

Aprovechar las
asociaciones
triangulares
para responder
al COVID-19
y construir
mejor tras la
pandemia



ACERCA DEL BRICS POLICY

El BRICS Policy Center/ Centro de Estudios y Investigaciones de los países BRICS (BPC) es un think tank vinculado al Instituto de Relaciones Internacionales de la PUC-Rio (IRI / PUC-Rio), es un centro de reflexión independiente, no partidista y sin fines de lucro en la ciudad de Rio de Janeiro.

La misión del BPC es contribuir al avance de una agenda de desarrollo basada en derechos y promoción de la igualdad en los países del sur global, a través de la producción de conocimiento crítico y relevante para el debate público sobre las transformaciones en el sistema internacional y sus consecuencias a nivel mundial, los niveles local, nacional y regional.

Rua Dona Mariana, 63 - Botafogo
Rio de Janeiro/RJ | Brasil | 22280-020
Teléfono: +55 21 2535-0447

www.bricspolicycenter.org
bpc@bricspolicycenter.org

EQUIPO BPC

DIRECTOR DEL INSTITUTO DE RELACIONES INTERNACIONALES

Luis Manuel Fernandes

DIRECTOR OF THE BRICS POLICY CENTER

Ana Saggiaro Garcia

JUNTA ACADÉMICA

Paulo Esteves
Maria Elena Rodriguez
Luis Manuel Fernandes

COORDINADOR ADMINISTRATIVO

Lia Frota e Lopes

ASISTENTE ADMINISTRATIVO

Luana Freitas

OFICIAL DE PROYECTO

Thalyta Ferraz

MAQUETACIÓN Y DISEÑO

Débora Klippel

CÓMO CITAR

Alianza Global para la Cooperación Triangular Eficaz (GPI) (2021), "Aprovechar las asociaciones triangulares para responder a COVID-19 y construir mejor tras la pandemia", BPC Papers, Vol. 8, N.2, BRICS Policy Center, Rio de Janeiro.

ACERCA DE LA ALIANZA GLOBAL PARA LA COOPERACIÓN TRIANGULAR EFICAZ

La Alianza Global para la Cooperación Triangular Eficaz (GPI, por su acrónimo en inglés) es una plataforma global que promueve la cooperación triangular en apoyo de la Agenda 2030. La GPI reúne a partes interesadas en la cooperación para el desarrollo con el fin de promover y garantizar que los proyectos e iniciativas de cooperación triangular sean eficaces, estén dirigidos por los países involucrados, y cuenten con asociaciones inclusivas para el desarrollo sostenible.

La GPI trabaja a nivel de políticas públicas para integrar la cooperación triangular en los sistemas de cooperación para el desarrollo a nivel mundial y para promover los Lineamientos Voluntarios para una Cooperación Triangular Eficaz para que los gobiernos, las organizaciones internacionales, la sociedad civil y el sector privado las adopten y las utilicen en su programación de cooperación triangular. A nivel operativo, la GPI recopila y, a solicitud expresa, desarrolla mejores herramientas para garantizar la eficacia en la aplicación de la cooperación triangular. Los miembros de la GPI promueven estos objetivos a través de líneas de trabajo de promoción, de análisis y operativa.

www.triangular-cooperation.org
GPI@triangular-cooperation.org

MIEMBROS DEL GRUPO NÚCLEO DE LA GPI

Agencia de Desarrollo de la Unión Africana (AUDA-NEPAD), Banco Islámico de Desarrollo (IsDB), Canadá, Chile, Japón, México, Noruega, Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (UNOSSC), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCS).

PUNTO FOCAL

Geovana Zoccal

APROVECHAR LAS ASOCIACIONES TRIANGULARES PARA RESPONDER AL COVID-19 Y CONSTRUIR MEJOR TRAS LA PANDEMIA

BPC PAPER V.8 N.2 - JULIO / 2021.

Rio de Janeiro. PUC – BRICS Policy Center
ISSN: 2357-7681
32p; 29,7 cm

1. Cooperación para el desarrollo; 2. cooperación triangular; 3. COVID-19

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente la posición de las instituciones involucradas.



BRICS
Policy Center
Centro de Estudos
e Pesquisas BRICS



Agradecimientos

Este Informe de políticas públicas es una publicación de la Alianza Global para la Cooperación Triangular Eficaz (GPI) fue elaborado por un equipo dirigido por el grupo de trabajo analítico de la GPI, integrado por Geovana Zoccal (líder, Punto Focal de la GPI), Paulo Esteves (BRICS Policy Center), Debel Gutta (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO), Ikuru Nogami (Centro de Comercio Internacional, ITC), Sachiyo Yasunaga y Sayaka Imaoka (Agencia de Cooperación Internacional de Japón, JICA), Nami Kim (Agencia de Cooperación Internacional de Corea, KOICA), María Elena Alcaraz (Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AMEXCID), Helge Espe (Agencia Noruega de Intercambio para la Cooperación, Norec), Nadine Piefer-Söyler (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE), y Shahd Salah (Agencia Palestina de Cooperación Internacional, PICA).

El informe también contó con los comentarios de otros miembros del grupo núcleo de la GPI: Suraiya Naher y Joanie Turcot (Asuntos Globales del Gobierno de Canadá, GAC), y Daniel Castillo y Lara Weisstaub (Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, PI-FCSS), así como con el apoyo y la colaboración de la Agencia de Desarrollo de la Unión Africana (AUDA-Nepad), la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID), el Banco Islámico de Desarrollo (IsDB) y la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (UNOSSC). También agradecemos las aportaciones de Christof Kersting, Felipe Rossi Schmechel y Leonie Groteguth (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ Alemania), y de Amanda Lucey (consultora, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD Centro de Finanzas en África con sede en Pretoria, Sudáfrica) por compartir los resultados de la encuesta del PNUD.



Descargo de responsabilidad: Las opiniones vertidas en esta publicación no reflejan necesariamente la posición política de los miembros del GPI. Los miembros del GPI no ofrecen ninguna garantía en cuanto a la exactitud, integridad o cualquier otro aspecto de la publicación o de cualquier supuesto en el que ésta pueda basarse.

Tabla de contenido

Agradecimientos.....	3
Resumen ejecutivo.....	5
Mensajes clave.....	6
Recomendaciones.....	8
1. Necesitamos fomentar asociaciones más sólidas y eficaces para el desarrollo.....	11
2. Es fundamental catalizar recursos adicionales y encontrar soluciones innovadoras durante la pandemia.....	15
2.1. La cooperación triangular agrega valor en la preparación y respuesta a la crisis del COVID-19.....	15
2.2. Flexibilidad que permite asociaciones triangulares efectivas en tiempos de COVID-19.....	20
3. Ampliación de las prácticas exitosas y fomento de la innovación mediante la cooperación triangular.....	22
3.1. Cooperación triangular que impulsa el despliegue de la vacuna contra el COVID-19.....	28
4. Aprendiendo de la crisis: recomendaciones para aprovechar la cooperación triangular y catalizar los esfuerzos de respuesta a la crisis de COVID-19.....	29
Referencias.....	31

Gráficos

Principales sectores de las asociaciones de cooperación Sur-Sur y Triangular existentes que contribuyen a la respuesta al COVID-19 en África.....	18
El valor agregado y la fuerza de la Cooperación Triangular durante la pandemia del COVID-19.....	18

Cajas

Cuadro 1: ¿Qué es la cooperación triangular?.....	13
Cuadro 2: Fortalecimiento de la resiliencia para responder a la crisis: experiencias de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA).....	17
Cuadro 3: ¿Ha sido la cooperación triangular un concepto de intercambio más sólido durante la pandemia del COVID-19? Experiencias de la Agencia Noruega de Intercambio para la Cooperación (Norec).....	21
Cuadro 4: Reestructuración de los mecanismos en curso: experiencias de la cooperación alemana para el desarrollo.....	23
Cuadro 5: Lineamientos voluntarios para una cooperación triangular eficaz.....	25
Cuadro 6: Mapeo de las potencialidades de la cooperación triangular: experiencias de la Agencia Palestina de Cooperación Internacional (PICA).....	27

Aprovechar las asociaciones triangulares para responder al COVID-19 y reconstruir mejor a partir de la pandemia

Resumen ejecutivo

Los retos que plantea la pandemia por COVID-19 son de una escala sin precedentes y tienen alcance mundial. En 2020 la comunidad mundial sufrió un duro revés en los avances realizados para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), millones de personas perdieron sus ingresos, y se registró un déficit de financiación de los ODS, tema que ya era importante antes de la pandemia, y ahora podría aumentar en un 70%. Los retos relacionados con la COVID-19 son numerosos, los recursos disponibles tanto para los países desarrollados como para los países en vías de desarrollo no alcanzan, y la financiación del desarrollo sostenible está en vilo. Las consecuencias de la pandemia alteraron sustancialmente la vida en todo el mundo y, por lo tanto, se reorientan las prioridades de la agenda de cooperación para el desarrollo y los debates hacia una mayor solidaridad mundial. Para superar esta crisis de una manera eficaz, justa y equitativa, es crucial que las asociaciones sean más vitales y estratégicas. En este contexto, el presente informe tiene dos objetivos principales:

- *Analizar el impacto de la pandemia en los programas de cooperación triangular existentes, y*
- *Explorar cómo los socios pueden aprovechar la cooperación triangular para catalizar recursos y esfuerzos que aborden los retos de desarrollo desencadenados por la COVID-19, durante y después de la pandemia.*

MENSAJE CLAVE 1

Es urgente fomentar asociaciones eficaces para el desarrollo

La emergencia mundial provocada por la COVID-19 pone de manifiesto las similitudes de los desafíos de desarrollo que enfrentan los distintos países y, al mismo tiempo, las desigualdades existentes en todo el mundo. La pandemia también ha reforzado la importancia de las alianzas estratégicas para prepararse y superar las crisis de manera más eficaz, justa y equitativa. Ninguna modalidad de cooperación es por sí sola una solución milagrosa para abordar la complejidad de los retos, agravados con el estallido de la pandemia. La comunidad de la cooperación para el desarrollo quedará al borde de un fracaso moral si pierde esta oportunidad de ayudar. Este es un momento estratégico para potenciar las asociaciones triangulares efectivas para el intercambio horizontal de conocimientos y el pensamiento innovador.

MENSAJE CLAVE 2

La cooperación triangular es una modalidad eficaz para promover asociaciones sólidas y soluciones innovadoras durante y después de la pandemia de COVID-19

Las restricciones que impone el manejo de la COVID-19 requieren flexibilidad y adaptabilidad para continuar con los proyectos de desarrollo planificados antes de la pandemia, así como para establecer nuevas asociaciones. La cooperación triangular, al ser dinámica y flexible, es una modalidad clave de la cooperación para el desarrollo que sirve para fomentar la creación de capacidades, el aprendizaje conjunto, la promoción de las complementariedades, y el aumento de la coordinación para abordar los desafíos del desarrollo en los diversos sectores.

Cada vez hay más pruebas del valor agregado de la cooperación triangular como una modalidad que libera un número creciente de recursos financieros, conocimientos técnicos y capacidad humana, a través del estímulo de soluciones innovadoras para superar los retos del desarrollo. Las asociaciones triangulares generan resultados que contribuyen directamente a hacer frente a la crisis actual. El laboratorio de Ghana, que fue responsable de cerca del 80% de las pruebas de PCR durante los primeros meses de la pandemia en dicho país, es un ejemplo de ello; forma parte de la “Asociación para Aumentar la Resiliencia frente a las Emergencias de Salud Pública mediante la Investigación de Avanzada y la Educación (PREPARE)”, una iniciativa de cooperación triangular con la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) y otros países africanos.

La cooperación triangular estimula el intercambio de conocimientos horizontales y el pensamiento innovador. Las experiencias anteriores de los programas y proyectos triangulares demuestran la eficacia de esta modalidad en la preparación y respuesta a las emergencias transfronterizas y a las amenazas para el desarrollo. La cooperación triangular proporciona un entorno propicio para el aprendizaje entre países, no sólo a nivel nacional sino que permite adquirir conocimientos y experiencia a nivel subnacional, incluyendo municipios y ciudades. Por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), promueve la colaboración entre ciudades para el intercambio de conocimientos y experiencias sobre sistemas alimentarios urbanos sostenibles. En un proyecto de cooperación triangular en el que participaron Kigali, Nairobi, Milán y la FAO, las actividades del proyecto inicialmente previstas para la formación y los intercambios presenciales, se adaptaron a entornos virtuales debido a las restricciones a la movilidad provocadas por la pandemia de COVID-19, a través de una plataforma de aprendizaje electrónico creada para tal efecto.

Durante la crisis del COVID-19, numerosos proyectos triangulares que estaban en curso se han adaptado y otros se han iniciado. La flexibilidad y la responsabilidad compartida han sido claves para adecuar los proyectos de cooperación triangular para responder a las prioridades y necesidades de los socios que generó el brote de COVID-19. En una encuesta realizada por la Alianza Global para la Cooperación Triangular Eficaz (GPI) a sus miembros, entre agosto y septiembre de 2020¹, muchos señalaron que tuvieron que adaptar sus programas y proyectos en curso, como por ejemplo, el “Mecanismo Estructurado para el Intercambio de Experiencias de Cooperación Sur-Sur (MECSS)” del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS), y el “Fondo Regional Alemán de Cooperación Triangular con América Latina y el Caribe”.

¹ El GPI realizó una encuesta con sus miembros entre agosto y septiembre de 2020, que incluyó preguntas relacionadas con la cooperación triangular y la pandemia COVID-19. Recibió 24 respuestas de sus miembros (20 gobiernos nacionales de 16 países, 3 organizaciones internacionales y 1 gobierno local).

La cooperación triangular complementa a las cooperaciones Norte-Sur y Sur-Sur, fomenta las asociaciones equitativas, y ofrece un espacio para instrumentar soluciones creativas y para la innovación. Sin embargo, la cooperación triangular no suele tenerse en cuenta a la hora de actuar con rapidez, y el rescate inmediato era y sigue siendo necesario. No obstante, la mayoría de los miembros del GPI informaron de que habían fomentado las asociaciones triangulares en respuesta a la crisis actual, como el proyecto de cooperación triangular entre el Banco Islámico de Desarrollo (IsDB), Sudán y la Agencia Palestina de Cooperación Internacional (PICA) para apoyar al laboratorio nacional y al banco de sangre de Sudán mediante el intercambio de conocimientos y el suministro de equipos médicos.

Los países en desarrollo han encontrado soluciones locales innovadoras para superar los efectos negativos de la pandemia. La crisis ha agravado muchos de los retos existentes, pero al mismo tiempo ha dado pie a una mejor planificación, estrategias de contingencia y nuevos enfoques para construir asociaciones y generar confianza. Nos encontramos en un momento estratégico para que la comunidad de desarrollo multiplique la cooperación triangular y obtenga mejores resultados para todas las personas. La cooperación internacional es crucial para avanzar en el despliegue de las vacunas contra la COVID-19 y las asociaciones triangulares pueden posibilitar estos procesos, como es la asociación entre México y Argentina para producir, envasar y distribuir vacunas², a los países de América Latina y el Caribe.

Recomendaciones para potenciar la cooperación triangular durante y después de la pandemia:

Garantizar que las buenas prácticas y soluciones se repliquen y se amplíen en el contexto de COVID-19 y más allá de él.

La COVID-19 está generando una gran cantidad de conocimientos, soluciones innovadoras y ejemplos de cómo los gobiernos y las comunidades responden y se adaptan a los retos que plantea la pandemia. La cooperación triangular desempeña un papel fundamental en la reproducción y ampliación de estas soluciones y buenas prácticas. Ayudará a construir una sociedad y una economía más resistentes a las conmociones externas a largo plazo.

La cooperación triangular mejora las capacidades técnicas y la resiliencia de los países en desarrollo ante la COVID-19 u otras amenazas transfronterizas. La colaboración y la creación de redes de institutos técnicos, centros de excelencia y universidades, a través de acuerdos de cooperación triangular

² Los gobiernos de Argentina y México, con el apoyo de la Fundación Slim de México, acordaron con el laboratorio británico AstraZeneca y la Universidad de Oxford la producción, envasado y distribución de la vacuna a países de América Latina y el Caribe que hayan suscrito contratos de compra con ellos.

(por ejemplo, investigación conjunta, becas, programas de intercambio, etc.) contribuyen a mejorar las capacidades técnicas de todos los países para responder a los impactos de la COVID-19 y otras amenazas transfronterizas.

Además, abordar la problemática de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) será fundamental en la cooperación triangular del futuro. Las MIPYMES representan una gran parte del empleo y del PIB en la mayoría de las economías del mundo. Ayudarlas a atravesar la pandemia es fundamental para construir economías y sociedades resistentes. La capacitación en línea y los eventos de vinculación empresarial virtuales, que se han hecho populares con el estallido de la pandemia, seguirán siendo una herramienta eficaz para conectar a las MIPYMES con los mercados y clientes internacionales a largo plazo.

Incorporar componentes de cooperación triangular, como el intercambio de conocimientos y experiencias, en los programas de respuesta a la COVID-19.

