensión y demostración de los resultados.
2012	Se constituye la GPEDC	Mandato de Busan	Se reconoce la CT como vehículo de múltiples socios para impulsar la efectividad del desarrollo, para el beneficio compartido de las personas, el planeta, la prosperidad y la paz. Reúne a gobiernos, organizaciones bilaterales y multilaterales, sociedad civil, sector privado y representantes de parlamentos y sindicatos, entre otros, comprometidos a fortalecer la eficacia de sus asociaciones para el desarrollo. La GPEDC apoya la implementación práctica de los principios para la eficacia de la cooperación para el desarrollo, promueve la responsabilidad mutua y trabaja para mantener el impulso político para una cooperación y alianzas más efectivas.
2013 Lisboa	Diálogo sobre CT, Instituto Camoes-OECD (16-17 Mayo)	Documento final	La CT está diseñada para capturar oportunidades de colaboración y aprendizaje entre diferentes actores del desarrollo. Las discusiones se concentraron en cambio en las características de la CT: el facilitador ayuda a conectar países y organizaciones para formar una asociación; el socio tiene experiencia probada y comparte su conocimiento y experiencia, y el beneficiario es el objetivo de los resultados de desarrollo que debe alcanzar la iniciativa y es responsable de garantizar que los resultados sean sostenibles. Se empieza a discutir el rol de los actores privados y se alienta a contabilizar los flujos de CT, estudiar casos de CT, promover monitoreo y evaluación, etc.
2014 México	I Reunión de Alto Nivel de GPEDC (16 abril)	Documento final	Se reconoce la CT como forma innovadora de asociación inclusiva, que pone el papel y la voluntad de los países receptores en el centro y brinda la oportunidad de reunir la diversidad y riqueza de las experiencias, lecciones aprendidas y diferentes activos de los socios del Norte y del Sur maximizando, a través de esquemas de cooperación bien respaldados, el uso de soluciones efectivas que sean apropiadas para los contextos específicos de cada país.

Fuente: Elaboración propia en base a Zoccal (2020) y OCDE (2021a).

3.2.3. Tercer momento: Agenda 2030 y transformación

El año 2015 marca el comienzo del *tercer momento* del debate. Se establece un nuevo marco global constituido por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los ODS, la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación del Desarrollo, el Acuerdo de París y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres. Estos acuerdos, que expresan un ambicioso compromiso con el desarrollo sostenible e inclusivo, proporcionan una guía para orientar los programas de cooperación al desarrollo hasta el año 2030 y tienen un gran impacto en la CT. La relevancia de esta Agenda y sus implicancias resignifican el abordaje de la CT desde una perspectiva de desarrollo sostenible y de asociaciones multiactor.

A partir de la Segunda Reunión de Alto Nivel de la GPEDC en Nairobi en 2016 y del lanzamiento de la GPI se abre una plataforma de diálogo entre el CAD, los donantes del CAD y los países oferentes de CSS, donde comienzan a converger los planteos de la “agenda de la eficacia” con los del “paradigma de la horizontalidad” en una visión de la CT como medio de implementación de la Agenda 2030. El documento final de PABA+40, en 2019, es un reflejo de esa sintonía. Allí se destaca que la CT es una modalidad que complementa y añade valor a la CSS y, a la vez, ofrece una importante herramienta para contribuir al logro de los ODS. Otro de los puntos destacables de la conferencia es que expresa la necesidad de vigorizar la CT para un mayor escalamiento en la implementación de la Agenda 2030 y la promoción del desarrollo sostenible, dando cumplimiento al ODS 17 y promoviendo la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

Además del reconocimiento del carácter multiactoral de la CT, durante PABA+40 se presentan los lineamientos voluntarios para una CT efectiva. De esta manera, la CT pasa a ser reconocida como una identidad y espacio propio, más allá de su hibridez. Los principios que se plasman en ese documento son: apropiación nacional y cooperación orientada por la demanda, compromisos compartidos, enfoques orientados a resultados, asociaciones inclusivas y diálogos multiactorales, transparencia y rendición de cuentas, innovación y cocreación, aprendizaje conjunto e intercambio de conocimientos para el desarrollo sostenible, igualdad de género y empoderamiento de mujeres y niñas y “no dejar a nadie atrás”. Tras PABA+40 se consolida una hoja ruta que identifica nuevos desafíos y asume la necesidad

de continuar con la construcción de evidencia y aprendizaje sistemático sobre la CT, con el objetivo de proveer una mayor visibilidad, innovación y dinamismo a esta modalidad. En ese camino, los seminarios de Lisboa se plantean mecanismos para fortalecer las capacidades institucionales, metodologías, instrumentos y documentos estratégicos que mejoren y robustezcan la gestión de la CSS y la CT. Allí se plantea que la CT trasciende las divisiones entre los diferentes tipos de cooperación, siendo todos los países potencialmente proveedores, facilitadores y beneficiarios del intercambio de conocimientos en CT.

Una de las preguntas relevantes que se plantea en este tercer momento es si la CT puede cumplir un papel transformador en la búsqueda de un sistema de cooperación al desarrollo más horizontal, inclusivo y solidario. Por un lado, se considera particularmente que los proveedores del Sur pueden articular una alternativa más coherente a las reglas del CAD y contribuir a reformar la forma en que los donantes del Norte llevan a cabo su trabajo; pero, por otro lado, también surge la duda sobre si la CT puede ser utilizada, tanto por el Norte como por el Sur, como una manera instrumental para promover las propias prioridades geopolíticas de los donantes. A ese debate se suma la discusión sobre cómo pasar de un sistema de cooperación al desarrollo asentado en las cadenas verticales de ayuda hacia uno basado en redes transnacionales horizontales y ecosistemas

Una de las preguntas relevantes que se plantea a partir de la aprobación de la Agenda 2030 es si la CT puede cumplir un papel transformador en la búsqueda de un sistema de cooperación al desarrollo más horizontal, inclusivo y solidario

multiactor, donde las alianzas con el sector privado, la sociedad civil y el mundo académico tienen un papel transformador. Particularmente en el contexto de la respuesta a la COVID-19, se aborda el rol de

la CT en emergencias humanitarias, así como en la construcción de capacidades de resiliencia a medio y largo plazo para reducir los impactos negativos de las situaciones de emergencia.

TABLA 3: PRINCIPALES DOCUMENTOS SOBRE CT (2015-2020)

Año y lugar	Reunión	Documento resultante	Principales mensajes
2015 Nueva York	70 Asamblea General de Naciones Unidas	A/RES/70/1 Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	La implementación de esta amplia y ambiciosa nueva Agenda requiere una Alianza Mundial revitalizada (ODS 17) que trabajará con espíritu de solidaridad mundial, en particular con los más pobres y con las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. Además facilitará una intensa participación mundial para respaldar el cumplimiento de los ODS y metas, aglutinando a los Gobiernos, el sector privado, la sociedad civil, el Sistema de las Naciones Unidas y otras instancias y movilizándolo todos los recursos disponibles. Se insta a mejorar la CT en materia de ciencia, tecnología e innovación y aumentar el intercambio de conocimientos.
2015 Addis Abeba	Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo	Agenda de Acción de Addis Abeba	La Agenda 2030, incluidos los ODS, puede cumplirse en el marco de una Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible revitalizada, con el apoyo de las políticas y medidas concretas indicadas en el documento final. La AOD, la CSS y la CT son esenciales para movilizar los recursos necesarios y los medios de implementación.
2016 Lisboa	III Encuentro internacional sobre Cooperación Triangular, Lisboa	Documento final	Se reconoce que la CT está vinculada a los ODS y la Agenda de Acción de Addis Abeba, y puede promoverse y supervisarse como medio de implementación. Se define como una modalidad en la que los socios involucrados comparten conocimientos, aprenden juntos, facilitan el desarrollo de capacidades, colaboran y crean conjuntamente soluciones a los retos del desarrollo. Para ayudar a la CT a alcanzar su máximo potencial, los socios involucrados deben capturar y comunicar mejor su valor agregado. La participación en asociaciones multiactor puede movilizar recursos adicionales para la CT. Se destacan los principios de: reciprocidad entre los socios, compromiso tanto a nivel político como técnico, uso colaborativo de recursos, compromiso a largo plazo y fases de planificación más largas, comunicación clara y estructuras de dirección, innovación y cocreación de soluciones a los retos del desarrollo.
2016 Nairobi, Kenia	Segunda Reunión de Alto Nivel de la GPEDC. Lanzamiento del GPI	Documento Final de Nairobi (2ª Reunión de Alto Nivel de la GPEDC)	Se reconoce que la CT ofrece modalidades prácticas que promueven las alianzas incluyentes para los ODS. Se considera que la CT pone en el centro la función y la voluntad de los países socios y ofrece la oportunidad de reunir una diversidad de experiencias, lecciones y activos de socios del Sur y del Norte, así como de instituciones financieras y de desarrollo multilateral, regional y bilateral. Se apunta a utilizar a la CT con un enfoque de compromiso entre múltiples actores. La Alianza Global debe trabajar más para dar forma a una agenda sólida de colaboración público-privada para la cooperación eficaz al desarrollo. Se lanza la iniciativa GPI que busca formar un amplio grupo de trabajo sobre CT, abierto a todos los actores.
2016 Nueva York	Comité de Alto Nivel de la Cooperación Sur-Sur (16-19 de mayo)	Marco de directrices operacionales para el apoyo de Naciones Unidas a la CSS y CT	Se presenta un manual de referencia sobre la incorporación de la CSS y la CT en la planificación y programación para el desarrollo de los fondos, programas, organismos especializados y comisiones regionales de las Naciones Unidas en los planos mundial, regional y nacional. Los asociados del Norte también se benefician al poder sacar provecho de la capacidad institucional en el Sur e intensificar el efecto de sus desembolsos en concepto de ayuda movilizándolo los recursos de múltiples asociados del Sur.

2017 Buenos Aires	Foro de Cooperación al Desarrollo: Simposio de Alto Nivel sobre CSSyT	Documento de síntesis	Se señala que la CSSyT está teniendo un impacto positivo en el desarrollo, reduciendo las asimetrías; tiene un papel clave en el logro de la Agenda 2030, la Agenda de Addis Abeba y el Acuerdo de París; puede contribuir a un nuevo multilateralismo e impulsar la revitalización de la alianza mundial para el desarrollo sostenible; tiene una oportunidad estratégica para movilizar la ciencia, la tecnología y la innovación como un medio clave de implementación; puede contribuir a través de los bancos de desarrollo multilaterales y liderados por el Sur; brinda oportunidades de aprendizaje mutuo, etc.
2017 Antalaya, Turquía	Evento Paralelo de GPI. Global South-South Development Expo	Sumario del evento	Se insta a trabajar en casos y modelos de CT. Se emplaza al GPI como plataforma para promover ejercicios de evidencia y generar conciencia sobre el rol crítico de la CT en la implementación de los ODS.
2018 Lisboa	IV Encuentro internacional sobre Cooperación Triangular: Haciendo un mejor uso del valor agregado de la Cooperación Triangular	Documento de síntesis	La participación del sector privado en la cooperación al desarrollo es un desafío en términos de comprensión de diferentes conceptos, formas de trabajo y terminología. Es importante identificar claramente las fuentes de ingresos que genera la cooperación al desarrollo y la viabilidad financiera a largo plazo de los proyectos. Se acuerda: 1) recopilar y sistematizar mensajes clave sobre CT para PABA+40; 2) llevar a cabo pruebas piloto del kit de herramientas de la OCDE; 3) evaluar el ciclo de proyecto de una actividad de CT, examinando qué hace que una modalidad sea distinta de otras modalidades; 4) trabajar en GPI temas como coordinación, apropiación, compartir casos y guías operativas, manuales y herramientas de CT.
2018, Nueva York	Evento Paralelo de GPI. GSSD Expo	Documento de síntesis	Se señala que PABA+40 será una oportunidad para demostrar el potencial de la CT. Se destaca la experiencia de SEGIB y PNUD África en la sistematización de datos sobre CT.
2019 París	Semana de las Finanzas Privadas para el Desarrollo Sostenible	Documento de síntesis	Se trabaja específicamente sobre los principios y procesos que han de guiar el compromiso del sector privado con la cooperación al desarrollo. Evento Paralelo de GPEDC.
2019, Lisboa	Seminario sobre Filantropía y CT	Documento de síntesis	Se trabaja específicamente sobre los principios y procesos que han de guiar el compromiso de la filantropía con la cooperación al desarrollo.
2019 Lisboa	V Encuentro internacional sobre CT "Implementando PABA+40"	Documento de síntesis	La conferencia tuvo como principal objetivo la necesidad de implementar la CT de una manera más efectiva, mediante el intercambio de temáticas como evaluación, herramientas y directrices para abordar la CT. Se pusieron en discusión las distintas herramientas o <i>toolkits</i> que se vienen desarrollando en los últimos años, usando como disparador el llamado a PABA+40 para obtener más evidencia e información rigurosa sobre la escala, el alcance y el impacto de la CT.
2019 Buenos Aires	II Conferencia de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur	Documento final	Marca un hito histórico al colocar la CT entre los temas prioritarios de la agenda de cooperación al desarrollo. El documento final de la conferencia expresa la necesidad de vigorizar esa modalidad para un mayor escalamiento en la implementación de la Agenda 2030 y la promoción del desarrollo sostenible a través de la CSSyT para dar cumplimiento al ODS 17, promoviendo dentro de la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible un diálogo entre pares. Afirma, a su vez, su carácter complementario de la cooperación tradicional y su naturaleza diversa, inclusiva, flexible y adaptable.
2019 Buenos Aires	Evento Paralelo de GPI. "TC in the Era of the 2030 Agenda for Sustainable Development" en PABA+40	Documento de síntesis	El evento sirvió como plataforma para compartir historias de éxito y buenas prácticas para una CT eficaz; debatir las ventajas comparativas, las oportunidades y los retos de la cooperación triangular y cómo ampliar esta modalidad; lanzar las "Directrices voluntarias para una CT eficaz" y el Informe sobre la CT en la era de la Agenda 2030, y discutir el camino a seguir para que la GPI se desarrolle como una plataforma más amplia. Se hace un llamado a escalar la CT a través de alianzas.

2020	SSC Un Day Webinar: South-South and Triangular Cooperation in the Context of COVID-19, UNOSSC	Nota conceptual	Se aborda la cuestión de la acción de la CT en emergencias humanitarias y se señala que la CT puede proporcionar una fuente vital de conocimientos para mejorar los enfoques y mecanismos, particularmente en el contexto de la respuesta a emergencias como la pandemia en curso, así como en la construcción de resiliencia a medio y largo plazo y para reducir los impactos negativos de las situaciones de emergencia.
2020	Webinar del FCD/ECOSOC (UNDESA-UNOSSC) Octubre.	Documento de síntesis	Evento preparatorio del Encuentro de Alto Nivel del FCD/ECOSOC (6-7 de mayo 2021). Se abordan las contribuciones de la CSS en la pandemia. Se identifican marcos sólidos y propios de los países para crear capacidades para abordar los riesgos relacionados con los desastres. El impacto de la reorientación de recursos de los proyectos y sectores existentes hacia el sector de la salud plantea interrogantes sobre cómo se podría frenar o revertir el progreso en otras áreas prioritarias, como la erradicación de la pobreza y la seguridad alimentaria.

Fuente: Elaboración propia en base a Zoccal (2020) y OCDE (2021a).

3.3. Iberoamérica en el debate sobre Cooperación Sur-Sur y Triangular

Los países Iberoamericanos llevan décadas impulsando la CT, estableciendo alianzas con diversos socios que apostaron por esta modalidad e implementando un número de 1959 iniciativas entre 2006 y 2019, una trayectoria que hace de la región la más dinámica del mundo en materia de CT (SEGIB, 2021a). Además, desde hace más de una década, el espacio iberoamericano ha llevado adelante un trabajo de conceptualización y sistematización único sobre la CSS y la CT, al que han contribuido de manera importante la SEGIB y el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS).

En las diferentes ediciones del Informe de la CSS en Iberoamérica, así como en la elaboración de los Capítulos 1 de la que participan las autoridades nacionales de cooperación de los países iberoamericanos (Responsables de Cooperación), se refleja la presencia cada vez más relevante del debate sobre la CT y su actualización en consonancia con los cambios producidos en la transición entre agendas del desarrollo, desde los ODM a los ODS. Cabe señalar que este Informe, elaborado por la SEGIB, no solo constituye el único registro anual en el mundo que contiene sistematización y registros sobre la CT, sino que representa una valiosa herramienta que ha hecho significativos aportes a la conceptualización, sistematización, valorización y clasificación de la CT. En particular, el informe incluye a la CT desde su primera edición en 2007, en 2013 incorpora una definición consensuada de CT y en 2020 se añade la referencia a la CT en el título.

