REAL INSTITUTO elcano ROYAL INSTITUTE

Elcano Policy Paper

Cooperación, desarrollo y valor político.

La cooperación triangular entre la Unión Europea y América Latina

Iliana Olivié y María Santillán O'Shea – Junio 2023

Cooperación, desarrollo y valor político.

La cooperación triangular entre la Unión Europea y América Latina

Iliana Olivié y María Santillán O'Shea – Real Instituto Elcano – Junio 2023

Secretaría General Iberoamericana
Secretaria-Geral Ibero-Americana

European Union Facility on Development in Transition

Con el apoyo de Cooperación Española

REAL INSTITUTO elcano ROYAL INSTITUTE

Real Instituto Elcano – Madrid – España
www.realinstitutoelcano.org

© 2023 Real Instituto Elcano
C/ Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
www.realinstitutoelcano.org

ISSN: 2255–5293
Depósito Legal: M–8692–2013

Elcano Policy Paper

Cooperación, desarrollo y valor político.
La cooperación triangular entre la Unión Europea y América Latina

Contenido

Prefacio

Resumen

Introducción

1. Estado de la Cooperación Triangular
- **1.1. Qué es, cómo se articula y cómo surge la Cooperación Triangular**
- **1.2. Arquitectura institucional de la Cooperación Triangular**
- **1.3. La Cooperación Triangular de la Unión Europea**

2. Ventajas y retos de la Cooperación Triangular
- **2.1. Ventajas**
- **2.2. Retos**
- **2.3. Recomendaciones**

3. La cooperación triangular de la Unión Europea
- **3.1. La Unión Europea como donante**
- **3.2. La cooperación triangular de la Unión Europea y los Estados miembros**
- **3.3. Distribución geográfica**
- **3.4. Distribución sectorial**
- **3.5. Cotejo de datos**
- **3.6. Institucionalidad**

4. Los objetivos políticos de la cooperación triangular y de la cooperación con América Latina y el Caribe

4.1. Los objetivos de la cooperación al desarrollo

4.2. Los objetivos de la cooperación triangular

4.3. Los objetivos de la cooperación con América Latina y el Caribe

5. Opiniones y percepciones acerca de la cooperación triangular

5.1. No existe una definición común de la cooperación triangular

5.2. ¿Costes de transacción o innovación y resultados de desarrollo?

5.3. Una Cooperación Triangular hiper-alineada con la agenda de eficacia de la ayuda

5.4. Una capacidad transformadora limitada

5.5. Diálogo político reforzado

5.6. La cooperación triangular está por debajo de su potencial

6. Conclusiones y recomendaciones

Bibliografía

Siglas

Prefacio[1]

En 2020, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la Unión Europea (UE) lanzan el proyecto denominado *"Una cooperación triangular innovadora para una nueva Agenda de Desarrollo"* con el objetivo de contribuir, mediante la generación de conocimiento, a la construcción de un modelo innovador de cooperación triangular (CT) UE-ALC alineado con la Agenda 2030 y bajo el marco de una concepción multidimensional, integral y dinámica de los procesos de desarrollo, así como generar insumos para una mejor gestión de la cooperación en general y de los proyectos de CT en particular. Esto, con el convencimiento de que el trabajo en ambas direcciones permitirá avanzar hacia una CT más eficiente como medio de implementación de la Agenda 2030.

Como parte de dicho proyecto, se han elaborado y publicado una serie de estudios que abordan diversas facetas de esta modalidad de cooperación: la CT descentralizada, con particular énfasis en el papel de las ciudades; la CT en el marco de la Agenda 2030, la CT y las poblaciones indígenas y vulnerables. Sigue este estudio sobre el potencial estratégico de la CT, visto desde los donantes de la UE, entendida aquí como la suma de la Comisión Europea y de una decena de Estados miembros. Los principales resultados y conclusiones de este conjunto de trabajos se resumen en la publicación sobre una CT innovadora para una nueva agenda de desarrollo.

El estudio que aquí se presenta, originalmente concebido como un insumo de trabajo interno del proyecto, fue elaborado entre los meses de febrero y julio de 2022. Dado el gran interés generado entre las autoridades, académicos y expertos de los diferentes países que participaron de las diferentes instancias de divulgación desarrolladas en el marco del proyecto, la SEGIB y el Real Instituto Elcano acuerdan su publicación conjunta. Se trata entonces de un insumo más para una reflexión más amplia sobre el potencial de la CT, financiado en el marco del acuerdo entre la UE y la SEGIB.

1 Las autoras agradecen los comentarios y sugerencias de Carlos Malamud e Ignacio Molina, del Real Instituto Elcano, de Martín Rivero, Rocío Rodríguez y Natalia Vargas, de la SEGIB, y de Javier Cebrián.

Resumen

La cooperación triangular (CT) surgió hace ya décadas a raíz de la cooperación Sur-Sur (CSS), como modalidad de cooperación articulada a través de, al menos, tres actores con papeles diferenciados: donante tradicional o segundo oferente, donante emergente o primer oferente y beneficiario. Aunque la CT de la UE y sus Estados miembros es aún limitada y los datos en ocasiones incompletos, destacan las más de 100 experiencias triangulares de Alemania y de España. Además, la CE lanzó en 2015 su primer programa explícitamente dedicado a la CT con América Latina y el Caribe (ALC), Adelante, seguido más recientemente de Adelante II. Por lo demás, la reducida CT del resto de Estados miembros se encuentra repartida entre ALC y África, con un fuerte foco sectorial en los temas de gobernanza y sociedad civil.

En este *policy paper* se repasan los trabajos previos sobre CT y se realiza una veintena de entrevistas a personas con responsabilidades en CT de 10 Estados miembros, además de la Comisión Europea, para explorar el valor estratégico de la CT, entendido aquí como la capacidad –real o potencial– de la CT para contribuir a los objetivos políticos de los países de la UE. Siguiendo las opiniones expresadas por los entrevistados, el potencial estratégico de la CT sería mayor que el que se aprovecha, a pesar de los retos de esta modalidad de cooperación y dadas sus fortalezas. Se extraen pues una serie de recomendaciones dirigidas a (i) avanzar en la definición y medición de la CT, (ii) elevar su perfil político –extrayéndola del nicho técnico en el que se ubica– y (iii) aumentar su impacto en desarrollo.

Introducción

Algunos de los factores que hacen de la Cooperación Triangular (CT) una modalidad de ayuda crecientemente relevante son el incremento y diversificación de los polos de influencia mundiales, la denominada "graduación" de un grupo importante de países en desarrollo, la evolución de la AOD de una mera transferencia de recursos hacia una herramienta de diálogo político, o las debilidades de la cooperación tradicional que crisis como la del COVID-19 ponen de manifiesto (Alonso *et al.*, 2011; Ashoff, 2010; Langendorf, 2012; Piefer, 2014; UNOSSC, 2021a).

La CT fue concebida hace ya décadas. Sus orígenes y los principios por los que se rige emanan de la Cooperación Sur-Sur (CSS), cuyos inicios se sitúan, a su vez, en los años 60 (con el Movimiento de Países No Alineados, la creación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) y la constitución del G77). De hecho, algunos países, como Alemania y Japón, acumulan ya bastante experiencia en proyectos de CT. Sin embargo, con las crisis energéticas de los años 70 y la crisis de deuda de los 80, tanto la CSS como su variante triangular perdieron protagonismo en el diálogo sobre desarrollo global y fuerza en su práctica. Su resurgimiento reciente, impulsado por los factores mencionados anteriormente y por un cada vez mayor reconocimiento de las ventajas comparadas de la CT, ha ido acompañado de extensos debates acerca de su impacto y eficacia y la probabilidad de que se consolide como modalidad de cooperación relevante en las próximas décadas.

Dichos debates se alimentan de una serie de retos de la CT, como la falta de información, las dudas acerca de su eficacia o de su capacidad transformadora y unos elevados costes de transacción. El valor estratégico final que pueda tener la CT dependerá de la correcta identificación de sus ventajas, de la medida en la que la CT sirva a los objetivos estratégicos de los actores involucrados y de si las ventajas que se obtengan a través de esta modalidad de cooperación compensen los obstáculos que representan estos retos.

En años recientes, la Unión Europea (UE, constituida por las instituciones europeas y los 27 Estados miembros) ha comenzado a formular o fortalecer su CT, la mayor parte de la cual se lleva a cabo con socios de América Latina y el Caribe (ALC). Esta forma de cooperar con ALC dota a la UE y sus Estados miembros de la oportunidad de perpetuar relaciones de confianza y trabajo conjunto que se han ido forjando con socios de la región a lo largo de los años (en gran parte mediante la cooperación al desarrollo tradicional), y de aprovechar ahora esas alianzas para dar solución a los retos de desarrollo global. Aun así, la CT con el conjunto del Sur Global y, en concreto, con esta región siguen representando una cartera de proyectos muy pequeña cuando se compara con el resto de la cooperación al desarrollo de la UE.

El objetivo de este estudio es precisamente 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. Es

con esta definición de lo que constituye el valor estratégico –al que también nos referiremos como importancia o relevancia estratégica o política, potencial estratégico o valor añadido político– con la que se trabajará a lo largo de este análisis.

La falta de información sistematizada y comparable sobre CT genera un vacío importante a la hora de perfilar su valor añadido. Hasta ahora, los distintos intentos por colmar este vacío se han centrado fundamentalmente en extraer lecciones de los proyectos de CT implementados para determinar su efecto en desarrollo, eficacia y buenas prácticas. No obstante, por un lado, se desconoce cuán generalizables son las conclusiones extraídas de los casos que se analizan. Por otro lado, aunque los beneficios de la CT en materia de forja de alianzas se mencionan a menudo en la literatura, la manera específica en la que la CT puede contribuir a los objetivos estratégicos de los distintos socios, particularmente los donantes tradicionales, no está explorada en profundidad. Y estos son los vacíos que este *policy paper* pretende colmar.

Se realiza, pues, un análisis en profundidad del valor estratégico de la CT para la UE, que participa en esta modalidad de cooperación como donante tradicional. Para ello, en primer lugar, se lleva a cabo un repaso de la literatura sobre el estado de la CT, con un foco particular en la CT de la UE. A partir de esta revisión, se identifican tanto las ventajas como los retos de la CT que pueden contribuir a determinar el potencial de la misma para avanzar los objetivos políticos de los donantes o, en otras palabras, su potencial estratégico. En segundo lugar, se recaban las cifras de la CT de la UE y sus Estados miembros para esbozar sus perfiles como donantes triangulares en cuanto a volumen, distribución geográfica y sectorial. A continuación, se exponen los objetivos políticos de las cooperaciones de los distintos países con el propósito de entender cuáles son las prioridades a las que la CT debería contribuir para consolidarse como herramienta estratégica.

En cuarto lugar, se estudian las opiniones y percepciones, acerca de la CT, de representantes de las cooperaciones europeas, sobre la base de una serie de entrevistas semiestructuradas con representantes de las cooperaciones al desarrollo de los distintos Estados miembros y de la Comisión Europea (CE). A todos ellos se les pide responder a un cuestionario sobre los principales retos asociados a la CT (previamente identificados mediante el repaso de la literatura), sus mayores obstáculos y sus visiones personales sobre el posible futuro fortalecimiento de la CT en sus respectivas cooperaciones. De este análisis derivan las conclusiones y recomendaciones, en la última sección.

