

# Una Cooperación Triangular innovadora para una nueva Agenda de Desarrollo

PUBLICACIÓN FINAL



Secretaría General  
Iberoamericana  
Secretaria-Geral  
Ibero-Americana



European Union Facility on  
Development in Transition

© **Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)**

Febrero de 2023

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

**Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)**

Andrés Allamand Zavala, Secretario General Iberoamericano

Lorena Larios Rodríguez, Secretaria para la Cooperación

**Coordinación general de la publicación:**

Martín Rivero Illa

Área de Cohesión Social y Cooperación Sur-Sur de la SEGIB

**Redacción del texto:**

María Isabel Cartón

**Equipo técnico del proyecto por parte de la SEGIB:**

Cristina Xalma

Natalia Vargas

**Consultores externos:**

Bernabé Malacalza

Bernadette Vega

Diego Cánepa

Gerardo Zúñiga

Illiane Olivie

María Santillán

Pablo Martínez

Rocío Rodríguez

**Financiación:**

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

**Servicios editoriales:** Estudio Held

**Depósito Legal:** M-1977-2023

# Una Cooperación Triangular innovadora para una nueva Agenda de Desarrollo

PUBLICACIÓN FINAL

# Presentación

---

La Cooperación Triangular ha mantenido un dinamismo muy relevante en la región iberoamericana durante los últimos 15 años, fiel reflejo de ello son las más de 1.300 iniciativas de este tipo de cooperación registradas por esta Secretaría General iberoamericana (SEGIB) durante este periodo de tiempo.

Este tipo de cooperación innovadora se ha desarrollado en un amplio ámbito de temáticas, desde proyectos vinculados a la salud hasta iniciativas de desarrollo tecnológico; desde el medio ambiente hasta el fortalecimiento institucional de los sistemas fiscales; desde ámbitos estructurales como pueden ser el fortalecimiento de los sistemas integrados de políticas sociales hasta iniciativas bien específicas como la atención a los animales en peligro de extinción. Es precisamente en las temáticas medioambientales donde la Cooperación Triangular muestra tener potencialidades muy importantes.

En este sentido, son los países con sus capacidades técnicas en cooperación y su voluntad política de desarrollar los proyectos quienes hacen posible el desarrollo de esta cooperación con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de todas las personas de nuestra región iberoamericana. Es una responsabilidad y un honor para la SEGIB poder contribuir con la sistematización y generación de conocimiento sobre este tipo de cooperación que aporte sustantivamente a la mejora de su calidad y así al fortalecimiento de su impacto en el desarrollo de nuestra región.

Fruto de esta acumulación de conocimiento, reconocido prestigio institucional y capacidad de

diálogo político en la materia, la SEGIB ha establecido una alianza de trabajo con la Comisión Europea (CE) con el objetivo de producir mayor conocimiento y evidencia en torno a las características y potencialidades de la Cooperación Triangular como instrumento innovador de colaboración entre países y regiones para la consecución de los objetivos de la Agenda 2030. Esta publicación final **“Una Cooperación Triangular innovadora para una nueva Agenda de Desarrollo”** es el resumen final del proyecto desarrollado conjuntamente entre la SEGIB y la CE a lo largo de más de 2 años de intenso trabajo reflejado en cinco estudios específicos y diversos análisis e instancias de intercambio cuyas conclusiones centrales aquí se resumen.

A lo largo de la publicación se abordan temas tan importantes para el fortalecimiento de la Cooperación Triangular como son su potencial contribución ante los desafíos la gobernanza global; su utilidad para la consecución de la Agenda de los ODS; la multiplicidad de actores involucrados así como la diversidad de modalidades y herramientas que emplea; su capacidad específica para atender realidades de poblaciones vulnerables o en cooperación descentralizada; así como la complejidad de articular sistemas de información y evaluación comunes respecto de la Cooperación Triangular, entre otros.

Los estudios realizados comparten un elemento en común en sus hallazgos referido a que la Cooperación Triangular debe fortalecer su capacidad transformadora ante los desafíos de desarrollo manteniendo sus pilares sobre relaciones de horizontalidad y superando el enfoque tradicional bipolar entre donante y receptor o Norte-Sur.

Nuestra región iberoamericana se ha caracterizado desde hace más de cuatro décadas por desarrollar una pujante Cooperación Sur-Sur que ha contribuido significativamente a generar mejores capacidades de desarrollo en la región y la constituido en un referente internacional en la materia. Esta rica experiencia de miles de proyectos de Cooperación Sur-Sur ha sentado las bases técnicas e institucionales para poder construir nuevas formas de cooperación, entre ellas la de Cooperación Triangular, que hoy crecen con dinamismo.

Finalmente, transmitirles que estamos convencidos que la Cooperación Triangular constituye un potente instrumento capaz de aportar sustantivamente a reforzar el relacionamiento entre América Latina y la Unión Europea; su capacidad excede el ámbito propio de la cooperación al desarrollo, para contribuir también a consolidar una alianza estratégica generadora de enormes beneficios para ambas regiones.

Desde la Secretaría de Cooperación de la SEGIB estamos comprometidos en este camino transformador.



**Emb. Lorena Larios**  
Secretaría para la Cooperación Iberoamericana  
SEGIB

***La CT debe fortalecer  
su capacidad  
transformadora ante los  
desafíos de desarrollo  
manteniendo sus  
pilares sobre relaciones  
de horizontalidad y  
superando el enfoque  
tradicional bipolar entre  
donante y receptor  
o Norte-Sur***

---

# ÍNDICE

Presentación	_4		
Acrónimos	_8		
Introducción	_10		
<b>1. La Cooperación Triangular: caracterización en el marco del Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo</b>	<b>_14</b>	<b>2. Desafíos y potencial de la Cooperación Triangular</b>	<b>_44</b>
1.1. Marco general: recorrido histórico y delimitación conceptual de la Cooperación Triangular	_14	2.1. Pertinencia para la consecución de la Agenda 2030	_46
1.2. Caracterización de la Cooperación Triangular	_21	2.2. Articulación de nuevos espacios de diálogo político	_53
1.3. Evolución de la Cooperación Triangular en Iberoamérica	_28		
1.4. La Cooperación Triangular en las relaciones UE-ALC	_30		
1.5. Los sistemas de información de la Cooperación Triangular	_37		

# Una Cooperación Triangular innovadora para una nueva Agenda de Desarrollo

PUBLICACIÓN FINAL

<b>3. Cooperación Triangular UE-ALC: posibles fuentes de innovación para el Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo</b>	<b>_56</b>	<b>4. Recomendaciones para impulsar la Cooperación Triangular UE-ALC en el ecosistema internacional de cooperación internacional al desarrollo</b>	<b>_78</b>
3.1. Mapa de actores de la Cooperación Triangular UE-ALC	_56	4.1. Avanzar en la conceptualización	_80
3.2. La Cooperación Triangular como enfoque diferencial de temáticas/sectores interconectados	_61	4.2. Claves para la sistematización de la información	_81
3.3. Institucionalidad e instrumentos específicos de la Cooperación Triangular	_67	4.3. Elevar el perfil político de la Cooperación Triangular	_85
		4.4. Mejorar el impacto en desarrollo y su capacidad transformadora	_88
		Conclusiones	_94
		Bibliografía	_96

# Acrónimos

<b>ALC</b>	América Latina y Caribe	<b>CSSyT</b>	Cooperación Sur-Sur y Triangular
<b>AMEXCID</b>	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo	<b>CSSyT-D</b>	Cooperación Sur-Sur y Triangular Descentralizada
<b>AOD</b>	Ayuda Oficial al Desarrollo	<b>CT</b>	Cooperación Triangular
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo	<b>EM</b>	Estado/s miembro/s
<b>BM</b>	Banco Mundial	<b>FAO</b> (por sus siglas en inglés)	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
<b>CAD</b>	Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)	<b>GIZ</b> (por sus siglas en alemán)	Sociedad Alemana de Cooperación Internacional
<b>CAF</b>	Banco de Desarrollo de América Latina	<b>GPEDC</b> (por sus siglas en inglés)	Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo
<b>CELAC</b>	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños	<b>GPI</b> (por sus siglas en inglés)	Alianza Global para la Cooperación Triangular Eficaz
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	<b>JICA</b> (por sus siglas en inglés)	Agencia Japonesa de Cooperación Internacional
<b>CD</b>	Cooperación Descentralizada	<b>NAU</b>	Nueva Agenda Urbana
<b>CSS-D</b>	Cooperación Sur-Sur Descentralizada	<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>CGLU</b>	Ciudades y Gobiernos Locales Unidos		
<b>CPDS</b>	Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible		
<b>CSS</b>	Cooperación Sur-Sur		

<b>ODM</b>	Objetivos de Desarrollo del Milenio	<b>PNUD</b>	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>ODS</b>	Objetivos de Desarrollo Sostenible	<b>PNUMA</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
<b>OIM</b>	Organización Internacional para las Migraciones	<b>PRM</b>	Países de Renta Media
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo	<b>RIE</b>	Real Instituto ElCano
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas	<b>SEGIB</b>	Secretaría General Iberoamericana
<b>ONU-HABITAT</b>	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Urbanos	<b>SICD</b>	Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo
<b>ONU Mujeres</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres	<b>SIDICSS</b>	Sistema Integrado de Datos de Iberoamérica sobre Cooperación Sur-Sur y Triangular
<b>PABA</b>	Plan de Acción de Buenos Aires para promover y realizar la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo	<b>UE</b>	Unión Europea
<b>PABA+40</b>	Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur (PABA + 40)	<b>UNESCO</b> (por sus siglas en inglés)	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto	<b>UNICEF</b> (por sus siglas en inglés)	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
<b>PIFCSS</b>	Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur	<b>UNOSSC</b> (por sus siglas en inglés)	Oficina de Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur
<b>PMA</b>	Programa Mundial de Alimentos		

# Introducción

En un contexto de transformación permanente del concepto mismo de desarrollo, el proyecto *Una Cooperación Triangular innovadora para una nueva Agenda de Desarrollo*<sup>1</sup> aspira a ofrecer lineamientos técnicos y políticos que determinen el potencial de esta modalidad de cooperación entre la región iberoamericana y la Unión Europea y sus Estados miembros para contribuir a la consecución de la Agenda 2030.

La pertinencia de este proyecto viene avalada por el reconocimiento expreso que la Agenda 2030 hace de la Cooperación Triangular como medio de implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en tanto que promueve la generación de espacios y relaciones de gobernanza más democráticas y mejor posicionadas para atender a unas dinámicas transnacionales que tienen impacto a nivel local en los bienes públicos globales, haciéndolo además desde, con y para los distintos territorios implicados.

Como consecuencia, en gran medida, de los rápidos y a menudo bruscos cambios propiciados por la globalización, el Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo (SICD) —en plena transición entre la Agenda del Milenio y la Agenda 2030— ha vivido sucesivos avances y estancamientos que han añadido una cierta tensión y no pocos desequilibrios, evidenciando la necesidad de que los múltiples actores implicados investiguen y pongan en práctica nuevos patrones de cooperación.

<sup>1</sup> Más información del proyecto en la web <https://cooperaciontriangular.org/>

En Iberoamérica, esta transición entre agendas de desarrollo ha coincidido con un renovado auge de la Cooperación Sur-Sur, cuya evolución ha seguido muy de cerca la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y a partir de la cual han surgido experiencias de triangulación que no han dejado de aumentar en los últimos años. En este sentido, cabe destacar que América Latina y el Caribe es la región más dinámica del mundo en este tipo de acciones y que, además, de las 1355 iniciativas de CT que la SEGIB tiene registradas entre 2000 y 2021, más del 26% ha contado con la participación de la Unión Europea o de alguno de sus Estados miembros.

Estos datos son fruto del trabajo de hace más de una década que la SEGIB viene realizando para fortalecer y poner en valor la CSS y la CT, un trabajo minucioso de sistematización de la información disponible y de generación de conocimiento a partir de su análisis riguroso. Esta labor ha estado orientada al desarrollo de capacidades de acción en cooperación para el desarrollo sostenible y al posicionamiento internacional de estas modalidades de cooperación, con el fin de brindar nuevas herramientas que contribuyan al progreso tanto de la región como del conjunto del SICD.

Partiendo del conocimiento disponible sobre la rica experiencia interregional y del reconocimiento de su importancia estratégica para ambas partes, la SEGIB y la Unión Europea decidieron sumar esfuerzos para ahondar en las posibilidades de la Cooperación Triangular como herramienta de diálogo común y vector de transformación del Sistema de Cooperación al Desarrollo, identificando y proponiendo insumos estratégicos de naturaleza política y herramientas de gestión eficaces.

Estas sinergias cristalizaron en la iniciativa *Una Cooperación Triangular innovadora para una nueva Agenda de Desarrollo*, rubricada en noviembre de 2019 por la SEGIB y la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Unión Europea (DG DEVCO, que en 2021 pasó a denominarse Dirección General de Asociaciones Internacionales o DG INTPA). Con esta alianza, ambas instituciones aspiran a construir un modelo innovador de CT UE-ALC alineado con la Agenda 2030 en el marco de la perspectiva de Desarrollo en Transición.

El presente documento sintetiza los hallazgos de la primera fase de este proyecto para impulsar un concepto y un modelo de Cooperación Triangular UE-Latinoamérica innovador, que contribuya de manera efectiva a avanzar en la consecución de la Agenda 2030 y los ODS en un mundo globalizado que, frente a visiones y fórmulas homogeneizadoras, exige respuestas diversas y altas capacidades para un diálogo político horizontal y capaz de hallar consensos a partir de opciones, a menudo, divergentes.

El proyecto UE-SEGIB se marca como objetivo contribuir a un consenso técnico-político en torno a una definición innovadora de CT, mensurable y aceptable para todos los actores implicados, que sirva como instrumento para reforzar la relación birregional UE-ALC y que ofrezca herramientas de gestión de la CT que resulten útiles en la práctica.

Para llevarlo a cabo, durante la primera fase del proyecto se han realizado un total de cinco investigaciones encomendadas por la SEGIB mediante procedimiento de licitación para garantizar la libre concurrencia, la máxima solvencia técnica de las entidades y personas adjudicatarias y, en definitiva, la calidad e idoneidad de los productos finales elaborados en el marco del proyecto UE-SEGIB.

Dichos informes abordan la realidad de la CT y exploran sus potencialidades en el ámbito iberoamericano en su relación con la UE y sus Estados miembros desde distintos enfoques, anclados a su vez en objetivos y actores diversos e interrelacionados:

- *La cooperación Sur-Sur y Triangular y la Agenda de Desarrollo Sostenible en Iberoamérica: Nudos críticos y horizontes en la respuesta a la COVID-19*, de Bernabé Malacalza, se centra en el análisis del “estado de implementación de la Agenda 2030 en el contexto de emergencia de la pandemia de COVID-19 en América Latina, así como en la comprensión de cómo la Cooperación Sur-Sur y Triangular (CSSyT) se ha ido adaptando a los cambios provocados por

la transición entre agendas de desarrollo. Una vez realizado este diagnóstico, plantea una serie de mecanismos innovadores a partir de los cuales la CT podría contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la región. Finalmente, propone una hoja de ruta para avanzar hacia una CT transformadora que contribuya a una respuesta a la COVID-19 anclada en la Agenda 2030”.

- *Apuntes para un ecosistema iberoamericano de Cooperación Sur-Sur y Triangular Descentralizada*, de Pablo José Martínez Osés, aboga por una articulación que denomina “Ecosistema de Cooperación Sur-Sur y Triangular Descentralizada (CSSyT-D)” capaz de dar respuesta a los desafíos planteados por las actuales agendas internacionales de desarrollo, a los profundos cambios y transiciones que están afectando al sistema de cooperación internacional y al propio paradigma de desarrollo, particularmente de las interrelaciones e interdependencias variadas y multicéntricas entre sus principales actores.
- *Cooperación Sur-Sur y Triangular y Pueblos Indígenas*, de Gerardo Zúñiga Navarro, aporta instrumentos básicos para trabajar en Cooperación Triangular con y/o para los pueblos y comunidades indígenas como elemento esencial en la construcción de un modelo innovador de CT UE-ALC.

**El proyecto UE-SEGIB  
se marca como objetivo  
contribuir a un consenso  
técnico-político en  
torno a una definición  
innovadora de CT**

- *Investigación sobre las bases de datos y calidad de la información de la Cooperación Sur-Sur y Triangular*, a cargo de Bernadette G. Vega Sánchez que, a partir del análisis de los sistemas estadísticos disponibles, propone líneas de actuación concretas para superar una de las principales carencias de la CT: la falta de definición y de formas comunes de registro que deriva en la necesidad de construir un “sistema de información planeado que recoja las distintas iniciativas de CT de las que participan los países de América Latina junto a la Unión Europea (UE) y/o sus países miembros”.
- *Estudio sobre el valor estratégico de la Cooperación Triangular con América Latina y el Caribe para los países de la Unión Europea*, encomendado al Real Instituto Elcano y realizado por las investigadoras Iliana Olivie y María Santillán. En él, se aborda el valor estratégico de la CT con América Latina y el Caribe para los países de la Unión Europea a partir del análisis de las iniciativas llevadas a cabo y de las opiniones de diversos actores europeos directamente implicados en ellas. Este informe desmonta algunos apriorismos (por ejemplo, que la CT implica elevados costes de transacción difíciles de asumir) y concluye que “el potencial de la CT es considerablemente mayor que el que se está aprovechando hasta ahora”. Esta conclusión viene acompañada de una serie de recomendaciones, tanto políticas como técnicas, para revertir esta situación en beneficio de las dos regiones implicadas.

Con el fin de aterrizar en la coyuntura actual todo este caudal de conocimiento sobre la CT entre UE-ALC y servir de puente entre la primera y la segunda fase del proyecto UE-SEGIB, también se ha contado con el informe *Marco general de la Cooperación Triangular y panorama político electoral de América Latina (2021-2024)*. Su autor, Diego Cánepa, experto sénior del proyecto, describe el contexto político electoral en América Latina y El Caribe, que está viviendo cambios de gran calado “y que continuará siendo particularmente dinámico hasta 2024”. La reconfiguración del mapa electoral y político latinoamericano, con la recuperación de la pandemia como trasfondo, se traduce en una multiplicidad de agendas e intereses que es necesario tener en cuenta para “promover una CT realmente eficaz en donde la relación UE-ALC salga fortalecida”.

Asimismo, en marzo de 2022 se llevó a cabo un taller en el que participaron miembros de la Comisión Europea, de la SEGIB, del Programa ADELANTE, así como diferentes especialistas en el ámbito de la cooperación, entre ellos la mayoría de las/los autoras/

es de los estudios mencionados. Concebido como un espacio de intercambio técnico y discusión política, este taller sirvió para reflexionar sobre los datos y poner en común algunas de las ideas más relevantes en torno a la Cooperación Triangular que han aflorado gracias al esfuerzo analítico desplegado.

Finalmente, estas páginas también se nutren de las conclusiones del informe de consultoría elaborado para la SEGIB por Felipe Ortiz de Taranco como parte de las actividades de desarrollo de un marco conceptual y metodológico de la CT. El documento *Análisis y caracterización cuantitativa y cualitativa de la operativa (institucionalidad e instrumentos) de la Cooperación Triangular* pone el foco en las 1355 iniciativas de CT registradas en el SIDICSS de la que participan los países iberoamericanos.

Los hallazgos extraídos de toda esta labor de investigación y diálogo técnico-político se muestran de manera sintética en las páginas que siguen, que pretenden servir de puente entre la primera fase del proyecto UE-SEGIB y una segunda ya en marcha, de la que se ofrecerá más información en las conclusiones.

A modo de preámbulo, cabe apuntar que, según se desprende de las investigaciones realizadas, el compromiso con la diversidad pasa ineludiblemente por reconocer y promover la acción de distintos niveles de gobierno y de distintos tipos de actores con roles flexibles (por ejemplo, los Gobiernos subnacionales y, en particular, las ciudades), que impulse la inclusión de un modelo de cooperación no solo *para*, sino también *con* distintos grupos en situación de vulnerabilidad (es el caso de las comunidades indígenas) y que incorpore el enfoque de género de manera transversal.

Los elementos citados, entre otros que se irán desgranando, se plantean como ejes de un discurso político capaz de articular conceptos, normas y prácticas de Cooperación Triangular basadas en la horizontalidad, la superación del enfoque bipolar donante-receptor, Norte-Sur, de la concepción asistencialista que aún pervive en el ámbito de la cooperación internacional y en una evaluación de su contribución al desarrollo abierta a nuevos parámetros.

El proyecto UE-SEGIB se propone impulsar una renovación técnica y metodológica que permita, por un lado, mejorar la calidad de los sistemas de información regional sobre Cooperación Triangular y, por otro, generar instrumentos útiles y metodologías eficaces para lograr las transformaciones planteadas por la Agenda 2030.

Los objetivos son ciertamente ambiciosos, no en vano reconocer el valor de la Cooperación Triangular para reforzar la asociación entre América Latina y la UE y contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible implica cambios a nivel institucional y nuevos equilibrios de poder que permeen la estructura del sistema de cooperación al desarrollo y favorezcan avances en todo el mundo y a largo plazo.

Se trata de un desafío enorme en una realidad tan compleja y acelerada como la que vivimos, con análisis y medidas que fácilmente pueden dejarse llevar por la emergencia, volcándose en paliar los síntomas sin abordar las causas, como se ha visto con la pandemia (o *sindemia*)<sup>2</sup> por COVID-19.

El presente documento está estructurado en cuatro capítulos, además de unas conclusiones. En el primero de ellos se ofrece un marco general de la Cooperación Triangular: el trabajo de conceptualización en marcha, su evolución histórica en el contexto internacional y en el ámbito específico de las relaciones UE-ALC. La parte final de este capítulo 1 se dedica monográficamente a analizar los sistemas y marcos de información de la CT disponibles hasta el momento.

El capítulo 2 desgrana los principales desafíos de la CT que se desprenden de lo expuesto en el apartado previo, no tanto para insistir en los obstáculos ya conocidos sino para enmarcar mejor las potencialidades de esta modalidad de cooperación en dos ámbitos concretos: su pertinencia e idoneidad para contribuir a la consecución de la Agenda 2030 y a la articulación de nuevos espacios de diálogo político.

El capítulo 3 está dedicado a analizar cómo la Cooperación Triangular birregional UE-ALC puede ser una fuente de innovación para el conjunto del SICD

<sup>2</sup> El término *sindemia* “alude a la coexistencia durante un periodo y en un lugar de dos o más epidemias que comparten factores sociales, de tal modo que estas se retroalimentan entre sí y acaban interactuando y causando secuelas complejas”. Se trata de un neologismo procedente del inglés *syndemic*. Tanto la voz inglesa como la española surgen de la acronimia de los términos *sinergia* y *epidemia*. Fuente: <https://www.fundeu.es/recomendacion/sindemia-termino-valido/>

## Reconocer el valor de la Cooperación Triangular para reforzar la asociación entre América Latina y la UE y contribuir al logro de los ODS

---

en varios aspectos concretos: la configuración de un mapa de actores renovado, de un nuevo enfoque diferencial de temáticas o sectores interconectados y, también, de instrumentos específicos capaces de promover la CT.

El capítulo 4 reúne las principales recomendaciones o sugerencias que se derivan de la primera fase del proyecto UE-SEGIB ordenadas en cuatro grandes epígrafes en los que se considera necesario avanzar: la conceptualización y narrativa de la CT, la sistematización de la información, el perfil político de la CT y su capacidad transformadora e impacto en el desarrollo.

El documento se cierra con unas breves conclusiones y la bibliografía.

1

# La Cooperación Triangular: caracterización en el marco del Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo

## 1.1. Marco general: recorrido histórico y delimitación conceptual de la Cooperación Triangular

Pese a contar con un recorrido de varias décadas, la Cooperación Triangular aún no cuenta con una definición clara, consensuada y aceptada a nivel global. Esto dificulta enormemente su identificación y registro en el conjunto del Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo, una evaluación precisa de sus resultados y potencial transformador y, como consecuencia, de una narrativa sólida que avale una apuesta política más decidida.

El “primer reconocimiento tácito” (Malacalza, 2022) de esta modalidad de cooperación se produce en 1978, cuando las delegaciones de 138 Estados miembros de las Naciones Unidas reunidas en la capital de Argentina adoptaron por consenso el “Plan de Acción de Buenos Aires para Promover e Implementar Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo”, más conocido por sus siglas: PABA.<sup>3</sup>

No obstante, no se produjeron avances significativos para delimitar con mayor precisión la CT hasta la primera década del siglo XXI, con la aprobación de la Declaración de París para la Eficacia de la Ayuda (2005) y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>4</sup> en 2010 (en particular, el ODM 8 *Fomentar una alianza mundial para el desarrollo*). Es en este contexto en el que “la conversación sobre CSS comenzó a contemplar también el apoyo financiero de un donante tradicional” y se fueron reconociendo las ventajas comparativas de la Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular (Real Instituto Elcano, 2022).

A partir de 2008, el creciente interés por la CT se manifiesta en un aumento gradual del número de

foros y espacios que abordan esta modalidad, lo que a su vez está directamente relacionado tanto con la crisis financiera y sus consecuencias como con el auge de la Cooperación Sur-Sur. En estos foros se ofrecen distintas concepciones en torno a la Cooperación Triangular, que van desde su consideración como modalidad subordinada a la CSS a la noción de una realidad híbrida pero diferenciada de la Cooperación Norte-Sur y de la CSS (Malacalza, 2022).

Los debates dejan entrever que la relevancia de la CT como modalidad alternativa de cooperación tiene mucho que ver con el fenómeno de la *graduación* (la superación de un determinado nivel de ingreso *per cápita* establecido por el Banco Mundial a partir del cual un país ya no podía recibir AOD), en virtud del cual se ha multiplicado el número de donantes emergentes, países del Sur, que al perder su condición de destinatarios de la AOD podían quedarse “sin un rol específico en el sistema de cooperación internacional” (Martínez, 2022). Muchos de estos países han visto en la CT la posibilidad de encontrar un lugar más acorde con sus necesidades, capacidades y aspiraciones.

Los efectos de la graduación se dejaron sentir especialmente en América Latina y el Caribe, donde a las consecuencias de la *graduación* se sumó la pérdida de AOD de los países tradicionalmente donantes, que a raíz de la crisis de 2008 reorientaron la ayuda hacia países de África y Asia. Estas circunstancias obligaron a replantear el papel de los países de ALC en el sistema global de cooperación al desarrollo, algo que aparece indisolublemente ligado a la relevancia de la CT en la región como modalidad de cooperación y de diálogo político.

**Los debates dejan entrever que la relevancia de la CT como modalidad alternativa de cooperación tiene mucho que ver con el fenómeno de la graduación**

<sup>3</sup> En estas páginas se ofrece una síntesis de los orígenes y evolución de la Cooperación Triangular. Para obtener información y una cronología detallada de los foros y documentos con referencias expresas a la Cooperación Triangular se recomienda consultar el informe *La Cooperación Sur-Sur y Triangular y la Agenda de Desarrollo Sostenible en Iberoamérica: Nudos críticos y horizontes en la respuesta a la COVID-19* en: <https://cooperaciontriangular.org/publicaciones/>

<sup>4</sup> Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) constituían una hoja de ruta para poner en marcha la Declaración del Milenio. Basados en los valores y principios acordados por los Estados miembros en la Cumbre del Milenio de 2010, los ODM —antecedente de la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible— sirvieron de marco mundial para la actuar colectivamente en la reducción de la pobreza. Más información: <https://www.un.org/development/desa/es/millennium-development-goals.html>

Otro momento importante en la evolución de la CT tuvo lugar en 2009, cuando la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la CSS en Nairobi evaluó “el recorrido de la CSS (y la CT) desde el PABA [...] La CT ya no se consideraba como un mero apoyo financiero del donante a la CSS, sino que se reconocía también el aporte de conocimientos, capacitaciones, experiencias y recursos adicionales que podía suponer” (RIE, 2022).

El debate acerca del papel más o menos secundario de la CT ha quedado plasmado en distintas publicaciones y declaraciones oficiales. Así, en el Acuerdo de la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, la CT aparece ligada a la CSS, aunque también figura una alusión más genérica de la necesidad de aumentar, “cuando sea pertinente”, “el uso de modalidades triangulares de cooperación para el desarrollo”.<sup>5</sup>

En 2014, la Global Partnership for Effective Development Cooperation (GPEDC) “reconoce la CT como forma innovadora de asociación inclusiva, que pone el papel y la voluntad de los países receptores en el centro y brinda la oportunidad de reunir la diversidad y riqueza de las experiencias, lecciones aprendidas y diferentes activos de los socios del Norte y del Sur maximizando, a través de esquemas de cooperación bien respaldados, el uso de soluciones efectivas que sean apropiadas para los contextos específicos de cada país” (Malacalza, 2022).

Para materializar su apuesta por la CT, en 2016, la GPEDC lanzó la Iniciativa de la Alianza Global para la Cooperación Triangular Eficaz (GPI), con el fin de formar un amplio grupo de trabajo sobre CT abierto a todos los actores (Malacalza, 2022). La Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (UNOSSC, por sus siglas en inglés) y la OCDE, han sido los organismos que “han liderado la Iniciativa de la Alianza Global (GPI) para una Cooperación Triangular Eficaz, de la que forman parte países del Norte y del Sur Globales, representantes de autoridades locales y ciudades, representantes de la sociedad civil y actores del sector privado” (RIE, 2022).

Pese a la trascendencia de todos estos hitos, de cara a la construcción de una institucionalidad internacional en torno a la CT, el reconocimiento más decisivo, dada su trascendencia política global, fue la aprobación

5 Alianza de Busan para Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo. 4º Foro de Alto Nivel para la Eficacia de la Ayuda. 2011. <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650200.pdf>

de la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible. La Agenda reconoce expresamente la CT como medio de implementación, en sintonía con el ODS 17 (*Alianzas para lograr los objetivos*) y, concretamente, con las metas 17.6 y 17.9.<sup>6</sup>

La contribución de la CT a la consecución de la Agenda 2030 desde una concepción complementaria a la CSS quedó plasmada en otro de los hitos destacados en la conformación de un consenso internacional en torno a este tipo de cooperación: la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur y Triangular, PABA+40, celebrada con motivo del 40 aniversario del Plan de Acción de Buenos Aires para la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (PABA) de 1978. PABA+40 “reiteró el compromiso de la comunidad internacional con la CSS y CT como motores de implementación de la Agenda 2030” (UNOSSC, 2020, citado por RIE, 2022), un compromiso venía a secundar el trabajo desempeñado en la GPI.

Desde el punto de vista de los donantes tradicionales, la OCDE considera igualmente la CT como una fuente de innovación y la incluye en la nueva estrategia denominada “Desarrollo en transición” en América Latina y el Caribe, que obedece a tres razones fundamentales:

- Cambios económicos, sociales y políticos radicales (rápido progreso tecnológico y digital, envejecimiento de la población, crecimiento de las migraciones, mayor prevalencia del cambio climático, impacto heterogéneo de la globalización en los diversos grupos socioeconómicos y creciente descontento social), que “ponen a prueba nuestras visiones compartidas y exigen soluciones innovadoras para reducir la desigualdad, mejorar el bienestar de las personas y restaurar la confianza en las instituciones, tanto a nivel nacional como multilateral”.

6 17.6 Mejorar la cooperación regional e internacional Norte-Sur, Sur-Sur y triangular en materia de ciencia, tecnología e innovación y el acceso a estas, y aumentar el intercambio de conocimientos en condiciones mutuamente convenidas, incluso mejorando la coordinación entre los mecanismos existentes, en particular a nivel de las Naciones Unidas, y mediante un mecanismo mundial de facilitación de la tecnología.

17.9. Aumentar el apoyo internacional para realizar actividades de creación de capacidad eficaces y específicas en los países en desarrollo a fin de respaldar los planes nacionales de implementación de todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluso mediante la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/globalpartnerships/>

- Aumento de capacidades de los países de ALC y de su voluntad de contribuir a la agenda de desarrollo mundial, que convive con vulnerabilidades persistentes como pobreza, brecha tecnológica, vulnerabilidad ambiental o falta de confianza en las instituciones.
- Niveles de riqueza más altos en términos de PIB que no se corresponden con niveles de bienestar equitativos entre y dentro de los países de la región.

Frente a este escenario complejo, la OCDE identifica una serie de claves para hacer realidad un desarrollo sostenible e incluyente, todas ellas presentes en los principios, conceptualizaciones y prácticas de Cooperación Triangular registradas hasta el momento:

- Enfoque multidimensional del desarrollo acorde con la Agenda 2030, empleando indicadores que reflejen mejor el nivel de desarrollo.
- Mayores capacidades institucionales a nivel nacional que se plasmen en respuestas integrales.
- Que la cooperación internacional al desarrollo desempeñe una función facilitadora pertinente mediante un conjunto ampliado de modalidades e instrumentos que fortalezcan la cooperación Sur-Sur, triangular y multilateral y permitan romper con las definiciones tradicionales, explorar nuevas estructuras y construir nuevas sinergias.
- Que los países, independientemente de su nivel de ingresos, puedan integrar alianzas políticas, participar en ellas en igualdad de condiciones y atender preocupaciones comunes.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> OCDE (2019). *Perspectivas económicas de América Latina 2019*. Contenido extraído del editorial del documento, firmado por Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de CEPAL; Luis Carranza, presidente ejecutivo del Banco de Desarrollo de América Latina - CAF; Ángel Gurría, secretario general de la OCDE, y Neven Mimica, comisario europeo de Cooperación Internacional y Desarrollo. Documento íntegro: <https://doi.org/10.1787/g2g9ff1a-es>

## La Cooperación Triangular: coordenadas en el devenir del Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo

Las investigaciones llevadas a cabo en el marco del proyecto UE-SEGIB exponen varios aspectos de la coyuntura global —con especial atención al espacio iberoamericano y su relación con la UE y sus Estados miembros— para comprender, por un lado, la razón de ser de la Cooperación Triangular, las experiencias e intereses dispares de las entidades que han contribuido a su desarrollo (que explican, en gran medida, la diversidad de enfoques y la ausencia de una definición consensuada hasta el momento) y para ofrecer orientaciones que permitan explotar el potencial de la CT para reforzar la cooperación birregional UE-ALC y fortalecer y modernizar el SCDI en línea con la hoja de ruta trazada en la Agenda 2030.

Así, como elemento determinante del mundo actual se señala la crisis sistémica en la que nos hallamos inmersos, en la que confluyen desequilibrios planetarios y sociales con consecuencias visibles en forma de cambio climático y desigualdades crecientes. Todo ello se hace patente en la sucesión de crisis que están aflorando en los últimos años, con vínculos e interdependencias evidentes entre ellas en sus “aspectos económicos, sociales, ambientales y políticos” (Martínez, 2022).

La pandemia por COVID-19 no ha hecho sino confirmar esta realidad y demostrar la urgencia de intervenir de manera multidimensional e integrada. Como pone de manifiesto el informe *La Cooperación Sur-Sur y Triangular y la Agenda de Desarrollo Sostenible en Iberoamérica: Nudos críticos y horizontes en la respuesta a la COVID-19*, es “adecuado entender esta crisis como una *sindemia* antes que como una pandemia, pues permitirá fijarse no solo en la crisis sanitaria, sino también en los riesgos globales, así como en el contexto económico, alimentario y social de las personas”.

Parece pues evidente que, ante la creciente complejidad e interdependencia de los problemas que amenazan los bienes públicos globales (medio ambiente, estabilidad financiera, salud, etc.), es necesario que los países donantes tradicionales y los países del Sur Global asuman responsabilidades compartidas y armonizadas, una necesidad con la que, a todas luces, los principios de la CT encajan perfectamente.

En medio de este complejo escenario, los informes llaman la atención sobre dos crisis: la que atañe al

concepto mismo de desarrollo y la que afecta a la gobernanza global. Ambas dificultan la consecución de los compromisos adquiridos en la Agenda 2030 y afectan directamente al SCDI y, ante ellas, emergen algunas oportunidades de transformación que ofrece la Cooperación Triangular, la Cooperación Sur-Sur y Triangular y la Cooperación Sur-Sur y Triangular Descentralizada.