Distintos actores y partes interesadas pueden colaborar para hacer frente a las dificultades prácticas derivadas de la implementación de los programas de respuesta a la COVID-19, así como para adaptar los programas de cooperación triangular existentes durante la época de la pandemia. Por ejemplo, aquellos que ofrecen programas de desarrollo de capacidades en línea enfrentan dificultades similares para adaptar sus propuestas en un escenario virtual debido al entorno digital de los países socios. Los socios pueden colaborar en la solución de estos retos a través de la cooperación triangular.

Además, las instituciones financieras regionales y los bancos de desarrollo desempeñan un papel esencial para frenar las interrupciones en el comercio y en las cadenas de suministros, incluidos los productos alimentarios y agrícolas, debido a que proporcionan la liquidez necesaria a corto plazo para la recuperación, así como la financiación a largo plazo. El fomento de la cooperación, la financiación y la inversión intrarregionales son fundamentales para la recuperación a corto plazo y para sentar las bases de la resiliencia en muchos países porque aumentan las oportunidades de encontrar sinergias y explorar complementariedades entre las diferentes corrientes de financiación a nivel mundial.

Promover la cooperación triangular para no dejar a nadie atrás.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ONU) instó a las partes interesadas a tomar medidas y garantizar que nadie se quede atrás. El enfoque de “No dejar a nadie atrás” (LNOB por sus siglas en inglés) va más allá de las desigualdades entre países y desafía la perspectiva de desarrollo convencional basada en el crecimiento económico.

La pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto la persistencia de las desigualdades en el mundo, entre los países y dentro de ellos. Las consecuencias

directas e indirectas de la pandemia no afectan a la humanidad de la misma manera. Las personas mayores, las mujeres, los trabajadores jóvenes o precarizados, los hogares de migrantes, las personas sin hogar o quienes viven en asentamientos informales y otros grupos vulnerables, se ven afectados de forma desproporcionada en todos los países y sociedades. La cooperación triangular promueve asociaciones inclusivas entre actores múltiples, fomentando las relaciones horizontales entre los socios, los beneficios mutuos, el intercambio de conocimientos y el pensamiento innovador. A través de esta modalidad, los socios pueden incluir a quienes apoyan a los más vulnerables y llegar a quienes están más rezagados.

Necesitamos fomentar asociaciones más sólidas y eficaces para el desarrollo

El director general de la Organización Mundial de la Salud (OMS), Tedros Ghebreyesus, alertó que “el mundo está al borde de un catastrófico fracaso moral”, refiriéndose a la falta de vacunas disponibles para los países de bajos ingresos. Si bien hay luz al final del túnel con varias vacunas desarrolladas para superar la pandemia de COVID-19, al 18 de enero de 2021, alrededor de 50 países de altos ingresos habían administrado cerca de 40 millones de dosis de distintas vacunas, mientras que solo se habían entregado 25 dosis a un país de más bajos ingresos³.

La pandemia ha ejercido cada vez más presión sobre la narrativa y las prácticas de la cooperación para el desarrollo. En 2020, la comunidad mundial sufrió un grave revés en el progreso realizado para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El mundo se enfrenta a un aumento de las tasas de pobreza y hambre debido a los efectos socioeconómicos de la pandemia de COVID-19 (Banco Mundial, 2020^[1]). Millones de personas perdieron sus empleos e ingresos, y la brecha de financiamiento de los ODS, ya significativa antes de la pandemia, podría aumentar en un 70%. La Perspectiva Mundial sobre la Financiación para el Desarrollo Sostenible 2021 estima una caída de 700.000 millones de dólares en financiación externa para los países en desarrollo (OCDE, 2020^[2]). La presidenta del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE, Susanna Moorehead, señaló que el desarrollo internacional se encuentra en un punto de inflexión, yendo hacia atrás. La comunidad internacional aún no ha encontrado una respuesta adecuada para volver a encarrilarse⁴.

Una mirada más cercana a los impactos socioeconómicos de la pandemia revela una realidad desigual. Mientras que en los países de altos ingresos

3 Palabras de apertura en la 148ª reunión del Consejo Ejecutivo de la OMS, el 18 de enero de 2021. Discurso completo disponible en: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-148th-session-of-the-executive-board>.

4 Intervención durante el evento “Tendencias globales en la cooperación triangular con la India: nuevas opciones de políticas para una mayor colaboración con las organizaciones de la sociedad civil”, organizado por la OCDE y el Sistema de Investigación e Información para Países en Desarrollo (RIS India), el 25 de enero de 2021.

la protección social alcanzó casi los 700 USD per cápita, en los países de bajos ingresos se desplomó a cuatro USD per cápita. En 2020, los niños y jóvenes de los países de ingresos altos perdieron un promedio de 6 semanas de educación preprimaria a secundaria, mientras que en los países de ingresos bajos y medios bajos perdieron un promedio de 4 meses en el mismo período (OCDE, 2020^[3]). Estimaciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sugieren que la COVID-19 pudo haber tenido un impacto sin precedentes en el Índice de Desarrollo Humano, afectando al mismo tiempo la esperanza de vida, la escolaridad y los ingresos. En consecuencia, es posible que más de 100 millones de personas hayan vuelto a caer en pobreza extrema (PNUD, 2020^[4]; PNUD, 2020^[5]).

El impacto de COVID-19 en las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) es devastador. Según una encuesta realizada por el Centro de Comercio Internacional (ITC) en mayo de 2020, una quinta parte de las MIPYMES estaban en riesgo de quiebra en tres meses, y el 15% de los puestos de trabajo podrían potencialmente perderse (Centro de Comercio Internacional, 2020^[6]). Su impacto se puede ver en varios aspectos de la sociedad, ya que las MIPYMES representan una parte considerable del PBI y del empleo mundiales.

Los desafíos relacionados con la COVID-19 son numerosos, los recursos disponibles para los países desarrollados y en desarrollo están bajo presión, y el financiamiento para el desarrollo sostenible está al límite. Si bien la amenaza de la COVID-19 reforzó el nacionalismo en algunos países, también ha subrayado los desafíos del desarrollo en todo el mundo. Las alianzas más vitales y estratégicas son cruciales para superar esta crisis de una manera eficaz, más justa y equitativa.

Un análisis reciente indica que la cooperación triangular es una modalidad dinámica que fortalece la colaboración y cataliza esfuerzos y recursos para la cooperación para el desarrollo. Diferentes partes interesadas comparten la responsabilidad en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ONU) (Chaturvedi and Piefer-Söyler, 2021^[7]). La modalidad está aumentando a nivel mundial, tanto en términos nominales como en una proporción cada vez mayor en las iniciativas generales de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y Cooperación Sur-Sur (OCDE, n.a.^[8]; SEGIB, 2020^[9]).

CUADRO 1

¿Qué es la cooperación triangular?

Varias partes interesadas tienen diferentes definiciones y terminologías para la cooperación triangular. La GPI entiende a la cooperación triangular como una modalidad propia, complementaria a la cooperación Norte-Sur y a la cooperación Sur-Sur, que requiere de tres roles que pueden ser representados potencialmente por más de un actor:

El **FACILITADOR** ayuda a conectar países y organizaciones para formar una asociación triangular, y brinda apoyo financiero y/o técnico a la implementación.

El socio **OFERENTE** a menudo tiene experiencia probada y comparte sus recursos, conocimientos y experiencias a través de la cooperación triangular. A veces puede servir de puente entre los vínculos Sur-Sur y los Norte-Sur.

El socio **BENEFICIARIO** busca apoyo para abordar un desafío de desarrollo específico de acuerdo con sus prioridades y necesidades de desarrollo nacional. Es responsable de asegurar que los resultados sean sostenibles.

No existe una lista predefinida de qué países son facilitadores, oferentes o beneficiarios. Los socios pueden asumir varios aspectos de los tres roles a lo largo de la vida útil de la colaboración, porque la cooperación triangular permite acuerdos de financiación y trabajo flexibles.

Fuente: Nota conceptual de la Alianza Global para la Cooperación Triangular Eficaz (GPI).

La cooperación triangular desbloquea una gama más amplia de recursos financieros, capacidad humana y experiencia técnica (GPI, 2019_[10]). A pesar de la creciente evidencia de su valor agregado, la modalidad aún no se incorpora a la diversidad de partes interesadas, regiones y sectores y, por lo tanto, muchas partes interesadas no la utilizan para respuestas rápidas.