1 Estado de la Cooperación Triangular

1.1 Qué es, cómo se articula y cómo surge la Cooperación Triangular

Son varios los intentos de definir la CT. Implica la participación de, al menos, tres actores de desarrollo diferentes, la horizontalidad, el aprovechamiento de las fortalezas y experiencias de cada actor, el intercambio de conocimientos y la combinación de elementos de la Cooperación Norte-Sur (CNS) y la CSS. Se basa en la idea de que ningún país es demasiado pobre económicamente como para compartir experiencias, y que ningún país es suficientemente rico para aprender de otros (Moreira da Silva y Chediek, 2020).

Los proyectos de CT suelen darse entre un país desarrollado y dos países en desarrollo, uno de los cuales ha alcanzado un nivel de desarrollo mayor y actúa como socio oferente, aunque también puede darse entre distintas combinaciones de países en desarrollo y desarrollados actuando como socios receptores, oferentes o donantes, e incluso con algún organismo multilateral como donante (Ashoff, 2010; Alonso *et al.*, 2011). Recientemente, además, los proyectos de CT están contando cada vez más también con la participación de actores no gubernamentales, tales como la sociedad civil, el sector privado o las universidades, además de las organizaciones internacionales (GPI, s.f.b; BMZ, 2022). En cualquier caso, de esta presencia de, al menos, tres actores, deriva su denominación.

Estas estructuras de cooperación pueden surgir al incluir a un donante tradicional del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en una relación de cooperación previa entre dos países del Sur Global para obtener sobre todo mayor apoyo financiero (Piefer, 2014). También pueden surgir al reconvertir la relación de cooperación de un donante tradicional con un antiguo receptor (ahora nuevo donante) en una alianza de donantes que pasan a cooperar con un tercer país, el beneficiario o socio receptor (*ibid*.). Otro modo en que puede formularse la CT es al incluir, en una relación previa entre un donante tradicional y un socio receptor, a un nuevo donante que actúe como intermediario, ya que suele tener unas experiencias de desarrollo, proximidad geográfica y cercanía lingüística y cultural al socio receptor que le permiten actuar como tal (*ibid*., Alonso *et al.*, 2011).

La CT se concibe, pues, como una herramienta para responder a las realidades de los nuevos donantes (países en desarrollo que tradicionalmente han recibido ayuda internacional y ahora están en posición de compartir sus recursos y lecciones al respecto) (Ashoff, 2010) y a los desafíos de desarrollo actuales, cuya naturaleza es cada vez más compleja (Alonso y Santander, 2021) debido, entre otras cosas, a la interconectividad e interdependencia mundiales, que hacen que la defensa y preservación de los bienes públicos globales requieran de la colaboración de todos los actores (Alonso *et al.*, 2011). Asimismo, la experiencia de cooperación al desarrollo ha demostrado el mayor éxito de proyectos en los que existe una relación de igualdad entre participantes y en los que el socio receptor toma un papel activo en la definición, implementación y seguimiento de las acciones, favoreciendo así la

apropiación y el alineamiento con sus estrategias nacionales de desarrollo; todos elementos centrales de la CT.

Los principios de la CT emanan de los de la Cooperación Sur-Sur e incorporan cierta influencia de la agenda de eficacia de la Declaración de París de 2005 (Esteves *et al.*, 2019). Incluyen el respeto por la soberanía nacional, la apropiación e independencia, la igualdad/horizontalidad, la no condicionalidad, la no injerencia, el beneficio mutuo, la importancia de que los proyectos surjan a partir de la demanda, la rendición de cuentas mutua y transparencia, la efectividad, la coordinación de la ejecución e iniciativas basadas en resultados y el enfoque multiactor (Piefer, 2014, Ramos Rollón y López Cabana, 2020).

El surgimiento de la CSS como modalidad de cooperación suele situarse en la década de los sesenta, que vio el Movimiento de Países no Alineados, la creación de la UNCTAD y la constitución del G77 (Alonso *et al.*, 2011). Desde entonces, la CSS comenzó, muy lentamente, a tener una presencia mayor en los debates sobre cooperación al desarrollo, hasta que en 1978 se aprobó el Plan de Acción de Buenos Aires para la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (PABA) (*ibid*.). El PABA perfilaba ya los principios de la CSS que fueron posteriormente evolucionando hasta los principios actuales de la CSS y CT, ya mencionados (Ramos Rollón y López Cabana, 2020).

Desde los años 2000 –momento en que se adoptaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio–, la conversación sobre CSS comenzó a contemplar también el apoyo financiero de un donante tradicional, dando lugar al debate sobre CT (*ibid*.). En las cumbres y conferencias sobre financiación del desarrollo –y posteriormente también sobre eficacia de la ayuda– celebradas en la primera década del siglo se fueron reconociendo progresivamente las ventajas comparativas de la CSS y CT (Alonso *et al.*, 2011).

En el contexto internacional, en 2009, se celebró la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la CSS en Nairobi para evaluar el recorrido de la CSS (y CT) desde el PABA, y se concluyó que se debían desarrollar sus sistemas de información y reforzar el intercambio de lecciones aprendidas (*ibid*.). 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 (Ramos Rollón y López Cabana, 2020). Esto, junto con la "graduación" de algunos países latinoamericanos de la AOD tradicional, dio lugar al replanteamiento de su papel en el sistema global de cooperación al desarrollo (Delzangles *et al.*, 2020), sobre todo desde la crisis económica que atravesaron los donantes tradicionales desde 2008 y su mayor atención a países de África y Asia como principales receptores de AOD (Ramos Rollón y López Cabana, 2020).

La tendencia en los últimos años ha ido destacando el valor estratégico de la CT para todos los participantes (Langendorf, 2012), pues permite diversificar sus prioridades sectoriales, ampliar su alcance y multiplicar su número de socios y proyectos (Alonso *et al.*, 2011; Delzangles *et al.*, 2020; OCDE, 2016). La Agenda 2030 adoptada en 2015 reconocía por fin explícitamente a la CSS y CT como medios adicionales para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (Ramón Rollón y López Cabana, 2020). Estos y otros motivos

para participar en CT se explorarán más adelante. No obstante, cabe mencionar que, aunque la producción académica sobre CT ha crecido ligeramente en los últimos años, ésta es aún muy limitada, como se podrá observar en este documento. De hecho, una parte importante de la literatura más actual sobre el valor estratégico de la CT no proviene del ámbito académico o de los *think tanks*, sino del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ).

1.2. Arquitectura institucional de la Cooperación Triangular

El panorama actual de la CT sufre de una falta de institucionalidad que, como se explorará en este estudio, dificulta la armonización en cuanto a su definición, elaboración, buenas prácticas comunes y seguimiento y monitoreo consistentes, entre otros, aunque en los últimos años se han realizado avances significativos al respecto. Alonso *et al.* (2011) identifican a las Naciones Unidas, el CAD/OCDE y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) como los principales candidatos para liderar la institucionalización de la CT a nivel global, seguidas de la UE, la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

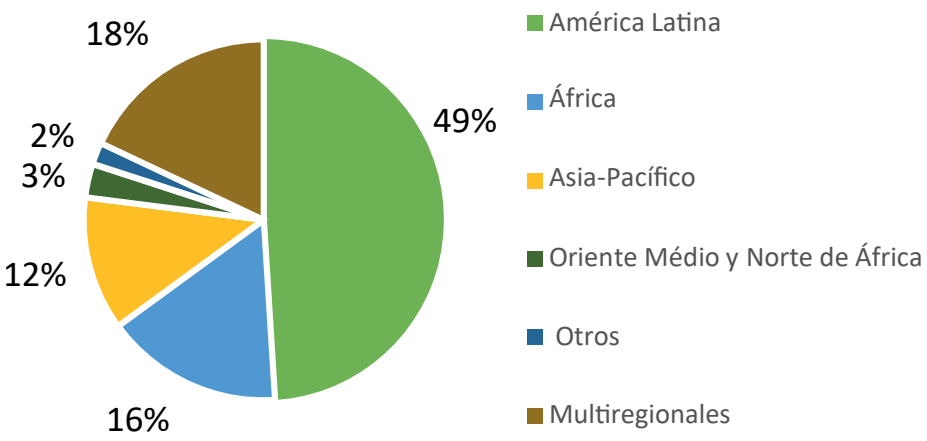
En lo que respecta a las Naciones Unidas, cabe destacar el papel de la UNCTAD, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) en la promoción, coordinación, asesoramiento y apoyo a la CSS y la CT. Sin embargo, la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (UNOSSC), establecida como unidad especial dentro del PNUD, ha sido la principal portavoz y promotora de la CSS y CT de las Naciones Unidas desde su creación en 2013, seguida de ECOSOC (Naciones Unidas, s.f.). Otros organismos internacionales, como la FAO y el BAsD, han ido también aumentando su foco en la CSS y CT y desarrollando sus capacidades al respecto (Alonso y Santander, 2021; Ashoff, 2010).

Los hitos recientes en CT incluyen la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur y Triangular que se celebró en Buenos Aires en 2019 con motivo del 40 aniversario del PABA (PABA +40) y que reiteró el compromiso de la comunidad internacional con la CSS y CT como motores de implementación de la Agenda 2030 (UNOSSC, 2020). Asimismo, desde 2016, la UNOSSC y la OCDE 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 (Moreira da Silva y Chediek, 2020; GPI, s.f.a).

Cuantificación de la Cooperación Triangular

Pese a que los datos sobre CT son muy limitados, la observación y el análisis de casos de CT permiten una cuantificación aproximada de algunas de sus características generales, como su distribución geográfica y sectorial, participantes más frecuentes y presupuesto; todos elementos que dibujan el actual escenario de la CT.

Gráfico 1.1. Distribución geográfica de los proyectos de CT



Fuente: OCDE, s.f. citado en GPI, 2019.

El sector al que más acciones de CT se destinan es el de gobierno y sociedad civil, lo cual indica su potencial para el diálogo político (entre el 24 y el 30% de las acciones, según la fuente que se consulte). Siguen la agricultura y seguridad alimentaria (16-18%), la salud (11-13%), la protección medioambiental (7-9%) y la energía (7%) (Alonso y Santander, 2021). Otras áreas que reciben atención, aunque algo menor, son el apoyo al sector privado, las infraestructuras y servicios sociales, la educación, el suministro de agua y saneamiento, la gestión del riesgo de desastres, el turismo y el desarrollo urbano (GPI, 2019; OCDE, 2016).

Entre los países que más participan en CT, en cualquiera de los papeles, destacan Alemania, Japón, Chile, México, Brasil, España, Colombia, EEUU, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, República Dominicana, Kenia, Perú, Bolivia, la India, Noruega, Honduras, Indonesia, Uganda y Sudáfrica, aunque el orden varía ligeramente de unas fuentes a otras (GPI, 2019; OCDE, 2016; Alonso y Santander, 2021). Dentro de eso, se estima que en el 66% de los proyectos de CT el proveedor es un gobierno, reforzándola aún más como herramienta de diálogo político, mientras que en el 20% de los casos el donante principal es una organización internacional y en el resto de los casos hay varios proveedores (*ibid*.).

