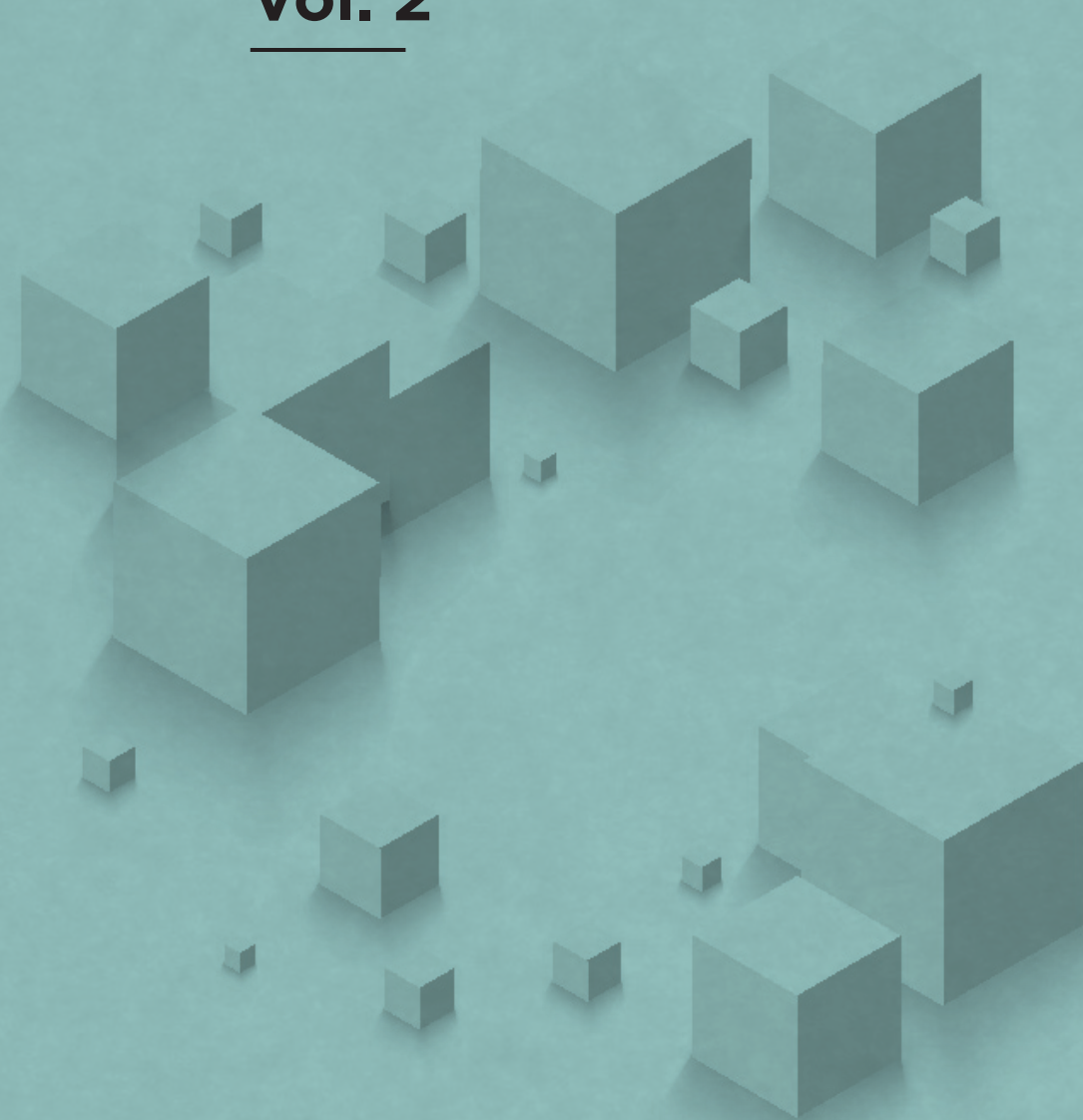


CTT

SERIE
CUADERNOS
TÉCNICOS
DE TRABAJO

Cuadernos Técnicos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur Vol. 2



Secretaría General
Iberoamericana
Secretaría-Geral
Ibero-Americana



PROGRAMA IBEROAMERICANO
PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA

**COOPERACIÓN
SUR - SUR**

CTT-CSS

Cuadernos Técnicos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur Vol. 2

SERIE CUADERNOS TÉCNICOS DE TRABAJO



2017

Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur
San Salvador

© 2017 Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS)

Calle El Pedregal. Blvd. Cancillería, Edificio 4 (Auditorium), planta baja
Ciudad Merliot. Antiguo Cuscatlán - El Salvador
comunicacion@cooperacionsursur.org
Teléfono (+503) 2237 5669

Todos los derechos reservados.

La Serie *Cuadernos Técnicos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur* del PIFCSS tiene el objetivo de dar a conocer investigaciones en Iberoamérica en ese ámbito, por parte de estudiantes universitarios y profesionales, así como también la academia, centros e institutos de investigación.

Las aseveraciones, interpretaciones y conclusiones expresadas en la presente publicación corresponden a su(s) autor(es) y no representan la postura del PIFCSS o la de sus países miembros, ni de las instituciones a las que se hace referencia.

DERECHOS Y PERMISOS

Se autoriza la difusión del material contenido en esta publicación para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita por parte del PIFCSS, siempre que se especifique claramente la fuente.

Se prohíbe la reproducción del material contenido en esta publicación para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita por parte del PIFCSS. Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, al correo electrónico: comunicacion@cooperacionsursur.org.

Directora de Compilación: Jacqueline Melgar Cardoza, Gerente a.i. de la Unidad Técnica

Compilador: Amílcar Mejía, Técnico de Cooperación Internacional

Edición: Bernardo García Bravo

Diseño y Diagramación: Contracorriente Editores

Tabla de Contenido

PREFACIO/5

CATEGORÍA DOS

PROFESIONALES DEPENDIENTES E INDEPENDIENTES (7)

Hacia una gestión orientada a resultados de desarrollo en la cooperación triangular.

Apuntes desde el caso chileno. *Daniel Castillo Carniglia* (9)

México, Chile y Uruguay: Un triángulo virtuoso para la Agenda 2030. Los fondos conjuntos como mecanismos de promoción de la cooperación Sur-Sur y triangular en la Agenda 2030. *Mathias Escotto Gadea* (39)

CATEGORÍA TRES

ACADEMIA, CENTROS E INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN (79)

La cooperación Sur-Sur ante la agenda de desarrollo sostenible: nuevos espacios y oportunidades para la innovación. *Guillermo Santander Campos* (81)

Prefacio

El Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) tiene su origen en un mandato del Programa de Acción de la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno realizada en Santiago de Chile, en el año 2007. Su aprobación se efectuó en el marco de la XVIII Cumbre de San Salvador, en noviembre de 2008, y su puesta en marcha se realizó durante el primer trimestre de 2010. Actualmente, cuenta con 20 países adheridos¹, y la sede de la Unida Técnica se encuentra albergada en el Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador hasta enero 2018.

Considerando que uno de los principales resultados esperados de la implementación de la Estrategia de Mediano Plazo 2015-2018 del PIFCSS, es la promoción y fortalecimiento de la gestión del conocimiento como medio esencial de la Cooperación Sur-Sur (CSS) y Triangular (CTr); el Premio Iberoamericano a la Investigación en Cooperación Sur-Sur y Triangular se enmarca en las actividades previstas del Eje Transversal 1: Visibilizar el Programa, así como a la Cooperación Sur-Sur y Triangular Iberoamericana.

En este sentido, esta publicación concierne a los trabajos seleccionados como finalistas por el Jurado Evaluador correspondiente a la 2ª Convocatoria del Premio Iberoamericano a la Investigación en Cooperación Sur-Sur y Triangular, dando continuidad a la serie de publicaciones denominadas “Cuadernos Técnicos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur y Triangular” publicada en julio de 2016 como resultado de la 1ra. Convocatoria del mencionado premio.

Esta segunda edición reconoce la investigación realizada por estudiantes universitarios, profesionales dependientes e independientes, académicos e investigadores residentes en los 20 países miembros del PIFCSS, cuyo plazo de presentación de investigaciones se extendió del 1 de septiembre al 31 de diciembre de 2016; bajo las siguientes categorías:

Categoría 1: Estudiantes Universitarios

Categoría 2: Profesionales dependientes e independientes

Categoría 3: Academia, Centros e Institutos de Investigación

Por segundo año consecutivo, el Premio Iberoamericano a la Investigación en Cooperación Sur-Sur y Triangular, busca estimular el debate de instrumentos propios de la región, que destaquen las capacidades y el talento humano con que se cuenta para potenciar el

1/ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana y Uruguay.

desarrollo de los países iberoamericanos a través de la Cooperación Sur-Sur y Triangular, y cuya evidencia práctica e impactos sustantivos son revelados a partir de la investigación, sistematización y verificación teórica y conceptual que los autores de los trabajos que se presentan en este documento realizan en las distintas categorías recogidas en esta segunda edición de los Cuadernos Técnicos de Trabajo.

El reconocimiento a la investigación realizada a los autores de estos trabajos, permite destacar que Iberoamérica, más allá de ser una región en desarrollo y crecimiento constante, también cuenta con académicos y profesionales con gran experiencia, cuyos aportes teóricos permiten generar mayores conocimientos y herramientas que enriquecen y fortalecen la gestión de la Cooperación Sur-Sur y Triangular; y sobre todo crear un acervo de conocimiento propio de la región Iberoamericana.

Estos aportes son una muestra de la gran experiencia, así como del marco conceptual y teórico con que cuenta la región, lo cual permite evidenciar a nivel global el valor agregado que estas modalidades de cooperación poseen, posicionando a Iberoamérica como un referente en el tema.

De esta manera; el PIFCSS agradece al Jurado Calificador que ha formado parte de esta segunda edición del Premio, por su dedicación y profesionalismo a lo largo de los meses de trabajo que derivaron en la elección de los documentos finalistas y ganadores de cada categoría; por tanto, se reconoce el esfuerzo realizado por el Jurado, el cual estuvo compuesto por:

Laura Oroz Ulibarri

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)
Representante del Comité Técnico Intergubernamental del PIFCSS

Marcel Mejía

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana (MEPyD)
Representante del Comité Ejecutivo del PIFCSS

Martín Rivero Illa

Secretaría General Iberoamericana

Jaime A. Garrón Bozo²

Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur

Juan Pablo Prado

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla en México
Invitado de la Academia

Antiguo Cuscatlán, 11 de Julio de 2016

2/ Gerente de la Unidad Técnica del PIFCSS hasta el 10 agosto de 2017.

CATEGORÍA DOS

Profesionales dependientes e independientes

Hacia una gestión orientada a resultados de desarrollo en la cooperación triangular

Apuntes desde el caso chileno

SEGUNDO LUGAR - CATEGORÍA DOS: PROFESIONALES DEPENDIENTES E INDEPENDIENTES

AUTOR: *DANIEL CASTILLO CARNIGLIA*

RESUMEN

Para muchos países de renta media de América Latina que han consolidado su rol dual como receptores y oferentes de cooperación, la cooperación triangular figura como una modalidad que se ha ido fortaleciendo como práctica, complementando y reforzando los esfuerzos de la Cooperación Sur-Sur. Sin embargo, hasta la fecha su gestión ha carecido de mecanismos y orientaciones unívocas, dejando relativamente de lado enfoques basados en criterios de eficacia y orientados a resultados de desarrollo. En el marco de la Agenda de Desarrollo 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el presente trabajo analiza, considerando la experiencia y trayectoria de la cooperación chilena en la ejecución de proyectos de cooperación triangular, las principales características de la gestión de proyectos de este tipo, a la luz de criterios y herramientas propuestos para la adopción de un enfoque basado en resultados de desarrollo. El análisis incluye algunos ejemplos concretos de trabajo junto a dos de los principales segundos oferentes en la región como son Alemania y España; además, avanza en algunas conclusiones preliminares orientadas a reducir algunas brechas de carácter técnico y metodológico. Ello con el fin de alentar el tránsito hacia un modelo de gestión propio de la cooperación triangular que considere criterios de eficacia y que contribuya de manera sostenible al desarrollo de la región.

Palabras clave: Cooperación triangular, desarrollo, gestión por resultados, eficacia, Chile.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, los países de renta media han ido adquiriendo cada vez mayor protagonismo como actores de relevancia en el sistema internacional de cooperación (OCDE, 2013). Esto fundamentalmente gracias al reconocimiento del rol dual que desempeñan, siendo a la vez receptores y oferentes de soluciones y conocimientos a través de la Cooperación Sur-Sur. En un escenario en que los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030 demandan soluciones en que es necesario el concurso de todos los actores a todos los niveles, los países de renta media están llamados a incorporar criterios y mecanismos de gestión que permitan alcanzar reales y duraderos impactos en el desarrollo de una región como América Latina.

En este contexto de responsabilidades compartidas para alcanzar el desarrollo entre los países en desarrollo y los países desarrollados, se torna necesario buscar mecanismos que permitan que los proyectos e intervenciones de cooperación sean realmente eficaces y aseguren la obtención de resultados que impacten y tengan real incidencia en la vida de las personas más vulnerables. Es ahí donde la Gestión orientada a Resultados de Desarrollo (GoRD) aparece como un modelo de gestión a ser incorporado ya no solo en los proyectos tradicionales de Cooperación Norte-Sur, sino que también en las iniciativas de cooperación Sur-Sur y triangular.

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE, 2008), los resultados de desarrollo son cambios positivos y sostenibles a largo plazo en las condiciones de vida de las personas, que se reflejan en la reducción de la pobreza y en el desarrollo humano sostenido y sostenible. Para contribuir a alcanzar estos resultados de desarrollo mediante proyectos de cooperación, es ineludible adoptar una gestión enfocada precisamente en estos principios, cuyas prácticas incluyan el uso de la información para mejorar la toma de decisiones. Al mismo tiempo, los proyectos de cooperación deben subordinarse a procesos de desarrollo conducidos por los propios países beneficiarios, incluyendo en ellos metas claramente definidas, poniendo el foco en la eficacia y los resultados en cada fase de un proyecto.

Entre las modalidades de cooperación que han puesto en marcha los países de renta media de América Latina, posiblemente la que se encuentra en mejor posición para incorporar una gestión orientada a resultados, es la cooperación triangular. El hecho de que esta modalidad haga confluir capacidades y recursos de dos oferentes (nor-

malmente un país de renta media y un donante tradicional) en beneficio de un tercero (Prado y Freres, 2016), permitiría a la vez adoptar metodologías que en muchos casos ya han sido incorporadas en el quehacer de muchos donantes tradicionales.

En ese sentido, el presente trabajo presenta un análisis preliminar respecto de las características necesarias que debieran cumplirse para que la GoRD sea ampliamente utilizada en proyectos de cooperación triangular. Las consideraciones incluidas en las próximas páginas surgen del análisis de prácticas concretas de la cooperación triangular y su gestión, motivo por el cual el alcance de la reflexión y conclusiones expuestas se limitan al ámbito técnico, dejando en segundo lugar elementos de orden político y estratégico.

Dicho análisis se realiza a partir del caso chileno desde 2010 a la fecha, país que ha sido de los primeros en la región en llevar a cabo proyectos de cooperación triangular¹ y que en los últimos años se ha mostrado como el más activo, tanto en número de proyectos, como en la cantidad de socios con los que ha establecido alianzas específicas para trabajar esta modalidad (SEGIB, 2016; AGCI, 2015a). A modo de ejemplo, y bajo la óptica de los criterios de la GoRD, se incluye en el análisis la revisión de las principales características del trabajo junto a dos de sus principales socios en esta modalidad, como son España y Alemania.

Además, la cooperación chilena ha elaborado y aprobado en 2015 su política de cooperación con un horizonte puesto a 2030, poniendo el acento de forma explícita en el desarrollo. Por esta razón, pareciera un momento oportuno para realizar una reflexión respecto del modo en que ha venido gestionando la cooperación triangular junto a sus socios y analizar la pertinencia y factibilidad de incluir de manera sistemática un enfoque orientado a resultados.

Así, en las próximas páginas se presentan, a partir del caso chileno, algunos apuntes que pretenden contribuir a la discusión y reflexión en torno a la adopción de orientaciones vinculadas a la eficacia y a resultados de desarrollo, los cuales hasta la fecha han estado relativamente ausentes y son, por ahora, más propios de otros contextos del sistema internacional de cooperación.

1/ Las primeras iniciativas de este tipo datan desde finales de la década de los noventa del siglo pasado, principalmente de la mano de la cooperación japonesa, a partir de la réplica de experiencias bilaterales exitosas.

LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR EN EL CONTEXTO ACTUAL DEL SISTEMA INTERNACIONAL DE COOPERACIÓN

Si bien la Cooperación Sur-Sur cuenta con una larga trayectoria, cuyas primeras acciones se pueden identificar a mediados del siglo XX, el auge que se ha evidenciado desde mediados de la década pasada no tiene precedentes. América Latina ha sido probablemente la región más activa y la que sin duda ha generado la mayor reflexión y conceptualización sobre la modalidad (Xalma, 2013; López, 2013).

En un contexto en que la retirada relativa de los donantes tradicionales y el creciente protagonismo que han ido adquiriendo los países de renta media como sujetos activos del desarrollo, ha llevado a que la región avance, por ejemplo, en la definición de los principios en los que se fundamenta la modalidad, en un mecanismo con metodología propia que permita dar cuenta de este dinamismo (Informes de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, elaborados desde la Secretaría General Iberoamericana) y en la creación de institucionalidad para su fortalecimiento (por ejemplo el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur).

Los esfuerzos colectivos y concertados son extensivos además a la cooperación triangular, pues se parte de la noción de que se trata de una modalidad que tiene el mismo origen que la Cooperación Sur-Sur y, por lo tanto, comparte los mismos principios de horizontalidad, consenso, equidad y beneficio mutuo (ONU, 1978; SEGIB, 2009).

Estos principios y la forma de trabajo propias de la Cooperación Sur-Sur y triangular, basadas en la transferencia de conocimientos, asistencia técnica y buenas prácticas en políticas públicas entre instituciones públicas de los países de América Latina, constituyen un importante mecanismo para complementar los esfuerzos y dar cumplimiento a la agenda de desarrollo acordada en Naciones Unidas en 2015 con la aprobación de los ODS (Bárcena 2015). En este contexto, marcado por la multiplicidad y diversidad de actores, los países de renta media están llamados a desempeñar un rol cada vez más protagónico, pues se ha demostrado que el desarrollo no se alcanzará únicamente gracias al apoyo de los donantes tradicionales (países desarrollados) o miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE.

En ese sentido, la agenda global de desarrollo en un mundo multipolar requiere no solo sumar e implicar a actores emergentes como los países de renta media, el sector privado y la sociedad civil, sino dirigir el trabajo de cooperación y los proyectos de desa-

rollo con un enfoque basado en la eficacia y la obtención de resultados. Se trata de un esfuerzo que debe poner en el centro el desarrollo, y desde allí diseñar herramientas, metodologías y financiamiento para alcanzar los resultados.

Si bien la Agenda de Eficacia de la Ayuda fue un esfuerzo que permitió algunos avances y mitigar algunas prácticas perniciosas que se habían difundido entre los donantes tradicionales² (Ruiz Jiménez, 2016), a más de diez años de su puesta en marcha, el alcance de los resultados de su aplicación no fue el esperado. Desde que se aprobó la Declaración de París en 2005, un número importante de países la han suscrito y puesto en el centro de su acción (al menos desde el discurso), sin que los resultados de desarrollo hayan tenido un impacto considerable. Con todo, los principios que están en la base de esta Declaración siguen estando más vigentes que nunca y son la base para la adopción de metodologías que pongan en el centro los resultados, la eficacia y la eficiencia.

DE LA AGENDA DE EFICACIA DE LA AYUDA A LA **GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS**

Si bien desde los años noventa del siglo pasado, la cooperación al desarrollo comenzó a experimentar profundos cambios y transformaciones, tanto en su estructura como en el tipo de intervenciones e instrumentos a disposición, no es hasta la última década que la comunidad internacional ha dado pasos significativos en la reforma del sistema de cooperación para tratar de mejorar sus niveles de coherencia y eficacia (Alonso, 2015). Lo anterior, más que por una reducción de presupuesto, obedeció a la preocupación en torno a los limitados y discretos resultados de desarrollo conseguidos y a la significativa ineficacia e ineficiencia de la cooperación para el desarrollo, tanto a nivel bilateral como multilateral (Puras, 2014).

Es así como, junto al fuerte carácter discrecional y arbitrario de la cooperación, se añade la subordinación a intereses estratégicos del donante (por ejemplo de política exterior o comercial) en vez de las prioridades y objetivos de desarrollo de los socios, que en muchas ocasiones redundaban en prácticas ampliamente difundidas como la cooperación ligada.

Por otro lado, la dispersión y fragmentación de la ayuda, con una muy escasa coordinación entre los donantes y la existencia de múltiples y complejos sistemas de gestión

2/ Por ejemplo, la ayuda en función de los intereses propios del donante o la ayuda ligada.

impuestos a los receptores, determinaban en buena medida la ineficacia e ineficiencia de la cooperación (Puras, 2014). Lo anterior coincide con la demanda por parte de los socios o beneficiarios de la ayuda por un mayor protagonismo en la dirección y gestión de sus propios procesos de desarrollo, más allá de modelos impuestos, de manera explícita o implícita, desde el exterior.

Como respuesta a este escenario, desde el año 2000 se comienza a dar una reflexión por parte de los donantes bilaterales, multilaterales y organizaciones de la sociedad civil en búsqueda de racionalización y una mayor eficacia de la ayuda al desarrollo. Se llevan a cabo importantes foros mundiales (Monterrey, 2002; Roma, 2003; Marrakech 2004, París, 2005; Accra, 2008; Estambul, 2010, y Busán, 2011) y se crean plataformas para trabajar en esa dirección (entre ellas, el *Working Party on Aid Effectiveness*, la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo).

Si bien en los últimos años ha habido acuerdos y avances importantes en torno al monitoreo de los compromisos adquiridos sobre la eficacia de la ayuda y la inclusión de nuevos actores al proceso (sector privado, donantes emergentes, etcétera), el principal cambio en la arquitectura de la ayuda se podría resumir en los cinco principios acordados en la Declaración de París³:

1. **Apropiación:** los países en vías de desarrollo, ejercen un liderazgo efectivo sobre sus políticas y estrategias de desarrollo y coordinan las acciones de desarrollo.
2. **Alineación:** los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios.
3. **Armonización:** los países donantes se coordinan entre sí, simplifican sus procedimientos y comparten información para evitar la duplicación y la descoordinación.
4. **Gestión para resultados de desarrollo:** enfocar la ayuda, la administración de los recursos y la toma de decisiones orientadas a resultados, que se evaluarán mediante mecanismos establecidos.
5. **Mutua responsabilidad:** donantes y socios se comprometen a rendir cuentas mutuamente y ambos son responsables de los resultados del desarrollo.

En este marco, uno de los pilares de la Agenda de Eficacia es la referencia explícita a la necesidad de implementar modelos de gestión basados en la consecución de resultados de desarrollo. Profundizando en el concepto, se entienden los resultados de desarrollo como aquellos que producen mejoras concretas y evidentes en las condiciones de vida

3/ Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, París, 2005.

de un grupo específico de personas (normalmente denominado beneficiarios), pertenecientes a una determinada comunidad, región o país, y que viven unas circunstancias y condiciones particulares similares (Cámara y Cañadas, 2012).

Partiendo de la concepción de que la generación de procesos de desarrollo responde a un trabajo conjunto de todos los actores que comparten la responsabilidad de los mismos, los esfuerzos deben focalizarse en la consecución de transformaciones positivas y sostenibles a largo plazo. Lo anterior solo puede lograrse asumiendo el liderazgo de los países socios en la definición y gestión de sus propias estrategias de desarrollo, alineándose con las mismas y procurando una eficaz división del trabajo, asignación de tareas en función de las características y competencias de cada uno de los actores involucrados.

Por otro lado, la necesidad de tomar decisiones basadas en evidencias (lógica de aprendizaje) y de rendir cuentas de forma transparente sobre los logros obtenidos con los recursos empleados (eficacia y eficiencia), son requisitos que deben ser contemplados en una gestión orientada a resultados.

La introducción de este tipo de modelos de gestión en la cooperación es relativamente reciente. Sin embargo, sus orígenes se remontan a la década de los cincuenta del siglo pasado, en la cual comienza a acuñarse el concepto de la gestión por objetivos, cuyos principios básicos serían:

- Estructura descendente de las metas y objetivos de una organización.
- Formulación de objetivos específicos para cada miembro de la organización.
- Elaboración participativa de decisiones.
- Definición de plazos concretos.
- Evaluación del desempeño y la retroalimentación de la información (Drucker, 1964).

En sus inicios, el modelo se concibió y fue aplicado en el sector privado –empresarial–, siendo sólo a partir de la implantación de lo que se conoce como “Nueva Gestión Pública”, cuando pasa a utilizarse, con diferentes grados de desarrollo, en la administración pública. La “Nueva Gestión Pública” tiene su origen en la década de los setenta, a partir de la creciente incapacidad de los Estados para responder adecuadamente a las nuevas demandas de los ciudadanos, sobre todo en términos de eficacia, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos (Puras 2014).

Estas transformaciones han acercado los retos organizativos y gerenciales que deben enfrentar tanto el sector público como el privado, pasando de modelos basados en jerarquías burocráticas, la centralización y el control directo (“administración pública”), a

otro basado en la racionalidad económica, la eficacia y la eficiencia (“gerencia pública”) (ADB, 2006).

La introducción de la gestión orientada a resultados en organismos internacionales y de cooperación presenta un proceso similar al descrito recientemente, ya que los retos y desafíos que afrontan, coinciden en muchos aspectos con los que deben asumir las administraciones públicas, tanto en lo referente a la eficacia y eficiencia de las acciones, como en la transparencia y rendición de cuentas de las mismas.

Con todo, asumir este enfoque gerencial es un proceso a mediano plazo no exento de dificultades, que requiere un cambio de visión sobre la concepción tradicional de la gestión, nuevas prácticas y la generación de actitudes y capacidades en todos los niveles del personal que integra las organizaciones.

Tanto la necesidad de articular metodologías y procedimientos para mejorar los resultados de la cooperación para el desarrollo recogidos en la Agenda de Eficacia de la Ayuda, como la adopción de sistemas basados en la Nueva Gestión Pública, han llevado a que este modelo se haya incorporado en el quehacer de un número cada vez mayor de donantes tradicionales y organismos internacionales.

En el contexto actual marcado por los ODS en el que el rol de los países del Sur resulta cada vez más relevante en el desarrollo y sobre todo en América Latina, donde se ha ido consolidando el papel dual de los países (como oferentes/receptores de cooperación), el desafío en términos de gestión es transitar hacia sistemas orientados a resultados de desarrollo. En ese sentido, la cooperación triangular por sus propias características es una interesante oportunidad para poner en práctica modelos de gestión de este tipo, aprovechando la transferencia de metodologías que muchos de los donantes tradicionales han adoptado en el camino.

LA COOPERACIÓN TRIANGULAR Y SU GESTIÓN: EL CASO DE CHILE

A lo largo de los últimos años, Chile se ha posicionado como el país más activo de Iberoamérica en cuanto al número de proyectos de cooperación triangular realizados como primer oferente. Lo anterior se ve reflejado claramente si se toma en consideración que en el año 2014, casi en 4 de cada 10 proyectos (38.9%) llevados a cabo en la región, Chile lideró la transferencia de capacidades y conocimientos como primer oferente (SEGIB, 2016).

Este dinamismo se fundamenta, entre otros factores, en la experiencia acumulada por Chile en la gestión de la cooperación triangular por casi dos décadas, así como en el número importante de alianzas que ha realizado con segundos oferentes o donantes tradicionales (Castillo, 2016). Así, para el año 2014, Chile "...se relacionó con doce segundos oferentes: ocho países y cuatro organismos de carácter multilateral. Destacaron sobre estos, Alemania y Estados Unidos, que, con el apoyo a 9 y 8 proyectos respectivamente, explicaron prácticamente la mitad de las triangulaciones de Chile. Mientras España, Japón y el PMA, apoyando en cada caso cuatro proyectos, sumaron, junto con los dos anteriores, el 85,3% de todas las asociaciones de Chile con sus segundos oferentes" (SEGIB, 2016: 141).

En cuanto a los sectores en los que Chile, en su calidad de primer oferente, concentró su transferencia de capacidades en el año 2014 (Gráfico 1), se puede mencionar mayoritariamente el ámbito social y de sectores productivos, los cuales combinadamente representaron 58% de su oferta. Los proyectos productivos estuvieron muy vinculados a la relación de cooperación con Estados Unidos y tendieron a concentrarse en el ámbito agropecuario (certificaciones sanitarias o inocuidad alimentaria), considerado prioritario en el Memorando de Entendimiento que las respectivas agencias de cooperación suscribieron en el año 2011.⁴ Por su parte, el trabajo en el área social estuvo muy vinculado, por un lado, con la asociación junto a Alemania en servicios y políticas sociales mediante proyectos multisectoriales y, por otro, con el Programa Mundial de Alimentos (PMA) en la lucha contra el hambre y la pobreza (SEGIB, 2016: 150).

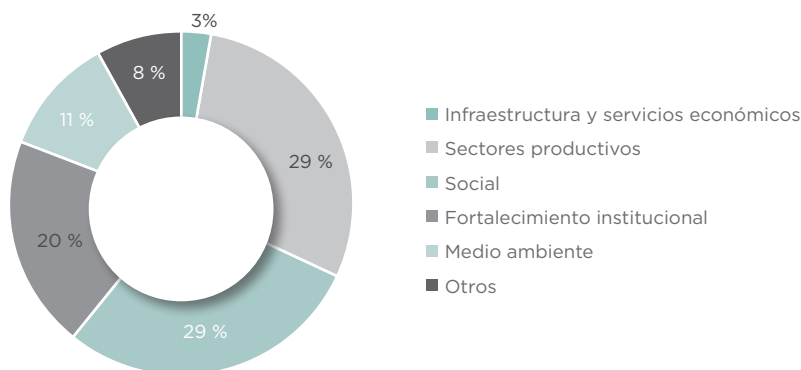
Además de este dinamismo en el número de proyectos triangulares (cuantitativo) y la diversidad de sectores comprendidos (cualitativo), la cooperación chilena goza además de un amplio reconocimiento en la región, debido principalmente a que, por medio de su Agencia de Cooperación Internacional (AGCI), ha logrado dar respuesta a muchas de las demandas que los países de la región han canalizado para conocer algunas experiencias exitosas en la implementación de políticas públicas, ya sea en la modalidad de Cooperación Sur-Sur bilateral como triangular.

Pero a pesar de este dinamismo y prestigio que ha ido ganando en la región, en materia de cooperación triangular Chile aún no ha desarrollado un modelo de gestión propio para la modalidad. De hecho, algunos de los elementos característicos y distintivos de la cooperación triangular chilena, como la flexibilidad y la adaptación (Castillo, 2016),

4/ Memorando de Entendimiento entre USAID y AGCI para la Implementación de Actividades de Cooperación al Desarrollo en Terceros Países.

GRÁFICO 1.

Dimensión sectorial en proyectos de cooperación triangular de Chile en su rol de primer oferente, 2014



Fuente: SEGIB 2016: 151.

que le han permitido al país posicionarse a la cabeza de la región en número de proyectos y acuerdos suscritos con segundos oferentes son, al mismo tiempo, precisamente los que han frenado o pospuesto la adopción de un modelo de gestión propio.