La CT es, además, una de las líneas principales de trabajo del PIFCSS, siendo actualmente uno de sus Objetivos Estratégicos para los próximos años. Desde 2011, se ha avanzado junto a los países en el establecimiento de consensos generales sobre sus principios y en elementos asociados a la gestión de este tipo de iniciativas en diversos talleres. Ejemplo de lo anterior es la elaboración de la *Guía Orientadora para la Gestión de la CT en Iberoamérica*, documento que presenta propuestas de criterios, prácticas y herramientas para mejorar la gestión de la CT en todas las fases del ciclo de un proyecto (PIFCSS 2015). Como resultado de los talleres de República Dominicana, El Salvador y Buenos Aires, el espacio iberoamericano acordó su propia definición de CT. De esta manera, se entiende que el modo en que nace cada

A partir de la edición 2010, el Informe sobre CSS incorpora un capítulo específico para la CT que incluye una definición conceptual elaborada y consensuada por los países miembros del PIFCSS en 2013

El caudal político, conceptual y normativo del espacio iberoamericano alcanzado en torno a la CT comprende: una definición consensuada, una mejor y más completa sistematización de lo que se hace bajo esta modalidad y un mayor y mejor conocimiento de su operativa

triangulación no es un elemento determinante de su naturaleza, ni tampoco el número de participantes. Lo realmente importante son los roles que asumen los participantes, recayendo sobre el “primer oferente” la principal responsabilidad en términos de aporte técnico (PIFCSS, 2020).

En suma, el caudal político, conceptual y normativo del espacio iberoamericano alcanzado en torno

a la CT comprende: una definición de un marco conceptual de la CT, una mejor y más completa sistematización de lo que se hace bajo esta modalidad y un mayor y mejor conocimiento de la operativa bajo la que funciona. El nuevo momento del debate marcado por la Agenda 2030 ha renovado el impulso del espacio iberoamericano en lo que respecta al desarrollo de una metodología para la sistematización de las contribuciones de la CT a los ODS, a la participación en instancias de diálogo multilateral para la construcción de un sistema de cooperación al desarrollo inclusivo para el desarrollo sostenible, así como al asesoramiento técnico a la Facilidad de la Comisión Europea “Adelante” para la CT en América Latina y al PNUD-África en la elaboración de un informe de CSS de la región.

Uno de los principales retos futuros que se plantea el espacio respecto de la CT es trabajar para lograr que los principios, valores y aprendizajes desarrollados en la larga experiencia de la CSS sean incorporados adecuadamente a la CT, así como promover formas comunes de registro y cuantificación de la CT para generar conjuntamente informes ya sea regionales, sectoriales o un Informe Global de CSS (SEGIB, 2018d). La apuesta es contribuir al debate sobre la reinención de la CT para una transformación del sistema de cooperación al desarrollo en sintonía con la Agenda 2030, tendiendo puentes con los donantes tradicionales sin arriesgar los principios y valores de la CSS.

3.4. La Unión Europea y América Latina en la Cooperación Sur-Sur y Triangular

El puente entre la agenda de eficacia y la CT ha sido uno de los principales factores impulsores del espacio de diálogo euro-latinoamericano en materia de cooperación al desarrollo. Desde 2009, la Comisión Europea apuesta por el diálogo con Iberoamérica en temas de fortalecimiento de la CT, ya sea en talleres específicos, en Cumbres CELAC-UE (Santiago de Chile y Bruselas) o en Encuentros CAD-América Latina, reconociendo el papel de la CT en la construcción de capacidades y en la transferencia de buenas prácticas para mejorar la eficacia de la cooperación al desarrollo.

Además de la Comisión Europea, a nivel bilateral varios países europeos se han sumado a los esfuerzos por impulsar la CT en Iberoamérica —los que resultan más conocidos son los casos de Alemania, España, Francia, Holanda, Suecia, Noruega, Italia y Luxemburgo—. De manera complementaria a esas iniciativas, uno de los espacios más activos para promover la CT ha sido el impulsado por Alemania, cuya estrategia comprende un fondo regional y la organización de conferencias específicas destinadas a apoyar la CT y mejorar su eficacia.

TABLA 4: DOCUMENTOS SOBRE CT EMANADOS DEL ESPACIO EURO-LATINOAMERICANO

Año y lugar	Reunión	Documento resultante	Principales mensajes
2009 Brasilia	Simposium Internacional “CT: Nuevas Alternativas para el Desarrollo” (Comisión Europea, Brasil y Alemania)	Documento de síntesis	Este primer debate ahonda en las ventajas comparativas de la CT. En este sentido, se destaca que las triangulaciones reducen las barreras culturales y lingüísticas entre los cooperantes, facilitan la participación de nuevos actores en la cooperación al desarrollo y propician el acceso a nuevas fuentes de financiación al desarrollo.
2010 Madrid	Taller “La CT de la UE en el contexto de la Eficacia de la Ayuda”	Documento de Síntesis	Entendida como un puente entre la Norte-Sur y la Sur-Sur, se invita a los donantes tradicionales a participar de esta modalidad. Asimismo, y especialmente desde foros como el Task Team o la Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur del PNUD, se apoya el estudio de casos y el intercambio de experiencias.
2012 Bogotá	I Conferencia Regional sobre las Perspectivas de la CT en América Latina y el Caribe	Informe	Se presenta el Fondo Regional para la CT de Alemania en América Latina que refleja la importancia que tiene la región para la CT alemana y abre un espacio de debate sobre principios y metodologías de evaluación. Se piensa como espacio de diálogo sobre las singularidades de la CT.
2013 México	II Conferencia Regional sobre las Perspectivas de la Cooperación Triangular en América Latina y el Caribe,	Documento de Síntesis	Se discuten diferentes aspectos para mejorar la eficacia de la CT y se presenta una guía para ello.
2013 Santiago	I Cumbre CELAC-UE	Declaración final	Se reconoce la necesidad de fortalecer la cooperación birregional y de mejorar la coherencia y efectividad de las políticas de cooperación al desarrollo, incluyendo el logro de los ODM. Se hace hincapié en la importancia de la CT, la CSS y otras modalidades para el desarrollo de capacidades y mayor participación de las comunidades locales e indígenas, así como las empresas, instituciones de educación superior e institutos de investigación.
2015 Bruselas	II Cumbre CELAC-UE	Declaración final	Los países adoptaron un Plan de Acción entre ambas regiones donde se incluye la CT como herramienta de trabajo para las distintas áreas priorizadas en el plan.

2015	Comisión Europea / Unión Europea	Lanzamiento de la Facilidad para la CT, Programa Adelante	Se lanza la Facilidad para la CT UE-ALC, Programa Adelante, para mejorar la integración regional y contribuir a alcanzar los ODS. En su primera edición, lanzada en 2018, Adelante ha financiado 8 proyectos con participación de 54 organizaciones de 18 países de ALC y Europa con un presupuesto de 10.063.365 Euros. En su convocatoria del año 2019 destinó 10.000.000 de euros.
2015 Santiago de Chile	III Conferencia Regional sobre las Perspectivas de la Cooperación Triangular en América Latina y el Caribe	Documento de Síntesis	Intercambio de experiencias de CT en la región, con énfasis en las diferentes formas tanto de incorporación de actores no estatales (sociedad civil: sector privado, academia, ONG, entre otros) como de la gestión basada en casos concretos. Se debate si vale la pena incluir a actores no estatales y cómo se logra, sobre donde encontramos ventajas comparativas (aportes y funciones complementarios de los actores no estatales), cómo los incorporamos y sobre cómo armonizar los intereses de los diferentes actores de la CT.
2016 Santiago de Chile	Primer Diálogo CAD-América Latina	Documento de Síntesis	Se debate acerca de lo que se requiere para utilizar la CT de forma más estratégica como herramienta de cooperación al desarrollo, incluyendo la cooperación en países de menos desarrollo y de bajos ingresos. Se plantea la inclusión del sector privado y de la sociedad civil y el trabajo a través de fondos conjuntos. Se apunta que es necesario documentar proyectos y acciones de CT de mejor manera y poner a disposición dicha información.
2017 Bruselas	Nuevo Consenso Europeo sobre el Desarrollo (Unión Europea)	Documento	Se compromete a trabajar con países en desarrollo en el diálogo sobre políticas y las asociaciones para el desarrollo para “que nadie quede atrás”. Asimismo, reconoce el rol clave de los países en desarrollo más avanzados en la implementación de la Agenda 2030 y señala que se trabajará con estos países para promover la CT de conformidad con los principios de eficacia del desarrollo.
2017 Lima	IV Conferencia Regional sobre las Perspectivas de la Cooperación Triangular en América Latina y el Caribe,	Documento de Síntesis	La CT tiene el potencial para contribuir a la Agenda 2030 de manera efectiva y transversal. Los temas sectoriales de mayor interés están ligados a políticas públicas “verdes”, así como al fortalecimiento institucional y a la formación profesional. Se destaca como valor agregado principalmente el fortalecimiento del liderazgo de los países en la región para ser impulsores del desarrollo, el intercambio y la complementariedad de las experiencias, así como su enfoque multiactor. Se apunta que queda por profundizar el debate acerca de la medición del valor agregado de la CT.
2019 París	Segundo Diálogo CAD-América Latina sobre cooperación al desarrollo	Documento de Síntesis	Se aboga por “globalizar” la CT, aumentando el compromiso conjunto entre regiones e involucrando a socios más allá de los Gobiernos. Se sostiene que la CT es complementaria y no reemplaza la cooperación Sur-Sur o Norte-Sur y contribuye a una mejor comprensión, cambiando los paradigmas y las formas de trabajo, pasando de las relaciones donante-receptor a alianzas reales para el desarrollo. Se acuerda aprovechar el impulso de este Diálogo y BAPA +40, también trabajando con la GPI.
2020 Buenos Aires	V Conferencia Regional “Perspectivas de la Cooperación Triangular en América Latina y el Caribe”	Documento de Síntesis	(1) La CT es una herramienta de respuesta que se puede implementar en situaciones de crisis; (2) los bancos de desarrollo están desempeñando un papel cada vez más importante en la implementación de la CT; (3) la digitalización es un componente integral de la gestión de la CT y también puede ser parte del objetivo del proyecto, y (4) hay más margen para utilizar el potencial que ofrece la CT, con el Fondo Regional de Cooperación Triangular en América Latina y el Caribe como ejemplo de mejores prácticas para otras regiones. (Evento de GPI).

Fuente: Elaboración propia con base en: Comisión Europea (2017), Sanahuja y Ruiz Sandoval (2019), SEGIB (2021a) y OCDE (2021a).

Con la aprobación del Consenso Europeo de Desarrollo (CED) de 2005 y del Programa para el Cambio de 2011, la UE había enfocado su política de desarrollo más claramente hacia las metas de reducción de la pobreza extrema de los ODM, planteando una estrategia de cooperación Norte-Sur tradicional, lo que llevó a “graduar” a muchos PRM de Iberoamérica. La Agenda 2030 estableció metas más amplias y transformadoras, de carácter universal, al asumir que el desarrollo ya no era una agenda limitada a países pobres y a la pobreza extrema. En consecuencia, el CED y las prioridades de la cooperación europea quedaban visiblemente desalineadas con respecto a la Agenda 2030. Este desacople, así como también la más amplia redefinición de la acción exterior de la UE que supuso la adopción, en 2016, de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, hicieron evidente la necesidad de revisión del CED. La adopción del nuevo CED en 2017 y la propuesta del Marco Financiero Plurianual 2021-2027, que incluyó un nuevo instrumento financiero único de la UE para la vecindad, el desarrollo y la cooperación internacional (IVDCI), planteó compromisos en tres grandes ámbitos de actuación: a) la propia Agenda 2030, asumiendo sus interrelaciones con la paz y la seguridad y el medio

La Unión Europea asume la necesidad de un “compromiso innovador con los países en desarrollo más avanzados” y reclama “asociaciones innovadoras” con esos países que, más allá de la AOD, consideren una gama más amplia de herramientas como, por ejemplo, el fomento de la CSS y la CT



ambiente, así como otros “elementos transversales” del desarrollo; b) los “medios de implementación” de la Agenda 2030, que exigen combinar la ayuda al desarrollo tradicional con otros mecanismos de movilización de recursos, de manera que la UE y sus Estados miembros puedan implicarse en formas más innovadoras de financiación para el desarrollo que impulsen las inversiones del sector privado y movilicen recursos nacionales adicionales, y c) la adaptación de las relaciones de la UE y sus Estados miembros a la diversidad de situaciones y actores del desarrollo, incluidos los PRM (Sanahuja y Ruiz Sandoval, 2019).

El nuevo CED asume la necesidad de un “compromiso innovador con los países en desarrollo más avanzados” y reclama “asociaciones innovadoras” con esos países, que, más allá de la AOD, consideren una gama más amplia de herramientas como, por ejemplo, el fomento de la CSS y la CT conforme a los principios de eficacia del desarrollo. Con el objetivo de contribuir a una cooperación eficaz para alcanzar los ODS de la Agenda 2030, la UE lanzó una Facilidad para la CT UE-América Latina en 2015, que se cristalizó en el Programa Adelante e institucionalizó la relación de CT entre la Unión Europea y la región. Desde 2015, Adelante ha financiado 8 proyectos con

participación de 54 organizaciones de 18 países de la región (Sanahuja y Ruiz Sandoval, 2019).

Otro de los instrumentos que lanzó la UE para apoyar la CT en la región es la Facilidad del “desarrollo en transición”. Esta categorización parte de entender al desarrollo como un proceso continuo y considera oportunas las estrategias diseñadas a medida para apoyar a los países recientemente graduados de la ayuda (Sanahuja y Ruiz Sandoval, 2019). Esta facilidad, además, apoya el fortalecimiento de las estructuras de gobernanza multilateral, en particular mediante la CSS y la CT, y amplía las herramientas de la cooperación más allá de los instrumentos financieros para incluir, por ejemplo, el intercambio de conocimientos, el desarrollo de capacidades y la transferencia de tecnología” (CEPAL y OCDE, 2018).

Finalmente, en noviembre de 2019, en el marco de la reunión de cancilleres preparatoria de la Cumbre Iberoamericana de Andorra, la SEGIB y la UE firmaron un Acuerdo que busca promover “Una Cooperación Triangular Innovadora para la nueva Agenda de Desarrollo”. Se trata de un modelo que, alineado con la Agenda 2030 y bajo el marco de una concepción multidimensional, integral y dinámica de los procesos de desarrollo, aporte a su vez a la generación de herramientas innovadoras para una mejor gestión de la cooperación al desarrollo, la CSS y la CT (SEGIB, 2021a).

En suma, tanto la UE como el espacio iberoamericano comparten la noción de que el enfoque de la gobernanza y el financiamiento de la cooperación debe trascender la AOD y abarcar múltiples lógicas —incluidas la CSS y la CT— y actores —internacionales, regionales y nacionales—, así como una adaptación a principios de cooperación horizontal que incluya distintos niveles de Gobierno y que supere el esquema tradicional donante-receptor.



Caroline Lima/@EverydayLATAM

Narrativas y prácticas de la Cooperación Sur-Sur y Triangular y su adaptación a la transición entre agendas del desarrollo en Iberoamérica

El presente capítulo retoma el debate sobre la adaptación de la CSSyT a la transición entre agendas de desarrollo desde el punto de vista de sus narrativas y prácticas. En líneas generales, se observa una adaptación de las narrativas de la CT a las agendas de la eficacia y, más recientemente, a la Agenda 2030, no así al paradigma de la horizontalidad. En cuanto a las prácticas, la tendencia global muestra una CT marcadamente estadocéntrica, instrumental de la modalidad

“CSS bilateral”, fuertemente dependiente del liderazgo de los PRM, de duración limitada y con alta concentración geográfica y sectorial. La tendencia regional, en tanto, destaca una CT de relativa estabilidad que ha variado en sus formas y prioridades sectoriales, pero que aún mantiene concentradas en pocos ODS sus contribuciones a la Agenda 2030. Habiendo repasado ese panorama, el capítulo recoge, en cada caso, recomendaciones para adaptar la CSS y CT a la Agenda 2030.

4.1. Narrativas y adaptación de la Cooperación Sur-Sur y Triangular a la transición entre agendas de desarrollo

Para analizar la adaptación de la CT a la transición entre agendas de desarrollo es necesario tener en cuenta sus narrativas, conceptos y principios, así como sus prácticas y geometrías. Como punto de partida, el análisis de las narrativas conlleva un recorrido histórico sobre los debates acerca del concepto de CT, que ya llevan más de cuatro décadas. Como sucede con conceptos de esta naturaleza, no solo no hay una única definición sino tampoco una nomenclatura uniforme. Así se pueden encontrar distintas variantes sobre su nombre, pues, además de CT, aparecen “Cooperación Trilateral”, “Cooperación Tripartita”, “Cooperación Sur-Sur Triangular” o “Cooperación Sur-Sur y Triangular” (SEGIB, 2007: 58). Este panorama, sin embargo, no impide reconocer el hecho de que coexisten, por lo tanto, definiciones tácitas —presentes en los documentos oficiales de Naciones Unidas—, y definiciones operativas —establecidas en el seno de la OCDE— sobre la CT.