Aun así, varios miembros de la GPI informaron en una encuesta⁵ que utilizan las asociaciones triangulares para superar los impactos socioeconómicos de la pandemia. Durante el taller virtual (webinar) de la GPI, denominado *Fortalecimiento de la asociación y la solidaridad internacional a través de la cooperación triangular: un año después de PABA+40 y durante*

5 El GPI realizó una encuesta con sus miembros entre agosto y septiembre de 2020, que incluyó preguntas relacionadas con la cooperación triangular y la pandemia COVID-19. Recibió 24 respuestas de sus miembros (20 gobiernos nacionales de 16 países, 3 organizaciones internacionales y 1 gobierno local). De manera similar, el Centro del Sector Financiero de África del PNUD realizó una encuesta para evaluar el impacto, identificar oportunidades y desafíos de COVID-19 en la cooperación triangular. También recibió 24 respuestas de 14 países africanos y China (ocho funcionarios del gobierno nacional, 14 representantes de las oficinas del PNUD en los países, una institución de investigación y una organización de la sociedad civil), entre agosto y octubre de 2020. Las respuestas de ambas encuestas sirvieron como referencia a este informe.

tiempos del COVID-19,⁶ los panelistas compartieron: (i) cómo el contexto actual cambió los proyectos de cooperación triangular diseñados o iniciados antes del brote de COVID-19; (ii) cómo los proyectos de cooperación triangular concluidos están facilitando las respuestas de los socios a la pandemia, y (iii) cómo los socios se están ajustando y planificando la cooperación triangular futura.

Este informe busca profundizar la discusión y proporciona múltiples evidencias sobre esos temas. La siguiente sección se centra en el valor agregado de las asociaciones triangulares en la preparación y respuesta a la crisis de COVID-19, aportando evidencia de iniciativas de cooperación triangular anteriores y programas en curso. Posteriormente, exploramos cómo los diferentes actores han impulsado nuevos proyectos de cooperación triangular para responder a los desafíos de desarrollo impuestos por el COVID-19. Proporcionamos ejemplos de nuevos enfoques para construir asociaciones y confianza, explorando el factor clave de éxito al planificar nuevos proyectos triangulares durante la pandemia. También abogamos por una distribución más justa y equitativa de las vacunas COVID-19 e identificamos la cooperación triangular como una modalidad que puede impulsar el despliegue de la vacuna. Por último, ofrecemos recomendaciones para aprovechar la cooperación triangular y catalizar los esfuerzos de respuesta a la crisis. Así, el informe proporciona un análisis exhaustivo que no se centra en un sector o región específicos del mundo, sino que aprovecha las diversas experiencias de los autores.

6 La GPI organizó este taller virtual en el marco de las celebraciones del Día de la Cooperación Sur-Sur de las Naciones Unidas, el 11 de septiembre de 2020, que reunió a casi 100 participantes de todo el mundo. El informe del mismo está disponible en: <https://triangular-cooperation.org/event/webinar-strengthening-partnership-and-international-solidarity-through-triangular-cooperation/>.



Es fundamental catalizar recursos adicionales y encontrar soluciones innovadoras durante la pandemia

Un año después del hito de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur (PABA + 40), que dirigió la atención hacia la cooperación triangular y brindó un impulso de alto nivel para normalizar esta modalidad en diferentes regiones y sectores, el mundo comenzó a enfrentar el desafío de desarrollo más importante del siglo. En marzo de 2020 la OMS clasificó al COVID-19 como una pandemia, que desde entonces ha afectado directa o indirectamente a todos los sectores y regiones del mundo. Existe una clara necesidad de colaboración en la vigilancia epidemiológica, pero los impactos de la pandemia de COVID-19 van mucho más allá.

Antes de la pandemia, los líderes internacionales, los centros de pensamiento (*think tanks*) y las organizaciones de la sociedad civil, han llamado la atención sobre una crisis global del multilateralismo. En este contexto, la cooperación triangular ha sido reconocida a menudo como una modalidad que fomenta la cooperación entre diferentes partes interesadas, a pesar de las disputas en foros multilaterales (Chaturvedi et al., 2021^[11]). La crisis actual reforzó la importancia de asociaciones robustas. Cada vez más los datos sobre la cooperación triangular que muestran que la modalidad puede catalizar recursos y estimular soluciones innovadoras para superar los desafíos del desarrollo.

2.1 La cooperación triangular agrega valor en la preparación y respuesta a la crisis del COVID-19

A medida que el virus se extendió por todo el mundo, la falta de recursos humanos especializados y de suministros médicos se convirtió en la principal limitante para combatir la pandemia. Pocos miembros de la GPI indicaron que consideraban a la cooperación triangular para su respuesta inmediata al brote de COVID-19. La modalidad tampoco se suele tener en cuenta cuando se trata de acción rápida y ayuda humanitaria. Al mismo

tiempo, el 79% de los miembros de la GPI mencionaron el uso de la cooperación triangular en respuesta a la crisis actual⁷.

La cooperación triangular permite el intercambio horizontal de conocimientos y pensamiento innovador. Entre las respuestas a la encuesta de la GPI, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO por sus siglas en inglés) destacó sus esfuerzos para abordar el control del gusano cogollero y la langosta del desierto en los sectores de la agricultura y la seguridad alimentaria mediante proyectos de cooperación triangular.⁸ Este ejemplo y experiencias previas de programas y proyectos triangulares muestran que la modalidad puede ser eficaz en la preparación y respuesta a emergencias transfronterizas y amenazas al desarrollo.

Los proyectos de cooperación triangular refuerzan la importancia del intercambio de conocimientos y el aprendizaje entre pares para fortalecer las capacidades de reacción ante la pandemia de COVID-19. Los resultados de las asociaciones triangulares contribuyen directamente al abordaje de la crisis actual. La Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA, por sus siglas en inglés) lanzó en 2017 un proyecto de cooperación triangular centrado en promover la capacidad de los institutos y laboratorios de investigación en los países africanos. En Ghana, uno de los laboratorios comprometidos en esta alianza triangular, ha sido clave en la respuesta al COVID-19, habiendo realizado alrededor del 80% de las pruebas PCR en el país durante los primeros meses de la pandemia (Cuadro 2).

7 Según la encuesta del GPI levantada entre agosto y septiembre de 2020.

8 También se compartieron experiencias durante el seminario técnico virtual de la FAO "Historias de éxito de la Acción mundial para el control del gusano cogollero en la era del COVID-19", el 12 de mayo de 2020 (https://fao.adobeconnect.com/_a1026619000/p94qmdt0k-ge9/).

CUADRO 2.

Fomento de la resiliencia para responder a las crisis: experiencias de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA)

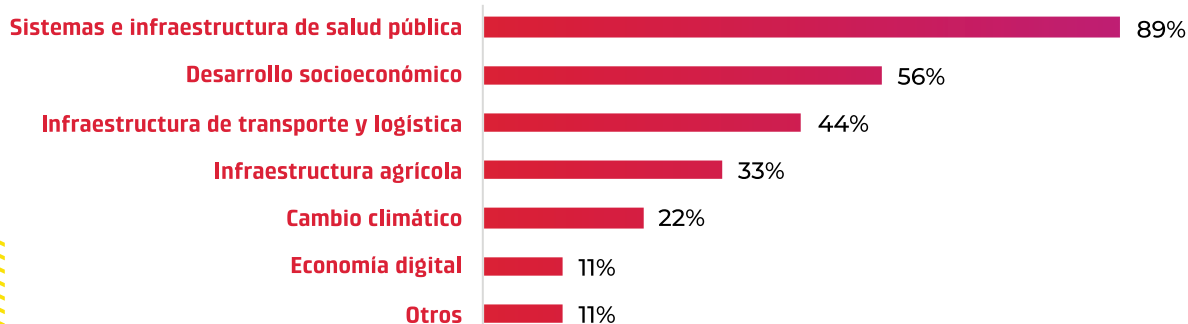
En respuesta a la propagación del virus del ébola en África Occidental, la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) lanzó en 2017 la “Alianza para desarrollar la resiliencia frente a emergencias de salud pública a través de la investigación y la educación avanzadas (PREPARE)”. El proyecto tuvo como objetivo prepararse para las pandemias y fortalecer la capacidad de los expertos en control de enfermedades en África. Mediante la cooperación triangular, Japón amplió el espectro del programa capacitando en Egipto, Ghana y Kenia a expertos técnicos de los laboratorios centrales nacionales de casi la mitad de los países africanos.

En Ghana, el Noguchi Memorial Institute for Medical Research, que forma parte del programa PREPARE, tuvo capacidad para realizar más de 370,000 pruebas PCR entre marzo y mediados de julio de 2020, lo que representó alrededor del 80% de las pruebas PCR en el país, convirtiéndose en pieza clave en la respuesta al COVID-19 en Ghana y más allá. En enero y febrero de 2021, Ghana llevó a cabo una capacitación en línea de terceros países sobre medidas contra enfermedades infecciosas, incluido el COVID-19, con la participación de 15 expertos de nueve países de África Occidental.

Durante los últimos 20 años, JICA ha recibido aproximadamente 40.000 participantes en el marco del Programa de Capacitación de Terceros Países, y ha enviado alrededor de 1.600 expertos de terceros países para desarrollar la capacidad institucional y humana de los países beneficiarios.