Estos rasgos distintivos de la cooperación triangular chilena han permitido que a la fecha cuente con un número importante de acuerdos específicos para realizar proyectos de cooperación en terceros países. Entre ellos se encuentra Alemania, España, Estados Unidos, Japón, Francia, Suiza, Portugal, la Unión Europea, a los que habría que añadir algún organismo multilateral como el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), además de países que no forman parte del CAD (México y Brasil). Adicionalmente, Chile actualmente mantiene negociaciones en curso para ampliar la cartera de socios con los cuales poner en marcha nuevas iniciativas conjuntas en beneficio de terceros países; entre ellos destacan Canadá, Corea del Sur, Suecia (Castillo, 2016; AGCI, 2015a).

Pero de la misma manera y gracias a la misma flexibilidad, la forma en la que Chile a través de la AGCI gestiona la cooperación triangular, varía de acuerdo al socio con el que se trabaja (adaptación). Es decir, no existe un modelo chileno para gestionar y poner en práctica las iniciativas y proyectos triangulares, sino que el acercamiento a la modalidad está mediado más por los requerimientos de los donantes tradicionales (o segundos oferentes) que por un modelo propio (AGCI, 2015a).

Así, los proyectos triangulares ejecutados por la cooperación chilena son abordados, desde su identificación y formulación hasta el monitoreo y la evaluación, con diferentes metodologías (Castillo, 2016). Si bien en la mayoría de los casos se utiliza la herramienta del enfoque de marco lógico, cada socio “demanda” elementos diversos a la hora de realizar el seguimiento, los reportes, la administración, etcétera, ante lo cual la institución y el perfil de los profesionales de AGCI se han ido adaptando a dichos requerimientos. En ese sentido, la búsqueda última por resultados de desarrollo sostenibles en el tiempo, al menos de forma sistemática y con metodologías *ad hoc*, está relativamente ausente de los proyectos triangulares, y su lógica se sustenta y encuentra justificación más bien en la “acción” misma.

Por otro lado, en términos generales, en América Latina la evaluación de los proyectos de cooperación tampoco es una práctica arraigada en la Cooperación Sur-Sur y en la triangular. En ello la AGCI tampoco es una excepción. Las pocas experiencias que la cooperación chilena ha llevado adelante en ese sentido, vienen dadas por requerimientos de sus socios. El enfoque y metodologías con los que han trabajado, muchas veces provienen de los propios segundos oferentes, o bien son realizados por ellos directamente, desaprovechando así valiosas oportunidades de aprendizaje de ejercicios de este tipo.

Si bien las lógicas de intervención Sur-Sur o triangular muchas veces difieren de la tradicional Cooperación Norte-Sur, es necesario avanzar hacia un sistema de monitoreo y evaluación de las iniciativas, ya que de lo contrario se corre el riesgo de estar llevando a cabo acciones que no afectan de manera significativa la vida de las personas ni ayudan a alcanzar el desarrollo de la región (Larrú, 2012). Además, el riesgo de orientar la cooperación en función de la política exterior u otro interés distinto al desarrollo de los países, puede hacer perder de vista el resultado último de la cooperación internacional. En ese sentido, la evaluación y la gestión del conocimiento se presentan como herramientas de gran valor para aprender desde la práctica y lograr mejores resultados e impactos sostenibles en el desarrollo.

La evaluación de un proyecto de cooperación triangular, independiente del acercamiento con el que se trate (AGCI, 2015b), puede, además de revelar el alcance de la intervención y el cumplimiento de los objetivos trazados, arrojar luces sobre la propia modalidad de cooperación y la relación entre los actores involucrados, así como valorar si efectivamente se trata de una modalidad más horizontal y con un valor añadido diverso a la cooperación tradicional (ver MAEC, 2014).

Con todo, la gestión orientada a resultados si bien no ha sido una práctica difundida de forma generalizada en la gestión de la cooperación triangular chilena, hay experiencias en que algunos elementos de este modelo de gestión han sido incluidos a la hora de

la ejecución de determinadas acciones, pero esto se ha dado, nuevamente, más por requerimientos de los socios que por una decisión institucional propia.

En suma, la búsqueda de un modelo propio de gestión de la cooperación triangular es uno de los desafíos a los que se enfrenta no solo la AGCI, sino la mayor parte de las agencias de la región. En ese sentido, la *Guía Orientadora para la Gestión de la Cooperación Triangular en Iberoamérica* (PIFCSS, 2015), elaborada a partir de un trabajo colaborativo en el que participaron todas las Agencias y Direcciones Generales de Cooperación del espacio iberoamericano al alero del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, se puede constituir en un excelente punto de partida. En ella se tratan cuestiones vinculadas a la gobernanza de los proyectos y los retos operativos de trabajar con varios actores, así como elementos procedimentales e instrumentales a tener en cuenta en cada proyecto. Pero sin duda el punto central de la Guía y de cualquier mecanismo que se pretenda implementar para la gestión de la cooperación triangular, es cómo este asegura el respeto y permanencia de los principios de la Cooperación Sur-Sur. Con todo, se trata de una propuesta interesante y una herramienta lo suficientemente flexible para adaptarse a las características institucionales y normativas de cada uno de los países, por lo que es un excelente punto de arranque para el desarrollo de sistemas propios.

Sobre la forma en que la GoRD se incorpora en la cooperación triangular de manera sistemática y como parte integral de su modelo de gestión, compartiendo y respetando los principios de la Cooperación Sur-Sur a fin de alcanzar resultados e impactos sostenibles en el desarrollo de los países, sus políticas públicas, las comunidades y los ciudadanos, las siguientes secciones buscan aportar algunos apuntes para la discusión y reflexión.

PRINCIPIOS DE LA GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS DE DESARROLLO EN LA COOPERACIÓN TRIANGULAR

Como hemos visto, la ausencia de un sistema de gestión propio de cooperación triangular y en general la omisión de incorporar un enfoque puesto en resultados de desarrollo, plantea importantes desafíos. Es evidente que para que las instituciones incorporen estos elementos en su quehacer cotidiano se requiere un impulso y compromiso político importante, sin lo cual las reflexiones contenidas en el presente trabajo se diluyen en un voluntarismo estéril.

Dicho lo anterior, el alcance de este trabajo se circunscribe a la presentación y discusión de cuestiones metodológicas y prácticas vinculadas a la gestión de la cooperación triangular (teniendo como referencia el caso de Chile), siempre con la vista puesta en la búsqueda de soluciones que permitan contar con una cooperación más eficaz y generadora de impactos profundos en el desarrollo de América Latina.

En ese sentido, el escenario que se presenta a partir de la aprobación de los ODS es el más propicio para generar cambios en la forma de orientar y gestionar la cooperación triangular, incorporando, a través de la GoRD, los elementos de eficacia que muchos de los donantes tradicionales han hecho suyos con mejores o peores resultados.

Así, Cámara y Cañadas (2011) plantean que la GoRD constituye un enfoque de gestión para las organizaciones del sistema de ayuda al desarrollo, que pone el énfasis en los siguientes aspectos:

- a) Orientar las estrategias, los esfuerzos y recursos hacia el logro de un número limitado de resultados de desarrollo, claros y concretos, previamente establecidos y consensuados entre los socios en la cooperación.
- b) Articular y coordinar los esfuerzos de los diferentes actores en torno a una estrategia de actuación compartida que maximice el impacto y alcance de los resultados obtenidos.
- c) Realizar un monitoreo sistemático del desempeño sobre la base de indicadores SMART⁵ que permita evidenciar el grado de cumplimiento de dichos resultados y generar información de gestión que facilite la toma de decisiones a lo largo de la ejecución de la estrategia o proyecto.
- d) Rendir cuentas conjuntamente sobre la consecución de los logros alcanzados en relación con los previstos.
- e) Aprender y mejorar la eficacia de las estrategias a través de la revisión y evaluación oportuna de los resultados obtenidos.

Teniendo en cuenta estas consideraciones y las planteadas más arriba, resulta necesario delimitar el concepto de GoRD en el marco de la cooperación triangular. Para ello es posible argumentar que, en términos generales, comparte los principios fundamentales

5/ SMART es un acrónimo en inglés que designa las características que debe considerar un buen indicador: *Specific* (específico), *Measurable* (medible), *Achievable* (realizable), *Realistic* (realista) y *Time-Bound* (limitado en el tiempo).

de la Cooperación Sur-Sur (horizontalidad, consenso, beneficio mutuo, mutua responsabilidad), y se vincula con aquellos derivados de la Agenda de Eficacia de la Ayuda que se han venido discutiendo en el sistema internacional, sobre todo a partir de la Declaración de París en 2005. No obstante, con fines puramente metodológicos, en el presente artículo se identifican los principios centrales para una GoRD en proyectos de cooperación triangular:

- 1. Orientado a la demanda (¿nace de un objetivo de desarrollo claramente identificado por el beneficiario?):** al momento de identificar una iniciativa triangular y para que la gestión sea eficaz y asegure la sostenibilidad de un proyecto, es indispensable que ésta sea demandada y nazca de una necesidad real de la institución y/o país beneficiario. El proyecto debe orientarse a la consecución de resultados y éstos deben guiar la gestión en todas las fases del ciclo del proyecto, motivo por el cual la alineación a las prioridades institucionales y a los planes de desarrollo del país es central.
- 2. Planificación y formulación participativa (¿qué se quiere lograr?):** vinculado al principio anterior y con el fin de alinear la programación, la ejecución, el monitoreo y la evaluación con los resultados, es fundamental que desde un inicio y en todas las fases de un proyecto de cooperación triangular se implique a todos los actores de forma participativa. Todos los socios e interesados directos se apropian conjuntamente del proceso de definir y ejercer una gestión para resultados en cada una de las fases, incluyendo indicadores de resultados bien formulados que permitan determinar el cumplimiento y éxito de una iniciativa, y acuerdan asumir la responsabilidad colectiva de la orientación a resultados de cualquier iniciativa.
- 3. Monitoreo y evaluación orientados al aprendizaje (¿se está cumpliendo lo planificado?):** los sistemas y esquemas de monitoreo, así como la evaluación final de un proyecto de cooperación triangular, deben orientarse a los resultados, cuyo objetivo central sea la obtención de aprendizajes útiles y necesarios para la toma de decisiones en ese sentido. Ya sea como un sistema de alertas tempranas para tomar medidas correctoras o ajustes a lo largo de un proyecto, o bien de cara a la formulación de futuras iniciativas de características similares.
- 4. Focalización en eficacia y eficiencia (¿los medios y recursos son los adecuados para alcanzar los resultados?):** a lo largo de la ejecución de un proyecto de cooperación triangular, se deben concentrar los esfuerzos en todo momento en el cumplimiento y consecución de los resultados o efectos trazados en la fase de formulación del proyecto (eficacia). Este enfoque debe estar presente a lo largo de toda

la ejecución del proyecto y, para ello, resulta fundamental que el uso de los medios y recursos (tanto técnicos como financieros) previstos para su consecución sean los más adecuados (eficiencia).

Estos principios, que se corresponden con las fases del ciclo del proyecto, se constituyen en el mínimo necesario para adoptar un enfoque orientado a resultados en proyectos de cooperación triangular. Es este enfoque el que se propone como recurso metodológico para realizar un análisis preliminar sobre la forma en que los proyectos de cooperación triangular de Chile se han venido trabajando junto a sus socios, y determinar algunos elementos ausentes y brechas que es necesario acortar para avanzar hacia la adopción de un enfoque de este tipo.

Adicionalmente, la base para la definición de estrategias de desarrollo con enfoque de GoRD viene dada por la denominada *cadena de resultados*, una representación visual de las relaciones causa-efecto en la que se enlazan los resultados esperados con los esfuerzos y acciones necesarios para su consecución (de acuerdo con la lógica causal “si..., entonces...”). A través de los eslabones de esta cadena, la estrategia o proyecto vincula insumos con acciones, y éstas, a su vez, con productos y resultados, ofreciendo una hoja de ruta para articular la planificación con la ejecución (Cámara y Cañadas, 2012).

La cadena de resultados se compone de los siguientes niveles (Figura 1):

- **Insumos, *inputs* o recursos:** se trata de recursos financieros, humanos, materiales, tecnológicos y de información utilizados para el proyecto o acción.
- **Intervenciones:** acciones y actividades realizadas o trabajo desarrollado a través del cual los *inputs*, como fondos, asistencia técnica y otro tipo de recursos se movilizan para producir *outputs* específicos.
- **Productos u *outputs*:** políticas, programas, acuerdos, sistemas, bienes y servicios que resultan al completar las actividades dentro de un proyecto o acción de desarrollo.

FIGURA 1.

Cadena de resultados



Fuente: Cámara y Cañadas 2012.

- **Resultados u *outcomes*:** efectos de corto y medio plazo pretendidos o logrados de los productos de un proyecto o acción, requiriendo usualmente el esfuerzo colectivo de todos los socios. Como se ha mencionado, representan cambios en las condiciones de desarrollo, que ocurren entre la entrega de los *outputs* y el logro del impacto.
- **Impactos:** efectos positivos y negativos de largo plazo sobre grupos de población identificable producidos por un proyecto o acción de desarrollo, directa o indirectamente, pretendidos o no. Estos efectos pueden ser económicos, socioculturales, institucionales, ambientales, tecnológicos o de otro tipo.

HACIA UNA GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS DE DESARROLLO EN LA COOPERACIÓN TRIANGULAR

Teniendo en cuenta los elementos expuestos en la sección anterior y a la luz de los criterios antes señalados, para efectos del presente trabajo se propone un análisis de carácter general sobre las principales características de las experiencias de cooperación triangular de Chile junto a Alemania y España en diversos países de América Latina. La elección de estos casos, se justifica debido a que con ambos segundos oferentes existe, a pesar de los diferentes mecanismos de financiamiento y administración,⁶ un trabajo sistemático y sostenido en materia de cooperación triangular en los últimos años, en el que se ha avanzado conjuntamente en mecanismos e instrumentos de gestión.

En particular, el análisis pone el foco en la práctica de los proyectos y toma en consideración los proyectos ejecutados a partir de 2010 para el caso de España (año en que se constituye el Fondo Mixto de Cooperación Triangular Chile-España) y 2011 para el caso de Alemania (año en que se pone en marcha el primer proyecto triangular en el marco del Fondo Regional). El número de proyectos triangulares considerados en cada caso asciende a seis en el caso de España y siete, para Alemania.⁷

6/ Para el caso de la cooperación triangular junto a España, ésta se lleva a cabo a través del Fondo Mixto de Cooperación Triangular Chile-España, mecanismo con aportes de ambos socios y administrado por AGCI, vigente desde el año 2010. Para el caso de Alemania, los proyectos se inscriben en el Fondo Regional que la cooperación alemana dispone para las acciones de este tipo en América Latina, el cual mediante dos convocatorias anuales ha permitido que Chile en los últimos años haya tenido una cartera bastante robusta de proyectos triangulares junto a Alemania (ver Castillo, 2016).

7/ Los proyectos considerados son intervenciones plurianuales con presupuestos superiores a los USD \$200,000 cada uno. Salvo un proyecto junto a España que se encuentra actualmente en ejecución, el resto de iniciativas consideradas han finalizado su ejecución.

Evidentemente, un análisis de este tipo tiene un alcance limitado y se presenta a continuación únicamente como recurso metodológico para evidenciar elementos compartidos en ambos casos e identificar brechas que permitan acercar la GoRD como una herramienta u opción de gestión a emplear en este tipo de proyectos. No es pretensión del presente trabajo extrapolar las conclusiones de este análisis ni realizar un estudio comparado en profundidad entre la cooperación triangular de España y Alemania en la región, sino solo exponer algunas características generales de estos casos concretos bajo la óptica antes descrita.

En ese sentido, de manera esquemática, la Tabla 1 presenta una sistematización de las principales características de la cooperación triangular de Chile junto a España y Alemania, analizados a través del prisma de los criterios previamente definidos.

TABLA 1.

La cooperación triangular de Chile con España y Alemania a la luz de los principios de la GoRD

	Cooperación triangular junto a España	Cooperación triangular junto a Alemania
Orientado a la demanda	Nace de demanda de Cooperación Sur-Sur y España se incorpora desde la formulación. El nivel de apropiación por parte del beneficiario es dispar en función del proyecto.	Nace de demanda de Cooperación Sur-Sur, pero existe acompañamiento de Chile y Alemania desde la identificación (perfil del proyecto).
Planificación y formulación participativa	Implicación de todos los actores, recayendo el liderazgo normalmente en AGCI. Desde la segunda fase del Fondo Mixto Chile-España se ha avanzado en la inclusión de elementos de gestión orientada a resultados.	Implicación de todos los actores, liderados por la cooperación alemana y sus metodologías. No se orienta a resultados y se incluyen indicadores de procesos y productos.
Monitoreo y evaluación orientado al aprendizaje	Ausencia de mecanismos y sistemas de monitoreo y evaluación establecidos. Seguimiento con foco puesto en los productos	Monitoreo y evaluación con base a procedimientos alemanes, adaptados entre AGCI y GIZ con foco en los productos.
Focalización en eficacia y eficiencia	Focalización en los productos.	Focalización en los productos.

Fuente: Elaboración propia en base a informes y sistematización de proyectos ejecutados.

Lo primero que salta a la vista al analizar de forma general la información contenida en la Tabla 1, es la constatación de lo planteado con antelación respecto de las características principales del modelo de cooperación triangular chileno: la flexibilidad y la adaptación. Si bien existen elementos compartidos en el enfoque de las acciones, cada uno de los socios pone algunos énfasis y apuesta por herramientas e instrumentos de gestión diversos, siendo AGCI capaz de adaptarse sin mayores problemas a ellos.

Ahora bien, al realizar un análisis más específico a la luz de los criterios definidos para la GoRD en la cooperación triangular, observamos que tanto para el caso de los proyectos de cooperación triangular que Chile lleva a cabo junto a España y Alemania, en general el origen de las iniciativas se da a partir de una demanda del país beneficiario.

En el caso de los proyectos triangulares con España y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), se trata de una demanda “clásica” de Cooperación Sur-Sur bilateral (en muchos casos formalizada en las Comisiones Mixtas de Cooperación que Chile lleva a cabo periódicamente con sus socios de la región), que posteriormente se somete a consideración de la cooperación española. Es a partir del momento de la formulación en que se incorpora activamente el segundo oferente con acompañamiento técnico y metodológico, el cual seguirá presente en el resto de las fases del ciclo del proyecto. En ese sentido, el país e institución que demanda apoyo a través de la cooperación, identifica en Chile prácticas y experiencias que le permitirán fortalecer sus políticas y capacidades en función de sus propios objetivos. El aporte de asistencia técnica española se incluye únicamente si es complementario y otorga un valor añadido al proyecto.

El caso de Alemania resulta un poco distinto, pues si bien tradicionalmente en el origen de un proyecto triangular la demanda surge del país beneficiario a Chile (demanda de Cooperación Sur-Sur), existe un acompañamiento muy cercano tanto del país sudamericano como de Alemania desde la identificación de la iniciativa. Esto viene dado fundamentalmente porque el mecanismo de financiación de la cooperación alemana es un fondo concursable, razón por la cual las propuestas deben contar no solo con la validación previa de la GIZ (Agencia de Cooperación Técnica Alemana, por sus siglas en alemán) en terreno, sino con una valoración sobre el aporte técnico que prestará Alemania a lo largo de la ejecución del proyecto, como complemento a la asistencia técnica chilena. De no identificarse claramente el aporte técnico alemán, es muy probable que la iniciativa no prospere. Además, en las últimas convocatorias al Fondo Regional, la GIZ ha incentivado, sin mucho éxito, que el país beneficiario realice la demanda directamente al mecanismo (a la cooperación alemana), dejando al primer oferente o país que en teoría debiera liderar la transferencia de asistencia técnica, en una posición secundaria y más bien reactiva, poniendo en riesgo la viabilidad del eventual proyecto.

A pesar de que en ambos casos analizados las iniciativas surgen a partir de una demanda del país beneficiario, esto por sí solo no asegura la real apropiación del proyecto. Sin duda, se trata de un elemento clave, por lo que si en sucesivas fases el beneficiario resulta relegado a una posición de receptor más bien pasiva, las posibilidades de éxito del proyecto disminuyen drásticamente. En el caso de los proyectos triangulares realizados por Chile junto a España y Alemania, la implicación del beneficiario varía de acuerdo a cada caso, haciendo que los resultados sean más o menos sostenibles.

El punto anterior presenta un importante reto de gestión, el cual implica la búsqueda de mecanismos que refuercen el rol protagónico del socio beneficiario en el proyecto. Con el fin de asegurar la sostenibilidad y la apropiación del mismo, no basta con que en su origen la demanda de cooperación surja del beneficiario, sino que debe ejercer su liderazgo a lo largo del proyecto. Asumiendo la complejidad práctica de esto (normalmente el beneficiario no gestiona el presupuesto, dispone de menos recursos técnicos, entre otros elementos), es fundamental que la totalidad de los socios estén convencidos de esta práctica y se busquen desde un inicio los esquemas de gobernanza y gestión del proyecto para asegurarlo a lo largo de cada una de las fases de un proyecto, aunque con esto inevitablemente el arranque de una iniciativa conlleve más tiempo.

Respecto del segundo criterio (planificación y formulación participativa), en ambos casos la planificación y formulación de los proyectos es participativa, incluyendo a todos los actores en ella y, como hemos visto, sobre la base de las necesidades y demandas de la institución beneficiaria. Sin embargo, para el caso de la cooperación con España, esta fase suele estar liderada por AGCI, mientras que en los proyectos con Alemania, el rol protagónico suele recaer en la GIZ y sus metodologías. En ninguno de los dos casos analizados, esta fase viene liderada por el país e institución beneficiaria, poniendo en riesgo desde un inicio la real apropiación y profundidad del alcance de los resultados del proyecto.

Además, para el caso de los proyectos con AECID, las metodologías utilizadas para la planificación y formulación de los proyectos, han puesto normalmente el foco en la consecución de productos. Únicamente en los proyectos aprobados y ejecutados en los últimos años⁸ ha incorporado un enfoque más orientado a resultados, buscando trabajar de forma más precisa en la formulación de indicadores y el encadenamiento de resultados a partir de los insumos y actividades disponibles en un proyecto. En el caso

8/ A partir del inicio de la ejecución de la segunda fase del Fondo Mixto Chile-España, puesta en marcha en 2015.

de los proyectos con Alemania, se emplean metodologías propias de la cooperación alemana que son adaptadas junto a AGCI para los proyectos triangulares.⁹ Si bien en la formulación se trabajan indicadores para el monitoreo y medición del cumplimiento del proyecto, estos no están orientados a resultados, sino que más bien su énfasis está puesto en los procesos y productos (entregables).

De lo anterior se desprende el reto de incorporar crecientemente más y mejores indicadores que permitan dar cuenta de los resultados de un proyecto. Para esto es imprescindible, en primer lugar, tener claridad sobre qué es lo que se pretende medir (habrá distintos niveles de indicadores, que requieran distinta información) y, a partir de ahí, contar con la información y líneas de base adecuadas desde un inicio (González, 2007). En caso de ser necesario, podría ser oportuno dedicar tiempo y recursos a su levantamiento en caso de no estar disponible la información. Indicadores bien formulados permitirán un buen monitoreo y podrán arrojar información relevante respecto a la consecución de los resultados en el tiempo (eficacia) y de acuerdo a los recursos previstos (eficiencia).

Al considerar las características de la cooperación triangular de Chile con España y Alemania a la luz del tercer criterio (monitoreo y evaluación orientado al aprendizaje), resalta inmediatamente a la vista que en ninguno de los casos el monitoreo y la evaluación se enfoca en los resultados ni en extraer explícitamente aprendizajes que posteriormente sean incorporados en futuros proyectos.

En el caso de los proyectos junto a España, no existe un sistema de monitoreo y evaluación establecidos, sino que el seguimiento que se realiza –normalmente liderado por AGCI y que incluye misiones conjuntas en terreno– está enfocado en dar cuenta del cumplimiento de los procesos y productos establecidos en la planificación. En el caso de la cooperación con Alemania, sí existen mecanismos y sistemas de monitoreo establecidos, pero dichas herramientas se basan en metodologías alemanas que son adaptadas junto a AGCI para los proyectos triangulares. Normalmente se llevan a cabo misiones de monitoreo semestrales, las que, en base a los documentos de formulación, permiten dar cuenta del cumplimiento de lo establecido en la planificación (orientación a productos).

9/ En la formulación de los proyectos triangulares junto a Alemania suelen llevarse a cabo talleres prácticos que permiten obtener la Programación Operativa Anual (POA), un mapa de actores y una matriz de riesgos. Para la elaboración del documento de proyecto no se adopta el Enfoque de Marco Lógico como la metodología principal, sino que una adaptación flexible de esta.

En ambos casos el monitoreo tiene como fin corroborar el cumplimiento de lo planificado, con una orientación en los procesos y el cumplimiento de productos. En ninguno de los casos el ejercicio de seguimiento se lleva a cabo con una óptica de aprendizaje, sino que con el fin de adoptar las medidas correctoras para asegurar la adecuada ejecución de la iniciativa.

La evaluación por su parte, como se ha mencionado, es una práctica que en general está bastante ausente en la Cooperación Sur-Sur y triangular (AGCI, 2015b). En el caso de los proyectos realizados conjuntamente por Chile y España, solo una iniciativa ha sido evaluada de forma externa,¹⁰ ejercicio que fue realizado con un enfoque de aprendizaje, tanto en lo relacionado con los resultados del proyecto, como de la gestión y coordinación de la propia modalidad de cooperación triangular. Los proyectos realizados junto a Alemania, han ido incorporando paulatinamente la evaluación como práctica en los proyectos triangulares, a pesar de que esta sea realizada por la propia GIZ y bajo sus propias metodologías. Esto ha llevado a que los aprendizajes obtenidos de estos ejercicios sean de mayor utilidad para la cooperación alemana y sus propios procesos, antes que para el conjunto de actores que participan en una triangulación.

Teniendo en cuenta que para un adecuado monitoreo y evaluación es fundamental llevar a cabo una buena formulación, el reto desde la práctica radica en incluir desde un inicio los elementos que permitirán asegurar que el proyecto avance en la dirección esperada y alcance los resultados previstos. Siendo idealmente un ejercicio participativo, la formulación de un proyecto se revela como la fase fundamental de un proyecto triangular, en la que se debiera, además de establecer los mecanismos de monitoreo, incluir recursos necesarios para el monitoreo y evaluación.

Por último, al tomar en consideración el último de los criterios (focalización en eficiencia y eficacia) definidos para una GoRD en la cooperación triangular, es posible apreciar que para ambos casos el foco está puesto en la consecución de los productos, dejando a los criterios de eficacia y eficiencia en un segundo nivel. A la luz de este criterio, los proyectos triangulares realizados tanto con España como con Alemania no varían sustancialmente sus características, pues si desde la planificación y formulación no se ha puesto el acento en los resultados, difícilmente a lo largo de la ejecución esto se puede adaptar o modificar. Lo que ha primado es la consecución de productos concretos, de

10/ Se trata del proyecto *Fortalecimiento de la gestión y el desarrollo de las personas del sector público al servicio de la ciudadanía de Paraguay 2009-2013* (Ver MAEC, 2014).

los cuales resulta más simple dar cuenta y obtener visibilidad en el corto plazo por parte de todos los socios.

En algunos casos estos productos pueden tener importantes beneficios para las instituciones y países que han demandado la cooperación, pero si no se pone en el centro a los resultados de desarrollo y se gestionan los proyectos bajo esa orientación, estos llegarán como consecuencias no buscadas explícitamente y será muy difícil que los alcances de un proyecto sean sostenibles en el tiempo.

En suma, a la luz de un análisis preliminar de estas características es posible afirmar que, en términos generales, la gestión de la cooperación triangular en AGCI junto a dos de sus principales socios, aunque incorpora elementos para considerar una gestión de la cooperación triangular con un enfoque orientado a resultados de desarrollo, todavía presenta brechas importantes para incorporarla plenamente y de forma sistemática.

Por otro lado, de forma muy esquemática y a riesgo de ser reduccionista, si se tiene en consideración la situación ideal para que un proyecto de cooperación triangular adopte plenamente la GoRD como enfoque y herramienta metodológica principal, y se compara con la realidad actual de gestión de la cooperación triangular en AGCI, se distinguen diferencias y brechas importantes que se pueden graficar en la siguiente tabla (Tabla 2).

Para ejemplificar algunas de las consideraciones expresadas anteriormente, es posible mencionar que entre los proyectos de Cooperación Sur-Sur y triangular realizados por la

TABLA 2.

Situación ideal para la GoRD en la cooperación triangular vs. situación actual de gestión de proyectos triangulares en AGCI

Situación ideal GoRD	Actual gestión AGCI
Foco en resultados de desarrollo	Foco en productos
Actividades como medios	Actividades como fin en sí mismo
Se cuenta con indicadores de resultados SMART	Relativa ausencia de indicadores de resultados
Sistema de monitoreo orientado a resultados	Ausencia de sistema de monitoreo
Evaluación con enfoque de aprendizaje	Evaluación no como práctica sistemática

Fuente: Elaboración propia.

cooperación chilena, el fortalecimiento institucional ha sido uno de los focos en los que se ha trabajado más decididamente y ha sido el objetivo final de un número importante de iniciativas, confundiendo productos con resultados.

En muchos casos, dicho fortalecimiento es buscado como resultado final de un proyecto, sin tener en cuenta que el fortalecimiento institucional siempre debiera considerarse como un medio para un fin mayor (resultado de desarrollo). Cuando se pone un excesivo énfasis en las mejoras institucionales y se pierde de vista la perspectiva de los ciudadanos, se corre el riesgo de no cerrar adecuadamente la brecha existente entre el desempeño de los organismos públicos y las necesidades y expectativas sociales de una ciudadanía cada vez más informada y exigente y que constituye, en última instancia, la razón de ser de la existencia de estas instituciones (Cámara y Cañadas, 2012).

Con todo, de un análisis de este tipo es posible corroborar que más que una GoRD, el modelo que prima en los proyectos triangulares llevados a cabo por AGCI se enfoca en la consecución de productos, utilizando el Enfoque de Marco Lógico (EML) como la herramienta principal de planificación y seguimiento. Si bien con diferencias y énfasis distintos, esta es la metodología más utilizada a la hora de formular, ejecutar y dar seguimiento a un proyecto. Se trata de una herramienta de planificación orientada a mejorar la calidad y claridad del diseño, monitoreo y evaluación de programas o proyectos. El EML ayuda a “pensar” los logros posibles y la estrategia de una intervención (FAO, 2012).

Sin embargo, por sí sola esta herramienta no garantiza el éxito de un proyecto y debiera utilizarse de forma complementaria a otros instrumentos de diseño y evaluación de proyectos. En ese sentido, es una buena base sobre la cual incorporar los elementos de la GoRD, que se constituyen en principios guía u orientaciones en cada una de las fases del ciclo de un proyecto, para alcanzar resultados de desarrollo efectivos.

Así, a la hora de llevar a cabo cualquier proyecto de cooperación (incluidos los triangulares), cada fase del ciclo del proyecto debiera considerar hitos y documentos asociados que permitieran asegurar una correcta planificación, ejecución y monitoreo de las acciones. Sobre esta base, resulta más simple incluir consideraciones orientadas a la búsqueda de resultados de desarrollo.

En la siguiente tabla (Tabla 3) se resume cada uno de los documentos u *outcomes* mínimos necesarios en cada una de las fases del ciclo del proyecto para asegurar una correcta puesta en marcha.

TABLA 3.

Fases del ciclo del proyecto y sus documentos

Fases del ciclo del proyecto	Documentos
Identificación	Ficha/nota conceptual
Planificación/formulación	Documento de proyecto
Ejecución	POAs, cronograma
Monitoreo y seguimiento	Informes de avance (técnicos y financieros)
Evaluación	TdR / Informe final

Fuente: Elaboración propia a partir de SDC, 2011.

CONSIDERACIONES FINALES

Como se ha expuesto a lo largo del presente trabajo, la GoRD es un enfoque que tiene en su base el concepto de eficacia y está orientado a maximizar los resultados con una intervención de cooperación, en este caso concreto, de cooperación triangular. En un contexto global con recursos cada vez más escasos y con una ambiciosa agenda de desarrollo con un horizonte al 2030, no es ilógico pensar en mecanismos que permitan que el alcance de la cooperación triangular se traduzca en resultados concretos de desarrollo, medibles y demostrables, con impactos directos en la población más vulnerable de América Latina.