### Crisis del concepto de desarrollo

La crisis del desarrollo viene determinada por el desbordamiento de los límites materiales del planeta y por la necesidad de actuar colectivamente en la provisión y gestión de los bienes públicos globales.<sup>8</sup> “Es una crisis sistémica y planetaria con efectos sobre el cambio climático y las pautas de producción, consumo y ocupación de las ciudades que se han vuelto insostenibles” (Malacalza, 2022).

“Es la propia conceptualización del desarrollo la que se encuentra cuestionada en un contexto marcado por la creciente polarización política y social, generado por el insuficiente rendimiento de una economía entendida principalmente en términos monetarios de crecimiento y la evidencia de haber sobrepasado y sobreexplotado los límites y recursos del ecosistema natural. Ambas cuestiones se presentan hoy día como indiscutibles, de manera que los actuales intentos de conformar alternativas pasan por incorporar una visión multidimensional del progreso que concilie las dinámicas sociales y ambientales con un dinamismo económico centrado en las personas y el planeta” (Martínez, 2022, p. 15).

A partir de la revisión del amplio debate académico, político e institucional en torno a lo que significa el desarrollo y a tenor de los retos que plantea el Antropoceno, este autor aboga por contemplar la sostenibilidad como un elemento sustantivo, no meramente calificativo, del desarrollo, al tiempo que apuesta por “renovar el horizonte en términos de modelos de desarrollo” (Martínez, 2022, p. 19).

<sup>8</sup> Los bienes públicos globales son bienes cuyos beneficios o costos tienen un alcance prácticamente universal o pueden afectar a todos, en cualquier lugar. Junto con los bienes públicos regionales, conforman la categoría de bienes públicos transnacionales. Los efectos públicos de un bien pueden tener alcance local, nacional, regional o global y pueden llegar a una o varias generaciones. El término “bien” no tiene una connotación de valor y su condición de público o privado no es una propiedad innata, sino el resultado de una opción política o social. La luz del sol, los sistemas internacionales de comunicación y transporte o los bienes para el control de las enfermedades transmisibles, la estabilidad financiera o la paz y la seguridad son ejemplos de distintos tipos de bienes públicos globales (Naciones Unidas, 2015 p.76-77).

El informe *Cooperación Sur-Sur y Triangular y Pueblos Indígenas* también se refiere a la existencia de múltiples modelos de desarrollo desde la realidad de estas comunidades. “Las propuestas y planteamientos del movimiento y de las organizaciones indígenas en torno a la cuestión del desarrollo y el bienestar no se definen únicamente desde la negación o la simple apropiación de unas concepciones externas al mundo indígena. Estos discursos, más bien, recuperan, articulan y, hasta cierto punto, reelaboran una síntesis de, por una parte, estas concepciones y enfoques externos y, de otra, unas ciertas formas propias de concebir el bienestar, la vida buena, constituyendo una resignificación de la noción de desarrollo a partir de sus propias cosmovisiones acerca del ‘buen vivir’ y del ‘bienestar’” (Zúñiga, 2022).

Lógicamente, el Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo está inmerso en este debate, que no es meramente conceptual sino esencialmente político. El SICD vive numerosas contradicciones y tensiones para superar los esquemas tradicionales de ayuda al desarrollo, muy anclados en dinámicas verticales y asistencialistas desde construcciones binarias donante-receptor y Norte-Sur. Desacordes que la pandemia o *sindemia* por COVID-19 ha traslucido.

Como apuntan diversos autores, nos hallamos en un momento de transición en el sistema internacional de ayuda al desarrollo. Entre los cambios propiciados en esta transición podrían citarse dos: la Ayuda Oficial al Desarrollo ha pasado de concebirse como una mera transferencia de recursos a una herramienta de diálogo político y negociación y el creciente interés por la Cooperación Triangular como modalidad habilitadora de diálogos políticos multiactor y multinivel.

Es en este contexto en el que se sitúan los debates en torno a la Cooperación Triangular (también la CSS) y a su papel en la generación de nuevos espacios de diálogo político. Martínez (2022) señala que, entre los esfuerzos para reconfigurar y adaptar el Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo, este “pareció apostar por una ampliación de actores, prácticas y motivaciones que han desbordado los parámetros con los que funcionó durante varias décadas”. Aquí reside, a juicio de este experto, la potencialidad de la CT, la CSS, la CD y, en definitiva, el ecosistema de CSSyT-D que propone en su investigación: más que una modalidad más de cooperación, su valor reside en su condición de *partenariado habilitador* de un espacio político (Zoccal, 2021, citado por Martínez).

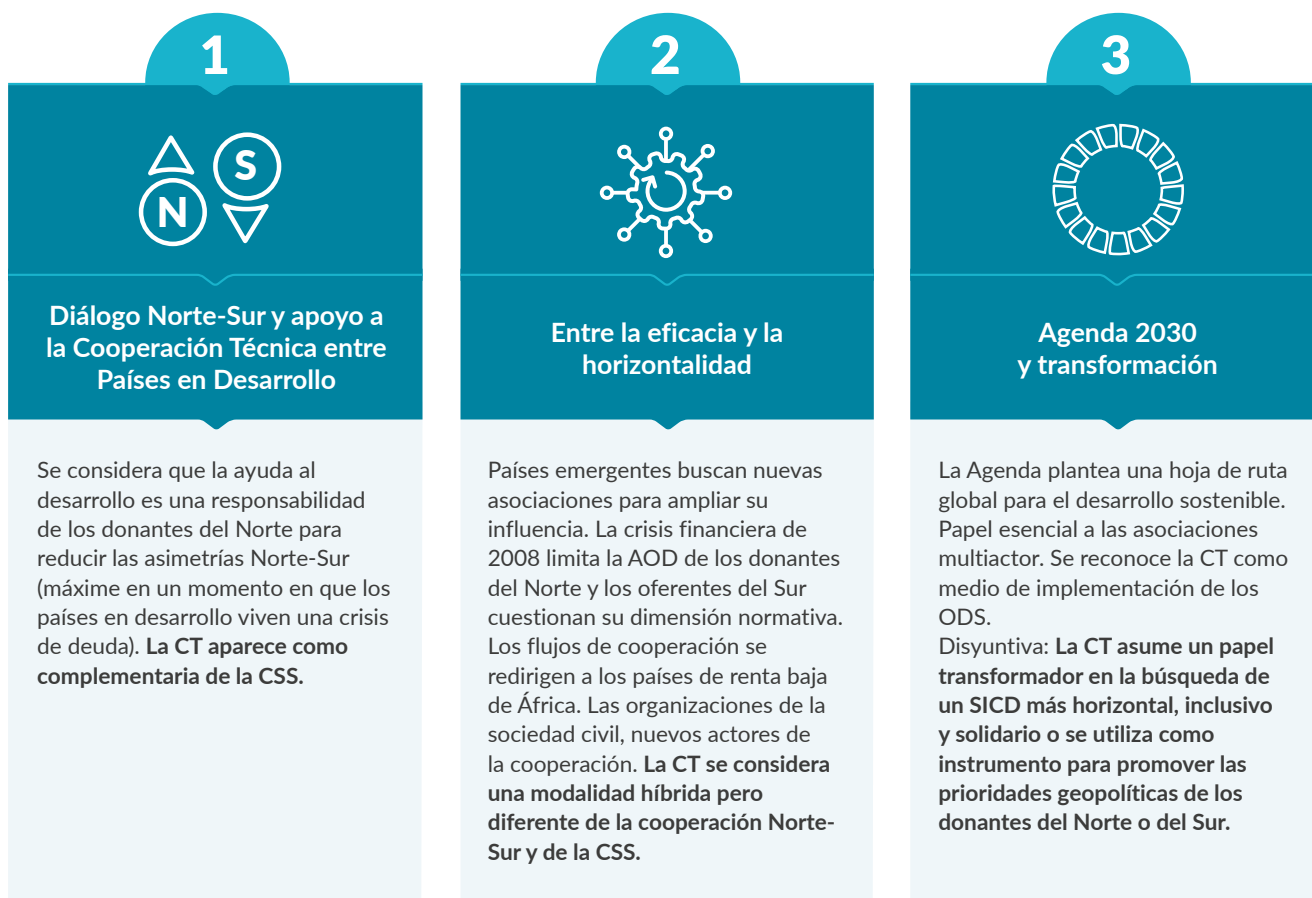
### Crisis de gobernanza global

Las investigaciones realizadas en el marco del proyecto UE-SEGIB coinciden también en señalar la crisis de gobernanza global como un desafío fundamental para lograr las transformaciones que establece la Agenda 2030. De esta forma se hacen eco del parecer de Naciones Unidas: “Los problemas multidimensionales requieren de soluciones multidimensionales. Es preciso desarrollar una nueva arquitectura de políticas que vaya más allá de la focalización sectorial, que articule estrategias territoriales –entre diferentes niveles de gobierno–, que construya políticas que abarquen las distintas etapas del ciclo de vida de las personas y que fomenten una mayor participación ciudadana” (PNUD 2016, p. 132 y ss., citado en Martínez 2022).

La crisis de la gobernanza multilateral que se traduce en “serios déficits de legitimidad y eficacia de las propias organizaciones internacionales” (Malacalza 2022). Frente a ello, se propone un ecosistema de Cooperación Sur-Sur y Triangular Descentralizada como modelo de gobernanza policéntrica y multinivel para la administración planetaria, caracterizado por una mayor horizontalidad en las relaciones y una descentralización más profunda (Martínez 2022).

En este punto, para comprender cómo ha ido encajando y ganando relevancia la CT en la evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo y, en general, del SICD, resulta clarificadora la diferenciación formulada en el informe *La Cooperación Sur-Sur y Triangular y la Agenda de Desarrollo Sostenible en Iberoamérica: Nudos críticos y horizontes en la respuesta a la COVID-19*, que distingue tres etapas o “momentos” (Gráfico 1).

GRÁFICO 1. Etapas en la evolución del debate sobre la Cooperación Triangular



Fuente: Síntesis gráfica elaborada a partir del informe *La Cooperación Sur-Sur y Triangular y la Agenda de Desarrollo Sostenible en Iberoamérica: Nudos críticos y horizontes en la respuesta a la COVID-19* (p.21-29).

En este tercer momento, en el que aún nos hallamos, el conjunto de los trabajos del proyecto UE-SEGIB, en línea con los dictados de la Agenda 2030, sugieren, desde distintos enfoques, una apuesta política más decidida por una Cooperación Triangular que refuerce las alianzas horizontales a nivel transnacional,

generando un ecosistema complejo, multiactor y multinivel, que trascienda la lógica de las relaciones verticales entre Estados e incorpore decididamente a organismos internacionales, a distintos niveles de Gobierno, el sector privado, la sociedad civil y la academia.



## 1.2. Caracterización de la Cooperación Triangular

A pesar de que los inicios de la CT se remontan a hace más de cuarenta años, aún no se ha consensuado una definición común. Ni siquiera la terminología es uniforme. En la literatura se pueden encontrar expresiones como *Cooperación Trilateral* o *Tripartita*, entre otras. En este proyecto y a lo largo de esta publicación, se maneja el término genérico de *Cooperación Triangular* como contenedor de los atributos de esta modalidad de cooperación.

Asimismo, se utiliza el término *Cooperación Sur-Sur* y *Triangular* (CSSyT) para referirse a las experiencias de triangulación que, fundamentalmente en la región iberoamericana, se han desarrollado a partir de la Cooperación Sur-Sur y comparten con esta principios y procedimientos. No en vano, el notable caudal de información que maneja la SEGIB y que ha servido de base para el desarrollo de este proyecto conjunto con la UE procede, precisamente, de este tipo de iniciativas.

Además, se incorpora la noción de *Cooperación Sur-Sur y Triangular Descentralizada* (CSSyT-D) para hacer referencia a un ecosistema más complejo de CSSyT que incorpora a los Gobiernos subnacionales —en particular, a las ciudades grandes y medianas— como actores destacados de la cooperación al desarrollo. Esta propuesta de CSSyT-D parte del análisis de la CSSyT y de la Cooperación Descentralizada con el fin de mejorar las estrategias de trabajo con Gobiernos subnacionales, no tanto para identificar un conjunto de prácticas diferenciadas como para examinar el nuevo modelo de relaciones que resulta de la incorporación de nuevos actores y comprender mejor su articulación en la región iberoamericana.

### Aspectos determinantes de la Cooperación Triangular

La denominación *Cooperación Triangular* remite a la construcción de relaciones más horizontales entre socios, que no son necesariamente tres<sup>9</sup>, y a la superación de la relación binaria (y jerárquica) tradicional donante-receptor (RIE, 2022) para apostar por roles más flexibles.

<sup>9</sup> De hecho, según los datos que maneja la SEGIB, el 20% de los proyectos de CT son entre cinco o más actores.

**La denominación Cooperación Triangular remite a la construcción de relaciones más horizontales entre socios, que no son necesariamente tres, y a la superación de la relación binaria (y jerárquica) tradicional donante-receptor**

La CT se articula en torno a un mínimo de tres actores con roles diferenciados y que en los trabajos de investigación realizados en el marco del proyecto UE-SEGIB se definen con diversos términos que, a su vez, se corresponden con otras tantas visiones de su papel en el proceso de cooperación al desarrollo:

- Receptor o beneficiario o socio/cooperante del Sur, esencialmente beneficiario.
- Primer oferente, donante emergente, pivote, socio/cooperante del Sur esencialmente proveedor.
- Segundo oferente, donante tradicional o socio facilitador, previamente país donante de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

En línea con este planteamiento, los aspectos que caracterizan la CT desde la perspectiva iberoamericana son que se ejecuta desde los tres roles mencionados (primer oferente, segundo oferente y receptor), cada uno de los cuales puede ser desempeñado por más de un actor, y el tipo de institucionalidad que la acompaña.

Como parte de este marco general, conviene recordar las aproximaciones a una definición de Cooperación Triangular formuladas por entidades de referencia

en esta materia y que, como es lógico, guardan una estrecha relación con su trayectoria particular e intereses (Tabla 1).

TABLA 1: Definiciones de la Cooperación Triangular

Unión Europea (Programa Adelante)	Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la CSS
	
<p>La Cooperación Triangular ofrece la oportunidad de desarrollar un enfoque de desarrollo innovador que sea coherente con la visión universal de la Agenda 2030, que fomenta las asociaciones entre países en diferentes etapas de desarrollo, así como la coordinación y el aprovechamiento de diferentes recursos y capacidades para contribuir al desarrollo sostenible de forma rápida y eficiente, en pos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La Cooperación Triangular, por tanto, debe ser un <b>nuevo punto de partida donde se reconozcan, valoren y combinen diferentes y diversos conocimientos y experiencias, en una alianza entre iguales</b><sup>10</sup>, en la que el compromiso de cada uno se complementa con el de los demás, de modo que el conjunto sea mayor que la suma de las partes, y que el impacto en desarrollo por el esfuerzo combinado tenga un efecto multiplicador. Para la Unión Europea, la combinación de los tres roles inherentes a la modalidad triangular (beneficiario, primer oferente y segundo oferente) facilita la creación conjunta de soluciones con un alto potencial de impacto en los objetivos de desarrollo, promueve la complementariedad, aumenta la coordinación, permite compartir conocimiento y aprender de forma conjunta, genera apropiación y confianza, incrementa el volumen, el alcance y la sostenibilidad de las intervenciones y favorece la flexibilidad. De esta manera, todos los socios están llamados a contribuir y a beneficiarse.</p>	<p>Una modalidad de CSS en la que participan un conjunto de actores que, pudiendo todos ellos realizar distintos tipos de aportes (técnicos, financieros u otros), se reparten el ejercicio de tres roles: el de los así denominados primer oferente y receptor (uno o varios países en desarrollo, en cada caso), y el de segundo oferente (país en desarrollo, país desarrollado, organismo regional o multilateral o alguna asociación entre ellos). El rasgo diferencial está determinado por el rol<sup>12</sup>.</p>
<p>La Cooperación Triangular continúa evolucionando y puede involucrar a actores de diferentes niveles de gobierno, organismos no estatales o entidades regionales. Por ello, su conceptualización en el marco de la UE debe ser lo suficientemente flexible para permitir la innovación y el surgimiento de nuevas alianzas constructivas, al tiempo que se mantiene la claridad sobre la naturaleza esencial de la Cooperación Triangular puesto que ello, sin duda, proporciona su valor añadido.<sup>11</sup></p>	<p><b>Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos</b></p>
<p><sup>10</sup> En negrita en el original.</p> <p><sup>11</sup> Programa Adelante. La Unión Europea y la cooperación triangular. Adelante 2 Cooperación Triangular UE-LAC Facilidad Cofinanciada por la Unión Europea. <a href="https://www.adelante2.eu/es/la-union-europea-y-la-cooperacion-triangular">https://www.adelante2.eu/es/la-union-europea-y-la-cooperacion-triangular</a></p>	 <p>La Cooperación Triangular se da cuando los países, las organizaciones internacionales, la sociedad civil, el sector privado, la filantropía privada y otros trabajan juntos en grupos de tres o más, para co-crear soluciones flexibles, rentables e innovadoras para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).<sup>13</sup></p> <p><sup>12</sup> PIFCSS (2015). <i>Guía Orientadora para la gestión de la cooperación triangular en Iberoamérica</i>, Documento de trabajo, no. 8, pág. 21. Esta definición fue acuñada por la SEIB, junto a los países iberoamericanos y al PIFCSS para el <i>Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014</i>, aunque desde la primera edición de este informe, en 2007, ya se incluyó la referencia a la CT que, a partir de 2020 figura también en el título.</p> <p><sup>13</sup> OCDE (2018). <i>Triangular Co-operation: Why does it Matter?</i> DCD. Foresight, Outreach and Policy Reform Unit. <a href="https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/_Triangular%20Booklet%20A5%20pages.pdf">https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/_Triangular%20Booklet%20A5%20pages.pdf</a></p>

Múltiples actores, cocreación de soluciones flexibles, innovación, protagonismo de los roles, consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible... Todos estos elementos dan idea de que estamos ante una construcción dinámica y abierta, en la que intervienen factores técnicos, pero también —y fundamentalmente— políticos.

## Principios de la Cooperación Triangular

El proyecto UE-SEGIB no se marca como objetivo ofrecer una definición cerrada de la CT para enmarcar las relaciones birregionales UE-ALC, sino más bien mostrar los principios que emanan de las experiencias de Cooperación Triangular identificadas y del trabajo de sistematización realizado en los últimos años por diversas organizaciones multilaterales (SEGIB, OCDE, GPI, etc.).

La multiplicidad de principios que ofrecen es coherente con la diversidad de enfoques, conceptualizaciones y narrativas que envuelven el origen y desarrollo de la CT. Asimismo, obedecen a los objetivos específicos de cada uno de estos informes y al área de investigación encomendada.

El estudio del RIE tiene el objetivo de “identificar el valor o importancia estratégica de la CT con ALC para los países de la UE; esto es, la capacidad potencial o real de la CT para coadyuvar al cumplimiento de los objetivos políticos que los actores involucrados se hayan marcado, tanto en el ámbito de la cooperación al desarrollo, como fuera de él” (RIE, 2022).

En línea con este objetivo, ofrece una serie de principios de la CT “que emanan de los de la Cooperación Sur-Sur e incorporan cierta influencia de la agenda de eficacia de la Declaración de París de 2005” (ibid.):

- Respeto por la soberanía nacional
- Apropiación e independencia
- Igualdad/horizontalidad
- No condicionalidad
- No injerencia
- Beneficio mutuo
- Que los proyectos surjan de la demanda

- Rendición de cuentas mutua y transparencia
- Efectividad
- Coordinación de la ejecución e iniciativas basadas en resultados
- Enfoque multiactor

El informe *La Cooperación Sur-Sur y Triangular y la Agenda de Desarrollo Sostenible en Iberoamérica: Nudos críticos y horizontes en la respuesta a la COVID-19* analiza cómo la CSSyT se ha adaptado a la transición entre agendas de desarrollo para proponer mecanismos innovadores “a partir de los cuales la CT podría contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la región” y “propone una hoja de ruta para avanzar hacia una CT transformadora que contribuya a una respuesta a la COVID-19 anclada en la Agenda 2030” (Malacalza, 2022).

A partir de este amplio enfoque, se ponen en relación los principios de distintas modalidades de cooperación (AOD, CSSyT, CSS y CT) identificando a su vez los organismos o instancias internacionales que actúan como promotores de esos principios (y, en definitiva, de la narrativa asociada a ellos) y, asimismo, distingue los principios que parten de la agenda de la eficacia y aquellos que se incorporaron a partir de la aprobación de la Agenda 2030 (Malacalza, 2022 p. 39).

**La multiplicidad de principios que ofrecen es coherente con la diversidad de enfoques, conceptualizaciones y narrativas que envuelven el origen y desarrollo de la CT**

De manera sintética, se presentan a continuación los principios que en este informe se atribuyen a la CSSyT y a la CT.

TABLA 2: Principios de la CSSyT y de la CT

CSSyT	CT		
SEGIB-PIFCSS (2009)	SEGIB-PIFCSS (2015)	OCDE (2018)	GPI (2019)
Horizontalidad	Adaptabilidad, articulación	Construcción de apropiación y confianza	Apropiación del país y cooperación impulsada por la demanda
Beneficio mutuo	Acceso a la información y aportes de todas las partes	Promoción de la complementariedad e incremento de la coordinación en la cooperación al desarrollo	Compromiso compartido
Liderazgo del receptor	Aprendizaje conjunto sobre la gestión	Compartir conocimientos y aprendizajes conjuntos	Centrarse en enfoques y soluciones orientados a resultados
<b>Eficacia y eficiencia</b>	Ausencia de condicionalidades, comunicación orientada a consensos y definición clara de roles	<b>Cocrear soluciones y flexibilidad</b>	<b>Asociaciones inclusivas y diálogos de múltiples partes interesadas</b>
<b>Mutua responsabilidad</b>	<b>Efectividad en las iniciativas y eficiencia en el uso de recursos</b>	Apuntalar el volumen, alcance y sostenibilidad de la CT	<b>Transparencia y responsabilidad mutua</b>
	Enfoque basado en la demanda	<b>Alcanzar objetivos de desarrollo regionales y globales a través de asociaciones para el desarrollo</b>	<b>Innovación y creación</b> <b>Promover la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres y niñas</b>
	<b>Gestión compartida de resultados</b> <b>Resultados compartidos</b>		<b>Aprendizaje conjunto e intercambio de conocimientos para el desarrollo sostenible</b>
	Liderazgo del receptor, sostenibilidad de las acciones y visibilidad		<b>No dejar a nadie atrás</b>

Nota: Los principios en negrita corresponden a los nuevos criterios incorporados con la Agenda 2030. El color azul corresponde a los principios que parten de la agenda de la eficacia.

Fuente: *La Cooperación Sur-Sur y Triangular y la Agenda de Desarrollo Sostenible en Iberoamérica: Nudos críticos y horizontes en la respuesta a la COVID-19* (p. 39).

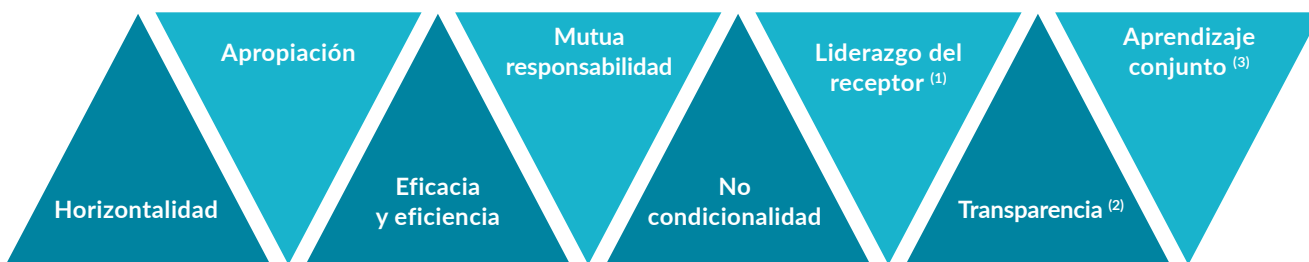
Finalmente, el informe *Apuntes para un ecosistema iberoamericano de Cooperación Sur-Sur y Triangular Descentralizada* propone una hoja de ruta para mejorar las estrategias de trabajo con Gobiernos subnacionales, particularmente ciudades grandes y medianas en el ámbito de la Cooperación Triangular. Con este objetivo, reúne una serie de principios que se corresponden con la “agenda de análisis, diálogo y concertación para definir una estrategia” lanzada por el PIFCSS para fortalecer la CSSyT-D.

Conforme al trabajo realizado en el marco de esa agenda, se han establecido unos principios y características distintivas de la CSS-D que, para el autor del informe son perfectamente extrapolables a la conceptualización del ecosistema de CSSyT-D que propone. Estos principios son (ibid. p. 55):

- Colaboración mutua, horizontalidad y solidaridad
- Reciprocidad y responsabilidad compartida
- Respeto a la pertinencia local de la cooperación
- Complementariedad y valor agregado de la cooperación
- No condicionalidad
- Adopción de los principios del desarrollo sostenible (Agenda 2030 y NAU)

A modo de síntesis, partiendo de esta suma de principios, el Gráfico 2 reúne aquellos sobre los que parece existir un mayor consenso como elementos definitorios de la Cooperación Triangular.

**GRÁFICO 2. Propuesta sintética de principios de la Cooperación Triangular**



(1) Este principio aparece ligado a que la cooperación surja de la demanda, la sostenibilidad de las acciones y la pertinencia de la cooperación.

(2) Relacionado con la rendición de cuentas mutua y acceso a la información de todas las partes.

(3) El proceso de aprendizaje conjunto comprende el intercambio de conocimientos.

Junto a estos principios, es interesante mencionar la propuesta para la adecuación de los principios de la CSS y CT para y con pueblos indígenas.<sup>14</sup> Dicha propuesta aparece en el estudio dedicado a la [Cooperación Sur-Sur y Triangular y Pueblos Indígenas](#) y, para formularla, el autor se inspira en “las orientaciones, estándares normativos, políticas y la doctrina que se ha ido formando sobre los derechos

y el tratamiento de las cuestiones del interés de los pueblos indígenas”. No obstante, aclara que estos principios deberían ser el resultado de un proceso de diálogo entre los socios de la cooperación “en colaboración con los pueblos indígenas” (Zúñiga, 2022 p. 54).

Además de ofrecer una serie de recomendaciones para adaptar los principios de la Cooperación Triangular establecidos por el PIFCSS en 2015 en las intervenciones de CSSyT para y con pueblos indígenas, este informe recopila una serie de principios y criterios complementarios. Las tablas 3 a 5 sintetizan estos principios. (Zúñiga, pp. 55-59).

<sup>14</sup> Desde que la SEGIB dispone de información registrada, solo el 1% de las iniciativas de CT son iniciativas para y con los pueblos indígenas. Más llamativa, si cabe, resulta la ausencia de instituciones indígenas entre los actores de la CT registrados en el SIDICSS ejerciendo cualquiera de los tres roles.

**TABLA 3: Propuesta de principios complementarios aplicables a la Cooperación Sur-Sur y Triangular para, con, de y entre pueblos indígenas**

	<p><b>Prioridades de desarrollo</b></p>	<p>Los actores respetan y las iniciativas se adecúan a las prioridades de desarrollo que hayan adoptado los pueblos, comunidades y/o poblaciones indígenas interesadas.</p>
	<p><b>Participación e incidencia</b></p>	<p>Los pueblos, comunidades y/o poblaciones indígenas interesadas hacen parte e inciden en la adopción de decisiones sobre el diseño y la implementación de las iniciativas de cooperación que les estén específicamente dirigidas o de las que sean destinatarias junto a otros grupos.</p>
	<p><b>Derechos</b></p>	<p>Los pueblos, comunidades y/o poblaciones indígenas interesadas son titulares de derechos cuyo goce y ejercicio debe ser efectivamente resguardado y promovido, tanto en el diseño como en la implementación de las iniciativas de cooperación.</p>
	<p><b>Capacidades</b></p>	<p>Los pueblos, comunidades y/o poblaciones indígenas interesadas poseen recursos y capacidades susceptibles de ser puestas al servicio de iniciativas de cooperación que les estén o no dirigidas directamente, así como de aquellas otras en las que participen como destinatarios junto a otros sectores o que estén dirigidas a otros pueblos indígenas.</p>

Fuente: *Cooperación Sur-Sur y Triangular y Pueblos Indígenas*. SEGIB. p. 58.

**TABLA 4: Propuesta de principios y criterios complementarios aplicables a las iniciativas de CSS y Triangular de interés general e impacto indígena**

	<p><b>Participación e incidencia</b></p>	<p>Los pueblos, comunidades y/o poblaciones indígenas interesadas participan e inciden en la adopción de decisiones sobre los contenidos, alcances y condiciones de implementación de iniciativas de cooperación que, estando relacionadas con cuestiones de interés general o público, están orientadas a la obtención de resultados de los que también son destinatarias, usuarias o beneficiarias.</p>
	<p><b>Capacidades y aportes indígenas al interés general</b></p>	<p>Las iniciativas destinadas a sectores amplios de la población, o que abordan temas y cuestiones del interés general, identifican prioritariamente capacidades propias de los pueblos indígenas para ponerlas al servicio de la obtención de los resultados acordados.</p>
	<p><b>Pertinencia</b></p>	<p>Las iniciativas de CSS y Triangular de interés general e impacto indígena incorporan adecuaciones y definiciones para ser pertinentes a los intereses, identidades, singularidades culturales y las propias prioridades de desarrollo de los pueblos, comunidades y/o poblaciones indígenas interesadas, en todo cuanto concierna a aquellos procesos, mecanismos y resultados de que son destinatarias.</p>

Fuente: *Cooperación Sur-Sur y Triangular y Pueblos Indígenas*. SEGIB. p. 59.

**TABLA 5: Propuesta de principios y criterios complementarios aplicables a las iniciativas de CSS y Triangular con afectación indígena**



### Salvaguardas

Cuando se trate de iniciativas que tengan el potencial de afectar los intereses y el goce y ejercicio de los derechos de los pueblos, comunidades y/o poblaciones indígenas interesadas, se preverán procedimientos y salvaguardas en etapas tempranas de su ciclo de vida, para que estas sean debidamente consultadas y tengan injerencia en la adopción de decisiones sobre la realización, contenidos y alcances de dichas iniciativas, para garantizar el ejercicio de sus derechos y salvaguardar sus intereses.

Las salvaguardas son el conjunto de medidas, requisitos, directrices o lineamientos para las actuaciones de los socios, que buscan proteger contra eventuales daños y la afectación de intereses y derechos, así como minimizar los riesgos e impactos negativos sobre los pueblos, comunidades y/o poblaciones indígenas interesadas, como resultado de la implementación de las iniciativas de cooperación.

Fuente: *Cooperación Sur-Sur y Triangular y Pueblos Indígenas*. SEGIB. p. 60.



Rafael Idrovo Espinoza, Unsplash

### 1.3. Evolución de la Cooperación Triangular en Iberoamérica

La región iberoamericana es la más dinámica del mundo en materia de Cooperación Triangular. En América Latina y el Caribe la CT aparece indisolublemente ligada a la Cooperación Sur-Sur, en parte porque las experiencias de triangulación en muchos casos han partido de iniciativas de CSS a las que se ha incorporado un donante tradicional y, también, porque la información recopilada sobre las prácticas triangulares en la región forma parte —con protagonismo creciente— de los informes de la CSS

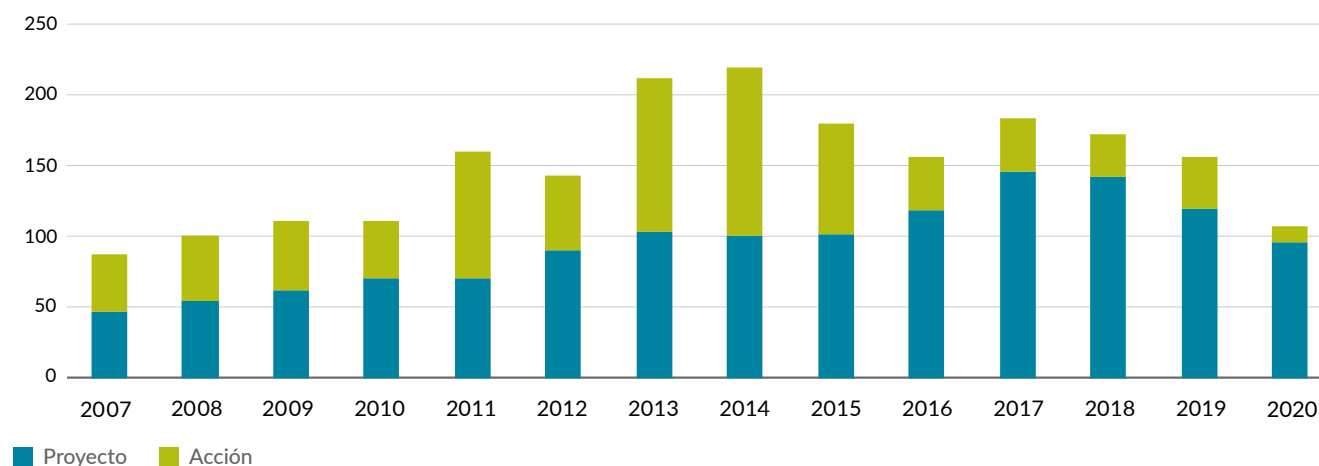
que lleva a cabo la Secretaría General Iberoamericana desde 2007.

La labor de sistematización de la información que lleva a cabo el equipo técnico de la Secretaría General Iberoamericana sobre la cooperación que se desarrolla en la región tiene la finalidad de ofrecer insumos al diálogo político. Gracias a esta reconocida labor en el ámbito de la Cooperación Sur-Sur y a la confianza de sus países miembros, la SEGIB cuenta con información de las iniciativas triangulares llevadas a cabo en los últimos 14 años (Gráfico 3), lo que constituye la base de datos de CT más completa disponible en todo el mundo, lo que permite observar la evolución de esta modalidad.

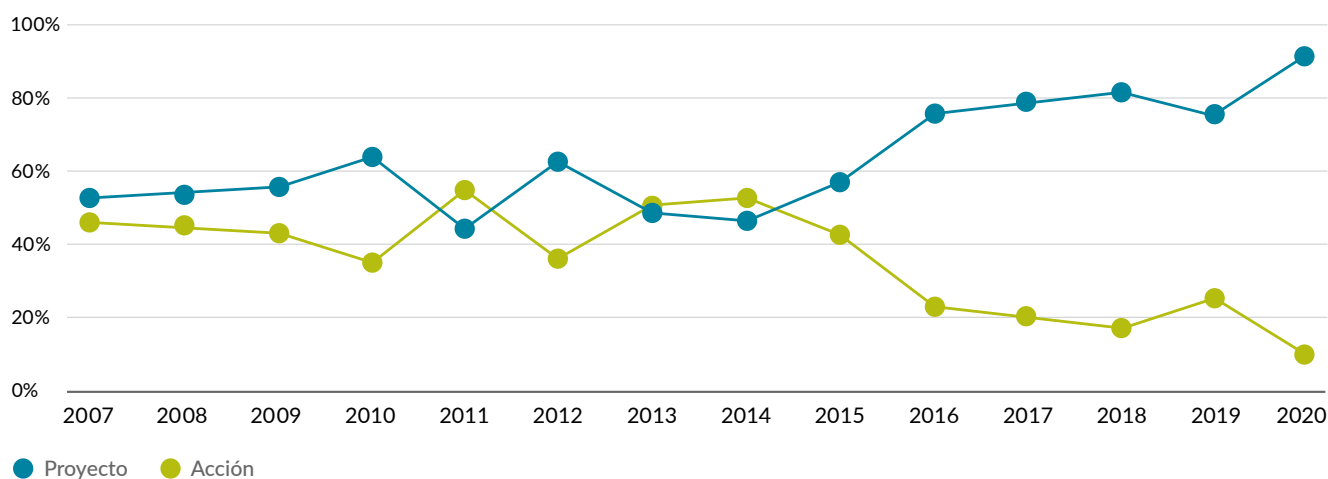
**GRÁFICO 3. Evolución de los proyectos e iniciativas de Cooperación Triangular en Iberoamérica en el periodo 2007-2020**

Iniciativas Triangulares 2007-2020

En unidades



En porcentaje



Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación.