Los presupuestos destinados a proyectos de CT oscilan entre los 100.000 y los más de 10 millones de dólares.

Cuadro 1.1. Proyectos de CT por rangos de presupuesto

Presupuesto (en US$)	Proporción de proyectos de CT
Menos de 100.000	23-32%
100.000 – Un millón	42-45%
Un millón – Cinco millones	18-23%
Más de cinco millones	8-9%

Fuentes: GPI, 2019; OCDE, 2016.

Relevancia actual de la Cooperación Triangular

Hay varios argumentos que defienden que, si la CT no ha ganado una mayor centralidad en el debate o la práctica de la cooperación internacional a pesar de que el concepto surgió hace ya varias décadas, puede ser que la creciente atención que está recibiendo ahora acabe siendo también algo pasajero (Alonso *et al.*, 2011). Sin embargo, hay también factores que sugieren que su importancia como promotora del desarrollo inclusivo y sostenible y como herramienta estratégica para los actores involucrados va a continuar en aumento.

Por un lado, la CT permite a distintos países en desarrollo adoptar papeles diferentes en la cooperación, que respondan más a sus capacidades y experiencias y no clasifiquen a todos los países en desarrollo en una misma categoría, puesto que se trata de un grupo muy heterogéneo (Alonso *et al.*, 2011). Por otro lado, este replanteamiento de los roles en la CT es un reflejo más preciso de la realidad del escenario mundial, que, precisamente por esa heterogeneidad de características y experiencias, se aleja cada vez más de la tradicional división Norte-Sur (Schulz, 2010). Además, frente al crecimiento de muchos países en desarrollo y su transición de receptores a donantes, está en el interés de los donantes tradicionales mantener su influencia y relevancia en la arquitectura global de la cooperación al desarrollo, para lo que necesitan adaptarse a las nuevas características de estos países con alianzas reformadas (Alonso *et al.*, 2011). Y aquí podría estar una faceta del valor estratégico de la CT, en la medida en que contribuye al posible objetivo político de los donantes tradicionales de preservar su relevancia en un panorama internacional de cooperación al desarrollo cambiante.

Asimismo, la naturaleza cada vez más global de los bienes públicos –medio ambiente, estabilidad financiera, salud– hace necesaria la colaboración de todos los países en un formato más horizontal de responsabilidades compartidas (*ibid.*). La centralidad de los ODS en la agenda global de desarrollo también hace pensar que la CT (junto con la CSS) va a seguir consolidándose como formato de cooperación complementaria a la tradicional, ya que en sus principios está recogida la horizontalidad que caracteriza a los ODS (Ramos Rollón y López Cabana, 2020). En particular, la CT promueve el ODS 17 de asociación, ya que se articula mediante la participación y coordinación de distintos actores del desarrollo (UNOSSC, 2020).

Por último, la crisis del coronavirus ha acentuado los retos de desarrollo en muchas partes del mundo y ha puesto de manifiesto que los modelos de ayuda al desarrollo actuales y las respuestas fragmentadas no pueden responder a todos ellos (UNOSSC, 2021a). En este contexto, la CT representa una oportunidad para repensar la ayuda de forma innovadora, inclusiva y sostenible, tanto desde un punto de vista técnico como político. De nuevo, encontraríamos valor estratégico de la CT en su capacidad para promover responsabilidades compartidas, como manera de avanzar en la consecución de los ODS y de adaptar la cooperación al desarrollo al contexto cambiante.

1.3. La Cooperación Triangular de la Unión Europea

La UE, como donante, se entiende como el conjunto de las instituciones de la UE y los 27 Estados miembros que la componen. En cuanto a las instituciones de la UE, la CT ha recibido más atención en los últimos años como nueva modalidad de asociación y cooperación con los países de renta media (sobre todo de ALC) para los que, por su crecimiento económico y avances en desarrollo, la AOD tradicional ha perdido vigencia (Ramos Rollón y López Cabana, 2020). 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.

El marco de la UE para su CT se encuentra 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 (*ibid*.). 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 otros proyectos de desarrollo, de la convocatoria de propuestas de proyectos triangulares y de la delegación en los Estados miembros (*ibid*.).

Hasta la creación del programa Adelante en 2015, hubo varios programas de cooperación de la UE que contaban con elementos de CT, como Eurosocial, PALOP, Socieux y Bridging the Gap, aunque no se trataba de programas concebidos como triangulares por definición. No obstante, desde entonces, el programa Adelante –con un presupuesto plurianual de 10 millones de euros– ha servido como plataforma para coordinar y recopilar la información y lecciones aprendidas de ocho proyectos de CT implementados por la UE en ALC, y es ahora sucedido por Adelante 2 para el período 2021-2023 (Programa Adelante, 2020).

Los Estados miembros que han desarrollado más experiencia en esta modalidad de cooperación son Alemania y España, seguidos de Portugal. Es importante tener en cuenta que, al no haber una metodología unificada de registro de proyectos de CT, los datos aquí mencionados deben tratarse con cautela y tomarse como orientativos. Alemania, uno de los países con más trayectoria (desde los 1990), creó un Fondo de Cooperación Triangular con ALC que cuenta con entre tres y cuatro millones de euros anuales (Ramos Rollón y López Cabana, 2020). Los socios oferentes con los que más colabora en CT son Chile, Costa Rica, Argentina y México (*ibid*.), y los principales destinatarios son El Salvador, Colombia, Paraguay, República Dominicana, Bolivia y Ecuador (Alonso *et al.*, 2011).

La CT de España, aunque más reciente (2005), ha crecido en los últimos años, particularmente en ALC. Entre los Informes anuales de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica[2] y los datos proporcionados por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), en 2006 se registraron un total de 21 iniciativas de CT, mientras que en 2014 ya eran 183, entre iniciativas, proyectos y acciones (Ramos Rollón y López Cabana, 2020). En el período entre 2006 y 2018, los principales receptores de la CT española fueron El Salvador, Haití y Paraguay, y los mayores socios oferentes, Costa Rica, Argentina, México, Brasil y Chile (*ibid*.). Entre los 59 proyectos cuyos memorandos de entendimiento (MdE) preveían la aportación española de fondos entre 2006 y 2018, España movilizó algo más de tres millones de euros (*ibid*.). Por su parte, Portugal se ha ido consolidando como promotor del debate sobre esta modalidad de cooperación, ya que ha albergado hasta la fecha cuatro eventos internacionales sobre CT en Lisboa, organizados conjuntamente con la OCDE o con el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS). Además, ha firmado MdE para el desarrollo de acciones de CT con Argentina, Chile, Uruguay y Brasil (Instituto Camões, s.f.c).

2 Nótese que "Iberoamérica" designa la suma de los países de América Latina, España, Portugal y Andorra.

2 Ventajas y retos de la Cooperación Triangular

2.1. Ventajas

En cuanto al valor añadido de la CT, la literatura identifica, por un lado, las motivaciones para la CT, en forma de beneficios directos de desarrollo para cada uno de los participantes y, por otro, una serie de características que diferencian a la CT de otras modalidades de cooperación y que pueden, en una última instancia, resultar ventajosas para todos los actores desde un punto de vista más estratégico. Haciendo referencia a lo primero, el siguiente cuadro realiza un breve repaso de lo argumentado en trabajos anteriores sobre las motivaciones de los distintos socios para participar en CT, las cuales ayudan a comprender mejor la razón de ser de la misma.

Cuadro 2.1. Motivaciones para participar en CT

Motivaciones para participar en Cooperación Triangular
Para el donante tradicional
Perspectiva global - Promoción de la agenda de eficacia de la ayuda entre donantes emergentes - Alianzas para la protección de los bienes públicos globales - Control de flujos migratorios y seguridad internacional - Fortalecimiento del sistema internacional de cooperación - Fortalecimiento del multilateralismo **Respecto a los programas de ayuda propios** - Amplificación o conversión de sus programas de ayuda - Desarrollo de capacidades técnicas **Respecto a los donantes emergentes** - Aprovechamiento de las ventajas comparativas de donantes emergentes - Relaciones con donantes emergentes adaptadas a la nueva realidad y continuación de su influencia en dichos países - Aprovechamiento de las relaciones de confianza ya establecidas con donantes emergentes - Aprendizaje de experiencias de los donantes emergentes - Compartir costes de cooperación con donantes emergentes **Respecto a los socios receptores** - Acceso a nuevos mercados - Influencia y visibilidad en receptores que prefieren a los donantes emergentes
Para el socio oferente/donante emergente
Perspectiva global - Promoción de la integración y cooperación regionales - Alianzas estratégicas regionales e interregionales - Fortalecimiento del multilateralismo

Motivaciones para participar en Cooperación Triangular
Respecto a los programas de ayuda propios/desarrollo propio
- Apoyo en su transición de receptor a donante
- Desarrollo de capacidades técnicas para la cooperación al desarrollo
- Incorporación de financiación adicional (de donantes tradicionales) a su CSS
- Mayor visibilidad como donantes y como poderes globales
Respecto a los donantes tradicionales
- Aprovechamiento de la experiencia de cooperación de los donantes tradicionales
- Alianzas con donantes tradicionales
- Compartir costes de cooperación con donantes tradicionales
Respecto a los socios receptores
- Alianzas con socios receptores
- Acceso a mercados en socios receptores
Para el socio receptor
Perspectiva global
- Promoción de la integración y cooperación regionales
- Fortalecimiento del multilateralismo
Respecto al desarrollo propio
- Desarrollo de capacidades técnicas para la gestión del desarrollo
Respecto a los donantes tradicionales
- Relaciones y alianzas más equilibradas con donantes tradicionales
Respecto a los donantes emergentes
- Contratación de expertos menos costosos (de donantes emergentes en lugar de tradicionales)
- Aprovechamiento para el aprendizaje de las similitudes con las experiencias de desarrollo de los donantes emergentes
- Aprovechamiento de las similitudes culturales y lingüísticas con los donantes emergentes
- Continuación del contacto con expertos de donantes emergentes tras la finalización de los proyectos
- Relaciones y alianzas más equilibradas con donantes emergentes

Fuente: Ashoff, 2010; Knodt y Piefer, 2012; OCDE, 2016; Alonso *et al.,* 2011; Schulz, 2010; Ramos Rollón y López Cabana, 2020; Gómez Galán *et al.*, 2011; Zoccal, 2021; Chediek, 2021.

Más allá de estas ventajas directas que la CT supone para cada uno de los socios involucrados, tal y como se mencionaba anteriormente, la literatura identifica que la CT cuenta también con una serie de características que la pueden convertir en un instrumento valioso para todas las partes desde un punto de vista estratégico. Se trata de una modalidad de cooperación interesante en cuanto a relaciones, recursos, soluciones e incluso como medio para alcanzar otros objetivos, como se explicará a continuación.

Respecto a las relaciones, 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 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).