Una primera noción de CT que aparece en el Sistema de las Naciones Unidas —más específicamente durante la Primera Conferencia de Alto Nivel sobre la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (PABA) de 1978— apunta al carácter catalizador y de apoyo de los “esquemas triangulares” a la cooperación técnica entre países del Sur. Es decir, la CT es entendida como una modalidad subsidiaria y destinada a favorecer el protagonismo de otra modalidad: la CSS. La conceptualización oficial de la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (UNOSSC) para la conferencia de PABA+40 respeta esa tradición. En cuanto a los roles que forman parte de esta modalidad, se destaca una caracterización ceñida exclusivamente al papel de donantes del Norte, oferentes de CSS y organismos multilaterales como promotores de la CT, dejando afuera a otros actores no estatales del sistema de cooperación al desarrollo.

En contraste, los primeros aportes de la OCDE hacia una definición operativa de la CT surgen desde la necesidad burocrática de poner en marcha un proceso de recolección de datos sobre esta modalidad en la primera década del siglo XXI. Para ello, la OCDE precisó los tres tipos de roles presentes en los esquemas triangulares: el de facilitador, el de pivote y el de beneficiario. La CT entonces es definida, en una primera instancia, como aquellas alianzas entre facilitadores (donantes del CAD) y países pivote (oferentes de CSS) para implementar proyectos/ programas de cooperación al desarrollo en países beneficiarios (receptores de AOD) (OCDE, 2009: 4).

No existe una única nomenclatura para la CT así como tampoco hay un consenso sobre su definición, más allá de que la modalidad y su comprensión han evolucionado hasta resignificarse en un concepto amplio de colaboración multiactoral

Se trata, pues, de una definición centrada en las relaciones intergubernamentales y con organismos multilaterales que pone el acento en la dinámica Norte-Sur-Sur, y en ese orden, como definitoria de esta modalidad.

Otra definición es la que brindan donantes del CAD con amplia trayectoria en la CT, como Alemania y Japón. Desde esa perspectiva, la CT es categorizada como una modalidad complementaria del formato bilateral Norte-Sur. Se trata de una definición donantecéntrica en la que se destacan las ventajas de la CT para favorecer al despliegue de la cooperación bilateral. La principal crítica que recibe esta definición es su visión de la CT como un complemento más a la cooperación Norte-Sur bilateral, un instrumento al servicio de los intereses del donante del Norte. Como ya se ha señalado, una definición muy singular es la ofrecida por el espacio iberoamericano, que otorga centralidad a la CSS tanto en el concepto como en la definición de roles. En lo conceptual, se entiende la CT como una modalidad de CSS sin una identidad propia claramente definida y subordinada a los principios y prácticas de la CSS. En lo funcional, se le otorga un papel determinante a los Estados del Sur, siendo llamados “primeros oferentes”, mientras que los países desarrollados y los organismos multilaterales son denominados “segundos oferentes”. Por otra parte, la nomenclatura que utiliza el PIFCSS es “CSSyT”, reconociendo el carácter híbrido que se le confiere a la CT. Una de las limitaciones de esta

definición, sin embargo, es su carácter estadocéntrico, ya que se alude como posibles actores únicamente a Estados y organismos multilaterales (SEGIB, 2014).

Finalmente, una definición más amplia rescata el papel de las asociaciones multiactorales en la CT en sintonía con la Agenda 2030 y el ODS 17. Se trata de una noción adoptada en 2016 en el marco de diferentes eventos de la GPEDC, así como en diversos documentos de la OCDE, del Programa Adelante de la UE y, más recientemente, en el documento final de PABA+40 de 2019. Se reconoce, en esos textos, el papel de la CT en la conformación de alianzas para el desarrollo sostenible y en la movilización de recursos de múltiples actores y fuentes —públicas, privadas, nacionales e internacionales— para implementar la Agenda 2030. La OCDE (2019), en tanto, agrega a esa definición el concepto de cocreación e innovación, señalando la importancia del principio de costes compartidos en la CT.

La definición de CT ofrecida por el espacio iberoamericano otorga centralidad a la CSS tanto en el concepto como en la definición de roles

TABLA 5: CUATRO DEFINICIONES PRINCIPALES SOBRE CT

Definiciones de CT	Enfoque	Actores	Geometrías	Ámbitos
1º) Como instrumento de apoyo a la CSS	Instrumental	Estadocéntrica	Norte-Sur-Sur	Naciones Unidas
2º) Como complemento a la bilateral Norte-Sur	Instrumental	Estadocéntrica	Norte-Sur-Sur	Alemania y Japón
3º) Como modalidad de CSS	Normativo (Principios de la CSS)	Estadocéntrica	Sur-Sur-Sur, Sur-Norte-Sur, Sur-Organismo internacional-Sur, Triangular +1	Espacio iberoamericano
4º) Como compromiso de múltiples actores	De redes o asociación multiactoral	Multiactoral	Gobiernos, organismos multilaterales, sociedad civil, organizaciones filantrópicas, sector privado, academia, etc	GPEDC, GPI, OCDE y UE

Fuente: Elaboración propia.

Al igual que sucede con su raíz conceptual, no existe un consenso internacional sobre una narrativa específica o definida de la CT basada en principios, normas y valores propios que, además, la diferencie de la cooperación Norte-Sur y de la CSS. Como señala Bracho (2015), la agenda de la cooperación al desarrollo ha estado atravesada desde la segunda posguerra por la lógica divisoria entre la cooperación Norte-Sur y la cooperación Sur-Sur, o bien entre la narrativa asistencialista propia del famoso Punto 4 del discurso de Harry Truman de 1949 y la narrativa Sur-Sur emergente de la Conferencia de Bandung en 1955. Tras la crisis de 2008, emergieron con intensidad una diversidad de oferentes de CSS

impulsando la narrativa Sur-Sur o de la horizontalidad y otros tantos adhiriéndose a la agenda de la eficacia y la Declaración de París. A partir de la aprobación en 2015 de la Agenda 2030, la línea divisoria de bandos entre la narrativa asistencialista y la narrativa Sur-Sur se hizo más tenue. El llamado del ODS 17 a conformar una alianza global para el desarrollo sostenible habilitó el diálogo Norte-Sur sobre las características de la CT y sobre su impacto en la conformación de ecosistemas multiactor. Así, el nuevo enfoque de redes y múltiples compromisos de actores nutrió la discusión sobre CT de las aportaciones de la agenda de eficacia y, en menor medida, del paradigma de la horizontalidad.

El nuevo debate que se abre en 2015 es acerca de la línea divisoria entre lo normativo y lo empírico en la CT. Por un lado, desde el punto de vista normativo, la CT se presenta como transformadora: impulsa la perspectiva de género, el cuidado del ambiente y la lucha contra el cambio climático, el cambio sistémico en los patrones de producción y consumo, la digitalización, y las alianzas multiactor. Por el otro, desde el punto de vista empírico, la CT aún mantiene lógicas asimétricas, respeto de jerarquías, verticalidad y altos costos de transacción. La CT, en ese debate, se encuentra en el punto intermedio entre dos narrativas, ofreciendo un puente de

diálogo entre la agenda de la eficacia y el paradigma de la horizontalidad, lo que supone, además, una oportunidad para discutir su identidad o su carácter diferencial respecto tanto de la cooperación Norte-Sur como de la CSS.

Como puede observarse en la Tabla 6, hay diferentes espacios promotores del debate sobre la narrativa y los principios de la CSS y de la CT. En algunos casos, esas discusiones estuvieron más nutridas por la agenda de la eficacia; en otros, los debates giraron en torno a la horizontalidad, la no interferencia y la CSS, asumiendo la CT como una modalidad de aquella.

TABLA 6: PRINCIPIOS DE LA CT, DE LA CSS Y DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO

Declaración de París (2005)	SEGIB-PIFCSS (2009)	UNOSSC (2014)	SEGIB-PIFCSS (2015)	OCDE (2018)	GPI (2019)
Ayuda Oficial al desarrollo	Cooperación Sur-Sur y Triangular	Cooperación Sur-Sur	Cooperación Triangular		
Apropiación	Horizontalidad	Cooperación orientada por la demanda	Adaptabilidad Articulación	Construcción de apropiación y confianza	Apropiación del país y cooperación impulsada por la demanda
Alineación	Beneficio mutuo	Apropiación nacional e independencia	Acceso a la información Aportes de todas las partes	Promoción de la complementariedad e incremento de la coordinación en la cooperación al desarrollo	Compromiso compartido
Armonización	Liderazgo receptor	Igualdad	Aprendizaje conjunto sobre la gestión	Compartir conocimientos y aprendizajes conjuntos	Centrarse en enfoques y soluciones orientados a resultados
Gestión por resultados	Eficacia y eficiencia	No condicionalidad	Ausencia de condicionalidades Comunicación orientada a consensos Definición clara de roles	Co-crear soluciones y flexibilidad (*)	Asociaciones inclusivas y diálogos de múltiples partes interesadas (*)
Rendición de cuentas mutua	Mutua responsabilidad	No interferencia en los asuntos domésticos	Efectividad de las iniciativas Eficiencia en el uso de recursos	Apuntalar el volumen, alcance y sostenibilidad de la CT	Transparencia y responsabilidad mutua
		Beneficios mutuos	Enfoque basado en la demanda	Alcanzar objetivos de desarrollo regionales y globales a través de asociaciones para el desarrollo (*)	Innovación y creación (*) Promover la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres y niñas (*)
		Respeto por la soberanía nacional	Gestión compartida de resultados Resultados compartidos		Aprendizaje conjunto e intercambio de conocimientos para el desarrollo sostenible
			Liderazgo del receptor Sostenibilidad de las acciones y visibilidad		No dejar a nadie atrás (*)

En **Negrita**: Principios de la agenda de la eficacia. (*) Nuevos criterios incorporados con la Agenda 2030. Fuente: Elaboración propia en base a OCDE (2005), UNOSSC (2014), OCDE (2018), PIFCSS (2015) y GPI (2019).

De acuerdo con la Tabla 6, varios de los principios de la eficacia expuestos en la Declaración de París (en negrita) fueron incorporados a las nuevas narrativas de CT; en tanto que los principios de la CSS están presentes solo en la narrativa promovida por SEGIB-PIFCSS. De esa manera, mientras los principios de la agenda de la eficacia están contenidos en su totalidad en las distintas definiciones de CT, no todos los principios de la CSS aparecen en esos catálogos. Así por ejemplo, los principios de no interferencia en los asuntos domésticos y de respeto a la soberanía nacional no se encuentran mencionados en esas definiciones. Como consecuencia, los principios consensuados en el espacio iberoamericano parecieran reflejar un mayor alineamiento con la narrativa de la CSS que aquellos identificados por la OCDE y la GPI.

Tras la aprobación de la Agenda 2030 en 2015, las narrativas de CT incorporaron en distintos documentos nuevos principios alineados con los ODS. Esa novedad fue resultante de un cambio de enfoque desde uno instrumental y estadocéntrico a otro basado en el compromiso de múltiples actores. Entre otros, destacan , el principio de “asociaciones inclusivas y diálogos de múltiples partes interesadas”, una contribución de la CT al ODS 17; el principio de “promover la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres y niñas”, que resulta coherente con el ODS 5 y el ODS 10, o el “principio de no de dejar a nadie atrás”, que fomenta las asociaciones inclusivas multiactor en apoyo a los más vulnerables, tal como ponderan el ODS 1, el ODS 2, el ODS 3, el ODS 4 y el ODS 10.

En suma, tres raíces narrativas orientan actualmente la CT y sus principios provienen de la cooperación Norte-Sur, la CSS y la Agenda 2030: i) eficacia y resultados compartidos, ii) enfoques basados en la demanda y la no condicionalidad y iii) compromisos múltiples de actores en línea con los ODS. El punto común que cruza todas las narrativas y se plasma también en la CT es el de apropiación del país receptor para promover la construcción de capacidades y el desarrollo sostenible. No obstante, se alerta sobre el riesgo de que las nuevas narrativas de la CT se nutran de manera desproporcionada solo de los principios de la agenda de eficacia. La recomendación principal, en ese sentido, es aprovechar los aprendizajes del espacio iberoamericano en la adopción de la narrativa y los principios de la horizontalidad. Es ahí donde la CSSyT iberoamericana puede hacer una aportación importante.

4.2. Prácticas de la Cooperación Sur-Sur y Triangular y su adaptación a la transición entre agendas de desarrollo

Al igual que ocurre con la CSS, no existe un sistema compartido de informe y registro a escala global. Como consecuencia, la información al respecto es dispersa, incompleta y de poca comparabilidad. A pesar de ello, se pueden ofrecer algunas aproximaciones o caracterizaciones iniciales de la CT basadas en informes promovidos por organismos internacionales y donantes. Haciendo un recorrido histórico, la SEGIB fue el primer organismo internacional en ofrecer un registro y un análisis de proyectos y programas de CT. Desde 2007, esa información consta de manera anual en el Informe sobre CSS en Iberoamérica, cuyos datos cubren el período que va desde 2006 a 2019 (SEGIB, 2021a). Por su parte, la OCDE ofrece desde 2013 un repositorio de 140 documentos y un registro de 921 proyectos sobre CT a nivel global que cubren el período que va desde 2012 a 2020¹. El análisis global más reciente sobre la CT a escala global lo ofrece un reciente informe elaborado por GPI (2019). En ese documento, se realiza una revisión del repositorio de proyectos de CT de la OCDE que permite enumerar una serie de características destacadas de la CT a escala global.

Habiendo revisado y analizado los mencionados informes, se puede llegar a un diagnóstico general acerca de los avances y retos de la adaptación de la CSSyT a la Agenda 2030. La primera cuestión destacable es que al analizar los datos globales se observa un **marcado carácter estadocéntrico o intergubernamental de las iniciativas de CT**. Según el registro, el 66% de los proyectos de CT entre 2012 y 2019 fueron protagonizados por Gobiernos, mientras que sólo el 20% se inició por organizaciones internacionales y apenas el 14% restante fue proporcionado conjuntamente por actores no estatales.

Cabe resaltar un segundo aspecto: el **predominio de la CT como modalidad de apoyo o escalamiento de la CSS bilateral**, ya que las iniciativas que involucran a dos PRM, además del donante tradicional, constituyen la mayoría (42%), mientras que solo un 22% cuentan con la participación de un país desarrollado, un PRM y un país de bajos ingresos, lo que sería la modalidad clásica Norte-Sur-Sur. Si bien existen las iniciativas Sur-

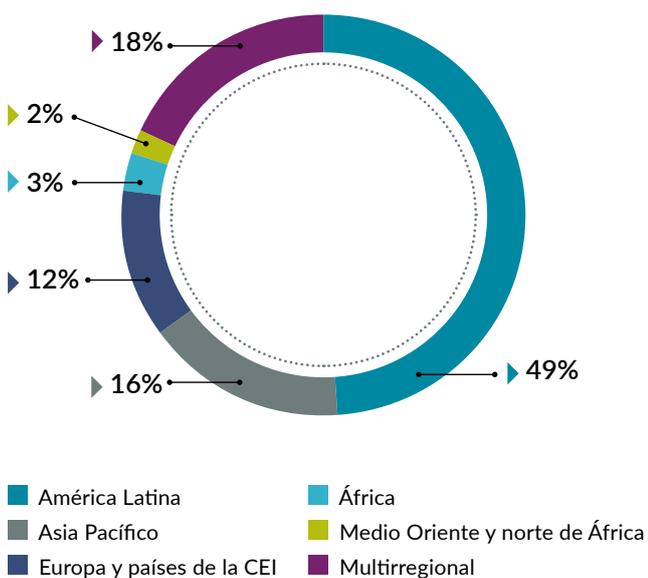
1 Se puede acceder al repositorio de documentos en <http://www.oecd.org/dac/triangular-co-operation/triangular-co-operation-library.htm> y al registro estadístico de proyectos en <http://www.oecd.org/dac/global-relations/triangular-co-operation-repository.htm>

Sur-Sur entre tres países en desarrollo, el informe no refleja completamente esa modalidad.

El liderazgo y la participación de los PRM en la CT es un tercer aspecto para remarcar. Alemania, Chile y México se destacan con más de 100 proyectos registrados, ya sean facilitadores, pivotes o beneficiarios. Detrás de ellos aparece un grupo más amplio de países, incluidos Japón, Guatemala, España, Brasil y Estados Unidos. En ese sentido, la CT es esencialmente impulsada por y gracias a los PRM, que representan la mayoría de los socios en las iniciativas, mientras que solo un pequeño grupo de donantes tradicionales se ha involucrado en ellas, y además marginalmente.

Hay que señalar también una cuarta característica que es la amplitud geográfica de intervenciones de CT en todas las regiones del mundo en desarrollo, **siendo América Latina la región donde este tipo de cooperación evidentemente ha sido más dinámica**, concentrando el 49% del total de intervenciones registradas hasta 2018 bajo este esquema. Las proporciones de otras regiones son muy inferiores: África (16%), Asia-Pacífico (12%), Oriente Medio y África del Norte (3%) y Europa y la Comunidad de Estados Independientes (2%). Cabe señalar además que sólo el 18% de las intervenciones triangulares han sido multirregionales.