De acuerdo con esta base de datos, entre 2007 y 2020 se desarrollaron entre 100 y 120 proyectos y acciones anuales en Iberoamérica. Esta cifra permite vislumbrar un cierto punto de equilibrio, una cifra que se mantendrá probablemente en torno a los 100 proyectos anuales. Se observa una curva que alcanzó su cima en los años 2013 y 2014 y que ha ido descendiendo (algo que también ha ocurrido en el caso de la CSS), lo que muestra que la CT se mueve tanto en términos absolutos como en su composición, de forma que aumenta el número de proyectos y disminuye el de acciones<sup>15</sup> (entendidas como actividades o proyectos de menor entidad), todo lo cual se interpreta como una fortaleza y un síntoma de una cierta consolidación de la CT como modalidad específica.

El esfuerzo de sistematización de la información disponible sobre CT de la SEGIB —así como el trabajo de otras instituciones como la OCDE— ha servido hasta el momento para dar cuenta del creciente interés y demanda de la CT como modalidad de cooperación óptima en el actual contexto internacional. No obstante, como ya se ha indicado, también se

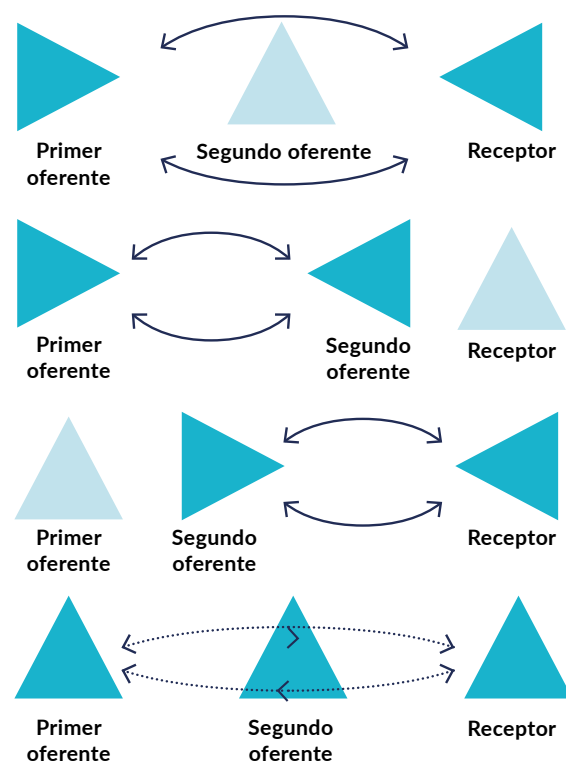
15 Entre 2006 y 2014, el 53% de las iniciativas totales fueron proyectos, porcentaje que se elevó hasta el 77,4% en 2017 (Malacalza, 2022).

observan lagunas conceptuales y metodológicas para comprender y delimitar su alcance potencial.

Podría decirse que, hasta ahora, las iniciativas de CT se han ido sucediendo de manera un tanto informal a partir de otras modalidades de cooperación plenamente establecidas (relaciones bilaterales Norte-Sur, Sur-Sur, etc.), respondiendo de manera orgánica a las necesidades planteadas por actores y circunstancias diversas, con enfoques más o menos innovadores tanto en cuanto a las temáticas como a los instrumentos empleados. Pero, como ponen de manifiesto los informes del proyecto UE-SEGIB, es visible la permanencia de esquemas verticales en las relaciones de cooperación.

En relación con esta inercia, es interesante la tipología de relaciones de CT en la región iberoamericana que propone Malacalza (2022, página 46), asociada a casos concretos en los que la UE y algunos de sus Estados miembros también son protagonistas. Esta clasificación (sintetizada en el Gráfico 4) permite ver en qué medida la reproducción o superación de las jerarquías tradicionales del SICD coarta o potencia la capacidad transformadora de las iniciativas en términos de habilitación de espacios de diálogo y gobernanza más dinámicos y, en consecuencia, mejor adaptados a los retos globales a los que nos enfrentamos.

#### GRÁFICO 4. Tipologías y casos prácticos de CT



##### Esquema primer oferente-receptor

Fondo Regional Alemán para la CT en América Latina y el Caribe (2010)  
Programa Adelante de la Unión Europea (2015)

##### Esquema primer oferente-segundo oferente

Fondo Mixto entre España y Chile  
Programas de España con Costa Rica y El Salvador

##### Esquema segundo oferente-receptor

Programa de Envío de Expertos a Terceros Países de JICA para mejorar el impacto de su cooperación técnica bilateral

##### Esquema de integración regional

SICA y CAF en temas de cooperación transfronteriza

Fuente: Información extraída de *La Cooperación Sur-Sur y Triangular y la Agenda de Desarrollo Sostenible en Iberoamérica: Nudos críticos y horizontes en la respuesta a la COVID-19* (p. 46).

Este repaso a la evolución internacional de la Cooperación Triangular en el seno del Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo ofrece el contexto necesario para comprender cómo ha transcurrido dicha evolución en el ámbito europeo, en particular, en su relación con la región iberoamericana.

## **La Unión Europea ha ido “desarrollando una visión más amplia de la cooperación al desarrollo en lo político y lo estratégico”**

### **1.4. La Cooperación Triangular en las relaciones UE-ALC**

Como el mayor donante mundial de Ayuda Oficial al Desarrollo, la Unión Europea ha ido “desarrollando una visión más amplia de la cooperación al desarrollo en lo político y lo estratégico”. Dos de los mayores ejemplos los encontramos en el Pacto Verde Europeo, cuyos principios “son aplicables también a las acciones de cooperación al desarrollo”, pero también en la “incorporación de objetivos de seguridad, como el control de fronteras y de flujos migratorios en la narrativa europea de cooperación” (RIE, 2022).

Esta integración de la geopolítica en los objetivos de desarrollo comunitarios, que culminó en 2021 con la creación de Europa Global o Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI), permite identificar las prioridades europeas en materia de financiación, entre las que no se halla en América Latina y el Caribe: solo el 4% de los fondos del IVDCI (el 6% en términos de programación geográfica) va a los países de esta región (ibid.).

Esta dinámica en cuanto a la escasa asignación de fondos de cooperación a los países iberoamericanos se repite en el caso de los Estados miembros, con la excepción de España, “para quien la cooperación con ALC representa casi la mitad de su volumen total de ayuda” (ibid.).

#### **Los objetivos de la cooperación en Europa**

Con el fin de dilucidar la “capacidad potencial o real de la Cooperación Triangular para coadyuvar en el cumplimiento de los objetivos políticos” de los actores involucrados, en este caso en el ámbito europeo, el RIE ha investigado sobre los objetivos que persiguen la UE y sus Estados miembros tanto en sus relaciones de cooperación al desarrollo, prestando especial atención a aquellos EM con experiencia en la CT.<sup>16</sup>

Entre los objetivos de cooperación al desarrollo, destacan cinco áreas en las que coincide la



Loirena Samponit. Unsplash

<sup>16</sup> La muestra representativa de los Estados miembros — además de la propia Comisión Europea — que ha analizado el RIE comprende a Alemania, Austria, Bélgica, España, Hungría, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Suecia. Los criterios aplicados fueron volumen de la AOD, nivel de cooperación con ALC, experiencia en y relevancia otorgada a la CT y la ubicación geográfica dentro de la UE.

mayoría de EM: lucha contra la pobreza, el hambre y las desigualdades; la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres; el crecimiento y desarrollo inclusivo y sostenible y el trabajo decente; la paz y estabilidad, y la protección del medio ambiente, acceso a energías sostenibles y acción climática.

Significativamente, los países más destacados en CT coinciden en mayor medida en otras dos áreas:

promoción de la democracia y forja de alianzas para el desarrollo.

En cuanto a la cooperación con América Latina y el Caribe (tabla 6), los objetivos que predominan componen un amplio abanico temático que no revela ninguna especificidad de la cooperación con América Latina y el Caribe respecto a otras regiones del mundo.<sup>17</sup>

**TABLA 6: Objetivos principales de la cooperación al desarrollo con América Latina y el Caribe de los Estados miembros seleccionados, por nivel de experiencia en Cooperación Triangular**

	Alemania	España	UE	Luxemburgo	Italia	Austria	Portugal	Bélgica	Suecia
<b>Lucha contra la pobreza, las desigualdades y la opresión</b>		■	■	■		■		■	■
Empleo y desarrollo económico	■				■				
Desarrollo rural					■				
Desarrollo y cohesión sociales	■	■							
Salud				■					
<b>Igualdad de género y derechos de las mujeres</b>		■		■		■			■
<b>Estado de Derecho, democracia, gobernanza y Derechos Humanos</b>	■	■		■	■	■		■	■
Lucha contra la corrupción		■							
Migraciones y desarrollo									■
Infraestructuras sostenibles	■								
<b>Protección medioambiental y acción climática</b>	■	■	■	■	■	■		■	■
Energía renovable						■			
Prevención de desastres y reducción de riesgo de desastres						■			
Prevención de conflictos						■			
Prevención de violencia juvenil					■				
Ciencia, tecnología, innovación, cultura, formación e investigación			■	■				■	
<b>Desarrollo de capacidades institucionales (y de la sociedad civil – España)</b>		■		■		■		■	
Movilización de recursos domésticos		■							
Integración y cooperación regional en el Caribe						■			
Bienes públicos globales		■							
Relación especial con países (de habla portuguesa)							■		
Relevancia del espacio Iberoamericano							■		

Fuente: *Estudio sobre el valor estratégico de la Cooperación Triangular con América Latina y el Caribe para los países de la Unión* (RIE, 2022).

17 Países Bajos y Hungría no explicitan objetivos específicos para esta región.

La ambición temática reflejada en esta tabla contrasta con el “poco peso relativo en las cooperaciones de todos estos donantes, con la única excepción de España. De hecho, los documentos oficiales de algunos países reducen los objetivos de cooperación con ALC a un número muy reducido de países socios. Esto ocurre, por ejemplo, con Italia, cuya ayuda a la región se destina a Centroamérica y el Caribe (concretamente a Cuba y El Salvador) con algo de atención puesta en Colombia y Venezuela; y con Luxemburgo, que tan solo incluye a Nicaragua entre los socios prioritarios de su cooperación bilateral” (RIE, 2022).

En cuanto a los objetivos por la UE y sus EM en sus iniciativas de CT (tabla 7),<sup>18</sup> destacan: “compartir conocimiento, *expertise* y buenas prácticas y realizar un aprendizaje mutuo; la eficacia; las alianzas multiactor para el desarrollo, el diálogo para la Agenda 2030 y el liderazgo conjunto para la defensa de los bienes públicos globales; y el desarrollo de las capacidades para el desarrollo de los socios y su fortalecimiento institucional” (RIE, 2022).

**TABLA 7: Objetivos principales de la Cooperación Triangular de los Estados miembros seleccionados que los explicitan, por nivel de experiencia en CT**

	Alemania	España	UE	Luxemburgo	Países Bajos	Portugal
<b>Compartir conocimiento, <i>expertise</i> y buenas prácticas, aprendizaje mutuo</b>	■	■	■		■	■
Aprovechar recursos, movilizar recursos adicionales, efecto multiplicador de la inversión				■		■
Complementariedad de acciones						■
<b>Eficacia</b>	■	■	■	■		
Armonización	■					
<b>Alianzas multiactor para el desarrollo, diálogo para la Agenda 2030 y liderazgo conjunto para bienes públicos globales</b>	■	■	■	■	■	■
Diversificación e innovación en alianzas				■		■
Relaciones con nuevos actores y su <i>expertise</i> , relaciones más allá de la cooperación al desarrollo				■	■	
Desarrollo socioeconómico inclusivo y sostenible				■		
Lucha contra la pobreza					■	
<b>Desarrollo de capacidades de desarrollo y fortalecimiento institucional</b>	■	■				■
Presencia en países prioritarios						■

Fuente: *Estudio sobre el valor estratégico de la cooperación triangular con América Latina y el Caribe para los países de la Unión* (RIE, 2022).

<sup>18</sup> Los datos proceden de la Comisión Europea y de los EM que explicitan estos objetivos: Alemania, España, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal.

En estos datos, el RIE no observa “un patrón de prioridades que responda necesariamente al nivel de experiencia triangular”, lo que parece mostrar una influencia muy escasa de la CT para modificar los esquemas de la cooperación de forma sustancial.<sup>19</sup>

Por otro lado, las autoras del informe concluyen que “la aparición de objetivos específicos relacionados con la manera de trabajar y las características propias de esta modalidad pueden leerse como un entendimiento, en general, de la CT como un instrumento con aplicaciones o ventajas claramente diferenciadas a otras formas de cooperación, y no meramente como un camino alternativo para llegar a los mismos resultados que mediante otros instrumentos, como puede ser la cooperación bilateral”. Quedaría por determinar, no obstante, si estas ventajas derivan de una interpretación técnica o instrumental de la CT o bien otra más política o más enfocada a modificar los esquemas tradicionales de la cooperación internacional.

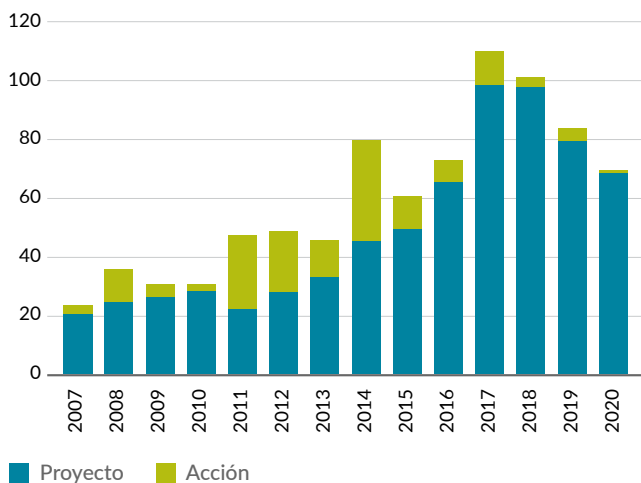
## Evolución de proyectos e iniciativas de Cooperación Triangular UE-ALC

De acuerdo con los datos de los que dispone la SEGIB, tras unos comienzos tímidos, en los últimos años se observa un aumento significativo de los proyectos de CT de los países de la Unión Europea en América Latina y el Caribe. Así, la Cooperación Triangular birregional con la UE y sus países miembros supone aproximadamente la mitad del total de Iberoamérica (concentrada en ocho estados miembros además de las propias instituciones europeas). Este papel protagonista de la UE permite acumular una experiencia que puede extenderse y replicarse en otras regiones del mundo.

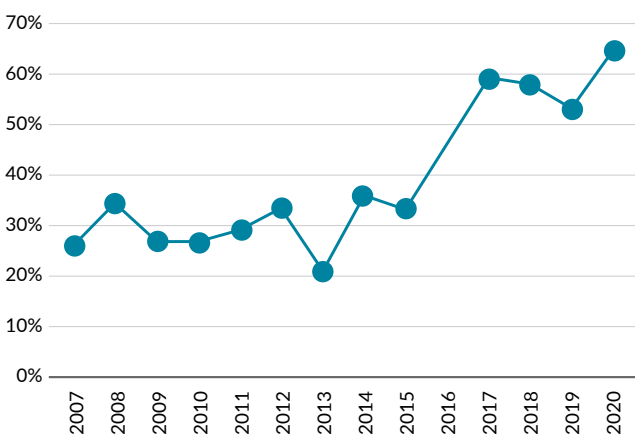
### GRÁFICO 5. Evolución de los proyectos e iniciativas de Cooperación Triangular entre la Unión Europea y sus Estados miembros y América Latina y el Caribe

Iniciativas Triangulares UE-ALC. 2007-2020

En unidades



Proporción de iniciativas Triangulares UE-ALC sobre el total. 2007-2020



Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación.

19 El RIE califica la CT portuguesa como “un caso interesante”, al apreciar “cierto contraste entre las menciones a la CT en sus documentos oficiales y la identificación de objetivos específicos para esta modalidad, que son abundantes, por una parte, y la baja cantidad de proyectos triangulares ejecutados hasta ahora, por otra”. Las autoras del informe deducen que esto obedece a “una clara comprensión de las ventajas comparativas y por tanto valor estratégico de esta modalidad, a pesar de la poca experiencia registrada hasta la fecha” (RIE, 2022).

Los Estados miembros con mayor experiencia en CT son: Alemania, España y, a distancia, Portugal. Alemania, un país de referencia en esta materia, dispone de un Fondo de Cooperación Triangular con ALC con un presupuesto anual de entre tres y cuatro millones de euros. Como segundo oferente, colabora habitualmente con Chile, Costa Rica, Argentina y México como primeros oferentes, mientras que El Salvador, Colombia, Paraguay, República Dominicana, Bolivia y Ecuador son los receptores principales.

España, que se sumó a la CT en 2005, ha experimentado un crecimiento notable en los últimos años, pasando de 21 iniciativas registradas en 2006 a 183 en 2014. En la CT española, los países que actúan como primeros oferentes son Costa Rica, Argentina, México, Brasil y Chile y los principales receptores fueron El Salvador, Haití y Paraguay. En cuanto al presupuesto total, según los datos de los Memorándums de Entendimiento que preveían aportación de fondos por parte de España entre 2006 y 2018, la cuantía fue algo superior a los tres millones de euros.

Por su parte, Portugal ha actuado como “promotor del debate” sobre la Cooperación Triangular (RIE, 2022), como demostrarían los eventos internacionales celebrados en Lisboa organizados conjuntamente con la OCDE y el PIFCSS. También se han firmado Memorándums de Entendimiento para llevar a cabo acciones de CT con Argentina, Chile, Uruguay y Brasil. Pese a la poca cantidad de proyectos triangulares ejecutados hasta la fecha, en Portugal parece existir “una clara comprensión de las ventajas comparativas y por tanto valor estratégico de esta modalidad”, lo que se traduce en “menciones a la CT en sus documentos oficiales” e identificación de abundantes objetivos específicos de esta modalidad (ibid.).

En este punto, es interesante señalar la disparidad de los datos disponibles sobre la CT de los países europeos, concretamente España y Luxemburgo, lo que evidencia una vez más que uno de los retos pendientes es la sistematización de la información con criterios uniformes, como se detallará más adelante. En el caso de España, mientras el repositorio de la OCDE recoge menos de cien proyectos triangulares, el SIDICSS da cuenta de su participación en más de 150 experiencias, lo que la sitúa casi al nivel de Alemania, con 160 proyectos en el SIDICSS. Luxemburgo consta como segundo oferente en la base de datos del SIDICSS en más de treinta proyectos de CT con países iberoamericanos, información que no aparece en el repositorio de la OCDE.

### **El compromiso de las instituciones europeas con la Cooperación Triangular**

Además de constatar la diversidad de los Estados miembros en lo que respecta a interés por esta modalidad (al menos, el interés expresado formalmente), actuaciones de CT con países de América Latina y el Caribe, esfuerzo presupuestario, etc. es interesante el análisis que el RIE realiza de la labor institucional de la Unión Europea. Aunque

se confirma una mayor atención de las autoridades por la CT “como nueva modalidad de asociación y cooperación con los países de renta media (sobre todo de ALC) [...] Esto se ha visto acompañado de un enfoque mayor por parte de la AOD de la UE en otras regiones como África, tanto por sus mayores necesidades de desarrollo como por la fusión de los objetivos de desarrollo de la UE con otros objetivos estratégicos de su política exterior; entre ellos el control de los flujos migratorios” (ibid).

A nivel normativo, la importancia del *Nuevo Consenso Europeo para el Desarrollo* aprobado en 2017, plasmado en la Declaración conjunta del Parlamento, el Consejo y la Comisión “Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro”. Este documento toma los principios de la Agenda 2030:

#### **Compromiso innovador con los países en desarrollo más avanzados**

Los países en desarrollo más avanzados tienen importantes repercusiones e influencia en sus regiones, incluso como fuentes de estabilidad regional. Su cooperación con otros países en desarrollo se está expandiendo rápidamente y representa una parte importante del conjunto de la cooperación internacional. La UE y sus Estados miembros desarrollarán nuevas asociaciones con los países en desarrollo más avanzados, con el fin de favorecer la aplicación de la Agenda 2030, mediante una más amplia gama de formas de cooperación. En el centro de dicha cooperación está el diálogo sobre el orden público y la reforma. Los diálogos políticos promoverán los intereses mutuos e identificarán las prioridades comunes, asociaciones y principios de cooperación para la ejecución de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), que facilitan un marco común e integrado de cooperación. Estas nuevas asociaciones se esforzarán por promover el intercambio de mejores prácticas, la asistencia técnica y el intercambio de conocimientos. Además, la UE y sus Estados miembros trabajarán con dichos países para fomentar una cooperación Sur-Sur y triangular coherente con los principios de eficacia del desarrollo.<sup>20</sup>

Como se puede ver, la apuesta de la Unión Europea por la Cooperación Triangular en la región de América

20 Diario Oficial de la Unión Europea (30/06/2017). *Declaración conjunta del Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión*. 2017/C 210/01. Documento íntegro: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:42017Y0630\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:42017Y0630(01)&from=ES)



Random Institute, Unsplash

Latina y el Caribe está vinculada con el obstáculo político e instrumental que ha supuesto la *graduación* de numerosos países de la región, tras alcanzar un nivel de renta media que los inhabilita para seguir recibiendo Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). La UE los denomina “países en desarrollo más avanzados” y, según destaca el informe antes citado, reclama “asociaciones innovadoras” con ellos “que, más allá de la AOD, consideren una gama más amplia de herramientas como, por ejemplo, el fomento de la CSS y la CT conforme a los principios de eficacia del desarrollo” (Malacalza, 2022, p. 35).

Queda patente que el cuestionamiento del propio concepto de *graduación*<sup>21</sup> y el futuro incierto de la

## **El cuestionamiento del propio concepto de graduación y el futuro incierto de la AOD (...) son elementos clave para entender el origen y el impulso que ha recibido en los últimos años la CT**

21 Así se pone de manifiesto en el informe *Apuntes para un ecosistema iberoamericano de Cooperación Sur-Sur y Triangular Descentralizada*: “El tránsito de los países desde situaciones demandantes de AOD a situaciones donde esta deja de ser pertinente no parece responder a una transición tan sencilla ni tan clara como el indicador de ingreso per cápita parecía sugerir”. Otros autores comparten este análisis; por ejemplo, en un documento publicado por la Fundación EU-LAC en el que se aboga por un nuevo enfoque para la cooperación al desarrollo entre las dos regiones, Jonathan Glennie defiende la “graduación” frente a la “gradación” para “relacionar las transferencias de ayuda con cuestiones contextuales más allá de solo el PIB/cápita” (Glennie, 2019).

AOD como fuente de financiación en la relación UE-ALC son elementos clave para entender el origen y el impulso que ha recibido en los últimos años la CT, particularmente en el ámbito birregional.

Basándose en su trabajo de investigación y en los análisis de la literatura especializada, el RIE plantea la CT como una “modalidad complementaria a otras formas de cooperación, y se estructura a través de una serie de incorporaciones ad hoc a

otros proyectos de desarrollo, de la convocatoria de propuestas de proyectos triangulares y de la delegación en EM (Ramos Rollón y López Cabana, 2020, citado en RIE, 2022).

En lugar de considerar que la confluencia de una mayor complejidad de la realidad global y una reducción de la ayuda al desarrollo podría conllevar la desaparición de espacios de colaboración Norte-Sur, algunos expertos ven en esta situación una oportunidad para que la CT como modalidad de cooperación contribuya a “trazar puentes entre la UE e Iberoamérica, ya sea abriendo espacios para alianzas plurales, inclusivas y equilibradas, o habilitando un debate sobre la necesaria transformación del sistema de cooperación al desarrollo hacia uno más horizontal, inclusivo y solidario” (Malacalza, 2022).

Así parece entenderlo también la Dirección General de Asociaciones Internacionales de la Comisión Europea (DG INTPA), que considera que “la Cooperación Triangular ofrece la oportunidad de construir un enfoque de desarrollo innovador que sea coherente con el espíritu universalista de la Agenda 2030” (Adelante 2).

Aunque la UE lleva años desarrollando programas bajo la lógica de la CT (EUROCLIMA, PACCTO, EUROSocial o SOCIEUX), fue en 2015 cuando dio un paso más significativo en materia de CT con la creación de la Facilidad Regional para la Cooperación Internacional y la Asociación, que posteriormente se convirtió en el Programa ADELANTE,<sup>22</sup> al que ya se ha hecho referencia y que está específicamente dedicado a la CT con América Latina y el Caribe, y al que ha dado continuidad [ADELANTE 2 2021-2024](#), actualmente en desarrollo. Esta experiencia reafirmó el interés de incorporar la CT a la caja de herramientas europea de los instrumentos de la cooperación al desarrollo e “institucionalizó la relación de CT entre la Unión Europea y la región” (Malacalza, 2022).

El Acuerdo firmado entre la SEGIB y la UE en 2019, en el marco de la reunión preparatoria de la Cumbre

<sup>22</sup> En su primera edición, el programa ADELANTE 2016-2020 cofinanció ocho grandes proyectos con un presupuesto de 10 millones de euros. Actualmente está en marcha ADELANTE 2 2021-2024, en la que hay implicados más de 80 actores que forman parte de 15 proyectos mediante alianzas de todo tipo (estables, puntuales, existentes previamente o creadas *ad hoc*, procedentes de la CSS o de la Cooperación Norte-Sur, etc.). En total, 63 entidades son integrantes de alianzas y otras 15 se involucran de distintas formas (aportando conocimiento, acogiendo una pasantía, facilitando un/a especialista, etc.). De estas últimas, 17 son Gobiernos subnacionales y 17 empresas.

## **Tanto la UE como el espacio iberoamericano comparten la noción de que el enfoque de la gobernanza y el financiamiento de la cooperación debe trascender la AOD y abarcar múltiples lógicas incluidas la CSS y la CT**

Iberoamericana en Andorra, para llevar adelante el proyecto *Una Cooperación Triangular Innovadora para la nueva Agenda de Desarrollo*, del que como ya se ha indicado forma parte esta publicación, da cuenta del compromiso birregional para explorar cómo la CT puede ampliar la disponibilidad de herramientas para contribuir al desarrollo sostenible.

Por otro lado, supone también un reconocimiento a la Secretaría General Iberoamericana, tanto en su labor de sistematización y visibilización de esta forma de cooperación en América Latina y el Caribe (lo que permite, por un lado, apoyar el análisis y la toma de decisiones políticas en una base de datos consistente y, por otro, identificar las carencias y retos que es necesario afrontar para aprovechar el potencial de la CT para lograr una contribución más efectiva a las relaciones birregionales UE/ALC) como en su rol de interlocutor técnico-político privilegiado en la región.

A modo de conclusión sobre el estado de la cuestión en lo que respecta al papel de la CT en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, el informe citado expone lo siguiente: “tanto la UE como el espacio iberoamericano comparten la noción de que el enfoque de la gobernanza y el financiamiento de la cooperación debe trascender la AOD y abarcar múltiples lógicas —incluidas la CSS y la CT— y actores — internacionales, regionales y nacionales—, así como una adaptación a principios de cooperación horizontal que incluya distintos niveles de Gobierno y que supere el esquema tradicional donante-receptor” (Malacalza, 2022).

## 1.5. Los sistemas de información de la Cooperación Triangular

Uno de los retos unánimemente reconocidos de la Cooperación Triangular, tal y como concluyen todos los informes realizados en el marco del proyecto UE-SEGIB, es la falta de información sistematizada sobre el número exacto de proyectos de CT, su distribución sectorial y geográfica, los recursos que movilizan, etc. Son necesarias, pues, formas comunes de registro que permitan cuantificar la Cooperación Triangular y generar, a su vez, informes de ámbito regional, global y sectorial.

De forma unánime también se reconoce el trabajo desplegado por el SIDICSS y la SEGIB en esta materia, así como el valor de los repositorios e informes a escala global de la OCDE, UNOSSC y la GPI. Igualmente destacable es el banco de información del programa europeo ADELANTE, elaborado a partir de las lecciones aprendidas en los ochos proyectos que se llevaron a cabo durante su primera fase. No obstante, el diagnóstico es claro: los datos son incompletos, aparecen dispersos y son difícilmente comparables (Malacalza, 2022).

En esta misma línea, el RIE advierte que no hay “metodologías comunes establecidas para abordar esta falta de información”. Además de la falta de una definición clara que facilite su identificación y clasificación, apunta como posibles causas “a la dificultad para aislar los recursos destinados a estos proyectos (puesto que interactúan con otras modalidades de cooperación), a la inversión que requiere, a las distintas prácticas de seguimiento que tienen los actores involucrados, a la falta de capacidad institucional para hacer un seguimiento consistente de estos proyectos y a los altos niveles de fragmentación de la CT”.

Otro obstáculo importante para la sistematización es la dificultad para recoger información sobre la transferencia de conocimientos, capacidades, tecnologías, etc., aspectos fundamentales en la CT más allá de los flujos monetarios asociados.

Y, finalmente, como pone de manifiesto la investigación sobre Cooperación Sur-Sur y Triangular Descentralizada, hay una gran diversidad de instituciones y entidades que cuentan con un enorme caudal de información que requiere ser tratada, ordenada y sistematizada para conocer de manera fehaciente las acciones de cooperación (incluida la CT) que llevan a cabo los gobiernos subnacionales y locales (así por ejemplo, la Cooperación

Descentralizada no aparece como categoría en los informes de la CSS iberoamericana).<sup>23</sup>

A la multiplicidad de actores se suma la horizontalidad, principio esencial de la Cooperación Triangular, que conlleva un sistema no jerárquico de interrelaciones en el que conviven distintas visiones y prácticas: un “espacio policéntrico en el que no existe un ente rector central que establezca normas y asigne prioridades y presupuestos, lo que hace que el desafío sea mayor y sobre todo distinto” (Martínez, 2022). Este hecho, que afecta a la institucionalidad (o la falta de ella) de la CT, explica también parte de las dificultades para establecer metodologías y sistemas de registro de información óptimos.

Las consecuencias de esta ausencia de información sistemática son múltiples:

- Contribuye a la imprecisión y desconocimiento generalizado de las acciones y de sus resultados por parte del conjunto de actores que conforman el sistema.
- Genera desconfianza respecto de los actores y de sus resultados.
- Se le concede poca importancia política en relación con otras modalidades de cooperación y, por ello, cuenta con escaso presupuesto. Resulta ilustrativo comparar la falta de referencias completas de CT a las que acudir con “la capacidad que tienen los informes basados en la AOD para ocupar con sus datos y referencias el centro político de la agenda pública en materia de cooperación” (Martínez, 2022).

Como señalan en sus trabajos tanto este autor como el RIE, la concatenación de causas por las cuales no se logra una información sistematizada y las consecuencias que de ello se derivan conforman un círculo vicioso que impide poner en marcha procesos de generación de conocimiento viables y a largo plazo y, con ello, resulta muy difícil identificar y visibilizar el valor político añadido de este tipo de acciones, todo lo cual revierte en que las distintas instituciones carezcan de incentivos para apostar políticamente por la CT, aportando recursos y financiación.

<sup>23</sup> Esta investigación ha analizado las bases de datos de la SEGIB, SIDICSS; los repositorios de buenas prácticas de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y otras plataformas afines; artículos sobre las tres fases de los programas Urb-AI de la Unión Europea; publicaciones sobre la cooperación trilateral de la cooperación alemana, y la metodología propuesta de la Diputación de Barcelona para evaluar la acción internacional de los gobiernos locales (Martínez, 2022, p. 58).

Por otro lado, la falta de un sistema de información completo sobre la Cooperación Triangular dificulta extraordinariamente que nuevos actores conozcan esta modalidad y puedan involucrarse en ella en diferentes roles. Así, la investigación centrada en CSS y Triangular y pueblos indígenas pone de manifiesto las dificultades específicas para determinar qué proyectos de CT tienen relación con ellos y cuál es el rol que desempeñan, debido a la inexistencia de campos de información específicos para identificarlos.

La investigación mencionada concluye que, o bien no hay líneas de acción o iniciativas para o con pueblos indígenas o bien estos proyectos son invisibles, al quedar “subsumidos en otras temáticas o categorías, como muy frecuentemente sucede con la de poblaciones vulnerables o pobres” (Zúñiga, 2022).

### Análisis de los sistemas de información disponibles

En el marco del proyecto UE-SEGIB se llevó a cabo la *Investigación sobre las bases de datos y calidad de la información de la Cooperación Sur-Sur y Triangular*, un estudio cuyo objetivo es contribuir a facilitar la futura construcción de un sistema de información planificado capaz de recoger las distintas iniciativas de Cooperación Triangular en las que participan los países de América Latina y el Caribe junto a la Unión Europea y sus Estados miembro.

Dicho estudio analizó diversos marcos de información multinacionales y nacionales, centrándose en variables tales como:

- Aspectos específicos de la CT (forma de identificación de la CT, identificación y clasificación de roles, contraste de información entre socios, compatibilidad de campos de registro, redundancias, etc.).
- Ciclo de gestión de la información (detonante del proceso de registro o reporte, fases del ciclo, forma de interacción entre administradores y del sistema y actores informantes, herramienta de visualización, forma de control de calidad, etc.).
- Modelo de gobernanza del sistema (proceso para la toma de decisiones metodológicas, formalidad de la gobernanza, vinculación entre sistemas de información, etc.).
- Vinculación del marco estadístico o sistema de información con estrategia (registro de información cualitativa, vinculación con procesos de gestión del conocimiento y aprendizaje o mejora institucional, limitaciones para reflejar la información de interés de la CT, grado de uso de la información o relevancia del sistema para monitorizar las iniciativas o programas, retos en el envío/intercambio de información para nutrir sistemas de información multilaterales, etc.).

La investigación realizó un análisis exhaustivo de los distintos marcos internacionales que incluyen datos de Cooperación Triangular y de sus rasgos diferenciales (Tabla 8):

**TABLA 8: Marcos internacionales de información con datos de Cooperación Triangular**

#### Sistema de Notificación de los Países Acreedores (Creditor Reporting System, CRS) de la OCDE

Su objetivo fundamental es contabilizar los flujos financieros que van desde los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE a países en desarrollo que forman parte de la lista de receptores de la Ayuda Oficial al Desarrollo. Este tipo de mediciones refleja el interés de los países donantes tradicionales de contar con datos que permitan comprobar y comparar “el esfuerzo realizado en las finanzas públicas para apoyar el desarrollo de otros países” medido en términos del porcentaje del Producto Interior Bruto dedicado a la AOD en función de “metas internacionalmente sugeridas”. En general, responde a un modelo de cooperación que, tradicionalmente, ha funcionado en términos geopolíticos “como una herramienta de política exterior y desarrollo internacional que ha sido utilizada para confirmar influencia y presencia global, construir alianzas, asegurar vías o vínculos diplomáticos y comerciales, seguridad internacional y procesos de sustentabilidad global entre muchos otros matices” (Vega, 2022).