La CT supone una movilización de recursos adicionales para el desarrollo, al entenderse como modalidad complementaria a la cooperación tradicional. Estos recursos pueden ser económicos, como la financiación local o internacional, pero también pueden ser ideas innovadoras, estrategias, formas de trabajo, capacidades, experiencias/conocimiento/lecciones, visibilidad e incluso las relaciones mencionadas anteriormente (Abdelnaiem y Kindornay, 2020; Moreira da Silva y Chediek, 2020; UNOSSC, 2020; UNOSSC, 2021b; Delzangles *et al.*, 2020; Programa Adelante, 2020). De la puesta en común de ideas y conocimiento surgen, además, soluciones innovadoras, más flexibles, adaptadas al contexto y sostenibles (Abdelnaiem y Kindornay, 2020; UNOSSC, 2020; GPI, s.f.b). Por último, la CT puede contribuir a la consecución de otros objetivos estratégicos de los participantes, como pueden ser los ODS o intereses nacionales o regionales en materias de migración, medio ambiente o salud global (SEGIB, 2018; Delzangles *et al.*, 2020).

2.2. Retos

A continuación, se exponen los retos principales en los que los debates sobre CT se han centrado hasta la fecha. El valor estratégico final que pueda tener la CT para cualquiera de los actores que participen en ella –y por tanto su decisión sobre si invertir o no en esta modalidad de cooperación– dependerá, en gran medida, de si las ventajas que obtienen a través de esta participación consiguen sortear, resolver y superar los costes que pueden suponer estos desafíos.

Falta de información y datos sobre Cooperación Triangular

Uno de los retos de la CT más reseñados es la falta de información y datos recopilados y procesados sistemáticamente siguiendo unos estándares comunes. Esta falta de datos comprobados y comparables dificulta la tarea de determinar el volumen exacto de proyectos y recursos, así como su distribución sectorial y geográfica (Ramos Rollón y López Cabana, 2020; Alonso y Santander, 2021; UNOSSC, 2021b; Zoccal, 2020b). Al no haber información suficiente sobre los recursos que realmente movilizan los proyectos de CT (Ramos Rollón y López Cabana, 2020), el conocimiento que se tiene para hacer un seguimiento de estos proyectos viene tan sólo de los casos de CT ya implementados (Alonso y Santander, 2021; UNOSSC, 2021b). De hecho, tampoco hay metodologías comunes establecidas para abordar esta falta de información (*ibid.*), aunque las discusiones al respecto van en aumento (Vega Sánchez, 2022).

Esta falta de información y datos sistematizada se debe, entre otras cosas, 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 (Ramos Rollón y López Cabana, 2020), a la

falta de capacidad institucional para hacer un seguimiento consistente de estos proyectos (UNOSSC, 2021b) y a los altos niveles de fragmentación de la CT.

A su vez, la fragmentación en las prácticas de CT y su seguimiento emana de un reto previo: el de la falta de definición. No hay una definición clara y aceptada a nivel global sobre la CT, puesto que se la suele caracterizar de muy distintas maneras, desde como conjunto de herramientas técnicas hasta como narrativa (geo)política (Haug, 2021). Así las cosas, las intervenciones que se pueden categorizar de triangulares se clasifican de forma distinta en distintos lugares (OCDE, 2016) y las responsabilidades de seguimiento de cada actor involucrado no están claramente definidas (Alonso *et al.*, 2011; Delzangles *et al.*, 2020). Una consecuencia inmediata es que, al no poderse hablar con claridad de los flujos de CT ni de las áreas o zonas geográficas a las que se destinan (sobre todo en comparación con otros tipos de cooperación) siguiendo estándares establecidos, se dificulta la identificación del valor político añadido (UNOSSC, 2021b), con lo que gobiernos e instituciones pierden incentivos para dedicar recursos y financiación, generándose un círculo vicioso por el que el posible valor estratégico de la CT queda desaprovechado (UNOSSC, 2021b).

Ha habido, no obstante, varios intentos por sistematizar de alguna manera la información que se tiene sobre los proyectos de CT, procedente mayoritariamente de experiencias y estudios de caso. Por ejemplo, la SEGIB elabora un informe anual sobre la CSS y CT en Iberoamérica en el que mide su volumen en cuanto a número de proyectos y acciones de CSS y CT, y que se alimenta de su Sistema Integrado de Datos de Iberoamérica sobre Cooperación Sur-Sur y Triangular (SIDICSS), que recoge las iniciativas de CSS y CT en el ámbito geográfico (Ramos Rollón y López Cabana, 2020). La OCDE y la UNOSSC cuentan también con repositorios en los que recogen iniciativas y datos sobre CT (Programa Adelante, 2020). Además, algunos países, como Brasil, Chile y México, han elaborado documentos en los que reflejan sus metodologías de medición y análisis, basándose en sus experiencias (PIFCSS, 2016; Agencia Brasileña de Cooperación, 2019). La cooperación alemana, por su parte, realiza esfuerzos de colecta y sistematización de las lecciones aprendidas en sus cada vez más numerosas experiencias triangulares (Vega Sánchez, 2022). Otras iniciativas se han centrado en desarrollar las capacidades estadísticas de algunos países (identificado más arriba como uno de los obstáculos para la sistematización global de la información) (UNOSSC, 2020).

Un intento adicional de recopilar lo que se va aprendiendo sobre CT es el banco de información del programa Adelante de la UE, en el que están incorporadas las lecciones e información relevantes sobre los ocho proyectos que configuraron su primera fase (UNOSSC, 2020). Además, el programa Adelante ha empleado, a modo de piloto, una metodología desarrollada por la OCDE para identificar y monitorear el valor añadido de la CT (*ibid*.). El piloto mostró sus méritos para identificar las lecciones aprendidas y ensalzar el valor estratégico de las alianzas de los proyectos de Adelante, por lo que dicha metodología podría aplicarse a otros proyectos de CT.

A pesar de estos avances, sigue habiendo una serie de obstáculos en la sistematización del conocimiento sobre CT. Para capturar toda su realidad, se tendría que poder recoger

información también sobre su transferencia de conocimientos, capacidades y tecnologías. Los intentos al respecto hasta la fecha revelan resultados diferentes en función del *proxy* que se utilice (Ramos Rollón y López Cabana, 2020). Incluso si se consiguieran definir y recoger de manera estandarizada los volúmenes y aportaciones de la CT en términos económicos, sus facetas técnicas y estratégicas y otras derivadas no económicas podrían verse ignoradas (SEGIB, 2018; Chediek, 2021). Estos retos, junto con el número limitado de proyectos de CT de los que se pueden extraer datos y lecciones, hace que la realidad de la CT y su potencial concreto como herramienta estratégica sean aún difíciles de precisar.

Cooperación Triangular y eficacia de la ayuda

Un foco de debate sobre la CT, de especial interés para donantes del CAD/OCDE como la UE y sus Estados miembros y por tanto para el valor estratégico que finalmente puedan atribuirle dichos donantes a la modalidad, es el de la agenda de eficacia de la ayuda. En parte, este debate deriva de la falta de información suficiente sobre el estado de la CT, expuesto anteriormente. Se trata de un debate en dos planos: las dudas acerca de la eficacia de la CT, pero también acerca de la necesidad misma de que la CT sea eficaz, en el sentido estandarizado del término.

Este debate identifica que el hecho de que la CT sea implementada por donantes que firmaron la agenda de eficacia de la ayuda como receptores, pero no como donantes, hace que la agenda pueda no formar parte de la narrativa oficial de la ayuda triangular, ya sea por falta de compromiso con sus principios o por falta de capacidad para aplicarlos (Bancet, 2012; Ashoff, 2010). Esto puede afectar a la calidad de la cooperación internacional e incluso minar los progresos realizados hasta ahora en cuanto a eficacia por los donantes tradicionales (Bancet, 2012).

No obstante, se argumenta también que la participación de uno o más donantes del Norte en CT puede asegurar y promover la preservación de los principios de eficacia de la ayuda en la misma, puesto que estos donantes suelen incorporar explícitamente dichos principios en toda su cooperación (*ibid*.). Otros argumentos indican que, incluso cuando la agenda de eficacia no forma parte del marco explícito de la CT, ésta sí se respeta implícitamente en la práctica, dado que existen similitudes entre los principios de la agenda de eficacia de la ayuda y los principios de la CT. Por ejemplo, la agenda de eficacia defiende el principio de apropiación por parte del socio receptor y los principios de la CSS y CT abogan por que los proyectos respondan a la demanda del socio receptor; ambos principios se traducen en la práctica en una participación más activa del socio receptor en la definición de los proyectos (Bancet, 2012; Piefer, 2014; Esteban y Olivié, 2021). No obstante, análisis más recientes están incluso identificando la eficacia de la ayuda no sólo como una serie de principios implícitamente respetados en la CT, sino de manera explícita como una de las grandes fortalezas de la misma, gracias a su naturaleza participativa (BMZ, 2022), lo cual podría potenciar incluso más el valor añadido político de la CT. Estos análisis coinciden con los resultados de nuestro estudio, como se verá más adelante.

El debate sobre CT y eficacia de la ayuda, aun así, va más allá. Bancet (2012) cuestiona que la agenda de eficacia sea un marco apropiado para la CT y CSS, modalidades horizontales

de cooperación, al tratarse de una agenda establecida por países del Norte; si bien es cierto que, desde el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de Busan (2011), la agenda dejó de recoger exclusivamente las prioridades del Norte (Esteban y Olivié, 2021). En su lugar, se plantea la CT (y CSS) como un espacio de diálogo en el que abordar posibles disensos entre donantes tradicionales y nuevos donantes y buscar soluciones innovadoras que respondan a los intereses de todas las partes (Bancet, 2012). A esto se suma el hecho de que la agenda de eficacia de la ayuda haya ido perdiendo perfil político (Gulrajani y Swiss, 2020).

En cualquier caso, en línea con la idea de que los principios de la agenda de eficacia benefician a todos los involucrados, se identifican varias propuestas para asegurar que la CT dé resultados positivos en línea con éstos. Se destaca la importancia de identificar las ventajas comparativas de cada actor y repartir las responsabilidades en función de ello, de superar los roles tradicionales de donantes y receptores, de promover la apropiación, la coordinación y la sistematización de las buenas prácticas y los resultados positivos (*ibid*.). Asimismo, es importante alinear la CT con las estrategias nacionales de los receptores (Yamashiro Fordelone, 2009; Piefer, 2014), complementarla con otras formas o ámbitos de cooperación, involucrar a actores del sector privado también e incorporar la CT como una modalidad más de cooperación (*ibid*.). Todo ello, además de resumir el espíritu de la agenda de eficacia de la ayuda (lo que a su vez muestra el valor estratégico de la CT pues coadyuva en la consecución de esta agenda política) permite compensar los altos costes de transacción de la CT, los cuales se abordarán más abajo.

Capacidad transformadora de la Cooperación Triangular

Otra preocupación relevante sobre la CT es su capacidad real para promover relaciones más horizontales que generen un desarrollo transformador e inclusivo. Dicha preocupación emana del debate anterior, puesto que esto depende en gran medida de su eficacia e impacto. Según cómo se diseñe e implemente la CT, puede existir un riesgo alto de reproducir relaciones verticales Norte- Sur (Alonso y Santander, 2021), en las que las prioridades del donante del Norte se anteponen a las del socio receptor (Alonso *et al.*, 2011), lo cual puede afectar negativamente a la legitimidad, valor diferencial y por tanto importancia estratégica final de la CT. Esto puede darse, por ejemplo, cuando la relación estratégica preexistente entre el donante y el socio oferente tiene una mayor centralidad en la CT que los intereses del beneficiario o socio receptor (Piefer, 2014).