A partir del estudio del caso chileno y del trabajo que AGCI ha venido realizando en particular junto a dos de sus principales socios, se ha expuesto que la GoRD en la cooperación triangular no es el enfoque predominante a la hora de considerar la puesta en marcha de estrategias, proyectos e iniciativas de cooperación. Aún existen brechas que acortar para que este modelo de gestión sea adoptado por AGCI y la cooperación chilena. Asimismo, a falta de un análisis pormenorizado caso a caso, muy posiblemente esta sea la realidad de la mayoría de las instituciones gestoras de la cooperación de los países de la región, que en muchos casos cuentan con menor recorrido y experiencia que Chile en la materia.

Estas brechas es posible agruparlas en dos niveles:

- i) Nivel político y estratégico (visión y orientación institucional); y
- ii) Nivel técnico-metodológico.

Las primeras dicen la relación con la forma en la que hasta el momento se ha conducido la Cooperación Sur-Sur y triangular desde la mayoría de los países de América Latina en general, y desde Chile en particular. Esto es, con una alta vinculación a la política exterior de los países y poniendo el foco en la transferencia de capacidades y experiencias de políticas y programas públicos más o menos exitosos (AGCI, 2015c). Dicha transferencia por lo general tiene un fin en sí mismo, y en muchos casos ni siquiera contempla mecanismos de planificación y seguimiento que permitan asegurar el cumplimiento de resultados de desarrollo marcados y priorizados por los propios países beneficiarios.

El hecho de que consideraciones de política exterior u otras prioridades distintas al desarrollo –que conviven con presupuestos acotados y de perentoria ejecución anual–, quíen el quehacer de la cooperación, dificulta y le quita urgencia a la adopción de metodologías y herramientas de gestión orientadas al logro de resultados de desarrollo. La alta rotación de los cuadros directivos y los cambios en las prioridades de gobierno tampoco favorecen la implementación de transformaciones institucionales profundas en ese sentido.

En segundo lugar, las brechas de tipo técnico y metodológica –sobre las que se ha profundizado en el presente trabajo– adscritas al enfoque con que se aborda la gestión en cada una de las fases del ciclo de un proyecto de cooperación triangular, tienen evidentemente una fuerte vinculación con las primeras. A lo largo de estas páginas se ha presentado la forma en que la cooperación chilena ha venido abordando la cooperación triangular y se han señalado algunas propuestas para incluir consideraciones y herramientas que permitan transitar hacia un modelo de gestión en que los resultados de desarrollo estén en el centro.

Junto con esto, se hace necesario que los equipos profesionales dispongan de capacidades y conocimientos acordes con la adopción de un enfoque como el que se ha discutido a lo largo de las páginas precedentes. Si las prioridades están puestas por otras consideraciones distintas al desarrollo y la eficacia, es normal que, de no mediar capacitaciones específicas, el perfil de profesionales con el que se cuenta no sea el más idóneo para llevar adelante las transformaciones que conlleva la adopción de un modelo distinto de gestión.

Es muy probable que consideraciones de política exterior seguirán estando presentes a la hora de seleccionar los proyectos y acciones que se llevarán a cabo en terceros países, sobre todo en casos como el chileno, en que la AGCI se relaciona con la Presidencia de la República a través del Ministerio de Relaciones Exteriores. Sin embargo, dado el recorrido, experiencia y la madurez institucional que ha ido acumulando a lo largo de sus más

de 25 años de trayectoria, AGCI está muy bien posicionada para adoptar cambios de enfoque y organizativos que permitan poner en el centro de su quehacer institucional al desarrollo. Más aún cuando su política de cooperación (AGCI, 2015c), hace una apuesta explícita por la centralidad del desarrollo.

Con todo, la cooperación chilena se encuentra ante una oportunidad privilegiada de posicionarse una vez más a la vanguardia de la región, esta vez más que por criterios cuantitativos (número de proyectos realizados), por la adopción e incorporación de elementos novedosos de gestión de la cooperación. Como punto de partida, debiera trabajar en incorporar un modelo propio de gestión de la cooperación triangular a ser acordado y negociado con sus socios, que tenga en consideración los criterios de la GoRD a la hora de planificar y ejecutar las acciones, a la vez que incluya sistemas de monitoreo y evaluación con un eje puesto en el aprendizaje.

Esto evidentemente requiere de un importante impulso político para plasmar el compromiso institucional de la cooperación chilena con el desarrollo, primer paso para la incorporación de metodologías, prácticas y capacidades que permitan centrar el foco en los resultados de desarrollo y en su sostenibilidad. Además, por los argumentos presentados arriba, la cooperación triangular pareciera ser la modalidad más idónea para incorporar enfoques y metodologías de este tipo, dejando para un segundo momento su ampliación a la Cooperación Sur-Sur bilateral y otras modalidades.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI) (2015a). *Cooperación Triangular de Chile: marco conceptual y experiencias*. Santiago de Chile: AGCI.
- AGCI (2015b). *Evaluando proyectos de cooperación triangular*. Documento de Trabajo, octubre. Santiago de Chile: AGCI.
- AGCI (2015c). *Política chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Santiago de Chile: AGCI.
- Alonso, José Antonio (2015). "Más allá de la ayuda: Redefiniendo el Sistema de Cooperación para el Desarrollo", en Ocampo, J. A. (ed.), *Gobernanza Global y Desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Buenos Aires: CEPAL y Siglo Veintiuno Grupo Editorial.
- Asian Development Bank (ADB) (2006). *An Introduction to Results Management. Principles, Implications, and Applications*.
- Bancet, Alice (2012). *Análisis de la Cooperación Triangular: Discursos y prácticas de los países del CAD/OCDE sobre una modalidad en construcción*. Madrid: IUDC-UCM, Universidad del País Vasco, Universidad de Murcia.
- Bárceña, Alicia (2015). "La descolonización de la Agenda para el Desarrollo después de 2015. Hacia una Asociación universal para el Desarrollo", en Ocampo, J. A. (ed.), *Gobernanza Global y Desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Buenos Aires: CEPAL y Siglo Veintiuno Grupo Editorial.
- Cámara, Luis y Juan Ramón Cañadas (2011). *Gestión orientada a resultados de desarrollo. Guía práctica para su aplicación en entidades de cooperación*. Madrid: CIDEAL.
- Cámara, Luis y Juan Ramón Cañadas (2012). *La gestión orientada a resultados en las estrategias de fortalecimiento institucional*. Madrid: CIDEAL.
- Castillo, Daniel (2016). "La evolución de la cooperación Sur-Sur y triangular. Una aproximación desde el caso chileno", en Ruiz Jiménez, L. y Hernández, B (comps.), *América Latina y Chile en el Sistema de Cooperación del Siglo XXI. El impulso a alianzas transformadoras*. Santiago de Chile: UDP-Facultad de Ciencias Sociales e Historia y RIL Editores.
- Drucker, Peter (1964). *Managing for Results: Economics Tasks and Risks-Taking Decisions*. Nueva York: Harper and Row.
- FAO (2012). *Manual metodológico del Sistema de Monitoreo Evaluativo por Resultados de Proyectos gestionados por FAO-SIMER*. Programa de Campo FAORLC/Programa España FAO. Agosto.
- Freres, Christian (2013). *El intercambio de conocimientos en la cooperación triangular en América Latina y el Caribe. Una mirada exploratoria*. Bogotá, Colombia: Centro de Información sobre la Cooperación Internacional en América Latina-Centro de Pensamiento Estratégico Internacional.

- García López, Roberto y Mauricio García Moreno (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- González, Lara (2007). *Guía para la Gestión de Proyectos de Cooperación al Desarrollo*. Instituto HEGO, Bilbao.
- Instituto del Banco Mundial (2013). *El arte del intercambio de conocimiento. Guía de planificación centrada en los resultados para profesionales de desarrollo*.
- Larrú, José María (2012). *En camino hacia un sistema de evaluación en la cooperación Sur-Sur*. Ponencia en XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, Madrid.
- López, María Silvia (2013). *Cronología e historia de la Cooperación Sur-Sur. Un aporte desde Iberoamérica*. Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España (MAEC) (2014). *Evaluación final del proyecto triangular España-Chile-Paraguay: Fortalecimiento de la gestión y el desarrollo de las personas del sector público al servicio de la ciudadanía de Paraguay 2009-2013*. Informe completo, Evaluación conjunta 5. Madrid, España: MAEC.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1978), *Buenos Aires Plan of Action for Promoting and Implementing Technical Co-operation Among Developing Countries*. The United Nations Conference on Technical Co-operation among Developing Countries, Special Unit for Technical Co-operation among Developing Countries. Nueva York: UNDP.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2008). *Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo*. Libro de Consulta, tercera edición.
- OCDE (2013). *Triangular Co-operation: What's the Literature Telling Us?* Development Co-operation Directorate. Mayo.
- Prado, Juan Pablo y Freres, Christian (2016). *Renovando alianzas del desarrollo en Iberoamérica. La cooperación hispano-latinoamericana*. Cuadernos Técnicos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur, Vol. 1. El Salvador: Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.
- Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) (2015). *Guía orientadora para la gestión de la cooperación triangular en Iberoamérica*. Documento de Trabajo N° 8.
- PIFCSS (2013). *Generando indicadores para la cooperación Sur-Sur. Una mirada al trabajo realizado desde el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur*. Documento de Trabajo N° 4.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2009). *Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo*. PNUD: Nueva York.

- Puras, José Manuel (2014). *Manual sobre gestión para resultados de desarrollo*. Colección H+D para el Desarrollo N° 13. Madrid: Fundación Humanismo y Democracia.
- Ruiz Jiménez, Laura (2016). “América Latina ante los donantes tradicionales: de receptora a articuladora de alianzas para la promoción del desarrollo”, en Ruiz Jiménez, L. y Hernández, B (comps.), *América Latina y Chile en el Sistema de Cooperación del Siglo XXI. El impulso a alianzas transformadoras*. Santiago de Chile: UDP-Facultad de Ciencias Sociales e Historia y RIL Editores.
- Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) (2016). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2016*. Septiembre, Madrid.
- SEGIB (2009). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009*. Noviembre, Madrid.
- Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) (2011). *Planning and Monitoring in Results-based Management of Projects and Programmes*. Enero.
- United Nations Office for South-South Cooperation (UNOSSC) y Japan International Cooperation Agency (JICA) (2013). *Enhancing Management Practices in South-South and Triangular Cooperation. Study on country-led practices*. Octubre. Nueva York: UNOSSC-JICA.
- Xalma, Cristina (2013). “El renovado auge de la cooperación Sur-Sur: la experiencia iberoamericana”. *Revista Integración y Comercio* N° 36, Año 17, enero-junio. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Yamashiro Fordelone, Talita (2009). *Triangular Co-operation and Aid Effectiveness. Can Triangular Co-operation make aid more effective?* OCDE.
- Zall Kusek, Jody y Ray C. Rist (2005). *Manual para gestores del desarrollo. Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados*. Bogotá: Banco Mundial.

México, Chile y Uruguay: Un triángulo virtuoso para la Agenda 2030

Los fondos conjuntos como mecanismos de promoción de la cooperación Sur-Sur y triangular en la Agenda 2030

FINALISTA - CATEGORÍA DOS: PROFESIONALES DEPENDIENTES E INDEPENDIENTES

AUTOR: **MATHIAS ESCOTTO GADEA**

RESUMEN

Naciones Unidas (ONU) aprobó en septiembre de 2015 la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Esta Agenda, que incluye los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como elemento orientador para avanzar hacia el desarrollo integral desde un paradigma multidimensional de desarrollo, implica desafíos y oportunidades para los países en desarrollo en su objetivo de contribuir, mediante la Cooperación Sur-Sur y Triangular (CSSYT), al desarrollo global. La Agenda 2030 requiere acciones y alianzas innovadoras que al tiempo de aportar dinamismo a la cooperación internacional, permitan permear y fortalecer los esfuerzos de las políticas públicas nacionales en su alineación con los ODS y materializarse en experiencias concretas que posibiliten su fácil adaptación y aplicación según los contextos nacionales.

Con el fin de contribuir al diseño e innovación de estrategias conjuntas, el siguiente ensayo se estructura en función de la siguiente pregunta-problema: ¿Cómo los Fondos Conjuntos bilaterales de cooperación entre México-Chile y México-Uruguay pueden contribuir, desde la región, en la Agenda 2030 y en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible? Mostrándose así las diferentes formas en que estos podrían contribuir.

Este ensayo busca aportar a la generación de conocimiento en CSSYT como un valor diferencial de la región; contribuir a la visibilidad de los Fondos Conjuntos; alentar al diseño y concreción de estrategias y experiencias de cooperación que involucre a varios países y promueva el desarrollo de alianzas con otros socios cooperantes tradicionales mediante la cooperación triangular. El trabajo finaliza con una serie de recomendaciones entre la que destaca: concretar alianzas entre socios estratégicos mediante los mecanismos vigentes –como los Fondos Conjuntos de Cooperación– para favorecer un escalamiento de las buenas experiencias y contribuir así, conjuntamente, a la consecución de los ODS.

Palabras clave: Cooperación Sur-Sur y Triangular, Agenda 2030, Objetivos de Desarrollo Sostenible, Fondos Conjuntos de Cooperación.

INTRODUCCIÓN

Luego de la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (en adelante Agenda 2030) y adopción de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el seno de las Naciones Unidas (en adelante ONU) en septiembre de 2015, se plantea desde la comunidad internacional la necesidad de ser “efectivos con los actuales y futuros posibles mecanismos de integración regional y global; de ser innovadores y creativos en la generación de alianzas y espacios de diálogo dentro y fuera de la región”; en “establecer estrategias que permitan incrementar los recursos disponibles y el intercambio de experiencias y capacidades, por parte de los países en desarrollo a fin de construir estrategias e iniciativas ambiciosas que contribuyan a desarrollar la Agenda de los ODS”.

En la última década ha habido, especialmente en la región iberoamericana, una proliferación de procesos y mecanismos regionales de integración que, lejos de dividir, coadyuven a la suma de esfuerzos. Sin embargo, el desafío es aún mayor. La Agenda 2030 exige ser más eficientes con los procesos que están vigentes; en ser innovadores en la construcción de alianzas estratégicas como mecanismos de implementación; y en aunar esfuerzos hacia el desarrollo global en clave prospectiva, sin dejar a nadie atrás.

Es en el marco de aquellos procesos y mecanismos de integración regional que se inscriben los Acuerdos de Asociación Estratégica (AAE) celebrados entre México-Chile, y México-Uruguay, en donde se han constituido, de forma estratégica, los Fondos Conjuntos de Cooperación. Estos Fondos bilaterales promueven el desarrollo de intervenciones conjuntas sobre los principios de la Cooperación Sur-Sur (en adelante CSS). Además, desde su puesta en marcha, estos Fondos han contribuido con la generación de acuerdos y programas de cooperación en diferentes áreas con el fin de promover el desarrollo integral.

Como lo suscribe la Agenda 2030, la Cooperación Sur-Sur y Triangular (CSSYT) constituye un medio de implementación que no sustituye a la cooperación Norte-Sur, sino que la complementa. En tal sentido, y con el objetivo de aportar a la generación de conocimiento desde el espacio iberoamericano y de los actores que hacen a la gestión de la cooperación, el ensayo que sigue relata la forma en que se inserta la CSSYT como medio de implementación en la Agenda 2030 y en sus procesos concomitantes; y comparte el camino recorrido por los Fondos Conjuntos de Cooperación entre México, Chile

y Uruguay.¹ El trabajo se plantea responder a la siguiente pregunta-problema: ¿Cómo estos Fondos Conjuntos pueden contribuir, desde la región, en la Agenda 2030 y a la consecución de los ODS?

A través de la observación y análisis de la información disponible, el trabajo parte de la hipótesis de que, los Fondos Conjuntos de Cooperación entre México, Chile y Uruguay pueden aportar y contribuir a la Agenda 2030, y a la consecución de los ODS; reflejándose ello en función de que: i) los Fondos Conjuntos, en sí mismos, promueven el desarrollo de la CSSYT (como medio de implementación en la Agenda); ii) los proyectos aprobados por estos Fondos en los marcos de los Programas de Cooperación han contribuido, incluso previo a la adopción de la Agenda 2030 y de los ODS, en el abordaje de problemáticas y desafíos nacionales comunes de desarrollo (a través de la identificación de aquellos ODS de forma particular en donde los proyectos conjuntos compartieron conocimiento, capacidades y transferencia de tecnologías); iii) las recientes Convocatorias y Programas de Cooperación de los Fondos incorporan la noción de desarrollo sostenible promulgada en la Agenda 2030; iv) además México, Chile y Uruguay ocupan un lugar destacado en la región en materia de capacidades y metodologías estadísticas que, en el marco de la Agenda, serán neurálgicas para la medición de progreso y avance de las metas e indicadores de los ODS; v) estos países han avanzado en el diseño e implementación de mecanismos de gobernanza y articulación de la Agenda; sin embargo, la región ha desarrollado procesos más profundos de los cuales pueden resultar beneficiarios, promoviéndose el intercambio a través de la CSSYT y haciendo de los mecanismos bilaterales una oportunidad estratégica para la región.

Además de ello, motiva la selección de estos casos de estudio: el desafío global de visibilidad y comunicación de los aportes de la cooperación internacional al desarrollo en general, y de estos mecanismos en particular, ya que, en el marco de los Acuerdos de Asociación Estratégica, México únicamente ha promovido el establecimiento de Fondos Conjuntos con Chile y Uruguay; en tanto, la Agenda 2030 favorece que estas iniciativas bilaterales sean un *hub* estratégico para la región.

Asimismo, y relacionado con lo anterior, estos países desde un tiempo a la fecha han resultado afectados por los “criterios de graduación según el ingreso” –estableci-

1/ Si bien la promoción de estos mecanismos tienen su origen en México, el uso de la terminología será indistinto para referenciar a estos: México-Chile, Chile-México, México-Uruguay, Uruguay-México. Las veces que se cite los Fondos para los tres países, se hará de forma conjunta, esto es: México, Chile y Uruguay, de manera que ello facilite la comprensión en la lectura evitando su reiteración.

dos por el Banco Mundial— como receptores de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), lo que ha significado una permanente adecuación en su rol dual, tanto receptores como oferentes, obligándolos a ser más creativos en la generación de alianzas de cooperación.

Como valor diferencial en dicho contexto, Chile ha sido un país pionero en esta parte del mundo en el abordaje teórico y práctico de la cooperación triangular, experiencias que se pueden enriquecer con lo hecho por México e intercambiar con Uruguay, así como también aprovechar en la construcción de un programa de cooperación triangular de los dos Fondos Conjuntos, con el fin de potenciar la movilización de recursos financieros y técnicos disponibles. Para ello, los tres países cuentan con instituciones rectoras en cooperación internacional las cuales podrían desarrollar, junto a otros organismos nacionales, un destacado rol de seguimiento y de promoción de espacios de diálogo entre sí y con terceros actores sobre las formas y caminos recorridos para “aterrizar” la Agenda 2030 y los ODS a nivel local, y transferir ese saber hacer “*know how*” a través de la CSSYT.

Para escalar esos esfuerzos se requiere de alianzas globales, al respecto México ha movilizado recursos y capacidades, y ha abierto espacios de diálogo y articulación con terceros que pueden resultar beneficiosos para la región. Entre algunos de ellos destacan la participación en la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo; el monitoreo y seguimiento de la Conferencia sobre Financiación al Desarrollo; la implementación de programas de cooperación triangular con países como Alemania, Corea, España, Japón, Reino Unido y los Países Bajos, y la promoción de mecanismos conjuntos con bloques como la Unión Europea. Ha desarrollado múltiples acciones, proyectos y programas de cooperación en Centroamérica y el Caribe, como el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, su participación en la Asociación de Estados del Caribe (AEC) y el Programa Escuelas México; también ha colaborado en iniciativas de cooperación en el marco de la Alianza del Pacífico y en las Cumbres Iberoamericanas, y promovido los AAE con diferentes países. Además, destaca el papel de México en la Presidencia del Comité de CSS, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (en adelante CEPAL), espacio que en coordinación con otros, como la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y sus programas adscritos, catalizará los esfuerzos de la región, especialmente en el marco de los ODS. En tanto Uruguay, con vigentes desafíos de desarrollo, ha potenciado sus esfuerzos por contribuir al desarrollo regional y global, a través de la promoción y desarrollo de la CSSYT, en función de sus fortalezas comparadas.

Por ello, el ensayo busca i) contribuir a la generación, socialización y enriquecimiento del conocimiento, así como también a la promoción de intercambios, reflexiones y

debates a nivel de la región y fuera de esta en el marco de la Agenda 2030 y los ODS; ii) dar una mayor visibilidad a los Fondos Conjuntos establecidos entre México-Chile y México-Uruguay; iii) promover el diálogo, el intercambio de experiencias y la búsqueda de sinergias entre los dos Fondos, con el fin de optimizar los recursos y escalar los resultados de experiencias exitosas en beneficio de estos países y de terceros. Finalmente, iv) resaltar el rol que las agencias de cooperación, junto a los organismos de planificación y a los institutos nacionales de estadística, tendrán en el escenario de la Agenda 2030 y en el fortalecimiento y articulación de los Sistemas Nacionales de Cooperación Internacional (en adelante SNCI).

En función de lo anterior, el ensayo se estructura en tres secciones y en un apartado reservado para las conclusiones y recomendaciones. En la primera sección, titulada “De la Agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, relata el pasaje de la Agenda ODM a la Agenda 2030 y de los ODS; muestra como la CSSYT ha sido incorporada como medio de implementación en la Agenda y en los diferentes mecanismos que la sustentan. Como insumo para dicha identificación se recogen los documentos y declaraciones oficiales de la ONU, así como los aportes teóricos iberoamericanos.

Bajo el título “Un triángulo virtuoso para la Agenda 2030”, la segunda sección describe el camino recorrido por los tres países seleccionados como casos de estudio en el establecimiento de sus relaciones estratégicas de cooperación mediante la celebración de los AAE en general y el establecimiento de los Fondos Conjuntos de Cooperación en particular. También se reserva aquí un apartado para el rol que las Agencias de Cooperación de estos países desempeñan como organismos rectores para la planificación y ejecución de los programas de cooperación y el papel que tendrán en la Agenda 2030.

Luego de estos dos apartados de corte teórico-descriptivo y normativo, la tercera sección, “Triangular para compartir y multiplicar”, ensaya estrategias y propuestas concretas para desarrollar acciones y proyectos en el marco de la CSSYT por estos países y junto a terceros (países, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil), con el fin de contribuir desde la región al alcance de los ODS. A modo de cierre, se presentan las conclusiones y recomendaciones para implementar aquellas alianzas y acciones innovadoras, así como promover la generación e intercambio de conocimiento orientado a la creación y fortalecimiento de las capacidades técnicas nacionales.

DE LA AGENDA DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO (ODM) A LA **AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

Cuando uno revisa los aportes de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), de los centros de generación de conocimiento –tanto regionales como globales–, de los medios de prensa y sistematiza los diferentes artículos de análisis prospectivo sobre la recién aprobada Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible,² encuentra una diversidad de abordaje equivalente a los diferentes desafíos nacionales de desarrollo de los países que la han adoptado.

Por ello, escapa de este ensayo hacer un pormenorizado análisis y relato de la conformación de la Agenda 2030, y de los diferentes espacios e instancias de negociación que se llevaron a cabo de forma paralela con el fin de revitalizar y consolidar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible. Sin embargo, el trabajo reseña algunos hitos en ese proceso que están directamente vinculados a la incorporación de la CSSYT como medio de implementación de la Agenda en general y en los ODS en particular.

Para comprender el pasaje de la Agenda de los ODM a la Agenda 2030 y a los ODS resulta neurálgico la referencia temporal en las que cada una de estas Agendas fueron diseñadas y aprobadas (Alonso, 2016; Surasky, 2016; Ayllón, 2015).

A la aprobación de la Agenda 2030 y de los ODS se llega en un reordenado Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo (en adelante SICD); en un mundo que ha virado hacia la multipolaridad y diversidad de actores, caracterizado por una situación post crisis financiera y económica que afectó el flujo de la cooperación al desarrollo; en donde emergen países y bloques con capacidad de negociación transcontinental; en el que se configuran nuevas estructuras de poder; con nuevas formas de entender y hacer cooperación al desarrollo; con un profundo cambio en las rutas internacionales de comercio y una pronunciación en la división internacional del trabajo en función de las capacidades tecnológicas; con una masiva oleada migratoria, crisis humanitaria y el resurgimiento de los nacionalismos; en un entorno cada vez

2/ Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, septiembre 2015. “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. A/RES/70/1. Tipo de medio *online*, disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/93/PDF/N1529193.pdf?OpenElement>

más conectado e interdependiente comercial, cultural, económica y políticamente (Alonso, 2016; Álvarez, 2016).

Algunos autores destacan que, en ese escenario, la principal diferencia en el diseño de la Agenda 2030 y de los ODS respecto de la Agenda de los ODM radica en la construcción, participación y empoderamiento “desde abajo de la ciudadanía global”³ (Alonso, 2016; Surasky, 2016). Ello se recoge en la Declaración de la ONU, “Transformar nuestro mundo”, donde las personas constituyen una de las cinco esferas de “importancia crítica”, junto al planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas.⁴

Surasky (2016) señala que otra diferencia cualitativa en la Agenda 2030 radica en “[...] la consideración de los problemas específicos de desarrollo de los países de renta media en general; la ampliación de una Agenda centrada en el combate a la pobreza extrema (Agenda ODM), por una en la que se prioriza el eje de la sostenibilidad en sus tres dimensiones: ambiental, económica y social”. El autor agrega que, a pesar de ello, “no faltará tiempo para que los ODS reciban críticas por su laxidad”. Desde aquí se entiende que la “laxidad” de los ODS responde a la diversidad de los desafíos nacionales de desarrollo y dialoga con la flexibilidad de uno de los medios de implementación de la Agenda, a saber: la CSS.

Por su parte, Alonso (2016) ha destacado tres elementos sustantivos para la comprensión, ejecución y éxito de la Agenda 2030; a saber: “lo neurálgico de generar un espacio de intercambio de capacidades –tanto técnicas como institucionales–; el compartir las experiencias exitosas que puedan adecuarse a los desafíos nacionales de desarrollo, y la necesidad de una voluntad política para que la Agenda y los ODS permeen, de forma transversal en las políticas públicas nacionales”. Dentro de aquella voluntad política se inscriben los esfuerzos de los diferentes actores que integran el SICD y la definición sobre el rol que la cooperación desempeñará.

Conocida es la labor que se ha hecho desde Naciones Unidas por incorporar a la CSS⁵ como medio para el intercambio y fortalecimiento del SICD. En ese proceso, destaca el

3/ Véase la encuesta de la ONU “Mi Mundo”. Disponible en: <http://vote.myworld2015.org/es/>

4/ La propia ONU, algunos académicos y centros de generación de conocimiento esquematizan ello con el cuadrante de las “5P” en la Agenda 2030. Entre otros: Surasky (2016); Centro de Pensamiento Estratégico Internacional (CEPEI).

5/ Ya sea mediante el desarrollo de las diferentes conferencias internacionales o bien a través de la creación de espacios de articulación e institucionalización de la CSS. Más información en: “Conferencias Especializadas en Cooperación-PIFCSS”. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=4hJLpVi3FC4>

camino recorrido en la conformación del Comité de Alto Nivel para la CSS,⁶ el rol desempeñado por este en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante PNUD) y el de la Oficina de Naciones Unidas para la CSS (UNOSSC por sus siglas en inglés), los cuales año a año elaboran los informes sobre el estado de la CSS⁷ en la órbita de las agencias de la ONU, donde además se elevan las propuestas para “potenciar el papel y aumentar la incidencia de la Oficina de la ONU para la CSS”⁸.

Luego del arduo proceso de negociaciones, debates e intercambios *Agenda Post-2015*, la CSS volverá a ser recogida –como una modalidad de cooperación que no sustituye a la cooperación Norte-Sur, sino que la complementa– en los principales instrumentos que guiarán los esfuerzos por el desarrollo global al 2030. Entre aquellos instrumentos destacan los siguientes: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los ODS, la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre Financiación al Desarrollo y los acuerdos alcanzados en la XXI Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (en adelante COP21),⁹

En cuanto a la Agenda 2030 y a los ODS, en particular el ODS 17, “Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”, le otorgan a la CSS, a decir de Surasky (2015), “un doble estatus, sea esta un fin en sí misma y un medio para lograr los restantes objetivos”. Esto se aprecia en el rol que se le asigna para el cumplimiento de las diferentes metas establecidas en el objetivo, ya sea para “el intercambio de conocimiento en materia de ciencia, tecnología e innovación en condiciones mutuamente convenidas”, como también “en la creación de capacidades, junto a la cooperación Norte-Sur y la cooperación triangular, para aumentar el apoyo internacional en la ejecución de programas de fomento de las capacidades y con objetivos concretos en los países en desarrollo a fin de apoyar los planes nacionales orientados a aplicar todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible”.

6/ Más información en el Comité de Alto Nivel en Cooperación Sur-Sur de la ONU, como órgano subsidiario de la Asamblea General de la ONU Sistema de Archivos de la ONU. Disponible en: http://ssc.undp.org/content/ssc/services/policy/governing_bodies/high_level_committee.html

7/ Más información en: “Informe del Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur”. Sistema de Archivos de la ONU. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/161/79/pdf/N1616179.pdf?OpenElement>

8/ Más información en “Propuesta amplia sobre modos concretos de potenciar el papel y aumentar la incidencia de la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur”. Informe del Secretario General de la ONU. Sistema de Archivos de la ONU. Disponible en: <http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/HLC%20Reports/SSC192/SSC192Spanish.pdf>

9/ Javier Surasky (2015, 2016) realiza un exhaustivo trabajo de sistematización de todos los debates llevados a cabo en el seno de las Naciones Unidas y en sus procesos paralelos. Parte de este ensayo, recoge, expresamente, varios de los aportes de este autor e invita al lector a su consulta.

Por su parte, la Agenda de Acción de Addis Abeba (en adelante AAAA) reconoce a “la Cooperación Sur-Sur como un elemento importante de la cooperación internacional para el desarrollo, como complemento, y no como sustituto, de la cooperación Norte-Sur”. Además, la Declaración y la AAAA destacan el compromiso por fortalecer a la cooperación triangular como “medio para reunir experiencias y conocimientos especializados pertinentes en la cooperación para el desarrollo” (Surasky, 2015: 57).

Estos instrumentos conforman el renovado marco universal para que aquella “gente pequeña, con acciones pequeñas, en lugares pequeños”,¹⁰ por medio de la CSS, contribuya a transformar el mundo. Quienes hacen CSS han de tratar de maximizar la oportunidad para demostrar el efectivo aporte que esta cooperación ha hecho, hace y puede hacer al desarrollo global.¹¹ En este marco, la CSS ha de vehicular los esfuerzos mediante la profundización de los proyectos y programas vigentes, aportar al diseño y concreción de alianzas innovadoras orientadas a la implementación de nuevas estrategias y programas de CSS –horizontal regional–¹² y triangular.

La Agenda 2030 y los ODS constituyen la hoja de ruta de largo aliento para alinear la cooperación internacional al desarrollo en general y unir los esfuerzos de la CSSYT en particular. Pero la oportunidad de esta Agenda también implica desafíos, tanto propios como externos a la CSSYT.