<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=crs1>

### Apoyo Oficial Total al Desarrollo Sostenible (TOSSD, por sus siglas en inglés), cuyo secretariado se encuentra en la OCDE

Este marco está muy centrado en los flujos financieros, pero proporciona datos más completos de los recursos alternativos movilizados en “intervenciones oficiales en apoyo del desarrollo sostenible y de los ODS”; incluye como componentes de la medición la propia AOD, otros flujos oficiales, CSS, CT, gastos en bienes públicos globales y recursos privados.  
<https://www.tossd.org/>

### Repositorio de proyectos de CT, hospedado por la OCDE

Se trata de una base de datos con tan solo diez campos. Su sencillez podría, en principio, facilitar un mayor número de registros y permitir así una mirada más amplia a las “asociaciones triangulares en las que participan países de diferentes niveles de desarrollo”, en lugar de profundizar en cada una de las aportaciones. Su estructura está más próxima “a los formatos de registro de los países del Sur” y su unidad de medida es el proyecto en lugar del desembolso (Vega, 2022). Facilita la identificación de los países asociados, el título de la iniciativa, sector, rango de presupuesto, periodo del proyecto, fecha de inicio y si los costos del proyecto son compartidos.  
<https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/triangular-co-operation-repository.htm>

### Metodología, informes, Plataforma y Sistema Integrado de Datos de Iberoamérica sobre Cooperación Sur-Sur y Triangular (SIDICSS)

Su objetivo es “dar cuenta de los intercambios de CSS y CT en la región desde las características de las iniciativas y las relaciones entre los países miembros”. La finalidad de este marco es “entender entre qué países se están dando los intercambios de cooperación en la región, en qué ámbitos, de qué naturaleza son dichos intercambios y qué implican dichas iniciativas”, más allá del monto financiero (que también forma parte del conjunto de datos). Desde el punto de vista de los roles de los participantes, un aspecto valioso del espacio iberoamericano es “la conjunción de actores considerados donantes u oferentes netos y países en desarrollo, que han tenido distintos papeles en la CSS y la CT” (Vega, 2022).  
<https://www.sidicss.org/sidicss/>

### Grupo de Trabajo para la Medición del Apoyo al Desarrollo del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los ODS (IAEG-SDG)

Este Grupo de Trabajo representa una propuesta de marco conceptual que incluye las contribuciones financieras pero también no financieras de los países del Sur (tanto aquellas susceptibles de monetización como otras que se medirán en unidades no monetarias, tales como horas de trabajo, individuos, etc.). Esta propuesta pretende contribuir al seguimiento del indicador 17.3.1. “Inversión extranjera directa, asistencia oficial para el desarrollo y cooperación Sur-Sur en proporción al presupuesto nacional total”.<sup>24</sup> Naciones Unidas custodiará este nuevo indicador a través de su División de Estadística y de la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo, “mientras que países cooperantes del Sur realizarán pilotajes voluntarios”.  
<https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/>

### Prácticas de registro a nivel nacional

El análisis de estas prácticas se realizó a partir de los datos existentes tanto en la SEGIB como en la OCDE, teniendo en cuenta a los países más activos en CT en el ámbito birregional:<sup>25</sup> Alemania, Brasil, Chile, España, México, Perú y la propia Unión Europea. En primer lugar, cabe señalar que las prácticas de registro a nivel nacional están muy influenciadas por los marcos internacionales antes reseñados, en particular por el CRS. En segundo lugar, la investigación aprecia características compartidas entre los diferentes tipos de actores y otras específicas para dos grupos diferenciados de países: por un lado, los países denominados “facilitadores” y, en particular, los que son miembros del CAD de la OCDE; por otro, los países del Sur, ya sean primeros oferentes, países pivote o beneficiarios (Vega, 2022).

24 Según la resolución aprobada por la Asamblea General el 6 de julio de 2017: 71/313. Labor de la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye el anexo Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. [https://ggim.un.org/documents/A\\_Res\\_71\\_313\\_s.pdf](https://ggim.un.org/documents/A_Res_71_313_s.pdf)

25 Si bien la investigación está enfocada en la CT con países de ALC y la UE, en línea con el espíritu de aprendizaje, se identificó a Noruega y Japón como actores extrarregionales particularmente activos en iniciativas de CT, por lo que ambos fueron consultados, aunque únicamente Noruega respondió a la invitación de entrevista semiestructurada para la investigación aquí referenciada.

En cada uno de estos marcos se han analizado las siguientes dimensiones:



El análisis de estas dimensiones permite trazar un mapa de la situación actual en distintos países participantes en iniciativas y proyectos de CT y, consecuentemente, plantear algunas recomendaciones (ver capítulo 4) de cara a mejorar los sistemas de información nacionales, alinearlos con sistemas internacionales y, finalmente, proponer una serie de ideas de cara a la construcción —en su caso— de un sistema de información de CT birregional UE-ALC.

#### A. Institucionalidad de la práctica de registro

De acuerdo con los resultados del estudio encargado por la SEGIB, los países facilitadores cuentan con prácticas de registro más asentadas en el tiempo, alineadas con las directrices de la OCDE y disponen al menos de dos tipos de sistemas de información “claramente identificados y robustos”: el relativo al seguimiento de la ejecución financiera y el de gestión de la cooperación al desarrollo. El primero ofrece datos fiables de los desembolsos de AOD, en cambio carece de detalles relativos a la discusión de la política y la gestión de la cooperación internacional al desarrollo (hasta el punto de que incluso puede que carezcan del dato sobre el receptor). El segundo, presenta el hándicap de que no siempre funciona “para todo el ecosistema de instituciones que participan en la ejecución de la AOD”, ya que puede dejar fuera a ministerios o instituciones sectoriales; cuando esto ocurre “se envían plantillas con registros a actualizar para realizar el reporte ante la OCDE”.

Por su parte, los sistemas de información de los países del Sur son más recientes y menos deudores del modelo del CRS. Dado que muchos de ellos eran receptores netos de AOD hasta hace poco, están en condiciones de “realizar tareas de seguimiento y rendición de cuentas”. En todo caso, en ellos también se da la separación de datos entre diferentes sistemas de información.

Países de renta media alta, que tienen una trayectoria más larga como oferentes de cooperación, han desarrollado numerosos intentos y propuestas de sistemas de información o bases de datos. Lejos de constituir un bloque completamente homogéneo, se observan diferencias entre unos países y otros, tales como la existencia o no de mecanismos para alimentar un sistema de información nacional específico de cooperación, ya sean de carácter legal o de otro tipo. Así, México es un ejemplo de país con legislación específica que establece la obligatoriedad de dar parte a la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), lo que ha permitido “ciclos de retroalimentación para la mejora de herramientas y directivas de registro”. En cambio, Brasil cuenta con cuatro sistemas de información y la agregación final de datos la realiza un organismo de investigación distinto a la institución que coordina la cooperación y que “recibe los cálculos de las monetizaciones”.

La investigación encargada por la SEGIB para ahondar en los sistemas de información sobre CT, señala

que los “países del sur se apoyan en pilares legales y órganos colegiados en donde están representadas todas las instituciones que participan de una u otra manera en los intercambios de CSS y CT. Existen espacios funcionales que facilitan procesos de retroalimentación y comunicación entre los sectores y las agencias o instituciones nacionales de cooperación, tal es el caso del Consejo Consultivo de la AMEXCID. Mientras, en Brasil se ha generado una propuesta de Comisión Interministerial de Medición de la Cooperación Internacional que coordine la integración de información sobre la cooperación que Brasil ofrece”.

Del análisis de los sistemas de información nacionales se desprenden algunas conclusiones:

- Las discusiones metodológicas en torno a la creación de sistemas de información y herramientas de visualización de la misma no desembocan necesariamente en la generación de directrices formales.
- Los sistemas de información por sí solos no generan procesos sistemáticos y eficientes y marcos conceptuales en permanente actualización para asegurar que la información se recoge de manera rigurosa.
- Algunos países que están comenzando a ejercer el rol de oferentes —la investigación encargada por la SEGIB cita el caso concreto de la República Dominicana— podrían tener interés en recuperar los sistemas o procesos que utilizaron para hacer seguimiento de la cooperación cuando eran receptores netos de los donantes tradicionales.

***Es interesante observar cómo este hallazgo se relaciona con el encapsulamiento de la CT en niveles técnicos, que es uno de los principales desafíos de esta modalidad para desplegar su potencial***

- Aunque el proceso para definir la metodología del Informe de CSS y CT en Iberoamérica ha permitido, en cierta medida, homologar a nivel regional los sistemas de información de los nuevos países oferentes, no se puede considerar un marco mínimo común porque no todos los países cuentan con la información o con los procesos internos necesarios para aportar la información requerida. Además, según se desprende del estudio, “no es la orientación única para el diseño de los marcos de registro y el seguimiento de las iniciativas de cooperación” (Vega, 2022).

## **B. Identificación de la CT**

Ya sea en bases de datos o en sistemas de información, los países del Sur han contemplado campos para identificar la modalidad del proyecto de cooperación (bilateral, regional o triangular). La razón parece ser su experiencia en procesos de cooperación para el desarrollo diversos, que no caben en el esquema bilateral, lo que explica su interés por mostrar la variedad, naturaleza, el papel que desempeñan los socios del proyecto y sus aportaciones, así como los marcos jurídicos y programáticos que apoyan dichas iniciativas, entre otros aspectos.

Mientras, los países facilitadores no incluyen una vía de identificación de la modalidad en el sistema de gestión de información; esta información suelen tenerla los responsables de la unidad geográfica, a quien se les solicita para el informe anual de AOD. De acuerdo con la investigación encargada por la SEGIB “En general, los gerentes de los programas de CT o los responsables de la participación del país en las discusiones sobre CT han generado herramientas alternas para el registro y seguimiento de los detalles relevantes a las iniciativas de CT, particularmente para procesos de intercambio de conocimiento entre practicantes de esta modalidad de cooperación”. Es interesante observar cómo este hallazgo se relaciona con el encapsulamiento de la CT en niveles técnicos, que es uno de los principales desafíos de esta modalidad para desplegar su potencial.

Como prueba del efecto multiplicador que pueden tener las iniciativas de organismos, países y espacios multilaterales, a raíz de la decisión de identificar la Cooperación Triangular en el CRS y de la celebración de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (PABA+40), Alemania decidió “generar un identificador de CT inequívoco y aplicarlo en la cooperación alemana al desarrollo” (DEval, 2020). Se trata de un marcador binario (sí o no) para identificar los proyectos

o iniciativas de CT.<sup>26</sup> La experiencia alemana puso de manifiesto, además del reto que supone modificar el sistema de información para incluir un nuevo marcador, la dificultad para identificar como CT los intercambios en los que la asociación implica a actores no gubernamentales, lo que tiene que ver con la necesidad de avanzar en una conceptualización compartida de la CT, ya mencionada en el epígrafe anterior. Dicha experiencia también se relaciona con la siguiente dimensión.

### C. Elasticidad de las prácticas de registro

Según revela la investigación aquí referenciada, los sistemas de información o metodología que llevan funcionando largo tiempo —como sucede con los países donantes tradicionales de AOD, como en el citado caso de Alemania—, hay una menor flexibilidad para asumir cambios y estos deben provenir de decisiones políticas que, a su vez, tienen más posibilidades de materializarse cuando parten del trabajo de espacios multilaterales, como el ya citado PABA+40, el Grupo de Trabajo sobre Financiación del Desarrollo-Estadísticas (WP-STAT) del CAD-OCDE o las reuniones de responsables de Cooperación en el espacio iberoamericano.

### D. Interés en el papel que desempeña el país

El análisis de los sistemas de información observa “una vinculación directa entre las motivaciones, las políticas, las métricas y los sistemas de monitoreo y la forma de registro de la información”. Esto explicaría por qué los países tradicionalmente donantes de AOD miden en términos de desembolso financiero su contribución al desarrollo económico y social de otro país. Y también, por qué los sistemas de información de países del Sur están contruidos para recuperar los múltiples papeles que pueden tener y su esfuerzo por colaborar pese a que sus recursos “son sumamente limitados y sus propósitos no son equivalentes a los fines geopolíticos de los principales donantes tradicionales miembros del CAD”. Esta motivación política se traduce —según el estudio— en inversión en recursos humanos,

26 Para que un proyecto sea identificado como CT, al menos debe cumplirse alguna de las siguientes afirmaciones, que reflejan diferentes grados de contribución a la CT:

- Si el proyecto en sí mismo implementa o apoya la preparación de CTr.
- Si el proyecto prepara a los socios mediante desarrollo de capacidades para la CTr mediante el fortalecimiento de sistemas y agencias de países socios.
- Si el proyecto promueve el intercambio sur-sur transnacional mediante la facilitación de plataformas de aprendizaje e intercambio de información, diálogo político sobre CTr. (Vega, 2022).

## Los países del Sur y en particular los latinoamericanos objeto del presente trabajo, tienen interés por evidenciar que no son únicamente receptores de AOD

financieros, de tiempo y capacidad institucional, en procesos y ajuste de prácticas para recuperar “datos que sirvan al propósito político”.

En último término, los países del Sur y en particular los latinoamericanos objeto del presente trabajo, tienen interés por evidenciar que no son únicamente receptores de AOD, sino que también pueden contribuir al desarrollo sostenible aportando “seriedad como socio, influencia y liderazgo regional o subregional y capacidad de incidir en procesos multilaterales”.

Para mostrar la relación directa de este interés político con los principios de la Cooperación Triangular como modalidad complementaria en el sistema internacional de cooperación al desarrollo, el estudio afirma que: “Este interés deviene de una lucha de larga data porque se reconozca la polivalencia de los países del sur, la riqueza de capacidades que existen entre los países en desarrollo, la relevancia de contribuciones basadas en conocimiento y las diferencias que existen con respecto a la forma de interactuar con otros países en desarrollo en términos, por ejemplo, de solidaridad, horizontalidad, pertinencia y apropiación, entre otros aspectos de los intercambios (aunque incluso entre los países del sur, con base en la evidencia, existan también ejemplos de subordinación, imposición y motivadas por el beneficio propio). Adicionalmente, esta pugna ha sido contundente en buscar complementariedad, no competencia ni subordinación con la AOD” (Vega, 2022).

### E. Completitud del registro por iniciativa

La investigación enumera varios factores que explican por qué los datos sobre CT están incompletos:

- Acceso limitado de los países del Sur a los datos de desembolsos efectivos anuales realizados por países donantes.
- Grado de centralización o descentralización y periodicidad del registro de información.

- Falta de información sistemática sobre aportaciones no financieras o equivalencias monetarias de las aportaciones no financieras “poco trazables”.<sup>27</sup>
- Falta de campos habilitados para registrar resultados o efectos de la iniciativa (como ya se ha indicado anteriormente, “los registros generalmente se quedan a nivel de *input* y diseño”).

## F. Coordinación interna para el reporte ante marcos internacionales

La existencia de varios marcos multilaterales que reúnen información sobre CT genera cierta dispersión y falta de consistencia en los datos que se facilitan a unos y otros. Ello es debido a que los países tienen distintos representantes en diferentes espacios internacionales, a que la decisión política de aportar información varía o puede variar en función de la identidad que asume el país cooperante y a la propia sobrecarga que supone el ejercicio de reporte ante diversos marcos.

La consecuencia es la dificultad para hacer un seguimiento de la evolución de la CT, incluso dentro de un mismo país, lo que “limita el aprendizaje interno y la retroalimentación ante los marcos internacionales” (Vega, 2022).

## G. Compatibilidad con marcos de reporte internacionales

Cada país decide la estructura de datos, los campos de interés, etc. en función de intereses propios (obedeciendo, por ejemplo, a obligaciones internas de transparencia y rendición de cuentas). De ahí la gran diversidad y escasa homogeneidad de los datos que provoca:

- Diferentes clasificaciones sectoriales o temáticas.
- Incompatibilidad en la estructura de datos.
- Diferentes niveles de registro y desagregación de la información.
- Disparidad en el grado de precisión de las aportaciones (en términos de los desembolsos específicos de los que se beneficia un país, por ejemplo).
- Distinta terminología para denominar los marcos de colaboración o financieros que se establecen en proyectos de CT.

- Invisibilidad de iniciativas de CT que se registran como multilaterales debido a una estructura de datos “centrada en el desembolso en lugar de la iniciativa” (lo que ocurre, por ejemplo, cuando ciertos organismos internacionales gestionan fondos procedentes de un país que, por cuestiones legales o de otra índole, no los puede ejecutar directamente y que aparecen reflejados como donaciones voluntarias cuando, técnicamente, cabría clasificarlos como CT).

Los hallazgos de la investigación sobre los sistemas de información aquí sintetizados constituyen una fotografía de su estado actual. Como se desprende de este trabajo, la realidad de las experiencias triangulares ha propiciado ciertas adaptaciones para permitir el registro de aportaciones distintas a las transacciones financieras y, en cierta forma, el contraste de datos entre distintos actores.

Sin embargo, puede afirmarse que, con carácter general, pervive —con la excepción del marco de la SEGIB, que pone el proyecto en el centro— una “disonancia fundamental”, un enfoque de *input* que no se corresponde con la esencia de la CT, que es “la asociación creada entre los actores que permite integrar recursos de diferente índole —financieros, experiencias y capacidades técnicas— para el beneficio de otro país” (Vega, 2022).

Otra característica es el protagonismo de los países como fuentes de la información y que se encuadraría en el *estadocentrismo* que algunos autores señalan como desafío de la CT para desplegar todo su potencial. Con una particularidad añadida, que genera un sesgo que se debe tener en cuenta en la información disponible: hoy día, gran parte de los datos proceden tanto de entidades que, como la OCDE, reúnen a los países donantes tradicionales, como de estos países.

Como se puede apreciar, el análisis de los sistemas de información ha permitido identificar decisiones estructurales y visiones particulares de los distintos actores que determinan el proceso de sistematización en cada uno de los marcos analizados. Las coincidencias, divergencias, potencialidades y áreas de mejora que han aflorado como fruto de este análisis y que se han expuesto a lo largo de este epígrafe pretenden “abonar la conversación internacional” de cara a la eventual puesta en marcha de un sistema de información de CT interregional.

Como continuación a este análisis, el capítulo 4 reúne una serie de recomendaciones que parten de estos hallazgos.

<sup>27</sup> La investigación señala que este problema de trazabilidad se agudizó como consecuencia de la pandemia por COVID-19.

## 2

# Desafíos y potencial de la Cooperación Triangular

Pese a su largo e intenso recorrido, los debates en torno a la Cooperación Triangular continuarán previsiblemente durante los próximos años. Así lo ponen de manifiesto las investigaciones realizadas en el marco del proyecto UE-SEGIB, que coinciden en la necesidad de ahondar en su conceptualización, metodologías, evaluación, su relación con otras formas de cooperación (Norte-Sur, Sur-Sur, Descentralizada), la habilitación de nuevos actores públicos y privados y su desempeño en distintos roles, etc.

A la luz de lo expuesto hasta ahora, son evidentes los múltiples desafíos que dificultan una apuesta política más decidida para impulsar la CT en el Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo y, en particular, para reforzar la asociación birregional entre la Unión Europea y la región iberoamericana.

Igualmente evidente resulta que la CT es motivo de interés en todo el mundo y, de manera especial, en la región iberoamericana y también el ámbito de las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe. De ese interés surge también el proyecto UE-SEGIB, que ha permitido, mediante un amplio trabajo de

análisis y debate,<sup>28</sup> ordenar la reflexión para proponer ideas y herramientas que contribuyan a los siguientes objetivos: a) materializar el potencial de la CT para seguir avanzando en el logro de la Agenda 2030, reforzar la relación entre la UE y América Latina y el Caribe, y ello promoviendo la relevancia de la región iberoamericana; b) reducir la brecha entre lo normativo y lo empírico que afecta tanto a la CT como a las agendas de desarrollo, y c) reconocer y afrontar los desafíos que tiene por delante la CT.

La labor de generación de conocimiento desarrollada durante la primera fase del proyecto UE-SEGIB, que culmina con este texto a modo de síntesis, y que tendrá continuidad en una segunda fase ya en marcha, tienen el propósito de explicitar mediante la

<sup>28</sup> Como se señala en la introducción de este documento, junto a las publicaciones reseñadas el 10 de marzo de 2022 tuvo lugar el taller “Una Cooperación Triangular innovadora para una nueva agenda de desarrollo”, en el que participaron miembros de la Comisión Europea, del Programa Adelante, de la SEGIB y expertas/os en el ámbito de la cooperación participantes en las investigaciones realizadas para este proyecto.

investigación y el diálogo permanente cuáles son esos desafíos, analizar su alcance y proponer actuaciones. Con ello, estaríamos más cerca de cumplir los dos primeros objetivos.

Pero ¿cuáles son esos desafíos de la Cooperación Triangular? A continuación, se desgranar algunos de los identificados como resultado de la labor analítica de este proyecto, que afectan a la CT tanto a nivel mundial como en el ámbito de las relaciones UE-ALC:

- La ausencia de una definición consensuada, compartida y clara de la CT y, en línea con ello, de una narrativa que ofrezca argumentos sólidos para la toma de decisiones políticas. Todo ello dificulta la comunicación de la naturaleza y logros de la CT.
- Falta de priorización política.
- Falta de un sistema de información común, que ofrezca datos contrastables y permita el seguimiento y posterior evaluación de las acciones triangulares, lo que redundaría en la dificultad para comprobar y mostrar su impacto.
- La predominancia de las modalidades de cooperación tradicional (bilateral y multilateral) con enfoques y lógicas de funcionamiento verticales, jerárquicas.
- *Estadocentrismo*: las iniciativas de CT corresponden mayoritariamente a Gobiernos.<sup>29</sup>
- Carácter instrumental de la modalidad de Cooperación Sur-Sur bilateral (como mero “apoyo o escalamiento”).<sup>30</sup>
- Alta concentración de los roles de primer y segundo oferente en unos pocos países, lo que se traduce en una excesiva dependencia del liderazgo de los Países de Renta Media y alta de la región iberoamericana así

29 El 66 % de los proyectos de CT registrados entre 2012 y 2019 fueron protagonizados por Gobiernos, mientras que únicamente el 20 % se inició por organizaciones internacionales y apenas el 14 % restante fue proporcionado conjuntamente por actores no estatales (Malacalza, 2022 p. 40).

30 Según los datos registrados, la mayor parte de las iniciativas de CT involucran a 2 Países de Renta Media (PRM) junto con un donante tradicional (42 %); en el 22 % hay un país desarrollado, un PRM y un país de bajos ingresos (una relación equivalente al de la cooperación tradicional Norte-Sur, por tanto). Existen iniciativas de CT que se llevan a cabo entre tres países en desarrollo de las que. No se cuenta con información debido a las carencias de los sistemas de registro, ello no oculta el claro predominio del esquema propio de la cooperación bilateral (Malacalza, 2022, p. 40).

como de la financiación de países donantes de fuera de la región, con las excepciones de España y Portugal.

- Excesiva concentración sectorial.
- El encapsulamiento de la CT en los niveles técnicos, “sin ubicación clara en estructuras institucionales, con un mandato incierto y con un reducido equipo humano” (RIE, 2022).
- La necesidad de mejorar las capacidades organizativas, humanas o materiales.
- Una institucionalidad poco desarrollada (en términos legislativos y orgánicos).
- Costes de transacción elevados, una percepción que la investigación realizada por el RIE sugiere que podría ser errónea (muchas de las personas entrevistadas coincidieron en que los costes de transacción de la CT son elevados en un primer momento, pero tienen a reducirse con el tiempo y la experiencia, por lo que sería más adecuado hablar de inversión que de coste o gasto e, incluso, se apunta a considerarlo como un resultado de desarrollo).
- Percepción de falta de alineación de la CT con la agenda de la eficacia de la ayuda. De nuevo se menciona este desafío como percepción, porque según las investigaciones realizadas, se aprecia un alto grado de alineación gracias a que la CT facilita la apropiación y propicia la asunción compartida de responsabilidades de desarrollo. No obstante, también se admite un amplio margen de mejora en este terreno.

***La CT es motivo de interés en todo el mundo y, de manera especial, en la región iberoamericana y también el ámbito de las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe***



- La limitada experiencia de la CT para fomentar el diálogo político a nivel birregional (según el estudio realizado por el RIE, este potencial de la CT hasta el momento es más identificable en contextos bilaterales).
- La pequeña escala de los proyectos de CT limita su impacto en el desarrollo y su capacidad transformadora.
- A nivel europeo, la investigación del RIE señala también la heterogeneidad de visiones y procesos entre Estados miembros.

Enunciados los principales desafíos, es momento de abordar el indudable potencial que ofrece la Cooperación Triangular para reforzar la asociación birregional entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, el proyecto UE-SEGIB ha identificado dos áreas clave en las que se considera necesario desplegar un esfuerzo de reflexión y sistematización para buscar lineamientos políticos comunes: su pertinencia para contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 y su idoneidad para articular nuevos espacios de diálogo político.

## 2.1. Pertinencia para la consecución de la Agenda 2030

Como ya se ha indicado, la vinculación de la Cooperación Triangular con la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible se expresa en el reconocimiento expreso que el texto de la Agenda hace de ella como medio de implementación. Sin embargo, queda pendiente comprender mejor los mecanismos mediante los cuales esta declaración formal puede traducirse en resultados concretos en términos de contribución de la CT a la consecución de la Agenda 2030.

Como prueba del nexo entre ambas, cabe recordar aquí la definición de la CT que ofrece la OCDE (que aparece completa en el apartado 1.2. de este documento) y que identifica específicamente como objetivo de esta “alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible”.

Ciertos autores identifican varios factores que contribuyen al potencial de adaptación de la Cooperación Triangular a la Agenda 2030:

- Vocaciones estratégicas simultáneas de los países involucrados, con la alianza como un objetivo valioso en sí mismo.
- Identificación adecuada del valor añadido aportado por cada socio.
- Definición precisa de roles y procesos de decisión.

- Establecimiento de aprendizajes flexibles y procesos de trabajo comunes.
- Predominio de una visión a medio plazo que va más allá de un solo proyecto (Alonso y Santander, 2021, citado en Malacalza, 2022).

Este autor identifica las potencialidades que, a su juicio, ofrece la adaptación de la CT a la Agenda 2030 y, por otro lado, los riesgos que comporta la no adaptación (Tabla 9):

**TABLA 9: Potencialidades y riesgos de adaptación de la CT a la Agenda 2030**

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

Fuente: *La Cooperación Sur-Sur y Triangular y la Agenda de Desarrollo Sostenible en Iberoamérica: Nudos críticos y horizontes en la respuesta a la COVID-19* (p. 57).

En el informe sobre el ecosistema de CSSyT-D, la contribución de la CT a la Agenda 2030 se plantea condicionada a que los principios de la CT, comenzando por la horizontalidad, permeen el conjunto del SICD. “La Agenda 2030 y los ODS constituyen al mismo tiempo un desafío y un horizonte para la transformación del sistema de cooperación internacional. Un desafío a sus fundamentos basados en la AOD, a su lógica donante-receptor y a la consideración del ingreso como medida de desarrollo nacional. Y, al tiempo, un horizonte de transformación basado en las múltiples alianzas, en las lógicas horizontales de asociación y en los medidores multidimensionales, que incorporan indicadores ambientales, sociales y de gobierno del desarrollo. Para diversos analistas, la Agenda 2030 ya constituye una muestra de cierto reconocimiento del cambio en la conceptualización del desarrollo y en la forma de atenderlo desde la cooperación internacional” (Martínez, 2022 p. 28-29).

En términos similares se pronuncia el informe sobre CT y ODS, al señalar la existencia de una brecha entre la narrativa de la Agenda 2030 y la práctica del CICD, brecha de la que tampoco es ajena la Cooperación Triangular: “Desde el punto de vista normativo, existe una narrativa cada vez más presente en los foros internacionales que presenta a la CT como transformativa. Desde esa perspectiva, la CT es coherente con la Agenda 2030, impulsa la perspectiva de género, el cuidado del ambiente y la lucha contra el cambio climático en los patrones de producción y consumo, la digitalización y las alianzas multiactor. No obstante, desde el punto de vista empírico, se advierte que la CT aún mantiene lógicas asimétricas, respeto de jerarquías, verticalidad y altos costos de transacción. A la par, existe un desfase entre el sistema de cooperación internacional al desarrollo realmente vigente y la narrativa y los principios que promueve la Agenda 2030. Es fundamental cerrar esa brecha” (Malacalza, 2022).

A juicio de este autor, las prácticas de CT a nivel global se caracterizan por un marcado estadocentrismo, por ser instrumentales a la CSS bilateral, dependientes del liderazgo de los Países de Renta Media y muy concentradas geográfica y sectorialmente, todo lo cual implica “que aún queda mucho camino por recorrer en la adaptación de las prácticas a la Agenda 2030” (ibid.). Otra prueba de ello, como también señala este autor, es la alta concentración de las contribuciones de la CT a los ODS en las prácticas de la CSSyT en Iberoamérica en el ODS 13 (Acción por el clima) y el ODS 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas) (ibid.).

Ello no obstante, prevalece la idea de que “la CT es la modalidad con mayor potencial para generar mecanismos de innovación desde el Norte al Sur, desde el Sur al Sur y desde el Sur al Norte”, para lo cual se enumeran algunos mecanismos innovadores de la CSSyT que podrían potenciar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Iberoamérica (que se abordan con mayor detalle en el apartado 4.4. que contiene las recomendaciones para mejorar el impacto en desarrollo y su capacidad transformadora):

- Intervenciones combinadas de cooperación al desarrollo y cooperación en ciencia y tecnología.
- Transformación digital de la CT (y, en general, digitalización de la cooperación al desarrollo).
- Iniciativas transversales para la reducción de las desigualdades sociales partiendo de la consideración de la digitalización como un bien público que contribuye al objetivo de no dejar a nadie atrás.
- Fortalecimiento de la perspectiva de género, aprovechando el conocimiento y las experiencias generadas; para lograrlo se citan, a modo de ejemplo, los principios enunciados por la Sociedad Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) para incorporar la perspectiva de género al conjunto de la cooperación y las experiencias de la UE en varios proyectos de cooperación.
- Provisión de bienes públicos globales digitales, esenciales para potenciar “una gobernanza de múltiples niveles, actores y sectores (ODS 17)”, en línea con el reconocimiento del acceso a internet como un derecho humano básico, con los fines de la [Alianza de Bienes Públicos Digitales](#) de Naciones Unidas y la estrategia de la UE “[Configurar el futuro digital de Europa](#)”.
- Territorialización de la Agenda 2030, reconociendo así que para el cumplimiento de dicha Agenda es imperativo un trabajo multiactor y multinivel que supone involucrar a “diferentes sectores de la sociedad anclados en un territorio” (ibid.).

En el ámbito de la Unión Europea, el informe del RIE señala que la vinculación de la Cooperación Triangular y la Agenda 2030 queda plasmada en el *Nuevo Consenso Europeo del Desarrollo* de 2017, “cuyos principios emanan de la Agenda 2030 y de la idea de trabajar con todo el mundo. La CT se plantea, en la UE, como una modalidad complementaria a otras formas de cooperación, y se estructura a través de una serie de incorporaciones *ad hoc* a



Hugo Kruij, Unsplash

otros proyectos de desarrollo, de la convocatoria de propuestas de proyectos triangulares y de la delegación en EM” (RIE, 2022).

El compromiso con la Agenda 2030 se manifiesta también en los objetivos de la CT enunciados por la UE y una parte de sus Estados miembros, desarrollados previamente (ver apartado 1.4.), entre los que se cita “el diálogo para la Agenda 2030” (Malacalza, 2022).

**La construcción de un modelo innovador de Cooperación Triangular UE-Latinoamérica alineado con la Agenda 2030 pasa por el reconocimiento de la importancia crucial de los actores locales y los enfoques territoriales**

### **La Cooperación Triangular y la gobernanza *glocal***

La Agenda 2030 ha implicado profundos cambios en la concepción misma del desarrollo y, en consecuencia, de las políticas para intervenir sobre el mismo, desterrando viejos patrones como las dinámicas tradicionales Norte-Sur, la separación entre las políticas domésticas y las políticas internacionales, cambiando las prioridades y estableciendo un “mandato de intersectorialidad y transversalidad”. Es en este escenario en el que se está analizando el papel de la Cooperación Triangular (entendida en sentido amplio, también como CSSyT y CSSyT-D dentro del SICD) como posible vector de transformación para avanzar en las metas de desarrollo sostenible, concebido como un camino para mejorar la vida de todas las personas, las que habitamos el planeta en estos momentos y las que lo harán en el futuro.

La construcción de un modelo innovador de Cooperación Triangular UE-Latinoamérica alineado con la Agenda 2030 pasa por el reconocimiento de la importancia crucial de los actores locales y los enfoques territoriales, en línea con el nuevo paradigma de desarrollo que demanda la Agenda, que requiere a su vez de una “renovación profunda de la cooperación internacional” (Martínez, 2022). Es en este sentido en el que hay que entender el ecosistema de CSSyT-D en Iberoamérica como una de las propuestas lanzadas en el marco del proyecto UE-SEGIB.

“Con razón a menudo se afirma que los principales problemas para lograr iniciar las transformaciones que establecen los ODS y la Agenda 2030 serán cuestiones relativas a la gobernanza: tanto la gobernanza global de los problemas comunes y transnacionales, como su correlato territorial en el que se expresan las tensiones y cristalizan de manera diversa las contradicciones y dificultades. La Agenda 2030 ha insistido de manera explícita en que sus metas solo podrán alcanzarse con el concurso y la participación de todos los actores en una serie de procesos de cambio que integren de manera efectiva la cuestión de la sostenibilidad. Estos dos ejes de transformación, la sostenibilidad y los vínculos entre las dinámicas globales y sus expresiones en el territorio, exigen nuevas formas de gobernanza que atiendan de manera simultánea y coherente la revisión en clave multidimensional de nuestras visiones y proyectos de progreso, por un lado, y al tiempo generen y refuercen los mecanismos de gobernanza *glocal*<sup>31</sup> para reorientar la articulación entre dinámicas y presiones transnacionales y respuestas territoriales por el otro” (ibid.).

Dado que la cuestión del desarrollo está indisolublemente ligada a la urbanización global, en este ecosistema de CSSyT-D se contempla que las ciudades grandes y medianas están llamadas a ser actores destacados de la cooperación internacional.

Instituciones tan prestigiosas como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL) coinciden en señalar la importancia de articular espacios de gobernanza global-local para afrontar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y de redoblar los esfuerzos en forma de intervenciones mayores en política para cumplir los ODS y superar problemas estructurales que la pandemia ha hecho aún más evidentes. CEPAL advierte de que la región es la “más desigual, la más urbanizada, la que soporta mayor violencia y en la que más caerá la economía post-COVID-19”. Así las cosas, este organismo entiende que “la fortaleza para guiar la recuperación estará en la toma de conciencia de la necesidad de un cambio sistémico verde, sostenible y resistente, desde lo local a lo global y desde lo global a lo local [...] La crisis planetaria debería ser una oportunidad para *resetear* la cooperación internacional y reorientar su horizonte hacia modelos de ciudades menos desiguales y

<sup>31</sup> La gobernanza *glocal* se entiende a cualquier intento de articulación que aborde la gestión y el gobierno de los problemas del desarrollo desde la doble mirada global y local (Martínez, 2022, p. 24).

concentradas, más sanas y sostenibles”. (CEPAL, 2021, citado por Malacalza, 2022).

El estudio sobre el ecosistema de CSSyT-D propone partir de los elementos definitorios de las prácticas de la Cooperación Descentralizada en relación con la Agenda 2030: articulación multinivel de las competencias y las incumbencias, exploración de formas de cogobierno y construcción de mecanismos y espacios de gobernanza global. El objetivo es ir más allá del reconocimiento de su papel en los procesos de *localización* de los ODS para que puedan desplegar la responsabilidad y el protagonismo que les corresponden en la consecución de los ODS, tal y como proponen algunos especialistas e instituciones destacadas en el ámbito de la acción de los Gobiernos locales como CGLU (Martínez, 2022).

Aceptar el carácter territorial con que se materializan las desigualdades y el resto de las problemáticas abordadas por la Agenda 2030 implica promover el papel fundamental de los Gobiernos locales, no solo para gestionar los impactos territoriales que les afectan directamente, sino también para participar en la gobernanza global de las dinámicas transnacionales que los provocan (ibid.).

En el ámbito de la CD, tal y como señala este autor, se está revisando la manera de incorporar los principios de la Agenda 2030 en las políticas de cooperación más allá de lo meramente declarativo. Para ello, es preciso replantear los fundamentos y las prácticas “tal y como fueron concebidas en el marco tradicional de la cooperación para redirigirlas hacia una visión multidimensional del desarrollo enmarcada en una mirada integrada de los aspectos domésticos e internacionales (multinivel en clave *glocal*, en definitiva)” (ibid.).

**Aceptar el carácter territorial con que se materializan las desigualdades y el resto de las problemáticas abordadas por la Agenda 2030 implica promover el papel fundamental de los Gobiernos locales**

Pero ¿cómo lograr esa integración y qué papel puede desempeñar en esta tarea la cooperación, en particular la Cooperación Triangular? Además de proponer la utilidad de aplicar el enfoque de Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (CPDS), a juicio de este autor “Es el momento de emprender una revisión y redefinición de alcance de la CD que no contemple como procesos incompatibles o autónomos los procesos de localización de ODS y las políticas locales de cooperación. Más bien al contrario, el potencial diferencial que la CD ha venido construyendo a lo largo de los años debería observarse como una aproximación progresiva a lo que ahora impone la realidad: una acción colectiva cooperativa e integrada sectorial y territorialmente a partir de una consideración plural y horizontal de las relaciones de poder entre países e instituciones que enfrentan desafíos compartidos, aunque diferenciados. Es precisamente ese potencial diferencial el que la CT puede explorar en el centro de sus propuestas, con el horizonte de integrar a los actores en ese marco renovado de la acción colectiva, más que con el propósito de añadir actores a esquemas rígidos de relación” (ibid.).