En estos casos, los proyectos de CT pueden acabar respondiendo más a la oferta de los donantes que a la demanda y necesidades reales del país receptor (Alonso *et al.*, 2011; Kamwengo, 2020). Así, el socio oferente actúa más como subcontratado del donante del Norte y el socio receptor adopta un rol más pasivo en el establecimiento de las prioridades. Este riesgo existe, sobre todo, cuando los objetivos e intereses de los distintos actores involucrados no coinciden (Ashoff, 2010; Müller y Langendorf, 2012).

No obstante, hay también varios argumentos que relativizan este riesgo. Además del hecho de que el país receptor puede aprovechar la competitividad entre los donantes tradicionales y nuevos en servicio de sus intereses (Piefer, 2014), hay ya variables identificadas que

se pueden monitorear y que pueden determinar la capacidad de la CT para abordar las necesidades reales del receptor de forma transformadora. La variable central es el tipo de relación que se establezca entre los actores, que depende tanto de factores estructurales como estratégicos (Alonso y Santander, 2021), y que determinará los espacios de trabajo que se construyan entre ellos (Gómez Galán *et al.*, 2011).

La manera en que se establezcan los objetivos, los roles, el valor añadido de cada socio y el tipo de asociación influyen también en el tipo de relación –igualitaria o vertical– que se entablará entre los socios (*ibid*., Alonso *et al.*, 2011). La aportación tanto de financiación como de personal y otros recursos por parte de todos los socios y la construcción de herramientas compartidas mediante las contribuciones diferenciadas de cada socio ayudan también a forjar una asociación más igualitaria (Piefer, 2014; Seaman Cuevas y Kern, 2020). Con todo, una relación igualitaria entre todos los actores que facilite una mayor apropiación por parte del socio receptor que la cooperación tradicional, se defiende, es posible (*ibid*.; Alonso *et al.*, 2011).

Costes de transacción de la Cooperación Triangular

Un debate central, que en cierto modo resume el dilema principal sobre si apostar por la CT es más ventajoso estratégicamente que costoso o viceversa, tiene que ver con los costes de transacción. Parece haber bastante consenso respecto a que en la CT son mayores que en la cooperación bilateral, debido a unos procesos de planificación más largos (Alonso *et al.*, 2011), unas negociaciones más prolongadas y costosas por darse entre más actores (Alonso y Santander, 2021) y la necesidad de crear los marcos legales e institucionales necesarios (Ashoff, 2010). De hecho, los pocos estudios existentes identifican los costes de transacción como el problema principal –para todos los participantes, en especial los donantes– de la CT (Alonso *et al.*, 2011; Alonso y Santander, 2021), y por tanto como un obstáculo mayor para su plena contribución a los objetivos estratégicos de los mismos.

También existen múltiples argumentos que defienden que los beneficios de la CT son mayores que los costes, incluso en términos económicos. Se sostiene que los costes de transacción más elevados que supone la CT son tan sólo en sus fases iniciales, siendo mayor el valor añadido que se obtiene posteriormente (Piefer, 2014), que la CT ahorra costes gracias a la proximidad geográfica y lingüística entre el socio oferente y el socio receptor (Alonso y Santander, 2021; Alonso *et al.*, 2011), y que una orientación estratégica clara puede disminuir los costes de transacción (OCDE, 2016). Además, las lecciones aprendidas, el desarrollo de capacidades y la proyección de influencia contribuyen a los retornos, tanto de desarrollo como más políticos o estratégicos, de la CT, aunque no sea directamente de manera económica (Alonso *et al.*, 2011).

Con todo, los costes asociados a la puesta en marcha de la CT son considerados por muchos como una inversión en relaciones de confianza y mecanismos que pueden convertirse en alianzas globales de desarrollo (Moreira da Silva y Chediek, 2020). El desarrollo de más y mejores bases de datos, así como del análisis de impacto y valor estratégico final de los proyectos de CT que se han implementado hasta ahora, podrán arrojar luz a este debate.

Cuadro 2.2. Ventajas y retos de la CT

Retos de la Cooperación Triangular	Ventajas de la Cooperación Triangular
Falta de información y datos	Nueva forma de partenariado entre países
Preocupaciones sobre eficacia de la ayuda	Compartir responsabilidades de desarrollo
Dudosa capacidad transformadora	Fomento de la cooperación regional
Altos costes de transacción	Movilización de recursos adicionales para el desarrollo
	Surgimiento de soluciones innovadoras
	Contribución a otros objetivos estratégicos

Fuente: elaboración propia.

2.3. Recomendaciones

A pesar de que, como se ha explicado, el valor estratégico de la CT se reconoce cada vez más, dicho reconocimiento no es aún lo suficientemente contundente como para que la CT reciba financiación y personal suficientes para expandirse a escala global (Piefer, 2014), debido a los debates que se han identificado anteriormente. Así, distintos autores e instituciones tratan ya de determinar qué aspectos de la CT deben fortalecerse o recibir especial atención para asegurarse de que las ventajas superen a los costes y, por tanto, de que la CT se establezca como modalidad de cooperación consolidada, además de estratégicamente ventajosa.

Se ha propuesto entender la CT como un cambio de mentalidad que reconoce la importancia de las asociaciones fuertes y el beneficio mutuo para la consecución de los objetivos de desarrollo, y más concretamente de la Agenda 2030 (Moreira da Silva y Chediek, 2020). Para ellos, se necesita voluntad e incentivos políticos, una visión clara y una concepción de la CT como un proceso de aprendizaje (*ibid.*, Ashoff, 2010; BMZ, 2022). Otra propuesta es que los países desarrollen estrategias de CSS y CT a nivel nacional que sean explícitas y holísticas, para evitar la incoherencia y la fragmentación y alcanzar los objetivos de desarrollo (IsDB y South Centre, 2021).

También resulta esencial la visibilidad de la CT. Su valor añadido debe ser capturado y comunicado como respuesta a los escepticismos que la rodean (OCDE, 2016), entre otras cosas, mediante su incorporación al conjunto de herramientas y prácticas de la cooperación al desarrollo (Zoccal, 2020b), y mediante la atención activa al posible surgimiento de oportunidades de CT (BMZ, 2022). El involucramiento de todos los actores ayudaría asimismo a aumentar el impacto positivo de la CT. Para ello se necesita de la participación de la sociedad civil, el sector privado y la academia (*ibid.*, UNOSSC, 2020), pero también se necesita ampliar el abanico de beneficiarios para incluir a poblaciones más vulnerables (SEGIB, 2018; Delzangles *et al.*, 2020).

Propuestas distintas para fortalecer el potencial de la CT incluyen la identificación de los intereses de cada socio y el uso de sus ventajas comparativas mediante un enfoque multi-actor, el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los socios, la movilización de financiación adicional y su gestión eficiente (UNOSSC, 2021a; Zoccal, 2020b; BMZ, 2021), el fomento de la agenda de eficacia (sobre todo la apropiación, la gestión de resultados y la rendición de cuentas) (Ashoff, 2010; Alonso *et al.*, 2011), el desarrollo de fuentes innovadoras de financiación (UNOSSC, 2021b), el aprovechamineto de nuevas herramientas tecnológicas y digitales (BMZ, 2022; Walsham, 2020) y la formulación de soluciones triangulares adaptadas a las particularidades de cada contexto (Zoccal, 2020b). Para identificar cómo se traducen en la práctica los equilibrios entre el potencial (de impacto en desarrollo pero también estratégico) de la CT y su realidad, los progresos realizados en cuanto a medición de efecto y eficacia y la cabida de las ideas aquí mencionadas, resulta esencial analizar casos de CT ya implementados (Ashoff, 2010).

3 La cooperación triangular de la Unión Europea

3.1. La Unión Europea como donante

La UE es el mayor donante mundial en términos de AOD. En los últimos años, se ha ido desarrollando una visión más amplia de la cooperación al desarrollo en lo político y estratégico.

La mayor amplitud de la visión de la cooperación europea se puede ver reflejada en la progresiva pero inequívoca apuesta por una mayor integración y coherencia entre esta política y otras áreas de la acción exterior de la UE. La vertiente exterior del Pacto Verde Europeo, por la cual los principios del Pacto son aplicables también a las acciones de cooperación al desarrollo, constituye un ejemplo de esta tendencia (Consejo de la UE, 2021). Sin embargo, otro ejemplo de gran significancia es el de la incorporación de objetivos de seguridad, como el control de fronteras y de flujos migratorios, en la narrativa europea de cooperación (Olivié y Santillán, 2021). Esto último manifiesta, además, una mayor geopolitización de la ayuda al desarrollo de la UE.

Esta paulatina integración de los objetivos de desarrollo con otros objetivos políticos de la UE se materializa con la creación de Europa Global o Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI), que cuenta con un presupuesto de 79.500 millones de euros para el período 2021-2027. Con la constitución de Europa Global, se han agrupado las competencias de cooperación para el desarrollo que previamente estaban atribuidas a instrumentos diferentes. Entre otros, el IVDCI ha absorbido los mandatos del Fondo Europeo de Desarrollo, el Instrumento Europeo de Vecindad, el Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo y el Instrumento de la UE en pro de la Estabilidad y la Paz (Europa, Parlamento y Europa, Consejo, 2021). Esta repolitización de la ayuda o, incluso, giro geopolítico, se manifiesta también más recientemente con la iniciativa Global Gateway con la que la UE busca, en cierto modo, dar una cierta respuesta a la estrategia de la Iniciativa de la Franja y la Ruta impulsada desde China.

De este modo, se ha dotado a la cooperación al desarrollo de una mayor riqueza de objetivos, áreas temáticas y prioridades geográficas (con la correspondiente asignación de recursos). Se explicita así una visión europea de la cooperación al desarrollo que abandona su nicho y se consolida como un brazo más relevante de la proyección y acción exterior de la UE.

No obstante, a este fortalecimiento de la ayuda al desarrollo como un área de acción más amplia, política, polifacética y 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. Esta región no es considerada prioritaria para la cooperación de la UE, en gran parte debido a que se trata de países con niveles de renta más elevados que Asia y, sobre todo, África, quien se mantiene como principal destinataria de ayuda europea. Así, de los 60.380 millones de euros con lo que Europa Global cuenta para programas

geográficos, 29.180 millones se asignan al Africa Subsahariana, 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 Subsahariana y un 17,5% de la ayuda para los países de la Vecindad.

Mientras que esta última tendencia puede explicarse en términos de las necesidades prioritarias estrictamente asociadas a la AOD, puede también interpretarse como una posible contradicción con los esfuerzos mencionados anteriormente por integrar y ampliar los campos de actuación e impacto –tanto de desarrollo como estratégicos– de la cooperación de la UE por dos motivos. Por un lado, desde el punto de vista de impacto en desarrollo, los países de ALC se enfrentan aún a importantes desafíos de desarrollo asociados a muchos de los ODS, tales como el fortalecimiento institucional, la igualdad de género o, en algunos casos, la paz. Por otro lado, desde un punto de vista estratégico, esta región, que acoge aproximadamente al 8% de la población mundial y cuyas economías suman el 8% del Producto Interior Bruto (CEPAL, 2020), puede constituir una fuente importante de alianzas y diálogo político para la UE, basados en las relaciones, la confianza y el trabajo conjunto establecidos a lo largo de los años a través de la cooperación.