En particular, para la región iberoamericana, los desafíos internos están relacionados con la visibilidad de aquellas intervenciones; la construcción y consolidación de una metodo-

10/ La autoría de la frase “[...] mucha gente pequeña, en lugares pequeños, haciendo cosas pequeñas, pueden cambiar al mundo” es adjudicada al escritor uruguayo Eduardo Galeano pero hay quienes la citan como proverbio africano. Lo incuestionable es que proviene del Sur. Clemente, Enrique. “El escritor que nunca fue neutral”. *La voz de Galicia*, 17 de abril de 2015. Disponible en: URL abreviada: goo.gl/sH5cWw

11/ Otro claro ejemplo ha sido el esfuerzo de la SEGIB, mediante el PIFCSS, con la sistematización y cuantificación de la CSSYT a través de la publicación del Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica.

12/ El concepto de CSS horizontal regional ha sido desarrollado por la SEGIB con el fin de agrupar a “la cooperación que varios países desarrollan dentro del marco de espacios y organismos regionales”. Tomado de Xalma, C y J.M. Vera, (2008). “Iberoamérica y la Cooperación Sur-Sur”. *Circunstancia*, N° 17, septiembre. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Disponible en: http://www.ortegaygasset.edu/admin/descargas/contenidos/Circunstancia_art%C3%ADculo1_N%C2%BA17_Septiembre_2008.pdf. Cabe aquí señalar que se utilizará el concepto de cooperación Sur-Sur horizontal regional para la promoción de esta en el espacio regional orientada a la articulación y convergencia de los bloques de integración y de los organismos regionales.

logía común para cuantificar el aporte de la CSSYT; el despliegue e implementación de acciones innovadoras y duraderas que permitan no solo la apropiación de las sociedades como los primeros agentes de un cambio sino que además, se aprovechen las estructuras de organización, de integración y de articulación existente (Álvarez, 2016); con la generación de mecanismos y herramientas orientados a la coherencia de políticas y a la optimización de los esfuerzos.

Entre estos retos, el recientemente publicado *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, elaborado por el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), identifica la necesidad de “realizar aportes desde un enfoque de planificación; diseñar esquemas de implementación más eficientes; habilitar marcos de alianzas más inclusivas, promoviendo el diálogo entre la CSS y la cooperación tradicional por medio de la Cooperación Triangular”; “[...] establecer estrategias que permitan incrementar los recursos disponibles por parte de los países en desarrollo a fin de construir estrategias e iniciativas ambiciosas que contribuyan a desarrollar la Agenda de los ODS”. Además, el Informe llama a “redoblar los esfuerzos por fortalecer las plataformas políticas regionales del Sur” (Surasky, 2016; Álvarez, 2016; PIFCSS, 2016), a modo “de acercar las posiciones en CSS y fortalecer las capacidades institucionales de los organismos responsables de la cooperación”.

En tanto desafíos externos, están aquellos que aluden al reconocimiento de parte de la comunidad internacional sobre el aporte de esta cooperación en la Agenda 2030; a encontrar cabida y expansión a los mecanismos ágiles para extrapolar las experiencias exitosas, fortalecer los cimientos construidos, experimentar y profundizar intercambios con otros socios cooperantes tradicionales, países y regiones del Sur global.¹³ Como lo señala el Informe de la CSS en Iberoamérica, “se vuelve necesaria la búsqueda de estrategias innovadoras que permitan movilizar y utilizar en forma creativa los recursos existentes”.

En este sentido, desde el PIFCSS se ha impulsado, catalizado y visibilizado los esfuerzos de los países por implementar acciones, actividades y proyectos que signifiquen un fortalecimiento institucional, un permanente intercambio sobre buenas prácticas y un marco común en las formas de hacer y medir la CSSYT.¹⁴ Además, ha evidenciado que el

13/ Países como China e India, parte de ese Sur global, implementan acciones de CSSyT desde otra dinámica de comprensión.

14/ Se sugiere visitar el artículo “El auge del ‘softpower’ Iberoamericano”, donde se reseña el auge del *softpower* iberoamericano a través de la CSSyT. Consultar Foro Económico Mundial (2016). Sección Global Agenda-América Latina. Disponible en: <https://www.weforum.org/es/agenda/2016/10/el-auge-del-poder-blando-iberoamericano/>

esfuerzo de aquella gente pequeña, en lugares pequeños, se puede cuantificar al mostrar datos y cifras concretos de ese flujo de intercambio, aprendizaje común y construcción de identidad iberoamericana, posicionando a la región como pionera en registro y sistematización de la CSSYT. El acervo de información, de generación de conocimiento y metodologías de medición de la CSSYT –en permanente construcción–, que se ha llevado adelante desde el PIFCSS-SEGIB, representa un valor diferencial de la cooperación iberoamericana, que, junto a la concreción de alianzas con socios estratégicos, pueda contribuir específicamente con la aportación y generación de datos en materia de alcance y cumplimiento de algunos de los indicadores de las metas del ODS 17, así como también generar la transferencia de ese “saber hacer” a otras regiones con similar desafío. Esa experiencia diferencial, y una firme voluntad política desde la región por participar como “custodios” en aquellas metas e indicadores donde se tiene mayor *expertise*, significará arduos esfuerzos, pero que de lograrse, la posicionarían desde un *softpower* y liderazgo en ascenso, reflejando su compromiso con el desarrollo global.

Como se ha señalado hasta aquí, uno de los principales desafíos en la Agenda 2030 radica en la capacidad de articulación de los diferentes procesos de integración regional y de los mecanismos de gobernanza ampliada de la CSS, así como en la generación de alianzas innovadoras con otros socios del SICD, a través de la identificación de sinergias y estrategias conjuntas (Alonso, 2016; Surasky, 2016; Álvarez, 2016).

En el espacio iberoamericano coexisten diversos mecanismos de gobernanza e integración, ya sean de alcance parcial como regional, de corte comercial, como político, económico y de cooperación (Álvarez, 2016), promovidos e integrados en función de las prioridades de inserción de los países de la región. Entre aquellos de alcance parcial y orientado a la profundización estratégica de las relaciones de cooperación se sitúan los Fondos Conjunto de Cooperación, los cuales son un espacio de diálogo, articulación y promoción de un intercambio de experiencias factible de multiplicar sus resultados e impactos hacia terceros.

En este sentido, y particularmente en América Latina y el Caribe, uno de los países que más ha apostado a la conformación de los Fondos Conjuntos ha sido México. Será en sus recientes Programas de Cooperación donde se inscriba la promoción y firma de nuevos Acuerdos de Asociación Estratégica (AAE) con Chile y Uruguay, los que dan el marco jurídico para el establecimiento de los respectivos Fondos Conjuntos.

Con el escenario detallado; con la identificación de los desafíos comunes pero de responsabilidades compartidas; con la necesidad de optimizar y canalizar los recursos y con el fin de generar un intercambio de capacidades, experiencias y principalmente de cono-

cimiento, la siguientes secciones se guiarán por la pregunta planteada al inicio: ¿Cómo los Fondos Conjuntos de Cooperación entre México, Chile y Uruguay pueden contribuir, desde la región, en la Agenda 2030 y a la consecución de los ODS? En ellas se proponen esquemas de implementación conjunta y de generación de marcos inclusivos hacia terceros, donde lo estratégico de estos Fondos no solo resulta a un nivel bilateral, sino que han de ser aprovechados a nivel regional y global, dadas las condiciones políticas en el marco de la Agenda 2030.

UN TRIÁNGULO VIRTUOSO PARA LA AGENDA 2030

En el año 2016, México, Chile y Uruguay conmemoraron la creación de las respectivas agencias rectoras en cooperación internacional. Mientras que las agencias de México¹⁵ y de Uruguay¹⁶ van por sus primeros años, la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID) ha celebrado casi tres décadas de su puesta en funcionamiento.

Uno de los elementos sustantivos referentes al funcionamiento de estas agencias tiene que ver con la generación de instrumentos e insumos orientados a la elaboración de políticas y estrategias de cooperación internacional alineadas a los planes nacionales de desarrollo. En este sentido, tanto la AGCID como la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) han elaborado su Política y Programa de Cooperación, respectivamente, como un elemento constitutivo de la estrategia de desarrollo nacional.

Por su parte, la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) ha ido fortaleciendo, desde su creación en 2010 y junto al apoyo y alineación de la cooperación internacional, sus instrumentos de gestión, articulación nacional¹⁷ y estrategia de CSSYT, a

15/ Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). Comunicado de prensa N° 428. Disponible en: <https://www.gob.mx/sre/prensa/amexcid-5-anos-compartiendo-lo-mejor-de-mexico-para-enfrentar-retos-y-crecer-juntos>

16/ Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI). "AUCI celebró sus 5 años con presentación de informe de cooperación", Sección Noticias. Disponible en: <http://www.auci.gub.uy/auci/noticias/941-auci-celebro-sus-5-anos-con-presentacion-del-ultimo-informe.html>

17/ Ejemplo de ello es el Sistema Integrado de Cooperación Internacional (SICI). Disponible en: <http://www.auci.gub.uy/auci/noticias/941-auci-celebro-sus-5-anos-con-presentacion-del-ultimo-informe.html>

manera de seguir profundizando y generando insumos sólidos que aporten a la consolidación de una futura política de cooperación internacional.¹⁸

En el caso de México, la promulgación de la Ley Nacional de Cooperación Internacional, además de crear la propia AMEXCID,¹⁹ definiría los instrumentos necesarios de esta para desplegar su rol como organismo rector en cooperación. Entre aquellos, destaca el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo,²⁰ definido para el periodo 2014-2018, dando un sentido de planificación estratégica de las acciones, proyectos y programas a implementar.²¹

En cuanto a la definición y contenido del actual Programa, el diplomático mexicano, Octavio Tripp, afirma que “[...] desde el punto de vista geopolítico, la región del plantea de mayor prioridades para la cooperación mexicana, la representa América Latina”.²² Mirando puntualmente hacia América del Sur, México ha desarrollado acciones de CSS bilateral con casi todos los países, pero ha profundizado y enaltecido luego de décadas de un profundo intercambio cultural, político-diplomático y comercial, sus asociaciones estratégicas con dos de ellos en particular, a saber: Chile y Uruguay.²³

En ese marco, México seguirá fortaleciendo sus esfuerzos y compromiso por ser un actor de responsabilidad global, pero también de liderazgo regional,²⁴ sumándose a la oleada de países emergentes.

18/ Más información en el Capítulo V, “Presente y futuro de la política de cooperación internacional de Uruguay” del libro “La Cooperación Internacional para el Desarrollo del Sur. Una visión desde Uruguay”. AUCI: 2014; Pp. 167. Disponible en: <http://www.auci.gub.uy/publicaciones/boletines/546-la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo-del-sur.html>

19/ Más información en Borbolla Compean, Daniela (2014). “La construcción institucional de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo”. *Revista Mexicana de Política Exterior*, N° 102, Año 2014. Pp. 55-70. Versión impresa.

20/ AMEXCID, *online*. Disponible en: <http://www.amexcid.gub.mx/images/pdf/procid/Programa-de-Cooperación-Internacional-para-el-Desarrollo-2014-2018.pdf>

21/ Más información en Figueroa, Bruno (2013) “AMEXCID: la nueva estrategia internacional de México”. *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*. Disponible en: <http://revistafal.com/amexcid-la-nueva-estrategia-internacional-de-mexico/>

22/ Tripp, José Octavio (2011). “Asociaciones complementarias: base para el futuro de la cooperación Sur-Sur y Triangular de México”. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, N° .28, Año 2011. Pp. 29-42. Versión impresa.

23/ De acuerdo al *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2016*, del PIFCSS-SEGIB, en el rol de oferentes, destaca Chile, México y Uruguay junto a otros cuatro países como responsables de prácticamente el 92% de los 552 proyectos registrados en 2014.

24/ “México ocupó, en orden de importancia relativa, el segundo puesto en el desarrollo de programas y proyectos de Cooperación Horizontal Sur-Sur Regional con 58 intervenciones”. En

LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA ENTRE MÉXICO, CHILE Y URUGUAY

Como muestra de lo anterior, México firmaría con Chile en el año 2006, y con Uruguay en 2009, los respectivos AAE, donde se establece para cada caso y muy especialmente, la creación y establecimiento de los Fondos Conjuntos de Cooperación, sellando un peldaño más hacia la profundización de las relaciones bilaterales estratégicas.

Generalidades y gobernanza comparada en los AAE

Tanto los Acuerdos México-Chile como México-Uruguay priorizan el objetivo de contribuir, a partir de estos, a “la profundización del diálogo político sobre cuestiones bilaterales e internacionales de interés mutuo; promover la cooperación internacional para el desarrollo que coadyuve al desenvolvimiento de capacidades humanas y al fortalecimiento institucional”, en aquellas áreas definidas prioritarias entre sí y hacia terceros. Ambos Acuerdos resaltan que la relación estratégica se basa en los principios de reciprocidad, horizontalidad, interés común, complementariedad y profundización de las relaciones bilaterales en todos los ámbitos de su aplicación.

Como mecanismo de gobernanza, se ha definido en ambos Acuerdos, el establecimiento de un Consejo de Asociación –integrado por los Ministerios de Relaciones Exteriores– y Comisiones de Cooperación en temas específicos. El diálogo entre estos se produce mediante la designación, desde los Ministerios, de un representante alterno que participa en las reuniones de seguimiento de las Comisiones y favorece los canales de comunicación e intercambio de información entre los órganos. Mientras los Consejos son los organismos encargados de velar por el cumplimiento de los objetivos de los Acuerdos, las Comisiones son las instancias de diseño, coordinación, ejecución y seguimiento de los Programas de Cooperación establecidos conjuntamente.

Para el caso del AAE entre México-Chile, se estableció la creación de tres comisiones de trabajo, a saber: la Comisión de Asuntos Políticos, la Comisión de Libre Comercio y la Comisión de Cooperación, en la cual se ejecuta el Programa de Cooperación. En el caso del AAE México y Uruguay, se estipuló la creación de cuatro comisiones conjuntas, siendo

“Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, 2016”. Disponible en: <http://www.informe-sursur.org/#resultados>, y en Figueroa, Bruno (2014). “Breve historia de la Cooperación Internacional de México (1900-2000)”. *Revista Mexicana de Política Exterior*, N° 102, Año 2014, pp. 29-53. Disponible en: <http://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n102/figueroaf.pdf>.

estas: la Comisión de Asuntos Políticos, la Comisión de Comercio e Inversiones, la Comisión de Asuntos Culturales y la Comisión de Cooperación Técnica y Científica. A la fecha, la comisión que ha tenido mayor desenvolvimiento –programático-financiero– ha sido la Comisión de Cooperación Técnica y Científica.

Los Programas de Cooperación tienen por objetivo una mejora en la alineación de la cooperación a las prioridades nacionales de desarrollo; buscan generar un intercambio de experiencias exitosas y de largo aliento –más allá de intervenciones y acciones puntuales–, permitiendo que los esfuerzos conjuntos permean efectivamente como insumos para el diseño y ejecución de políticas públicas, llevándose a cabo sobre los principios de la CSS. Entre las modalidades de cooperación que estos Acuerdos promueven, resaltan: “el desarrollo de asesorías técnicas y estudios académicos; la promoción de intercambio de expertos y de funcionarios; la coordinación y participación en organizaciones de reuniones técnicas; la capacitación de recursos humanos, principalmente de las diferentes instituciones públicas nacionales con el fin de crear y fortalecer las capacidades institucionales y la promoción de información y difusión de asuntos de interés”.

Las Comisiones de Cooperación y los Fondos Conjuntos

En la órbita de las Comisiones de Cooperación Técnica y Científica de ambos Acuerdos, y en el marco de sus cometidos de diseño, coordinación, ejecución y seguimiento de los Programas de Cooperación se estableció, como instrumento de implementación de estos, los Fondos Conjuntos de Cooperación.

LA COMISIÓN DE COOPERACIÓN MÉXICO-CHILE

En el caso de México y Chile, la Comisión de Cooperación está integrada por los organismos nacionales responsables de la coordinación de la cooperación internacional, a saber: la AMEXCID y la AGCID, y es en la órbita de aquella que funciona el Fondo Conjunto. Dicho instrumento²⁵ está dotado de un presupuesto anual de dos millones de dólares, aportando un millón cada parte, y tiene por objetivo apoyar financieramente los proyectos conjuntos presentados en las convocatorias anuales para integrar los Programas de Cooperación, así como también el apoyo a las actividades estratégicamente definidas

25/ Siguiendo la estrategia de promoción de los Fondos Conjuntos, México junto a Chile, Perú y Colombia, establecerían el Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico, siendo este otro mecanismo indispensable para la concertación de procesos y de articulación de iniciativas de CSS horizontal regional y de cooperación triangular.

por las partes. Desde su puesta en funcionamiento en el año 2008, el Fondo Conjunto México-Chile ha apoyado la realización de 84²⁶ proyectos conjuntos. Además, en el año 2010 los gobiernos destinarían la dotación presupuestal del Fondo para el apoyo a la reconstrucción de los sitios afectados por el terremoto en Chile, reiterando ello la “profunda amistad y solidaridad de México”²⁷. Asimismo, el Fondo promovió la realización de proyectos de cooperación triangular²⁸ con otros países, donde resultaron beneficiados “Haití, Guatemala, Costa Rica, Honduras, El Salvador, Cuba, países de la Comunidad del Caribe Anglófono –CARICOM– y de la Alianza del Pacífico”.²⁹

En la Tabla 1, se muestran los datos sobre la cantidad de proyectos ejecutados según los Programas de Cooperación entre México y Chile, desglosándose los montos movilizables y las áreas de impacto e intervención. Se ha realizado el esfuerzo de vincular estos Programas con la Agenda 2030 y los ODS. Dicho ejercicio se sustenta en el análisis de los objetivos generales de los proyectos aprobados y en la consulta y revisión de los productos alcanzados por estos, difundidos por las Agencias de Cooperación.

TABLA 1.

Programas de Cooperación-Fondo Conjunto de Cooperación México-Chile, 2007-2015

Fondo Conjunto México-Chile	Montos en USD	Proyectos	Áreas de impacto	Vínculo con los ODS
Programa 2007-2008 ³⁰	3,057,079	20	Gobernabilidad, Desarrollo Social, Educación y cultura, Medio ambiente,	3, 16, 17
Programa 2009-2010	5,597,751	23	Asistencia en desastre, Gobernabilidad, Educación y Cultura, CTI	3, 6, 9, 10, 12, 13, 16,

26/ A ello se le ha de sumar dos acciones puntuales de cooperación, para un total de 86.

27/ AGCID-AMEXCID, Folleto “Cooperación México-Chile”, AGCID. Versión impresa.

28/ Donde se trabajó articuladamente con Agencias de la ONU, como la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO por sus siglas en inglés).

29/ Folleto “Cooperación México-Chile”, AGCID. Versión impresa.

30/ Los proyectos aprobados en 2007, por cuestiones operativas del Fondo, iniciaron su ejecución en el año 2008. Los proyectos aprobados en 2008 iniciaron el mismo año. Ello ha hecho que los Programas de Cooperación se superpongan en su ejecución y se produzca un desfase en las fechas de finalización de los proyectos. En 2008 se aprobaron 10 proyectos por un monto total de USD 1,555,071. Los montos correspondientes a los proyectos aprobados en el año 2007, no están disponibles, por tanto se procedió con un estimado y prorrateo entre los proyectos, tomando el promedio en dólares estadounidenses por proyecto aprobado en cada una de las convocatorias. Tomado de AGCID-AMEXCID.

Fondo Conjunto México-Chile	Montos en USD	Proyectos	Áreas de impacto	Vínculo con los ODS
Programa Triangular 2009-2010 ³¹	158,200	5	Gobernabilidad, Educación y Cultura, CTI, Medio Ambiente	9, 10, 17
Programa 2011 ³²	1,835,317	7	CTI, Educación y Cultura, Medio Ambiente y Cambio climático, Competitividad,	6, 9, 17
Programa 2012 ³³	1,620,884	9	Cultura, Medio ambiente, Competitividad, Gobernabilidad	9, 10, 12
Programa 2013	1,778,760	10	Cultura, Medio ambiente, Competitividad, Gobernabilidad	6, 9, 10, 12, 13, 14, 17,
Programa 2014 ³⁴	1,936,636	11	Protección Social, Medio Ambiente, Competitividad, Agro, Educación y Cultura	9, 10, 12, 13, 17,
Programa 2015 ³⁵	200,000	1	Protección Social, Medio Ambiente, Competitividad, Agro, Educación y Cultura	13, 15, 16, 17
Programa 2016 ³⁶	200,000	1	Protección Social, Medio Ambiente, Competitividad, Agro, Educación y Cultura	--- ³⁷
Subtotal³⁸	16,384,627	86		

Fuente: Elaboración propia.

31/ Los montos de los proyectos aprobados en el Programa de Cooperación Triangular no están disponibles en los sitios web. Son montos estimados para la Programación de Cooperación Triangular para el periodo 2009-2010 previo a la decisión de la Comisión de Cooperación en 2012. Proyectos de cooperación triangular: i. "Fortalecimiento de los cuadros gubernamentales del Ministerio de Economía de Haití en materia de promoción de la inversión extranjera"; ii. "Construcción de una Escuela Modular en Haití"; iii. "Fortalecimiento de Capacidades en Enseñanza del Español" (CARICOM); iv. "Producción y consumo sustentable (Perú-Colombia)"; v. "Certificación Electrónica fito y zoo sanitaria". Tomado de AGCID-AMEXCID.

32/ Montos y cantidad de proyectos tomado de AGCID-AMEXCID.

33/ En 2012 la Comisión de Cooperación decidió destinar, para dicha Convocatoria y las siguientes, 10% de las aportaciones anuales al Fondo Conjunto a promover proyectos de cooperación hacia terceros países. Dicha cantidad se incluye en el monto total para los años 2012 a 2016, donde se incluyen los cifras de los proyectos aprobados.

34/ A partir del año 2014, el Fondo México-Chile prioriza la cooperación en las siguientes áreas: Protección social, Medio ambiente, Desarrollo agrícola, Educación y cultura. Folleto "Cooperación México-Chile", AGCID. Versión impresa.

35/ Para los años 2012, 2013, 2014 y 2015, los montos no están disponibles en la web. Se obtiene el monto total a partir del monto promedio por proyectos aproximado por los montos máximos a presentar en las Convocatoria y los montos finalmente aprobados.

Lo anterior se resume en la Figura 1, donde se muestran los datos globales y la vinculación de procesos del Fondo Conjunto México y Chile hacia la Agenda 2030 y los ODS.

FIGURA 1.

Datos globales Fondo Conjunto México-Chile

Fondo Conjunto de Cooperación México-Chile	9 Programas de Cooperación (2007-2016)	86 Proyectos conjuntos	16,384,627 millones de dólares movilizados	ODS Programas de Cooperación 9 de los 17 ODS
--	--	------------------------	--	--

Fuente: Elaboración propia.

En función de lo reseñado, se arriba a la conclusión de que del total de los Programas de Cooperación entre México y Chile se abordan 9 de los 17 ODS; mientras que los proyectos conjuntos de seis de los nueve Programas de Cooperación se vinculan con el ODS 9 y el ODS 17; los proyectos de cinco Programas con el ODS 10; cuatro con los ODS 12 y 13, y tres con los ODS 6 y 16.

LA COMISIÓN DE COOPERACIÓN TÉCNICA Y CIENTÍFICA MÉXICO-URUGUAY

En el caso del AAE entre México y Uruguay, la Comisión de Cooperación Técnica y Científica está integrada por la AUCI y la AMEXCID, y en la órbita de esta se estableció el Fondo Conjunto de Cooperación como mecanismo de ejecución y apoyo al Programa de Cooperación.³⁹ Desde su puesta en marcha en el año 2012 –y cada dos años–, el Fondo Conjunto México-Uruguay ha realizado tres convocatorias y ha apoyado, financiera y

36/ El monto correspondiente al año 2016 no toma en cuenta los proyectos aprobados para dicho Programa de Cooperación, a publicarse en 2017. Aquí solo se muestra el monto fijo definido para proyectos hacia terceros países. Por lo cual, el valor de “1” es solo indicativo y por tanto no se adiciona a la sumatoria de proyectos hasta su publicación.

37/ Resultados de proyectos seleccionados en el Programa 2016 a publicarse en 2017.

38/ El subtotal no incluye los montos asociados a los costos de administración del Fondo Conjunto ni los recursos destinados a la gestión de la Comisión de Cooperación.

39/ En el caso de Uruguay-México, otro socio estratégico para el funcionamiento del Fondo Conjunto ha sido el PNUD en su rol de administrador de los recursos financieros del Fondo, dado el vacío jurídico en AUCI y AMEXCID (en 2012) para la gestión de recursos de terceros.

programáticamente, la ejecución de 28⁴⁰ proyectos conjuntos. En noviembre de 2016 y luego de un intercambio técnico-sectorial, las Agencias comunicaron la lista de proyectos que integrarán el Programa de Cooperación 2016-2018.⁴¹

La Tabla 2 muestra los Programas de Cooperación, montos movilizados y áreas de impacto e intervención de los proyectos conjuntos entre Uruguay y México. Como se señaló para el análisis de México-Chile, para este caso también se realizó el ejercicio de vincular dichos proyectos con los ODS, en función de los objetivos generales de los estos y la consulta sobre productos concretos difundidos por la Comisión de Cooperación Técnica y Científica.

TABLA 2.

Programas de Cooperación-Fondo Conjunto de Cooperación México-Uruguay, 2009-2016

Fondo Conjunto México-Uruguay	Montos en USD	Proyectos	Áreas de impacto	Vínculo con los ODS ⁴²
Programa 2012-2014 ⁴³	841,626	10	Salud, Agro, Desarrollo social, CTI, Medio ambiente y cambio climático, educación y cultura, gestión pública	2, 3, 4, 5, 6, 9, 14, 15, 16, 17
Programa 2014-2016 ⁴⁴	666,632	9	Desarrollo social, Agro, CTI, Gobernabilidad democrática, Medio ambiente y cambio climático	2, 3, 5, 9, 14, 15, 17
Programa 2016-2018 ⁴⁵	773,432	9	Desarrollo social, Agro, CTI, Gobernabilidad democrática, Medio ambiente y cambio climático, educación y cultura	2, 3, 5, 9, 11, 16, 17,
Subtotal⁴⁶	2,281,690	28		

Fuente: Elaboración propia.

40/ Incluye los proyectos aprobados en la Convocatoria 2016. Tomado de AUCI (*online*). Disponible en: <http://www.auci.gub.uy/auci/noticias/1068-resultados-de-la-convocatoria-2016-fondo-mexico-uruguay.html>

41/ Resultados de la Convocatoria 2016 del Fondo de Cooperación Uruguay-México. Tomado de AUCI (*online*). Disponible en: <http://www.auci.gub.uy/auci/noticias/1068-resultados-de-la-convocatoria-2016-fondo-mexico-uruguay.html>

42/ Vinculación en función de los objetivos generales de los proyectos aprobados. Si bien la Agenda 2030 y la declaración de los esfuerzos globales fueron establecidos en 2015, –año que puede ser tomado como línea de base– se entiende que el Fondo Conjunto es una experiencia para analizar en

Si bien la Agenda 2030 y la declaración de los esfuerzos globales fueron establecidos en 2015 –año que puede ser tomado como línea de base–, se entiende que los Fondos Conjuntos México, Chile y Uruguay son una experiencia para analizar en su totalidad, tanto en clave de prospectiva de contribución como de aporte realizado a la transición entre la Agenda ODM y la Agenda ODS.

La Figura 2 muestra los datos globales y la vinculación de procesos del Fondo Conjunto México y Uruguay hacia la Agenda 2030 y los ODS. La observación y el análisis de la información disponible han permitido concluir que en los tres Programas de Cooperación entre Uruguay y México se abordan 11 de los 17 ODS, vinculándose especialmente los proyectos de estos Programas con los ODS 2, 3, 9, 16 y 17. El ejercicio ha permitido, para ambos casos, mostrar que efectivamente es en esos ODS y áreas en particular donde los países aún tienen desafíos por afrontar, y que, efectivamente, la CSS ha apoyado en ello con un sentido de complementariedad y no de sustitución de la cooperación tradicional.

FIGURA 2.

Datos globales Fondo Conjunto México-Uruguay

Fondo Conjunto de Cooperación México-Uruguay	3 Programas de Cooperación (2009-2016)	28 Proyectos conjuntos	2,281,690 millones de dólares movilizados	ODS Programas de Cooperación 11 de los 17 ODS
--	--	------------------------	---	---

Fuente: Elaboración propia.

su totalidad, tanto en clave de prospectiva de contribución como de aporte realizado a la transición entre la Agenda ODM y la Agenda ODS.

43/ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Uruguay. Tomado de PNUD, "Operaciones/Proyectos" (*online*). Disponible en: www.uy.undp.org; y AUCI, "Proyectos aprobados: Fondo Conjunto 2012" y "Cooperación Sur-Sur. Fondo Conjunto de Cooperación" (*online*). ,Disponible en: www.auci.gub.uy

44/ Proyectos aprobados: Fondo Conjunto 2014. Tomado de AUCI, "Cooperación Sur-Sur/Fondo Conjunto de Cooperación" (*online*). Disponible en: www.auci.gub.uy

45/ Proyectos aprobados: Fondo Conjunto 2016. Tomado de AUCI, "Cooperación Sur-Sur. Fondo Conjunto de Cooperación" (*online*). Disponible en: www.auci.gub.uy.

46/ Incluye montos de administración del Fondo Conjunto por PNUD. Se omiten los montos sobre costos asociados al funcionamiento de la Comisión de Cooperación Técnica y Científica ni las líneas de Fondos Concursables, y de apoyo al Consejo de Asociación.

La definición de que hayan sido las Agencias de cooperación las encargadas de gestionar los Programas de Cooperación ha favorecido el fortalecimiento institucional (sectorial intra agencias), la articulación interna (con instituciones públicas nacionales), la visibilidad, la coherencia (en función de los programas de cooperación con otros socios cooperantes), la efectividad (mediante la planificación, compromiso de los recursos de cooperación de estos Fondos y de los presupuestos de las instituciones nacionales participantes), el respaldo y el posicionamiento de estos organismos en los SNCI, promoviéndose alianzas con los diferentes actores que lo integran, como las OSC.

En los casos de México y Chile, que disponen a nivel institucional de canales de trabajo y comunicación con las OSC, el Acuerdo en general y el Fondo en particular, permitió multiplicar dicho intercambio de experiencias locales mediante el establecimiento del Foro de la Sociedad Civil, en el cual han participado diversos actores, como el sector privado, la academia y organizaciones sociales de corte territorial-local.

El trabajo conjunto, la articulación, diálogo y desarrollo de experiencias concretas entre los gobiernos, el sector privado y la academia es otro elemento clave en la Agenda 2030, donde estos espacios generados permiten allanar el camino para compartir la experiencia con países como Uruguay, con un limitado recorrido en el tema. Asimismo, para los casos de México y Uruguay, ha demostrado la capacidad de las Agencias en la implementación de los Programas de Cooperación y del Fondo Conjunto.

El desafío transita ahora por visibilizar lo que efectivamente se logró y encontrar sinergias para multiplicar esos resultados, ya que existe una madurez institucional, tanto de las Agencias como de los mecanismos conjuntos que favorecen su proyección con una Agenda 2030 y Objetivos propicios para ello.

Potencialidades de los AAE

Otro de los elementos de mayor relevancia en los AAE entre México, Chile y Uruguay tiene que ver con la promoción de estrategias, acciones y proyectos que beneficien a terceros países. Si bien ambos Fondos han apoyado proyectos conjuntos que involucraron, con actividades puntuales, a terceros países –y como se señaló en el caso México-Chile, se desarrollaron proyectos de cooperación triangular–, existe un vacío en cuanto al diseño de una estrategia conjunta tripartita de CSS horizontal regional, y de articulación e implementación de acciones de cooperación triangular con socios cooperantes tradicionales.