### **Agenda 2030, horizonte estratégico para los pueblos indígenas**

El estudio *Cooperación Sur-Sur y Triangular y Pueblos Indígenas* propone optimizar el potencial de la Cooperación Sur-Sur y Triangular incorporando los propósitos sociales de los pueblos indígenas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, apoyando su famoso mandato de “no dejar a nadie atrás”, no ya como destinatarios de las políticas sino, sobre todo, como actores protagonistas de ellas.

La Agenda 2030 es, de hecho, uno de los tres pilares<sup>32</sup> sobre los que se fundamenta “la actual agenda de temas del interés de los pueblos indígenas [...] susceptibles de ser abordados a partir del intercambio de capacidades, saberes, recursos y prácticas en el marco de iniciativas de CSS y Triangular para, con, de y/o entre pueblos indígenas” (Zúñiga, 2022).

La Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible sirven como horizonte estratégico a las aspiraciones de los pueblos indígenas: “en torno al que se ordenan y articulan los esfuerzos globales

<sup>32</sup> Los otros dos son el *Buen Vivir* como filosofía y sentido y el reconocimiento, protección y ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas como estrategia y como medio para su realización (Zúñiga, 2022, p. 60).

## **El potencial diferencial que la CD ha venido construyendo a lo largo de los años debería observarse como una aproximación progresiva a lo que ahora impone la realidad: una acción colectiva cooperativa e integrada sectorial y territorialmente**

encaminados al logro de un mundo que pueda crecer con sustentabilidad y sin olvidar a nadie, incorporando a los pueblos indígenas a partir de la singularidad de sus necesidades y problemáticas, pero también del papel que ellos pueden desempeñar como poseedores de culturas, visiones de mundo, saberes y prácticas cuyo potencial de contribución a la concreción de la Agenda, de los ODS y sus respectivas metas es hoy ampliamente reconocido. Por ello, la estrategia y los instrumentos de CSS y Triangular que se diseñen deberían contemplar iniciativas para facilitar los espacios y condiciones institucionales para que la implementación de los ODS se realice con una amplia participación de los pueblos indígenas y se incluyan de forma relevante sus propias perspectivas y prioridades de desarrollo” (ibid.).

Desterrando el tradicional encasillamiento de los pueblos indígenas como colectivos vulnerables, este informe destaca que la enorme diversidad que constituyen los más de 58 millones de personas que forman parte de más de 800 pueblos indígenas desafía por una parte “la política pública y los procesos de cooperación y pone en tensión los esfuerzos por construir acuerdos y compromisos para hacer frente a los temas de interés común, representados hoy en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”, pero, al mismo tiempo, “entraña una formidable oportunidad para la CSS y Triangular, en forma de un variado y vasto reservorio de capacidades, conocimientos, experiencias, visiones de mundo, culturas y recursos susceptibles de ser puestos al servicio de los desafíos regionales y globales” (Zúñiga, 2022).



Este autor considera que, entre los objetivos de una eventual CSS y Triangular para, con y entre pueblos indígenas, debe “contemplar iniciativas para facilitar los espacios y condiciones institucionales necesarias para que, a través del diálogo y la construcción de acuerdos y compromisos entre las partes, las propuestas para la implementación de los ODS se realicen con una amplia participación de los pueblos indígenas y se incluyan de forma relevante sus propias perspectivas y prioridades de desarrollo” (ibid.).

Para lograrlo, el informe propone la inclusión en los Marcos de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, como principal instrumento de planificación y ejecución de actuaciones para la implementación de la Agenda 2030 a nivel nacional, de cuestiones del interés de los pueblos indígenas en la planificación y ejecución de actividades, así como la articulación de capacidades y recursos sobre diseño e implementación de iniciativas de CSSyT relacionadas con cuestiones del interés de los pueblos indígenas y la incorporación de actores e instituciones representativas de los pueblos indígenas en los procesos de preparación o adecuación de estos Marcos.

Para finalizar este epígrafe, es oportuno poner en relación el compromiso y grado de cumplimiento de la hoja de ruta propuesta por la Agenda 2030 en relación con la CT con el contexto actual, en particular

con el panorama político electoral de la región. Es importante tener en cuenta que, entre 2021 y 2024, tendrá lugar un intenso ciclo electoral “en el que todos los países, salvo Bolivia y Cuba, renovarán o reelegirán presidentes, en un contexto de elevada polarización y fragmentación política, incertidumbre económica y una pesada herencia social producto de la crisis económica generada por la pandemia” (RIE, 2021,<sup>33</sup> citado en Cánepa, 2022).

A juicio de este autor, “el intenso movimiento político que cada país experimentará tendrá a su vez un impacto en la institucionalidad interna y por supuesto en la institucionalidad implicada en la cooperación al desarrollo. Aun así, parece haber cierto consenso a nivel regional en materia de consecución de la Agenda 2030, agenda que lograr agregar intereses e impulsar la cooperación con otras regiones. En ese sentido, el impulso al multilateralismo, la interdependencia y la cooperación es condición necesaria para promover y fortalecer la Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular” (Cánepa, 2022, p. 3).

33 Malamud, C. y Núñez, R. Una América Latina fragmentada y polarizada afronta un intenso ciclo electoral (2021-2024). <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/una-america-latina-fragmentada-y-polarizada-afronta-un-intenso-ciclo-electoral-2021-2024/>

## 2.2. Articulación de nuevos espacios de diálogo político

Existe un amplio consenso sobre el potencial de la Cooperación Triangular para crear “espacios de diálogo para compartir las responsabilidades de desarrollo y alcanzar soluciones innovadoras conjuntas”. Así parece confirmarlo el hecho de que el sector de gobierno y sociedad civil es al que se dedican más acciones de CT (entre el 24 y el 30%, según la fuente que se consulte) y que en un 66% de los proyectos en todo el mundo, según los datos de la GPI, el socio proveedor es un Gobierno (RIE, 2022).

No obstante, se percibe también una brecha entre teoría y práctica y, como señala el RIE: “la experiencia acumulada hasta la fecha lo hace más identificable [ese potencial] en contextos bilaterales que birregionales” (ibid.).

Entre los enfoques más innovadores sobre la Cooperación Triangular que se proponen en las investigaciones llevadas a cabo en el marco del proyecto UE-SEGIB, destaca la del ecosistema de CSSyT-D, que apuesta por entender la CT como uno de los intentos del sistema de cooperación internacional para adaptarse a la complejidad actual y a las tensiones a las que está sometido: “Si las primeras iniciativas de CT eran concebidas como una forma en la que los donantes tradicionales podían socializar y reforzar la CSS emergente por parte de los proveedores del Sur, esta perspectiva ha evolucionado y ahora apunta más allá del reparto de costos, orientándose hacia la generación de diálogo político que incluiría la exploración de transformaciones en el sistema” (Martínez, 2022).

Este autor relaciona la evolución de la CSSyT con la de la CSS y la CD y su potencial para generar nuevos espacios de diálogo político. Tanto la CSS como la CD, señala, tienen en común que “son contestaciones al sistema de cooperación internacional en algunos de sus principales fundamentos” y que ambas “demandan nuevas distribuciones del poder, por lo que ponen más énfasis en la forma de relación que en el contenido de las relaciones. A este respecto, ya aparecen estudios que exploran la evolución de la CSSyT desde una modalidad de cooperación hacia un partenariado habilitador de un espacio político” (ibid.).

En esta misma línea, aunque partiendo de la consideración de la CT como una modalidad, el CAD de la OCDE propone integrarla “de manera más amplia, promoviendo su transversalización y alentando las opciones de incluir componentes triangulares en los esquemas de cooperación bilateral” (ibid.).

Estas disquisiciones teóricas acerca de si la CT es una modalidad o un elemento transversal y transformador del Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo —que tienen mucho que ver con los desafíos de la CT en materia de conceptualización, sistematización de la información y evaluación—, ponen de manifiesto la necesidad de generar nuevos espacios de diálogo político y de cogobierno multiactor y multinivel, necesidad expresada por la Agenda 2030 (ibid.).

En esta misma línea, este informe se hace eco de la evaluación llevada a cabo por la Agencia de Cooperación Alemana de las casi doscientas iniciativas triangulares realizadas entre 2006 y 2019. Dicha evaluación distingue dos dimensiones en las relaciones de CSSyT: político-estratégica y programático-temática que sugieren modificaciones interesantes en los espacios de diálogo político habituales en el ámbito de la cooperación internacional. Aunque circunscrita a la relación entre Estados, esta evaluación señala el potencial de la CSSyT “para renovar la relación política entre países y reforzar el rol de oferentes de los países del Sur”, al tiempo que implica un “desafío para los donantes tradicionales que tienen que ubicarse en un rol diferente al que han jugado habitualmente”.

Por su parte, el informe del RIE también concluye que “la CT presenta una nueva forma de partenariado entre países (Alonso y Santander, 2021), a través de la cual los participantes —en particular los donantes— mantienen o forjan nuevas relaciones de confianza —en lugar de competición— con ciertos países a los que les interesa tener como socios por razones geoestratégicas, sobre todo al evolucionar las relaciones Norte-Sur tradicionales (Piefer, 2014; Alonso *et al.*, 2011). La CT puede contribuir a crear un espacio de diálogo político y negociación en el que las narrativas de los donantes tradicionales se

**Existe un amplio consenso sobre el potencial de la Cooperación Triangular para crear “espacios de diálogo para compartir las responsabilidades de desarrollo y alcanzar soluciones innovadoras conjuntas”**

encuentren y armonicen con las de los países del Sur Global y viceversa (Zoccal, 2021; BMZ, 2022). Además, la CT promueve el compartir las responsabilidades de desarrollo con países del Sur (Zoccal, 2020a) y fomenta la cooperación regional (Alonso *et al.*, 2011)”.

Volviendo a la evaluación de la cooperación alemana, esta señala otro gran desafío en el tipo de relación político-estratégica que propone la CSS (y que, se sobreentiende, sería extensible a la CT o la CSSyT): que “incluye objetivos que remiten a áreas políticas distintas de las de cooperación que también configuran el panorama internacional, lo cual constituye un incentivo para superar la excesiva compartimentalización de las políticas públicas, una constante en la organización de los gobiernos”, además de una convergencia clara con el mandato de intersectorialidad y transversalidad emanado de la Agenda 2030 (Martínez, 2022). Todo ello sugiere una influencia potencial de la CSSyT en la habilitación de nuevos espacios de diálogo político sobre el desarrollo en los países, no solo en la acción exterior de los Gobiernos, sino en su organización interna y su articulación con distintos niveles de Gobierno.

En similares términos se expresa el informe regional para América Latina y el Caribe de 2016 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), publicado poco después de ser aprobada la Agenda 2030. El PNUD, se hace eco de la necesidad de una nueva gobernanza y, “centrando parte de su análisis en la problemática de las desigualdades que atraviesa y, en cierto modo, caracteriza el panorama de la región, advierte que la expresión de las desigualdades en ALC requiere algo más que adoptar el ODS 10 y las metas que lo concretan. Apela a una nueva arquitectura de políticas claramente orientadas a lo multidimensional y por lo tanto refuerza el trabajo intersectorial de las mismas, al tiempo que subraya la necesidad de generar respuestas entre los diferentes niveles de gobierno” (Ibid.):

**“Los problemas multidimensionales requieren de soluciones multidimensionales. Es preciso desarrollar una nueva arquitectura de políticas que vaya más allá de la focalización sectorial, que articule estrategias territoriales –entre diferentes niveles de gobierno–, que construya políticas que abarquen las distintas etapas del ciclo de vida de las personas y que fomenten una mayor participación ciudadana” (PNUD 2016, 132 y ss., citado por Martínez, 2022, p. 25).**

***La Cooperación Triangular se concibe como una de las innovaciones aportadas al Sistema de Cooperación Internacional al Desarrollo para poder dar respuesta a los nuevos retos y oportunidades en América Latina y el Caribe***

### **Diálogo político birregional UE-ALC**

En el marco del proyecto UE-SEGIB, la Cooperación Triangular se concibe como una de las innovaciones aportadas al Sistema de Cooperación Internacional al Desarrollo para poder dar respuesta a los nuevos retos y oportunidades en América Latina y el Caribe y, en particular, para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. Esta aportación parte del diálogo sobre CT que mantienen desde hace años la Unión Europea y sus Estados miembros y ALC.

De ese fecundo diálogo dan cuenta las distintas publicaciones realizadas como parte de la primera fase del proyecto UE-SEGIB. Así, el informe *La Cooperación Sur-Sur y Triangular y la Agenda de Desarrollo Sostenible en Iberoamérica: Nudos críticos y horizontes en la respuesta a la COVID-19*, incluye en sus páginas un compendio de los “documentos sobre Cooperación Triangular emanados del espacio euro latinoamericano” desde 2009 hasta 2020, recopilación que ilustra el interés de la Comisión Europea por establecer un diálogo con Iberoamérica “en temas de fortalecimiento de la CT” (Malacalza, 2022, p. 32-33).

Este interés surge de la concepción de la CT como “una modalidad de cooperación que puede contribuir a trazar puentes entre la UE e Iberoamérica, ya sea abriendo espacios para alianzas plurales, inclusivas y equilibradas, o habilitando un debate sobre la necesaria transformación del sistema de cooperación al desarrollo hacia uno más horizontal, inclusivo y solidario” (Ibid.).

En opinión de su autor, “el puente entre la agenda de la eficacia y la CT” ha sido “uno de los principales factores impulsores del espacio de diálogo euro-latinoamericano en materia de cooperación

al desarrollo” (ibid.). En todo caso, más allá de consideraciones técnicas o puramente metodológicas sobre la CT, parece que la voluntad política de todos los actores implicados será la que determine si esta modalidad puede actuar como una herramienta innovadora, capaz de abrir espacio a redes horizontales, multisectoriales y multinivel o, si por el contrario, reproduce y contribuye a asentar relaciones verticales o asistencialistas (por ejemplo, si el primer oferente actúa como mero subcontratado del segundo oferente y priman los intereses de este último).

Asimismo, es oportuno recordar que en este diálogo birregional también han participado a nivel bilateral varios países europeos. En el informe se citan expresamente los casos de Alemania, España, Francia, Holanda, Suecia, Italia y Luxemburgo (a los que habría que sumar Noruega, como país extracomunitario, como uno de los más activos en materia de CT).

El estudio realizado por el RIE confirma que, entre los representantes de la cooperación de la Unión Europea y los Estados miembros, se identifica claramente que una de las fortalezas de la CT “es su capacidad para crear nuevos partenariados entre actores, lo que, potencialmente, puede llevar a un diálogo político reforzado entre los donantes tradicionales y otros socios de la cooperación”, en particular en relación con la región de América Latina y el Caribe (RIE, 2022).

La razón de este potencial, según concluye el estudio, es que el hecho de que la CT sea percibida por buena parte de los socios del Sur “como una extensión natural de la CSS, siendo esta una modalidad de cooperación que sienten como propia y alineada con la naturaleza de su inserción exterior”, facilita “que se embarquen en un diálogo político más profundo que con otras modalidades de cooperación, que perciben como más ajenas” (ibid.).

De acuerdo con la encuesta realizada a los donantes de la UE, las ventajas del potencial de diálogo político que ofrece la CT serían:

- Permitir a la UE entrar en la conversación del Sur Global.
  - La CT puede ser uno de los pocos o el único canal de comunicación de la UE y/o algunos de sus EM con determinados países.
  - El diálogo político simultáneo en diversos ámbitos facilita una mayor coherencia de políticas para el desarrollo.
- La CT tiene la capacidad de sortear las rigideces del diálogo entre bloques institucionalmente predefinidos, facilitando una especie de geometría variable en la CT, en la que distintos bloques pueden configurarse para distintas iniciativas de CT (ibid.).

Aunque a priori las personas encuestadas en el marco de este estudio “identifican más claramente el potencial de la CT para el diálogo bilateral” (entre un donante de la UE y cualquiera de los socios, ya sea primer oferente o receptor); aunque también se considera posible “alguna forma de diálogo birregional”, en la práctica existe aún poca experiencia de este tipo de iniciativas multilaterales en la modalidad de CT; otras dificultades para establecer diálogo a nivel birregional en las acciones de CT podrían tener que ver con “las dificultades en el diálogo entre países fronterizos en algunas sub-regiones latinoamericanas o, según otro experto, con las limitaciones del diálogo entre bloques” (ibid.).

En cuanto a las áreas de política pública en las que se percibe que la CT puede propiciar o reforzar el diálogo político, destaca en primer lugar el ámbito social, seguido del medioambiental y el político. Significativamente, las autoras del estudio observan “una diferencia reseñable con el diálogo en materia de políticas económicas”, lo que podría estar más relacionado “con la especialización sectorial de la CT que con una suerte de limitación intrínseca al diálogo en materia de políticas económicas vía esta forma de cooperación internacional para el desarrollo. Y lo cierto es que, por lo general, el diálogo político en el ámbito económico se produce, tanto en ALC como en el conjunto del Sur Global, en el marco de la cooperación financiera y con instituciones financieras internacionales” (ibid.).

**Más allá de consideraciones técnicas o puramente metodológicas sobre la CT, parece que la voluntad política de todos los actores implicados será la que determine si esta modalidad puede actuar como una herramienta innovadora**

3

# Cooperación Triangular UE-ALC:

posibles fuentes  
de innovación  
para el Sistema  
Internacional de  
Cooperación al  
Desarrollo

La Cooperación Triangular aporta o tiene el potencial de aportar tres grandes fuentes de innovación al Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo:

- **Quién:** nuevos actores múltiples y diversos con roles flexibles.
- **Qué:** temáticas y sectores para los que la CT puede ser una modalidad óptima.
- **Cómo:** instrumentos específicos.

La investigación desarrollada en el marco del proyecto UE-SEGIB ha detectado interés en conocer mejor y desarrollar el potencial de la CT entre la UE y sus Estados miembro con ALC para lograr una amplia variedad de objetivos de cooperación diversificando sus prioridades sectoriales, ampliando su alcance —todavía muy limitado— y multiplicando el número de socios y proyectos.

### 3.1. Mapa de actores de la Cooperación Triangular UE-ALC

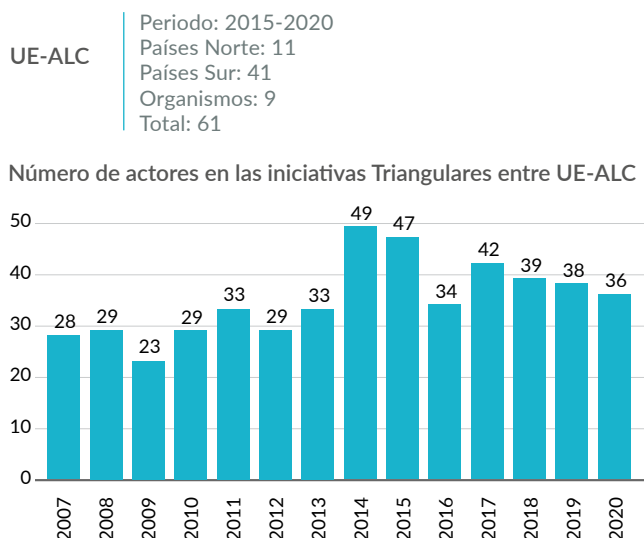
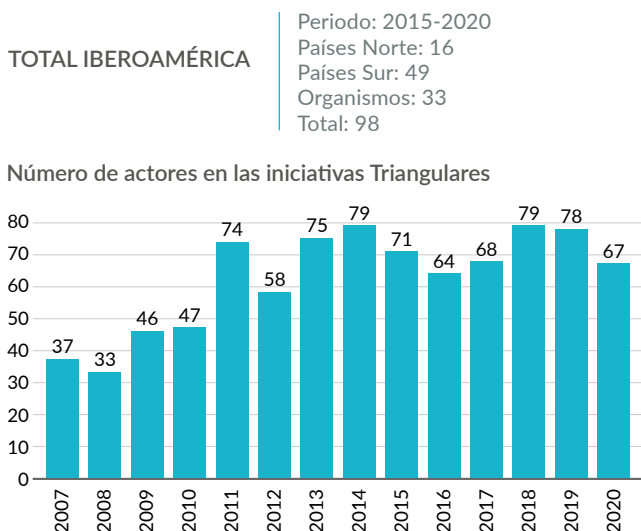
Entre 2015 y 2020 un número elevado de actores, casi 100, desarrollaron iniciativas triangulares en la región iberoamericana. De ellos, casi la mitad, son actores de la UE y sus países miembros. Los actores predominantes son los Estados, particularmente en el caso de la CT UE-ALC, lo que podría obedecer tanto a la inercia de las formas tradicionales de la cooperación como a la falta de información detallada de las acciones emprendidas por gobiernos subnacionales y otros actores considerados hasta hace poco como “menores” del SCI.

**Entre 2015 y 2020 un número elevado de actores, casi 100, desarrollaron iniciativas triangulares en la región iberoamericana. De ellos, casi la mitad, son actores de la UE y sus países miembros**

Durante ese mismo periodo, y según se desprende del análisis de los datos del SIDICSS (Sistema Integrado de Datos de Iberoamérica sobre Cooperación Sur-Sur y Triangular), un total de 170 iniciativas de CT contenían información sobre las instituciones participantes. Los principales actores fueron los Gobiernos nacionales y las agencias de cooperación. A distancia, la sociedad civil, Gobiernos locales y universidades (que son actores importantes en cuanto a la gestión de conocimiento) y, en menor medida, organismos internacionales y sector privado.

#### GRÁFICO 6. Actores participantes en la Cooperación Triangular en Iberoamérica y entre UE/ALC

Participación de un número creciente de actores



Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación.

Hay consenso en torno a la necesidad de avanzar en una medición compartida de la CT entre la UE y ALC para obtener información de actores distintos a los Gobiernos nacionales<sup>34</sup>, superando el *estadocentrismo* y aprovechando las sinergias tanto de los múltiples niveles de gobierno como de otro tipo de actores sociales. Esto permitiría una contabilización homogénea de los temas o sectores. En cualquier caso, las investigaciones realizadas coinciden en

que hay margen para ampliar la tipología y número de actores, atendiendo de esta forma al espíritu y la letra expresada en la Agenda 2030, concretamente en al ODS 17: Alianzas para lograr los Objetivos.<sup>35</sup> Entre los organismos internacionales que participan en la CT en Iberoamérica, el documento *Análisis y caracterización cuantitativa y cualitativa de la operativa (institucionalidad e instrumentos) de la Cooperación Triangular*, destaca los siguientes:

TABLA 10: Organismos internacionales que participan en la Cooperación Triangular en Iberoamérica

Organismos internacionales de Naciones Unidas	Otros organismos internacionales
■ Banco Mundial	■ Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
■ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)	■ Organización de Estados Iberoamericanos (OEA)
■ Organización Internacional del Trabajo (OIT)	■ Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)
■ Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)	■ Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA)
■ Organización Panamericana de la Salud (OPS)	■ Fondo Monetario Internacional (FMI)
■ Programa Mundial de Alimentos (PMA)	■ Unión Europea
■ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	■ Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)
■ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUMA)	■ Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)
■ Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)	■ Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT)
■ Fondo de las Naciones para la Infancia (UNICEF)	■ Mercado Común del Sur (Mercosur)
■ Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)	
■ Organización Internacional para las Migraciones (OIM)	

Fuente: *Análisis y caracterización cuantitativa y cualitativa de la operativa (institucionalidad e instrumentos) de la Cooperación Triangular* (Ortiz de Taranco, 2022, p. 6).

34 Dado que hasta ahora son los Gobiernos nacionales los encargados de registrar y facilitar los datos de los actores de la CT y que el registro de actores distintos a los propios Gobiernos nacionales es optativo, hay actores de los que no consta información (Gobiernos subnacionales, organismos internacionales, ONGs, etc.). La existencia de actores invisibilizados hace imposible trazar un mapa real, completo de participantes en la CT. Visibilizarlos en el propio concepto y en el registro es pues una tarea pendiente.

35 El Objetivo de Desarrollo Sostenible 17 propone expresamente "Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible" en los siguientes términos:

"Es preciso que los diferentes sectores y agentes colaboren de manera integrada poniendo en común recursos financieros, conocimientos y experiencia. En nuestra nueva era del desarrollo, con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible entrelazados y 169 metas conexas como un plan para lograr el futuro sostenible que queremos, las alianzas intersectoriales e innovadoras de múltiples partes interesadas desempeñarán una función crucial a la hora de llevarnos adonde necesitamos para el año 2030. [...] El Objetivo 17 también trata de fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, públicoprivada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas".

Fuente: <https://sdgs.un.org/es/goals/goal17>



Lesly Derksen, Unsplash

Como se ha descrito en el capítulo 1, el contexto actual está marcado por la intersección de problemas sumamente graves: cambio climático, desigualdad y concentración de la riqueza y poder, migraciones masivas, financiarización de la economía, falta de mecanismos eficaces contra la evasión y la elusión fiscal, desbordamiento de los ciclos naturales y los ecosistemas, pandemias, auge del autoritarismo, etc.

Frente a la naturaleza transnacional e interdependiente de esos problemas, nos encontramos ante la paradoja de un sistema multilateral debilitado, que “no ha logrado consolidar soluciones basadas en los fundamentos y las prácticas habituales del sistema de cooperación internacional” y amenazado, además, por “algunos excesos nacionalistas que persiguen cuestionar su validez” (Martínez, 2022).

Existe consenso en que, para reforzar el multilateralismo y la cooperación internacional de forma que puedan responder adecuadamente a la crisis sistémica, es necesario promover nuevos modelos de relación en línea con los principios de la Cooperación Triangular: múltiples alianzas, lógicas horizontales de asociación, etc. La CT sería, por tanto, una oportunidad de integrar a nuevos actores que no formaban parte de la cooperación tradicional y del esquema donante-receptor que ha caracterizado la gestión de la AOD durante décadas.

“La aparición de nuevos actores en el sistema, particularmente los llamados ‘nuevos donantes’ —grandes países emergentes, filantropía de los gigantes del sector privado, redes transnacionales de organizaciones de la sociedad civil y un renovado dinamismo de gobiernos subnacionales— no encuentran su lugar en un sistema aún demasiado rígidamente anclado en la concepción de la AOD sobre la que se fundó y desplegó durante décadas” (ibid.).

Para aumentar el número y la diversidad de actores que participan en la Cooperación Triangular más allá de las categorías identificadas hasta ahora por el Sistema Integrado de Datos de Iberoamérica sobre Cooperación Sur-Sur y Triangular (SIDICSS)<sup>34</sup>, las investigaciones enmarcadas en este proyecto sugieren algunos actores, en particular —aunque no solo— gobiernos subnacionales, en particular ciudades medianas y grandes (Martínez, 2022) y pueblos indígenas (Zúñiga, 2022), como se detalla en la Tabla 11.

36 Gobiernos nacionales, agencias de cooperación, sociedad civil, Gobiernos locales, universidades, organismos internacionales y sector privado.

En el caso de los pueblos indígenas, el estudio realizado sobre la CSSyT en relación con ellos señala que desde la década de 1980 “han sido muy dinámicos en la creación de amplias redes y coaliciones para actuar de manera conjunta e incrementar su capacidad de incidencia en las esferas nacional e internacional”. La multiplicidad de organizaciones nacionales, regionales,

subregionales y redes temáticas han tejido, además, “una densa de red de relaciones de cooperación con organizaciones internacionales de diverso tipo, e incidiendo en temas que forman parte de la agenda global como el cambio climático, la Cuenca Amazónica o la crisis sanitaria desencadenada por la pandemia de la COVID-19 y sus consecuencias” (Zúñiga, 2022).

TABLA 11: Propuesta de nuevos actores de la Cooperación Triangular UE-ALC

	<p><b>Gobiernos subnacionales</b></p>	<p>Esta categoría implica los distintos niveles de Gobierno entre el Estado y el municipio y locales, en particular las ciudades medianas y grandes, por el peso de la urbanización en las dinámicas globales en términos demográficos, ecológicos, económicos, sociales y políticos.</p>
	<p><b>Redes de actores locales</b></p>	<p>P.e. FLACMA o la Asociación holandesa de municipios que trabajan en cooperación).</p>
	<p><b>Pueblos indígenas</b></p>	<p>Pueblos, comunidades y poblaciones indígenas deben ser reconocidos como actores en las iniciativas de CSSyT para pueblos indígenas; con pueblos indígenas; de interés general e impacto indígena, y con afectación indígena, con la representación que corresponda en cada caso.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Organismos internacionales (FILAC).</li> <li>■ Organizaciones indígenas supranacionales, regionales y/o subregionales de ALC: Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), Consejo Indígena de Centroamérica (CICA), Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI).</li> <li>■ Organizaciones específicas de mujeres indígenas: Enlace Continental de Mujeres Indígenas (ECMIA), Red Mujeres Indígenas Sobre Biodiversidad de América Latina y el Caribe (RMIB-LAC).</li> <li>■ Organizaciones específicas de jóvenes indígenas: Red de Jóvenes Indígenas de América Latina; Caucus Global de Jóvenes Indígenas (GIYC).</li> <li>■ Otras plataformas de articulación e incidencia: Grupo Principal de Pueblos Indígenas, Foro Indígena de Abya Yala.</li> </ul>
	<p><b>Redes temáticas transnacionales</b></p>	<p>P.e. el Fondo Global para el Medio Ambiente.</p>
	<p><b>Redes transnacionales de organizaciones sociales/de la sociedad civil</b></p>	<p>Con el fin de incorporar su visión sobre las problemáticas transnacionales, las interdependencias existentes y las responsabilidades compartidas.</p>
	<p><b>Organizaciones de voluntariado</b></p>	

	<p><b>Bancos de desarrollo</b> P.e. El Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), que ha sido el banco líder en financiamiento en la pandemia, y el Banco Islámico de Desarrollo, que financia un estudio sobre CT, más allá de la realidad birregional.</p>
	<p><b>Organizaciones filantrópicas</b> El caso de Perú, el país del mundo que más fondos recibe de este tipo de organizaciones, ejemplifica la importancia de estos actores.</p>
	<p><b>Sindicatos y movimientos sociales</b> P.e. El Movimiento de los Sin Tierra de Brasil desarrolla proyectos de cooperación en África.</p>
	<p><b>Organizaciones sectoriales de la sociedad civil</b> P.e. representantes de la población LGTBI, de adultos mayores y otros colectivos afectados por diversas desigualdades.</p>
	<p><b>Academia</b> Universidades, centros de investigación, etc.</p>
	<p><b>Empresas privadas</b> Actores involucrados en las dinámicas de producción y consumo directamente relacionadas con el modelo de desarrollo.</p>

### 3.2. La Cooperación Triangular como enfoque diferencial de temáticas/ sectores interconectados

Según los datos de la Secretaría General Iberoamericana de los proyectos de Cooperación Triangular registrados en el conjunto de Iberoamérica entre 2007 y 2020 —aunque con ciertas variaciones según los años—, los principales sectores fueron el sector agropecuario y el medio ambiente. Otros temas destacados fueron el fortalecimiento de instituciones y políticas públicas, “otros servicios y políticas sociales” y el desarrollo legal, judicial y de Derechos Humanos (este último es el que menos proyectos acumula a lo largo de todo el periodo).

En lo que respecta a la CT entre la UE y América Latina y Caribe, los sectores objeto de proyectos fueron:

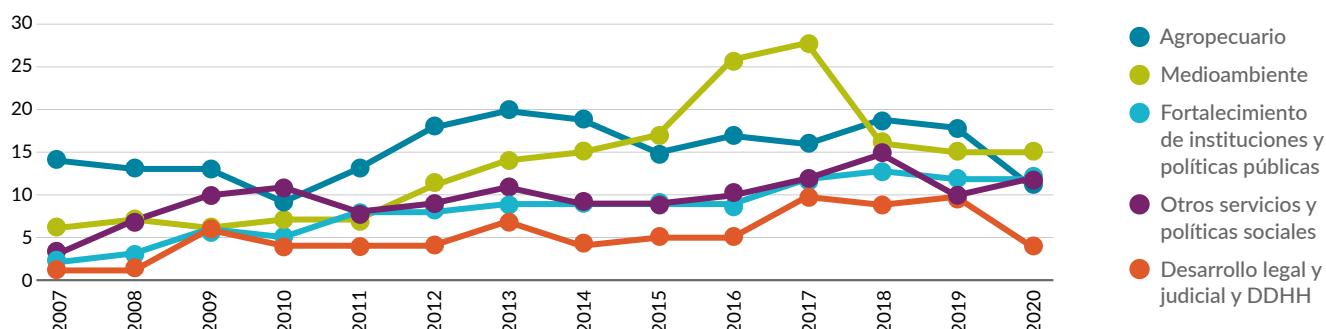
medio ambiente, fortalecimiento de instituciones y políticas públicas, agropecuario, otros servicios y políticas sociales y energía (esta última no aparece como tema destacado en el total de Iberoamérica).

*De los proyectos de CT registrados en el conjunto de Iberoamérica entre 2007 y 2020 —aunque con ciertas variaciones según los años—, los principales sectores fueron el agropecuario y el medio ambiente*

## GRÁFICO 7. Temáticas de la CT en Iberoamérica y específicamente entre UE/ALC

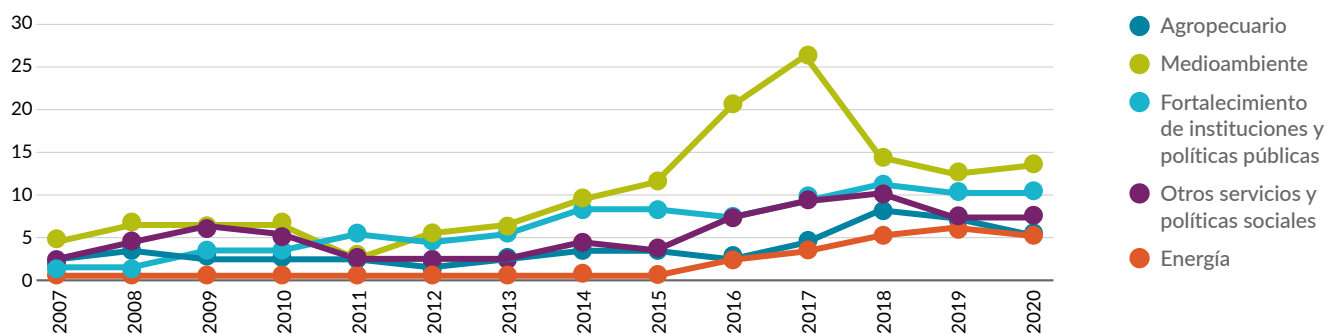
### TOTAL IBEROAMÉRICA

Evolución 5 principales sectores en proyectos Triangulares\*. 2007-2020



### UE-ALC

Evolución 5 principales sectores en proyectos Triangulares UE-ALC\*. 2007-2020



\*Se tomaron los 5 primeros sectores del año 2019 para mostrar la evolución

Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación.

Se aprecia como tendencia reseñable el cambio experimentado en la prioridad sectorial: “de temas promovidos por los donantes del Norte” se pasa a “una agenda más afín a la CSS bilateral”. Esto explica que, del protagonismo de las instituciones y las políticas públicas entre 2007 y 2008, se pase a un número más destacado de acciones sobre medio ambiente (especialmente sobre asistencia en emergencias, gestión de desastres y sistemas de evaluación y monitoreo de riesgos), sector agropecuario y otras políticas sociales y de salud a partir de 2012 (Malacalza, 2022).

El protagonismo del medio ambiente revela una percepción, más acusada en la CT que en otras formas de cooperación como la CSS, de que estamos ante un problema compartido. Siguiendo esta misma lógica, será interesante analizar la sistematización de la información de los próximos años, tras la pandemia, para comprobar si la salud se convierte

en un tema atractivo para la CT como asunto de trascendencia planetaria y que pone de manifiesto las interdependencias.

El estudio realizado por el RIE parte del repositorio de proyectos de CT de la OCDE para identificar los sectores objeto de iniciativas de CT por parte de la UE y sus Estados miembros. Las autoras concluyen que los países más activos en CT no se centran prioritariamente en unos sectores determinados (Tabla 12).