GRÁFICO 3: DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA CT A NIVEL GLOBAL (2012-2018)



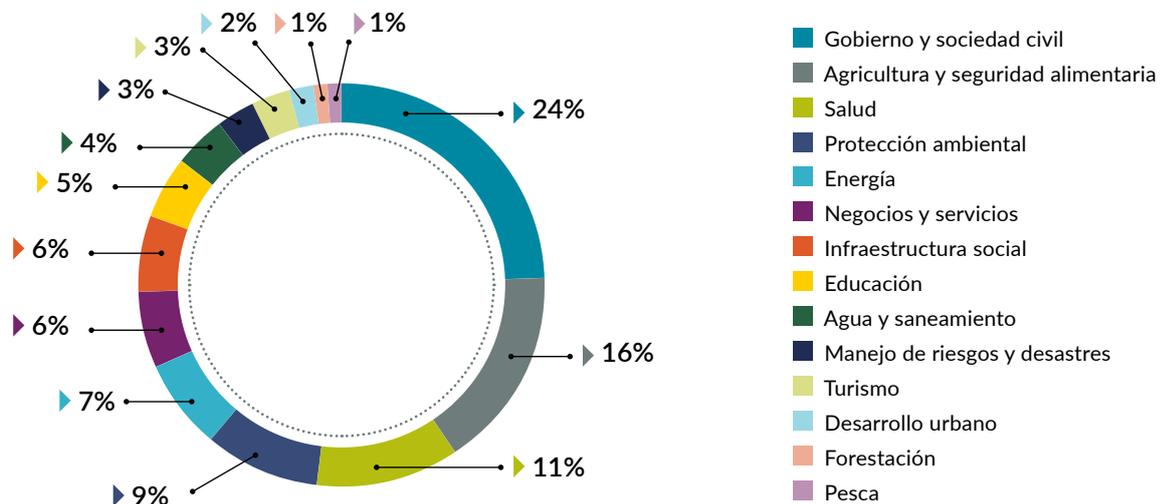
Fuente: Elaboración propia en base a GPI (2019).

Las prácticas de CT a nivel global comparten las características de ser marcadamente estadocéntricas, instrumentales de la modalidad “CSS bilateral”, fuertemente dependientes del liderazgo de los PRM y altamente concentradas geográfica y sectorialmente

Se destaca además una quinta característica. Si bien las intervenciones de CT se han desplegado en sectores muy diversos, **la mayor parte se han concentrado en temas de gobierno y sociedad civil** (en el 24% de las acciones), junto con la agricultura y la seguridad alimentaria (16%), la salud (11%), la protección del medio ambiente (9%) y la energía (7%) (Gráfico 3). También es notable el peso combinado de las intervenciones restantes (33%), que se ubican en sectores como negocios, infraestructura y servicios sociales, educación y capacitación, abastecimiento de agua y saneamiento, gestión del riesgo de desastres, turismo y servicios urbanos.

Finalmente, una última característica de la CT es que **se ha basado en gran medida en intervenciones de bajo coste y de duración limitada**. Casi la mitad de las acciones triangulares han oscilado entre 25 y 48 meses y, en términos financieros, el 45% de los proyectos triangulares se han concentrado en proyectos diversos de un costo de entre 100.000 dólares estadounidenses y 1 millón de dólares estadounidenses.

GRÁFICO 4: DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA CT A NIVEL GLOBAL (2012-2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de GPI (2019).

En resumen, como se ha visto, las prácticas de CT a nivel global comparten las características de ser marcadamente estadocéntricas, instrumentales de la modalidad “CSS bilateral”, fuertemente dependientes del liderazgo de los PRM y altamente concentradas geográfica y sectorialmente. Esos rasgos destacados implican que aún queda mucho camino por recorrer en la adaptación de las prácticas a la Agenda 2030. La articulación de mecanismos para la participación de actores no estatales, un apoyo más decidido de los donantes tradicionales como segundos oferentes, un papel más activo de los receptores y de la colaboración Norte-Sur en la definición y gestión de los proyectos y una mayor diversificación geográfica y sectorial son algunos de los retos más importantes para avanzar en una agenda de cooperación con mayor potencial en la contribución a los ODS.

4.3. Prácticas de la Cooperación Sur-Sur y Triangular y su adaptación a la Agenda 2030 en Iberoamérica

Como se ha señalado, América Latina es la región donde la CT ha sido más dinámica en el mundo. Sin embargo, en términos absolutos, la CT en la región atraviesa un período de relativo estancamiento e

incertidumbre sobre su futuro. Mientras, se avizoran algunas tendencias de cambio dentro de la modalidad. De acuerdo con el Informe de la CSS en Iberoamérica 2019, pueden identificarse una serie de características de la CT en la región (SEGIB, 2020a).

Una primera cuestión a destacar respecto de la evolución de las iniciativas regionales de CT para el período 2006-2017 es la **relativa estabilidad de la modalidad, con una tendencia a permanecer en un mismo volumen a partir de 2015** (Rivero 2020). En términos absolutos, la CT se mantuvo entre los 120 o 130 proyectos anuales. Hay tres etapas claramente identificables: una primera fase inicial de aumento incipiente, entre 2006 y 2008, en la que una tasa de aumento promedio superior al 27% empuja al alza el número de iniciativas desde las 60 iniciales hasta las 100 finales; una segunda etapa de salto cuantitativo, más extensa, entre 2009 y 2014, en la que, con el envión de la CSS bilateral, el crecimiento acumulado permite duplicar el número total de iniciativas hasta situarlas por encima de las 200, el pico histórico de auge de la CT en Iberoamérica, y una tercera etapa de estancamiento, de 2015 a 2017, en la que la tendencia se invierte y empiezan a registrarse tasas de crecimiento negativas, de un -6,8% de promedio anual, que lleva a la reducción de iniciativas desde

las más de 200 registradas en 2014 hasta las 164 de 2017 (SEGIB, 2020a). Esta suerte de paso de la estabilidad al estancamiento de la CT es un factor que contribuye a la incertidumbre sobre el futuro de la modalidad y genera preocupación, dada la importancia que reviste la CT para el cumplimiento de los ODS (Gráfico 3).

El cambio de composición o las formas de la CT en favor de los proyectos y en detrimento de las acciones es otra de las características. Así, entre 2006 y hasta 2014, los proyectos representaron, en promedio anual, el 53% de las iniciativas totales, pero a partir de 2015, ese peso relativo creció hasta el 77,4% de 2017. Esta reorientación operativa de la CT hacia los proyectos y programas marca una tendencia hacia una mayor estabilidad y duración de las iniciativas más allá del panorama general de estancamiento (Gráfico 5).

GRÁFICO 5: ACCIONES, PROYECTOS E INICIATIVAS DE CT EN IBEROAMÉRICA POR AÑO (2006-2017)



Fuente: Elaboración propia en base a SEGIB (2020a).

Nota: Las iniciativas equivalen a la suma de los proyectos y las acciones.

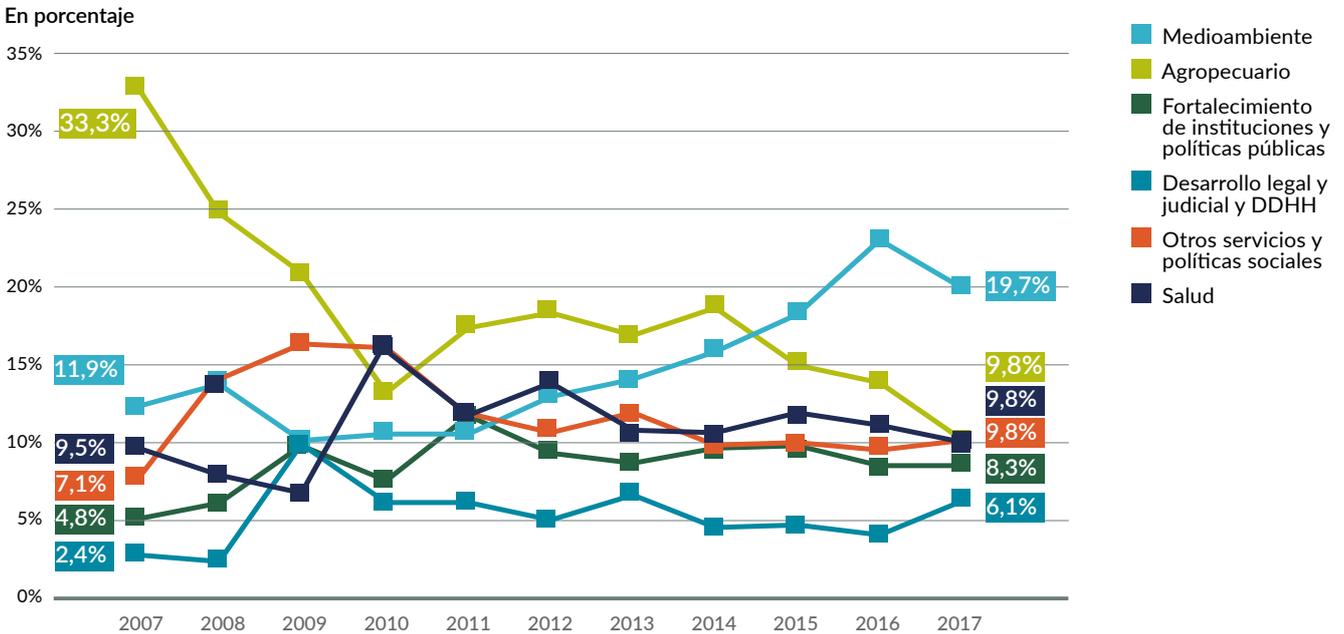
La tercera tendencia reseñable es el **cambio en la prioridad sectorial a la que se orientaban los proyectos de CT desde temas promovidos por los donantes del Norte hacia una agenda más afín a la CSS bilateral**. El énfasis inicial de la CT —entre 2007 y 2008— en el sector de instituciones y políticas

América Latina es la región donde la CT ha sido más dinámica. Sin embargo, en términos absolutos, la CT en la región atraviesa un período de relativo estancamiento e incertidumbre sobre su futuro

públicas se reorienta hacia temáticas como medio ambiente, sector agropecuario y otras políticas sociales y de salud a partir de 2012. Como se observa en el Gráfico 6, el sector agropecuario duplica su peso medio sobre el total hasta llegar a un 16,6%; otros servicios y políticas sociales y de salud, pasan a uno superior al 25%, y medioambiente multiplica su peso relativo hasta lograr explicar uno de cada diez proyectos finales (SEGIB, 2020a). En lo ambiental, la CT se concentra en mayor medida en la asistencia en la emergencia, tanto en proyectos sobre gestión de desastres para promover la sostenibilidad ambiental, como en el desarrollo de sistemas de evaluación y monitoreo de riesgos frente a las amenazas de desastres (incluyendo herramientas de *big data*).

La alta concentración de las contribuciones de la CT a los ODS es la cuarta característica relevante. En particular, las iniciativas están fuertemente ancladas en el cumplimiento del ODS 13 y del ODS 16. De un total de 17 ODS, casi el 36% de los proyectos registrados en el año 2017 podrían estar alineándose con solo dos objetivos: el ODS 13 (Acción por el clima) y el ODS 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas) (SEGIB, 2020). El resto de los proyectos contribuyen a cuatro ODS distintos: el ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico), el ODS 3 (Salud y bienestar) y el ODS 2 (Hambre cero) y el ODS 12 (Producción y consumo responsable). Los ODS 15 (Vida de ecosistemas terrestres), ODS 6 (Agua y saneamiento) y ODS 10 (Reducción de las desigualdades) se encuentran comprendidos en los proyectos que apuntan al sector medioambiental. La única excepción es el ODS 4 (Educación de calidad) que, en 2017, no aparece asociado a ningún proyecto.

GRÁFICO 6: EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE PROYECTOS DE CT SEGÚN SECTORES (2007-2017)



Fuente: SEGIB (2020).

Podría destacarse como quinta característica la **excesiva concentración de los roles de primer y segundo oferente en una lista corta de países**. En cuanto al rol de primer oferente, apenas la mitad de los países de Iberoamérica lo han ejercido alguna vez. En 2017, se destaca a México como el país que ejerció este rol en un mayor número de ocasiones; le siguen Brasil, Chile y Costa Rica, que fueron responsables, de manera agregada, de dos tercios de los proyectos de CT. Otros países como El Salvador, Argentina, Ecuador, Uruguay, Cuba, Colombia y Perú también se han destacado en diferentes periodos. En tanto que el rol de segundo oferente ha sido ejercido principalmente por seis países iberoamericanos (Brasil, Chile, El Salvador, España, México y Portugal), catorce países de fuera de la región y trece organismos intergubernamentales

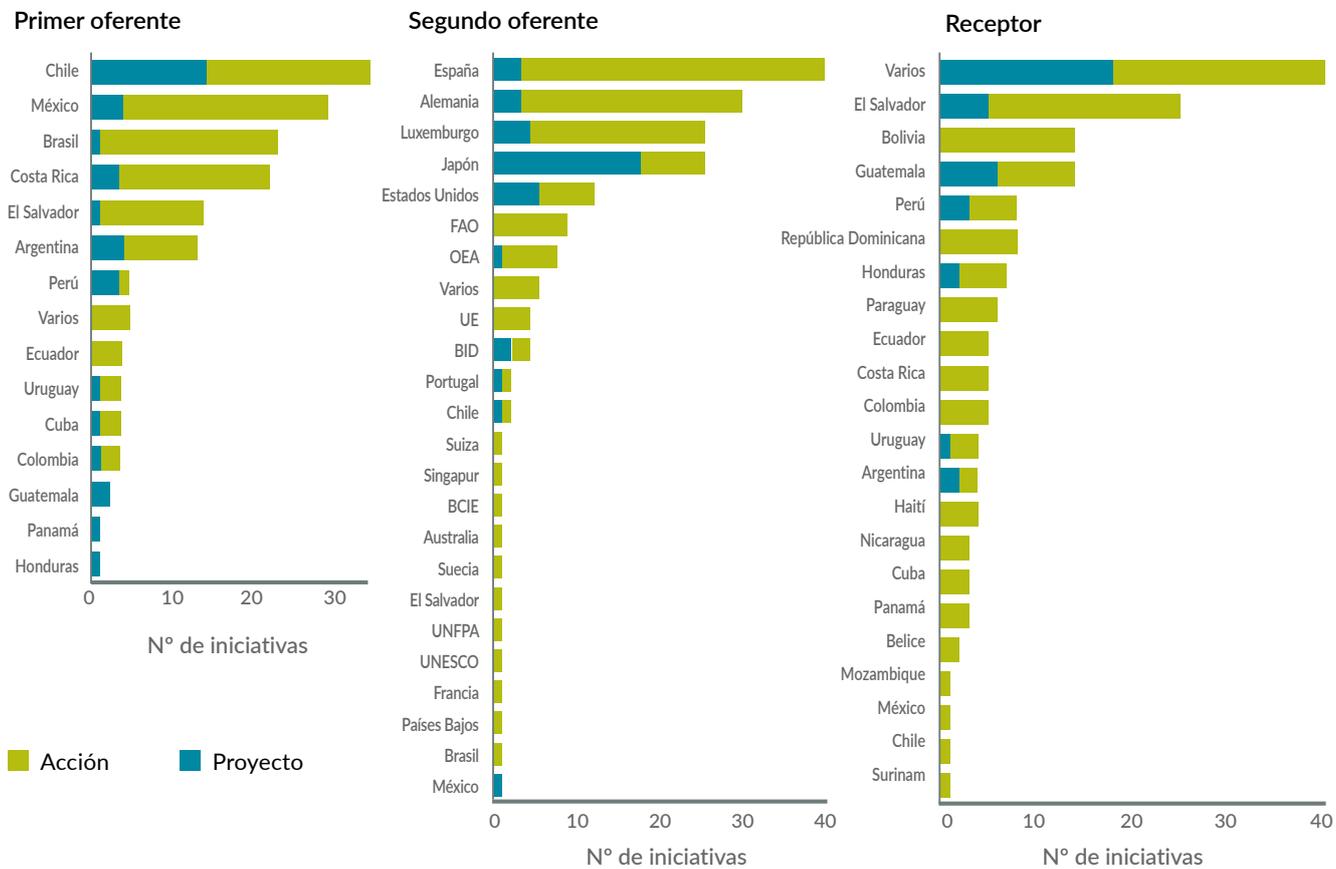
Como consecuencia, la CT ha estado promovida principalmente por PRM alta de la región y financiada por donantes extrarregionales, con las excepciones de España y Portugal².