Sin embargo, dicha oportunidad está contemplada en ambos Acuerdos, por tanto, resulta estratégico contribuir, desde la generación de conocimiento, al diseño de posibles caminos conjuntos de articulación para pensar, en el mediano y corto plazo, acciones e intervenciones de beneficio mutuo como así también hacia terceros países identificados como socios estratégicos en el marco de la Agenda 2030 y de los ODS. De esta forma, cuando se revisa el historial post entrada en vigencia de los AAE, pueden identificarse tres etapas en la implementación y madurez institucional de estos Acuerdos (como Anexo I se presenta cuadro que resume las etapas). La primera de ellas tiene que ver con el diseño de toda la estructura, andamiaje institucional y acuerdos sobre los documentos operativos⁴⁷ para la puesta en marcha de los Programas de Cooperación y los Fondos Conjuntos.

Una segunda etapa tiene que ver con la promoción, desde los Fondos Conjuntos de Cooperación hacia los SNCI, sobre la presentación de propuestas que involucren terceros países. Este ejercicio no solo se orienta hacia la búsqueda de una mayor coherencia, canalización y optimización de recursos, sino que además intenta promover un acercamiento entre instituciones de diferentes países; generar, a nivel local, un lógica de comprensión de la CSSYT, y alentar a las instituciones nacionales hacia la búsqueda de otros socios cooperantes, de forma que se logren acuerdos posteriores que permitan potenciar los resultados que la cooperación bilateral ha apoyado⁴⁸ –tanto oferentes como receptores–. Se busca instalar, además, la noción de que el desarrollo es un desafío global.

Finalmente, la tercera etapa está relacionada con el ejercicio de promoción desde los propios Fondos Conjuntos y desde los organismos que lo integran, sobre nuevas iniciativas de cooperación. Las Agencias –al tiempo de estar estrechamente vinculadas con los Organismos Nacionales de Planificación– tienen la capacidad de identificar experiencias exitosas y socios en la región con un similar nivel de desarrollo y desafíos comunes, donde la generación de alianzas de CSS horizontal regional y la articulación de acciones de cooperación triangular⁴⁹ favorecerán no solo la visibilidad de sus participantes, sino que posicionará a la región con proyectos, resultados concretos, y sistematizados para compartir con otros actores del SICD.

47/ Como acuerdos normativos operativos están aquellos que hacen a la definición técnica de funcionamiento y reglamento de la Comisión de Cooperación y del Fondo Conjunto.

48/ Las diferentes Convocatorias de los Fondos Conjuntos entre México, Chile y Uruguay promueven la consideración de terceros países en la presentación de proyectos conjuntos

49/ La puesta en marcha de estas dos dinámicas de cooperación no son excluyentes entre sí.

TRIANGULAR PARA MULTIPLICAR Y COMPARTIR

Como se destaca en la *Guía orientadora para la gestión de la Cooperación Triangular en Iberoamérica*,⁵⁰ esta cooperación “como fenómeno que recoge rasgos de dos paradigmas diferentes para hacer cooperación, no ha sido lo suficientemente abordada desde el espacio Iberoamericano”. Sin embargo, como aproximación a un consenso se subraya que “[...] la gran versatilidad de dicha dinámica constituye a la vez su mayor desafío y su gran ventaja, ya que deja abierta una ventana a múltiples posibilidades”.

Esa versatilidad y la “ventana a múltiples posibilidades” se aprecian en el articulado de los AAE entre México, Chile y Uruguay,⁵¹ mostrando una clara alineación y voluntad política de estos países en promover acciones, proyectos y programas de cooperación orientados a la multiplicación de esfuerzos en beneficio de terceros países⁵².

Como se señaló en la sección anterior, en el marco de la Agenda 2030 y de sus medios de implementación, los Fondos Conjuntos se constituyen en aquellos arreglos jurídicos para la promoción y creación de alianzas más inclusivas, donde se promueva el acercamiento y diálogo entre la CSS horizontal regional y la cooperación triangular –con la participación técnica y financiera de socios tradicionales–, optimizándose la utilización y canalización de los recursos, y se identifique el valor agregado de estos para avanzar conjuntamente hacia el logro de los ODS.

La Agenda, dada su universalidad, y la heterogeneidad de respuestas a nivel nacional, ya que –no hay una solución única para todos– presenta claramente, como ya se dijo, varios desafíos. Dos de ellos tienen que ver con i) los mecanismos de gobernanza, articulación y trabajo interinstitucional local para asegurar una mirada integral en el abordaje, seguimiento y monitoreo de la Agenda, y ii) las capacidades técnicas nacionales en la medición y establecimiento de una línea de base a efectos de identificar los niveles de progreso y el alcance de los ODS, esto es: el pilar estadístico de la Agenda y de los ODS.

50/ Elaborada por el PIFCSS-SEGIB (2015). Documento de Trabajo N° 8. Disponible en: <http://www.cooperacionsursur.org/images/docs-programa/doc-8-PIFCSS-guia-ct-2015.pdf>

51/ Véase para el caso México-Chile, numerales c, d y e del artículo 9 del AAE; para el caso México-Uruguay numeral b, artículo 6 del AAE).

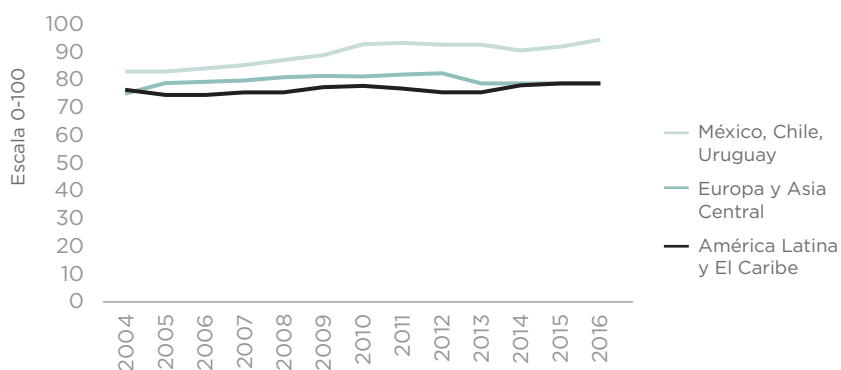
52/ A la luz del concepto de cooperación triangular manejado por el PIFCSS e interpretando el articulado de los AAE, tal modalidad se inscribe en la definición de la Programación Conjunta.

El primero de estos desafíos hace a los esfuerzos nacionales por definir una estructura de seguimiento y monitoreo a nivel nacional, que tendrá entre sus cometidos: el esfuerzo de alinear los Planes Nacionales de Desarrollo o Presupuestos Nacionales a los diferentes ODS, sus metas e indicadores; la articulación de la cooperación internacional y la información estadística generada y actualizada. En tal sentido, los países de la región han adoptado diferentes mecanismos de seguimiento de la Agenda a nivel local, destacándose en su mayoría la incorporación de tres actores claves: los Organismos Nacionales de Planificación, los Institutos de Estadísticas y los Organismos Rectores en Cooperación Internacional.

El segundo desafío se asocia, especialmente, a las capacidades a nivel local en la creación de datos estadísticos e indicadores y, por tanto, a la generación y fortalecimiento de los Sistemas Nacionales de Estadística. Sobre esto último, destacan en la región, dadas sus capacidades técnicas y metodológicas; México, Chile y Uruguay. Capacidades que, a través de los Fondos Conjuntos, pueden ser transferidas a terceros. Ejemplo de ello son las herramientas de geo-referenciación desarrolladas por México, siendo un insumo que, a través de la transferencia de tecnologías, varios países de la región resultarían beneficiarios. En el Gráfico 1, se muestra lo que ha sido la evolución de las capacidades estadísticas de estos países de forma comparada con el resto de Europa,

GRÁFICO 1.

Capacidad estadística comparada México, Chile y Uruguay, 2004-2016



Notas: i) en los casos de México, Chile y Uruguay se tomó el promedio de los tres para cada año; ii) en los casos de Europa, Asia Central, y América Latina y el Caribe no se incluyen aquellos países definidos como de “ingresos altos”.

Fuente: Elaboración propia con información de la CEPAL y el Banco Mundial.

Asia Central y América Latina y el Caribe, excluyéndose de estos espacios los países definidos como de “altos ingresos”.⁵³

Los Institutos Nacionales de Estadísticas y las Agencias de cooperación de estos tres países son parte de los diferentes mecanismos nacionales de seguimiento y monitoreo de los ODS, espacio neurálgico para hacer converger demandas y posibilidades de capacidades para compartir.

En el caso de Uruguay,⁵⁴ mediante la resolución N° 862 de la Presidencia de la República y del Ministerio de Relaciones Exteriores⁵⁵ referente al Plan de Acción para alcanzar los ODS, se encomendó a la AUCI el “seguimiento de las actividades de cooperación internacional que tengan lugar en el marco de la implementación de los objetivos de desarrollo”. En tanto, en Chile, bajo el Decreto N° 49 del Ministerio de Relaciones Exteriores, se creó el Consejo Nacional para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible,⁵⁶ el cual es presidido por la Cancillería, de la cual depende la AGCID.⁵⁷ Finalmente, México representa el país que más ha avanzado en la instrumentación de mecanismos de seguimiento y monitoreo nacional de los ODS.⁵⁸

53/ Según el Banco Mundial, “el Indicador de Capacidad Estadística es una puntuación compuesta que evalúa la capacidad del sistema estadístico de un país. Se basa en un marco diagnóstico que evalúa: la metodología desarrollada; las fuentes de datos; la periodicidad y puntualidad con que se genera. Los países se puntúan contra 25 criterios en estas áreas, utilizando la información disponible públicamente y/o la aportación de los países. La puntuación general de la Capacidad Estadística se calcula como un promedio simple de las tres puntuaciones de área en una escala de 0-100”. Tomado de Banco Mundial (*online*). Disponible en: <http://www.bancomundial.org/>.

54/ Uruguay ha impulsado el “Diálogo Social” mediante mesas temáticas alineadas a los ODS. Presidencia de la República-Uruguay (*online*). Disponible en: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/dialogo-social-vazquez-objetivos-desarrollo-sostenible>

55/ Resolución N° 862, Presidencia de la República Oriental del Uruguay. RES. N° 988/016”, 5 de diciembre de 2016. Disponible en: : https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2016/resoluciones/12/mrree_862.pdf

56/ Decreto N° 29, Ministerio de Relaciones Exteriores, 29 de mayo de 2016. Disponible en: https://www.leychile.cl/Consulta/m/norma_plana?org=GidNorma=1090692

57/ Además, el Consejo prevé la participación de otras Secretarías de Estado.

58/ “En julio de 2016, en el marco del Foro Político de Alto Nivel bajo los auspicios del Consejo Económico y Social (ECOSOC, por sus siglas en inglés) de la ONU, México fue uno de los 22 países que presentó un reporte nacional voluntario sobre las estrategias nacionales para el cumplimiento de la Agenda 2030”, en “Reporte Nacional para la revisión voluntaria de México en el marco del Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible”. Disponible en: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10756Full%20report%20Mexico%20-%20HLPF%202016%20FINAL.pdf>. En alianza con la cooperación alemana, México ha desarrollado un software geo referen-

Este país, que había creado el Consejo Nacional para el Seguimiento de los ODM, actualizó la institucionalidad alineándola con la definición de la nueva Agenda, estableciéndose el Consejo Nacional para la Agenda 2030,⁵⁹ y transformándose el Comité Técnico Especializado de seguimiento de los ODM al de los ODS,⁶⁰ compuesto por más de 20 entidades de gobierno.⁶¹ Asimismo, el Congreso de la Unión, en diálogo y apoyo con la AMEXCID, ha instalado el Grupo de Trabajo sobre la implementación de la Agenda 2030. En ese esquema institucional, la responsabilidad de la AMEXCID en cuanto a la Agenda y a los ODS “[...] se refiere de manera particular al Objetivo de Desarrollo Sostenible 17, relativo a fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Global para el Desarrollo Sostenible”.

Dicho objetivo se constituye en la puerta de entrada para pensar en alianzas innovadoras desde las Agencias de Cooperación, mientras que los restantes 16 Objetivos componen el mapa de identificación de oportunidades, de una hoja de ruta para la planificación de estas intervenciones, adecuándose a los desafíos nacionales de cada país.

En ese marco, los Fondos Conjuntos de Cooperación, a través del desarrollo de acciones, proyectos y programas de CSS horizontal-regional, y mediante la promoción de asociaciones estratégicas con socios cooperantes tradicionales –por medio de la cooperación triangular–, constituyen un medio de ejecución compartido para la Agenda 2030 y la consecución de los ODS. En relación con esto, la Figura 3 muestra el encadenamiento entre el ODS 17⁶² y la implementación de Asociaciones Estratégicas para los casos de estudio.

ciado para la identificación y aporte de las acciones y proyectos a los ODS a escala de los municipios. Véase AMEXCID, CEPAL y PIFCSS. Disponible en: <http://www.cooperacionsursur.org/images/Seminario-ODS-CSS.pdf>. También se sugiere visitar la página de la AMEXCID, sección noticias: “La Agenda 2030 y la AMEXCID”, disponible en: <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/la-agenda-2030-y-la-amexcid?idiom=es>

60/ También integrado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

61/ Además, dentro del Comité se establecen los diferentes mecanismos de diálogo y trabajo con otros actores de la sociedad civil, como la academia y el sector privado.

62/ A la fecha, dicho Comité se encuentra evaluando la posibilidad de generar una Comisión permanente responsable del cumplimiento de los ODS.

63/ Directrices por uso del logo de la ONU. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2016/10/UN-Guidelines-for-Use-of-SDG-logo-and-17-icons.October-2016.pdf>

FIGURA 3.

Encadenamiento entre el ODS 17 y las Asociaciones Estratégicas.



Fuente: Elaboración propia.

OPORTUNIDADES ESTRATÉGICAS PARA LOS FONDOS CONJUNTOS

Siendo que dos de los desafíos globales pasan por el desarrollo e implementación de mecanismos de gobernanza y articulación local para el seguimiento y monitoreo de la Agenda, y por el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los Sistemas Nacionales Estadísticos: México, Chile y Uruguay, a través de los Fondos Conjuntos, pueden promover el desarrollo de acciones y proyectos concretos orientados a estos dos desafíos.

Como es sabido, a diciembre de 2016, 35% de los indicadores globales de los ODS eran de un nivel III, lo que significa que “no se dispone de metodologías o normas establecidas para el indicador o se están elaborando la metodología y las normas del indicador”, implicando ello una oportunidad para estos países de compartir su *saber hacer metodológico* con otros países de similares niveles relativos de desarrollo⁶³ a través de la CSSYT. Asimismo, promover alianzas, articulación y participación en otros espacios de

63/ A diciembre de 2016, del universo de países denominados: “países menos adelantados”, “países en desarrollo sin litoral” y “pequeños Estados insulares en desarrollo”, 38 no tienen un Plan Nacional de Estadística o ha expirado; otros siete están en proceso de diseño, 12 han completado el proceso de diseño y están generando los marcos de adaptación y aproximadamente 50 tienen diseñado, financiado y en ejecución dicho Plan Nacional. Lo que representa una oportunidad para la CSSYT. Tomado de Base Global sobre Indicadores de los ODS-ONU.

generación de conocimiento e información, tales como: la Conferencia de las Américas sobre Estadística en la órbita de la CEPAL y los diferentes Grupos Interinstitucionales y de Expertos creados para el seguimiento global de los indicadores de los ODS,⁶⁴ constituyen espacios estratégicos para un mayor liderazgo y posicionamiento. En este sentido será necesario generar alianzas con proyectos globales de la ONU como el de Cuentas de las Naciones Unidas para el Desarrollo, orientado al fortalecimiento de los Sistemas Nacionales de Estadística para el seguimiento y examen de los ODS.

Estar en las esferas y espacios de diseño será neurálgico, ya que, al tiempo de proponer metodologías e indicadores más “propios a los desafíos de la región”, le otorgarán voz, liderazgo, posicionamiento y visibilidad de las capacidades técnicas institucionales por compartir, promoviendo y legitimando, más activamente, la cooperación CSSYT como un medio de implementación de la Agenda.

Sin embargo, se ha de subrayar que no se trata de diferenciar entre quiénes están *mejor* o *peor* de cara a la generación de indicadores de progreso, sino de identificar capacidades y fortalezas regionales para promover iniciativas de CSSYT; de intercambiar de información, conocimiento y experiencias en materia de generación de metodologías de medición. Así, mientras unos se benefician y adaptan dichas metodologías a las realidades nacionales, otros fortalecen los mecanismos de gobernanza diseñados y en funcionamiento, desempeñando el rol de receptores de ese *saber hacer*. De esta forma, la Figura 4 presenta lo anterior cuando se materializa en un “ida y vuelta” de conocimiento, produciéndose un efecto de derrame positivo que se retroalimenta en función del intercambio de saberes, de las fortalezas comparadas y de la *expertise* técnica compartida.

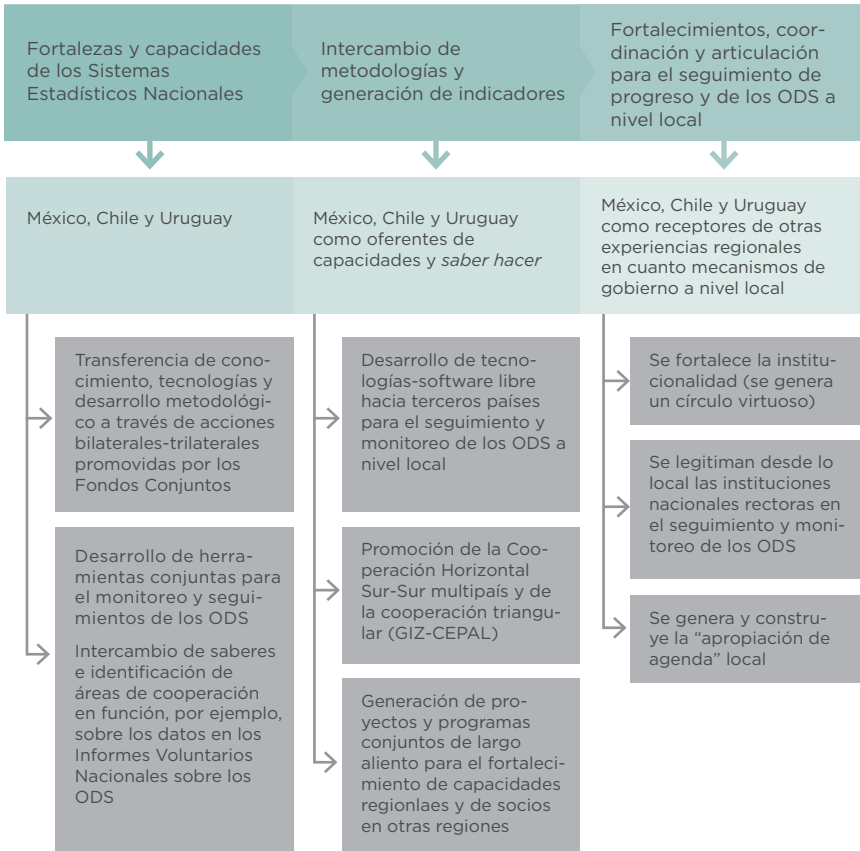
Entre otras oportunidades, está la capacidad que tengan estos países en generar un espacio de trabajo en el marco de los Fondos Conjuntos de Cooperación, a manera de promover mayor coherencia y diseño de estrategias conjuntas no implementadas a la fecha, dándole a estos mecanismos un sentido más estratégico ya sea mediante el diseño de un Programa de Cooperación Trilateral, con aportaciones de los dos Fondos⁶⁵ orientado a terceros países con similares niveles de desarrollo y desafíos, o bien en alianza con otros organismos internacionales y países tradicionalmente cooperantes, como pueden ser Japón, Alemania y España.

64/ Donde México, junto a Brasil y Colombia, son miembros de uno de estos grupos de Alto Nivel en representación de la región latinoamericana.

65/ Gestionado a través de asociaciones estratégicas con otros socios para la llegada de las acciones de ese Programa Trilateral a una escala más allá de la región iberoamericana.

FIGURA 4.

Intercambio de saberes para el fortalecimiento de la gobernanza y los Sistemas Estadísticos regionales en el marco de la Agenda 2030 y los ODS



Fuente: Elaboración propia.

Con ese camino andado, los Fondos entre México, Chile y Uruguay han de promover un mayor acercamiento con otros Fondos bilaterales, regionales y globales. A modo de ejemplo se puede citar el Fondo Mixto Chile-España, el Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico, así como también el Fondo Yucatán-Proyecto Mesoamérica. Esto con el fin de lograr una mayor coherencia y evitar la atomización de propuestas, iniciativas, proyectos y programas de cooperación, haciendo converger los procesos de integración regional.

En el espacio de las Naciones Unidas podrán articularse propuestas conjuntas con el Fondo de la ONU para los ODS. Este último tiene entre sus requisitos –a los efectos de generar y garantizar la sostenibilidad de la intervención– la asignación de una contrapartida de igual recursos solicitados al Fondo. Ello podría ser viable en función de los presupuestos manejados por los Fondos Conjuntos y podría replicarse a terceros beneficiarios que resultan elegibles para el Fondo ODS. Además, el Fondo ODS se constituye en otro espacio de articulación e intercambio de *expertise* técnico y de experiencias exitosas tanto Sur-Sur como Sur-Norte.

El trabajo conjunto se ha de orientar al intercambio de experiencias en el fortalecimiento institucional y gobernabilidad local –incorporando así a los gobiernos locales, al sector privado y a la ciudadanía– para la participación y seguimiento de los ODS; a la identificación de experiencias exitosas sectoriales –políticas nacionales sobre mitigación y adaptación al cambio climático y fortalecimiento de los mecanismos institucionales, políticas sobre primera infancia, sistema de cuidados y seguridad alimentaria–, así como también en la promoción de la participación e intercambio con la academia para la transferencia de conocimientos en ciencia, tecnología e innovación.

En este ejercicio, otro de los socios neurálgicos para la implementación, generación de espacios y trabajo a nivel local son las propias Agencias, Fondos y Programas de las Naciones Unidas, las cuales funcionan como “nexos” dada su *expertise* y conocimiento técnicos para el acercamiento e intercambio de experiencias entre diferentes países, gobiernos locales y cooperación descentralizada.

En ese marco, México preside en la actualidad el Comité de CSS de la CEPAL, el cual se inscribe en el Foro de los Países de América Latina y el Caribe para el Desarrollo Sostenible, resultando un espacio propicio para la generación de iniciativas regionales. Además, al igual que Uruguay, son países piloto para el diseño e implementación de los indicadores nacionales sobre el monitoreo de los ODS, iniciativa que ha sido promovida por el PNUD.⁶⁶

66/ Cabe señalar que las diferentes Agencias, Fondos y Programas especializados de las Naciones Unidas, así como también la propia Oficina de la ONU para la CSS han desarrollado diferentes mecanismos y plataformas, tanto regionales como locales, para la promoción de la CSS. El PNUD ha anunciado recientemente la creación de la red mundial de grupos de expertos en cooperación Sur-Sur. Véase *People's Daily*, versión en español para América Latina: <http://spanish.peopledaily.com.cn/n3/2016/1122/c31617-9145059.html>

Por otra parte, México y Alemania⁶⁷ están llevando adelante el programa de fortalecimiento de las capacidades de la Oficina de la Presidencia de la República en su función coordinadora y de seguimiento de la Agenda 2030. De esta experiencia pueden surgir lecciones enriquecedoras para otros países que están atravesando procesos similares.⁶⁸ Con la capacidad instalada en México y con el liderazgo conjunto entre la AMEXCID y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), los Fondos Conjuntos entre México, Chile y Uruguay pueden promover un acercamiento e intercambio de información para el “aterrizaje” de las metas y el diseño de los indicadores nacionales sobre los ODS.⁶⁹

Todas estas acciones e iniciativas se inscriben en el propio ODS 17 y se asocian a sus diferentes metas e indicadores. Para concretarlas será necesario pensarlas de forma escalonada, ya que, como se dijo, los desafíos y capacidades de respuesta nacionales difieren y no hay una solución única que se aplique a la totalidad. En tal sentido, en la Figura 5, se resume el efecto escalonado⁷⁰ que significaría el desarrollo de este tipo de iniciativas y estrategias de cooperación.

Finalmente, la madurez institucional de los Fondos Conjuntos y la posibilidad de desarrollar acciones de CSS horizontal-regional y de cooperación triangular para aunar esfuerzos hacia el alcance de los objetivos establecidos en la Agenda de Desarrollo; el fortalecimiento de las Agencias de Cooperación y la designación de estas en el seguimiento de los ODS, y el actual contexto de la cooperación internacional al desarrollo, hacen un clima propicio para que los países del Sur puedan no solo mostrar el aporte que desde la CSS efectivamente se hace al desarrollo global, sino que además se visibilice el compromiso y la voluntad política, como países de rol dual, en la generación de mecanismos creativos y participativos, con el fin de vehicular los esfuerzos de gente pequeña, en lugares pequeños, con acciones pequeñas, que pueden contribuir a transformar el mundo, sin dejar a nadie atrás.

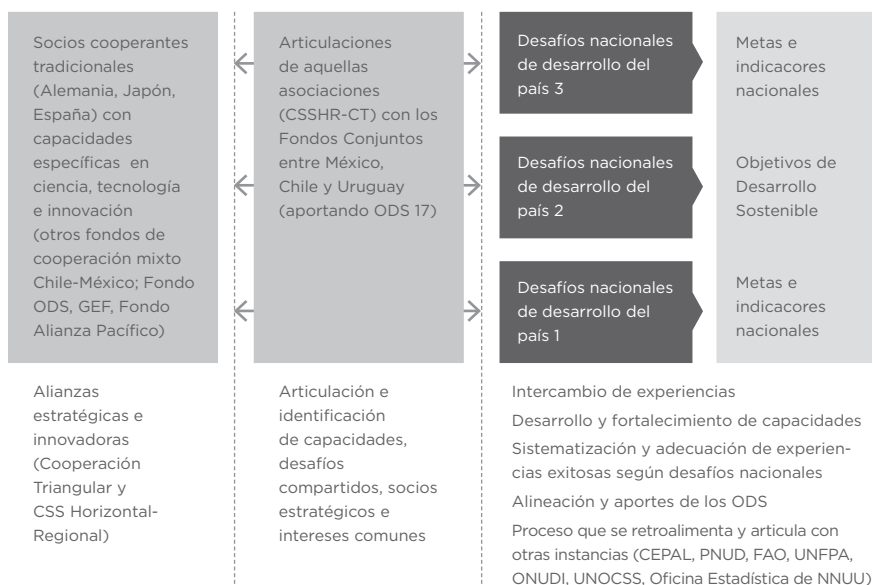
67/ Alemania ha diseñado y establecido el Fondo Regional para América Latina para el desarrollo de la cooperación triangular y desde 2016 está vigente el Proyecto Conjunto con la CEPAL sobre apoyo a los países en el marco de la Agenda 2030.

68/ De cara al ejercicio global de presentación de Informes Nacionales Voluntarios sobre estado de situación de los ODS.

69/ Con el apoyo realizado de parte del PIFCSS sobre la *Guía orientadora para la sistematización de experiencias sobre los ODS y la CSS*.

70/ “Escalonado” en el sentido de no existir una única receta (ni demanda) para todos los problemas nacionales de desarrollo, de manera que las estrategias de cooperación a implementarse serían de forma gradual en función de los desafíos locales previamente identificados.

FIGURA 5.
Escalonamiento de las Alianzas Estratégicas



Fuente: Elaboración propia.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

La Agenda 2030 en general y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en particular significan una oportunidad inmejorable para que aquellos que hacen Cooperación Sur-Sur demuestren su capacidad de aportar al desarrollo regional y global, y de obtener los beneficios de multiplicar los resultados hacia terceros países, mediante la cooperación triangular.

En especial, el ODS 17, “Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Global para el Desarrollo Sostenible”, se constituye en el marco que, junto al desarrollo y acompañamiento de instrumentos nacionales, oficie de hoja de ruta para una planificación de estrategias de CSS y de cooperación triangular, a la par de la articulación de diferentes mecanismos de cooperación e integración que coexisten en Iberoamérica.

La Agenda también implica desafíos para la CSSYT, entre los que destacan la necesaria visibilidad de las intervenciones; la construcción, consolidación y sofisticación de

una metodología común para cuantificarla; la implementación de acciones y alianzas innovadoras y duraderas que permitan no solo la apropiación de las sociedades como los primeros agentes de un cambio, sino que además las acciones pongan énfasis en la noción de un desarrollo multidimensional.

Es precisamente desde el espacio iberoamericano y, en particular, con el apoyo de la Secretaría General Iberoamericana y el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (SEGIB-PIFCSS), que se ha contribuido, especialmente desde el año 2007, en la sistematización y elaboración del *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*; con la generación e intercambio de conocimiento –mediante la publicación de diferentes *Cuadernos Técnicos de Trabajo*– sobre el quehacer diario de la gestión de la cooperación; en la promoción y articulación de espacios de transferencia de experiencias y debates, lo cual le ha dado a la región un valor diferencial que aporta a la construcción de una identidad iberoamericana.

Entre los diferentes mecanismos de gobernanza de la cooperación en la región destacan los promovidos por México. Este país ha profundizado sus esfuerzos de liderazgo regional y posicionamiento global, manifestándose ello en los diferentes Programas de Cooperación Internacional, en los cuales se inscriben la celebración de Acuerdos de Asociación Estratégica (AAE), y en el incremento de las acciones en CSS y triangular. Particularmente en América del Sur, México enaltecó sus relaciones estratégicas con Chile y Uruguay, mediante la firma de los AAE y el establecimiento de los Fondos Conjuntos de Cooperación en los años 2006 y 2009, respectivamente.

Estos Fondos –establecidos sobre los principios de la CSS– presentan una madurez institucional, han movilizado conjuntamente más de 20 millones de dólares en proyectos y programas conjuntos de cooperación, y han promovido y apoyado iniciativas en beneficio de terceros países. Al cruzar los proyectos conjuntos y los Programas de Cooperación de estos Fondos Conjuntos con la Agenda 2030 y el enfoque de desarrollo sostenible, suscrito en los ODS, se ha verificado que, incluso previo a la adopción de la Agenda, existe una contribución y alineación de estos países con la Agenda global de Desarrollo. Con ello se aprecia, asimismo, cómo los Fondos Conjuntos han abordado aquellas cuestiones estructurales desde una noción de complementariedad de la CSS y sobre la idea de que esta no sustituye a la cooperación Norte-Sur.

Sin embargo, resulta neurálgico iniciar un camino conjunto para identificar socios estratégicos, intercambiar los conocimientos adquiridos, compartir experiencias exitosas y las lecciones en cuanto a la gestión de la gobernanza bilateral con otros socios en cooperación. Se han de aprovechar los espacios conquistados por México como actor

global, así como también las capacidades que ha fortalecido, principalmente mediante el desarrollo de herramientas que permiten monitorear los ODS, generando un mayor empoderamiento y participación de los territorios.

En tal sentido, al revisar e interpretar el articulado de los AAE y las acciones promovidas por los países, se desprende que la modalidad de cooperación triangular –con la participación de un socio cooperante tradicional– queda incluida. Por tanto, en el marco de estos AAE y en alianzas con otros –como las diferentes Agencias de las Naciones Unidas– se han de desarrollar acciones que involucren a más de un país –ya sea mediante la CSS horizontal-regional o la cooperación triangular–, para intercambiar y generar mecanismos de ejecución efectivos para la Agenda 2030 y los ODS.

En ese ejercicio, más allá de que la cooperación internacional es otro de los elementos de la Agenda 2030, las Agencias rectoras en cooperación internacional desempeñarán un rol sustantivo en el monitoreo y seguimiento de los ODS, así como también en la búsqueda de sinergias sectoriales, aprovechamiento de los recursos, tanto financieros como técnicos, con el fin de generar acciones con otros países de similares condiciones y desafíos de desarrollo.