En cuanto a los Estados miembros de la UE, entre los muy distintos presupuestos de ayuda al desarrollo de cada uno de ellos emerge un elemento común a la mayoría: el proporcionalmente bajo volumen de ayuda destinado a ALC. La única excepción a esto es España, para quien la cooperación con ALC representa casi la mitad de su volumen total de ayuda.

Cuadro 3.1. Flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo de los Estados miembros de la UE, total y por regiones (media de los últimos tres años, 2018-2020, en millones de dólares)*

	AOD total	AOD África	AOD América	AOD Asia
Alemania	20.448,88	4.958,45 (**24%**)	1.367,69 (**7%**)	5.990,65 (**29%**)
Instituciones Europeas	17.650,8	7.633,49 (**43%**)	1.158,88 (**7%**)	4.023,86 (**23%**)
Francia	8.610,92	3.375,61 (**39%**)	1.016,61 (**12%**)	1.578,4 (**18%**)
Países Bajos	3.690,11	789 (**21%**)	20,82 (**<1%**)	319,8 (**9%**)
Suecia	3.653,18	1.175,22 (**32%**)	124,02 (**3%**)	637,14 (**17%**)
Dinamarca	1.769,39	495,61 (**28%**)	13,6 (**<1%**)	324,65 (**18%**)
Italia	1.592,58	407,98 (**26%**)	50,27 (**3%**)	242,01 (**15%**)
Bélgica	1.220,68	461,83 (**38%**)	57,74 (**5%**)	111,92 (**9%**)
España	753,73	88,44 (**12%**)	326,52 (**43%**)	36,96 (**5%**)

Finlandia	582,66	185,13 (**32%**)	5,22 (**<1%**)	146,98 (**25%**)
	AOD total	**AOD África**	**AOD América**	**AOD Asia**
Irlanda	539,76	265,73 (**49%**)	11,89 (**2%**)	57,62 (**11%**)
Austria	502,67	93,66 (**19%**)	31,01 (**6%**)	108,46 (**22%**)
Luxemburgo	345,99	161,82 (**47%**)	20,37 (**6%**)	71,75 (**21%**)
Polonia	219,21	27,14 (**12%**)	1,67 (**<1%**)	44,43 (**20%**)
Hungría	170,19	25,7 (**15%**)	5,47 (**3%**)	83,89 (**49%**)
Portugal	140,43	67,36 (**48%**)	8,44 (**6%**)	38,47 (**27%**)
República Checa	91,08	13,94 (**15%**)	1,37 (**2%**)	21,38 (**23%**)
Grecia	88,61	0,62 (**<1%**)	0,01 (**<1%**)	0,48 (**<1%**)
Rumanía	67,12	1,73 (**3%**)	0,25 (**<1%**)	4,37 (**7%**)
Malta	33,64	1,02 (**3%**)	0,04 (**<1%**)	0,35 (**1%**)
Eslovaquia	30,85	2,88 (**9%**)	0,16 (**<1%**)	3,01 (**10%**)
Eslovenia	30,49	0,53 (**2%**)	0,05 (**<1%**)	1,45 (**5%**)
Croacia	19,02	0,09 (**<1%**)	0,02 (**<1%**)	1,51 (**8%**)
Estonia	18,42	0,76 (**4%**)	0,09 (**<1%**)	4,44 (**24%**)
Lituania	12,14	0,35 (**3%**)	0,09 (**<1%**)	2,08 (**17%**)
Bulgaria	9,37	0,07** (**<1%**)	-	1,08 (**12%**)
Letonia	4,79	0,12 (**3%**)	0,01 (**<1%**)	0,97 (**20%**)
Chipre	4,19	0,1 (**2%**)	0,01 (**<1%**)	1,64 (**39%**)

* Téngase en cuenta que la OCDE contabiliza los fondos canalizados vía instituciones europeas como ayuda destinada regionalmente a Europa, lo que puede distorsionar la distribución geográfica real de los donantes representados en la tabla.
** Los datos de flujos de AOD búlgara a África se refieren a 2019.
Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE. Nótese que el total de los porcentajes de AOD por regiones de cada donante no suma 100% debido a la AOD destinada a países en Europa, Oceanía o a la AOD no especificada.

3.2. La cooperación triangular de la Unión Europea y los Estados miembros

Con el objetivo de estudiar la CT de la UE, hemos seleccionado una muestra de Estados miembros cuyo volumen y prioridades geográficas y sectoriales de CT serán analizados junto a los de la CE. Dicha selección responde a cuatro criterios principales para garantizar la representatividad de la muestra. Estos criterios son el volumen de AOD (la muestra incluye tanto pequeños como grandes donantes), el nivel de cooperación con ALC (Estados miembros que tienen y que no tienen), la experiencia en y relevancia de la CT (desde ninguna a mucha experiencia) y la ubicación geográfica dentro de la UE (de manera que distintas subregiones de la Unión estén representadas). Así, la muestra para el análisis está compuesta por Alemania, Austria, Bélgica, España, Hungría, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Portugal y Suecia, además de la CE.

Como se indicaba en la sección 1.3, tras la aparición de ciertos elementos triangulares en programas como Eurosocial, la CT de la CE se materializó por primera vez de manera explícita y exclusiva en el programa Adelante. Este programa contó con un presupuesto de 10 millones de euros (que provenían del Instrumento para la Financiación de la Cooperación al Desarrollo) para una primera fase que tuvo lugar entre 2016 y 2020. En este período de tiempo se ejecutaron ocho proyectos de CT con países de ALC. Le ha seguido el programa Adelante II, iniciado en 2021, que se articula a través de tres ejes: apoyo operacional mediante una Ventana Adelante que selecciona y apoya proyectos de CT, apoyo analítico para estudiar las distintas facetas y el potencial del tipo de cooperación junto con la SEGIB y apoyo institucional mediante fondos bilaterales de CT con una serie de países de ALC (Adelante2, s.f.).

En cuanto a la CT de los Estados miembros, existen serias dificultades a la hora de captar los volúmenes exactos. Como se mencionaba anteriormente, la falta de métricas acordadas para cuantificar esta modalidad de cooperación de forma sistemática genera una insuficiencia de datos claros y comparables en cuanto a la cantidad exacta de proyectos y presupuestos dedicados a la misma. Uno de los esfuerzos más comprehensivos para recoger la información relativa a experiencias triangulares es el de la OCDE, que cuenta con un repositorio de CT al que los distintos países pueden reportar proyectos, socios, sectores y rangos de presupuesto.

Sin embargo, resulta esencial tener en cuenta las fuertes limitaciones de esta base de datos. En primer lugar, al no contar con un proceso sistemático o unos criterios oficiales para el filtrado o cotejo de los datos reportados por los distintos actores, puede suceder que cada entidad aporte información en función de su propio entendimiento de qué constituye CT. Este entendimiento a menudo varía de un actor a otro, por lo que la información reportada y las posibles comparaciones derivadas de la misma deben tratarse con cautela. Además, esta misma falta de filtrado sistemático en ocasiones lleva a que más de un actor involucrado reporte la información relativa al mismo proyecto y, por tanto, a duplicidades. Por último, una proporción relevante de los proyectos reportados figuran con información incompleta, lo cual contribuye a la necesidad de contrastar los datos en los casos en los que sea posible.

A pesar de estas limitaciones, no obstante, la universalidad del repositorio lo convierte en uno de los pocos y más sólidos puntos de referencia disponibles para cuantificar y comparar la CT de los distintos países. Es por ello que el siguiente cuadro toma el repositorio de la OCDE como fuente para establecer el orden de la cantidad de CT de los Estados miembros seleccionados, aunque esta información debe considerarse como meramente orientativa y será contrastada más adelante.

Cuadro 3.2. Cantidad de proyectos de cooperación triangular de los países seleccionados

Proyectos de Cooperación Triangular	Países
> 140	Alemania
80 - 100	España
20 - 40	Instituciones europeas
15 - 20	Itália
5 - 10	Países Bajos, Austria
	Portugal, Bélgica
< 5	Suecia
	Hungría
	Luxemburgo

Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE.

3.3. Distribución geográfica

La mayor parte de los proyectos de CT de los países seleccionados se llevan a cabo con socios de ALC. Ésta es la región prioritaria de las cooperaciones triangulares alemana, española, luxemburguesa, portuguesa y de la CE, de manera que los países con más CT coinciden en gran medida con los que más trabajan con ALC en esta modalidad.

De hecho, aunque se registran experiencias triangulares con socios africanos y asiáticos tanto para Alemania como para España, no han parecido formar parte, hasta ahora, de una visión estratégica explícita. Las experiencias triangulares de España con países no americanos suelen consistir en grandes proyectos que cuentan con la participación de muchos otros países y que se canalizan a través de organizaciones internacionales. En el caso de Alemania, esta cooperación se articula fundamentalmente a través del Fondo regional para la CT con socios de ALC, e incluso las acciones en África suelen involucrar al menos a un socio latinoamericano, aunque actualmente se está trabajando en desarrollar herramientas similares al Fondo en otras regiones.

La CT de la CE, como se indicaba anteriormente, está dedicada a ALC, por lo que las experiencias registradas con otras regiones deben interpretarse como casos particulares o elementos de proyectos más extensos. La CT portuguesa, por otra parte, sí engloba frecuentemente a países africanos de habla portuguesa, que suelen ser beneficiarios de proyectos en los que Brasil actúa como primer oferente.

El caso de Luxemburgo podrá analizarse con mayor consistencia al contrastar los datos de la OCDE con los del Sistema Integrado de Datos de Iberoamérica sobre Cooperación Sur-Sur y Triangular (SIDICSS) más adelante, puesto que la OCDE registra un solo proyecto de CT con la participación de este donante. Se trata de un proyecto con dos países africanos. Esto refleja que la base de datos está incompleta, pues la CT luxemburguesa ha estado principalmente

articulada a través de su importante apoyo al Fondo Salvadoreño de Cooperación Sur-Sur y Triangular.

En los casos de los Países Bajos, Suecia y Austria, el foco de los proyectos de CT se encuentra en África (aunque se registran algunos casos de participación neerlandesa en proyectos en Asia). Sin embargo, la limitada experiencia triangular de todos estos países muestra que se trata de una preferencia por la región en toda su cooperación en general, y no deriva necesariamente de una aproximación explícitamente triangular al continente. Por último, las cooperaciones triangulares italiana y belga se encuentran más repartidas entre ALC y África, según la base de datos de la OCDE, y la muy limitada experiencia húngara se ha centrado hasta ahora en África o en Asia.

3.4. Distribución sectorial

Aunque al estudiar la distribución sectorial de los proyectos de CT registrados en el repositorio de la OCDE se aprecia una preponderancia de una serie de sectores u otros según el donante en cuestión, dicha distribución no parece coincidir con el tamaño ni las características de la CT de cada uno. En otras palabras, no es necesariamente cierto que los países con más CT se centren más en unos sectores determinados o que los países con menos experiencia opten con más frecuencia por otros. Es por ello por lo que la identificación de sectores prioritarios no se realiza aquí por tipos de donantes triangulares, sino para el grupo de países seleccionados en conjunto.