El sector más favorecido en las acciones triangulares es el de gobernanza y sociedad civil, que agrupa la mayor parte de los proyectos triangulares de Países Bajos, Portugal, Suecia, Alemania, Austria y España. Otros sectores destacados son agricultura y seguridad alimentaria; infraestructura social y servicios y protección del medio ambiente; energía; educación, y apoyo al tejido productivo (RIE, 2022).

TABLA 12: Principales sectores de la Cooperación Triangular por países según el repositorio de Cooperación Triangular de la OCDE

	Gobernanza y sociedad civil	Medio ambiente	Agricultura y seguridad alimentaria	Infraestructura social y servicios	Energía	Educación	Apoyo al tejido productivo	Salud	Gestión de riesgos de desastres	Silvicultura	Pesca
Alemania	■	■		■			■				
Austria	■	■			■					■	
Bélgica	■			■			■				
CE	■		■	■			■		■		
España	■	■	■			■		■			
Hungría		■	■				■				
Italia	■	■	■	■	■	■		■			
Luxemburgo*								■			
P. Bajos	■		■		■			■		■	
Portugal	■		■	■							■
Suecia	■			■		■			■		

Fuente: RIE (2022) a partir de datos de la OCDE. \* Los datos de CT de Luxemburgo están incompletos en el repositorio de la OCDE.

De esta distribución las autoras del estudio deducen dos visiones distintas de la CT como herramienta. Mientras que, en algunos casos, parece estar significativamente asociada a uno o algunos sectores (Portugal, Suecia, Austria, Bélgica y Hungría concentran sus experiencias triangulares en no más de dos o tres áreas temáticas), en otros casos se percibe como una modalidad en términos más amplios y no necesariamente destinada a un número reducido de sectores. Italia y España son los donantes de la muestra que abarcan un abanico mayor de áreas temáticas en su acción triangular (ibid.).

A partir de la realidad de la CT hasta el momento en cuanto a su enfoque sectorial, las investigaciones llevadas a cabo como parte del proyecto UE-SEGIB ponen de manifiesto la necesidad de avanzar en varios sectores clave:

El informe *La Cooperación Sur-Sur y Triangular y la Agenda de Desarrollo Sostenible en Iberoamérica: Nudos críticos y horizontes en la respuesta a la COVID-19* propone una agenda temática integrada en una serie de "mecanismos innovadores, multiplicadores de efectos y amplificadores de agendas transversales

en cumplimiento de los ODS” (Malacalza, 2022), concebidos como una forma de adaptar la CSSyT a la transición entre agendas del desarrollo.

Aunque se hará referencia a los mecanismos innovadores identificados en el informe en el capítulo 4 dedicado a las Recomendaciones, que hacen referencia tanto a los sectores sobre los que se interviene como a las modalidades de intervención, a continuación se enumeran específicamente las temáticas contempladas en estos mecanismos innovadores de CSSyT para la consecución de los ODS en el nuevo contexto generado por la COVID-19 y la crisis global en Iberoamérica:

- **Ciencia y tecnología, digitalización y provisión de bienes públicos globales digitales.** Las acciones de CT en este ámbito deberían permitir el fortalecimiento de las capacidades de la región para su aplicación en sectores clave para la consecución de los objetivos de desarrollo: salud, educación, sector productivo, etc. En el Taller interno celebrado a comienzos de 2022 como parte de las actuaciones de diálogo y análisis del proyecto UE-SEGIB, se citó concretamente la necesidad de abordar proyectos de CT sobre las llamadas tecnologías “de propósitos generales”: biotecnología, nanotecnología y las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs), que marcan la diferencia por su efecto multiplicador. Estas temáticas implican agendas (ya que se comparte conocimiento sofisticado y poco accesible) y actores diferentes (científicos/as, emprendedores, etc.) con una lógica de negociación distinta.

**El informe *Apuntes para un ecosistema iberoamericano de Cooperación Sur-Sur y Triangular Descentralizada*, propone a lo largo de sus páginas la construcción de un ecosistema que exige desarrollo de capacidades**

La transformación digital, construida en torno al concepto de “innovación social abierta” se entiende como “un proceso compatible con los principios de la CT, pues aporta la cocreación de soluciones alternativas y habilita el compromiso de múltiples actores (ODS 17)” (Malacalza, 2022.).

Abordar este tipo de cuestiones en las acciones de CT puede contribuir no solo a reducir la brecha digital y garantizar el acceso a servicios básicos (sociales, sanitarios, educativos, etc.), sino también impulsar otros objetivos esenciales, como son el desarrollo económico y la sostenibilidad ambiental (ibid.).

Además, la CT puede contribuir a sensibilizar, mediante el diálogo “minilateral o multilateral” sobre el papel de los bienes públicos digitales globales para afrontar los retos de la globalización; entre ellos se citan la digitalización y el desarrollo de una infraestructura de conectividad, dos bienes que se consideran fundamentales para reducir las desigualdades en Iberoamérica, contribuir a la recuperación de la COVID-19 y para impulsar “un nuevo contrato social que potencie una gobernanza de múltiples niveles, actores y sectores (ODS 17)” (ibid.).

- **Fortalecimiento de la perspectiva de género.** La CT puede contribuir a la transversalización del género en todas las políticas. El autor se apoya en la descripción del Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE) de lo que esto supone: la “(re) organización, mejora, desarrollo y evaluación de los procesos de políticas, de modo que la perspectiva de igualdad de género sea incorporada en todas las políticas, en todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la formulación de políticas” (EIGE, 2012, citado en ibid. p. 53).
- **Territorialización de la Agenda 2030.** Esta materia se desarrolla con más amplitud a continuación, comprendida en el ítem “Gobernanza multinivel” desarrollado en otro de los informes realizados en el marco del proyecto UE-SEGIB.

El informe *Apuntes para un ecosistema iberoamericano de Cooperación Sur-Sur y Triangular Descentralizada*, propone a lo largo de sus páginas la construcción de un ecosistema que exige desarrollo de capacidades para que la horizontalidad, entendida como principio o aspiración teórica, llegue a plasmarse en una serie de dinámicas y procesos de diálogo político adaptadas a la realidad de los distintos actores y territorios involucrados. A continuación, se describe bajo el epígrafe genérico “Gobernanza multinivel”.

■ **Gobernanza multinivel:** desarrollar espacios de gobernanza multinivel debe ser objeto, contenido de la Cooperación Triangular, ya que se trata de un tipo de gobernanza todavía por construir, distinta a lo que se conoce por multilateralismo o procesos de descentralización. Implica corresponsabilidad y cogobierno y exige coordinación competencial, pero sobre todo visiones y programas políticos compartidos, que pongan el foco en los problemas compartidos (incumbencias) en lugar de en las competencias. Ello requiere de coordinación competencial, pero sobre todo visiones y programas políticos compartidos. Conseguir políticas públicas y que la cooperación fortalezca institucionalmente los espacios de gobernanza multinivel es contenido de la cooperación, no es medio de implementación.<sup>37</sup> Ese contenido de la cooperación se articularía en torno a los cuatro principios o valores convergentes que el autor señala como elementos clave para el ecosistema iberoamericano de CSSyT-D:

- **Horizontalidad** en la relación entre los actores del ecosistema y entre otros participantes en las acciones de cooperación que basen su actuación en otros principios, entendida como una dinámica procesual.
- **Traducción en políticas públicas** para dar respuesta a “las necesidades de fortalecimiento de las capacidades de las administraciones públicas para emprender y consolidar las garantías y obligaciones de satisfacer las demandas y resolver vulnerabilidades de la ciudadanía” (Martínez, 2022, p. 51).
- **Enfoque territorial y regional**, entendido como una “apertura a la pluralidad de diagnósticos, prioridades y visiones respecto de las soluciones que se desean implementar y a las que se pretende que contribuyan las relaciones de cooperación” (ibid. página 51). En el Taller ya mencionado, el autor se refería también a esta dimensión como “mirada bioterritorial” de múltiples actores con

37 Reflexiones compartidas por Pablo José Martínez Osés, autor del informe sobre el ecosistema de CSSyT-D en el Taller interno celebrado el 10 de marzo de 2022 como parte de las actuaciones previstas en el proyecto UE-SEGIB. En este mismo sentido se pronuncia Diego Cánepa, autor de otro de los informes del proyecto UE-SEGIB, cuando afirma que “la cooperación al desarrollo en general, y la cooperación sur-sur y triangular en particular requiere capacidades técnicas y políticas para generación de ciertos consensos regionales en el ámbito multilateral, a la vez que capacidades técnicas sólidas, y sostenidas en el tiempo para instrumentar estas iniciativas e instrumento de cooperación definidos” (Cánepa, 2022, p. 10).

## *La cooperación al desarrollo en general, y la Cooperación Sur-Sur y Triangular en particular requiere capacidades técnicas y políticas para generación de ciertos consensos regionales en el ámbito multilateral*

distintos anclajes en los territorios, todo un caudal de conocimiento que facilitaría la comprensión de cómo se relacionan las dinámicas globales con los fenómenos que desencadenan en los territorios.

Finalmente, como parte de la investigación específica sobre la CSSyT y los pueblos indígenas, el informe detalla la serie de problemáticas que afectan de manera específica a los pueblos indígenas. De ellas se derivan no solo posibles temáticas o sectores óptimos para llevar a cabo acciones de Cooperación Triangular, sino también reenfoque el conjunto de las políticas de cooperación incorporando la perspectiva de los pueblos y comunidades indígenas como actores destacados de la región iberoamericana.

Así, las problemáticas/sectores enunciados como óptimos para llevar a cabo acciones de CT son (Zúñiga, 2022):

- **Pandemia de COVID-19 y gestión de sus impactos** en los pueblos indígenas. Estos impactos han sido tanto negativos (impacto en la salud, en la actividad económica, en la seguridad alimentaria y en la flexibilización de salvaguardas en relación con actividades industriales y extractivas en sus tierras y territorios), como positivos (protocolos de aislamiento y atención basados en prácticas tradicionales, esfuerzos de cooperación para apoyar a comunidades en situación de gran desventaja, como el Fondo de Emergencia para la Amazonía).
- **Medioambiente, emergencia climática y protección de la biodiversidad** para preservar el doble vínculo de los pueblos indígenas con los ecosistemas: su subsistencia depende de la conservación de su hábitat y su modo de vida tradicional está ligado al territorio y su diversidad, tanto en términos económicos como simbólicos y espirituales.

Por tanto, este eje temático fundamental para todo el planeta debe contemplar el impacto especial de la crisis climática sobre los pueblos indígenas, ya que compromete tanto su sustento como su cultura. Se proponen iniciativas de CSS y CT para o con pueblos indígenas promoviendo el intercambio de capacidades, saberes y prácticas en relación con:<sup>38</sup>

- Fortalecimiento de derechos colectivos de los pueblos indígenas sobre la tierra.
- Compensación a las comunidades indígenas y tribales por los servicios ambientales que brindan.
- Facilitación del manejo forestal comunitario.
- Revitalización de las culturas y los conocimientos tradicionales.
- Fortalecimiento de la gobernanza territorial y las organizaciones indígenas y tribales.
- Actividades extractivas, proyectos a gran escala y amenaza sobre tierras y territorios indígenas, así como persecución legal y extrajudicial de líderes y activistas.
- Las mujeres indígenas y la lucha por sus derechos, partiendo de la revisión de las propuestas hechas por las organizaciones indígenas, representantes gubernamentales ante el FILAC y las recomendaciones para el diseño de políticas y la implementación de acciones contenidas en el informe regional Derechos de las mujeres indígenas a 25 años de la declaración de Beijing (FILAC-ORDPI y ONU Mujeres, 2020, citado en Zúñiga, 2022).
- Jóvenes indígenas, muy activos en las esferas locales, nacionales e internacionales mediante la formación de extensas redes de trabajo.
- Conocimientos, saberes y patrimonio cultural de los pueblos indígenas, lo que comprende sus ciencias, tecnologías y culturas, incluidos los recursos humanos y genéticos, las semillas, medicinas, conocimientos sobre las propiedades de la fauna y la flora, tradiciones orales, literaturas, diseños, deportes y juegos tradicionales y artes visuales e interpretativos.
- Reconocimiento, protección y promoción de las lenguas indígenas en:
  - La educación, mediante entornos de aprendizaje inclusivos y equitativos.
  - La justicia y los servicios públicos.
  - En relación con el cambio climático y la biodiversidad.
  - En el ámbito digital, promoviendo el empoderamiento digital, la tecnología lingüística y medios de comunicación indígenas.
  - La salud, la cohesión social y la respuesta humanitaria.
  - Salvaguardia del patrimonio cultural y lingüístico.
  - Oportunidades de empleo en igualdad de condiciones para hablantes de lenguas indígenas.
  - Al servicio de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer.
- Educación, para asegurar la capacidad y adecuación del sistema educativo al objetivo de facilitar la pervivencia y reproducción de las culturas e idiomas indígenas (educación intercultural bilingüe, etc.); capacidad de incidencia de los pueblos indígenas en la educación que reciben; acceso a todos los niveles de la educación formal; educación para prevenir la discriminación y el fomento de la diversidad, y el reconocimiento de los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales de los pueblos indígenas y de sus instituciones.
- Salud: promoción, protección, fomento y reconocimiento de las prácticas e instituciones de medicina indígena y, paralelamente, garantía de acceso a servicios y prestaciones del sistema público de salud.
- Justicia: también aquí se contemplan acciones en una doble dimensión, por un lado para el reconocimiento, revitalización y aplicación del derecho consuetudinario y las formas propias de administración de justicia, junto con el reconocimiento de la jurisdicción indígena en ciertas materias; por otro, para garantizar el acceso a la justicia y la administración de justicia con pertinencia, oportunidad y eficacia, con medidas de protección de los derechos humanos, en particular entre los/ las defensores/as indígenas de derechos humanos y del medio ambiente.

<sup>38</sup> Estas iniciativas parten de las medidas, inversiones y políticas que propone el Informe conjunto de la FAO y el FILAC *Los pueblos indígenas y tribales y la gobernanza de los bosques. Una oportunidad para la acción climática en América Latina y el Caribe*. Citado en Zúñiga, 2022, página 62.

### 3.3. Institucionalidad e instrumentos específicos de la Cooperación Triangular

El análisis de las experiencias de CSS y Cooperación Triangular en el ámbito de la relación birregional UE-ALC muestra que la construcción de un marco institucional, con instrumentos específicos y reglas de funcionamiento claras, es un aspecto fundamental para promover una cooperación efectiva y habilitar espacios de diálogo fecundos.

El informe *Análisis y caracterización cuantitativa y cualitativa de la operativa (institucionalidad e instrumentos) de la Cooperación Triangular* señala que “la solidez institucional es sumamente importante para la implementación de iniciativas de CT” y asocia el grado de solidez con la existencia y participación de agencias de cooperación, cuya participación en todo el ciclo de implementación “es relevante en tres sentidos: a) por su intervención en todo el ciclo de gestión de las iniciativas para asegurar que se respeten los mecanismos establecidos y los principios rectores de esta modalidad; b) porque cuentan con los equipos técnicos profesionales en cooperación para

dar garantías de lo anterior y, c) porque muchas veces administran presupuestos propios y realizan aportes financieros” (Ortiz de Taranco, 2022, p. 27).

Este documento expone cómo las “particularidades” de la CT (participación de tres o más actores) hacen necesario generar marcos normativos específicos que vayan más allá de lo previsto en los Acuerdos Bilaterales de Cooperación Científica y Técnica, cuyo contenido puede ser muy variado: “en la enorme mayoría de los casos, se trata de documentos con un énfasis político, en donde lo más importante es destacar la voluntad de asociarse para realizar CT. Por otro lado, existen documentos que, además de manifestar la voluntad política, introducen aspectos técnicos que disponen cómo opera la CT o cómo se gestiona” (ibid.).

Los tres grandes tipos de marcos existentes son “Fondos, los Programas y los Memorándums/ Convenios de Cooperación” (ibid.), que están asociados a las iniciativas de CT registradas en el SIDICSS como aparece reflejado en la Tabla 13. Como se puede ver, la mayoría de las iniciativas (61%) se amparan en programas de cooperación. Los fondos y convenios son las otras categorías destacadas.

TABLA 13: Distribución de las iniciativas de CT de Iberoamérica según los marcos normativos

Marcos normativos	Iniciativas
Fondo entre España, Portugal o Andorra y un socio de AL	36
Programa de Cooperación entre España, Portugal o Andorra y un socio de AL	35
Memorándum/Convenio de cooperación entre España, Portugal o Andorra y un socio de AL	74
Fondo entre un socio no iberoamericano (país u organismo internacional) y un socio de AL	50
Programa de cooperación entre un socio no iberoamericano (país u organismo internacional) y un socio de AL	446
Memorándum/Convenio de cooperación entre un socio no iberoamericano (país u organismo internacional) y un socio de AL	122
Fondo entre dos socios de AL	21
Otros (especificar)	173
Programa de cooperación entre dos socios de AL	14
Memorándum/Convenio de cooperación entre dos socios de AL	3
Fondo de un país u organismo internacional	83
Programa de cooperación de un país u organismo internacional	124
No se ampara en ningún marco	87
Se desconoce	87

Fuente: *Análisis y caracterización cuantitativa y cualitativa de la operativa (institucionalidad e instrumentos) de la Cooperación Triangular* (Ortiz de Taranco, 2022, p. 6).

A partir de su dilatada experiencia en el ámbito de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica, la Secretaría General Iberoamericana ha reconocido y apostado por “la construcción conjunta de instrumentos que son políticamente relevantes y técnicamente efectivos para articular regionalmente nuestra cooperación” (SEGIB, 2019).

Así, algunos de los instrumentos que, hasta la fecha, más han contribuido al desarrollo de la CT han sido impulsados desde el marco institucional de la SEGIB. Tal es el caso del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS), el Sistema Integrado de Datos de Iberoamérica sobre CSS y CT (SIDICSS) y la aplicación de la metodología iberoamericana para orientar y visibilizar la potencial alineación de la CSS y CT con los ODS (SEGIB, 2020).

En esta clave deben ser interpretados tanto los informes anuales de CSSyT como el proyecto conjunto SEGIB-Unión Europea del que forman parte estas páginas, como parte del esfuerzo de construcción conjunta de marcos conceptuales, metodologías, sistemas, intercambio de experiencias, etc. para articular un ecosistema de Cooperación Triangular que fortalezca tanto la cohesión regional como la relación birregional UE-ALC, habilitando nuevos espacios de diálogo político.

Como ponen de manifiesto las investigaciones realizadas en el marco del proyecto UE-SEGIB, en el caso de la CT la creación de instrumentos específicos es aún más determinante para articular a

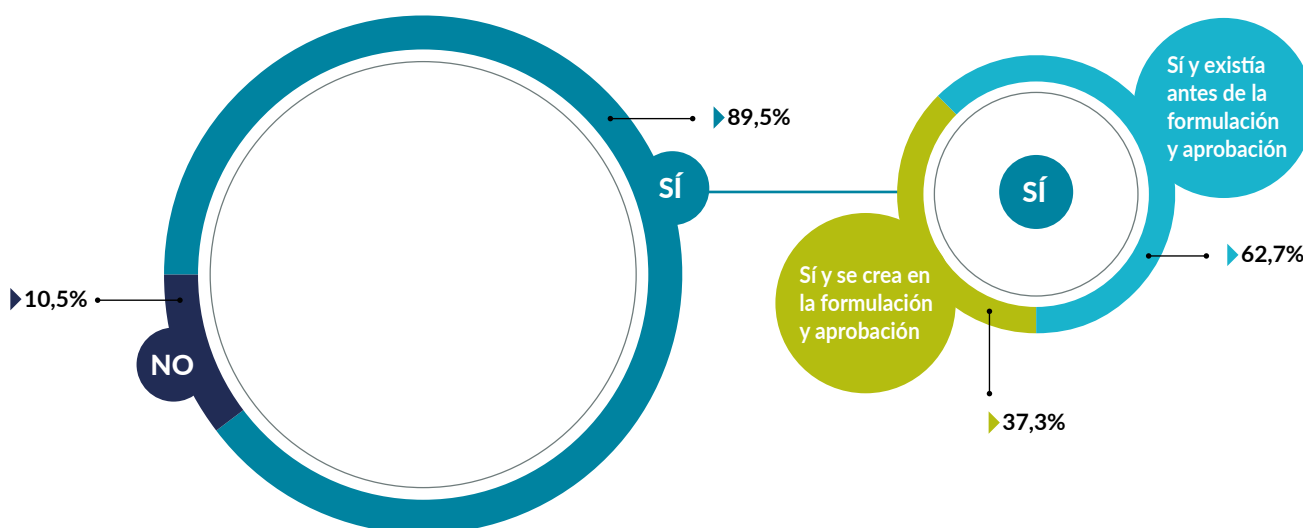
la gran multiplicidad de actores que están llamados a participar y habida cuenta la complejidad e interdependencias que caracterizan los desafíos del desarrollo que las iniciativas triangulares, alineadas con la Agenda 2030, afrontan.

De hecho, la existencia de instrumentos para potenciar iniciativas triangulares es incluso anterior a que se acuñara el término “Cooperación Triangular”. Un ejemplo lo encontramos en 1975, con el Programa de Capacitación en Terceros Países impulsado por la JICA y pensado para la transferencia de prácticas, envío de técnicos y promoción de cursos internacionales. A partir de 2002, esa agenda se canaliza a través de *Partnership Programs* o programas de asociación con países como Argentina, Brasil, Chile y México (Malacalza, 2022).

Alemania y España también han sido pioneros en este tipo de cooperación; Alemania desde la década de 1990 mediante proyectos de cooperación Norte-Sur bilateral con países receptores y España, “a través de acuerdos bilaterales, instrumentos técnicos, fondos mixtos, memorándums de entendimiento y otros instrumentos”. En el caso de la CT española, se destaca como rasgo fundamental el apoyo prestado “a los países de Iberoamérica que inician su proceso gradual de tránsito de actores netamente receptores a oferentes, manteniendo un rol dual (Malacalza, 2022).

La importancia de la existencia previa de algún instrumento o la decisión de crearlo como parte de la iniciativa triangular queda patente en el gráfico 8:

**GRÁFICO 8. Distribución de los proyectos y acciones de Cooperación Triangular, según se ejecutasen bajo mecanismos que regularan la triangulación (en porcentaje). 2016**

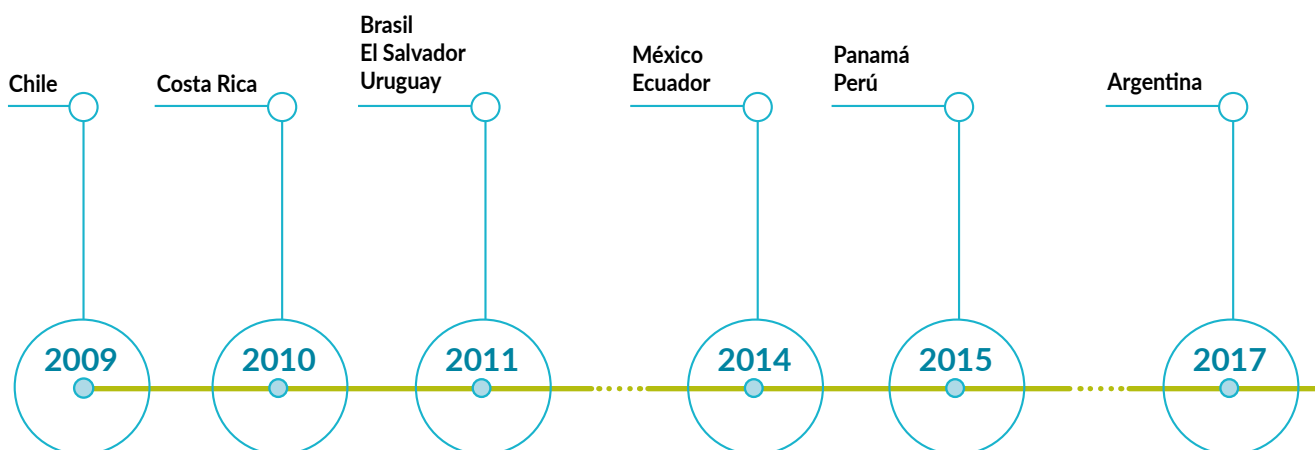


Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación (2018).

La CT iberoamericana, como referente de esta modalidad a nivel mundial, ha empleado un gran abanico de instrumentos: “proyectos de cooperación técnica para probar nuevas ideas, implementar los acuerdos de un MoU<sup>39</sup> o construir una nueva asociación; actividades para hacer uso de la experiencia y los centros de excelencia del Sur a través de formación, seminarios y envío de expertos; concursos abiertos para propuestas de proyectos en fondos mixtos; escalamiento desde la CSS bilateral a la CT hacia otros países, regiones o socios, o integración de iniciativas trilaterales en programas más amplios de cooperación al desarrollo con múltiples actores” (Malacalza, 2022).

Dentro de la dilatada experiencia de Iberoamérica en cuanto a CT, los informes de CSS de la SEGIB proporcionan tres ejemplos que ilustran a la perfección la importancia de generar instrumentos para articular los proyectos triangulares. El ya citado caso de España, que entre 2009 y 2017 puso en marcha diversos instrumentos tales como Memorandos de Entendimiento, Acuerdos de Nueva Generación, Fondos Mixtos y Programas de Cooperación Técnica, etc. en diez países de la región (ver Gráfico 9).<sup>40</sup>

**GRÁFICO 9. Cronología de instrumentos firmados por España junto a otros socios de la región y que contribuyen a la promoción de la Cooperación Triangular**



Fuente: SEGIB a partir de [www.aecid.es](http://www.aecid.es) (2020).

En el marco de la CT de España “los MdE son un instrumento político cuya negociación y aprobación exige que los dos socios donantes consensuen contenidos y trabajen desde el primer momento desde la horizontalidad”. Así pues, además del marco político general, incluyen “aspectos técnicos para cada operación de CT [...] con aspectos procedimentales (mecanismos de identificación, formulación y gestión, procesos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas)”, al tiempo que se explicita el rol de cada uno de los socios en cada fase del proyecto (Ortiz de Taranco, 2022).

En el caso concreto de la CT con Chile y México, estos MdE contemplan la creación de “Fondos Mixtos de CT, con aportes en partes iguales de los socios y la gobernanza de un comité bipartito” (ibid.).

Portugal es otro caso paradigmático de cómo el establecimiento de instrumentos para la cooperación con múltiples socios y temáticas, “diversificando de este modo los actores y las alianzas preestablecidas. Entre estos, cabe destacar aquellos firmados junto a otros países de Iberoamérica, con el objeto de promover la Cooperación Triangular, entendida como

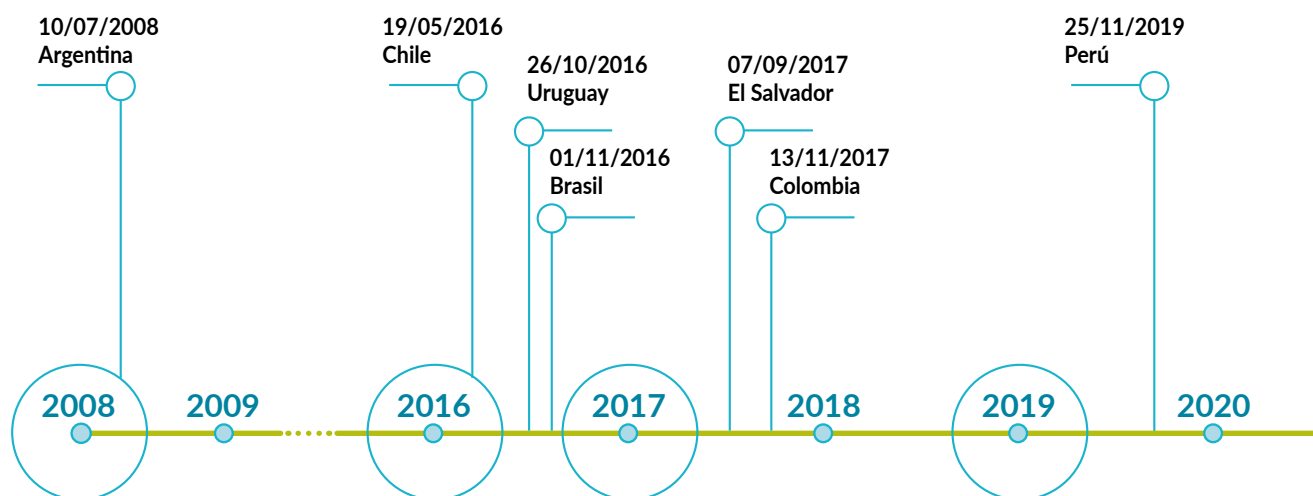
39 Siglas de Memorandum of Understanding o Memorándums de Entendimiento en español, MdE.

40 También se señalan como significativos los instrumentos de CT desplegados por Luxemburgo y Estados Unidos en América Central (Malacalza 2022).

forma de apalancar recursos adicionales, compartir experiencias y valor agregado de diferentes actores en favor del desarrollo". El Gráfico 10 resume el marco institucional que Portugal ha construido a estos

efectos, a partir de la sucesión cronológica de las firmas de los memorandos de entendimiento sobre CT suscritos con distintos países.

**GRÁFICO 10. Cronología de los instrumentos de cooperación en materia de CT suscritos por Portugal y algunos países iberoamericanos**



Fuente: SEGIB a partir de Instituto Camões (2020), reproducido en SEGIB 2021.

Chile constituye uno de los casos más significativos en cuanto al despliegue de distintas modalidades de asociación para la Cooperación Triangular. En 2019, año en el que se registraron 130 iniciativas de CT en Iberoamérica, se identificaron "hasta 103 combinaciones distintas de asociación entre quienes ejercieron como primeros oferentes, segundos oferentes y receptores". Chile fue, precisamente, el

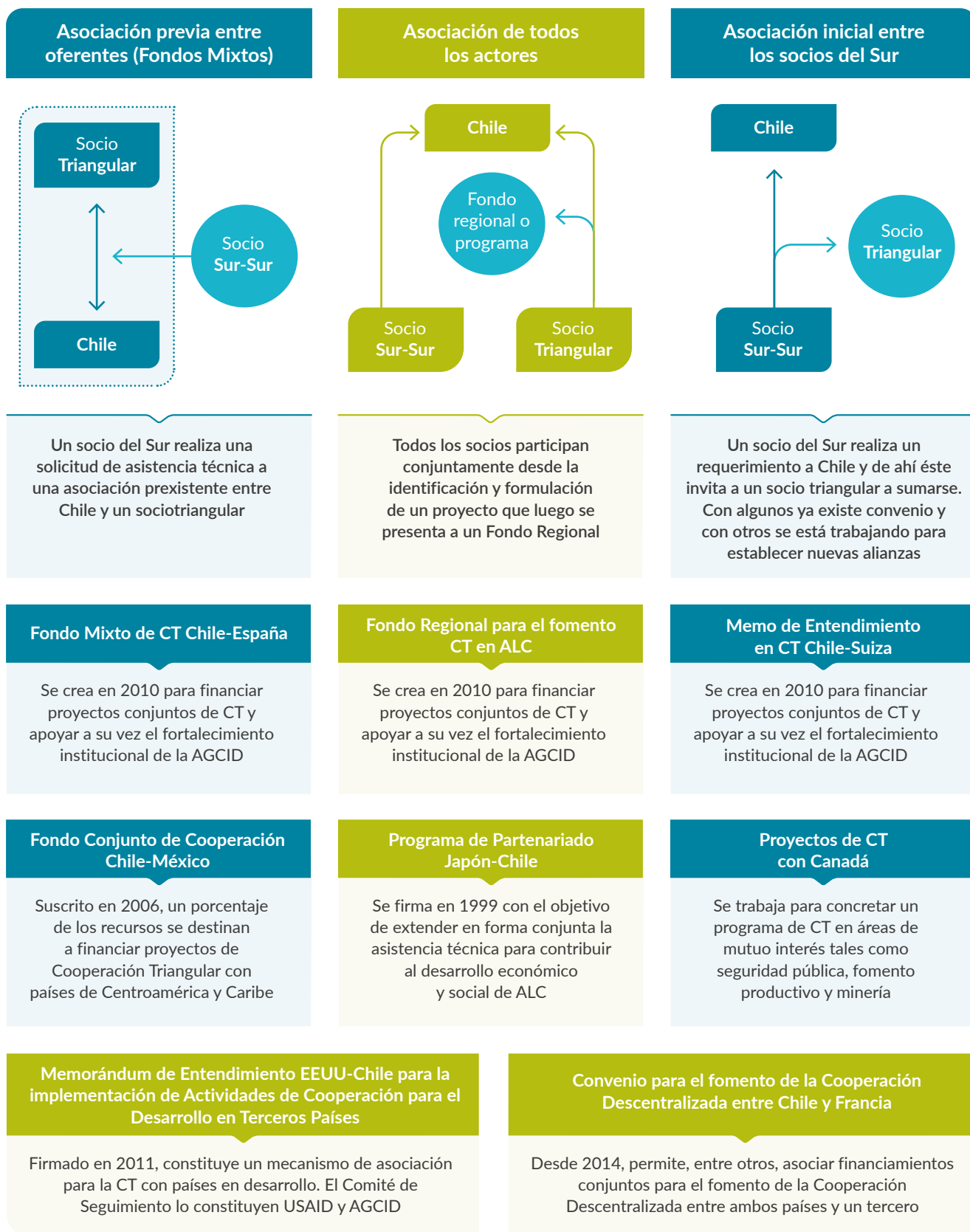
país más activo, con "40 iniciativas que involucran a más de una treintena de actores distintos, incluyendo a casi todos los países iberoamericanos" (SEGIB 2021).

La prevalencia de las alianzas entre países que ejercen como primer y segundo oferente no es fruto de la casualidad, sino de la existencia de marcos o acuerdos de asociación estratégica concebidos precisamente entre los socios implicados para promover el impulso de iniciativas de CT hacia terceros países. Es decir, parten de una institucionalidad previa.

El Gráfico 11 muestra la serie de acuerdos que han permitido a Chile disponer de una "arquitectura institucional para el fomento de la Cooperación Triangular junto a socios estratégicos y hacia terceros países" (SEGIB 2021). Esta arquitectura confirma que estamos ante "un país que entiende la Cooperación Triangular como una herramienta a través de la que "reafirma(r) y profundiza(r) su compromiso con todos sus socios estratégicos" (Estudios Internacionales, 2020, p.163, citado en SEGIB 2021).

**La prevalencia de las alianzas entre países que ejercen como primer y segundo oferente no es fruto de la casualidad, sino de la existencia de marcos o acuerdos de asociación estratégica**

GRÁFICO 11. Mecanismos de Asociación Triangular: el caso de Chile



Fuente: SEGIB a partir de AECID (2015) (SEGIB 2021).

Junto con los ejemplos de estos países, son igualmente significativas las herramientas innovadoras desarrolladas en el marco del PIFCSS, tal es el caso del Mecanismo Estructurado para el Intercambio de Experiencias de Cooperación Sur-Sur (MECSS). Dado el estrecho vínculo entre la CSS y la Cooperación Triangular en la región iberoamericana, ambas herramientas, aunque partiendo en gran medida de asociaciones bilaterales, también han propiciado progresos relevantes en el ámbito de la CT.

Como muestra del fortalecimiento de la gestión de la Cooperación Sur-Sur y Triangular que promueve el PIFCSS por medio del MECSS, el Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2019 repasa las iniciativas ejecutadas bajo este Mecanismo a lo largo del año 2017 y, entre ellas, varias contemplan el fortalecimiento de la CT mediante el intercambio de experiencias para el fortalecimiento de capacidades y relaciones entre Uruguay y Andorra, Perú y Costa Rica, Ecuador y Perú (en este caso para la gestión y evaluación de la CSSyT), Chile y Panamá, y Chile y la República Dominicana (para la gestión del ciclo de proyectos y la identificación de buenas prácticas de CSSyT). (SEGIB 2020, páginas 148-149).

Tan importante como la identificación de esta batería de instrumentos, y en relación con la tesis de la SEGIB mencionada previamente de que es necesario dotarse de instrumentos políticamente relevantes, el informe *Apuntes para un ecosistema iberoamericano de Cooperación Sur-Sur y Triangular Descentralizada*, hace un llamamiento a la necesidad de observar en estos instrumentos “las señales que pueden estar configurando lo que podría acabar orientando una transición del conjunto del sistema” (Martínez 2022).