² España tuvo un papel decisivo al poner en marcha, entre el año 2009 y 2017, instrumentos diversos como Memorandos de Entendimiento, Acuerdos de Nueva Generación, Fondos Mixtos, y Programas de Cooperación Técnica, entre otros, en diez países iberoamericanos (Chile, Costa Rica, Brasil, El Salvador, Uruguay, México, Ecuador, Panamá, Perú y Argentina). Las apuestas de Luxemburgo y Estados Unidos por la CT en América Central son otros dos ejemplos.

Por otra parte, la evaluación de los tipos de CT vigentes en Iberoamérica se encuentra muy vinculada con la existencia, o no, de marcos legales o fondos que financien iniciativas, que faciliten y articulen, e incluso predefinan, los procedimientos para aprobar los proyectos. En cuanto a opciones de instrumentos, la CT iberoamericana incluye proyectos de cooperación técnica para probar nuevas ideas, implementar los acuerdos de un MoU o construir una nueva asociación; actividades para hacer uso de la experiencia y los centros de excelencia del Sur a través de formación, seminarios y envío de expertos; concursos abiertos para propuestas de proyectos en fondos mixtos; escalamiento desde la CSS bilateral a la CT hacia otros países, regiones o socios, o integración de iniciativas trilaterales en programas más amplios de cooperación al desarrollo con múltiples actores.

¿Qué tipos de prácticas de CSSyT están vigentes en Iberoamérica y en qué medida se adaptan a la Agenda 2030? Si bien la geometría de las prácticas de la CT en la región es muy diversa, es posible definir una tipología de experiencias o iniciativas que radica en la génesis o el origen de la relación triangular, así como en los tipos de vínculos bilaterales resultantes entre los actores involucrados. Desde este punto de vista, cabe destacar cuatro grandes modalidades de CT según el tipo de interacciones y roles que ocupen en la génesis del proyecto el primer oferente, el segundo oferente y el socio receptor (Tabla 7).

GRÁFICO 7: ACTORES DE LA CT EN IBEROAMÉRICA SEGÚN TIPO DE PARTICIPACIÓN



Fuente: SEGIB (2020).

TABLA 7: TIPOLOGÍAS Y CASOS PRÁCTICOS DE CT

	Tipo	Potencialidades	Riesgos	Casos
1 Basada en la relación primer oferente-receptor	Incorporación de un donante tradicional a lo que antes había sido un esquema de CSS. La relación bilateral entre los dos países en desarrollo parece tener el mayor peso en la triangulación.	1- El apoyo brindado por el donante tradicional puede ayudar a consolidar la relación de CSS ya en marcha al superar algunas restricciones financieras o técnicas. 2- Puede favorecer el liderazgo de los países del Sur, ya que el donante tradicional se integra en un esquema de cooperación permanente.	1- La participación del socio facilitador podría ser menor, como financiador pasivo sin una participación efectiva en la intervención. La alianza puede carecer de voluntad estratégica y, por tanto, de sostenibilidad en el tiempo. 2- Posibilidad de que el socio facilitador sea excesivamente intrusivo, imponiendo una redefinición de aquellas prioridades sobre las que se erigió la relación preexistente.	Fondo Regional Alemán para la cooperación triangular en América Latina y el Caribe (2010) y el Programa Adelante impulsado por la Unión Europea (2015).
2 Basada en la relación segundo oferente y primer oferente	Se origina en una relación entre el donante tradicional y el proveedor (país pivote) del Sur. Esto significa que el peso del país beneficiario puede variar mucho, dependiendo de cómo se lleve a cabo posteriormente en la práctica la intervención.	1- La existencia de un marco estratégico entre el facilitador y el país pivote puede facilitar diagnósticos y directrices compartidos entre los proveedores de cooperación, mejorando las complementariedades entre ellos. 2- Puede ayudar a equilibrar la relación entre el facilitador y los socios pivote, haciéndola más simétrica.	1- Los resultados en la práctica pueden parecerse a una lógica bilateral, lo que puede conducir a una asimetría aún mayor que en la cooperación tradicional, con dos donantes (en lugar de uno) dominando los procesos de toma de decisiones. 2-La posición acordada de los proveedores podría restringir las opciones disponibles para el beneficiario e impulsar esquemas más orientados por la oferta que por la demanda.	Fondo Mixto entre España y Chile, y Programas de CT de España con Costa Rica y El Salvador.
3 Basada en la relación segundo oferente y receptor	Surge de una relación previa entre el donante del Norte y el país receptor del Sur. La riqueza del esquema dependerá de manera crucial del papel, instrumental o estratégico, que se le asigne al socio pivote.	1-Ofrece la ventaja de incluir en la intervención la experiencia y capacidades de un socio más cercano a las condiciones del receptor. 2- Se pueden reducir los costes de la intervención (económicos, lingüísticos, culturales).	Posibilidad de que las iniciativas puedan dar lugar a una especie de "subcontratación" de servicios del donante del Norte al proveedor del Sur. Esto podría socavar el significado de la CT y dañar el potencial transformador de esta modalidad.	Programa de Envío de Expertos a Terceros Países impulsado por la JICA para mejorar el impacto de su cooperación técnica bilateral.
4 Basada en un esquema de integración regional	Nace de un esquema de integración regional. Una organización regional (y no un donante del Norte) contribuye a facilitar o estimular el intercambio entre dos socios del Sur.	1- Amplía la versatilidad y diversidad de opciones de que disponen los países del Sur, lo que contribuye a superar la lógica bilateral clásica. 2- Fortalece el liderazgo de los países del Sur en el ámbito regional. 3- Involucra a un foro multilateral y fortalece la provisión de bienes públicos globales y regionales.	Las instituciones regionales pueden limitar la capacidad del beneficiario para preservar efectivamente la apropiación.	SICA y CAF en temas de cooperación transfronteriza.

Fuente: Elaboración propia con base en Alonso y Santander (2021).

Una de las cuestiones interesantes de los diferentes tipos de CT identificados en la Tabla 7 es el rol que ocupa la relación Sur-Sur en cada una de ellas. En los tipos 1 y 4, la génesis del proyecto favorece el liderazgo de los PRM o países del Sur, actuando la CT como impulsora de vínculos horizontales, inclusivos y solidarios, mientras que la cooperación Norte-Sur se adapta a una relación preexistente, ya sea bilateral o regional. Para el caso del tipo 2, existe un estrecho vínculo entre el donante tradicional y el país oferente de CSS que se consolida en un mecanismo permanente o alianza fáctica para facilitar el despliegue de proyectos a demanda o por metas planteadas. Finalmente, en el tipo 3 se fortalece una relación previa de tipo Norte-Sur que podría desembocar en la incorporación del país del Sur como “subcontratante”, pasando de una relación triangular a una tercerizada.

De acuerdo con datos del Informe de la CSS en Iberoamérica de 2017 (SEGIB, 2018), casi la totalidad (84,2%) de las iniciativas de CT en la región en ese año fueron a solicitud del receptor en el marco de comisiones mixtas o de convenios preexistentes, y posteriormente se incorporó al segundo oferente; mientras, solo el 8,5% fueron originadas por

intercambios entre el receptor y el primer oferente y apenas un 5,3% provino de intercambios entre primer y segundo oferente. En ese sentido, se estaría en presencia de *una CT Iberoamericana motorizada por la demanda en la propia CSS bilateral*, razón por la cual en la mayoría de los casos predomina la tipología basada en la relación primer oferente-receptor (Tipología 1).

Aunque, como se ha dicho, el panorama general sobre la CT en Iberoamérica en términos de iniciativas es de relativo estancamiento desde 2015, las prácticas muestran algunas transformaciones, como una mayor disposición a cooperar mediante proyectos en detrimento de las acciones; el paso de una agenda de proyectos promovida por los donantes del Norte hacia una agenda más afín a la CSS bilateral, y el cambio de orientación en las contribuciones a los ODS, desde un predominio del ODS 16 a una mayor participación del ODS 13 y otros ODS son avances en el sentido que promueve la Agenda 2030 de mayor multidimensionalidad y apropiación en los compromisos. No obstante, su marcado carácter estadocéntrico y su alta concentración de actores y sectores dan cuenta de los retos de adaptación que aún restan para hacer de la CSSyT una modalidad más horizontal, multiactoral y multinivel.

5

Mecanismos innovadores de Cooperación Sur- Sur y Triangular para la consecución de los ODS en el nuevo contexto de la COVID-19 y la crisis global en Iberoamérica

Una de las formas de adaptación de la CSSyT a la transición entre agendas del desarrollo se relaciona con la posibilidad de articular mecanismos innovadores, multiplicadores de efectos y amplificadores de agendas transversales en cumplimiento de los ODS. Ese desafío mayúsculo no solo está aún pendiente, sino que ha adquirido hoy una mayor complejidad fruto del impacto de la pandemia de la COVID-19. Entre otras cuestiones, la pandemia llevó a la superficie la importancia de los avances de la ciencia y la tecnología y la digitalización para dar respuesta a las crisis sanitarias y socioeconómicas, puso el foco en la perspectiva de género (ODS 5) para revertir los retrocesos en materia de desigualdades y en la articulación con actores subnacionales y no estatales para lograr una mayor territorialización de la Agenda 2030. El presente capítulo analiza mecanismos innovadores de la CSSyT que podrían potenciar la consecución de los ODS en Iberoamérica, tales como las intervenciones combinadas, la digitalización de la cooperación al desarrollo, las iniciativas transversales para la reducción de desigualdades sociales, el fortalecimiento de la perspectiva de género, la provisión de bienes públicos digitales globales, y la territorialización de la Agenda 2030.

5.1. Mecanismos innovadores: intervenciones combinadas de cooperación al desarrollo y cooperación en ciencia y tecnología

Uno de los problemas que enfrenta la cooperación internacional actual es la desconexión entre los campos de la cooperación al desarrollo y de la cooperación en ciencia y tecnología. Esta última no ha estado, por lo general, alineada con la agenda de la cooperación al desarrollo, sino que ha transitado por sendas diferentes y a veces aisladas.

La Agenda 2030 ha habilitado un espacio de políticas para que la ciencia, la tecnología y la innovación se conviertan definitivamente en ejes prioritarios de la cooperación internacional para el cumplimiento de las propuestas que se contemplan en los ODS. Sin el conocimiento científico y tecnológico ni la generación de innovaciones no es posible enfrentar retos de magnitud como el de la sostenibilidad medioambiental, que implica, por ejemplo, cambio de matriz energética, la modernización o cambio de matriz productiva, la digitalización creciente del sector productivo, la mejora de las condiciones de alimentación, educación y salud de la población o la solución de

debilidades en materia de infraestructuras básicas como el acceso al agua potable o las fuentes de energía (Heimerl y Raza, 2018). En ese sentido, la CT tiene el potencial de ofrecer un puente entre países con mayores capacidades tecnológicas y países que requieren construir o robustecer sus sistemas nacionales de innovación, lo que proporciona la transferencia de conocimiento técnico y científico para fortalecer las capacidades en la región.

5.2. Mecanismos innovadores: digitalización de la cooperación al desarrollo

¿Qué valor agregan las tecnologías digitales a los procesos de cooperación al desarrollo? ¿Cuáles son los retos para la incorporación de tecnologías digitales en las estrategias de cooperación de los países iberoamericanos? ¿En qué áreas del desarrollo puede la CT ser una modalidad efectiva para la transferencia tecnológica?

La digitalización es transversal a las agendas del desarrollo y transforma procedimientos de la cooperación al desarrollo, mejorando su calidad y eficacia. Existen, en ese sentido, buenas prácticas en países europeos como España, Bélgica, Dinamarca y Alemania, que han lanzado estrategias y *concept papers* (ver tabla 8) que promueven la digitalización de la cooperación al desarrollo y el alineamiento de los procesos de innovación digital con los ODS. Estos procesos de planificación en la AOD digital constituyen conocimientos y experiencias que podrían ser compartidas a través de la CT en Iberoamérica.

La digitalización debería ser considerada como un bien común, público o colectivo, que ayuda a reducir las diversas brechas estructurales y a combatir las desigualdades

TABLA 8: LA DIGITALIZACIÓN EN LAS ESTRATEGIAS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LOS DONANTES DEL CAD

Países	Documentos	Prioridades estratégicas
Bélgica	'Digital for Development' (D4D) for the Belgian development cooperation (The Belgian Development Cooperation, 2016).	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mejor uso de macrodatos: para establecer y monitorear cualquier intervención de desarrollo, así como para medir la realización de los ODS y aumentar la responsabilidad de las autoridades con "datos abiertos", de libre acceso al público. ■ Digitalización para sociedades inclusivas: tanto para maximizar el número de beneficiarios de una intervención como para reducir el umbral para que los grupos vulnerables disfruten de los derechos democráticos, tengan igual acceso a los servicios básicos y participen en la vida pública. ■ Digitalización para un crecimiento económico inclusivo y sostenible: se apoyarán intervenciones que conviertan la digitalización en una fuerza positiva para crear (autoempleo y promover el espíritu empresarial socialmente responsable.
Dinamarca	Hack the future of development aid (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2017).	<ul style="list-style-type: none"> ■ Innovar en la ayuda con el uso de criptomonedas: aplicación en zonas rurales y contribución a apoyar el alineamiento a los ODS. ■ Convertir los derechos en códigos dentro de cadenas de bloques: usar la tecnología para la promoción de los derechos humanos. ■ Promover la transición desde una cadena de valor de la ayuda hacia ecosistemas de ayuda.
Alemania	Digital Change in Development Cooperation (GIZ, 2017) Toolkit 2.0-Digitalisation in Development Cooperation (Federal Ministry, 2019) Revolución tecnológica e inclusión social: Reflexiones sobre desafíos y oportunidades para la política social en América Latina (CEPAL-GIZ, 2020).	<ul style="list-style-type: none"> ■ Hacer posible que todos puedan aprovechar las oportunidades que presenta la transformación digital: esto significa desarrollar la infraestructura digital y, sobre todo, invertir en las capacidades de las personas, en la educación y en la creación de buenas condiciones generales para el desarrollo justo y abierto de un mundo digitalizado.
España	Plan de Transferencia, Intercambio y Gestión de Conocimiento para el Desarrollo de la Cooperación Española en América Latina y el Caribe (INTERCOONECTA, 2020).	<ul style="list-style-type: none"> ■ Promueve un cambio de paradigma que supone transitar de modelos de formación tradicionales a primar entornos de aprendizaje, donde la gestión de conocimiento es imprescindible para fortalecer las capacidades institucionales de los países socios.

Fuente: Elaboración basada en The Belgian Development Cooperation (2016), CEPAL-GIZ (2020), Ministry of Foreign Affairs of Denmark (2017), GIZ (2017), Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (2019), CEPAL-GIZ (2020), INTERCOONECTA (2020).

En la actualidad, la CT es la modalidad con mayor potencial para generar mecanismos de innovación desde el Norte al Sur, desde el Sur al Sur y desde el Sur al Norte. Hoy existen en Iberoamérica buenas prácticas de CT que han incorporado el desarrollo o transferencia de tecnologías digitales como elementos centrales de los objetivos de los proyectos. Esas nuevas tecnologías incorporadas a la cooperación al desarrollo contribuyen a facilitar el acceso remoto a servicios y reducir ciertas brechas e inequidades existentes en el acceso a la salud, la educación y el mercado de trabajo.

La transformación digital es además un proceso compatible con los principios de la CT, pues aporta a la cocreación de soluciones alternativas y habilita el compromiso de múltiples actores (ODS 17). En particular, la CT en el ámbito de la ciencia y la tecnología facilita alianzas intersectoriales con emprendedores, empresas transnacionales, pymes y científicos, permitiendo que se articule de manera más conectada y eficiente el ecosistema multiactor emprendedor (CEPAL-GIZ, 2020). Además, la digitalización no solo facilita alcanzar los objetivos de los proyectos, sino que también da visibilidad a los

impactos de las CT de manera más eficiente y rápida, a la vez que produce efectos transversales positivos en los ODS.

Es importante que la incorporación de la transformación digital a la CT para la reducción de las desigualdades sociales contemple estrategias y mecanismos alineados con nuevas formas de entender la innovación, en especial el concepto de “innovación social abierta” en favor de los colectivos en situación de vulnerabilidad, inclusiva, de base y social. Habida cuenta de la situación de dependencia tecnológica existente en la mayoría de los países de la región, la CT puede contribuir al fomento de capacidades nacionales para diseñar y aplicar políticas que potencien una mayor autonomía en ciencia y tecnología.

5.3. Mecanismos innovadores: iniciativas transversales para la reducción de desigualdades sociales

La pandemia de COVID-19 hace más visibles las brechas digitales en los campos del teletrabajo, la teleeducación y la telesalud (Tabla 9). En ese ámbito, la digitalización debería ser considerada como un bien común, público o colectivo, que ayuda a reducir

las diversas brechas estructurales (territoriales, sociales, de género, empresariales, etc.) (Elcano, 2021). Dicho planteo parte del reconocimiento de que las tecnologías digitales son relevantes para la implementación del principio de “no dejar a nadie atrás” de la Agenda 2030, pues permiten brindar acceso a servicios sociales, a servicios financieros, a la formación educativa a distancia o al diagnóstico de enfermedades, entre otras cuestiones. El acceso a lo digital es, en muchos casos, anterior al acceso a servicios básicos, lo que habilita a una necesaria vinculación de ambos campos de actuación.