Tanto México, Chile y Uruguay han promovido el avance de la legislación nacional para el seguimiento de la Agenda 2030 y de los ODS, demostrando el compromiso y la voluntad política para la adecuación e implementación de estos a escala nacional. Como se señaló, México ha avanzado en el fortalecimiento de los diferentes mecanismos nacionales de coordinación con el involucramiento de los organismos de planificación y de estadística y con las herramientas de medición. Todas ellas experiencias y capacidades para compartir con países como Chile, Uruguay y terceros con procesos institucionales similares y teniendo por delante los ejercicios de presentación de los Informes Voluntarios sobre estado de situación de los ODS a nivel nacional.

Estos Fondos contribuirán a la Agenda 2030 y a los ODS a través de los procesos bilaterales vigentes y los Programas de Cooperación en ejecución, pero además pueden, promover iniciativas más ambiciosas como el diseño conjunto de un Programa de Cooperación Sur-Sur horizontal regional, identificando tres ejes de acción: i) el intercambio de experiencias y conocimiento sobre mecanismos de gobernanza y seguimiento de la Agenda 2030 (en el rol de receptores y de oferentes); ii) favorecer la creación y el fortalecimiento de las capacidades nacionales en materia de estadísticas y mediciones de progreso, y iii) apoyar el intercambio de *saberes* y la transferencia de tecnologías para el desarrollo de herramientas informáticas que permitan un efectivo seguimiento de la Agenda y los ODS a nivel local. En ese esfuerzo, será medular la creación de alianzas con socios tradicionales a través de la cooperación triangular.

Con el fin de fortalecer a las Agencias de Cooperación y a los actores que integran los Sistemas Nacionales de Cooperación Internacional; evitar la dispersión de oportunidades, duplicación de esfuerzos y ventanillas tradicionales; favorecer la articulación de nuevos actores, y contribuir a la alineación de las políticas públicas nacionales con la Agenda 2030 y los ODS, resulta neurálgica una clara estrategia de comunicación, visibilidad y liderazgo político a nivel local. De esta forma, la identificación de políticas públicas que han sido exitosas y que puedan ser adaptables y fácilmente aplicables a otros países con similares desafíos –sin significar una intromisión en los asuntos internos de los Estados–, compartidas a través de la CSSYT, contribuirán a que “los esfuerzos de gente pequeña, en lugares pequeños, con acciones pequeñas, con responsabilidades comunes pero diferenciadas” puedan contribuir a “transformar el mundo”, “sin dejar a nadie atrás”.

ANEXO 1.

Etapas del relacionamiento México, Chile y Uruguay. Oportunidades de CSS multipaís y cooperación triangular

<p>Etapas I</p> <p>“Incorporación en los AAE la posibilidad de desarrollar acciones de Cooperación triangular”, estableciéndose así un marco normativo para su “regulación”</p>	<p>Acuerdo de Asociación Estratégica México-Chile (2006)</p>	<p>En ambos acuerdos se establece la creación de los Fondos Conjuntos de Cooperación como herramienta y mecanismo de diagramación y planificación de la cooperación conjunta</p>	<p>En ambos acuerdos se promueven alianzas estratégicas con terceros países para el desarrollo de acciones de cooperación CSS horizontal regional y triangular</p>
<p>Etapas II</p> <p>Proyectos conjuntos bilaterales presentados a las Convocatorias de los Fondos Identifican terceros socios en la región y fuera de ésta</p>	<p>Los proyectos conjuntos presentados en las respectivas convocatorias de los <i>Fondos Conjuntos de Cooperación</i> y que luego integrarían los <i>Programas de Cooperación</i> bilateral, han identificado y generado experiencias de trabajo conjunto con terceros países, tanto a nivel de la región como fuera de esta. Algunos casos son: Cuba, Centro América, Brasil, Francia, España y el continente Antártico. En este ejercicio destaca el esfuerzo solicitado a las instituciones nacionales proponentes por identificar e incorporar terceros países en las presentaciones de propuestas, con el fin de generar conocimiento, sinergias y acercamiento a los desafíos similares de desarrollo</p>		
<p>Etapas III</p> <p>Promoción de estrategias de Cooperación Triangular entre México, Chile, Uruguay y socios estratégicos y generación de alianzas de CSS horizontal regional</p>	<p>En esta etapa se subraya que los AAE muestran una oportunidad para implementar acciones de cooperación entre estos tres países e identificar un tercer país socio estratégico, como por ejemplo: Perú, Paraguay y Argentina, Colombia, Perú, desarrollando así acciones de CSS multipaís</p> <p>Además, en esta etapa están dados los marcos jurídicos y arreglos institucionales para generar alianzas y acuerdos de cooperación triangular</p>		

Fuente: Elaboración propia.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (UACI) (2014). "Presente y futuro de la política de cooperación internacional de Uruguay", Cap. V, en *La Cooperación Internacional para el Desarrollo del Sur. Una visión desde Uruguay*. Montevideo: UACI. Pp.167. Disponible en: <http://www.auci.gub.uy/publicaciones/boletines/546-la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo-del-sur.html>
- Alonso, José Antonio (2016). "América Latina y la nueva Agenda de Desarrollo". Ciclo Encuentros sobre Cooperación al Desarrollo. Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) y Centro de Formación de la Cooperación Española en Montevideo. Disponible en: <http://www.auci.gub.uy/auaci/noticias/980-experto-en-desarrollo-se-reunio-con-autoridades-y-dio-conferencia-sobre-la-nueva-agenda-de-desarrollo.html>
- Álvarez, Ana María (2016). "Retos de América Latina: Agenda para el Desarrollo Sostenible y Negociaciones del siglo XXI". *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, Vol. 47, N° 186. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11846179002>
- Arriola, Salvador; Rafael Garranzo y Laura Ruiz Jiménez (coords.) (2013). *La renovación de la cooperación iberoamericana. Transformaciones para una agenda post-2015*. SEGIB. Disponible en: <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Publicaciones%20coeditadas%20por%20AECID/Renovacion-cooperacion-iberoamericana.pdf>
- Ayllón Pino, Bruno (2015). "La Cooperación Sur-Sur en América Latina y Caribe. De una época dorada a una fase incierta". *Anuario de integración regional de América Latina y el Caribe*, N°11. Disponible en: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2016/02/anuario-2015-web.pdf>
- Borbolla Compean, Daniela (2014). "La construcción institucional de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo". *Revista Mexicana de Política Exterior*, N°. 102. Pp. 55-70. Disponible en: <http://revistadigital.sre.gob.mx/imagenes/stories/numeros/n102/borbollac.pdf>
- Centro de Pensamiento Estratégico Internacional (CEPEI) (2016). "América Latina y el Caribe en la Nueva Arquitectura de la Cooperación Internacional para el Desarrollo: Implicancias frente a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible". Documento de Trabajo, Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI). Disponible en: <http://cepei.org/wp-content/uploads/2016/08/APCI-America-Latina-y-el-Caribe-en-la-Nueva-Arquitecturade-la-Cooperacion-Internacional-para-el-Desarrollo.pdf>
- Clemente, Enrique (2015). "El escritor que nunca fue neutral", *La voz de Galicia*, 17 de abril. Disponible en: <http://www.lavozdegalicia.es/noticia/fugas/2015/04/16/escritor-nunca-neutral/00031429138042578931958.htm>

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016). "Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe". Colección Libros y Monografías Disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/40155-agenda-2030-objetivos-desarrollo-sostenible-oportunidad-america-latina-caribe>
- Fanjul, Gonzalo (2016). "Los medios de ejecución de la Agenda 2030: la contribución de España". Real Instituto Elcano, ARI37/2016. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/cooperacion+y+desarrollo/ari37-2016-fanjul-medios-ejecucion-agenda-2030-contribucion-espana
- Figueroa Fischer, Bruno (2014). "Breve historia de la cooperación internacional de México (1900 – 2000)". *Revista Mexicana de Política Exterior*, N°. 102, Año 2014. Pp. 29-53. Disponible en: <http://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n102/figueroaf.pdf>
- Foro Económico Mundial (2016). "El auge del 'soft power' iberoamericano". Sección Global Agenda, América Latina. Disponible en: <https://www.weforum.org/es/agenda/2016/10/el-auge-del-poder-blando-iberoamericano/>
- Foro Político de Alto Nivel (2015). "Reporte Nacional para la revisión voluntaria de México en el Marco del Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible". Disponible en: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10756Full%20report%20Mexico%20-%20HLPF%202016%20FINAL.pdf>
- Ocampo, José Antonio (2016). *Contribuciones de la Agenda de Acción de Addis Ababa a la Agenda 2030. Hacia una nueva era de la cooperación internacional*. Fundación Nueva Sociedad-Friedrich Ebert (FES). Disponible en: http://nuso.org/media/documents/Ocampo_Agenda_Addis_Ababa_FF.pdf
- ONU (2016). "Transversalización de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible". Grupo de Desarrollo de la ONU. disponible en: https://undg.org/wp-content/uploads/2016/10/UNDG-Mainstreaming-the-2030-Agenda-Reference-Guide_Spanish-clean.pdf
- ONU (2016). *Informe del Grupo de Alto Nivel de Capacidad en materia de Estadística para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Sistema de Archivos de la ONU.
- ONU (2015). "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible". Documentos oficiales de las Naciones Unidas, A/RES/70/1, Asamblea General de las Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>
- ONU (2015). "Documento Final de la Tercera Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo: Agenda de Acción de Addis Abeba". Documentos Oficiales de las Naciones Unidas. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/219/94/PDF/N1521994.pdf?OpenElement>

- Prado Lallande, Juan Pablo (2016). "El posicionamiento de la Cooperación Sur-Sur y los retos para un efectivo impacto en la Agenda del Desarrollo". Conferencias especializadas sobre Cooperación Sur-Sur y Triangular. PIFCSS. Disponible en: <http://www.cooperacionsursur.org/informacion-del-programa/noticias-de-cooperacion-sur-sur/1585-conferencias-especializadas-sobre-cooperacion-sur-sur-y-triangular.html>
- Prado Lallande, Juan Pablo (2014). *México y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Acciones, contribuciones y propuestas*. México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Disponible en: https://www.academia.edu/25250509/M%C3%A9xico_y_la_Agenda_2030_de_Desarrollo_Sostenible._Acciones_contribuciones_y_propuestas?auto=download
- Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS). *Guía orientadora para la sistematización de experiencias: Objetivos de Desarrollo Sostenible y Cooperación Sur-Sur*. Documento de Trabajo, PIFCSS-SEGIB. Disponible en: <http://www.cooperacionsursur.org/images/DT-12.pdf>
- PIFCSS y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016). "Iberoamérica frente al desafío de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una mirada desde la cooperación sur-sur". Seminario Internacional, Santiago de Chile, 13 y 14 de abril de 2016. Disponible en: http://www.cooperacionsursur.org/images/Seminario-ODS-CSS_copia.pdf
- PIFCSS (2015). *Guía orientadora para la Gestión de la Cooperación Triangular en Iberoamérica*. Disponible en: <http://www.cooperacionsursur.org/images/docs-programa/doc-8-PIFCSS-guia-ct-2015.pdf>.
- Sanahuja, José Antonio, Sergio Tezanos Vázquez, Alejandra Kern y Daniela Perrotta (2015). *Más allá de 2015: Perspectivas y propuestas para la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*. Fundación EU-LAC/Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica-Instituto Complutense de Estudios Internacionales. Disponible en: https://eulacfoundation.org/es/system/files/Post_2015_esp.pdf
- Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) (2016). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, 2016*. PIFCSS-SEGIB. Versión impresa. Disponible también en: <http://www.informesursur.org/>
- SEGIB (2016). "Comunicado Especial sobre visión renovada de la cooperación internacional en el marco de la Agenda 2030 para asegurar la promoción de un sistema de Cooperación integral y sin exclusiones y el derecho al desarrollo de los países iberoamericanos". Disponible en: <http://segib.org/documento/comunicado-especial-sobre-vision-renovada->
- Surasky, Javier (2016). "América Latina frente a los procesos de construcción e implementación de la Agenda Post-2015", en Soares de Lima, María Regina, Carlos R. S.

Milani y Enara Echart Muñoz (eds.), "Cooperación Sur-Sur, Política exterior y modelos de desarrollo en América Latina". Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20160908024538/CooperacionSurSur.pdf>

Tripp, José Octavio (2011). "Asociaciones complementarias: base para el futuro de la cooperación Sur - Sur y Triangular de México". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, N° 28. Pp. 29-42. Versión impresa.

CATEGORÍA TRES

Academia, centros e institutos de investigación

La cooperación Sur-Sur ante la agenda de desarrollo sostenible: nuevos espacios y oportunidades para la innovación

SEGUNDO LUGAR - CATEGORÍA TRES: ACADEMIA, CENTROS E INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN

AUTOR: *GUILLERMO SANTANDER CAMPOS*

RESUMEN

Las profundas transformaciones que se están produciendo en los últimos años en el escenario internacional son un elemento sintomático de la progresiva conformación de un mundo cada vez más dinámico, complejo y cambiante. En este contexto, la denominada agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) pretende constituirse como una respuesta de la comunidad internacional para adaptarse a este entorno rápidamente cambiante y a los nuevos retos que plantea el trabajo por la promoción del desarrollo a escala global. La naturaleza especialmente amplia y ambiciosa en la que descansa esta agenda trae consigo nuevos retos y desafíos para el sistema internacional de cooperación pero, al tiempo, parece abrir también nuevos espacios y oportunidades para transformar algunas prácticas y dinámicas de trabajo y alentar la puesta en marcha de respuestas innovadoras y creativas que contribuyan a un verdadero desarrollo sostenible. Muchas de estas oportunidades se concentran en ámbitos donde la Cooperación Sur-Sur, por sus especiales características, puede desempeñar un prominente papel. A tratar de identificar algunos de estos ámbitos de trabajo y las nuevas oportunidades y espacios de innovación que abren para la cooperación Sur-Sur y, específicamente, para su adecuada contribución a la consecución de los ODS, se dedica el presente trabajo.

Palabras clave: Cooperación Sur-Sur, Objetivos de Desarrollo Sostenible, Sistema Internacional de Cooperación, gobernanza global.

INTRODUCCIÓN

Son muchos los elementos que permiten afirmar que se asiste en la actualidad a un mundo crecientemente complejo, dinámico y en claro proceso de cambio. Se trata de una consideración que resulta especialmente nítida si se atiende a las transformaciones que está experimentando el escenario internacional, donde algunas lógicas y dinámicas presentes desde hace varias décadas conviven ahora con un conjunto de nuevos actores, procesos e interdependencias, muchos de ellos de naturaleza y alcance transnacional. Como parte sustancial de este escenario más amplio, el sistema de cooperación internacional no podía quedar al margen de estos cambios y dinámicas, habiéndose visto afectado también por una serie de mutaciones que demandan la adopción de nuevas pautas de trabajo y la implementación de formas de operar que, además, obligan a repensar la arquitectura y configuración institucional en la que ha venido descansando en las últimas décadas.

A este nuevo contexto trata de adaptarse y responder la nueva agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que, desde un enfoque que pretende ser más ambicioso e integral que el adoptado por su predecesora –los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)–, convoca a la comunidad internacional y a los países que la componen a realizar un amplio esfuerzo a escala global hasta 2030. Con ese fin, la nueva agenda de desarrollo sostenible no solo persigue un más amplio número de objetivos y metas, sino que remite a la necesidad incorporar profundos cambios cualitativos en aspectos sustanciales como la concepción del desarrollo, los modelos de sociedad que deben acogerlos o, en fin, las formas a través de las cuales deben relacionarse e interactuar los distintos actores que confluyen en el sistema internacional.

Se trata, pues, de un intento de adaptación a un entorno dinámico y rápidamente cambiante que genera nuevos retos y desafíos, pero que, como todo proceso de cambio, también abre nuevas opciones y oportunidades, muchas de ellas estrechamente vinculadas a las potencialidades que presenta la Cooperación Sur-Sur. De ahí que el presente trabajo se dedique a identificar y analizar los nuevos espacios de innovación que parece traer consigo la agenda de los ODS, las implicaciones que presentan para la Cooperación Sur-Sur y las oportunidades que de ellas se pueden derivar para que los países que la protagonizan puedan adaptarse adecuadamente y, en determinadas ocasiones, pueden liderar la incorporación de estas nuevas lógicas y formas de operar que la agenda de desarrollo sostenible parece demandar.

Unas argumentaciones que, como se verá, se enfocan especialmente al ámbito latinoamericano y que han sido construidas a partir de un exhaustivo trabajo de revisión bibliográfica

y, muy especialmente, de las opiniones, visiones y juicios aportados por un amplio número de expertos y expertas, así como de diversos representantes institucionales, a partir de la realización de entrevistas personales que se llevaron a cabo en el marco de distintas investigaciones desarrolladas por el autor.¹ Fue este ejercicio el que permitió ir identificando aquellos espacios de innovación que la nueva agenda de los ODS parece estar abriendo y abordar las implicaciones que comporta para la Cooperación Sur-Sur en los próximos años.

Con ese fin, el presente trabajo se estructura en siete apartados que tratan de presentar y vertebrar los principales elementos a considerar. Tras esta breve introducción, el primer apartado presenta algunos de los cambios que la nueva agenda trae consigo y analiza por qué la Cooperación Sur-Sur puede estar bien ubicada para impulsar las respuestas creativas e innovadoras que esta agenda reclama. A continuación, las siguientes secciones se dedican a identificar y analizar, cada una de ellas, un ámbito de interés en el que parece pueden abrirse nuevas oportunidades para la Cooperación Sur-Sur. Así, el segundo apartado plantea la necesidad de incorporar enfoques más transversales que permitan responder a la multidimensionalidad e integralidad que caracteriza a la nueva agenda. Un tercer apartado aborda el reto de integrar y articular a un más amplio y diverso número de actores en la tarea de promover el desarrollo a escala internacional. El cuarto se centra en las tareas relativas a la evaluación y a la gestión del conocimiento como herramientas básicas para las aportaciones que la Cooperación Sur-Sur puede realizar a la consecución de la nueva agenda. En el quinto, se exponen los retos asociados a la necesaria trasposición de los ODS a las agendas y marcos nacionales y a los niveles de participación con los que se implementen estos procesos. El sexto, que analiza el último de los ámbitos donde se identifican espacios de oportunidad para la Cooperación Sur-Sur, trata la cuestión relativa a la demanda de gobernanza y de acción colectiva a escala regional. El último apartado recoge un conjunto de consideraciones finales y las conclusiones que parecen derivarse de todo el análisis precedente.

LA AGENDA DE DESARROLLO SOSTENIBLE: NUEVAS OPORTUNIDADES PARA LA INNOVACIÓN

Más allá de todas las imperfecciones y objeciones que se le puedan hacer, una aportación novedosa que supuso la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

1/ El anexo I incluye una relación de estas personas, a las que el autor agradece su tiempo y generosidad.

fue el hecho de que constituyera un esfuerzo sin precedentes por parte de la comunidad internacional para disponer, por vez primera, de un conjunto de objetivos y metas de desarrollo compartidos a escala global. Sin embargo, este carácter pionero en cuanto a lo que significó la conformación de una agenda internacional de desarrollo, no fue tan visible en sus planteamientos, metas y contenidos, que estuvieron fundamentalmente centrados en las dimensiones más básicas del desarrollo y, particularmente, en aquellas que remiten a la lucha contra la pobreza.

De forma contraria, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, si bien ya no constituyen un esfuerzo pionero en cuanto a la disposición de una agenda internacionalmente compartida, sí descansan sin embargo en un conjunto de elementos, metas y contenidos que destilan una concepción más ambiciosa, novedosa y comprehensiva de los procesos de desarrollo que su antecesora. Varios son los elementos que podrían señalarse en este sentido, de los que aquí cabe destacar tres (Alonso, 2015a). Por un lado, los ODS se han definido a través de un amplio proceso de participación liderado por Naciones Unidas que incluyó a un elevado y diverso número de actores: Estados, organismos internacionales, actores locales, sector privado, academia y organizaciones de la sociedad civil, entre otros (Sanahuja, 2014). Lejos de presentar el carácter más burocratizado –en el seno de Naciones Unidas– y de naturaleza *top-down* en el que fundamentalmente descansó la definición de los ODM, la nueva agenda de desarrollo sostenible parte de unos mayores niveles de participación democrática, lo que le confiere mayores dosis de legitimidad.

Por otro lado, la nueva agenda de desarrollo sostenible convoca de igual modo tanto a los países en desarrollo como a los propios países desarrollados, de tal manera que, a diferencia de lo que aconteció con los ODM –salvo en su objetivo ocho, referido al logro de una alianza mundial para el desarrollo–, no se dirige de manera prácticamente exclusiva a los países en desarrollo, lo que le confiere mayor vocación de universalidad. Por último, cabe destacar que, en la concepción, metas y contenidos en los que descansan los ODS, se le otorga un papel central a dos dimensiones del desarrollo insuficientemente atendidas en los ODM y que, junto con el crecimiento, pasan a ocupar un lugar nuclear en la nueva agenda, como es el caso de la sostenibilidad medioambiental y de la inclusión social.

Precisamente este último aspecto, que es el que permite hablar de agenda de *desarrollo sostenible*, resulta fundamental para los propósitos de este trabajo por las implicaciones que comporta. Algunas de ellas presentan un carácter más doméstico, en la medida en que acompañar el crecimiento económico de una adecuada redistribución de los recursos y hacerlo con patrones compatibles y respetuosos con el entorno medioambiental –tal y como la nueva agenda pretende–, obligará a los países a replantear los modelos de desarrollo en los que descansan sus sociedades (Santander, 2017). Otras,

que ocuparán la principal atención de este trabajo, presentan un carácter más externo, en la medida en que aluden a la necesidad de que los países incorporen nuevas formas de operar en el sistema internacional, con el fin de dar sentido y avanzar en la consecución de lo que esta nueva agenda reclama.

Así, el ambicioso desafío que presenta esta agenda en su pretensión de conducir a los países hacia dinámicas y pautas de comportamiento ligadas al desarrollo sostenible, lleva asociados importantes retos y oportunidades en el marco del sistema internacional de cooperación, que se ve compelido a afrontar una serie de cambios y transformaciones que le permitan promover, coordinar y vehicular en esta dirección los esfuerzos realizados por los países (CEPAL, 2016b). Al tiempo, este escenario abre nuevos espacios para la innovación y la creatividad: en la medida en que en última instancia se persigue un objetivo intrínsecamente móvil –el desarrollo sostenible²– en un mundo ya de por sí crecientemente complejo, cambiante y dinámico, los actores estarán obligados a incorporar elevadas dosis de creatividad, innovación y, en definitiva, una constante capacidad de adaptación si pretenden desempeñar un destacado papel en el marco de esta nueva agenda (Alonso, 2015b; Moore, 2015; Zimmermann y Smith, 2011).

Esto último afecta centralmente a la Cooperación Sur-Sur, cuyos protagonistas no solo se verían también llamados a enfrentar estos desafíos internos sino que, además, en muchas ocasiones podrían estar especialmente situados y capacitados para liderar estos procesos de innovación en aspectos que, como se irá viendo en los sucesivos apartados, remiten a ámbitos muy diversos del sistema internacional de cooperación. En la base de este papel vanguardista que en buena parte de estas cuestiones puede desempeñar la Cooperación Sur-Sur parecen situarse al menos dos elementos de partida. En primer lugar, por su menos dilatado recorrido histórico, es lógico pensar que la Cooperación Sur-Sur arrastra menos inercias que la tradicional Cooperación Norte-Sur. En el caso de esta última, y a pesar de los claros avances que sin duda se han producido a lo largo de las últimas décadas, siguen presentes algunas dinámicas, visiones y pautas de trabajo que obstaculizan su capacidad de adaptación a los requerimientos de un sistema cambiante. Es el caso de la renuencia a la coordinación entre actores, la gestión excesivamente segmentada y compartimentada que persiste dentro de las entidades públicas con competencias en la materia o las dificultades para integrar a la variedad

2/ Se utiliza el término *móvil* en el sentido de que el desarrollo sostenible, por su naturaleza, es un proceso en permanente movimiento y construcción, no un punto estático de llegada como en épocas pasadas parecían querer trasladar algunas visiones del desarrollo.

de actores que presentan capacidades diferenciadas en los procesos de desarrollo, por poner algunos ejemplos.

La Cooperación Sur-Sur, sin haber demostrado hasta la fecha un mejor desempeño en la corrección de estas cuestiones, puede presentar una mayor plasticidad en la medida en que se trata de pautas de trabajo menos asentadas y consolidadas en el tiempo y, por tanto, más fáciles de direccionar adecuadamente. Ello, evidentemente, requerirá no tanto que la Cooperación Sur-Sur rechace discursivamente esas prácticas, sino que precisamente las tenga muy en cuenta y les dedique una especial atención, con el fin de poner en valor el aprendizaje que puede extraerse de la Cooperación Norte-Sur y tratar de no acabar incurriendo en inercias similares (Santander, 2016).

En segundo lugar, por las relaciones de poder y las asimetrías existentes en el sistema internacional, es lógico pensar que la Cooperación Sur-Sur debería partir de una mayor predisposición a incorporar en sus prácticas elementos innovadores que puedan presentar un claro carácter transformador y renovador del sistema internacional de cooperación. Sin duda, los países del Norte son también parte insoslayable de esta tarea colectiva, pero resulta razonable considerar que su interés y esfuerzo por alterar un orden tradicionalmente favorable –en la medida en que han ocupado las posiciones hegemónicas a la hora de conformar la agenda y el sistema internacional–, no vaya a ser mayor que el que pueden presentar los países del Sur.³ En este sentido, la Cooperación Sur-Sur debiera disponer así de una mayor predisposición y voluntad política a incorporar elementos de innovación que coadyuven a transformar un sistema internacional tradicionalmente poco ajustado a su visión, demandas e intereses.

En suma, la Cooperación Sur-Sur, por su naturaleza y especiales características, puede desempeñar un prominente papel en el marco de los esfuerzos más creativos e innovadores que los países están convocados a realizar para avanzar en la agenda de los ODS. Por esta razón, los siguientes apartados se dedican a identificar y analizar algunos de los ámbitos de trabajo en los que la Cooperación Sur-Sur, mediante la incorporación de nuevas formas y pautas de trabajo, podría asumir este papel y realizar importantes aportaciones a la promoción del desarrollo sostenible a escala internacional.

3/ Un hecho que se relaciona con lo que Alonso (2006) denominó uno de los “vicios constitutivos del sistema de ayuda”, en la medida en que descansaba en una discrecionalidad que dejaba a la voluntad de los beneficiados del sistema (los países donantes) la corrección de las asimetrías existentes.

EL ÁMBITO DE LA TRANSVERSALIDAD: COOPERACIÓN SUR-SUR Y COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO

Como es conocido, los ODS conforman una agenda especialmente amplia y ambiciosa, en la medida en que se compone de 17 objetivos y 169 metas, frente a los 8 objetivos y 21 metas que constituían los ODM. No obstante, más allá de este incremento cuantitativo respecto a los objetivos y metas a perseguir, la nueva agenda de desarrollo sostenible se caracteriza muy especialmente por los cambios cualitativos que incorpora en cuanto a la forma de abordarlos. Así, los ODS inciden en la necesidad de adoptar una lógica marcadamente comprensiva y multidimensional si se quiere avanzar de manera satisfactoria en los muy diversos objetivos que se plantea (Le Blanc, 2015).

La adopción de esta visión más integral se relaciona sin duda con los avances producidos en la propia doctrina del desarrollo –cada vez más sensible a las correlaciones e interconexiones que se producen entre distintos ámbitos temáticos–, pero también con algunas de las críticas que recibieron los ODM, en ocasiones acusados de ser una agenda que daba un tratamiento demasiado segmentado a los diversos objetivos que acogía. Precisamente esta necesidad de adoptar enfoques más comprensivos y multidimensionales de los procesos de desarrollo son los que están en la base de algunas propuestas que se están produciendo –por parte de diversos países e instituciones internacionales– para abordar los ODS por medio de clúster o combos que aglutinen a una variedad de objetivos interrelacionados y permitan tratarlos de forma conjunta y simultánea. Las claras interrelaciones que existen entre pobreza, energía y medio ambiente, entre educación, desigualdad y consumo responsable o, por señalar algunas de las más fundamentales, entre género, mercado laboral y salud, inciden en esta dirección.

Esta tarea remite a la necesidad, por tanto, de establecer marcos de trabajo más transversales, capaces de aglutinar a distintos ministerios y áreas de gobierno y ponerlos a trabajar de forma conjunta. Esta transversalidad desde la que ineludiblemente debe afrontarse la nueva agenda obliga así a superar visiones excesivamente segmentadas y compartimentadas que en muchas ocasiones han prevalecido en el funcionamiento de las administraciones públicas de los países, haciendo necesario construir relaciones y espacios de comunicación y diálogo más abiertos, fluidos e integrados entre los distintos departamentos y áreas de gobierno con responsabilidades ligadas a la consecución de los ODS. Lo que, en una agenda tan amplia y abarcativa, atañe a prácticamente todos los ámbitos de la administración pública.

Esta visión tan segmentada que en muchas ocasiones ha caracterizado el funcionamiento de las entidades públicas ha generado efectos perversos en el trabajo por el desarrollo, especialmente si se observa el comportamiento de los países del Norte, para los que existe mayor información, estudios y análisis (Millán *et al.*, 2012; Alonso *et al.*, 2010). En este sentido, la ausencia de una visión integrada y transversal en la materia generó en el imaginario colectivo la percepción de que el trabajo por la promoción del desarrollo era cometido exclusivo de las políticas de ayuda y que, por tanto, la responsabilidad se ubicaba en las respectivas cancillerías y, particularmente, en las distintas agencias, oficinas o unidades de cooperación. De hecho, en la práctica se tomó en muchas ocasiones el presupuesto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) –ya fuera en términos absolutos o sobre el PIB– como el indicador básico para medir el compromiso de cada país con el desarrollo, sin atender a otros parámetros que resultan fundamentales para captar la solidez y profundidad de tal compromiso.

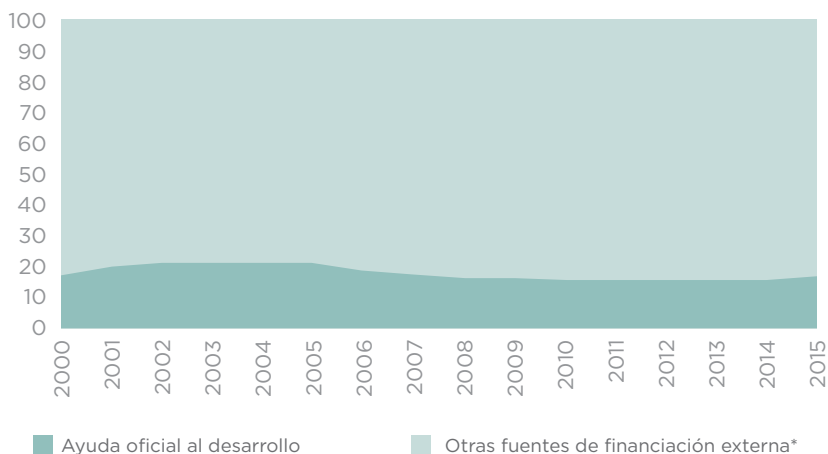
Tanto por su dimensión cuantitativa como cualitativa, es claro que la política de ayuda, siendo sin duda necesaria y pertinente en un mundo tan desigual y asimétrico, presenta una capacidad de impacto limitada para promover el progreso y el bienestar de las personas. Esto resulta especialmente claro no solo si se le contrasta con la magnitud de otra serie de flujos financieros privados –como la inversión extranjera directa, los créditos a la exportación o las remesas (Gráfico 1) (CEPAL, 2017a)–, sino también si se le compara con el impacto que en términos de desarrollo presentan otras políticas públicas, tales como las relativas a comercio, fiscalidad, la migraciones o de exportación de armas, por señalar algunas de las más significativas, que implicarían a ámbitos de gobierno muy diversos (Millán y Santander, 2013).