Los resultados de los proyectos triangulares están facilitando respuestas nacionales a la crisis. Según la encuesta del Centro del Sector Financiero en África del PNUD, los sistemas e infraestructura de salud pública, el desarrollo socioeconómico y las infraestructuras de transporte y logística, son las tres áreas más destacadas de Cooperación Sur-Sur y Triangular concluidas y existentes que hoy respaldan la respuesta al COVID-19 en ese continente.

Principales sectores de las asociaciones de cooperación Sur-Sur y Triangular existentes que contribuyen a la respuesta al COVID-19 en África



Fuente: Los autores, a partir de las respuestas a la encuesta del PNUD.

La mayoría de los socios comprometidos y promoviendo alianzas triangulares durante la pandemia identifican ⁹ el intercambio de conocimientos y el aprendizaje conjunto como el principal valor agregado de la modalidad que responde a los desafíos que desencadenó COVID-19, ya sea en el sector salud o más allá. En este contexto, las otras dos fortalezas más valoradas son el logro de los objetivos de desarrollo mundiales y regionales mediante el fortalecimiento de las asociaciones para el desarrollo sostenible y la promoción de la complementariedad y una mayor coordinación en la cooperación para el desarrollo ¹⁰.

El Valor agregado y la fuerza de la Cooperación Triangular durante la pandemia del COVID-19



Fuente: Los autores, a partir de las respuestas a la encuesta del PNUD.

⁹ Según la encuesta del PNUD realizada entre agosto y octubre de 2020.

¹⁰ El conjunto de herramientas de la OCDE para identificar, monitorear y evaluar el valor agregado de la cooperación triangular sistematizó seis formas en que los socios generalmente ven el valor agregado de las alianzas triangulares: (i) construyendo apropiación y confianza, (ii) promoviendo la complementariedad y aumentando la coordinación en cooperación para el desarrollo, (iii) compartiendo conocimientos y aprendizaje de manera conjunta, (iv) creación compartida de soluciones y flexibilidad, (v) mejoramiento del volumen, alcance y sostenibilidad de los proyectos, y (vi) el logro de los objetivos de desarrollo globales y regionales a través de alianzas fortalecidas para el desarrollo sostenible (OCDE, 2018^[14]).

Las agencias de cooperación para el desarrollo, los institutos de investigación y las organizaciones internacionales han producido abundante evidencia en los últimos años respaldando la cooperación triangular como una modalidad que genera confianza entre diversos socios y como un enfoque dinámico e innovador con resultados de desarrollo significativos.¹¹ Promover el aprendizaje entre pares en los países en desarrollo es crucial para la cooperación triangular, particularmente para responder a la emergencia actual. Asimismo, la cooperación triangular aumenta el sentido de solidaridad interregional a través del intercambio de conocimientos y experiencias.

Los países han sido afectados por la crisis de COVID-19 y han respondido a ella de manera diferente, de acuerdo al sistema de salud y médico con el que cuentan, su capacidad humana y su infraestructura. La cooperación triangular proporciona un entorno propicio para el aprendizaje entre pares de especialistas de los países. Los socios aprenden unos de otros y aplican nuevos conocimientos a acciones prácticas, explorando conjuntamente soluciones innovadoras a la crisis. Esto abre nuevas oportunidades para que la cooperación triangular se incorpore como componente de los programas y proyectos de desarrollo más amplios de los socios.

La Agencia de Cooperación Internacional de Corea (KOICA) llevó a cabo un programa de desarrollo de capacidades en línea sobre respuestas al COVID-19 para profesionales de la salud en los siete países miembros de la ASEAN: Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Myanmar, Tailandia y Vietnam. El programa tenía como objetivo compartir la experiencia de Corea del Sur en el tratamiento de la pandemia, incluido el control de infecciones, las pruebas de diagnóstico y las opciones de tratamiento. Al mismo tiempo, se enfocó en la promoción de la comunicación interregional con respecto a diversas respuestas al COVID-19 mediante la organización de sesiones separadas para profundizar el intercambio interactivo de conocimientos y experiencias entre los participantes.

De manera similar, el Centro de Políticas del PNUD en Seúl ha convocado a debates sobre políticas globales, elaborado productos de conocimiento para compartir las herramientas de políticas innovadoras y comprobadas en Corea, y brinda asesoramiento a los socios, incluida la respuesta al COVID-19.¹²

11 El GPI tiene una biblioteca en línea y de código abierto con más de 200 entradas sobre cooperación triangular, incluidos informes de evaluación, análisis, estrategias y otros tipos de publicaciones, que está disponible en: www.triangular-cooperation.org/resources/.

12 Más información está disponible en el sitio del Centro de Políticas del PNUD en Seúl: https://www.undp.org/content/seoul_policy_center/en/home/development-solutions-partnerships.html

2.2 Flexibilidad que permite asociaciones triangulares efectivas en tiempos de COVID-19

La flexibilidad y la capacidad de los socios para innovar han sido cruciales para adaptar los proyectos de cooperación triangular en curso diseñados antes del brote de COVID-19. La Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) informó sobre la negociación y reformulación de proyectos en curso para abordar las principales prioridades y necesidades de los socios para mitigar los efectos de la pandemia.

La pandemia ha cambiado profundamente la vida en todas las regiones del mundo. La política y las medidas regulatorias de COVID-19 obstaculizaron numerosos proyectos de desarrollo ya planificados o iniciados antes del inicio de la pandemia. Al responder a la encuesta del PNUD, la mayoría de las partes interesadas (57%) indicaron que han enfrentado obstáculos en los proyectos de Cooperación Sur-Sur y triangular en curso. En comparación, el 33% no estaba seguro y sólo el 10% respondió negativamente.

La FAO promueve la colaboración ciudad a ciudad para el intercambio de conocimientos y prácticas sobre sistemas alimentarios urbanos sostenibles. En este contexto, un proyecto de cooperación triangular promueve el intercambio de buenas prácticas sobre reducción y gestión urbana del desperdicio de alimentos entre Kigali, Nairobi y Milán. Debido al COVID-19, el proyecto que inicialmente involucraba capacitación e intercambio presencial se adaptó a una capacitación virtual mediante una plataforma electrónica establecida para tal fin. Así, Kigali y Nairobi pondrán en marcha sistemas que mejorarán la gestión urbana del desperdicio y la pérdida de alimentos, aprovechando la experiencia de Milán.

En 2019, aproximadamente 70% de la cartera de proyectos de la Agencia Noruega de Intercambio para la Cooperación (Norec) eran proyectos de cooperación triangular. Dado que el enfoque de la agencia Norec es el intercambio de personal entre organizaciones, empresas y agencias gubernamentales para los proyectos, sus actividades se vieron muy afectadas por el brote del COVID-19. Los socios requerían de gran capacidad de adaptación e innovación para manejar las medidas regulatorias por la pandemia, lo que llevó a repensar la implementación de muchos proyectos de desarrollo. Si por un lado la pandemia ha retrasado los proyectos en curso, también ha proporcionado más pruebas que la cooperación triangular es una modalidad dinámica y flexible.

CUADRO 3.

¿Ha sido la cooperación triangular un concepto de intercambio más sólido durante la pandemia del COVID-19? Experiencias de la Agencia Noruega de Intercambio para la Cooperación (Norec)

El mandato de Norec es financiar y supervisar el intercambio internacional de personal para el desarrollo de capacidades mutuas dentro de la cooperación institucional. El núcleo del concepto es que el personal es mutuamente alojado durante un año en los lugares de trabajo de los socios internacionales, intercambiando conocimientos y competencias con el anfitrión y viceversa. El documento final de PABA+40 reconoció el intercambio triangular como un medio esencial para la implementación de los ODS.

Viajar, permanecer y trabajar en otros países se han visto severamente restringidos después de marzo de 2020. Norec no pudo cumplir con su mandato de la manera habitual, ya que a mediados de marzo varios gobiernos en todo el mundo implementaron medidas estrictas, y muchos expertos que se encontraban en intercambio en el extranjero optaron por regresar a casa y rescindir sus contratos.

Antes de la pandemia Norec apoyó a 228 socios, intercambiando un total de 437 personas entre ellos. Después de las diversas medidas tomadas en marzo de 2020, se registró una disminución generalizada del personal de intercambio en el extranjero, especialmente del personal noruego.