La rapidez de las transformaciones de la cuarta revolución tecnológica en un contexto de pandemia mundial nos obliga a estar atentos a la capacidad de inclusión y de resiliencia de nuestras sociedades. Frente a esos desafíos, es necesario afianzar una plataforma para el fortalecimiento de la ciencia, la tecnología y la innovación como bienes sociales en campos como la educación, la salud, el empleo o la acción colectiva frente a riesgos globales. La guía orientadora de esas acciones debería ser una innovación orientada al desarrollo sostenible cuyos aportes consideren tres objetivos simultáneos: el impulso económico, la inclusión social y la sostenibilidad del medio ambiente.

TABLA 9: BRECHAS DIGITALES EN IBEROAMÉRICA

Ámbitos	Brechas
Infraestructura de conexión	En 2019, el 66,7% de los habitantes de la región tenían conexión a internet. El tercio restante tiene un acceso limitado o no tiene acceso a las tecnologías digitales debido a su condición económica y social, en particular su edad y localización. Las diferencias en la conectividad entre la zona urbana y la rural son significativas. En la región, el 67% de los hogares urbanos está conectado a internet, en tanto que en las zonas rurales solo lo está el 23% de ellos. La conectividad en la región varía entre 4 a 7,5 megavatios, por lo que ningún país latinoamericano alcanza el valor de 10 megavatios que se requiere para el desarrollo de la telemedicina.
Teletrabajo	Alrededor del 21,3% de los ocupados podría teletrabajar. En la región, el porcentaje de ocupaciones en las que se podría teletrabajar está condicionado por los elevados niveles de informalidad, que en 2018 alcanzaban más del 50% del empleo total.
Teleeducación	Es la región que tiene la mayor brecha entre la formación que ofrece el sistema educativo y las habilidades que demanda el mundo 4.0. El 46% de los niños y niñas de entre 5 y 12 años de la región vive en hogares que no están conectados a internet. En los países respecto de los que se cuenta con información, esto implica la exclusión de más de 32 millones de niños y niñas.
Telesalud	En 2015, el 56% de los países de la región contaba con una política o estrategia nacional de prestación de servicios de salud en forma electrónica. Sin embargo, solo un 38% de esos países contaba con una regulación específica para el intercambio de datos digitales entre los servicios de salud, lo que pone de manifiesto la necesidad de un componente central del marco regulatorio habilitante.
Género y desigualdades sociales	Las mujeres, los jóvenes y las poblaciones rurales son los más rezagados del mundo digital. El 18% de las mujeres están excluidas del mercado laboral, mientras que la tasa de desempleo juvenil alcanza el 15% y la tasa de educación terciaria es del 49%.

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL (2020c).

En la nota conceptual de la XXVII Cumbre Iberoamericana de Andorra, se define a la innovación para el desarrollo sostenible como todo cambio (no necesariamente tecnológico) basado en el conocimiento (no necesariamente científico) que genera valor (no solamente económico) respetando pautas de sostenibilidad del planeta (SEGIB, 2021). Desde esa perspectiva, es posible promover una reinversión de la CT alineada con los principios de igualdad de acceso a las tecnologías; igualdad

de acceso a la salud, la educación y el mercado de trabajo, y solidaridad y uso de la tecnología con fines sociales. Estos principios reconocen el concepto de innovación abierta y compartida, en línea con el papel que la cooperación internacional tiene en la provisión de bienes públicos globales y digitales. La misión principal de esta agenda —aquí denominada F.A.M.A. (Tabla 10)— debería ser promover el acceso y el uso de aplicaciones de la tecnología digital para la reducción de las desigualdades sociales.

TABLA 10: AGENDA FAMA PARA UNA CT INNOVADORA EN IBEROAMÉRICA

Líneas de acción	Principios	Ámbitos sectoriales y áreas transversales de aplicación	Población objetivo
Fortalecer desde la CT a la cooperación en ciencia y tecnología para el desarrollo sostenible.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Igualdad de acceso a las tecnologías: garantía de las condiciones para el acceso y el uso de la tecnología a toda la población. ■ Igualdad de acceso a la salud, la educación y el mercado de trabajo: equidad en el acceso a las prestaciones sanitarias y educativas, y en el acceso al mercado de trabajo. ■ Solidaridad y uso de la tecnología con fines sociales: adaptación de la tecnología para el uso de colectivos en situación de vulnerabilidad social y su orientación para satisfacer necesidades humanas. Incentivo a la innovación abierta y al potencial y la creatividad de los usuarios. Apoyo a emprendimientos cooperativos y ecosistemas multiactor. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Igualdad de Género. ■ Telesalud. ■ Teletrabajo. ■ Teleeducación. ■ Respuesta a riesgos globales. ■ Medioambiente y lucha contra el cambio climático. ■ Bienes públicos digitales. ■ Fortalecimiento de capacidades y formación. ■ Protección social. ■ Seguridad alimentaria y nutricional. 	<p>Colectivos en situación de vulnerabilidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Adultos mayores y población de riesgo frente a la COVID-19. ■ Poblaciones de zonas rurales con dificultad de acceso a servicios sociales. ■ Mujeres y colectivos LGBT. ■ Personas jóvenes fuera del mercado laboral. ■ Infancia en situación de escolaridad. ■ Población inmigrante o refugiada en situación de precariedad laboral. ■ Población carcelaria en confinamiento. ■ Personas con discapacidades físicas. ■ Comunidades indígenas. ■ Analfabetos digitales.
Alinear la CT con ODS en lo que respecta a la reducción de desigualdades sociales y a la provisión de bienes públicos digitales.			
Multiplicar la CSS con apoyo de la CT a través de la conformación de ecosistemas multiactor en el ámbito de la ciencia y la tecnología para la reducción de desigualdades sociales.			
Articular y fortalecer la cooperación al desarrollo y la cooperación en ciencia y tecnología en los ámbitos institucionales de gestión de la CSS.			

Fuente: Elaboración propia.

El *leitmotiv* de la agenda F.A.M.A. debería ser que la innovación tecnológica sea un instrumento para luchar contra las desigualdades y evitar que la transformación digital solo beneficie a unos pocos. En ese ámbito, existen experiencias y casos en la región que podrían aprovecharse para apuntalar la CT mediante el uso de aplicaciones de tecnologías emergentes en los ámbitos de la

salud, la educación, la igualdad de género y la respuesta a riesgos globales. En particular, se trata de prácticas que favorecen la inclusión social de colectivos en situación de vulnerabilidad como los adultos mayores, las mujeres, los niños, los jóvenes, los sectores rurales, las comunidades indígenas, los inmigrantes, los refugiados o las personas con discapacidad.

5.4. Mecanismos innovadores: fortalecimiento de la perspectiva de género

La crisis sanitaria, social y económica desencadenada por la COVID-19, así como las medidas de confinamiento impuestas en la mayoría de los países, están impactando particularmente en las trabajadoras domésticas por varios motivos. En la mayoría de los casos, ellas asumen la responsabilidad de los cuidados y la limpieza tanto del hogar donde trabajan como del suyo propio. Entre 11 y 18 millones de personas se dedican al trabajo doméstico remunerado en América Latina; de estas, el 93% son mujeres (ONU Mujeres, 2020).

Uno de los mayores retos en el contexto de crisis actual es el de promover la igualdad de género en la CSSyT. Es decir, se trata de apropiarse la perspectiva de género en las iniciativas de modo que mujeres y hombres tengan las mismas posibilidades y oportunidades para acceder a recursos y bienes valiosos desde el punto de vista social y poder controlarlos.

Los ejes centrales de una política de cooperación al desarrollo con perspectiva de género deberían ser: orientar los esfuerzos hacia el logro de los compromisos internacionales, intensificar el apoyo multilateral para abordar retos de desarrollo de género comunes, promover plataformas virtuales, redes de expertos/as y asociaciones inclusivas y apoyar mecanismos de financiación innovadores para la cooperación (GIZ, 2015).

La transversalización de género es una herramienta importante para la construcción de capacidades y la facilitación de conocimientos y prácticas en la CSSyT. De acuerdo con la Unión Europea, se trata de “la (re) organización, mejora, desarrollo y evaluación de los procesos de políticas, de modo que la perspectiva de igualdad de género sea incorporada en todas las políticas, en todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la formulación de políticas” (EIGE, 2013). En los últimos años, la UE ha contribuido a esa perspectiva a través de proyectos de cooperación cuyos aprendizajes podrían ser aprovechados en Iberoamérica. Se destacan seis experiencias: agente de género en el Gobierno provincial de Estiria, Austria; género en la investigación financiada por la UE: conjunto de herramientas y formación para la Asociación Sueca de Autoridades Locales y Regiones (SALAR); desarrollo de capacidades y capacitación en el programa de aprendizaje electrónico para la incorporación de la perspectiva de género y la igualdad de género; programa G+: una metodología para utilizar los presupuestos públicos

para mejorar la igualdad de género por la Junta de Andalucía, y capacitación interna y kit de herramientas sobre la integración de la igualdad de género en la cooperación para el desarrollo (EIGE, 2013).

5.5. Mecanismos innovadores: provisión de bienes públicos globales digitales

La vinculación entre la idea de digitalización como bien común global, los ODS y el concepto de “justicia tecnológica” se encuentra asociada a la provisión de bienes públicos digitales. Las nociones de bienes públicos digitales y de tecnología como bien social se instalan en la agenda internacional a partir de 2016. Desde ese entonces, el acceso a internet se calificado por el Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General de Naciones Unidas como un derecho humano básico fundamental. Así, a instancias del Panel de Alto Nivel sobre Cooperación Digital del Secretario General de las Naciones Unidas, se crea la *Alianza de Bienes Públicos Digitales*, que promueve garantizar el acceso a la tecnología digital en el mundo (Elcano, 2021). En esa línea, el Consejo de Ministros de la UE lanza, en 2020, la publicación *Shaping Europe's Digital Future* en la que se plantea, entre varios ejes, la disponibilidad más amplia de los servicios públicos en línea, la creación de una identidad digital común de la UE, la transformación digital de la salud y la atención, la mejora de la cualificación y la recualificación de los ciudadanos de la UE en capacidades digitales y el despliegue de conectividad de alta capacidad en zonas rurales (Unión Europea, 2020).

Es clave el nexo entre el ODS 4 de “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad”, el ODS 9 de “acceso a la innovación” y el ODS 10 de “reducción de desigualdades”

El Secretario General de las Naciones Unidas, por su parte, ha impulsado una “hoja de ruta para la cooperación digital” en la que se pronuncia a favor de la idea de “bien público digital” e insiste en las soluciones de código abierto (Naciones Unidas, 2020a). A su vez, estima que las tecnologías digitales pueden contribuir a 103 de las 169 metas de los ODS (Naciones Unidas, 2020a).

Abordar la digitalización y la infraestructura de conectividad como bienes públicos o sociales globales es una cuestión fundamental para la recuperación pos-COVID-19 y el combate contra las desigualdades en Iberoamérica. Los bienes públicos digitales son esenciales para un nuevo contrato social que potencie una gobernanza de múltiples niveles, actores y sectores (ODS 17). En ese ámbito, la CT puede habilitar un espacio favorable al diálogo minilateral o multilateral que promueva una mayor sensibilización en la comunidad internacional sobre el papel de los bienes públicos globales para enfrentar los retos de la globalización. Avanzar en iniciativas puntuales puede ser un paso para demostrar la importancia de la coordinación conjunta entre diferentes actores frente a problemáticas transnacionales.

5.6. Mecanismos innovadores: territorialización de la Agenda 2030

La Agenda 2030 constituye un compromiso amplio e inclusivo que se expresa en su naturaleza multiactoral y multinivel, involucrando en su cumplimiento a diferentes sectores de la sociedad anclados en un territorio. Para alcanzar los ODS y, fundamentalmente, el ODS 17, es necesario un compromiso múltiple de actores no solo para movilizar recursos y conocimientos, sino también para generar el compromiso de la ciudadanía local. La cooperación multinivel tiene importancia en distintos ámbitos (estratégico, político y técnico-cooperativo), aporta una visión del territorio y de la cultura local y contribuye a la creación de empleos. Sin embargo, no siempre logra armonizar intereses entre múltiples actores, ya que los actores y las instituciones tienden a trabajar de manera aislada. La armonización de esos distintos intereses en el territorio puede ser abordada con gobernanza social entre socios nacionales, locales e internacionales; asociaciones y redes empresariales; instituciones gubernamentales organizaciones internacionales; terceros sin fines de lucro como fundaciones y organizaciones de la sociedad civil; otros donantes bilaterales, e instituciones de investigación.

TABLA 11: ASOCIACIONES MULTIACTOR Y MULTINIVEL EN EL TERRITORIO

	Gobierno nacional y subnacional o local	Sector privado	Socios del conocimiento	Sociedad Civil
Oportunidades	Financiamiento, poder, redes y <i>expertise</i> .	Financiamiento, <i>expertise</i> tecnológica, y enfoques innovadores.	Conocimiento, <i>expertise</i> y capacidad de investigación aplicada.	<i>Expertise</i> , redes locales, y reputación.
Beneficios	Escala, financiamiento, <i>expertise</i> y enfoques innovadores.	Conocimiento, <i>expertise</i> , redes, atracción al financiamiento y acceso a mercados.	Oportunidades de investigación, incluyendo aprendizaje de asociaciones multiactorales.	Influencia extendida, atracción al financiamiento, <i>expertise</i> y nuevos enfoques.

Fuente: Elaboración propia.

Las agendas transversales de género, de cambio sistémico en la lucha contra el cambio climático y de transformación digital requieren del apoyo de asociaciones multiactor en el territorio

Si bien la territorialización de la Agenda 2030 es considerada importante para el cumplimiento de los ODS, la CT sigue siendo protagonizada por los Gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales. Como señala SEGIB (2020a), el nivel territorial o local es un espacio fundamental para la resolución eficaz y sostenible de los retos y los objetivos del desarrollo. En este ámbito, la cooperación triangular descentralizada y la cooperación transfronteriza pueden servir de canal para el logro de la apropiación comunitaria de los procesos de desarrollo. Un ecosistema vibrante de múltiples actores puede facilitar el diálogo entre el sector público y la sociedad, así como promover el compromiso de proveer más y mejor información acerca de los flujos de la cooperación y del impacto de las intervenciones. Las agendas transversales de género, de cambio sistémico en la lucha contra el cambio climático y de transformación digital requieren del apoyo de este tipo de asociaciones en el territorio.

Conclusiones y recomendaciones

El presente capítulo recoge las conclusiones del informe y plantea una serie de recomendaciones para avanzar hacia una mejor adaptación de la CSSyT a la Agenda 2030. En primer lugar, se analizan las potencialidades y riesgos frente a los retos de adaptación de la CT a la Agenda 2030. En segundo lugar, se sugiere una hoja de ruta para transitar hacia una salida de la pandemia de la COVID-19 anclada en la Agenda 2030 para evitar el peligro mayor de un retorno a la normalidad anterior. Finalmente, se pone el acento sobre las capacidades específicas de la CT de poner en marcha mecanismos innovadores que contribuyan a avanzar en la consecución de los ODS.

6.1. Potencialidades y riesgos para la adaptación de la Cooperación Sur-Sur y Triangular a la transición entre agendas de desarrollo

En la tercera década del siglo XXI, las políticas de cooperación están sometidas a un doble acoso sistémico: de un lado, una cada vez más visible justificación de la ayuda en términos de intereses y prioridades de los donantes en detrimento del peso de las necesidades de los receptores; del otro, una mayor presión sobre la cooperación al desarrollo para adaptarse a la naturaleza más compleja y multidimensional de la Agenda 2030 y a las nuevas condiciones que plantean tanto la emergencia de la COVID-19 como la multiplicación y transversalidad de otros riesgos globales como el cambio climático y los desastres naturales. En Iberoamérica, ese doble juego ocurre en un contexto de fragmentación regional, grandes desigualdades, fuerte deterioro económico-social y múltiples crisis simultáneas, lo que introduce nuevas presiones y tensiones a los espacios de cooperación al desarrollo.

La consecuencia directa de este panorama es una agenda de desarrollo global de implementación cada vez más compleja y una ayuda al desarrollo cada vez más irrelevante en términos de su aportación al desarrollo global y de la región. Sin embargo, este menor peso de la ayuda al desarrollo no necesariamente implica la desaparición de espacios de colaboración Norte-Sur, ni mucho menos la ausencia de impulsos de CSS para el desarrollo sostenible. En ese contexto, la CT constituye una modalidad de cooperación que puede contribuir a trazar puentes entre la UE e Iberoamérica, ya sea abriendo espacios para alianzas plurales, inclusivas y equilibradas, o habilitando un debate sobre la necesaria transformación del sistema de cooperación al desarrollo hacia uno más horizontal, inclusivo y solidario.