De ahí que desde hace un par de décadas, fundamentalmente por la incidencia realizada desde organizaciones de la sociedad civil, la academia y algunos organismos internacionales, se empezara a poner el énfasis en la necesidad de promover la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD), con el fin de que el trabajo por el desarrollo no se observase como una tarea reclusa al ámbito de la políticas de ayuda, sino que la trascendiese de tal modo que la perspectiva del desarrollo fuera incorporada en el conjunto de la acción pública de los países (Millán, 2014; Barry *et al.*, 2010; Ashoff, 2005). Así, en la medida en que requiere atender al impacto que en términos de desarrollo presenta el despliegue de cualquier política, la CPD se constituye como un objetivo tan ambicioso como ineludible para construir un mundo justo, estable y equitativo, tal y como la agenda de los ODS persigue.

En suma, la transversalidad que reclama la nueva agenda de desarrollo sostenible para dar un tratamiento realmente multidimensional y comprehensivo a la agenda, conecta de manera muy estrecha con la necesidad de avanzar en materia de CPD, como desde

GRÁFICO 1.

Peso de la ayuda oficial al desarrollo en la financiación externa de los países



*Incluye la inversión extranjera directa, las remesas, donaciones privadas, créditos a la exportación y otras garantías y aseguramientos.

Fuente: CAD (OCDE).

hace tiempo se viene reivindicando desde distintos espacios. Se abren así espacios de oportunidad para la Cooperación Sur-Sur, especialmente si los países que la protagonizan pretenden no tanto consolidarse como meros proveedores de cooperación sino, fundamentalmente, constituirse en verdaderos actores de desarrollo en sentido amplio, lo que encaja mejor con los nuevos tiempos y con las transformaciones que cambios la agenda de los ODS reclama (Millán y Santander, 2013). Una tarea para la que Cooperación Sur-Sur puede mostrar un adecuado punto de partida, en la medida en que desde sus orígenes ha denunciado la estrechez de la ayuda al desarrollo clásica y ha tratado de asentarse en relaciones más amplias, complejas y versátiles que las tradicionalmente establecidas entre “donante” y “receptor”.

Desde esta consideración, y atendiendo al espíritu de esta nueva agenda, los países que protagonizan la Cooperación Sur-Sur pueden incorporar pautas de trabajo que les sitúen en una posición preponderante en todo lo referido a la transversalidad y la CPD. Para ello, y sin ánimo de exhaustividad, tres tareas parecen resultar inmediatas. En primer lugar, será necesario construir un amplio y sólido compromiso político en esta dirección. El trabajo por la CPD exige elevadas dosis de voluntad política al más alto

nivel. Esto al menos por dos razones fundamentales: por un lado, porque al implicar a la práctica la totalidad de las entidades públicas, es ineludible que exista un mandato firme y claro desde la más alta instancia política para que las diversas áreas de gobiernos asuman como una prioridad la incorporación de la agenda de los ODS y de la visión del desarrollo en el conjunto de sus prácticas y dinámicas de trabajo; y, por otro lado, porque dado lo ambicioso de la tarea, este compromiso debe necesariamente ser sostenido en el tiempo y sustentarse sobre una amplia base social y política que le permita trascender los distintos ciclos políticos y electorales, lo que necesariamente obliga a incorporar a un grupo de actores suficientemente heterogéneo y diverso.

En segundo lugar, y en conexión con lo anterior, incorporar la transversalidad y la óptica de la CPD en las políticas desplegadas por los países del Sur requerirá emprender acciones de sensibilización ligadas a la difusión e interiorización de la naturaleza y contenidos en los que descansa la agenda de desarrollo sostenible. En este sentido, se precisa el desarrollo de una cierta labor pedagógica a distintos niveles. Algunos tendrán que ver con la comunicación pública, de tal forma que la sociedad civil y la ciudadanía, en la medida de lo posible, se sientan partícipes de lo que los ODS comportan; otros se relacionarán más con actividades formativas dirigidas al interior de la administración pública, de tal forma que aquellas personas ligadas a la gestión pública y a la toma de decisiones interioricen la lógica de la nueva agenda, se vean imbuidos de la relevancia, alcance y sentido de los ODS y puedan identificar las implicaciones que se derivan para sus respectivos ámbitos de trabajo.

Por último, el trabajo por la transversalidad y la CPD al que la nueva agenda remite no podrá ser adecuadamente canalizado sin la disposición de una institucionalidad y unos medios de implementación acordes con el reto que plantea. En este sentido, será necesario crear y poner en marcha grupos de trabajo y mecanismos de coordinación e interlocución que permitan a los distintos departamentos y áreas de gobierno sentarse a operar de forma conjunta y explorar las sinergias y complementariedades que puedan existir para avanzar en las distintas metas que fijan los ODS. Precisamente, a este respecto cabe destacar los avances y propuestas que ya se están produciendo, como es el caso de las diversas Comisiones Nacionales y Grupos de Trabajo que, en muchas ocasiones al más alto nivel, se están poniendo en marcha en diversos países latinoamericanos.⁴ Un propósito

4/ Por señalar algunos ejemplos, Colombia dispone de una Comisión de Alto Nivel para el Alis-tamiento y la Efectiva Implementación de la Agenda 2030 y sus ODS; México constituyó el Comité Técnico Especializado para los ODS; El Salvador creó el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible; y República Dominicana se dotó de una Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible. A la vez, hay otros países como Chile, Panamá, Argentina, Costa Rica o Perú en los que existen iniciativas similares o en marcha.

que, al tiempo, deberá acompañarse de los adecuados recursos financieros, técnicos y humanos que posibiliten su adecuado despliegue y funcionamiento.

En definitiva, la complejidad y multidimensionalidad que caracterizan a la agenda de los ODS obliga a los países a adoptar enfoques de trabajo más integrales y transversales de los que han prevalecido hasta la fecha, desde la convicción de que los 17 objetivos que componen esta agenda no constituyen realidades encapsuladas que corresponda tratar de manera aislada y segmentada. La Cooperación Sur-Sur puede presentar importantes potencialidades para desempeñar un papel relevante y pionero en este sentido, poniendo en marcha propuestas y actividades de trabajo interdepartamental que incidan en esta dirección, para lo que en todo caso necesitará elevadas dosis de voluntad política, una fuerte pedagogía al respecto y dotarse de los adecuados mecanismos institucionales. Ámbitos que en todo caso abren amplios espacios de oportunidad e innovación para la Cooperación Sur-Sur en el marco de la agenda de los ODS.

EL ÁMBITO DE LA INTEGRACIÓN DE ACTORES: COOPERACIÓN SUR-SUR Y ENFOQUE MULTIACTOR

Uno de los problemas que tradicionalmente han lastrado la eficacia y capacidad de impacto de las políticas de cooperación desplegadas ha sido la descoordinación con la que han operado los actores que confluyen en el sistema internacional. Se trata de un fenómeno en buena medida relacionado con la creciente proliferación de actores que se ha producido en el sistema internacional de cooperación en las últimas décadas.

De esta forma, hasta hace poco tiempo, el sistema internacional de cooperación estaba prácticamente monopolizado por un conjunto de países del Norte –los tradicionales “donantes” del CAD– y un considerable número de organismos internacionales. Sin embargo, especialmente en las últimas dos décadas, se ha producido una creciente proliferación de actores en el sistema internacional de cooperación: el número de Estados operando en este sistema ha aumentado de manera muy notoria, con la irrupción de un amplio número de países del Sur que ejercen también como proveedores de cooperación; en aras de la especialización y la especificidad, se ha incrementado también el número de organismos internacionales promotores de cooperación, emergiendo además algunas fórmulas multilaterales novedosas como los denominados fondos globales; y, en fin, en un contexto cada vez más interdependiente y transnacionalizado, los gobiernos descentralizados y locales, así como otros actores muy diversos como las empresas, las organizaciones de la sociedad civil o las universidades, con una actividad tradicionalmente más

restringida al ámbito doméstico, se han sumado a través de diversas formas a las tareas de la cooperación internacional en las últimas décadas (Sanahuja, 2007).

Esta proliferación de actores constituye una dinámica razonable, en la medida en que denota un intento de adaptación por parte de los diversos actores a las nuevas lógicas y dinámicas que caracterizan a un mundo crecientemente globalizado, en el que las fronteras estatales clásicas se difuminan y pierden cierto sentido a la hora de contener procesos que claramente las trascienden. Al tiempo, se trata de una dinámica positiva, siempre que la incorporación de nuevos actores al sistema internacional de cooperación denotara la existencia de un mayor número de entidades dispuestas a poner sus recursos y capacidades al servicio de la promoción del desarrollo.

La problemática ha venido asociada, pues, no tanto a la creciente proliferación de actores, sino a los reducidos niveles de coordinación con los que han operado estos actores entre sí. De este modo, ha confluído un elevado y heterogéneo número de actores en el sistema internacional de cooperación que, en buena medida, han actuado de forma muy descoordinada, disponiendo cada uno de ellos de sus propias orientaciones estratégicas, marcos de planificación e instrumentos, en muchas ocasiones completamente ajenos a los desplegados por el resto de actores (Barder *et al.*, 2012). Esta falta de articulación entre actores no solo está en la base de los tradicionales problemas de fragmentación y dispersión de la ayuda, sino que, en lo que más interesa aquí, en muchas ocasiones ha supuesto un derroche de capacidades para la cooperación internacional, en la medida en que el sistema no estaba integrando y capitalizando adecuadamente las aportaciones que cada uno de estos actores, en función de su especificidad, podía aportar a los procesos de desarrollo.

En este sentido, por su carácter amplio y abarcativo y por la profundidad de las transformaciones que persigue, la construcción de alianzas *multiactor* ha pasado a ocupar un lugar central en la nueva agenda de desarrollo sostenible. Se trata de un propósito que no solo se relaciona directamente con el ODS 17 –que alude explícitamente a la búsqueda de alianzas⁵–, sino que existe un consenso ampliamente compartido en que resultará prácticamente imposible lograr avances significativos en la mayoría de los ODS sin la incorporación y participación activa de un amplio número de actores de naturaleza muy diversa (CEPAL, 2016).

5/ Entre las diversas metas que el ODS 17 recoge, se encuentra una relativa a “Alentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las asociaciones”.

Piénsese, por ejemplo, en el papel que puede desempeñar el sector privado tanto como fuente de recursos financieros y promotor de actividades ligadas a la responsabilidad social corporativa, como también en todo lo relativo a la incorporación y difusión de buenas prácticas –integrando estándares sociales, de género o medioambientales–, a la prestación de servicios especializados ligados a su ámbito de acción o a las tareas de fortalecimiento del sector productivo de otros países (Jomo *et al.*, 2016). Igualmente, cabe aludir al papel que las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar en tareas cada vez más relevantes vinculadas al fortalecimiento del tejido asociativo de los países y al incremento de los niveles de participación y apropiación ciudadana con los que se opera. O, del mismo modo, por citar algunos de los más notables, la labor que pueden desarrollar las universidades y centros de estudio en materia de formación y de generación y transferencia de conocimiento.

En lo que se refiere de manera específica a la Cooperación Sur-Sur, la necesidad de adoptar enfoques *multiactor* que la nueva agenda trae consigo comporta un importante camino por recorrer, ya que hasta la fecha ha presentado un marcado carácter intergubernamental (Ayllón, 2013; Santander, 2016). El hecho de que buena parte de las potencialidades y ventajas comparativas que presenta la Cooperación Sur-Sur descansen en todo lo relativo a la asistencia técnica y el fortalecimiento de capacidades, ha llevado a que el grueso de esta cooperación se haya articulado a través de fórmulas que vinculaban a distintos ministerios o entidades públicas de los países implicados –donde sin duda se acumulan buena parte de las experiencias y conocimientos–, quedando generalmente al margen de estos procesos otro tipo de actores.

Por ello, cabe destacar la conveniencia de que se introduzcan cambios y correcciones en este sentido. En primer lugar, para que la Cooperación Sur-Sur logre movilizar y capitalizar el valor añadido que cada uno de estos actores puede aportar en función de su especificidad y capacidades y lo ponga al servicio del trabajo por el desarrollo. En segundo lugar, porque se trata de actores que también pueden presentar particularidades respecto a la visión y enfoques con los que trabajan estos mismos actores en los países del Norte. Dicho de otro modo, el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y las universidades del Sur no solo atesoran un valor diferencial que los países que protagonizan la Cooperación Sur-Sur debieran identificar y aprovechar, sino que acumulan aprendizajes, experiencias y miradas también distintas a las que puedan presentar el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y las universidades de los países del Norte.

Es el caso, por señalar algunos ejemplos, de algunas iniciativas que se pueden detectar en el Sur relacionadas con el establecimiento de cooperativas y el impulso de la economía social y solidaria, en lo que tiene que ver con el sector privado; de la disposición de

un tejido asociativo en estrecho contacto con las problemáticas y demandas de su ciudadanía, dando lugar en ocasiones a respuestas y soluciones creativas e innovadoras, en lo que se refiere a las organizaciones de la sociedad civil; o de los enfoques, marcos explicativos o paradigmas alternativos que las universidades y centros de estudio del Sur pueden introducir para aproximarse y abordar algunos desafíos relativos a los procesos de desarrollo (De Sousa, 2011). Todas ellas iniciativas interesantes de explorar, que pueden poner la innovación y la creatividad al servicio del desarrollo y que la Cooperación Sur-Sur debiera tratar de capitalizar.

En suma, en la medida en que responde a lo planteado por la nueva agenda de desarrollo sostenible, incrementa su versatilidad y amplía las opciones y recursos a su alcance para promover el progreso y bienestar de los países, parece fundamental que la Cooperación Sur-Sur avance hacia esta lógica *multiactor*. Ello exigirá, como es lógico, la disposición de orientaciones o documentos estratégicos que identifiquen estos recursos y actores y traten de articularlos de la forma más operativa y eficaz posible. Un esfuerzo de definición estratégica que, si bien concierne a una política pública y, como tal, deberá ser liderado y catalizado por los responsables gubernamentales, tendrá que descansar en nuevos marcos de relación y abrir espacios de participación y consulta también a aquellos actores que pretenden ser integrados a dicha política.

EL ÁMBITO DE LA EVALUACIÓN Y LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO: INSUMO CLAVE PARA LA INNOVACIÓN DESDE LA COOPERACIÓN SUR-SUR

Otro ámbito de especial relevancia para avanzar en los propósitos de la agenda de desarrollo sostenible y que abriría nuevos espacios de interés para la Cooperación Sur-Sur es aquel referido a las tareas de evaluación y de gestión del conocimiento. Por una parte, en lo que se refiere específicamente al conocimiento, cabe señalar que en los últimos años, y asociado en buena medida a la propia evolución de la doctrina del desarrollo, ha pasado a ocupar un lugar fundamental como recurso a tener especialmente en cuenta a la hora de diseñar e implementar las políticas orientadas a promover el desarrollo. Así, la teoría del desarrollo humano, fuertemente anclada en la necesidad de ampliar las opciones y oportunidades de las que disponen las personas para vivir una vida digna, contribuyó sin duda a resaltar la importancia del fortalecimiento de las capacidades –humanas, técnicas e institucionales, desempeñando en todas ellas un papel nuclear el conocimiento– para poder construir a partir de ellas tanto los procesos colectivos de desarrollo como los diversos proyectos vitales que cada persona valore (Sen, 2000).

De igual modo, desde otras perspectivas menos ligadas a la teoría del desarrollo pero estrechamente vinculadas a la práctica de la cooperación internacional también se vio reforzada la relevancia de las tareas de fortalecimiento de las capacidades de los países. Este es el caso de la denominada agenda de eficacia de la ayuda y algunos de los principios en los que descansaba –especialmente la *apropiación* y el *alineamiento*– que, en última instancia, suponían un reconocimiento de la necesidad de que los procesos de desarrollo sean en todo caso liderados por los países que los protagonizan a partir del respaldo a sus prioridades, estrategias y capacidades técnicas e institucionales, lo que requería elevadas dosis de transferencia de conocimiento.⁶

Por otra parte, en lo que se refiere a la evaluación, su especial trascendencia en las políticas de cooperación internacional ha sido frecuentemente destacada por la literatura existente en la materia. Además de suponer, como para cualquier política pública, un insumo fundamental para la rendición de cuentas –que mejora *per se* los niveles de transparencia y práctica democrática–, en el caso específico de las políticas de cooperación los ejercicios de evaluación alcanzan si cabe un mayor impacto. En este sentido, las particularidades que definen a esta política hacen que la evaluación adquiera mayor peso como mecanismo de rendición de cuentas por diversas razones, entre las que aquí cabe destacar dos (Alonso, 2014).

Por un lado, porque es una política pública en la que se altera el vínculo de responsabilidad y rendición de cuentas entre Estado y ciudadanía, en la medida en que los beneficiarios de las acciones desplegadas no son las personas del país que las impulsa, por lo que se elimina la capacidad de estas últimas de reclamar o de penalizar prácticas consideradas indeseables a través de mecanismos como las elecciones, como sí sucede con otras políticas públicas. Dicho de otro modo, la ciudadanía capacitada legal y políticamente para exigir rendición de cuentas a los poderes públicos –esto es, la ciudadanía del país que ejecuta la política de cooperación–, no está directamente afectada por dicha política, mientras que aquella ciudadanía que sí resulta directamente afectada por el impacto de esta política –la ciudadanía del país que recibe la política de cooperación–, no tiene los instrumentos legales y políticos necesarios a su alcance para exigir la rendición de cuentas y la asunción

6/ Otro aspecto distinto, que escapa del marco de este trabajo, es la propia contradicción en la que incurrió la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda (2005) desde sus orígenes, cuyos contenidos fueron definidos de forma unilateral por los países del Norte –en el seno del CAD de la OCDE–, sin contar con los países del Sur. Así, de manera paradójica, cabría decir que la Declaración de París no cumplió la Declaración de París, especialmente en lo que se refiere al principio de apropiación, por cuanto en absoluto partió de la participación, visiones y prioridades definidas por aquellos países a los que en mayor medida afectaba la agenda.

de responsabilidades a quien las ejecuta. De ahí que, ante la ausencia de estos vínculos básicos de rendición de cuentas, aquellos que pueden derivarse de los ejercicios de evaluación adquieran una especial significancia en el caso de las políticas de cooperación internacional. Por otro lado, a ello hay que sumar que se trata de una política que, por su naturaleza, en muchas ocasiones debe operar en “entornos de difícil escrutinio” siendo complicado disponer de otros medios ajenos a la evaluación que permitan conocer el desempeño de los recursos movilizados (Alonso, 2014: 160).

Todas estas cuestiones afectan intrínsecamente a la Cooperación Sur-Sur. En lo que se refiere a la relevancia del conocimiento como recurso fundamental a la hora de alentar los procesos de desarrollo, es conocido que la Cooperación Sur-Sur siempre tuvo desde sus orígenes, y de manera notablemente más marcada que la tradicional Cooperación Norte-Sur, muy clara la relevancia de la transferencia de conocimiento como elemento sustancial de las políticas de cooperación internacional. Basta remitirse a la centralidad otorgada a la denominada Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) y a los propios contenidos del Plan de Acción de Buenos Aires (1978) –y antes a hitos como la conformación del Movimiento de Países no Alineados (1961) o a la constitución del G-77 (1964)– para observar la importancia que la cooperación Sur-Sur atribuyó desde su propia génesis a la transferencia de conocimiento como recurso clave para la promoción del desarrollo (Prashad, 2012 y 2013).

Al tiempo, todo lo referido de manera específica a la evaluación y la gestión del conocimiento adquiere especial importancia en el caso de la Cooperación Sur-Sur. A la relevancia que, como se ha visto, esta cuestión tiene para la rendición de cuentas y para la propia práctica democrática de las políticas de cooperación, en el caso de la Cooperación Sur-Sur hay que sumar el ineludible papel que los ejercicios de evaluación y gestión del conocimiento presentan para extraer aprendizajes y lecciones útiles. En este sentido, y en la medida en que la Cooperación Sur-Sur se atribuye claras potencialidades como espacio para promover el intercambio de experiencias, la disposición de adecuados sistemas de evaluación y gestión del conocimiento, capaces de recabar y sistematizar información relevante de las intervenciones desplegadas, resulta un insumo imprescindible (Santander, 2016). Resultará complicado conocer qué tipo de acciones y experiencias han funcionado y pueden ser referencias útiles para otros países –y cuáles no y por qué– sin atender adecuadamente a todo lo que se relaciona con el ámbito de la evaluación y la gestión del conocimiento por parte de la Cooperación Sur-Sur.

Esta tarea, además, resulta especialmente trascendental y estimulante en el marco de la nueva agenda de desarrollo sostenible. En primer lugar, por la amplitud y variedad de metas a perseguir, es obvio que la consecución de los ODS no podrá descansar en la

mera transferencia de recursos financieros. Por el contrario, cada vez resultará más relevante activar procesos de intercambio de experiencias y conocimientos que permitan fortalecer las capacidades existentes –y, por tanto, favorezcan la solidez y la continuidad en el tiempo de los procesos activados– en los muy diversos ámbitos y desafíos que los países enfrentan en su senda de desarrollo.

En segundo lugar, por la multidimensionalidad del concepto de desarrollo en el que descansa la nueva agenda de los ODS, cada vez será más necesario atender al impacto que las distintas intervenciones tienen en ámbitos cruciales para esta agenda, como son la inclusión social a muy distintos niveles o la sostenibilidad medioambiental. Un hecho que hace presuponer que será preciso poner en marcha mayores y más completos ejercicios de seguimiento y evaluación en el futuro inmediato del sistema internacional de cooperación, si se quiere estar en sintonía con lo que la nueva agenda reclama.

En tercer lugar, por la profundidad de los cambios que la nueva agenda de los ODS persigue, y la necesidad que de ella se deriva de transitar hacia nuevos modelos de desarrollo, resultará imprescindible estimular los intentos de innovar y explorar nuevas prácticas y enfoques en ámbitos muy diversos. Ineludiblemente, para que esto resulte funcional a lo que la agenda se propone, estos espacios de creatividad e innovación deberán ir acompañados de los adecuados ejercicios de evaluación, tanto para poder observar los resultados obtenidos, como para que, en los casos que proceda, se puedan constituir como referentes útiles a escala internacional para la promoción del desarrollo sostenible. En este sentido, además, es lógico pensar que se verá reforzada la importancia del desarrollo como proceso de aprendizaje continuo. Como ya se señaló, al consolidarse en el imaginario la noción de desarrollo como un objetivo más móvil, menos predefinido de lo que desafortunadamente se pretendió trasladar en épocas pasadas, los países estarán obligados a una constante revisión y reciclaje, no solo de las intervenciones concretas sino de los propios modelos que se vayan constituyendo.

Todo ello, en definitiva, refuerza la relevancia de las tareas ligadas a la evaluación y la gestión del conocimiento en la agenda de los ODS, un ámbito de trabajo al que la Cooperación Sur-Sur estaría especialmente convocada. Las carencias y deficiencias que todavía se observan en este sentido por parte de la Cooperación Sur-Sur –y que en muchas ocasiones también afectan a la Cooperación Norte-Sur, que nunca dedicó la suficiente atención, esfuerzos y recursos a esta cuestión–, junto con la relevancia que en esta modalidad adquiere todo lo relativo al intercambio de experiencias y conocimientos, hacen que la nueva agenda de desarrollo sostenible abra retos pero también nuevos espacios de oportunidad en los que los países protagonistas de la Cooperación Sur-Sur debieran identificar y aprovechar.

EL ÁMBITO DE LA TRASPOSICIÓN DE LA AGENDA: PARTICIPACIÓN Y RELACIONES DE PODER ENTRE ACTORES

Todo proceso de desarrollo suele comportar una alteración y redistribución de las relaciones de poder, ya sea entre los actores y diversos grupos sociales que confluyen en el interior del país, entre el propio país y su entorno internacional o, de manera frecuente, en ambas dimensiones simultáneamente. La lógica y propósitos que encierra la nueva agenda de desarrollo sostenible apunta también en esta dirección, en la medida en que su consecución requerirá incorporar dinámicas que, en última instancia, se relacionan con reequilibrios de poder tanto entre países como hacia el interior de estos.

Uno de los diversos ámbitos donde esto último podrá observarse es en lo relativo a la trasposición de la agenda de los ODS (CEPAL, 2016a y 2016b). Como es sabido, la nueva agenda de desarrollo sostenible define un conjunto de objetivos y metas internacionalmente compartidas que, en todo caso, deberán ser trasladadas al ámbito nacional y a las políticas públicas que en esta esfera se articulen. Las formas de conducir e implementar esta tarea se relacionarán con variables muy diversas y complejas que sin duda trascienden los marcos de este trabajo; sin embargo, una variable que resultará de especial interés y relevancia es la que alude a los grados de participación e inclusión que puedan alcanzar los diversos actores y grupos sociales, en la medida en que tratarán de incidir en este proceso a partir de visiones e intereses no siempre coincidentes.

La forma en la que se integre, canalice y gestione este amplio conjunto de visiones e intereses tendrá una trascendencia significativa en al menos tres etapas del proceso de trasposición de la agenda de los ODS a los marcos nacionales. En primer lugar, resultará fundamental a la hora de definir los objetivos y metas a perseguir de forma prioritaria por cada país. Como se indicó, los ODS conforman una agenda especialmente amplia y abarcativa, dedicando espacio y atención a prácticamente todos los ámbitos sensibles del desarrollo. Al tiempo, existe una amplia heterogeneidad en cuanto a la situación de desarrollo de los diversos países, los principales desafíos que deben enfrentar y los puntos desde los que cada cual parte. Todo esto hace que, si bien los países se vean compelidos a atender al conjunto de la agenda, se sientan a la vez obligados a establecer y jerarquizar sus prioridades dentro del amplio menú que esta agenda ofrece. Una tarea en la que será crucial el papel y el peso que logren acumular los diversos actores, desde los propios gobiernos, a la oposición política, los parlamentos nacionales, las organizaciones sindicales y empresariales, la academia o la sociedad civil, mediante formas muy diversas.

En segundo lugar, los equilibrios de poder que se alcancen en el proceso de trasposición de la agenda resultarán fundamentales en lo relativo a la incorporación efectiva de las prioridades a las estrategias y planes de desarrollo y su consecuente implementación. Aunque esta etapa pudiera concebirse como una tarea más técnica dedicada a incorporar a los marcos estratégicos y operativos de los países las prioridades que se hayan establecido en la etapa anterior, existen aquí importantes elementos políticos también estrechamente conectados con las relaciones de poder existentes entre actores. Cuestiones como el peso y la orientación que finalmente se otorguen a las medidas y reformas asociadas a los distintos objetivos, o los recursos de los que se las dote para hacerlas efectivas, están más relacionados en muchas ocasiones con procesos de índole política que con criterios de pertinencia técnica. Piénsese, por ejemplo, en una de las tareas prioritarias que afectan a los países latinoamericanos en su propósito de reducir las desigualdades, como es la reforma de sus sistemas fiscales, en la que a un conjunto ineludible de requerimientos técnicos, habría que sumarle sin duda elementos de claro trasfondo político que en ocasiones explican mejor las resistencias existentes, en relación con el efecto que estas reformas pueden tener para los distintos actores y grupos sociales.

En tercer lugar, los equilibrios y relaciones de poder entre actores resultarán cruciales también en los esfuerzos por medir y dar seguimiento a los resultados que se vayan obteniendo. En este sentido, a pesar de existir un conjunto de indicadores internacionalmente acordados –a través del trabajo realizado en el seno de Naciones Unidas por el denominado Grupo Inter-Agencias y de Expertos sobre los indicadores de los ODS–, la agenda de los ODS llama a los países a activar un proceso paralelo de construcción y adaptación de los indicadores a la distintas realidades y capacidades nacionales existentes.

Así, además del necesario fortalecimiento de las capacidades estadísticas de las que muchos países actualmente disponen para darles adecuado seguimiento, existe un trabajo pendiente de adaptación de los indicadores⁷. Una tarea que, de nuevo, se verá relacionada no solo con cuestiones técnicas relativas a la medición de las distintas metas, sino también con las diversas formas, enfoques y visiones que puedan surgir para aproximarse a los diversos fenómenos y problemáticas que pretenden captar. Si bien en muchos casos existirán claros y amplios consensos en la forma de medir algunas metas, en otros casos los indicadores que se adopten ofrecerán resultados, implicaciones y recomendaciones de política muy distintos, lo que de nuevo puede suponer un campo

7/ Según el informe anual del Foro de los países de América Latina y el Caribe sobre el desarrollo sostenible (2017), tan solo se dispone de información para 22% de los indicadores, aunque esta cifra sube hasta 42% si se tiene en cuenta aquellos ámbitos para los que existe información pero no se ha construido todavía el indicador (CEPAL, 2017b).

en el que alcancen clara relevancia los grados de incidencia y las relaciones de poder que existan entre los actores que detentan esas distintas visiones e intereses.

Todo ello revela los diversos espacios de intercambio e incidencia política que pueden abrirse a lo largo del proceso de trasposición de la agenda de los ODS que los países deben emprender y continuar en los próximos años. Será necesario, pues, que los distintos gobiernos, partiendo de la responsabilidad que democráticamente les ha sido encomendada y de la capacidad de liderazgo y propuesta que legítimamente ostentan, activen procesos que podrían denominarse de *trasposición participativa*, en el sentido de que sean suficientemente abiertos y flexibles, de tal modo que sean capaces de integrar las distintas voces y miradas a la tarea de trasladar las metas de los ODS a las políticas públicas nacionales.

En este contexto, la Cooperación Sur-Sur deberá ser respetuosa con estos procesos, adaptarse a ellos y, en la medida de sus posibilidades, apoyarlos para contribuir a su adecuado despliegue. No obstante, dentro de esta lógica, la Cooperación Sur-Sur puede asumir un papel relevante en todo lo que se refiere a la trasposición de la agenda al ámbito nacional. Por una parte, puede resultar un marco de trabajo muy útil para intercambiar experiencias de interés en todo lo relacionado con la definición de prioridades en las políticas públicas y, específicamente, con los procesos participativos a través de los que dicha definición discurre. Así, la exploración de determinados mecanismos, iniciativas o plataformas que se revelen útiles para integrar la participación de los diversos actores y que puedan ser compartidos con otros países sería un ejemplo de ello. Un marco en el que puede adquirir especial relevancia el diálogo e intercambio entre gobiernos, parlamentos, organizaciones de la sociedad civil y otra serie de actores de los distintos países, así como el trabajo en red que se pueda articular entre ellos.

Por otra parte, la Cooperación Sur-Sur puede desempeñar un importante rol en lo que remite al seguimiento y la disposición de indicadores adecuados y precisos. En este sentido, la celebración de encuentros y talleres que permitan intercambiar, adaptar y construir metodologías capaces de captar el avance logrado en las diversas metas recogidas por los ODS, puede ser un gran aporte. Una tarea para la que, además, la Cooperación Sur-Sur puede apoyarse en foros ya ampliamente consolidados y con una dilatada experiencia en este tipo de actividades, como es el caso de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

En suma, los desafíos pendientes para trasladar la nueva agenda de los ODS a los marcos nacionales, realza el valor de la Cooperación Sur-Sur, no solo como modalidad desde la cual articular intervenciones concretas sino, muy especialmente en este caso, como

espacio desde el cual trabajar de forma compartida la trasposición a las políticas públicas y los retos que esto irá planteando.