El sector más favorecido en las acciones triangulares es el de gobernanza y sociedad civil, que agrupa una parte importante de los proyectos triangulares de todos los países de la muestra excepto Hungría (cuya experiencia es muy escasa) y Luxemburgo (cuyos datos, como se indicaba anteriormente, requieren ser contrastados). De hecho, el área de gobernanza y sociedad civil agrupa la mayor parte de los proyectos triangulares de Países Bajos, Portugal, Suecia, Alemania, Austria y España.

Otros sectores que cabe destacar son el de agricultura y seguridad alimentaria, relevante para las cooperaciones triangulares de la CE, italiana, neerlandesa, portuguesa, española y húngara; infraestructura social y servicios, en el que destacan la CE, Italia, Portugal, Suecia, Alemania y Bélgica y protección medioambiental. Este último constituye el sector más frecuente para Italia, y se encuentra entre los prioritarios para Alemania, Austria, España y Hungría. Por otra parte, la energía lidera la CT de los Países Bajos, acompañado de Italia y Austria. El sector educativo es relevante para Italia, Suecia y España; el apoyo al tejido productivo lo es para la CE, Alemania, Bélgica y Hungría; y en el área de salud predominan Italia, los Países Bajos, España y Luxemburgo.

Cuadro 3.3. Principales sectores de 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 teji-do productivo	Salud	Gestión de riesgos de desastres	Silvicultura	Pesca
Alemania	X	X		X			X				
Austria	X	X			X					X	
Bélgica	X			X			X				
Comisión Europea	X		X	X			X		X		
España	X	X	X			X		X			
Hungría		X	X				X				
Italia	X	X	X	X	X	X		X			
Luxemburgo								X			
Países Bajos	X		X		X			X		X	
Portugal	X		X	X							X
Suecia	X			X		X			X		

Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE. Nótese que, debido a lo incompleto de los datos de cooperación triangular luxemburguesa registrados en el repositorio de la OCDE, señalado anteriormente, la información relativa a Luxemburgo debe tomarse con cautela.

De esta distribución se pueden deducir 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.

3.5. Cotejo de datos

No obstante, las limitaciones estadísticas de la base de datos de la OCDE, mencionadas anteriormente, hacen necesario el cotejo de estos datos con otras fuentes. El SIDICSS, creado y operado por la SEGIB, cuenta con varias ventajas comparativas respecto al repositorio de la OCDE. La SEGIB realiza un filtrado de la información que insertan los países socios, de manera que los datos se presentan de manera uniformada y comparable, que evita duplicidades y

que además responde a una misma conceptualización y unos mismos criterios sobre lo que constituye la CT. Asimismo, incluye un mayor número de puntos de información sobre cada proyecto. La principal desventaja del SIDICSS a la hora de realizar un análisis universal de la CT es que sólo recoge las experiencias en las que participan países iberoamericanos. Aun así, en este caso constituye una fuente útil para contrastar la información aportada por la OCDE y de este modo entender mejor su nivel de fiabilidad.

El contraste con los datos del SIDICSS corrobora, a grandes rasgos, los volúmenes de CT esbozados por el repositorio de la OCDE en casi todos los casos. Hay, sin embargo, dos excepciones importantes: España y Luxemburgo. Mientras que la información reportada a la OCDE reflejaba la participación española en menos de una centena de proyectos triangulares, el SIDICSS recoge más de 150 experiencias y lo sitúa, por tanto, significativamente más cerca de Alemania en este sentido (que aparece registrada en más de 160 proyectos en el SIDICSS). Por su parte, Luxemburgo figura como segundo oferente en más de una treintena de proyectos de CT con países iberoamericanos que no se encuentran registrados en la base de datos de la OCDE. Entre sus proyectos triangulares destacan los dedicados al fortalecimiento de instituciones y políticas públicas, seguidos de los enfocados en salud.

Estas significativas diferencias, junto con el hecho de que la base de datos del SIDICSS tan solo recoge los proyectos reportados por países Iberoamericanos, contribuyen a la dificultad de identificar volúmenes exactos de CT a nivel global, tal y como se explica en la sección 2. Las derivadas de esta problemática, así como posibles soluciones, serán exploradas en el análisis y las recomendaciones en las secciones 5 y 6, respectivamente.

3.6. Institucionalidad

Resulta relevante tener en cuenta la institucionalidad de la CT de los países bajo estudio para comprender mejor el marco dentro del cual se definen y delimitan las cifras y la designación de prioridades geográficas y sectoriales mencionadas anteriormente.

Como se puede observar en el cuadro 3.4, todos los países seleccionados, a excepción de Hungría, cuentan con una agencia de cooperación para el desarrollo (aunque en el caso de la CE no se trata de una agencia como tal, debido a la distinta configuración de la propia CE respecto a los países). De esta manera, la gran mayoría de estos países cuentan, *a priori*, con herramientas institucionales equivalentes para la gestión e implementación de la cooperación al desarrollo, si bien su capacidad estará inevitablemente determinada, entre otras cosas, por los distintos volúmenes de ayuda mencionados anteriormente.

Además, la mayoría de estos países tienen en común que sus agencias de cooperación dependen legalmente de sus ministerios de asuntos exteriores, aunque el grado de coordinación entre unas y otros puede variar en función del país en cuestión. Las excepciones en este sentido son Luxemburgo, los Países Bajos y Portugal, puesto que las agencias de desarrollo encargadas de implementar la cooperación oficial de estos países no están ligadas directamente a sus respectivos ministerios de asuntos exteriores. La mayor centralidad, comparativamente, otorgada a la cooperación al desarrollo en la administración alemana, así como su mayor disponibilidad y ejecución de recursos, se ven también reflejadas en

la dependencia de su agencia, el GIZ, del ministerio de finanzas, además del de asuntos exteriores. Esto responde en buena medida al peso de la cooperación financiera reembolsable de este donante e indica una coordinación más estrecha de la acción del desarrollo con el área de las finanzas, así como un perfil político más elevado de la misma.

Cuadro 3.4. Institucionalidad de la cooperación al desarrollo

Cooperación al desarrollo		
Países	**Agencia de cooperación**	**Institucionalidad de la agencia**
Alemania	GIZ Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional	BMZ Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (principal comitente) BMF Ministerio Federal de Finanzas
Austria	ADA Austrian Development Agency	BMEIA Ministério Federal para a Europa, Integración y Asuntos Exteriores
Bélgica	Enabel	FPS Servicio Público Federal de Asuntos Exteriores, Comercio Exterior y Cooperación al Desarrollo
Comisión Europea	Europa Global Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional	DG INTPA Dirección General de Asociaciones Internacionales
España	AECID Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo	MAEUEC Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación
Hungría		
Italia	AICS Agencia Italiana de Cooperación para el Desarrollo	MAECI Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional
Luxemburgo	LuxDev	Gobierno de Luxemburgo
Países Bajos	SNV Netherlands Development Organisation	Gobierno de Países Bajos
Portugal	Instituto Camões	Gobierno de Portugal
Suecia	SIDA Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional	Ministerio de Asuntos Exteriores

Fuente: elaboración propia basada en la información extraída de las páginas webs oficiales de las agencias y/o ministerios de cada país, localizables en la bibliografía.

La institucionalidad de la CT puede ayudar a entender mejor el peso de esta modalidad dentro de las cooperaciones de los Estados miembros seleccionados, lo cual a su vez puede contribuir a esclarecer el valor estratégico percibido de la CT para cada país. Más concretamente, la configuración de la CT y las menciones (o falta de) a la misma en los documentos estratégicos y páginas web oficiales de las agencias y ministerios revela muy distintos niveles de priorización de la CT, desde los países que cuentan con programas o fondos particulares para este tipo de cooperación hasta los que no la contemplan en absoluto, pasando por aquellos que la perciben como una herramienta que forma parte de su identidad como donantes y por los que la consideran un elemento más tangencial dentro de su acción de desarrollo.

Tan solo Alemania, la CE, España y Luxemburgo se han dotado de instrumentos, programas o fondos específicos dedicados a la CT, a pesar de que hay otros que también la mencionan en sus documentos estratégicos, como son los Países Bajos y Portugal. En los documentos equivalentes de las cooperaciones austriaca, belga, húngara, italiana y sueca, sin embargo, no aparece mencionada la CT.

Al comparar esta información con las menciones a la CT en las páginas web de las agencias y ministerios, sin embargo, se manifiestan ciertas disonancias en algunos casos entre los marcos normativos más amplios y el trabajo más práctico de las agencias. El cuadro 3.5 recoge, además de la institucionalidad de la CT de los países seleccionados y de las menciones a la misma en los documentos estratégicos, también las menciones en las páginas web. Dentro de esto, cabe mencionar que estas últimas pueden ser de muy distinta naturaleza. Por un lado, existen menciones que evidencian una alta importancia de la CT, por ejemplo, mediante la dedicación de un apartado a la explicación de la modalidad y/o del trabajo de la agencia correspondiente en ella.

Por otro lado, y esto ocurre con mayor frecuencia, hay una serie de menciones a la CT en las páginas web que no pueden interpretarse como reconocimientos explícitos a su valor estratégico. En muchos casos, la CT aparece mencionada como elemento tangencial en notas de prensa, comunicados o publicaciones cuyo foco es enteramente otro, o en documentos relacionados con proyectos específicos pero que tampoco resaltan la modalidad y su importancia, y/o en entradas antiguas. Así, estas instancias están recogidas en el cuadro 3.5 en gris, puesto que ni constituyen alusiones a la relevancia otorgada a la modalidad ni se puede afirmar, por otro lado, que haya una ausencia absoluta de mención, como sí ocurre en otros casos.

Cuadro 3.5. Institucionalidad de la cooperación triangular

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

Fuente: elaboración propia basada en la información extraída de las páginas webs oficiales de las agencias y/o ministerios de cada país, localizables en la bibliografía.

Así pues, teniendo en cuenta los matices ya señalados, se encuentran menciones claras a la CT en las páginas web de las cooperaciones alemana (agencia y ministerio), la CE, España (agencia), Luxemburgo (agencia) y Portugal (agencia). Esta lista se corresponde con la de los países que o tienen ya más experiencia en CT (Alemania, España, CE) o están desarrollándola activamente de forma más reciente (Luxemburgo, Portugal), aunque también refleja en casi todos los casos una interpretación de la misma como un instrumento más técnico que político o estratégico. Es decir, en los casos de España, Luxemburgo y Portugal, la relevancia otorgada a la CT en las menciones en las páginas de las agencias no permea a las de los ministerios, y por tanto se mantienen localizadas en el nivel más técnico, lo cual no ocurre en el caso de Alemania. La CE no es comparable en este sentido por no depender de un ministerio.

Resulta interesante el caso de Países Bajos, puesto que se puede encontrar la CT mencionada en sus documentos estratégicos, pero no en la página de su agencia, y la mención en la página del ministerio no puede considerarse como tal por ser antigua, tangencial y remota,

lo cual puede interpretarse como una falta de apuesta clara por la modalidad y/o de reconocimiento de cómo su puesta en práctica puede ser valiosa estratégicamente. Países Bajos y Suecia, por otra parte, son los únicos países de la muestra que, teniendo agencia, no cuentan con menciones a la CT en las páginas web de las propias agencias (y las de los ministerios, como se ha explicado ya y también en el caso sueco, no se pueden considerar referencias reales).