**El Estudio llevado a cabo por el RIE señala que, además de la Comisión Europea, solo tres Estados miembros (Alemania, España y Luxemburgo) “se han dotado de instrumentos, programas o fondos específicos dedicados a la CT”**

Esta llamada de atención hace referencia al valor político de los instrumentos más allá de su utilidad puramente técnica (ya sea para la formulación de programas o para la generación de nuevos discursos). Los instrumentos se conciben pues como palancas para generar espacios de diálogo político con el fin de lograr relaciones más horizontales, que faciliten la puesta en marcha de “actuaciones de carácter multiactor, a pequeña escala, desde una visión humana, sostenible y cada vez con mayor énfasis en la escala territorial del desarrollo”. (ibid. página 26).

### Institucionalidad e instrumentos en la Unión Europea y sus Estados miembros

El *Estudio sobre el valor estratégico de la cooperación triangular con América Latina y el Caribe para los países de la Unión Europea* elaborado por el RIE como parte del proyecto UE-SEGIB repasa el marco institucional que existe en el ámbito comunitario para identificar el potencial de la Cooperación Triangular en la relación birregional.

En primer lugar, como destaca el Estudio, existe una “inequívoca apuesta por una mayor integración y coherencia” entre la política de cooperación al desarrollo y otras áreas de acción exterior de la UE, en suma, “una mayor geopolitización de la ayuda al desarrollo de la UE” (RIE, 2022).

En cuanto al establecimiento de instrumentos específicos para dotar de institucionalidad a la política de cooperación al desarrollo, esta mayor integración se materializó en 2021 en la creación de [Europa Global o Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional \(IVDCI\)](#), que agrupa las competencias de cooperación previamente repartidas entre varios instrumentos.<sup>34</sup>

El IVDCI cuenta con un presupuesto de 79.500 millones de euros para el período 2021-2027. Sin embargo, como señala el RIE en su informe, a este fortalecimiento de la ayuda al desarrollo como un área de acción más amplia, política, polifacética y

<sup>34</sup> Los instrumentos anteriores ahora comprendidos en el IVDCI son: Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD); Instrumento Europeo de Vecindad (IEV); Instrumento de Asociación; Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH); Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS); Instrumento en pro de la Estabilidad y la Paz (IEP). Más información: [https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/global-europe-neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument\\_es](https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/global-europe-neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument_es)



Alain Bommardeau, Unsplash

creciente en recursos, no le ha acompañado una mirada geográfica, hasta ahora centrada en África y la Vecindad, que se extienda hasta una mayor priorización de ALC”.

En términos de reparto presupuestario, esto se traduce en que “de los 60.380 millones de euros con lo que Europa Global cuenta para programas geográficos, 29.180 millones se asignan al África sub-Sahariana, 19.320 millones a los países de la Vecindad, 8.480 a Asia y el Pacífico y tan solo 3.390 millones a las Américas y el Caribe (Comisión Europea, 2021). En otras palabras, el presupuesto de la cooperación europea explícitamente dedicado a ALC representa un 4% del Instrumento (o un 6% de la programación geográfica), un 12% de lo destinado al África sub-Sahariana y un 17,5% de la ayuda para los países de la Vecindad”.

En cuanto a los instrumentos más específicamente relacionados con la Cooperación Triangular, hasta el Programa Adelante (2015) —descrito en el previamente de este documento— varios programas de cooperación de la UE habían incluido elementos de CT, aunque no se puedan considerarse programas puramente triangulares (es el caso de Eurosócial, PALOP, Socieux o Bridging the Gap).

Pese a la proyección del programa Adelante en sus dos ediciones, el RIE constata que el perfil institucional de la CT la Unión Europea y los Estados miembros, es todavía discreto. Mientras que unos países la consideran como parte “de su identidad como donantes”, para otros es “un elemento más tangencial dentro de su acción de desarrollo” (RIE, 2022). Asimismo, constata una de las circunstancias identificadas comúnmente como obstáculo para que la CT despliegue su potencial: su escasa consideración como una herramienta política o estratégica y, de ahí, el encapsulamiento de esta modalidad en los niveles técnicos de la Administración (tanto a nivel de agencias de cooperación como de ministerios).

El Estudio llevado a cabo por el RIE señala que, además de la Comisión Europea, solo tres Estados miembros (Alemania, España y Luxemburgo) “se han dotado de instrumentos, programas o fondos específicos dedicados a la CT”. La Tabla 14 muestra la disparidad en el grado de institucionalidad de la CT en la Unión Europea, no solo desde el punto de vista de los instrumentos formalmente establecidos, sino también de las menciones expresas en los documentos estratégicos y páginas web de las agencias de cooperación.

TABLA 14: Institucionalidad de la Cooperación Triangular en la UE\*

Países	Programa o financiación específica	Mención	
		Documentos estratégicos	Página web
Alemania	Fondo Regional para la Cooperación Triangular en América Latina y el Caribe	Sí	<input type="checkbox"/> Agencia <input type="checkbox"/> Ministerio
Austria	-	No	<input checked="" type="checkbox"/> Agencia <input checked="" type="checkbox"/> Ministerio
Bélgica	-	No	-
Comisión Europea	Programa Adelante	Sí	<input type="checkbox"/> Comisión/DG INTPA
España	Fondos mixtos o programas de CT bilaterales con países concretos (Chile, México, El Salvador, Costa Rica)	Sí	<input type="checkbox"/> Agencia <input checked="" type="checkbox"/> Ministerio
Hungría	-	No	<input checked="" type="checkbox"/> Gobierno
Italia	-	No	<input checked="" type="checkbox"/> Agencia <input checked="" type="checkbox"/> Ministerio
Luxemburgo	Apoyo al Fondo Salvadoreño de Cooperación Sur-Sur y Triangular	Sí	<input type="checkbox"/> Agencia <input checked="" type="checkbox"/> Ministerio
Países Bajos	-	Sí	<input checked="" type="checkbox"/> Ministerio
Portugal	-	Sí	<input type="checkbox"/> Agencia <input checked="" type="checkbox"/> Ministerio
Suecia	-	No	<input checked="" type="checkbox"/> Ministerio

\*El color gris hace referencia a menciones de menor importancia, como notas de prensa o publicaciones sobre otros asuntos o aquellas en las que se resalta la importancia de la CT.

Fuente: Estudio sobre el valor estratégico de la cooperación triangular con América Latina y el Caribe para los países de la Unión Europea (RIE, 2022).

El Fondo Regional para la Cooperación Triangular en América Latina y el Caribe de Alemania es, sin lugar a duda, uno de los instrumentos más significativos a nivel de CT. Se trata de un “fondo concursable que tiene dos convocatorias anuales. Funciona a partir de la demanda expresa del país beneficiario, en conformidad con sus respectivas estrategias y prioridades de desarrollo. La planificación e implementación de los proyectos se realiza de manera conjunta entre todos los socios”. Este marco requiere que “tanto el primer oferente como el país receptor deben de contar con las estructuras institucionales necesarias (contrapartes del proyecto) y todos los entes rectores de cooperación (agencias de cooperación u homólogos) deben de estar involucrados” (ibid.).

Fuera del ámbito de la Unión Europea, Japón y Estados Unidos destacan como socios en iniciativas de CT con Iberoamérica. En cuanto a los instrumentos empleados, Japón empleó los denominados

Programas de Asociación (JPP por sus siglas en inglés), formalizado con Chile (1999), Brasil (2000), Argentina (2001) y México (2003). El objetivo de los JPP es “fortalecer la cooperación técnica bilateral y ampliar la cooperación técnica conjunta para brindar apoyo técnico y científico, particularmente a los países de menor desarrollo. Asimismo, apoyan los esfuerzos institucionales y gubernamentales de los países de la región”, especialmente en países centroamericanos, a través de la transferencia técnica y científica.

Desde el punto de vista operativo, los JPP “se implementan a través de la planificación de los tres países involucrados y el aspecto de mayor importancia para oficializar la solicitud de cooperación es la consulta y coordinación de la institución nacional interesada en el país beneficiario con la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA) y con el punto focal de la cooperación internacional del tercer país socio”. Generalmente se programa una misión de

expertos de JICA y del país oferente al país receptor y, frecuentemente, se instala un comité ejecutivo del proyecto para la gestión y toma de decisiones (ibid.).

Por último, Estados Unidos basa sus alianzas de CT en marcos normativos específicos, generalmente MdE, que no incluyen fondos (la financiación procede de programas de cooperación bilateral) (ibid.).

### **La CSSyT y los pueblos indígenas: la necesidad de fortalecer la institucionalidad mediante nuevos instrumentos**

Como parte del trabajo para aportar insumos políticos y técnicos a la estrategia de Cooperación Triangular entre la región iberoamericana y la Unión Europea, el informe *Cooperación Sur-Sur y Triangular y Pueblos Indígenas*, dentro del proyecto UE-SEGIB, tenía como objetivo específico “coadyuvar a construir las bases de una estrategia que incluyera la definición de instrumentos básicos para trabajar en Cooperación Triangular con los pueblos y comunidades indígenas”.

La necesidad de generar estos instrumentos es evidente, dado que apenas un 1% de las iniciativas registradas en el SIDICSS en los últimos veinte años se desarrollaron para o con pueblos indígenas.

El informe, a partir de las encuestas realizadas a 17 responsables de cooperación de la comunidad iberoamericana, concluye que solo tres países declaran contar con “políticas o directrices” para orientar sus actuaciones en materia de CSSyT para o con pueblos indígenas, aunque ni siquiera en estos casos está claro que esas políticas sean

***Otra de las conclusiones destacadas de este informe es la aparente desconexión entre los programas o líneas de acción para o con pueblos indígenas y los programas, áreas, instrumentos o líneas de acción de apoyo a la CSS y CT de carácter general***

apenas algo más que “lineamientos de aplicación general que también rigen en el caso de los asuntos indígenas”. En cuanto a los instrumentos, los datos son igualmente pobres: 3 de los 16 responsables de cooperación encuestados declararon que cuentan con instrumentos o líneas de acción específicas para promover iniciativas de CSSyT para o con pueblos indígenas (Zúñiga, 2022).

Entre los instrumentos disponibles, se enumeran los siguientes:

- Divulgación de información sobre oportunidades de Cooperación Sur-Sur y Triangular.
- Facilitación de procesos de diálogo y construcción de acuerdos y compromisos para el diseño e implementación de iniciativas sectoriales de Cooperación Sur-Sur y Triangular para o con pueblos indígenas.
- Canalización de recursos para el financiamiento de acciones, gestiones e inversiones.
- Información sobre experiencias y buenas prácticas de Cooperación Sur-Sur y Triangular en relación con los asuntos del interés de los pueblos indígenas.
- Socialización de oportunidades a través de instituciones miembros de la Comisión Nacional de Cooperación Internacional (CNCI) que lidera el MIRE a través del apoyo y acompañamiento técnico que ofrece la Dirección de Cooperación Internacional (Panamá).

Otra de las conclusiones destacadas de este informe es la aparente desconexión entre los programas o líneas de acción para o con pueblos indígenas y los programas, áreas, instrumentos o líneas de acción de apoyo a la CSS y CT de carácter general. Dada la especificidad de los pueblos indígenas y la necesidad ineludible de reconocer su papel y promover su participación como actores de la cooperación, el autor considera que “los esfuerzos pueden estar orientados a introducir adecuaciones a esa oferta programática, para que pueda atender a los requerimientos y desafíos que entrañaría la CSS y Triangular para pueblos indígenas” (ibid. página 31).

Al encapsulamiento de la cooperación en general —y de la CT en particular— en los niveles técnicos de la Administración se suma el que afecta al tratamiento de los asuntos del interés de los pueblos indígenas: “La escasa densidad de relaciones entre agencias estatales de cooperación para cooperar en torno a los temas



del interés de los pueblos indígenas también puede explicarse por el estatuto que estos asuntos tienen aún en la gestión pública de los países, quedando a menudo entregados a institucionalidades y agencias estatales especializadas, en las que los Estados dejan encapsulada la gestión de los asuntos indígenas” (ibid. página 27).

La misma desconexión que se aprecia en los países de la región iberoamericana se reproduce en numerosos organismos intergubernamentales, llamados a desempeñar un rol importante en la Cooperación Triangular birregional. De los veinte organismos analizados en el informe, ninguno cuenta con programas, líneas o instrumentos específicos de apoyo a la CSS y CT para o con pueblos indígenas.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> Los organismos internacionales citados son: SEGIB/PIFCSS, FILAC, UNOSSC, OIT, FAO, ONU Mujeres, PMA, UNICEF, PNUD, UNESCO, OMS-OPS, FIDA, BM, ONU-HABITAT, PNUMA, UNFPA, OIM, ECDE, BID y UE (Zúñiga, 2022, página 32).

***El informe urge a generar nuevos marcos de cooperación y acondicionar los existentes de forma que permitan “impulsar y sostener en el tiempo procesos e iniciativas de CSS y Triangular con y/o para pueblos indígenas”***



A la espera de que se desarrolle la institucionalidad de la CT para o con pueblos indígenas, con normas e instrumentos más definidos, puede tomarse como referencia el caso de las diez iniciativas de CSS regional para o con pueblos indígenas registradas durante el periodo 2007-2019, en el que además de actores estatales participaron organismos intergubernamentales (la FAO, SEGIB y la OEA). En estos casos, las iniciativas se han basado en “plataformas de cooperación de diversa naturaleza, tales como mecanismos de integración regional; organismos intergubernamentales; acuerdos y convenios multilaterales sectoriales, y redes temático-sectoriales, como Mercosur, la propia SEGIB, el Programa Mesoamericano de Cooperación o la OEA, entre otros” (ibid. página 43).

Asimismo, el informe urge a generar nuevos marcos de cooperación y acondicionar los existentes de forma que permitan “impulsar y sostener en el tiempo procesos e iniciativas de CSS y Triangular con y/o para pueblos indígenas” mediante:

- La incorporación o desarrollo de directrices sobre cuestiones del interés de los pueblos indígenas que posibiliten la construcción de acuerdos sobre modalidades de CSSyT como alternativas para alcanzarlas.
- La participación de los pueblos indígenas en los procesos de diálogo político y técnico para adoptar marcos de cooperación comprometidos con la puesta en marcha de iniciativas de CSSyT para o con pueblos indígenas, salvaguardando sus intereses y el ejercicio de sus derechos en todo el proceso.
- La inclusión de contenidos sobre líneas de acción conjuntas en toda la institucionalidad pública para o con pueblos indígenas, así como la posibilidad de impulsar iniciativas de CSS y CT en los acuerdos marco y demás instrumentos de cooperación entre países de la comunidad iberoamericana y con otros actores.
- La actuación sobre los Marcos de Cooperación de Naciones Unidas, a la que ya se ha hecho referencia en el apartado 2.1. sobre Pertinencia de la CT para la consecución de la Agenda 2030.
- La incorporación a las *Hojas de Ruta* de la UE las cuestiones del interés de los pueblos indígenas, así como los mecanismos de implementación e iniciativas de CSSyT susceptibles de ser apoyados por la UE y habilitar espacios de diálogo con los actores indígenas para canalizar sus planteamientos, prioridades y visiones en los procesos de preparación de estas *Hojas de Ruta*.<sup>43</sup>
- La inclusión en las deliberaciones de las comisiones mixtas o en la agenda de cooperación de los países, en los marcos de cooperación de Naciones Unidas y en las Hojas de Ruta de la UE de cada país, de los objetivos y metas del Plan de Acción de Iberoamérica para la Implementación de los derechos de los Pueblos Indígenas y las estrategias, medios, o iniciativas de CSSyT para alcanzarlos (ibid.)

<sup>43</sup> El objetivo de estas Hojas de Ruta es “[...] desarrollar un marco estratégico común para el compromiso de las Delegaciones de la UE y los EM con la sociedad civil en los países socios, de cara a mejorar el impacto, la previsibilidad y la visibilidad de las acciones de la UE” (UE, 2014, citado en Zúñiga, 2022, página 52).

4

# Recomendaciones para impulsar la Cooperación Triangular UE-ALC en el ecosistema internacional de cooperación internacional al desarrollo

Las investigaciones desarrolladas en el ámbito del proyecto UE-SEGIB han dado como resultado un conjunto de recomendaciones para ayudar a impulsar la Cooperación Triangular UE-ALC, tanto con el objetivo de fortalecer y generar nuevos espacios de diálogo birregional, como para contribuir con insumos políticos y técnicos, desde el ámbito birregional, a la transición que vive el ecosistema internacional de cooperación al desarrollo.

Las recomendaciones de cada una de las publicaciones están muy centradas, como no podría ser de otra manera, en sus respectivos objetos de estudio. Así, el informe sobre la CSSyT en relación con la Agenda 2030 y la respuesta a la COVID-19, propone cuatro cursos de acción para aportar a una CT transformadora:

- Impulsar estrategias e iniciativas de CT que contribuyan a una salida de la COVID-19 basada en la implementación de los ODS.
- Promover una visión iberoamericana y europea sobre la CT en foros internacionales que contribuya a la transformación del sistema de cooperación hacia uno más horizontal, inclusivo y solidario.
- Generar conciencia y dar visibilidad a una narrativa de la CT coherente con los principios de horizontalidad y no condicionalidad de la CSS que, a la vez, promueva metodologías de gestión abiertas, multiactorales y basadas en la evidencia.
- Poner en marcha mecanismos innovadores de CT que contribuyan a avanzar en la consecución de los ODS, aprovechando las ventajas que ofrece el mundo digital en el nuevo contexto de la pandemia y la crisis global (Malacalza, 2022).

Por su parte, el informe sobre la CSSyT-D plantea una serie de orientaciones para la eventual conformación de un ecosistema de Cooperación Sur-Sur y Triangular Descentralizada.<sup>44</sup> La construcción de este ecosistema requiere de una serie de “pilares interconectados con circuitos de retroalimentación reforzados entre ellos, que coexisten y se complementan unos a otros sin un orden jerárquico específico para maximizar la contribución de la CSSyT al desarrollo regional”. Estos componentes son: voluntad política; una estrategia nacional de CSSyT; bases de información: actores interconectados; la Agencia de la CSSyT, y mecanismos de financiación y gestión del rendimiento (Martínez,

<sup>44</sup> Esta idea parte de una propuesta del Banco de Desarrollo Islámico adaptada al contexto regional iberoamericano (Martínez, 2022).

## **En el caso de la CSSyT y los pueblos indígenas, el informe ofrece “propuestas de lineamientos y directrices para la estructuración, el desarrollo y/o el potenciamiento de la CSS y Triangular con y/o para PI”**

2022). Las recomendaciones van encaminadas a generar o reforzar estos componentes.

En el caso de la CSSyT y los pueblos indígenas, el informe realizado al respecto ofrece una serie de “propuestas de lineamientos y directrices para la estructuración, el desarrollo y/o el potenciamiento de la CSS y Triangular con y/o para pueblos indígenas”. Estas propuestas parten de una serie de principios básicos: partir de lo que existe poniéndolo en valor; reconocimiento y respeto a la diferencia, diversidad, adecuación y pertinencia; enfoque de derechos; participación de los pueblos indígenas; reconocimiento del pleno ejercicio y goce de los derechos de los pueblos indígenas; el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos y actores de la cooperación; la consideración y resguardo del interés general, y la transversalización de los asuntos indígenas (Zúñiga, 2022).

Los informes dedicados al análisis de los sistemas de información y de la institucionalidad y los instrumentos de la CT, ofrecen recomendaciones en general mucho más acotadas a sus respectivos objetos de investigación.

Finalmente, el *Estudio sobre el valor estratégico de la cooperación triangular con América Latina y el Caribe para los países de la Unión Europea* del RIE hace un recorrido por las principales debilidades y fortalezas de la Cooperación Triangular y, para limar las primeras y lograr desarrollar al máximo el potencial de la CT, apuesta por medidas que mejoren la medición de la CT, eleven su perfil político y aumenten su impacto y su capacidad transformadora. Este esquema sirve, a grandes rasgos, para estructurar el conjunto de las recomendaciones en el presente capítulo, que se detallan a continuación.

## 4.1. Avanzar en la conceptualización

Como ya se ha señalado previamente, la ausencia de una definición clara y compartida de la Cooperación Triangular es causa y efecto de algunas de sus debilidades, como por ejemplo la existencia de prácticas etiquetadas como CT que, de hecho, no difieren mucho de la cooperación tradicional al no responder de manera clara a los principios de horizontalidad o estar más motivadas por intereses propios de una política de internacionalización de los nuevos donantes emergentes.

Para construir un consenso técnico-político en torno a la CT, al menos en el marco de las relaciones UE-ALC, sería necesario acordar estándares específicos para las relaciones de cooperación comprendidas en esta categoría, que obedeciendo a su propia naturaleza deben ser muy flexibles para adecuarse a contextos territoriales y políticos diversos y favorecer la apropiación.<sup>45</sup>

El RIE aboga por avanzar en la conceptualización orientando la acción hacia los siguientes fines:

- Crear una definición consensuada y común de la Cooperación Triangular, al menos para el conjunto de la UE [se entiende que está implícito el consenso con la región iberoamericana]. Esta definición debería contener la visión y el horizonte de los objetivos perseguidos, alineados con la Agenda 2030, junto con un set acotado de principios y criterios operativos, así como una nomenclatura y ciertas nociones básicas de la arquitectura conceptual de esta modalidad de cooperación (instrumentos, sectores de actividad, roles de los actores, etc.), con vistas a su reporte en el SIDICSS (Zúñiga, 2022, p. 45).<sup>46</sup>
- Diferenciar la CT de otras formas de cooperación, como la bilateral y la multilateral, algo que “facilitaría también la creación de incentivos

<sup>45</sup> Es revelador cómo el informe sobre un eventual ecosistema de CSSyT-D rehúye expresamente del “tratamiento de la CSSyT-D a partir de una definición normativa que cumpla con el objeto de distinguir y discriminar por sus especificidades” y sugiere como alternativa “la consideración de la CSSyT-D como un espacio plural y diverso que, sin embargo, se caracteriza por tener en común una serie de prácticas y principios con los que persigue no solo lograr mayor eficacia en sus acciones de cooperación, sino que trata de influir en los pilares del sistema de cooperación internacional”. (Martínez, 2022).

<sup>46</sup> En el informe, el autor se refiere tanto a la CSS y Triangular.



Mai Rodriguez, Unsplash

políticos positivos para la correcta recolección de información acerca de las actividades de CT, lo que, además, facilitará su posterior seguimiento y evaluación”.

- Reflexionar y debatir en profundidad cuáles son los costes de transacción de la CT, “diferenciándolos claramente de lo que podrían considerarse resultados de desarrollo o inversiones a medio y largo plazo”.
- Sumar los avances realizados en la medición de los avances de desarrollo en el marco de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- Incorporar los avances en materia de medición de la CT realizados por UNOSSC, la OCDE, la UE, algunos donantes concretos de la UE, como Alemania y la SEIGB.
- Tener en cuenta las estadísticas de la ayuda o del apoyo total al desarrollo de la OCDE para aprovechar la experiencia y el potencial de la CT en otras regiones.
- Avanzar, en la medida de lo posible, en una definición y medición que sean comunes para los donantes tradicionales y el conjunto del Sur Global, incluyendo a África y Asia.
- Apostar por aprendizaje continuo que se nutra de las “lecciones aprendidas en un proceso de prueba y error constante”, dado el carácter novedoso de la CT para varios donantes tradicionales (RIE, 2022).



**El hecho de que no exista una definición consensuada, que facilite la identificación y registro, se suma a la disparidad y falta de criterios compartidos entre los distintos sistemas de registro existentes**

## 4.2. Claves para la sistematización de la información

La dificultad de contar con información precisa de la Cooperación Triangular es uno de los mayores desafíos para desplegar su potencial. El hecho de que no exista una definición consensuada, que facilite la identificación y registro, se suma a la disparidad y falta de criterios compartidos entre los distintos sistemas de registro existentes. Pese a los reconocidos esfuerzos de distintas organizaciones, como la SEGIB y la OCDE, persisten lagunas que impiden obtener una fotografía clara de la realidad de la CT.

Para contribuir a la solución de este obstáculo, el proyecto UE-SEGIB encargó la Investigación sobre las bases de datos y calidad de la información de la Cooperación Sur-Sur y Triangular, cuyo objetivo general es aportar conocimiento para “contribuir a facilitar la futura construcción de un sistema de información planeado que recoja las distintas iniciativas de Cooperación Triangular (CTr) de las que participan los países de América Latina y el Caribe (ALC) junto a la Unión Europea (UE) y/o sus países miembros” (Vega, 2022).

Estos son los elementos clave y las recomendaciones para avanzar “hacia una herramienta interregional de seguimiento y visibilidad de la CT” UE-ALC (con posibilidad de replicarse en otras regiones), que parten del análisis de los sistemas existentes (ibid):

- Establecer como objetivo estratégico de dicha herramienta “contribuir a mejorar la información

disponible sobre la cooperación internacional al desarrollo para aprender y mejorar los resultados y las relaciones de colaboración entre socios” (Vega, 2022).<sup>47</sup>

- Cambiar el enfoque del registro: pasar de un registro basado en las aportaciones (*input*) a otro basado en los resultados (*output*). Así, la herramienta serviría para mostrar las iniciativas en las que la asociación es el elemento esencial, es decir, aquellas que solo son posibles mediante la colaboración de varios socios. Esto implica superar como criterio de sistematización la contabilización de los flujos financieros entre países proveedores y receptores, ya que “la esencia de la CT [...] no es la transacción financiera, sino la asociación creada entre los actores que permite integrar recursos de diferente índole —financieros, experiencias y capacidades técnicas— para beneficio de otro país. Se trata, en definitiva, de que los sistemas de registro cuenten “la historia de lo que dicha asociación logró o puede lograr”, no tanto dar cuenta exclusivamente del flujo monetario que, además, cuando las cadenas de actores son largas, son difíciles de seguir.
- La investigación propone abiertamente que esta herramienta “funcione como espacio de experimentación para la discusión de información ordenada sobre los diferentes países asociados, los

<sup>47</sup> La autora advierte de la importancia de atenerse a esta mirada estratégica para evitar que el desarrollo de una herramienta tecnológica se convierta en un objetivo en sí mismo, confundiendo así el instrumento con el fin.

papeles que detentan y las contribuciones que realizan. Que presente una historia de las relaciones de CT entre ambas regiones (cobertura horizontal), aunque el grado de profundidad de cada iniciativa sea modesto (cobertura vertical) en una primera ronda. Es preferible lograr un 90% de los intercambios con una capa general de información que lograr el 10% de los intercambios con gran cantidad de detalles sobre iniciativas únicas” (ibid).

- Aprovechar las capacidades, ventajas y lagunas de los sistemas existentes para avanzar:
  - Marco iberoamericano: la búsqueda por complementar los datos proporcionados por distintos socios en cada iniciativa.
  - OCDE: la existencia de información sobre desembolsos financieros (al menos, de los países facilitadores).
  - Propuesta de medición del indicador 17.3.1. de los ODS: la oportunidad experimentar con unidades de medida diferentes a los recursos financieros.
  - Prácticas de registro nacional (sobre todo de los países facilitadores): falta de información para registrar información específica de la CT.
- Emplear la iniciativa (con un objetivo/resultado de desarrollo específico) en lugar del programa, el desembolso financiero o el rol desempeñado por los diferentes actores de la asociación como unidad de registro.
- Diseñar un formato sencillo, que se puede ir ajustando posteriormente para facilitar el registro a aquellos socios que no disponen de instrumentos para registrar iniciativas basadas en la asociación e integración de recursos. En otras palabras, se trata de aplicar la horizontalidad también al diseño de la herramienta. La investigación sobre sistemas de información subraya la necesidad de encontrar un “punto de equilibrio” entre la horizontalidad y la necesidad de conseguir datos que cumplan con las características que aseguren un cierto estándar de calidad: “precisión, validez, consistencia, completitud y oportunidad” (ibid.).
- Fomentar el diálogo transversal a nivel doméstico e internacional:
  - Entre los representantes de los países ante distintos organismos internacionales que disponen de marcos de registro (al menos los que

## **Incluir a África y Asia en los esfuerzos de definición y medición para lograr un modelo de Cooperación Triangular extensible a otras regiones del planeta**

han sido objeto del análisis aquí descrito), con el fin de fomentar el conocimiento y la coherencia de estos. De esta forma se podrá poner en común y actualizar lo que cada país ha compartido y lo que ofrece cada marco.<sup>48</sup>

- Entre distintos países, más allá de los que desarrollan habitualmente acciones de CT (los “convencidos”), para entender y sistematizar datos de asociaciones distintas, que se salen de los esquemas de la AOD bilateral y multilateral o de la CSS tradicional. Esto podría sumar actores que, por las razones que sea, no contemplan de partida que sus iniciativas puedan ser triangulares.
- Desarrollar una estrategia común entre la SEGIB y la UE para generar y fortalecer los sistemas de información, acompañada de los recursos humanos y financieros suficientes para desplegarla como una prioridad. El área de cohesión social y CSSyT de la SEGIB cuenta con las experiencia, relaciones políticas y constancia en el diálogo político para albergar esta tarea de refuerzo de los sistemas de información.
- Construir una hoja de ruta que amplíe la participación a las voces subnacionales y las comprometa a cogobernar de manera responsable, compartida y diferenciada un ecosistema iberoamericano de Cooperación Triangular y Descentralizada.

<sup>48</sup> En las entrevistas realizadas en el marco de la investigación de los sistemas de información, la autora detectó “afirmaciones o juicios sobre los marcos aquí analizados que parten de percepciones erróneas o poco actualizadas, ya sea por desconocimiento o descoordinación interna” (Vega, 2022).

- Modificar las fichas de recogida que utiliza el SIDICSS, al menos para introducir la participación de los gobiernos subnacionales en las iniciativas. El informe *Análisis y caracterización cuantitativa y cualitativa de la operativa (institucionalidad e instrumentos) de la Cooperación Triangular* señala también una serie de recomendaciones referentes al SIDICSS:
  - Hacer más específicos los requerimientos para ingresar la información en ciertos campos (p.e. en la que hace referencia a cómo se origina).
  - Reproducir en el registro de forma casi exacta la información que contiene la ficha de formulación del proyecto. Dado que esta ficha no existe como tal en muchos casos, se propone también diseñar una ficha específica para la CT con los elementos relevantes de esta modalidad.
  - Ampliar las opciones predeterminadas que definen los marcos normativos en los que se amparan las iniciativas, ya que las catorce disponibles se consideran insuficientes. O, en caso de que se considere más conveniente, acordar que únicamente “están referidos a Fondos, Programas o Convenios de CT”. Se aconseja también separar las opciones de países de las de los organismos internacionales.
  - Valorar la continuidad de la opción “ninguno” en el campo referido a marco normativo si se pretende registrar todo tipo de marco normativo y no solo los que se refieren a la CT. Modificar la pestaña “especificar” para que incluya la denominación exacta del mecanismo o marco (lo que facilitaría obtener un mapa de los mecanismos de financiamiento de la CT y dejaría menos margen a la interpretación).
  - Mejorar la información de la pestaña “especificar”, por ejemplo, agregando opciones complementarias que hagan referencia a cómo surgió la idea (p.e. si es el resultado de una CSS bilateral o CNS bilateral; si es una idea innovadora/original/nueva; si recoge la experiencia de una política pública reconocida, y si pretende ampliar y potenciar los efectos de una experiencia concreta).
  - Modificar la pestaña sobre procedimientos/órganos ya que, el análisis de la información que contiene parece indicar que genera confusión. Se propone plantear la pregunta “¿cómo se coordina la iniciativa?” como pregunta abierta o



con algunas respuestas predeterminadas (p.e. “1. centralizada en agencias/órganos rectores”; “2. liderada por las instituciones sectoriales/ejecutoras”; “3. liderada por segundos oferentes”; “4. combinación de alguno de los anteriores”, y “5. todos los mecanismos anteriores”).

- Modificar el campo relativo a instituciones participantes para aclarar qué tipo de instituciones deben registrarse (parece que ahora los países registran distintas cosas y algunas instituciones pueden no estar debidamente inscritas); para ello se propone determinar algunas opciones y asociarlas a los tres roles.
- Adaptar los requerimientos para registrar la información relativa a la evaluación, de forma se pueda verificar si se realiza entre pares.
- Simplificar la información sobre aportes y costes (asociarla a los roles y registrarlos de manera global y no por años y permitir información para más de tres aportes atendiendo a la creciente complejidad de las alianzas de la CT (Ortiz de Taranco, 2022, p. 28-29).
- Incluir a África y Asia en los esfuerzos de definición y medición para lograr un modelo de Cooperación Triangular extensible a otras regiones del planeta.

## Recomendaciones en materia de sistematización de la información para generar un ecosistema de Cooperación Sur-Sur y Triangular Descentralizada

La falta de información sobre la CSSyT-D es una de sus debilidades fundamentales, pese “al notable trabajo realizado por el SIDICSS y la SEGIB en la última década”. Se considera crucial cerrar la “brecha de información sistemática de CSSyT-D [...] para construir y consolidar la gobernanza de un ecosistema de CSSyT-D” (Martínez, 2022).

Existe una “causalidad circular” por la cual, las razones que explican por qué no se ha avanzado en la sistematización se relacionan con las consecuencias de no disponer de ella. “El relativo o escaso peso político que las acciones de cooperación tienen en las organizaciones y administraciones públicas, las desconfianzas sobre resultados y actores y el desconocimiento generalizado impiden, en muchas ocasiones, obtener los acuerdos, los recursos y las capacidades suficientes para emprender un proceso de largo aliento para la sistematización de la información sobre CSSyT-D”. El desafío es aún mayor al no haber un ente rector central (ibid).

Este preámbulo sirve para enmarcar y comprender la razón de ser y el alcance de las recomendaciones que se enumeran a continuación:

- Generar un espacio que se ocupe del refuerzo de los sistemas de información de la CSSyT-D. Por sus relaciones políticas, experiencia acumulada, resultados obtenidos y constancia en el diálogo político, el área de cohesión social y CSSyT de la SEGIB reúne las condiciones para ser ese espacio.
- Modificar las fichas de recogida del SIDICSS para contemplar, al menos, la participación de gobiernos subnacionales en las iniciativas de CD en la región, mediante la incorporación de criterios y categorías para dicha recopilación.
- Ampliar y categorizar de la información relativa a las capacidades locales según una geometría variable que incorpore diferentes roles y, de manera muy importante, la experiencia en acciones y relaciones con redes internacionales.
- Asegurar un cierto equilibrio entre autonomía y coordinación para que la información obtenida y recogida para la sistematización sea más amplia y rica: que los diálogos y mecanismos implantados para su recolección transiten desde visiones subsidiarias

y dependientes entre los niveles de la administración hacia articulaciones multinivel de competencias compartidas y generación de experiencias de cogobierno de políticas de desarrollo.

- Elaborar —en el marco de las relaciones UE-SEGIB— una estrategia común específica destinada a generar y fortalecer los sistemas de información para el ecosistema iberoamericano de CSSyT-D, que cuente con los recursos humanos y financieros suficientes para desplegarla como una prioridad.
- Construir un proceso de largo plazo que amplíe la participación a las voces subnacionales, comprenda una hoja de ruta que les comprometa a cogobernar de manera responsable, compartida y diferenciada en el ecosistema de CSSyT-D (ibid.).

De cara a la generación de un modelo de sistematización de información de CSSyT-D, el autor propone como modelo el trabajo llevado a cabo por la Diputación de Barcelona en colaboración con la Intendencia de Montevideo en las primeras fases de los programas europeos Urb-Al, en el marco del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL; la metodología específica que diseñaron para la recopilación y categorización de las experiencias fue abandonada por falta de recursos financieros pocos años después. No obstante, se considera que tanto su metodología para la recopilación y los criterios seleccionados para su categorización recogían elementos de enorme interés que pueden constituir un excelente complemento para ampliar la propuesta que actualmente tiene en marcha y en proceso de discusión interna el PIFCSS y la SEGIB. Entre estos criterios, destacan la influencia en procesos de política pública, la disposición a la generación de alianzas de actores múltiples en el territorio y los itinerarios de transformación de las capacidades y recursos técnicos y políticos (ibid, p. 59).