La CT puede ser una herramienta innovadora, pero también puede tornarse en una plataforma para la afirmación de relaciones de poder asimétricas

No obstante, es importante destacar que, debido a su naturaleza híbrida, la CT puede ser una herramienta innovadora, pero también tornarse en una plataforma para la afirmación de relaciones de poder asimétricas. Como señalan Alonso y Santander (2021), por un lado la CT puede contribuir a reforzar relaciones verticales y asistencialistas de la AOD, en los casos en que el primer oferente desempeña un papel meramente instrumental respecto a los intereses del segundo oferente (una

especie de subcontratación tradicional de donantes). Por otro lado, la CT puede abrir espacio a esquemas más horizontales y cooperativos basados en el trabajo compartido, el compromiso múltiple de actores, la cocreación y las redes de aprendizaje mutuo. Como consecuencia, el futuro de la adaptación de la CT a la transición entre agendas de desarrollo se debate entre dos realidades: jerarquías de poder vis a vis, redes horizontales, multiactorales y multinivel (Tabla 12).

TABLA 12: POTENCIALIDADES Y RIESGOS DE ADAPTACIÓN DE LA CT A LA AGENDA 2030

Potencialidades de adaptación a la Agenda 2030	Riesgos de no adaptación a la Agenda 2030
Ofrece, en un escenario de restricciones presupuestarias, soluciones cercanas y efectivas a un costo razonable.	No siempre es capaz de romper las estructuras jerárquicas y unilaterales propias de la AOD en favor de una acción más horizontal y cooperativa entre socios.
Promueve el intercambio de experiencias y capacidades entre los países en desarrollo, fortaleciendo también sus capacidades, apropiación y confianza.	Se plantean dudas sobre el liderazgo de una intervención de CT, dada la presencia de varios tomadores de decisiones y la alta probabilidad de superposición y falta de claridad de los roles.
Permite fortalecer el carácter dual, como receptores y, a la vez, oferentes de cooperación en potencia de los PRM.	Puede significar un aumento en los costos de transacción derivados de los procesos de negociación y convenio entre los socios involucrados.
Actúa como gran promotora de alianzas entre países, entre actores de cooperación y en la combinación de instrumentos que fomenta.	El involucramiento del primer oferente puede ser meramente instrumental para el segundo oferente.
Está desligada del concepto de renta y de graduación: pone el énfasis en el intercambio de experiencias y en la búsqueda de soluciones compartidas.	El socio receptor no siempre lidera el proceso, lo que dificulta la apropiación del desarrollo.
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.	Dadas las asimetrías de poder entre países, el segundo oferente puede imponer su papel de liderazgo como el principal oferente de recursos, reproduciendo así las deficiencias de la cooperación Norte-Sur más tradicional.
Utiliza un donante tradicional para proporcionar precisamente lo que es más escaso (recursos financieros y técnicos) en los países más pobres, haciendo posibles las intervenciones en la escala requerida.	El primer oferente puede intentar consolidar su poder regional o utilizar los recursos del segundo oferente para mantener relaciones jerárquicas con el socio receptor.
Fomenta la interacción y los intercambios de aprendizaje e innovación (cocreación) en todas las direcciones, de acuerdo con la naturaleza cada vez más compartida y compleja de los retos del desarrollo.	Se podría favorecer una cooperación inducida por la oferta, dañando el principio de apropiación y el enfoque orientado por la demanda.
Establece lazos de confianza y colaboración entre países, generando alianzas que pueden perdurar más allá del marco temporal de una intervención específica.	Puede generar un aumento de los niveles de fragmentación de la cooperación al desarrollo, ya que el universo de actores de la CT tiende a ser amplio y disperso.
Brinda una mayor proximidad en las condiciones y experiencias de los socios.	Puede contribuir a reproducir fórmulas de los donantes tradicionales y narrativas de desarrollo del tipo <i>one size fits all</i> (enfoques de receta única), no viables en países en desarrollo.
Se adapta más a los enfoques multidimensionales del desarrollo y, por tanto, está mejor preparada para responder exitosamente al ODS 17 y a la actual Agenda 2030.	Puede anclar la respuesta a la COVID-19 en los intereses de los donantes antes que en las necesidades de los receptores.

Fuente: Elaboración propia.

Dado que el mundo real suele ser distinto al de las aspiraciones, es necesario tener en consideración en el análisis tanto de las potencialidades de adaptación como de los riesgos de no adaptación de la CSSyT a la Agenda 2030. Abdenur y Da Fonseca (2013) señalan que, en un contexto de reducción de la ayuda, pueden existir intentos concertados de algunos donantes del CAD de ganar legitimidad, al enfatizar la horizontalidad en la coconstrucción del conocimiento sobre el desarrollo para, finalmente, “reformatear” la CSS hacia la búsqueda de los intereses del donante, “tercerizando” los costes de la ayuda. Una lección que es importante tener en cuenta es que, si bien los discursos pueden centrarse en la complementariedad, los costes compartidos y el aprendizaje mutuo, los donantes deberían transparentar las razones geopolíticas más amplias detrás de iniciativas de CT que buscan puntos de entrada a la CSS. A través de ese reconocimiento, los donantes podrían explicar las motivaciones específicas que existen para abrir oportunidades económicas, comerciales y de inversiones o para ganar acceso o influencia en un país. Además, es importante destacar que no solo los donantes tradicionales pueden utilizar el compromiso con la CT de manera instrumental para promover sus propias prioridades geopolíticas o para hacer valer sus voces en el ámbito multilateral, también los oferentes de CSS pueden buscar mejorar su propia posición en la escena internacional, obteniendo oportunidades económicas, políticas y de seguridad a las que puede ser más difícil acceder por sí mismos.

Para que la CSSyT gane potencial de adaptación a la Agenda 2030, es entonces imperativo abrir espacios a esquemas más horizontales y cooperativos multiactor y multinivel. Como señalan Alonso y Santander (2021), descubrir qué factores promueven estas relaciones más equilibradas es un reto, dada la falta de información empírica y el pequeño número de estudios de caso en profundidad sobre experiencias de CT. La promoción de una CT transformadora debe evitar la visión despolitizada que presume la ausencia de capacidades y poderes desiguales entre los socios, o la presencia automática de propósitos congruentes. Más bien, debe asumirse que existen intereses divergentes y que es necesario encauzar esas diferencias o asimetrías hacia una cooperación más equilibrada y horizontal.

Para avanzar hacia un cambio sistémico, Alonso y Santander (2021) identifican cinco factores que contribuyen al potencial de adaptación de la CT a la Agenda 2030: vocaciones estratégicas simultáneas de los países involucrados, subrayando el valor de

Para que la CT tenga un papel transformador se debe romper la cadena vertical y asistencialista de la AOD en favor de una acción cooperativa más solidaria, inclusiva y horizontal

la alianza como un objetivo en sí mismo; adecuada identificación del valor añadido aportado por cada socio; definición precisa de roles y procesos de decisión; establecimiento de aprendizaje flexible y procesos de trabajo comunes, y predominio de una visión a medio plazo que va más allá de un solo proyecto. En ese sentido, la capacidad de innovación de la CSSyT depende de manera crucial de las relaciones que se establezcan entre los tres actores involucrados, los principios que guíen la acción y la vocación para influir en los ámbitos internacionales a través de la cooperación al desarrollo.

Para que la CT aumente su potencial de adaptación a la transición entre agendas del desarrollo se debe romper la cadena vertical y asistencialista de la ayuda en favor de una acción cooperativa más solidaria, inclusiva y horizontal. Debe analizarse el tablero de manera transparente y desde un enfoque de economía política, considerando los intereses e incentivos de los diferentes actores y arrojando luz sobre las diferentes opciones disponibles. En este marco, se reconoce la importancia no solo de los factores estructurales asociados al poder económico, capacidad técnica o posición geoestratégica de los países, sino también de otras variables relacionadas con las narrativas, las prácticas, los principios y las formas que guían la CT.

Otra cuestión que es necesario abordar es la de la contribución de la CSSyT a los ODS. Tal como se reconoce en el documento final de PABA+40 (Tabla 13), a la hora de forjar alianzas que contribuyan al logro de la Agenda 2030, la CSSyT deberá tener en cuenta no solo herramientas tradicionales como planificación de proyectos, gestión por resultados,

gestión financiera, comunicación y relaciones públicas, desarrollo organizacional y gestión del conocimiento, sino también el vínculo directo con otras habilidades como la creación y promoción de redes, la generación y promoción de alianzas multiactor, la promoción y aceleración de la innovación, la vinculación del nivel mundial con la formulación de políticas nacionales, la promoción del aprendizaje entre iguales y la cocreación (intercambio de conocimientos).

Si bien la CSSyT ya lleva en el corazón de su narrativa componentes de la cooperación Norte-Sur y de la CSS, con la aprobación de la Agenda 2030 se incorporan nuevos principios. La lógica de asociación de múltiples partes interesadas requiere la integración de actores diferentes cuyas acciones parten de lógicas y principios diferentes. La hoja de ruta que traza PABA+40 es la de dar un gran salto cualitativo para aumentar aún más la modalidad y mejorar su calidad.

TABLA 12: POTENCIALIDADES Y RIESGOS DE ADAPTACIÓN DE LA CT A LA AGENDA 2030

La hoja de ruta para la CT del PABA+40
<p>El documento final de PABA+40 recoge las diferentes narrativas de la CT que han ido apareciendo desde 1978 y las combina como elementos de una hoja de ruta para fortalecer la modalidad y alinearla con la Agenda 2030. Los componentes de esa hoja de ruta basada en la horizontalidad y la eficacia del desarrollo son: 1) complemento y apoyo a la CSS, 2) definición de sus propios principios y contribuciones a los ODS, 3) obtención de evidencias acerca de la modalidad y 4) aporte de la CT a la eficacia del desarrollo.</p>
<p>1) Como modalidad complementaria y de apoyo a la CSS</p>
<p>En el párrafo 12, el documento final reconoce la CT como un esfuerzo complementario a la CSS. Señala el potencial de la CT para proporcionar una “gama más amplia de recursos, experiencia y capacidades” impulsada por la demanda de los países en desarrollo para ayudarles en sus trayectorias de desarrollo, tanto para el desarrollo nacional como para cumplir con sus compromisos internacionales.</p>
<p>2) Como modalidad con propia identidad multiactoral y con potencial para el logro de los ODS</p>
<p>El párrafo 28 destaca el potencial de la CT como modalidad de cooperación para el desarrollo que combina un conjunto diverso de capacidades y recursos, agrega valor al aprovechar y movilizar recursos y combina soluciones asequibles y basadas en el contexto bajo arreglos flexibles. La visión se puede detallar de la siguiente manera:</p>
<ul style="list-style-type: none"> ■ Países desarrollados, organizaciones internacionales, sociedad civil y partes interesadas relevantes: como socios en la CT para proporcionar conocimientos, experiencia y recursos, basados en la demanda de un país en desarrollo. ■ Inclusivo y diverso: donde cada socio puede contribuir de acuerdo con sus propias capacidades, uniéndose para establecer y promover soluciones y alianzas innovadoras. ■ Movilización de recursos adicionales: conocimientos y experiencia, a nivel técnico y financiero, necesarios para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible. ■ Enfoque adaptable y flexible: se basa en las fortalezas complementarias de diferentes actores para encontrar soluciones innovadoras y rentables, flexibles y específicas al contexto para los retos del desarrollo.
<p>3) Como modalidad que requiere mayor comprensión y análisis</p>
<p>El documento final reconoce además la necesidad de comprender mejor la CT para hacer un uso óptimo de sus ventajas comparativas, compartiendo conocimientos, aprendiendo conjuntamente y creando conjuntamente soluciones de desarrollo.</p>
<p>4) Como modalidad que aporta a la eficacia del desarrollo</p>
<p>El documento final da la bienvenida a los esfuerzos de la CT en curso para mejorar la eficacia del desarrollo (con el fin de reducir los costos de transacción y maximizar el impacto de los proyectos de CT) y los esfuerzos voluntarios para mapear y documentar las buenas prácticas en la CT, como la GPEDEC.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Naciones Unidas (2019).

6.2. Una propuesta para la innovación y adaptación de la Cooperación Sur-Sur y Triangular a la Agenda 2030 en el contexto de la COVID-19

A lo largo de este documento se han analizado cuatro dimensiones de la CSSyT: de desarrollo sostenible (capítulo 2), político-sistémica (capítulo 3), narrativa-práctica (capítulo 4) y de innovación (capítulo 5). En la primera dimensión se abordó el estado de implementación de los ODS a escala global y regional para, luego, recomendar una CT basada en intervenciones combinadas para ofrecer una respuesta a la COVID-19 anclada en la Agenda 2030. En la segunda dimensión, se pondera la adaptación de la CSSyT a la transición entre las agendas de desarrollo, poniendo especial atención en sus contribuciones a la transformación del sistema de cooperación al desarrollo, el fortalecimiento del multilateralismo, la activación del diálogo político de alto nivel y la promoción de la implementación de la Agenda 2030. En la tercera dimensión, se ha dicho que las narrativas y las prácticas distintivas de la CT trazan una diferenciación tanto con la cooperación Norte-Sur como con la CSS; sin embargo, la CT no

se nutre de manera proporcionalmente equilibrada de ambas lógicas, sino que en las definiciones establecidas en los últimos cinco años en foros internacionales predomina la narrativa de la agenda de la eficacia. Finalmente, la dimensión de innovación hace alusión a la posibilidad de articular mecanismos innovadores, ya sea a través de la digitalización de la cooperación al desarrollo, la generación de iniciativas transversales de reducción de desigualdades, la provisión de bienes públicos digitales y globales, el fortalecimiento de la perspectiva de género o la territorialización de la Agenda 2030. A partir del análisis de estas cuatro dimensiones, se presentan una serie de recomendaciones para una CT transformadora y adaptada a la Agenda 2030. Esta hoja de ruta se alinea directamente con la insignia de las “3m” de la cooperación iberoamericana: una cooperación multiactor, multinivel y multisectorial. La misión principal es entonces que la CT en Iberoamérica continúe siendo un puente no solo para abordar conjuntamente los retos de desarrollo hacia adentro de los países iberoamericanos, sino fundamentalmente para poder contribuir de manera activa a la construcción de un sistema de cooperación al desarrollo más horizontal, inclusivo y solidario.

GRÁFICO 8: CIRCUITO VIRTUOSO HACIA UNA CT TRANSFORMADORA Y ADAPTADA A LA AGENDA 2030

Fuente: Elaboración propia.

La presente propuesta de hoja de ruta para una CT transformadora se alinea directamente con la insignia de las “3M” de la cooperación iberoamericana: una cooperación multiactor, multinivel y multisectorial

01. Impulsar estrategias e iniciativas de CT que contribuyan a una salida de la COVID-19 basada en la implementación de los ODS (dimensión de desarrollo sostenible).

Resulta fundamental como punto de partida entender la actual crisis global como una epidemia antes que una pandemia. Este diagnóstico impulsará a enfocarse no solo en la emergencia sanitaria, sino también en otros riesgos globales o planetarios entrelazados, así como en el contexto económico, alimentario y social de las personas. La situación de extrema gravedad como a la que ha llevado la pandemia de COVID-19 supone un riesgo de retroceso no solo para el ODS 3 (Salud), sino que, dada la interrelación entre todos los objetivos, está en alerta de implosión el conjunto. La oportunidad para una respuesta de la CT a la emergencia congruente con los ODS está en intervenciones combinadas que contribuyan simultáneamente a varios ODS.

02. Promover una visión iberoamericana sobre la CT en foros internacionales que contribuya a una mejor adaptación de la CT a la Agenda 2030 y, a la vez, promueva una transformación del sistema de cooperación al desarrollo hacia uno más horizontal, inclusivo y solidario (dimensión político-sistémica).

El PABA sembró las primeras semillas de la CT en torno a un llamado a la equidad y la justicia en el orden económico internacional, haciendo alusión a la responsabilidad de los donantes del Norte de apoyar la CTPD. En la actualidad, una CT transformadora

sería capaz de demostrar prácticas de cooperación más coherentes con la Agenda 2030 y contribuir a reformar las normas y prácticas que rigen el sistema de cooperación al desarrollo. La CT no solo podría consolidarse como un mecanismo de implementación de la Agenda 2030, sino también como un impulso necesario para la provisión de bienes públicos globales y regionales, un pilar fundamental tanto para la respuesta a la COVID-19 como para la transformación del sistema de cooperación al desarrollo hacia pautas más horizontales, inclusivas y solidarias. Es fundamental que en los debates internacionales sobre CT la SEGIB promueva una mayor apropiación de la narrativa de la CSS en la conceptualización y sistematización de esa modalidad.

03. Dar visibilidad a una narrativa de la CT coherente con los principios de horizontalidad y no condicionalidad de la CSS que, a la vez, promueva metodologías de gestión abiertas, multiactorales y basadas en la evidencia (dimensión narrativa-práctica).