	17 Marzo 2020	27 Marzo 2020	Reducción
Personal noruego asignado a países del Sur	85	13	85%
Personal del Sur asignado a Noruega	89	57	36%
Intercambio de personal Sur-Sur	263	176	33%
Total	437	246	44%

Norec tuvo que redefinir sus tareas inmediatas y buscar formas de apoyar el intercambio de competencias. Al abrir el período de solicitud de subvenciones 2021, Norec dio la bienvenida al intercambio y cooperación digital así como al intercambio físico de personal. Las principales medidas adoptadas fueron: (i) no enviar nuevo personal para el cumplimiento de contratos en curso, (ii) desarrollar competencias por medios virtuales, (iii) planificar nuevos intercambios una vez que el mundo se abra de nuevo, (iv) digitalizar todos los cursos de preparación tanto para las organizaciones de envío y como de recepción del personal que viaja, y (v) fortalecimiento de la investigación y el desarrollo de políticas.

En 2021, Norec recopilará aprendizajes de proyectos digitales para identificar factores de éxito. Hubo una variación interesante en la forma en que las instituciones, organizaciones y las personas reaccionaron a la pandemia en 2020. En general, Norec vio que el personal reclutado en el Sur Global que viajó a otros países del Sur o a Noruega, permaneció con su socio anfitrión en un grado significativamente más alto que los noruegos (ver tabla anterior). Regresaron a casa en mucho menor grado, permaneciendo en su lugar de comisión en el extranjero hasta completar su contrato. En otras palabras, parecería que la Cooperación Sur-Sur y triangular podría proporcionar conceptos más sólidos de intercambio de cooperación que la Norte-Sur.



Ampliación de las prácticas exitosas y fomento de la innovación mediante la cooperación triangular

Durante la crisis de COVID-19 se adaptaron numerosos proyectos triangulares en curso y se han iniciado nuevos proyectos. Los países en desarrollo han encontrado soluciones locales innovadoras para superar los impactos negativos de la pandemia. La crisis ha agravado muchos desafíos preexistentes, pero al mismo tiempo impulsó una mejor planificación, estrategias de contingencia y nuevos enfoques para construir asociaciones y confianza. La innovación y la tecnología que fomentan las soluciones virtuales han sido clave en la planificación de nuevos proyectos, como la economía digital y las plataformas electrónicas de aprendizaje (*e-learning*).

Algunos miembros reorientaron sus programas o mecanismos de cooperación en curso, como el Fondo Regional Alemán para la Cooperación Triangular con América Latina y el Caribe (ALC). Alemania ha ampliado de manera extraordinaria los criterios de sus convocatorias para satisfacer las demandas específicas de 2020 debido a la pandemia, agregando una justificación sobre la contribución de los proyectos a los desafíos relacionados con la COVID-19. Además, un nuevo cronograma permitió más flexibilidad y tiempo para establecer asociaciones y elaborar propuestas. Los países de ALC agradecieron la oportunidad de presentar propuestas. La mayoría de los miembros de la GPI en la región que respondieron a la encuesta, incluidos Colombia, Costa Rica y Perú, informaron sobre propuestas que enviaron al Fondo Regional Alemán.

Para abordar las demandas de los socios relacionadas con los desafíos que la COVID-19 ha desencadenado en la región de ALC, la convocatoria de propuestas 2020 única y temática se centró en proyectos que respondieran a necesidades específicas derivadas de los efectos de la pandemia. Las propuestas no debían centrarse necesariamente en el sector salud sino en las consecuencias sociales, económicas y estructurales que afectaron a los países de la región. Las propuestas abarcaron diversas áreas: anticorrupción, eficiencia energética, economía social y solidaria, y saneamiento (Cuadro 4).

CUADRO 4.

Reestructuración de los mecanismos en curso: experiencias de la cooperación alemana para el Desarrollo

El Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania y la agencia de cooperación *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ), establecieron en 2010 el Fondo Regional Alemán para la Cooperación Triangular con América Latina y el Caribe, que desde entonces ha abierto casi 20 rondas de propuestas. Con procesos, criterios y plazos definidos, el Fondo es un mecanismo bien establecido y conocido que fomenta las asociaciones triangulares entre Alemania y los países de ALC.

En 2020, tras el estallido de la pandemia de COVID-19, la cooperación al desarrollo alemana ajustó sus procesos, fusionando las dos convocatorias de propuestas (con los plazos habituales en mayo y noviembre de cada año) en una sola convocatoria con nueva fecha límite de recepción de propuestas en agosto de 2020. Esto tuvo como objetivo brindar más flexibilidad a los países socios para identificar sus necesidades y capacidad de respuesta al COVID-19. La convocatoria 2020 solicitó una justificación sobre cómo la propuesta abordaría las consecuencias de la pandemia en el área específica del proyecto.

Alemania destacó la mejora en la calidad de las propuestas a lo largo de los años desde la creación del Fondo. Ha habido también un aumento considerable en las contribuciones del país beneficiario, y casi el 50% de las propuestas respaldadas por BMZ han sido exitosas y mutuamente benéficas.

En 2020, el Fondo Regional recibió casi 30 propuestas, 23 de las cuales fueron revisadas y 14 fueron aprobadas por BMZ. La contribución alemana total alcanzó los 3,5 millones de euros, para lo que incrementó 1,1 millones al presupuesto inicialmente previsto. Junto con las contribuciones de los socios, los 14 proyectos aprobados proporcionarán aproximadamente 10 millones de euros para proyectos de cooperación triangular que aborden el impacto negativo de la pandemia en ALC. BMZ consideró el presupuesto de 2020 (3,5 millones de euros) como parte de su Programa de apoyo de emergencia COVID-19.

Los países miembros del Programa para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) decidieron ampliar temporalmente el alcance y la ejecución de las modalidades de su Mecanismo Estructurado para el Intercambio de Experiencias de la Cooperación Sur-Sur (MECSS). Tradicionalmente, este mecanismo financia proyectos bilaterales y triangulares de intercambio de conocimientos de Cooperación Sur-Sur entre los 21 países miembros del PIFCSS, incluidos Andorra, España y Portugal, y 18 países de América Latina y el Caribe. El nuevo MECSS, "Socios frente al COVID-19" permitió a los miembros solicitar apoyo técnico para la formu-

lación e instrumentación de diagnósticos, estudios, consultorías, estrategias, y proyectos de investigación aplicada en distintas áreas del trabajo gubernamental a nivel nacional y subnacional. Incluyó también la posibilidad de realizar adquisiciones específicas en el contexto de la pandemia del COVID-19 para fortalecer el desarrollo y el proceso de implementación del proyecto, tales como insumos, licencias de software y publicaciones, entre otros. El mecanismo también contempla la capacitación académica de corto plazo para personal de los sistemas de cooperación de los países miembros. El MECSS está financiado por los 21 países miembros del PIFCSS.

El Fondo Regional Alemán para Cooperación Triangular con América Latina y el Caribe, y el MECSS “Socios frente al COVID-19”, son buenos ejemplos de cómo la cooperación triangular se constituye en una modalidad dinámica y flexible. Los socios pueden adaptarse y responder a las necesidades específicas y las prioridades de los países, siguiendo el principio de “apropiación del país y cooperación impulsada por la demanda”, uno de los nueve Lineamientos Voluntarios para la Cooperación Triangular Eficaz propuestos por la GPI (Cuadro 5).

Lineamientos voluntarios para una cooperación triangular eficaz

Para ayudar a que la cooperación triangular sea más efectiva junto con una comprensión contemporánea, el GPI ha avanzado en un conjunto de lineamientos voluntarios para una cooperación triangular efectiva:

- 1. APROPIACIÓN DEL PAÍS Y COOPERACIÓN IMPULSADA POR LA DEMANDA:** la cooperación triangular debe emprenderse con la debida apropiación de los países socios, alineada con sus prioridades nacionales, y con los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible;
- 2. COMPROMISO COMPARTIDO:** los socios acuerdan participar y compartir la responsabilidad con respecto a la identificación, diseño, implementación, contribución, monitoreo y evaluación de los proyectos;
- 3. CENTRARSE EN ENFOQUES Y SOLUCIONES ORIENTADOS A RESULTADOS:** todos los socios se comprometen a lograr los resultados acordados, así como a demostrar y sistematizar sus resultados;
- 4. ASOCIACIONES INCLUSIVAS Y DIÁLOGOS DE MÚLTIPLES PARTES INTERESADAS:** en respuesta a las necesidades y objetivos de todas las partes, los socios tienen como objetivo involucrar a múltiples actores con miras a fomentar el intercambio de conocimientos y encontrar soluciones de desarrollo sostenible;
- 5. TRANSPARENCIA Y RESPONSABILIDAD MUTUA:** todos los socios son responsables de los compromisos asumidos y acordados. Acuerdan compartir información sobre sus actividades de cooperación triangular de acuerdo con el estándar que permite el seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas;
- 6. INNOVACIÓN Y CREACIÓN COMPARTIDAS:** a través de asociaciones nuevas y existentes, se asumen de manera inteligente riesgos, políticas y programación basadas en evidencia, tecnología y enfoques flexibles para soluciones innovadoras impulsadas localmente, con miras a mejorar los resultados de desarrollo;
- 7. APRENDIZAJE CONJUNTO E INTERCAMBIO DE CONOCIMIENTOS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE:** a través de intercambios horizontales y creación conjunta de soluciones de desarrollo, todos los socios se benefician mutuamente al compartir sus conocimientos, capacidades y fortalezas;
- 8. PROMOVER LA IGUALDAD DE GÉNERO Y EL EMPODERAMIENTO DE MUJERES Y NIÑAS:** la cooperación triangular debe contribuir a la igualdad de género en sus múltiples dimensiones como una forma de acelerar el progreso del desarrollo sostenible;
- 9. NO DEJAR A NADIE ATRÁS:** la cooperación triangular fomenta las asociaciones inclusivas de múltiples partes interesadas, incluidas las que brindan apoyo a los más vulnerables.