***La falta de información sobre la CSSyT-D es una de sus debilidades fundamentales, pese “al notable trabajo realizado por el SIDICSS y la SEGIB en la última década”***



Snowscat, Unsplash

### 4.3. Elevar el perfil político de la Cooperación Triangular

Uno de los desafíos de la CT es poner fin al encapsulamiento de esta modalidad de cooperación en los niveles técnicos y elevar su rango institucional. Para ello, el Estudio del RIE propone avanzar en los siguientes aspectos:

- **Generar una nueva narrativa de la CT** que subraye sus fortalezas (apropiación, horizontalidad, capacidad para formar alianzas improbables en otras modalidades de cooperación, capilaridad, inclusividad, innovación y diálogo político. En el Taller interno “Una Cooperación Triangular Innovadora para una Nueva Agenda de Desarrollo”, al que ya se ha hecho referencia con anterioridad, se debatieron algunas ideas fuerza en torno a las que podría girar dicha narrativa:
  - Bienes públicos globales como eje del desarrollo global. Este concepto, a caballo entre el idealismo y la geopolítica, permitiría superar la dicotomía entre la consecución de los objetivos de desarrollo y los intereses del donante como dos polos enfrentados, al tiempo que reduciría la brecha entre discurso y práctica, que muchas veces representa un obstáculo al percibirse el discurso oficial como una forma de enmascarar los intereses de la cooperación.

- Compromiso con un multilateralismo renovado como forma más efectiva de afrontar la sociedad del riesgo global.
- Cesión de espacios de soberanía: la narrativa de la CT debería convencer a los propios actores de la cooperación, especialmente a los donantes tradicionales, de la necesidad de ceder espacios de soberanía para dar lugar a relaciones verdaderamente horizontales.
- Necesidad de *triangularizar* el conjunto de la cooperación para lograr relaciones más horizontales como fórmula más coherente con una lectura de la Agenda 2030 que comprende el desarrollo (en su dimensión material) en términos de cristalización de las dinámicas transnacionales en los territorios.

La articulación de una narrativa compartida, junto con la puesta en marcha de sistemas de información óptimos, serviría para hacer más accesible la información sobre posibilidades de Cooperación Triangular a actores interesados y para generar evidencias que ayuden a tomar decisiones a nivel político (prioridades sectoriales, atribución de recursos, etc.). Además de contribuir a articular un discurso político serio en torno a la Cooperación Triangular, podría ayudar a delimitar una definición consensuada de la CT y a transparentar y hacer más accesible

la información sobre esta modalidad. Un ejemplo que ilustra a la perfección el papel de una eventual narrativa de la Cooperación Triangular tiene que ver con la idea, plenamente asentada, de que los costes de transacción de la CT son elevados; pues bien, la investigación del RIE sugiere más bien que esos costes se reducen con el tiempo y la experiencia, por lo que cabría considerarlos como una inversión. En este caso, una narrativa adecuada debería ayudar a desmontar estereotipos e invitar a una apuesta política más decidida por la Cooperación Triangular.

En esta misma línea, Bernabé Malacalza propone en su informe “dar visibilidad a una narrativa de la CT coherente con los principios de horizontalidad y no condicionalidad de la CSS que, a la vez, promueva metodologías de gestión abiertas, multiactorales y basadas en la evidencia” (Malacalza, 2022, p. 61).

En este sentido, es interesante la reflexión de Bernadette G. Vega Sánchez, autora de *Investigación sobre las bases de datos y calidad de la información de la Cooperación Sur-Sur y Triangular*. A su juicio, el debate político ha privilegiado “el análisis de la asociación entre actores incluso desligada de la forma en que logra el resultado esperado. Es decir, se ha concentrado en los papeles que fungen los actores, en el costo de transacción que implica la asociación, en la aportación diferencial de la CT sin enfatizar cómo se refleja dicha aportación diferencial en un resultado de desarrollo. Esta es una oportunidad de equilibrar dicha conversación” (Vega, 2022, p. 35).

- **Partir de la experiencia de Alemania**, que ha publicado recientemente su estrategia de CT, ya que puede servir como insumo interesante para otros actores, “con ánimo de superar la aproximación de nicho que se hace a la CT”.
- **Avanzar en una concepción de la CT geográficamente más transversal**, “llevando la CT de ALC, en muchos casos, a África y Asia o haciendo el viaje en sentido inverso”.
- **Dotar de los recursos humanos necesarios**, con las capacidades y especialización adecuadas (incluyendo las de comunicación y formación).
- **Elevar el rango de la CT en las instituciones** para superar el nivel estrictamente técnico (el encapsulamiento al que hace referencia gran parte de la literatura especializada).
- **Visibilizar los resultados y efectos de la CT**, lo que se deriva del esfuerzo conceptual y estadístico

## **Dar visibilidad a una narrativa de la CT coherente con los principios de horizontalidad y no condicionalidad de la CSS que, a la vez, promueva metodologías de gestión abiertas, multiactorales y basadas en la evidencia**

ya mencionado; esto facilitaría atraer la atención del personal técnico y político del personal de la cooperación.

A ello podría contribuir “aprovechar la existencia de ‘abanderados’ en CT para impulsar instrumentos y procedimientos ya probados (Ortiz de Taranco, 2022, p. 30).

- **Dotar con un mayor volumen de recursos esta modalidad de cooperación** (ya que, como se ha señalado previamente, los presupuestos destinados a la CT son muy bajos en comparación con otras modalidades). En términos financieros, para desarrollar todo su potencial, la Cooperación Triangular precisa de mecanismos que atraigan y canalicen fondos públicos y privados. Entre otras posibilidades, en el Taller interno se sugirió la posibilidad de poner en marcha un fondo para generar capacidades de creación de fondos mixtos para garantizar la sostenibilidad de la CT más allá de la propia financiación europea. En esta misma línea, Ortiz de Taranco propone que los presupuestos y fondos, incluidos los fondos bilaterales de CSS, contengan una parte reservada exclusivamente a las iniciativas de CT (Ortiz de Taranco, 2022, p. 30).
- De cara a elevar el nivel político del ecosistema de CSSyT-D en Iberoamérica, el autor del informe una serie de recomendaciones:
- **Crear un órgano multiactor específico para la gobernanza del ecosistema**. La creación de un



Alex Azabache, Unsplash

órgano que asuma el liderazgo/coordinación puede ejercer como grupo de presión para aumentar la visibilidad del sistema y coordinar las acciones necesarias para dotar a la Cooperación Triangular de una entidad diferenciada y diferencial respecto a otras formas de cooperación al desarrollo.

El autor señala que “la SEGIB, de la mano de su programa de CSS con el apoyo y la participación de los responsables nacionales de cooperación, puede ensayar la creación de un órgano multiactor específico para la gobernanza del ecosistema. De manera progresiva, formarían parte de este algunas redes con las que ya se tienen marcos de colaboración consolidados, como el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) y la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI), entre otras, así como representantes de redes temáticas” y se citan, a modo de ejemplo: 100 Resilient Cities, Mercociudades, Local Governments for Sustainability (ICLEI) o C40 (Martínez, 2022, p. 56).

- **Desarrollar sistemas de monitoreo y evaluación<sup>49</sup> transparentes sobre los procesos de diálogo político (para ver en qué medida se contribuye a los objetivos estratégicos de dicho diálogo) y de implementación de política pública**, ya que la relación únicamente basada en intercambiar experiencias de aprendizaje desde la confianza mutua puede reproducirse solo hasta cierto punto. Para el autor del informe al que estamos haciendo referencia, “ambas cuestiones, el diálogo político sobre los diferentes principios y la necesidad de mejorar la cultura y los sistemas de monitoreo y evaluación, no solo no son incompatibles, sino que están íntimamente relacionadas. En ambas cuestiones la relación de partenariatado que constituye la CSSyT tiene ante sí un amplio margen de trabajo y de mejora que debería desarrollarse de manera imbricada y consecuente. Pretender imponer sistemas de monitoreo y evaluación como si estos no estuvieran basados en determinados sistemas de valores y principios no ayudaría a avanzar en el diálogo político. Y a la inversa, pretender remitir la CSSyT a nuevas formas de asociación y de diálogo político más horizontales, sin incorporar estándares y sistemas de seguimiento, limitaría severamente las posibilidades de aprendizaje conjunto y con ello las oportunidades de consolidación de este tipo de alianzas. El desafío presenta dos itinerarios diferenciados pero interrelacionados, por lo que deben ser abordadas ambas caras de la moneda de manera coherente y complementaria” (Martínez, 2022, p. 45).

Finalmente, de cara a elevar el perfil político, se considera oportuno promover el involucramiento de los organismos internacionales:

- **Mayor implicación de los organismos internacionales:** promover una mayor implicación de las oficinas sedes de los organismos internacionales en las iniciativas de CT, así como instrumentos comunes para las agencias de Naciones Unidas (Ortiz de Taranco, 2022, p. 30).

<sup>49</sup> En relación con el tema de la evaluación y, pese a constituir “un elemento muy necesario para sacar conclusiones y tomar decisiones sobre la CT que realizan los países”, del total de iniciativas de CT registradas en el SIDICSS, apenas el 38% (523 iniciativas) tienen información asociada a esta variable (que figura con seis opciones de registro: externa final; interna final; interna intermedia; interna intermedia/externa final; interna intermedia/interna final, y ninguna de las anteriores (Ortiz de Taranco, 2022, p. 24).



#### 4.4. Mejorar el impacto en desarrollo y su capacidad transformadora

Con la finalidad de capitalizar enteramente el potencial de impacto en desarrollo de la CT, el RIE recomienda en su informe:

- **Aumentar la escala de los proyectos de CT**, sin menoscabar su carácter inclusivo y horizontal. En particular, se propone que la Comisión Europea impulse este aumento mediante la incorporación de la CT en su cartera de instrumentos de cooperación, como la concesión de cooperación delegada para proyectos triangulares o la promoción de oportunidades de *blending* para financiarlos.
- **Aumentar el número de proyectos y programas de CT**, por ejemplo, incluyéndolos en las programaciones conjuntas de la UE y otras iniciativas de planificación de la CT.
- **Mejorar la replicabilidad de los proyectos**. Esto, además de aumentar su impacto, contribuiría a reducir sus eventuales costes de transacción. El RIE recuerda, en este punto, la necesidad de apostar por una visión de medio y largo plazo. Por último, se sugiere la posibilidad de aprovechar la iniciativa *Team Europe* y el trabajo conjunto entre

Estados miembros para sumar esfuerzos en cuanto a escalabilidad y replicabilidad. También podría ser de ayuda disponer de herramientas de gestión específicas de CT, compartir buenas prácticas de gestión de la CT y generar mecanismos de apoyo y acompañamiento a los receptores/beneficiarios, como propone Ortiz de Taranco (*ibid.*, p. 30).

Desde el punto de vista de la capacidad transformadora de la CT para contribuir a la consecución de la Agenda 2030, se proponen cuatro grandes líneas de actuación para la innovación y adaptación de la Cooperación Sur-Sur y Triangular a la Agenda 2030 en el contexto de la COVID-19 anclado en otras tantas dimensiones:

- **Dimensión de desarrollo sostenible**. Impulsar estrategias e iniciativas de CT que contribuyan a una salida a la COVID-19 basada en la implementación de los ODS.
- **Dimensión político-sistémica**. Promover una visión iberoamericana sobre la CT en foros internacionales que contribuya a una mejor adaptación de la CT a la Agenda 2030 y, a la vez, promueva una transformación en el sistema internacional de cooperación al desarrollo hacia uno más horizontal, inclusivo y solidario.

- **Dimensión narrativa-práctica** (mencionada anteriormente, ver apartado 4.3.).
- **Dimensión de innovación.** Poner en marcha mecanismos innovadores de CT que contribuyan a avanzar en la consecución de los ODS aprovechando las ventajas que ofrece el mundo digital en el nuevo contexto de la pandemia y la crisis global. En esta dimensión se encuadran lo que el autor de este informe denomina “Mecanismos innovadores de la CSSyT”, a los que ya se ha hecho mención en este documento (ver apartados 2.1. y 3.2.):

- **Intervenciones combinadas de cooperación al desarrollo y cooperación en ciencia y tecnología.** Este tipo de intervenciones permitirían superar la habitual desconexión existente entre los campos de la cooperación al desarrollo y de la cooperación en ciencia y tecnología. En este sentido, la Agenda 2030 representa una oportunidad al habilitar un espacio de políticas para que la ciencia, la tecnología y la innovación se conviertan definitivamente en ejes prioritarios de la cooperación internacional para el cumplimiento de las propuestas que se contemplan en los ODS (Malacalza, 2022, p. 49).

La CT tiene el potencial de ofrecer un puente entre países con mayores capacidades tecnológicas y países que requieren construir o robustecer sus sistemas nacionales de innovación, lo que permite la transferencia de conocimiento técnico y científico para fortalecer las capacidades de la región. El impacto de la cooperación en este ámbito puede ayudar a reducir desigualdades en cuestiones tan relevantes como el acceso a la salud, la educación, el mercado de trabajo o la acción colectiva frente a riesgos globales (como ha puesto de manifiesto la *sindemia* por COVID-19).

**La CT tiene el potencial de ofrecer un puente entre países con mayores capacidades tecnológicas y países que requieren construir o robustecer sus sistemas nacionales de innovación**

- **Digitalizar la cooperación al desarrollo.** La digitalización es transversal a las agendas del desarrollo y permite transformar (mejorar) los procedimientos de la cooperación. El autor cita la oportunidad de aprovechar las buenas prácticas que, en este sentido, ofrecen países europeos como España, Bélgica, Dinamarca y Alemania en forma de estrategias y *concept papers* para promover la digitalización de la cooperación al desarrollo y el alineamiento de los procesos de innovación digital con los ODS. Asimismo, destaca que la CT es la modalidad con mayor potencial para generar mecanismos de innovación del Norte al Sur, del Sur al Sur y del Sur al Norte (ibid. páginas 49-50).
- **Reducir las desigualdades sociales por medio de iniciativas transversales.** El autor apuesta por la consideración de la digitalización como un bien público, dado que las tecnologías digitales son relevantes para hacer realidad el objetivo de no dejar a nadie atrás. Esto permitiría que las rápidas transformaciones de la cuarta revolución tecnológica mejoraran la inclusión y la resiliencia de la sociedad, máxime tras las consecuencias de la pandemia (ibid. páginas 51-52).
- **Fortalecer la perspectiva de género.** Promover la igualdad de género en CSSyT implica apropiarse de la perspectiva de género en las iniciativas de modo que mujeres y hombres tengan las mismas posibilidades y oportunidades para acceder a recursos y bienes valiosos desde el punto de vista social y poder controlarlos (ibid. p. 53)
- **Proveer de bienes públicos globales digitales.** En este ámbito se pueden ver sinergias con las prioridades de la UE expresadas en la estrategia *Shaping Europe's Digital Future*,<sup>50</sup> en particular el compromiso para que la cooperación digital ocupe una posición central en su relación con América Latina y el Caribe, apoyando a las economías de ambas regiones a beneficiarse de las nuevas tecnologías mediante la promoción de la innovación y la digitalización (ibid. páginas 53-54).
- **Territorializar la Agenda 2030.** Se trata de involucrar en el cumplimiento de los ODS a distintos actores anclados en los territorios, generando un modelo de cooperación multinivel

<sup>50</sup> Fuente: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/americas>

y con modelos de gobernanza social entre socios nacionales, locales e internacionales (ibid. p. 54).

En este mismo sentido, se propone también hacer un mayor énfasis en la demanda de la CT y no tanto en la oferta, por ejemplo, mediante la creación de herramientas para gestionar la demanda como parte del proceso de identificación de las iniciativas (Ortiz de Taranco, 2022, p. 30).

Las recomendaciones del informe *Cooperación Sur-Sur y Triangular y Pueblos Indígenas*, proponen una serie de recomendaciones encaminadas a mejorar la capacidad transformadora de la CT y su alineamiento con los principios de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible mediante la inclusión de los pueblos indígenas como actores de la cooperación, no solo en los temas específicos que les atañen, sino con una perspectiva transversal en el conjunto de la cooperación.

Es en este sentido en el que cabe interpretar las siguientes propuestas (Zúñiga, 2022) relativas a todas las etapas de la CSSyT (diseño, implementación, seguimiento):

#### ■ Lineamientos generales (I). Diferencia, diversidad, adecuación y pertinencia.

- Reconocer las capacidades, saberes y recursos de los pueblos indígenas para abordar la complejidad de los problemas globales.
- Elaborar propuestas y recomendaciones para el diseño e implementación de iniciativas de CSSyT específicamente dirigidas a pueblos indígenas, así como distinciones y directrices de CSS y CT sobre políticas sociales universales (p.e. salud y educación) para su aplicación para y con pueblos indígenas.

#### ■ Lineamientos generales (II). Enfoque de derechos.

- Promover la participación en la toma de decisiones que les conciernen, tanto en el proceso de diseño e implementación de iniciativas de CSS y Triangular como en las instancias de gobernanza y gestión de las mismas.
- Velar por el derecho de los pueblos indígenas a definir y perseguir sus propias prioridades para el desarrollo e incorporarlas en las políticas e instrumentos de apoyo a la CSS y Triangular para o con pueblos indígenas.

- Velar por el derecho a la protección, conservación, revitalización y ejercicio de sus propias instituciones, valores y prácticas políticas, jurídicas, económicas, sociales, religiosas y espirituales.

#### ■ Lineamientos generales (III). Participación.

- Asegurar que las definiciones estratégicas, la arquitectura conceptual, los principios de política y criterios operativos de la CSS y Triangular para o con pueblos indígenas sean fruto de un proceso de diálogo político-técnico.
- Considerar el parecer y propuestas de los pueblos indígenas en los contenidos de los procesos e iniciativas de CSS y CT de interés general e impacto indígena, así como aquellas con afectación indígena.
- Reconocer el derecho de los pueblos indígenas a conceder o negar su consentimiento al uso e intercambio de las capacidades, conocimientos, saberes, prácticas y recursos sobre los que detentan derechos en el marco de estas iniciativas.

#### ■ Lineamientos generales (IV). Reconocimiento del pleno ejercicio y goce de los derechos de los pueblos indígenas.

- Contribuir desde la CSS y CT a implementar la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

#### ■ Lineamientos generales (V). Consideración de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos y actores de la cooperación.

- Superar el enfoque (predominante en los esquemas tradicionales de Cooperación Norte-Sur) que sitúa a los pueblos indígenas como población vulnerable, de forma que se pueda superar la lógica de intervención basada en relaciones jerárquicas (donante-receptor). En su lugar se propone concebir a los pueblos indígenas como actores concurrentes del proceso de establecimiento de relaciones de partenariatado y cooperación.

#### ■ Lineamientos generales (VI). Consideración y resguardo de interés general.

- Desarrollar los procesos de diálogo y construcción de acuerdos sobre los contenidos y gestión de CSS y Triangular en las cuestiones relacionadas con el reconocimiento y ejercicio de derechos de que son titulares los pueblos indígenas pero que, al mismo



Jonny James, Unsplash

tiempo, constituyen asuntos de interés general (p.e. gestión y protección de recursos hídricos y biodiversidad en la cuenca amazónica).

■ **Lineamientos generales (VII). Transversalización de los asuntos indígenas.**

- En línea con la tendencia a incorporar la gestión de los asuntos del interés de los pueblos indígenas de manera transversal en el conjunto de la institucionalidad pública, trabajar para que estos asuntos permeen y estén debidamente considerados en las iniciativas de CSS y CT sectoriales que tienen como población objetivo al conjunto o a sectores amplios de la población.
- **Contribución de la CSSyT y alineación con objetivos estratégicos de los pueblos indígenas:** el Buen Vivir como principio, la participación en la consecución de la Agenda 2030 y sus ODS y el cumplimiento del *Plan de Acción de Iberoamérica para la Implementación de los derechos de los Pueblos Indígenas*.
- **Generación y/o acondicionamiento de los marcos de cooperación** para impulsar y sostener en el tiempo procesos e iniciativas de CSS y Triangular con y/o para pueblos indígenas (convenios, acuerdos, MdE, etc.).

***Superar el enfoque (predominante en los esquemas tradicionales de Cooperación Norte-Sur) que sitúa a los pueblos indígenas como población vulnerable, de forma que se pueda superar la lógica de intervención basada en relaciones jerárquicas (donante-receptor)***

---

■ **Consolidar y visibilizar los distintos tipos de iniciativas de CSS y Triangular en relación con el rol de los pueblos indígenas.** Esto implica asumir distintas formas de concebir el proceso de ideación, diseño e implementación de las iniciativas, en función de si estamos ante:

- Iniciativas de CSS y Triangular **para** pueblos indígenas.<sup>51</sup>
- Iniciativas de CSS y Triangular **con** pueblos indígenas.<sup>52</sup>
- Iniciativas de CSS y Triangular **de interés general e impacto indígena.**<sup>53</sup>
- Iniciativas de CSS y Triangular **con afectación indígena.**<sup>54</sup>

■ **Adoptar nuevos tipos de iniciativas de CSS y Triangular:**

- Iniciativas de CSS y Triangular **de** pueblos indígenas.<sup>55</sup>
- Iniciativas de CSS y Triangular **entre** pueblos indígenas.<sup>56</sup>

■ **Actoría indígena y su(s) rol(es) en la CSS y Triangular.**

El reconocimiento de los pueblos indígenas como actores legítimos de la CSS y Triangular, con capacidad y derecho para representarse a

sí mismos en los procesos de diálogo político-técnico en la toma de decisiones que les afecten, implica el desempeño de roles activos por parte de las instituciones representativas de los pueblos, comunidades y/o poblaciones indígenas interesadas (ibid. páginas 44-54).

Finalmente, y en relación con la región iberoamericana y específicamente con un organismo de ámbito regional, se incluye la siguiente recomendación para ahondar en la capacidad transformadora de la CT:

■ **Desarrollar proyectos de fortalecimiento institucional aprovechando sinergias.** Es el caso, en el marco de la cooperación birregional UE-LAC, de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) como foro por excelencia para la UE a la hora de compartir el acervo normativo comunitario. Este foro, un mecanismo intergubernamental de diálogo y concertación política consolidado, representa una oportunidad para avanzar en la construcción de los espacios de cooperación horizontales necesarios para que la CT alcance todo su potencial.<sup>57</sup>

51 "Iniciativas que abordan cuestiones de interés específico de pueblos, comunidades y/o poblaciones indígenas y que tienen a estos como únicos y exclusivos destinatarios, usuarios o beneficiarios" (Zúñiga, 2022, p. 52).

52 "Iniciativas que abordan cuestiones del interés general y que incluyen de manera explícita entre su población objetivo, destinatarios o beneficiarios a pueblos, comunidades y/o poblaciones indígenas, junto a otros grupos o sectores" (ibid. p. 52).

53 "Iniciativas que abordan cuestiones de interés general y que estando, en principio, dirigidas al común de la población o grupos o sectores de esta sin distinción étnica o de otro tipo, también tienen como receptores de resultados a pueblos, comunidades y/o poblaciones indígenas" (ibid. p. 53).

54 "Iniciativas que no incluyen a pueblos, comunidades y/o poblaciones indígenas entre sus destinatarios, pero cuya ejecución puede entrañar eventuales afectaciones o vulneraciones a sus derechos e intereses" (ibid. p. 53).

55 "Iniciativas en las que las capacidades demandadas son ofertadas y aportadas libre y voluntariamente por los pueblos indígenas que son sus poseedores y titulares y que ejercen en ellas el rol de 'oferente' indígena" (ibid. p. 53).

56 "Iniciativas en que dos o más pueblos indígenas intercambian capacidades y se reparten y ejercen los roles de 'oferente indígena' y de 'demandante indígena' de capacidades, o ambos" (ibid. p. 53).

57 Esta sugerencia se compartió en el Taller interno "Una Cooperación Triangular Innovadora para una Nueva Agenda de Desarrollo".



Random Institute, Unsplash

# Conclusiones

Esta publicación, que culmina la primera fase del proyecto UE-SEGIB *Una Cooperación Triangular innovadora para una nueva agenda de desarrollo*, ofrece conocimiento político relevante procedente, tanto del trabajo de investigación y análisis sobre la CT de las publicaciones referenciadas, como del diálogo político permanente que caracteriza la labor conjunta de la Comisión Europea y la Secretaría General Iberoamericana.

En estas páginas se plasman los frutos de un proceso de construcción colectiva, basado en la investigación-acción, que ofrece datos y argumentos rigurosos para que los actores tanto de la región iberoamericana como de la UE y sus Estados miembros puedan comprender mejor, por una parte, y tomar decisiones informadas, por otra, sobre la pertinencia, grado de adecuación y oportunidades que ofrece la Cooperación Triangular en el marco de sus estrategias de política pública.

Para apoyar la toma de decisiones tanto a nivel técnico como político, se ha descrito el recorrido histórico de la Cooperación Triangular, ofreciendo las claves que permiten entender su relación con el devenir del Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo, en el que el cuestionamiento del modelo de funcionamiento de la Ayuda Oficial al Desarrollo, la rigidez de las relaciones de cooperación —en exceso deudoras de esquemas binarios y jerárquicos Norte-Sur, donante-receptor y anclados en una visión asistencialista— han perdido perspectiva para comprender y relevancia para actuar en un escenario global sumamente complejo.

La sucesión de crisis que han aflorado en los últimos años, con vínculos e interdependencias evidentes entre ellas en sus aspectos económicos, sociales, ambientales y políticos, han obligado a replantear el concepto mismo del desarrollo. La transición entre la Agenda del Milenio y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible es fruto de la toma de conciencia de esta crisis sistémica, profundamente compleja, en la que los sistemas de gobernanza multilateral y, como parte de ellos, el SICD, deben hallar nuevas formas de dialogar políticamente, de sumar a nuevos actores a esa conversación y de generar fórmulas de cogobierno imprescindibles para devolver a la política su capacidad de transformar la realidad en beneficio de todas las personas, sin dejar a nadie atrás.

Los hallazgos descritos en estas páginas demuestran que la Cooperación Triangular tiene un alcance todavía limitado y afronta numerosos desafíos, pero también ofrece indudables oportunidades que vale la pena explorar. Así lo confirman el reconocimiento en el texto de la Agenda 2030 de la CT como medio de implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible —especialmente, aunque no solo, del ODS 17 relativo a las Alianzas para lograr los Objetivos— y las numerosas experiencias llevadas a cabo hasta el momento, con la región iberoamericana como exponente mundial en el ámbito de la CT.

La legitimidad conquistada en estas experiencias, en términos de su contribución a los ODS y, sobre todo, en la habilitación de nuevos partenariados capaces de multiplicar el impacto y la capacidad transformadora de las acciones de cooperación basadas en esquemas

triangulares, esto es, más horizontales, plurales, justos y flexibles y, en definitiva, más aptos para identificar, diseñar e implementar los proyectos de cooperación entendidos no como un complemento, sino como una parte sustancial de las políticas públicas en todos los niveles de gobierno.

A lo largo de los cuatro capítulos que componen este documento, queda patente el compromiso de numerosos actores de América Latina y el Caribe, de la Unión Europea y sus Estados miembros con la Cooperación Triangular. Pese a su escaso peso político, que tiene su reflejo en unos recursos tan exigüos como bien aprovechados hasta el momento, los autores de las investigaciones aportan datos basados en el análisis de la literatura especializada y en las encuestas y entrevistas realizadas, que confirman el dinamismo y la confianza en el potencial de esta modalidad.

La pregunta pues es: ¿cómo desarrollar ese potencial? Todas las investigaciones coinciden en señalar los desafíos más importantes para ello: alcanzar una definición consensuada sobre la Cooperación Triangular (al menos en el ámbito de la cooperación birregional UE-ALC), desarrollar sistemas de información que permitan un registro adecuado y, con ello, posibiliten la evaluación del impacto de la CT, superar el *estadocentrismo* e incorporar a nuevos actores, generar nuevas formas de relación basadas en principios como la horizontalidad, la pertinencia, la apropiación, etc., sacar a la CT del encapsulamiento en niveles técnicos y desarrollar en torno a la CT una institucionalidad y unos instrumentos específicos que contribuyan a su despliegue.

Respecto a la incorporación de nuevos actores, en esta fase del proyecto UE-SEGIB se ha puesto el foco en dos tipos de actores: los Gobiernos subnacionales —especialmente ciudades medianas y grandes— y los pueblos indígenas, en línea con el paradigma de desarrollo de la Agenda 2030, que otorga un papel crucial a los actores y los enfoques territoriales. De esta forma, se reconoce el valor de la Cooperación Triangular como herramienta óptima para articular políticas que den respuesta a los problemas globales, que son comunes pero que se materializan en cada territorio. En este sentido, la CT aparece como un modelo de cogobernanza.

Esta publicación incluye en su capítulo final una serie de recomendaciones coherentes con las respectivas investigaciones y rigurosas en sus planteamientos. Estas recomendaciones proponen líneas de actuación para avanzar en la conceptualización y en

## **A lo largo de los cuatro capítulos que componen este documento, queda patente el compromiso de numerosos actores de América Latina y el Caribe, de la Unión Europea y sus Estados miembros con la Cooperación Triangular**

---

una narrativa propia de la Cooperación Triangular, mejorar la sistematización de la información, elevar el nivel político mediante el desarrollo de una institucionalidad, unos instrumentos y unos recursos adecuados y, finalmente, para mejorar su impacto en desarrollo y su capacidad transformadora.

Lejos de ser directrices cerradas, estas recomendaciones constituyen un insumo para seguir construyendo de manera colectiva un modelo de Cooperación Triangular que sea capaz de fortalecer la relación entre la Unión Europea e Iberoamérica y, al mismo tiempo, de proponer unas nuevas coordenadas para el Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo.

El conocimiento generado en esta primera fase del proyecto que ahora concluye dará paso a una siguiente etapa que profundizará en los aspectos claves y pertinentes para una mejor y mayor Cooperación Triangular entre la Unión Europea y sus Estados miembros y América Latina y el Caribe, con especial énfasis en los sectores estratégicos para la consecución de la Agenda 2030. Se prevé, además, que en esta segunda fase todo este caudal teórico se ponga en práctica por medio de experiencias piloto de Cooperación Triangular (por ejemplo, a nivel regional enfocadas en poblaciones indígenas).

Así pues, este es solo un punto y aparte en el proyecto UE-SEGIB *Una Cooperación Triangular innovadora para una nueva agenda de desarrollo*, que continúa avanzando en un proceso de construcción colectiva que ya ha generado un fecundo espacio de diálogo técnico y político entre ambas regiones.

# Bibliografía

---

Adelante 2. Cooperación Triangular UE-ALC. Facilidad cofinanciada por la Unión Europea. <https://www.adelante2.eu/>

Apoyo Oficial Total al Desarrollo Sostenible (TOSSD). <https://www.tossd.org>

Cánepa, D. (2022). *Marco general de la Cooperación Triangular y panorama político electoral de América Latina (2021-2024)* (no publicado). Secretaría General Iberoamericana.

Comisión Europea. (s.f.). Configurar el futuro digital de Europa. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es>

Comisión Europea. (s.f.). Global Europe: Neighborhood, Development and International Cooperation Instrument. [https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/global-europe-neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument\\_es](https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/global-europe-neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument_es)

Comisión Europea. (s.f.). Shaping Europe's digital future. Americas. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/americas>

Cooperación Triangular (Secretaría General Iberoamericana y Comisión Europea). (s.f.). <https://cooperaciontriangular.org/>

Diario Oficial de la Unión Europea (30/06/2017). *Declaración conjunta del Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión*. 2017/C 210/01. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:42017Y0630\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:42017Y0630(01)&from=ES)

Glennie, J. (2019). *De la "graduación" a la "gradación": un nuevo enfoque para la cooperación al desarrollo de EU-LAC*. Fundación EU-LAC. <https://eulacfoundation.org/es/la-graduacion-la-gradacion-un-nuevo-enfoque-para-la-cooperacion-desarrollo-eu-lac>

Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo (DEVal). (2020). *La Cooperación Triangular en la Cooperación Alemana al Desarrollo*. <https://www.deval.org/en/publications/la-cooperacion-triangular-en-la-cooperacion-alemana-al-desarrollo>

Malacalza, B. (2022). *La Cooperación Sur-Sur y Triangular y la Agenda de Desarrollo Sostenible en Iberoamérica: Nudos críticos y horizontes en la respuesta a la COVID-19*. Secretaría General Iberoamericana. <https://cooperaciontriangular.org/publicaciones/>

Malamud, C. y Núñez, R. *Una América Latina fragmentada y polarizada afronta un intenso ciclo electoral (2021-2024)*. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/una-america-latina-fragmentada-y-polarizada-afronta-un-intenso-ciclo-electoral-2021-2024/>

Martínez, P. J. (2022). *Apuntes para un ecosistema iberoamericano de Cooperación Sur-Sur y Triangular Descentralizada*. Secretaría General Iberoamericana. <https://cooperaciontriangular.org/publicaciones/>

Naciones Unidas. (s.f.). Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Objetivos de Desarrollo del Milenio. <https://www.un.org/development/desa/es/millennium-development-goals.html>

Naciones Unidas. (s.f.). Objetivos de Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

Naciones Unidas. (s.f.). Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Desarrollo Sostenible. Haciendo realidad los ODS. <https://sdgs.un.org/es>

Naciones Unidas. (s.f.). Grupo de Trabajo para la Medición del Apoyo al Desarrollo del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los ODS (IAEG-SDG). <https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/>

Naciones Unidas. Oficina del Enviado del Secretario General para la Tecnología. (s.f.). Bienes públicos digitales. <https://www.un.org/techenvoy/es/content/digital-public-goods>

Naciones Unidas. (2019). *Documento final de Buenos Aires de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur*. [https://cooperaciontriangular.org/wp-content/uploads/2021/02/documentofinalPABA\\_es.pdf](https://cooperaciontriangular.org/wp-content/uploads/2021/02/documentofinalPABA_es.pdf)

Naciones Unidas. (2017). Resolución de la Asamblea General el 6 de julio de 2017: 71/313. *Labor de la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. [https://ggim.un.org/documents/A\\_Res\\_71\\_313\\_s.pdf](https://ggim.un.org/documents/A_Res_71_313_s.pdf)

Naciones Unidas, CEPAL. (2015). *Gobernanza global y desarrollo: Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Siglo Veintiuno Editores, 2015.

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, no. 8. <https://www.segib.org/?document=guia-orientadora-para-la-gestion-de-la-cooperacion-triangular-en-iberoamerica>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (s.f.). Sistema de Notificación de los Países Acreedores (Creditor Reporting System, CRS). <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=crs1>

OCDE. (s.f.). Repositorio de proyectos de CT. <https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/triangular-cooperation-repository.htm>

OCDE (2019). *Perspectivas económicas de América Latina 2019*. <https://doi.org/10.1787/g2g9ff1a-es>

OCDE (2018). *Triangular Co-operation: Why does it Matter?* DCD. Foresight, Outreach and Policy Reform Unit. <https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/>

OCDE (2011). *Alianza de Busan para Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo*. 4º Foro de Alto Nivel para la Eficacia de la Ayuda. <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650200.pdf>

Ortiz de Taranco, F. (2022). *Análisis y caracterización cuantitativa y cualitativa de la operativa (institucionalidad e instrumentos) de la Cooperación Triangular* (no publicado). Secretaría General Iberoamericana.

Real Instituto EICano (RIE) (2022). *Estudio sobre el valor estratégico de la Cooperación Triangular con América Latina y el Caribe para los países de la Unión Europea* (no publicado). Secretaría General Iberoamericana.

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) (2021). *Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2020*. <https://informesursur.org/es/informes/>

SEGIB (2020). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2019*. <https://informesursur.org/es/informes/>

SEGIB (2018). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2018*. <https://informesursur.org/es/informes/>

Vega, B. (2022). *Investigación sobre las bases de datos y calidad de la información de la Cooperación Sur-Sur y Triangular* (no publicado). Secretaría General Iberoamericana.

Zúñiga, G. (2022). *Cooperación Sur-Sur y Triangular y Pueblos Indígenas*. Secretaría General Iberoamericana. <https://cooperaciontriangular.org/publicaciones/>



# Una Cooperación Triangular innovadora para una nueva Agenda de Desarrollo

PUBLICACIÓN FINAL



Secretaría General  
Iberoamericana  
Secretaria-Geral  
Ibero-Americana

Con el apoyo de



Cooperación  
Española



European Union Facility on  
Development in Transition