La lógica divisoria entre la narrativa asistencialista y la narrativa Sur-Sur ha atravesado la historia de la cooperación al desarrollo. A partir de la aprobación de la Agenda 2030, el llamado del ODS 17 a conformar una alianza global para el desarrollo sostenible habilitó un diálogo Norte-Sur sobre las características de la CT y sobre su impacto en la conformación de alianzas multiactor y multinivel. Ese espacio ha permitido integrar dentro de la narrativa de la CT tanto las aportaciones de la agenda de eficacia como del paradigma de la horizontalidad. Como consecuencia, la narrativa de la CT se presentaría hoy como transformadora en función de la agenda transversal que promueve: la perspectiva de género, el cuidado del ambiente y la lucha contra el cambio climático, el cambio sistémico en los patrones de producción y consumo, la digitalización y las alianzas multiactor. Es necesario que el espacio iberoamericano promueva prácticas de CT más adaptadas y congruentes con los principios que proclaman la narrativa CT y la Agenda 2030, ofreciendo una visión superadora de modalidades estadocéntricas o limitadas en cuanto a impacto.

04. Poner en marcha mecanismos innovadores de CT que contribuyan a avanzar en la consecución de los ODS aprovechando las ventajas que ofrece el mundo digital en el nuevo contexto de la pandemia y la crisis global (dimensión de innovación).

La cuarta revolución tecnológica avanza en una era en la que aumentan las desigualdades y se ensancha la brecha entre centro y periferia del sistema tecnológico.

La respuesta a ese reto debe ser una renovación del contrato social en Iberoamérica, que considere la digitalización como un bien común, público o colectivo para reducir desigualdades sociales. Esa tarea incluye objetivos como garantizar una mayor alfabetización digital, promover un acceso socialmente inclusivo al mundo digital o elevar el nivel de implementación de nuevas tecnologías como bienes sociales. En ese

ámbito, la CT puede promover acciones tales como la “innovación abierta”, intervenciones combinadas, digitalización de la cooperación al desarrollo, iniciativas transversales para la reducción de desigualdades sociales enfocadas en colectivos sociales en situación de vulnerabilidad, fortalecimiento de la perspectiva de género, provisión de bienes públicos digitales globales y territorialización de la Agenda 2030.

TABLA 14: HOJA DE RUTA PARA LA REINVENCIÓN DE LA CT DESDE SU POTENCIAL TRANSFORMADOR

Dimensiones	Ejes políticos y conceptuales	Retos para la relación Iberoamérica-Unión Europea
<p>Político-sistémica</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Impulsar la CT como punto de convergencia para revitalizar los espacios multilaterales de diálogo, las alianzas multiactorales y las políticas alineadas con la Agenda 2030. ■ Promover a través de la CT el diálogo político de alto nivel en el espacio euro-iberoamericano como forma de gobernanza frente a la crisis de la COVID19. ■ Activar la conciencia internacional sobre el carácter obsoleto del sistema de cooperación al desarrollo y su incoherencia con la Agenda 2030, ejerciendo a través de la CT un papel transformador del sistema de cooperación al desarrollo hacia uno que respete la horizontalidad, la inclusividad y la solidaridad. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Renovar esfuerzos colectivos para fortalecer las capacidades de articulación multilateral y birregional en temas de cooperación al desarrollo, CT y desarrollo sostenible, considerando que la principal ancla de la Agenda 2030 es la gobernanza multilateral. 2. Trabajar en el establecimiento de una estrategia integral para la transición desde un sistema de cooperación al desarrollo asentado en las cadenas verticales de ayuda hacia uno basado en redes transnacionales horizontales y ecosistemas multiactor. 3. Impulsar la CT en el ámbito multilateral como mecanismo clave para la implementación de la Agenda 2030 (ODS 17) y como salida a la crisis de la COVID-19, destacando las contribuciones que la CT hace a la provisión de bienes públicos globales y regionales. 4. Dar visibilidad al caudal político, conceptual y normativo del espacio iberoamericano alcanzado en torno a la CT sobre la definición de un marco conceptual de la CT, la completa sistematización de lo que se hace bajo esta modalidad y el conocimiento de la operativa bajo la que funciona. 5. Impulsar el desarrollo de formas comunes de registro y cuantificación de la CT para generar conjuntamente informes ya sea regionales, sectoriales o un Informe Global de CSS y CT.
<p>Narrativa-Práctica</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Promover el respeto en la CT a principios de la CSS como horizontalidad y no condicionalidad, así como a principios de cocreación y asociaciones multiactorales que definen a esta modalidad. ■ Consolidar un consenso en torno al valor de la CT como semilla de futuro de un sistema de cooperación al desarrollo más horizontal, inclusivo y solidario. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Trabajar para lograr que los principios, valores y aprendizajes desarrollados en la larga experiencia de la CSS sean incorporados adecuadamente a la CT. 2. Redoblar el compromiso con la agenda transversal de la narrativa transformadora de la CT: la perspectiva de género, el cuidado del ambiente y la lucha contra el cambio climático, el cambio sistémico en los patrones de producción y consumo, la digitalización y las alianzas multiactor. 3. Impulsar el vínculo narrativo entre CT y CSS, tanto desde los principios de la CSS que enriquecen a la CT, como desde el apoyo financiero y de conocimiento que brinda la CT a la CSS.

<p>De desarrollo sostenible</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Promover la CT como Alianza para el Desarrollo Sostenible multinivel, multiactoral y multisectorial. ■ Instalar y visibilizar a la CT como medio de implementación eficaz de la Agenda 2030. ■ Apuntalar a la CT como respuesta de salida a la emergencia de la COVID19 coherente con los ODS. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hacer un llamado sobre la importancia de hacer diagnósticos acordes sobre la pandemia de la COVID-19 y la crisis global, promoviendo la noción de sindemia. La CT deberá enfrentar no solo la emergencia sanitaria, sino también en riesgos globales o planetarios, así como en un contexto económico, alimentario y social de extrema gravedad. 2. Alertar sobre la necesidad de redoblar los esfuerzos en la reducción de las desigualdades sociales internas, verticales y horizontales en todos los países, un problema que se ha agravado con la COVID-19. Es necesario recibir apoyo de la CT para atender las brechas sociales, en especial aquellas relativas al acceso a la salud, la educación, las políticas sociales y el empleo. 3. Divulgar que el origen de esta crisis son los desequilibrios planetarios que aceleran la propagación de enfermedades zoonóticas. Ese llamado debe promover una CT orientada a disminuir la vulnerabilidad climática en todos los países iberoamericanos. 4. Apoyar intervenciones combinadas de la CT que impacten simultáneamente en varios ODS, interrelacionando las respuestas y asegurando que la recuperación pos-COVID19 se ancle en la Agenda 2030.
<p>De innovación</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Apoyar la transformación digital de la cooperación al desarrollo a través de la CT en ciencia y tecnología (Agenda F.A.M.A). ■ Facilitar por medio de la CT el acceso y uso de tecnologías aplicadas a la reducción de desigualdades sociales y las brechas digitales. ■ Aportar a través de la CT a la provisión de bienes públicos digitales. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Alertar sobre la necesidad de apoyar a través de la CT el cambio tecnológico en los PRM para la superación de las brechas digitales y la reducción de las desigualdades sociales, enfocando principalmente en colectivos en situación de vulnerabilidad. 2. Fortalecer la perspectiva de género a través de su aplicación en todas las etapas de elaboración y gestión de los proyectos de CSS y CT. 3. Trabajar en la digitalización de la cooperación al desarrollo, vinculando en los ámbitos de gestión a la CSS, la CT y la cooperación en ciencia y tecnología. 4. Promover la noción de bienes públicos digitales tanto para la renovación del contrato social como para la discusión de las respuestas a la COVID-19 en el ámbito multilateral. 5. A través de la CT garantizar una mayor alfabetización digital, promover un acceso socialmente inclusivo al mundo digital y elevar el nivel de implementación de nuevas tecnologías como la inteligencia artificial, la internet de las cosas, el análisis de macrodatos y las cadenas de bloques. 6. Avanzar mediante la CT en la territorialización de la Agenda 2030 a través de asociaciones multiactor y multinivel, priorizando la integración de colectivos en situación de vulnerabilidad social.

Fuente: Elaboración propia.

Los principios y prácticas que han dado forma al sistema de cooperación al desarrollo durante más de setenta años, como la verticalidad, la unidireccionalidad y el asistencialismo, continúan hoy vigentes. Esto plantea un desfase entre las prácticas efectivamente vigentes de cooperación al desarrollo y los objetivos que se plantea la Agenda 2030 tanto en términos de desarrollo sostenible como en los medios de implementación. La CSSyT no difiere de la tendencia general puesto que aún se muestra como una modalidad no totalmente adaptada a la nueva agenda del desarrollo.

La emergencia de la COVID-19 implica un golpe más al esquema donante-receptor. La crisis sistémica demuestra, además, la importancia de todos los países en la provisión de bienes públicos globales necesarios para enfrentar serios retos como las pandemias, el cambio climático y otros desequilibrios planetarios y sociales. Iberoamérica tiene, en este contexto, un papel fundamental para una salida a la crisis de la COVID-19 anclada en la Agenda 2030, poniendo a disposición todo el caudal político, conceptual y normativo del espacio iberoamericano alcanzado en torno a la CT.

Bibliografía

Abdenur, A. E., & Da Fonseca, J. M. E. M. (2013). The North's growing role in South-South cooperation: Keeping the foothold. *Third World Quarterly*, 34(8), 1475-1491.

Alonso, J. A., & Santander, G. (2021). Triangular Cooperation: Change or Continuity? *The European Journal of Development Research*, 1-24.

Bracho, G. (2015). In Search of a Narrative for Southern Providers: The Challenge of the Emerging Economies to the Development Cooperation Agenda, DIE – German Development Institute. https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_1.2015.pdf.

CEPAL. (2020b). La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el nuevo contexto mundial y regional: escenarios y proyecciones en la presente crisis (LC/PUB.2020/5). Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL. (2020c). Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19. IE 7. CEPAL.

CEPAL. (2021). Construir un futuro mejor: acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. CEPAL.

CEPAL y OCDE. (2018) Nuevos desafíos y paradigmas: perspectivas sobre la cooperación internacional para el desarrollo en transición. CEPAL.

CEPAL-GIZ. (2020). Revolución tecnológica e inclusión social: Reflexiones sobre desafíos y oportunidades para la política social en América Latina. CEPAL <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45901-revolucion-tecnologica-inclusion-social-reflexiones-desafios-oportunidades-la>

Comisión Europea. (2017). El Nuevo Consenso Europeo en Desarrollo: nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro. doi:https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf

EIGE. (2013). Mainstreaming gender into the policies and the programmes of the institutions of the European Union and EU Member States. UE.

Elcano Institute. (2021). El impacto del COVID-19: la digitalización como bien común. Documento de trabajo 1/2021. Instituto Elcano.

Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. (2019). Toolkit 2.0-Digitalisation in Development Cooperation. <https://www.giz.de/expertise/downloads/Toolkit-2.0-Digitalisation-in-Development%20Cooperation.pdf>

GIZ. (2015). La perspectiva de género en la cooperación internacional al desarrollo Conceptos básicos y buenas prácticas. GIZ-AMEXCID.

GIZ. (2013). Cooperación triangular: una guía para trabajar en la práctica. <https://www.giz.de/en/downloads/bmz2013-sp-estrategia-cooperaciones-triangules.pdf>

GIZ. (2017). Digital Change in Development Cooperation. <https://www.giz.de/en/worldwide/77334.html>

GPI. (2019) Triangular co-operation in the era of the 2030 agenda: sharing evidence and stories from the field. OECD Development Co-operation Directorate, 2019.

INTERCOONECTA. (2020). Plan de Transferencia, Intercambio y Gestión de Conocimiento para el Desarrollo de la Cooperación Española en América Latina y el Caribe. https://intercoonecta.aecid.es/Documents/Plan_INTERCOONECTA.pdf

JICA. (2009) Enhancing south-south and triangular cooperation. JICA.

Lengyel, M., y Malacalza, B. (2012). Países de renta media y cooperación Sur-Sur. El caso latinoamericano. Documento Final de Trabajo, Proyecto Cooperación Sur-Sur y donantes emergentes: propuestas para la concertación Norte-Sur a partir del análisis comparado América Latina-África. Flacso y Fundación Carolina.

Malacalza, B. (2020b): "Las cartografías urbanas de la pandemia", El País, Madrid, 30 de marzo.

Ministry of Foreign Affairs of Denmark. (2017). Hack the Future of Development Aid. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Hack%20The%20Future%20December%202017v2.pdf>

Naciones Unidas. (2020b). The Sustainable Development Goals Report 2020. Informe del Secretario General de la ONU a la Asamblea General.

- Naciones Unidas. (2020a), Informe del Secretario General: Hoja de ruta para la cooperación digital: aplicación de las recomendaciones del Panel de Alto Nivel sobre la Cooperación Digital. <https://undocs.org/es/A/74/821>
- OCDE. (2005). Paris Declaration on Aid Effectiveness. <https://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/34579826.pdf>
- OCDE. (2009). Triangular Co-operation and Aid Effectiveness1. Paper presented at the OECD/DAC Policy Dialogue on Development Co-operation (Mexico City, 28). <https://www.oecd.org/dac/46387212.pdf>
- OCDE. (2018). Kit de herramientas de la OCDE para identificar, dar seguimiento y evaluar el valor agregado de la cooperación triangular. <https://www.oecd.org/dac/triangular-co-operation/TOOLKIT%20-%20version%20August%202018.pdf>
- OCDE. (2019). Engaging the private sector through triangular co-operation, OECD Development Co-operation Directorate.
- OCDE. (2021a). Triangular Cooperation Timeline. <https://www.oecd.org/dac/triangular-cooperation/triangular-co-operation-in-the-international-development-agenda.htm>
- ONU Mujeres. (2020): United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN Women) from insights to action: Gender equality in the wake of COVID-19. <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/gender-equality-in-the-wake-of-covid-19-en.pdf?la=en&vs=5142>
- PIFCSS. (2015). Guía Orientadora para la gestión de la cooperación triangular en Iberoamérica. Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur. <https://www.cooperacionsursur.org/images/GOCTENG.pdf>
- PIFCSS. (2020). Desafíos de la Cooperación Triangular en Iberoamérica: identificando buenas prácticas para fortalecer su gestión. DT 18. PIFCSS.
- PNUD. (2020). Human Development Report 2020 The next frontier Human development and the Anthropocene. PNUD.
- PNUD. (2012). Scaling up South-South and Triangular Cooperation. UN.
- Rivero, M. (2020). Triangular cooperation in Ibero-America. En: Kolsdorf, J., & Müller, U. (2020). Transforming International Cooperation. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Company KG.
- Sanahuja, J. A., & Sandoval, É. R. (2019). La Unión Europea y la Agenda 2030 en América Latina: políticas de cooperación en una región de “desarrollo en transición”. Documentos de trabajo (Fundación Carolina): Segunda época, (8), 1.
- Sanchez Miranda, C. (2020) COVID-19 y los ODS: una agenda revisada para liderar una recuperación sostenible. Revista española de desarrollo y cooperación, (46), 29-37.
- SEGIB. (2007): Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2006. SEGIB
- SEGIB. (2014): Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2014. SEGIB.
- SEGIB. (2018): Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2017, SEGIB.
- SEGIB. Rivero, M. (dir.). (2018d). Una década de cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2007-2017. SEGIB.
- SEGIB. (2020a). Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica, 2019. SEGIB.
- SEGIB. (2021). Nota conceptual sobre el lema de la XXVII Cumbre Iberoamericana, Andorra 2020. Innovación para el Desarrollo Sostenible – Objetivo 2030. <https://www.segib.org/?document=nota-conceptual-sobre-el-lema-de-la-xxvii-cumbre-iberoamericana-andorra-2020-innovacion-para-el-desarrollo-sostenible-objetivo-2030>
- SEGIB. (2021a). Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica, 2020. SEGIB.
- The Belgian Development Cooperation. (2016). Digital for Development' (D4D): Strategic note for the Belgian development cooperation. <https://www.ENABLE.be/publication/digital-development-d4d-strategic-note-belgian-development-cooperation>
- UNDESA. (2020). Secretary General Report on the Socioeconomic impact of COVID19 <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-03/SG-Report-Socio-Economic-Impact-of-Covid19.pdf>
- Unión Europea. European Commission. (2020). Shaping Europe's digital future. EU.
- UNOSCC. (2014). UNOSCC Strategic Framework 2014-2017. United Nations.
- Zoccal, G. (2020). Triangular cooperation: enabling policy spaces. In Development cooperation for achieving the 2030 agenda: S. Chaturvedi et. al. Springer International Publishing AG.

**La Cooperación Sur-Sur y Triangular
y la Agenda de Desarrollo Sostenible
en Iberoamérica: Nudos críticos y
horizontes en la respuesta
a la COVID-19**



Secretaría General
Iberoamericana
Secretaria-Geral
Ibero-Americana

Con el apoyo de



Cooperación
Española