Fuente: Cooperación triangular en la era de la Agenda 2030 (GPI, 2019_[10]).

Todas las crisis abren un espacio para la innovación. El contexto de la COVID-19 presenta un terreno fértil para el cambio de mentalidad de la asistencia vertical a las asociaciones horizontales en la cooperación internacional, muy necesarias para cumplir la Agenda 2030 de las Naciones Unidas (OCDE, 2019_[12]). Ninguna modalidad de cooperación por sí sola es una solución milagrosa para abordar la complejidad del desafío del desarrollo, agra-

vado por el estallido de la pandemia. La cooperación triangular complementa la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur, fomenta asociaciones equitativas, y proporciona un espacio para las soluciones creativas y la innovación.

Como ejemplo para fortalecer la capacidad sudanesa de responder al COVID-19, el Banco Islámico para el Desarrollo (IsDB), a través del mecanismo de vínculo inverso, está facilitando una asociación entre Sudán y la Agencia Palestina de Cooperación Internacional (PICA). La iniciativa apoya al laboratorio nacional y al banco de sangre mediante el intercambio de conocimientos y el suministro de equipo médico para garantizar la eficacia del componente de creación de capacidades del proyecto. De manera similar, el IsDB también está apoyando una asociación entre las Islas Comoras y Túnez para fortalecer la capacidad de los laboratorios nacionales en análisis médicos.

En el marco de la iniciativa triangular “Asociaciones para la inversión y el crecimiento en África” (Partnerships for Investment and Growth in Africa, PIGA¹³), el Centro de Comercio Internacional (ITC) del Reino Unido apoyó a las empresas chinas que envían equipos médicos a Etiopía para su respuesta inmediata al COVID-19. Más allá de la respuesta de emergencia del sector salud, la iniciativa apoya la continuidad comercial de Mozambique y Kenia, promoviendo un flujo estable de inversiones durante la pandemia.

El ITC también apoyó el desarrollo de asociaciones triangulares en América Latina y el Caribe. El proyecto China-ALC del ITC, que facilita los negocios y el comercio entre China y la región ALC, lanzó una serie de sesiones de capacitación y concientización en línea para las PYMES chinas al comienzo de la pandemia. Esto les ayudó a aprovechar las oportunidades durante el COVID-19 para mejorar el comercio regional a través de cadenas de valor regionales más sólidas. Con el tiempo, los beneficios se filtrarán a las pequeñas y medianas empresas con mayor capacidad de recuperación durante tiempos turbulentos (Centro de Comercio Internacional, 2020^[13]).

La mayoría de los encuestados por el Centro del Sector Financiero en África del PNUD (67%) manifestaron tener buenas prácticas concretas de soluciones nacionales en el manejo del COVID-19 que podrían adaptarse y ampliarse en países africanos pares, como el compromiso y la asociación de médicos naturales y tradicionales para la respuesta al COVID-19 en Camerún. En América Latina, Costa Rica está impulsando alianzas triangulares para intercambiar con países vecinos acerca de medidas sanitarias.

Las respuestas a la encuesta de la GPI indican que los proyectos de cooperación triangular llegan a una amplia gama de sectores y apuntan a un aumento de la innovación y la digitalización. Ejemplos de áreas cubiertas en iniciativas de cooperación triangular:

13 PIGA es un componente de cooperación triangular de 4 años del programa Manufacturing Africa, un programa del Ministerio de Relaciones Exteriores, Mancomunidad y Desarrollo del Reino Unido (FCDO). El componente triangular es implementado por el Centro de Comercio Internacional (ITC), el Consejo de China para la Promoción del Comercio Internacional (CCPIT), y el Fondo de Desarrollo China-África (CAD Fund), con el objetivo de aumentar la creación de empleo y el crecimiento sostenible en Etiopía, Kenia, Mozambique y Zambia.

- El uso de inteligencia artificial para desarrollar sistemas de seguimiento por parte del Ministerio de Planificación del Desarrollo Nacional de la República de Indonesia (BAPPENAS) y el Banco Islámico de Desarrollo;
- Análisis del alto impacto de la pandemia en los expatriados de Bangladesh y las consecuencias para la economía de Bangladesh, en asociación con los Estados Unidos y el Reino de Arabia Saudita;
- Optimización de la eficiencia de las cadenas de valor estratégicas, como textiles, del turismo, la miel y otras, por Madagascar;
- Apoyo a las PYMES para el comercio regional, liderado por el Sistema Económico Latinoamericano y Caribeño (SELA).

CUADRO 6.

Mapeo de las potencialidades de la cooperación triangular: experiencias de la Agencia Palestina de Cooperación Internacional (PICA)

La Agencia Palestina de Cooperación Internacional (PICA), en asociación con el Banco Islámico de Desarrollo (IsDB) y otras agencias técnicas del Sur global, está estableciendo una plataforma internacional para que los expertos intercambien buenas prácticas, conocimientos y experiencia para enfrentar la pandemia de COVID-19. El Centro de Mapeo de Recursos en Palestina mejorará sus capacidades y habilidades para colaborar a escala internacional. Este ejercicio identificará expertos y centros de recursos que pueden llevar a cabo intervenciones innovadoras que respondan a las limitaciones reales del desarrollo, en apoyo a iniciativas de Cooperación Sur-Sur y Triangular. También elaborará un informe sobre los perfiles de los expertos y los centros de recursos para que actúe como base de datos completa, accesible a sus socios locales e internacionales.

En junio de 2020, PICA lanzó el programa BUSALA en asociación con el Consejo Superior de Innovación y Excelencia (HCIE). La iniciativa involucra al sector privado, la academia y organizaciones no gubernamentales, y su objetivo es conectar la innovación palestina y las necesidades de desarrollo de las comunidades marginadas en el Sur global. Al incorporar un componente de cooperación triangular, los innovadores palestinos, los equipos emprendedores y las empresas emergentes tendrán el potencial de aplicar, probar y ampliar sus soluciones innovadoras para abordar los desafíos del desarrollo global.

De manera similar, en cooperación con el Centro Polaco de Ayuda Internacional (PCPM), PICA llevó a cabo varios programas virtuales de desarrollo de capacidades con el objetivo de apoyar las habilidades del personal del Equipo Palestino de Rescate y Respuesta Rápida (PRRRT). Se centró en mejorar las capacidades de gestión de crisis, mejorar la respuesta a las crisis y adoptar las metodologías de trabajo de la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (UNOCHA) y el Grupo Asesor para la Búsqueda y Rescate Internacionales (INSARAG), durante desastres.

3.1 Cooperación triangular que impulsa el despliegue de la vacuna contra el COVID-19

Durante la cumbre virtual del G20 en marzo de 2020, el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, propuso el acceso universal a los medicamentos y equipos de tratamiento del COVID-19, así como a las eventuales vacunas. La Asamblea General de la ONU avaló y adoptó la propuesta el mes siguiente (Resolución 74/274), abriendo el camino para que el mecanismo COVAX financie y entregue vacunas a países de ingresos bajos y medios. Sin embargo, el 8 de febrero de 2021, el director de la OMS destacó que más del 90% de los países que vacunaban a su población eran ricos y que solo diez países habían desplegado el 75% de las dosis hasta entonces. El liderazgo internacional ha llamado la atención sobre la importancia de la equidad en el acceso a las vacunas.¹⁴

Los científicos alertan que el nacionalismo de las vacunas es contraproducente y problemático desde el punto de vista epidemiológico, por lo que es más probable que prolongue la pandemia. Susanna Moorehead, presidenta del CAD de la OCDE, dijo que es un momento estratégico para que la comunidad del desarrollo acelere la cooperación triangular y aproveche mejores resultados para todas las personas. La cooperación internacional es crucial para avanzar en el despliegue de las vacunas contra el COVID-19,¹⁵ y las asociaciones triangulares pueden catalizar estos procesos, como muestran las negociaciones entre el Ministerio de Finanzas de Bangladesh con el Reino Unido, China e India para aprovechar el acceso a las vacunas.