EL ÁMBITO DE LA GOBERNANZA Y LA ACCIÓN COLECTIVA: LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y LA ADOPCIÓN DE ENFOQUES REGIONALES

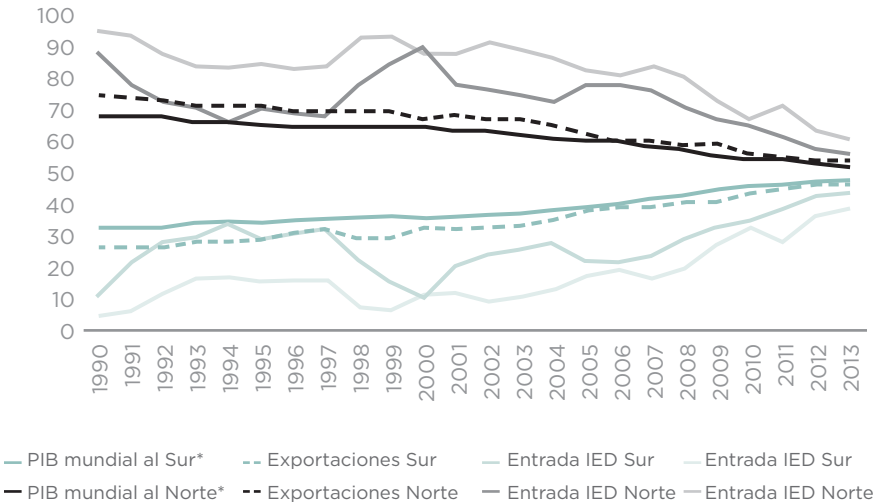
La lógica en la que descansa la nueva agenda de los ODS no puede entenderse adecuadamente sin atender a los profundos cambios y transformaciones que se han registrado en los últimos años en el sistema internacional y que han hecho emerger nuevas demandas de gobernanza a escala internacional, muchas de las cuales se relacionan directamente con las posibilidades de alcanzar los objetivos que esta nueva agenda persigue.

Entre estos cambios destaca, por una parte, el carácter crecientemente difuso y multipolar que ha adquirido el sistema internacional. Lejos de revelar una fisonomía clara –como era el orden bipolar de la Guerra Fría o la marcada hegemonía unipolar estadounidense que emergió en los años posteriores a la caída del Muro de Berlín–, resulta complicado definir la estructura en la que descansa el orden internacional actual (Del Arenal, 2009). No obstante, un hecho claramente contrastable es que junto a los actores estatales clásicos han irrumpido en el sistema internacional actores de naturaleza muy diversa, al tiempo que se ha producido una cierta redistribución del poder entre los países –en ocasiones de carácter Norte-Sur– en ámbitos muy diversos del sistema internacional, tales como la seguridad, la producción, el comercio o la inversión, por señalar alguno de los más ilustrativos (Gráfico 2) (Banco Mundial, 2011; PNUD, 2013; Sanahuja, 2008; Santander, 2016).

Por otra parte, el escenario internacional ha asistido también a una ampliación del espacio de los bienes públicos internacionales (BPI) (Alonso, 2012; Kaul *et al.*, 1999). Los elevados niveles de interdependencia e interconexión que trae consigo el proceso de globalización han provocado que emerjan en el sistema internacional una serie de fenómenos que trascienden las fronteras de los Estados y adquieren un carácter marcadamente transnacional. En este sentido, será difícil dar respuestas eficaces a cuestiones como la sostenibilidad ambiental, la conservación de la biodiversidad, la lucha contra el terrorismo internacional, la adecuada gestión de los flujos migratorios o la estabilidad financiera, entre otros, sin disponer de marcos de acción colectiva que permitan a los países articular respuestas concertadas a estos desafíos que, por su naturaleza, no pueden ser satisfactoriamente atendidos exclusivamente desde la lógica estatal clásica (Beck, 2004; Held, 2005).

GRÁFICO 2.

Reequilibrios Norte-Sur en los ámbitos de la producción, comercio e inversión (% total mundial)



*Medido en PPA y dólares corrientes.

Fuente: Banco Mundial y UNCTAD.

Ambos fenómenos –creciente multipolaridad y ampliación de los BPI–, que en ningún caso agotan las profundas transformaciones que apuntan en esta misma dirección, reclaman así mayores dosis de gobernanza internacional: será difícil avanzar en los objetivos que la nueva agenda de desarrollo sostenible se plantea –no solo el ODS 17, que remite a ello específicamente– sin construir el entorno adecuado a escala internacional, lo que en la mayoría de las veces se relaciona con la adecuada provisión de BPI y cuya desatención limitaría las oportunidades reales de desarrollo de los países. Una tarea estrechamente ligada a la gobernanza del sistema y que, especialmente si se tiene en cuenta la multipolaridad señalada, requerirá cambios en la arquitectura institucional en la que descansa el sistema internacional de cooperación, de tal forma que los países del Sur accedan a los niveles de voz, participación y capacidad de decisión que deben corresponderles (Alonso, 2012; Chaturvedi *et al.*, 2012; De Renzio y Seifert, 2014; Mawdsley, 2012; Santander, 2011).

Buena parte de estas transformaciones que se precisan en la arquitectura institucional y en materia de gobernanza global para acompañar adecuadamente a la agenda de los

ODS escapan en buena medida de la capacidad de los países que protagonizan la Cooperación Sur-Sur, al depender también de la propia voluntad, actitud y amplitud de miras que en este sentido muestren los países del Norte, que tradicionalmente han hegemonizado las instituciones internacionales. No obstante, sin perder esto último de vista, los grados de autonomía y márgenes de acción de los que disponen los países del Sur son mucho más amplios en lo que se refiere a la gobernanza regional, en la que pueden construirse marcos de acción colectiva ajenos a los países del Norte que desempeñen un rol crucial para atender a muchos de los desafíos que la agenda de los ODS plantea.

En este sentido, el hecho de conseguir adoptar enfoques y respuestas regionales resulta fundamental por varias razones. Por un lado, como se señaló, cada vez son más los retos y fenómenos que escapan de las fronteras nacionales. Muchos de ellos no presentan un alcance global, pero afectan a un conjunto de países de un mismo entorno geográfico, como pueden ser cuestiones relativas a gestión de determinados recursos ambientales –como la Amazonía o diversas cuencas hídricas– o la disposición de una adecuada e interconectada infraestructura –en ámbitos como el transporte o la energía–, por señalar algunos ejemplos, muchos de los cuales adquieren naturaleza de bien público regional cuya adecuada provisión solo podrá abordarse desde enfoques regionales.

Por otro lado, la adopción de enfoques y respuestas regionales puede resultar un instrumento crucial para reducir los niveles de dependencia del exterior e incrementar la autonomía de la región en ámbitos muy diversos. Uno de ellos es sin duda el que se refiere a la autonomía financiera, de tal modo que los países de la región puedan disponer de mecanismos de financiación del desarrollo en condiciones favorables y cuyos réditos económicos acaben revirtiendo en el propio entorno regional y en sus sistemas financieros, en lugar de desplazarse hacia el exterior. Por último, puede aludirse al papel que los enfoques regionales pueden presentar para trasladar de forma conjunta la visión e intereses de la región en el escenario internacional, otorgándole un carácter más asertivo, mejorando las condiciones de inserción global y fortaleciendo su posición en el sistema internacional.

Precisamente por estas razones, en el caso particular de América Latina, el regionalismo ha sido una de las dinámicas más relevantes de las últimas décadas, aunque atravesando etapas muy distintas en lo que se refiere a sus postulados (Briceño, 2014; Hettne *et al.*, 2001; Sanahuja, 2009). Así, en los años cincuenta del pasado siglo predominó un modelo de regionalismo –posteriormente denominado *regionalismo cerrado* o *viejo regionalismo*– fuertemente basado en los planteamientos cepalinos, con una marcada “orientación hacia dentro” y un notable carácter proteccionista, en el que los procesos de industrialización por sustitución de importaciones adquirieron una clara centralidad.

A mediados de los años ochenta, en plena oleada neoliberal, a estos esquemas de integración comenzaron a sustituirles otros que respondían al denominado *nuevo regionalismo*. Aunque no rechazaban la relevancia de determinados aspectos políticos e institucionales, estos esquemas ponían el énfasis en la liberalización económica, la apertura comercial y, en definitiva, en aquellos aspectos más ligados a la denominada “integración negativa” (Tinbergen, 1965), como la eliminación de los aranceles y las trabas al comercio. En este contexto surgieron iniciativas como Mercosur (1991), SICA (1991), TLCAN (1994) o la CAN (1996).⁸

Ya a inicios de los años dos mil, en el marco de los cambios que estaba experimentando el mapa político de la región, comenzaron a irrumpir nuevos esquemas asociados a lo que algunos autores han denominado *regionalismo post-liberal* (Sanahuja, 2009). Estos esquemas, entre los que fundamentalmente cabe referirse a iniciativas como el ALBA (2004) o a Unasur (2008)⁹, trataban de responder a modelos de “integración positiva” (Tinbergen, 1965), en la medida en que incidían en la dimensión política e institucional de los procesos de integración, otorgando mayor énfasis a los aspectos sociales y a los efectos asimétricos que estos procesos generan, así como mayor relevancia a aquellos ámbitos de cooperación distintos a los comerciales (Briceño, 2014; Serbin, 2011).

Como es conocido, esta evolución ha llevado a que en la actualidad convivan en el contexto latinoamericano un complejo entramado de iniciativas y esquemas de integración que responden a pautas diversas dentro de los modelos de regionalismo señalados. Operan así algunas más ligadas a lo que se ha denominado *regionalismo post-liberal* –como Unasur–, otras de más reciente creación pero más cercanas a lo que se ha denominado *regionalismo abierto* –como la Alianza del Pacífico (2011)–, junto con otras iniciativas difíciles de asociar de manera nítida a alguno de estos modelos de regionalismo, como sería el caso de la CELAC (2011)¹⁰ (Ayllón *et al.*, 2014).

Ello da idea de la complejidad y los profundos debates que encierra esta cuestión, al tiempo que resalta la relevancia de encontrar fórmulas en los próximos años que permitan superar algunas restricciones existentes y avanzar en los procesos de integración

8/ Acrónimos que responden a los siguientes nombres: Mercado Común del Sur (Mercosur), Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y Comunidad Andina de Naciones (CAN).

9/ Acrónimos que responden a los nombres de Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y de Unión de Naciones Suramericanas (Unasur).

10/ Acrónimo que responde al nombre de Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

regional, de tal forma que se puedan abordar determinadas cuestiones desde enfoques y marcos de trabajo regionales (CEPAL, 2016b). En este contexto, la Cooperación Sur-Sur puede desempeñar sin duda un rol crucial para impulsar el regionalismo en América Latina. Entre otras cuestiones, la Cooperación Sur-Sur puede ser una herramienta fundamental para la creación de lazos y relaciones de mutua confianza, estimulando los factores sociocognitivos e ideacionales en los que en buena medida descansan los procesos de integración regional (Santander, 2016; Schünemann, 2006).

Salvando las distancias y sin ánimo de asimilar ambas realidades, es conocido que el proceso de integración europea tomó forma y logró consolidarse a partir del establecimiento de relaciones de confianza y cooperación en un núcleo originario de ámbitos que resultaban interesantes para los países implicados. Algunas cuestiones de interés compartido por los países latinoamericanos, como la disposición de un sistema financiero solvente y autónomo a escala regional, el disfrute de adecuadas infraestructuras de transporte, comunicaciones y energía o el fortalecimiento de las redes de conocimiento, tecnología e innovación –o, por supuesto, otros muchos que pudieran identificarse y explorarse–, podrían resultar ámbitos de trabajo estratégicos para la Cooperación Sur-Sur desde los que se podrían estimular los procesos de integración en la región. Así, a partir de una lectura suficientemente flexible y estratégica del regionalismo en América Latina, podrían abrirse nuevos espacios y oportunidades para la Cooperación Sur-Sur cuyo impacto en la consecución de los ODS podría resultar especialmente significativo.

En suma, las transformaciones que ha experimentado el sistema internacional en los últimos años, junto con la naturaleza y propósitos en los que descansa la agenda de los ODS, reclaman mayores dosis de gobernanza global y cambios en la arquitectura institucional internacional. Sin duda, una parte importante de estos cambios dependerá de la voluntad política de los países del Norte y de la correlación de fuerzas que exista a escala internacional. Sin embargo, los países del Sur gozan de amplios márgenes de acción –lo que no significa que sea una tarea exenta de dificultades– para fortalecer la gobernanza de alcance regional y disponer de marcos de acción colectiva que permitan abordar de manera más eficaz algunos de los retos que la nueva agenda plantea. Una tarea en la que la Cooperación Sur-Sur puede desempeñar un rol crucial.

CONCLUSIONES

La conformación de un mundo cada vez más complejo, cambiante y dinámico está afectando al sistema internacional de cooperación, que ha visto irrumpir nuevos retos y

desafíos para desempeñar adecuadamente y profundizar el papel que le corresponde como uno de los instrumentos fundamentales de los que disponen los países para canalizar sus esfuerzos conjuntos de promover el desarrollo a escala global. Es en este contexto en el que los ODS pretenden emerger como una respuesta de la comunidad internacional a estas profundas transformaciones y desafíos que está experimentando el sistema internacional, conformando una agenda especialmente ambiciosa, no solo en cuanto al número de objetivos y metas que persigue sino, muy especialmente, respecto a la profundidad y trascendencia de los cambios que su consecución reclama.

La agenda de los ODS se mueve así en un terreno ambicioso pero estimulante: por un lado, reconociendo y asumiendo la existencia de nuevos retos y desafíos para avanzar en la promoción del desarrollo, trata de erigirse como un marco de referencia internacional que sea útil para orientar, impulsar y dar seguimiento a los esfuerzos que realicen los países en esta dirección; por otro lado, en la medida en que rehúye de lógicas simplificadoras y reconoce la profundidad de los cambios que se precisan, conforma un llamamiento y un nuevo espacio desde el cual alentar formas novedosas y creativas de pensar y operar en el sistema internacional que permitan ir construyendo nuevos modelos de desarrollo sostenible.

Como es lógico, los países que protagonizan la Cooperación Sur-Sur están convocados a esta ingente tarea que promueven los ODS. En este sentido, la Cooperación Sur-Sur no solo conforma una modalidad llamada a desempeñar un rol fundamental entre las diversas opciones y recursos que tiene a su alcance el sistema internacional, sino que presenta diversos rasgos y potencialidades que pueden situarla en una serie de ámbitos de trabajo en los que se abren nuevas oportunidades para la innovación y la creatividad. Las menores inercias –en ocasiones inadecuadas– que arrastra en relación con los proveedores de cooperación del Norte o los especiales incentivos que puede tener para dar cabida a prácticas innovadoras que ayuden a renovar un sistema tradicionalmente hegemonizado por los países del Norte, son algunas de las razones que permiten atribuir a la Cooperación Sur-Sur un punto de partida ventajoso para liderar los avances en algunos de estos ámbitos de trabajo que abre la agenda de los ODS.

Entre estos ámbitos, y sin ánimo de exhaustividad, aquí se han identificado cinco en los que parecen abrirse nuevos espacios y oportunidades y en los que la Cooperación Sur-Sur podría tener un papel protagónico en el impulso de algunas iniciativas y pautas de trabajo innovadoras (Figura 1). Un primer ámbito remite a la transversalidad, en la medida en que los ODS descansan en una visión marcadamente integral y multidimensional de la agenda que obligará a prestar especial atención a las interrelaciones existentes entre los diversos objetivos que la componen. Dentro de este ámbito, la articulación de espacios de trabajo compartido entre diversos departamentos y áreas de gobierno o las

FIGURA 1.

La agenda de los ODS: nuevas oportunidades y ámbitos de innovación para la Cooperación Sur-Sur



Fuente: Elaboración propia.

tareas formativas y pedagógicas que puedan impulsarse en materia de CPD y de desarrollo sostenible, como se vio, pueden adquirir una singular relevancia.

Un segundo ámbito alude a la articulación entre actores, en la medida en que la consecución de los ODS obliga a movilizar los esfuerzos que en materia de promoción del desarrollo pueden realizar actores de naturaleza muy diversa. En este sentido, la capacidad de superar el marcado carácter intergubernamental que ha mostrado hasta la fecha la Cooperación Sur-Sur y la adecuada capitalización de los recursos y capacidades diferenciadas que, en función de sus especificidades, pueden aportar los diversos actores resultarían tareas de claro interés.

Un tercer ámbito es el que se relaciona con las tareas de evaluación y de gestión del conocimiento, por cuanto el trabajo en materia de fortalecimiento de capacidades y de transferencia de conocimiento está llamado a desempeñar un rol crucial en la consolidación de los cambios que la nueva agenda persigue. Dentro de este ámbito, con amplia repercusión para las potencialidades de la Cooperación Sur-Sur, adquirirían particular relevancia las tareas ligadas a la sistematización de experiencias y a la exploración y adecuada evaluación de los resultados obtenidos en términos de desarrollo sostenible por aquellas iniciativas novedosas que impulsen.

El cuarto ámbito, como se vio, remite a los retos que los países tienen que afrontar a la hora de trasponer de los ODS a sus agendas nacionales y al despliegue de sus políticas públicas. En este sentido, el desarrollo de dinámicas de trabajo que incrementen los grados de participación democrática con los que discurren los procesos de definición de prioridades nacionales, de articulación de las políticas públicas y de construcción de indicadores que permitan el adecuado seguimiento de la agenda de los ODS, emergen como espacios de especial trascendencia en los próximos años para los países que protagonizan la Cooperación Sur-Sur.

Por su parte, el quinto ámbito refiere a las nuevas demandas de gobernanza global y de construcción de marcos de acción colectiva que permitan generar el entorno adecuado para la consecución de la nueva agenda de desarrollo sostenible. En este ámbito, crucial en un mundo cada vez más interdependiente y transnacional, resultan fundamentales los espacios de oportunidad que ofrece la Cooperación Sur-Sur para construir relaciones de confianza y cooperación e impulsar la adopción de enfoques y respuestas regionales que permitan afrontar adecuadamente la naturaleza de los retos planteados.

En cualquier caso, cabe realizar tres consideraciones finales que afectan al conjunto de lo recogido a lo largo del presente trabajo. En primer lugar, se ha identificado un conjunto de ámbitos de trabajo que pretenden ofrecer unas guías u orientaciones útiles para los países que protagonizan la Cooperación Sur-Sur, pero que en ningún caso, por supuesto, presentan un ánimo prescriptivo. De igual modo, se señalan algunas iniciativas o pautas de trabajo que pueden ser especialmente interesantes en este contexto, sin agotar las posibilidades existentes y ni siquiera sugerir que sean necesariamente las más relevantes o prioritarias en todos los casos. Ello requeriría procesos de reflexión profundos en el seno de cada país y de sus respectivos sistemas de cooperación, de forma que cada uno pueda identificar los aspectos clave a trabajar en función de su contexto, recursos y particularidades. Los que aquí se recogen aluden a un conjunto de ámbitos que, por el trabajo de campo realizado, parece tendrán que ser especialmente tomados en consideración y que, en todo caso, denotan la existencia de nuevos espacios y oportunidades para la Cooperación Sur-Sur en el marco de la nueva agenda de los ODS, que es lo que este trabajo pretende.

En segundo lugar, los esfuerzos y las posibilidades de identificar nuevos ámbitos de acción que puedan situar al sistema internacional de cooperación más en sintonía con lo que la agenda del desarrollo sostenible reclama, implican por supuesto también a los países del Norte. El bagaje, consolidación institucional, aprendizajes acumulados y los recursos de los que disponen pueden situar también en posiciones ventajosas a estos países para liderar algunos de los ámbitos de trabajo que se han analizado aquí –y otros distintos–, lo que en todo caso requerirá altas dosis de audacia y compromiso político por su parte.

Lógicamente, este trabajo se ha centrado en aquellas cuestiones que más afectan a la Cooperación Sur-Sur y en las que, por sus especiales características, esta modalidad puede asumir un papel más relevante y prominente. Pero en ningún caso eso significa obviar el papel que deben y pueden desempeñar los países del Norte, al tiempo que tampoco debe incurrirse en planteamientos dualistas en un mundo en donde la etiqueta Norte/Sur resulta cada vez más difusa y las relaciones de cooperación irán adoptando formas más variadas y multidireccionales. La cooperación triangular, por ejemplo, también podrá tener un rol significativo en este sentido y en alguno de los ámbitos analizados.

Por último, parece claro que el mundo especialmente cambiante al que se asiste y la naturaleza de la nueva agenda de desarrollo aconsejan la exploración de respuestas creativas y novedosas, que deberían encontrar así mejor acogida y respaldo en el seno del sistema internacional de cooperación. Por supuesto, esto no debe confundirse con que todo lo presentado como innovador vaya a resultar necesariamente pertinente y adecuado; y tampoco, ni mucho menos, con que lo avanzado hasta aquí y el aprendizaje acumulado después de varias décadas de recorrido del sistema internacional de cooperación no resulte válido y aprovechable. Más bien al contrario, será complicado avanzar en la dirección deseada sin atender a esta experiencia acumulada.

Como es lógico, la forma de gestionar y discernir esto dependerá en buena medida de la capacidad de fundamentación y, muy especialmente, del impacto y de los resultados que se vayan obteniendo en términos de desarrollo sostenible. Encontrar el equilibrio entre la pertinencia y la medida, por un lado, y el estímulo a la creatividad y a la incorporación de nuevas formas y modelos de trabajo, por otro, no resultará un ejercicio sencillo. Es un considerable reto al que deberán enfrentarse los poderes públicos, pero que tendrán mayores probabilidades de acometerlo con éxito si lo hacen en permanente diálogo e interacción con los diversos actores y sociedad civil, lo que en todo caso siempre otorgará a estas decisiones mayores grados de legitimidad y respaldo social, algo positivo tanto en aquellos casos que resulten exitosos como en los que no se alcancen los resultados esperados. Al tiempo, los esfuerzos de innovación podrán encontrarse en el camino con resistencias –algunas más inerciales y otras más relacionadas con la existencia de grupos de interés– que habrá que identificar y superar para constituir un sistema internacional de cooperación más acorde con los retos que plantea el desarrollo sostenible.

En definitiva, como se ha tratado de exponer, la nueva agenda de los ODS abre profundos retos y desafíos pero también amplios espacios de oportunidad para que la Cooperación Sur-Sur ponga en valor sus potencialidades, aliente la progresiva incorporación de prácticas novedosas y desempeñe un papel crucial en la promoción del desarrollo sostenible en los próximos años.

ANEXO I.

LISTADO DE PERSONAS ENTREVISTADAS EN EL MARCO DE OTRAS INVESTIGACIONES (por orden alfabético)

1. Anna Ayuso (Universidad Autónoma de Barcelona, España) (julio de 2016)
2. Adrián Bonilla (FLACSO, Ecuador) (octubre de 2016)
3. Ignacio Corlazzoli, Fazia Pusteria y Carla Fernández-Durán (Banco Interamericano de Desarrollo, España) (noviembre de 2016)
4. Rafael Domínguez (Universidad de Cantabria, España) (julio de 2016)
5. Jessica Faieta (PNUD- América Latina, Nueva York) (noviembre de 2016)
6. Christian Freres (AECID, España) (julio de 2016)
7. Alejandra Kern (Universidad de San Martín, Argentina) (julio de 2016)
8. Ricardo Malca (UNASUR, Ecuador) (octubre de 2016)
9. Jorge Pérez (Instituto Mora, México) (septiembre de 2016)
10. Germán Ríos (CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, España) (octubre 2016)
11. Martín Rivero (SEGIB, España) (octubre de 2016)
12. Gustavo Rodríguez (RIACI, Colombia) (septiembre de 2016)
13. José Antonio Sanahuja (ICEI-Universidad Complutense de Madrid, España) (septiembre de 2016)
14. Edgardo Sandoval y Mauricio Alberto Alvarado (SICA, El Salvador) (octubre de 2016)
15. Javier Surasky (Universidad de La Plata, Argentina) (noviembre de 2016)
16. Luis Yáñez (CEPAL, Chile) (octubre de 2016)

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Alonso, J.A. (dir.) (2015a). *Movilizando los recursos y los medios de apoyo para hacer realidad la agenda de desarrollo post-2015*. Documento de Trabajo AECID, N° 5, Madrid.
- Alonso, J. A. (2015b). "The 2030 Development Agenda: A Transformative Agenda?". Seminario *Leadership in the Post2015 World*, celebrado el 14 de octubre de 2015, Barcelona.
- Alonso, J. A. (2014). "Eficacia agregada de la ayuda: incidencia sobre el crecimiento del receptor". *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, N° 3, Universidad Nacional a Distancia (UNED). Pp. 154-188.
- Alonso, J. A. (2012). "From Aid to Global Development Policy". *DESA Working Paper 121*. Nueva York: Ecosoc, Naciones Unidas.
- Alonso, J.A. (2006). "La eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones". *Revista CIDOB N° 72*, Barcelona. Pp 17-39.
- Alonso, J. A., P. Aguirre, R. Madrueño y N. Millán (2010). *Coherencia de Políticas para el Desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español*. Documentos de Trabajo N° 4. Madrid: Fundación Carolina.
- Ashoff, G. (2005). "Improving Policy Coherence for Development: Conceptual Issues, Institutional Approaches and Lessons from Comparative Evidence in the EU", en *Insecurity and Development Regional issues and policies for an interdependent world*. Bonn: German Development Institute.
- Ayllón, B., T. Ojeda y J. Surasky (coords.) (2014). *Cooperación Sur-Sur. Regionalismo e integración en América Latina*. Madrid: La Catarata-IUDC.
- Ayllón, B. (2013). *La Cooperación Sur-Sur y Triangular: ¿subversión o adaptación de la cooperación internacional?* Quito: Editorial IAEN.
- Banco Mundial (2011). *Global Development Horizons 2011. Multipolarity: The New Global Economy*. Washington: Banco Mundial.
- Barder, O., M. Gavas, S. Maxwell y D. Johnson (2012). "Governance on the Aid System and the Role of the European Union", en Alonso, J.A. y J.A. Ocampo (eds.), *Development Cooperation in Times of Crisis*. Nueva York: Columbia University Press. Pp. 314-438.
- Barry, F., M. King y A. Matthews (2010). "Policy Coherence for Development: Five Challenges". *Irish Studies in International Affairs*, 21. Pp. 207-223.
- Beck, U. (2004). *Poder y contrapoder en la era global. Nueva economía política mundial*. Barcelona: Paidós.
- Briceño, J. (2014). "Del regionalismo abierto al regionalismo poshegemónico en América Latina", en Soto, W. Política internacional e integración regional comparada en América Latina. FLACSO, pp. 23-34.

- CEPAL (2017a). *Financiamiento de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Desafíos para la movilización de recursos*. Foro de América Latina y el Caribe sobre el desarrollo sostenible, 2030. Ciudad de México.
- CEPAL (2017b). *Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Foro de América Latina y el Caribe sobre el desarrollo sostenible, 2030. Ciudad de México.
- CEPAL (2016a). *Horizontes 2030. La igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. Naciones Unidas.
- CEPAL (2016b). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas.
- Chaturvedi, S., T. Fues y E. Sidiropoulos (2012). *Development Cooperation and Emerging Powers. New Partners or Old Patterns?* Londres: Zed Books.
- Del Arenal, C. (2009). "Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales", en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2008*, Universidad del País Vasco, Servicio de Publicaciones. Pp. 182-268.
- De Renzio, P. y J. Seifert (2014). "South-South Cooperation and the Future of Development Assistance: Mapping Actors and Options", *Third World Quarterly*, Vol. 35:10. Pp. 860-1875.
- De Sousa, B. (2011). "Epistemologías del Sur". *Utopía y Praxis Latinoamericana*, Año 16, N° 54. Pp. 17-39.
- Held, D. (2005). *Un pacto global: una alternativa socialdemócrata al Consenso de Washington*. Madrid: Taurus.
- Hettne, B., I. Andras y O. Sunkel (2001). *Comparing Regionalisms: Implications for Global Development*. Londres: Palgrave MacMillan.
- Jomo, K.S, A. Chowdhury, K. Sharma y D. Platz (2016). "Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for Purpose?" *DESA Working Paper 148*. Nueva York: Ecosoc, Naciones Unidas.
- Kaul, I., I. Grunberg, y M. Stern. (1999). *Bienes públicos mundiales: Cooperación internacional en el siglo XXI*. Oxford: PNUD y Oxford University Press.
- Le Blanc, D. (2015). "Towards Integration at Last? The Sustainable Development Goals as a Network of Targets". *DESA Working Paper 141*. Nueva York: Ecosoc, Naciones Unidas.
- Mawdsley, E. (2012). *From Recipients to Donors. Emerging Powers and the Changing Development Landscape*. Londres: ZED Books.
- Millán, N. (2014). "Reflexiones para el estudio de la coherencia de políticas para el desarrollo y sus principales dimensiones". *Papeles 2015 y más N°17*, Plataforma 2015 y más, Madrid.
- Millán, N. y G. Santander (2013). "Coherencia de Políticas para el Desarrollo y Cooperación Sur-Sur: reflexiones para una convergencia analítica". *Revista Oasis N° 18*, Universidad Externado de Colombia.

- Millán, N., G. Santander, P. Aguirre y A. Garrido (2012). *La coherencia de políticas para el desarrollo en España: mecanismos, actores y procesos*. Madrid: Plataforma 2015 y más.
- Moore, H. (2015). "Global Prosperity and Sustainable Development Goals". *Journal of International Development* 27, Londres. Pp. 801-815
- PNUD (2013). *El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso*. Informe sobre Desarrollo Humano 2013. Nueva York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Prashad, V. (2013). *Las naciones pobres. Una posible historia global del Sur*. Barcelona: Ediciones Península.
- Prashad, V. (2012). *Las naciones oscuras. Una historia del tercer mundo*. Barcelona: Ediciones Península.
- Sanahuja, J.A. (2014). "De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015", en Mesa, M. (coord.), *Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global. Anuario CEIPAZ 2014-2015*. Madrid: Centro de Educación e Investigación para la Paz. Pp. 49-83.
- Sanahuja, J. A. (2009). "Del «regionalismo abierto» al «regionalismo postliberal». Crisis y cambio en la integración regional en América Latina", en Martínez, L., L. Peña y M. Vázquez (coords.), *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe* N° 7, 2008-2009. Pp. 11-54.
- Sanahuja, J.A. (2008). "¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? La naturaleza y la distribución del poder en la sociedad internacional contemporánea", en VV AA, *Curso de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007*. Bilbao: Universidad del País Vasco. Pp. 297-384.
- Sanahuja, J. A. (2007). "¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo", en Mesa, Manuela (coord.), *Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales*. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la paz (CEIPAZ). Madrid: CEIPAZ. Pp. 71-101.
- Santander, G. (2017). "La ayuda española en educación ante la agenda 2030: hacia una cooperación adaptada a los nuevos tiempos", en *La ayuda en educación a examen*. Madrid: Entreculturas-Alboan-Fundación Etea. Pp. 58-85.
- Santander, G. (2016). *Identidades e intereses en la cooperación Sur-Sur. Los casos de Chile, Venezuela y Brasil*. Madrid: La Catarata-Instituto Complutense de Estudios Internacionales.
- Santander, G. (2011). "La cooperación Sur-Sur: experiencias de interés e implicaciones para el sistema internacional de ayuda". *Revista Sistema*, N° 220, Madrid. Pp. 59-78.
- Schünemann, J. (2006). "Cooperación interregional e interregionalismo: una aproximación socialconstructivista". *ICEI Working Paper 05/06*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta.
- Serbin, A. (2011). "Los nuevos escenarios de la regionalización: déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco del regionalismo sudamericano". *Documentos CRIES*, N° 17. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.
- Tinbergen, J. (1965). *International Economic Integration*. Amsterdam: Elsevier.
- Zimmermann, F. y K. Smith (2011). "More Actors, more Money, more Ideas for International Development Cooperation". *Journal of International Development*, 23. Pp. 723-738.



📍 Calle El Pedregal, Boulevard Cancillería
Edificio 4, Planta Baja, Ciudad Merliot,
Antiguo Cuscatlán. El Salvador

🌐 www.cooperacionsursur.org

☎ (503) 2237-5669/-5670/ (503) 2231-1225

🐦 [www.twitter.com/PIFCSS](https://twitter.com/PIFCSS)

📘 www.facebook.com/CooperacionSurSur

📺 www.youtube.com/user/CooperacionSurSur

🌐 www.linkedin.com/company/cooperacionsursur