México y Argentina negociaron con AstraZeneca y la Universidad de Oxford para producir su vacuna. Argentina está produciendo el biológico activo, que es enviado a México para su embotellado y distribución a América Latina y el Caribe. En ambos casos, los laboratorios farmacéuticos locales están trabajando con los gobiernos para llevar a cabo este proyecto de cooperación triangular. Además, el gobierno de México acordó con el laboratorio CanSino Biologics de China para embotellar su vacuna en el país por otro laboratorio farmacéutico privado, que comenzó a producir en marzo de 2021. A partir del mes de junio, México ha donado un millón de dosis de la vacuna contra el COVID-19 de AstraZeneca, envasadas en el país y que son parte de su contrato de vacunas, para países de América Latina y el Caribe. Asimismo, ha donado respiradores mecánicos producidos en México en una asociación público-privada de gobierno, científicos y empresas, a países de América Latina y el Caribe,¹⁶ así como insumos médicos requeridos por Guatemala.¹⁷

14 Intervenciones durante el evento "Equidad de las vacunas y fomento de la resiliencia: dos pruebas para la solidaridad global", el 8 de febrero de 2021.

15 Intervención durante el evento "Tendencias globales en la cooperación triangular con la India: nuevas opciones de políticas para una mejor colaboración con las organizaciones de la sociedad civil", el 25 de enero de 2021.

16 Belice, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Paraguay y Trinidad y Tobago.

17 Dos respiradores mecánicos por país fueron entregados a Antigua y Barbuda, Belice, Bolivia, Guyana, Paraguay, Trinidad y Tobago, y Surinam, así como insumos médicos a Guatemala.



Aprendiendo de la crisis: recomendaciones para aprovechar la cooperación triangular y catalizar los esfuerzos de respuesta a la crisis del COVID-19

Con el objetivo de promover asociaciones triangulares para una cooperación al desarrollo eficaz, que responda a los desafíos de desarrollo provocados por la pandemia, ***nosotros recomendamos:***

Asegurar que las buenas prácticas y soluciones se reproduzcan y amplíen dentro y fuera del contexto de la pandemia del COVID-19.

El COVID-19 está generando gran cantidad de conocimiento, soluciones innovadoras y ejemplos de cómo los gobiernos y las comunidades están respondiendo y adaptándose a los desafíos que plantea la pandemia. La cooperación triangular juega un papel vital en la reproducción y ampliación de estas soluciones y buenas prácticas. Ayudará a construir sociedades y economías más resistentes a largo plazo a las conmociones externas.

La cooperación triangular mejora las capacidades técnicas y la resiliencia de los países en desarrollo, tanto al COVID-19 como a otras amenazas transfronterizas. La colaboración y la creación de redes entre institutos técnicos, centros de excelencia y universidades a través de acuerdos de cooperación triangular (por ejemplo, investigación conjunta, becas, programas de intercambio, etc.) contribuirá a mejorar las capacidades técnicas de todos los países en su respuesta a los impactos del COVID-19 y de otras amenazas transfronterizas.

Además, abordar la resiliencia de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) será fundamental en la futura cooperación triangular. Las MIPYMES representan gran parte del empleo y del PIB en la mayoría de las economías. Ayudarlos a transitar por los embates de la pandemia es clave para construir economías y sociedades resilientes. La capacitación en línea y los eventos virtuales de vinculación empresarial, que se han vuelto muy populares con el brote de la pandemia, seguirán sirviendo como una herramienta eficaz para conectar a las MIPYMES con los mercados y clientes internacionales a largo plazo.

Incorporar componentes de cooperación triangular, como intercambio de conocimientos y experiencias, en los programas de respuesta al COVID-19.

Diferentes partes interesadas pueden colaborar para abordar las dificultades prácticas en la implementación de programas de respuesta al COVID-19 y adaptar los programas de cooperación triangular ya existentes durante el período de la pandemia. Por ejemplo, los oferentes de programas en línea para el fortalecimiento de capacidades tienen dificultades similares para modificar su programa a modo virtual, debido al entorno digital que prevalece en los países socios. Los socios pueden colaborar para resolver estos desafíos mediante la cooperación triangular.

Además, las instituciones financieras regionales y los bancos de desarrollo desempeñan un papel esencial para frenar las interrupciones en el comercio y las cadenas de suministro, incluidos los productos alimenticios y agrícolas, al proporcionar la liquidez necesaria a corto plazo para la recuperación, así como la financiación a largo plazo. Fomentar la cooperación, la financiación y la inversión intrarregionales es fundamental para la recuperación a corto plazo y para sentar las bases de la resiliencia en muchos países, aumentando las oportunidades para encontrar sinergias y explorar complementariedades entre las diferentes corrientes de financiación a nivel mundial.

Promover la cooperación triangular para que nadie se quede atrás.

La Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible instó a las partes a tomar medidas y garantizar que nadie se quede atrás. El enfoque de “No dejar a nadie atrás” (LNOB) va más allá de las desigualdades entre países y desafía la perspectiva de desarrollo convencional basada en el crecimiento vertical.

La pandemia de COVID-19 ha puesto de relieve las desigualdades persistentes en todo el mundo, entre los países y dentro de ellos. Las consecuencias directas e indirectas de la pandemia no afectan de la misma manera a la humanidad. Las personas mayores, las mujeres, los trabajadores jóvenes y desprotegidos, los hogares migrantes, las personas sin hogar o que viven en asentamientos informales y otros grupos vulnerables, se han visto afectados de manera desproporcionada en todos los países y sociedades. La cooperación triangular promueve asociaciones inclusivas multiactor, fomentando las relaciones horizontales entre socios, beneficios mutuos, intercambio de conocimientos y pensamiento innovador. A través de esta modalidad, los socios pueden incluir a partes interesadas que apoyen a los más vulnerables y favorezcan a los más rezagados.

Referencias

- Banco Mundial (2020), **COVID-19 to Add as Many as 150 Million Extreme Poor by 2021**, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/10/07/covid-19-to-add-as-many-as-150-million-extreme-poor-by-2021> (accessed on 21 January 2021). [1]
- Centro de Comercio Internacional (2020), **SME competitiveness Outlook 2020: COVID-19: The Great Lock-down and its Impact on Small Business**, <https://www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/Publications/ITCSMECO2020.pdf> (accessed on 5 March 2021). [6]
- Centro de Comercio Internacional (2020), **Story: ITC-China Month helps businesses adapt to the new reality**, <https://www.intracen.org/covid19/story/ITC-China-Month-helps-businesses-adapt-to-the-new-reality/> (accessed on 5 March 2021). [13]
- Chaturvedi, S. et al. (2021), **"Development Cooperation in the Context of Contested Global Governance"**, in The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda, Springer International Publishing, http://dx.doi.org/10.1007/978-3-030-57938-8_1. [11]
- Chaturvedi, S. and N. Piefer-Söyler (2021), **"Triangular Co-operation with India: Working with Civil Society Organisations"**, OECD DEVELOPMENT CO-OPERATION WORKING PAPER 89, p. 54, <https://doi.org/10.1787/285b1a9a-en> (accessed on 4 March 2021). [7]
- GPI (2019), **Triangular Co-operation in the Era of the 2030 Agenda: Sharing Evidence and Stories from the Field**, <https://triangular-cooperation.org/wp-content/uploads/2020/12/Final-GPI-report-BAPA40.pdf>. [10]
- OCDE (2020), **Development Co-operation Report 2020: Learning from Crises, Building Resilience**, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/f6d42aa5-en>. [3]
- OCDE (2020), **Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2021: A New Way to Invest for People and Planet**, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/e3c30a9a-en>. [2]
- OCDE (2019), **"Enabling effective triangular co-operation"**, OECD Development Policy Papers 23, <https://dx.doi.org/10.1787/5fc4501e-en>. [12]
- OCDE (2018), **Toolkit for Identifying, Monitoring and Evaluating the Value-Added of Triangular Co-operation: A Living Document**, http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/TOOLKIT_August_2018.pdf (accessed on 9 February 2021). [14]
- OCDE (n.a.), **Triangular co-operation repository of projects**, <http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/triangular-co-operation-repository.htm> (accessed on 25 January 2021). [8]
- PNUD (2020), **COVID-19 and Human Development: Assessing the Crisis, Envisioning the Recovery**, <http://hdr.undp.org/en/hdp-covid> (accessed on 22 April 2021). [5]
- PNUD (2020), **Human Development Report 2020. The Next Frontier: Human Development and the Anthropocene**, <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2020> (accessed on 22 April 2021). [4]
- SEGIB (2020), **Report on South-South Cooperation in Ibero-America 2019**, SEGIB, <https://www.informesur-sur.org/en/> (accessed on 21 January 2021). [9]



Canada