4 Los objetivos políticos de la cooperación triangular y de la cooperación con América Latina y el Caribe

Con el objetivo de identificar y comprender el valor estratégico de la CT con ALC para los países de la UE, es necesario definir, en primer lugar, el concepto mismo de valor estratégico. Lo entendemos en este *policy paper* como la capacidad –real o potencial– de la CT para contribuir a los objetivos políticos de los países de la UE, representados aquí en una muestra de diez países y la CE, cuya lógica se detalla más arriba.

Es por ello que resulta esencial identificar cuáles son los objetivos políticos de la cooperación de estos países, los cuales se pueden extraer de los documentos oficiales de cada uno de ellos (detallados más adelante en la bibliografía). En esta sección se expondrán (i) los objetivos de la cooperación al desarrollo de los países seleccionados y la CE, (ii) los objetivos específicos de sus cooperaciones triangulares, si los hubiera, y (iii) los objetivos de sus cooperaciones con ALC, si los hubiera. De este modo, podrá calibrarse no sólo el valor estratégico de la CT para los objetivos específicos de la modalidad, sino también su potencial para contribuir a otros objetivos –generales o para ALC– que no estén expresamente vinculados a este tipo de cooperación.

4.1. Los objetivos de la cooperación al desarrollo

El siguiente cuadro refleja los principales objetivos de cooperación al desarrollo de los países seleccionados para ilustrar la variedad de prioridades expresadas, así como las áreas prioritarias en las que los países coinciden o divergen. Cabe mencionar que los ODS y la Agenda 2030 no aparecen en la lista porque se encuentran recogidos, explícita o implícitamente, como lógica transversal en la cooperación de todos los donantes.

Cuadro 4.1. Objetivos principales de cooperación al desarrollo de los países seleccionados, por nivel de experiencia en cooperación triangular

	Alemanha	Espanha	UE	Luxemburgo[3]	Italia	Países Bajos	Austria	Portugal	Bélgica	Suecia	Hungría
Lucha contra la pobreza, el hambre y las desigualdades Justicia social	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Salud		X			X						
Agua y saneamiento		X			X						
Educación y concienciación		X			X						X
Igualdad de género, empoderamiento de las mujeres		X			X	X	X	X		X	
Derechos de los niños y de las personas vulnerables		X						X			
Derechos Humanos		X	X					X			
Crecimiento y desarrollo inclusivo y sostenible, trabajo Decente		X	X	X	X	X	X	X		X	
Gobernanza, Estado de derecho		X						X			
Democracia	X	X	X								
Movilidad					X				X		
Urbanización (inclusiva y sostenible)									X		
Industria e innovación										X	
Paz y estabilidad	X	X	X		X	X	X		X		
Justicia					X						

3 Nótese que Luxemburgo, que según la base de datos de la OCDE parecería no tener una significativa experiencia en CT, ha sido reubicado junto con los países que sí practican más CT tras haber sido contrastados los datos con el SIDICSS en la sección anterior.

	Alemanha	Espanha	UE	Luxemburgo	Itália	Países Baixos	Áustria	Portugal	Bélgica	Suécia	Hungria
Protección del medio ambiente, acceso a energías sostenibles, acción climática	X	X	X		X	X	X		X		
Alianzas económicas											X
Alianzas para el desarrollo	X	X			X						
Bienes públicos globales y gobernanza mundial		X						X			
Ayuda humanitaria			X	X							
Papel internacional del propio país, promoción de valores e intereses propios						X					X
Prosperidad y paz en la Vecindad			X								

Fuente: elaboración propia basada en la información extraída de los documentos oficiales de cada país, localizables en la bibliografía.

Como se puede observar en el cuadro 4.1, existe una amplia variedad de objetivos de cooperación al desarrollo. Aun así, hay cinco áreas prioritarias en las que coinciden, al menos, la gran mayoría de donantes. Estas son la 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.

La distribución de coincidencias y divergencias de objetivos principales entre países no parece responder necesariamente al nivel de experiencia en CT en términos generales, aunque sí destacan dos áreas en las que los principales cooperantes triangulares coinciden en mayor medida que el resto de los países. Se trata de la promoción de la democracia y de la forja de alianzas para el desarrollo.

4.2. Los objetivos de la cooperación triangular

El cuadro 4.2 recoge los objetivos de la CT de los Estados miembros que los explicitan, además de los de la CE. Italia, Austria, Bélgica, Suecia y Hungría no mencionan explícitamente la CT en sus documentos oficiales.

Cuadro 4.2. Objetivos principales de la cooperación triangular de los países seleccionados, por nivel de experiencia en cooperación triangular

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

Fuente: elaboración propia basada en la información extraída de los documentos oficiales de cada país, localizables en la bibliografía.

Nuevamente, emerge una serie de objetivos que se repiten con una frecuencia notablemente mayor. En este caso, se trata del 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. No se observa, por otra parte, un patrón de prioridades que responda necesariamente al nivel de experiencia triangular.

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.

Un caso interesante es el de la CT portuguesa. Existe un 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. Esto parece sugerir 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.

4.3. Los objetivos de la cooperación con América Latina y el Caribe

Por último, el cuadro 4.3 tiene por objetivo recabar los objetivos de la cooperación al desarrollo con ALC de los distintos países y de la CE. Los documentos consultados de los Países Bajos y de Hungría no incluyen objetivos específicos para esta región.

Cuadro 4.3. Objetivos principales de la cooperación al desarrollo con América Latina y el Caribe de los países seleccionados, por nivel de experiencia en cooperación triangular

	Alemania	España	UE	Luxemburgo	Italia	Austria	Portugal	Bélgica	Suecia
Lucha contra la pobreza, las desigualdades y la opresión		X	X	X		X		X	X
Empleo y desarrollo económico	X				X				
Desarrollo rural					X				
Desarrollo y cohesión sociales	X	X							
Salud				X					
Igualdad de género y derechos de las mujeres		X		X		X			X

	Alemanha	Espanha	UE	Luxemburgo	Itália	Áustria	Portugal	Bélgica	Suécia
Estado de derecho, democracia, gobernanza y Derechos Humanos	X	X		X	X	X		X	X
Lucha contra la corrupción		X							
Migraciones y desarrollo									X
Infraestruturas sustentáveis	X								
Protección medioambiental y acción climática	X	X	X	X	X	X		X	X
Energía renovable						X			
Prevención de Desastres y reducción de riesgo de desastres						X			
Prevención de conflictos						X			
Prevención de violencia juvenil					X				
Ciencia, tecnología, innovación, cultura, formación e investigación			X	X				X	
Desarrollo de capacidades institucionales (y de la sociedad civil – España)		X		X		X		X	
Movilización de recursos Domésticos		X							
Integración y cooperación regional en el Caribe						X			
Bienes públicos Globales		X							
Relación especial con países (de habla portuguesa)							X		
Relevancia del espacio Iberoamericano							X		

Fuente: elaboración propia basada en la información extraída de los documentos oficiales de cada país, localizables en la bibliografía.

Los objetivos que predominan de manera general son la lucha contra la pobreza, las desigualdades y la opresión; la igualdad de género y los derechos de las mujeres; el Estado de Derecho, la democracia, la gobernanza y los derechos humanos; la protección medioambiental y la acción climática; y el desarrollo de capacidades institucionales y/o de la sociedad civil. Se adivina, por tanto, un abanico temático en los objetivos de cooperación con ALC de una amplitud similar a los objetivos de cooperación más genéricos.

Aunque a simple vista esto parezca transmitir una cierta relevancia asignada a esta región, es necesario recordar su poco peso relativo en la distribución de la ayuda de 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.

5 Opiniones y percepciones acerca de la cooperación triangular

El trabajo de campo para recabar opiniones y percepciones, de los distintos donantes, acerca de la CT, se ha realizado mediante entrevistas estructuradas y semi-estructuradas celebradas durante los meses de abril y mayo de 2022, realizadas a 22 personas, en 20 entrevistas, representando a 10 Estados miembros, además de la Comisión Europea (Alemania, Austria, Bélgica, España, Hungría, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Portugal y Suecia).

El hecho de que en una parte importante del cuestionario se solicita a la persona entrevistada su valoración (de 0 a 5) de una serie de afirmaciones relativas a la CT facilita el análisis agregado de las mismas.

Puede decirse que la tasa de respuestas a los distintos bloques y preguntas del cuestionario es relativamente alta. Varias de las afirmaciones son valoradas por todos los encuestados (obteniéndose 20 respuestas) y ninguna de las preguntas obtiene menos de 10 respuestas.

En términos generales, se recaban menos respuestas cuando las valoraciones se hacen acerca de la CT con ALC que, globalmente, para cualquier otra región en desarrollo. Mientras que en las preguntas sobre el conjunto del Sur Global se obtienen 20 respuestas acerca de ocho afirmaciones, para las preguntas sobre ALC, exclusivamente, esta cifra baja a uno. El motivo de esta diferencia está en que en que varios de los países incluidos en el estudio tienen un número limitado, o incluso nulo, de programas y proyectos de CT con ALC; proyectos que sí ejecutan con países de otras regiones como Oriente Medio y África Subsahariana. En cualquier caso, como puede observarse en el cuadro 5.1, la tasa de respuestas por pregunta es elevada en ambos casos, y similar, con 12 de 23 afirmaciones recibiendo 18, 19 o 20 valoraciones en el caso del Sur Global y 15 de 23 en el caso de ALC.

Cuadro 5.1. Número de respuestas a la encuesta sobre CT

¿Está de acuerdo con las siguientes afirmaciones? (0 = en absoluto; 5 = completamente)	**Global**	**LatAm**
Concepto, información y datos		
Existe una definición común o compartida de la CT	18	20
Hay una falta de datos precisos y comparables acerca de la CT	19	18

¿Está de acuerdo con las siguientes afirmaciones? (0 = en absoluto; 5 = completamente)	Global	LatAm
Eficacia de la ayuda e innovación		
La CT facilita compartir responsabilidades de desarrollo	20	19
Comparada con la cooperación bilateral o multilateral, la CT no se alinea con la agenda de eficacia de la ayuda	20	19
Ayuda a movilizar recursos adicionales para el desarrollo	20	19
La CT es una fuente de soluciones innovadoras para la cooperación al desarrollo	20	19
La CT tiene una capacidad transformadora limitada	20	19
Comparada con la cooperación bilateral o multilateral, la CT implica mayores costes de transacción	20	19
Diálogo político		
La CT permite nuevas formas de partenariado y diálogo entre países	20	19
Promueve el diálogo político bilateral	12	12
En los campos: - político	16	18
- social	16	18
- medioambiental	16	18
- económico	16	18
Promueve el diálogo político birregional	11	10
Promueve el diálogo político birregional	14	16
- social	14	15
- medioambiental	14	16
- económico	14	15
Importancia estratégica		
Contribuye a los objetivos estratégicos de la cooperación al desarrollo de este donante	20	19
Contribuye a otros objetivos políticos del donante	19	18
Contribuye a otros objetivos políticos que no se previeron inicialmente	17	17
La aproximación de este donante a la CT aprovecha su potencial estratégico	18	17

Fuente: elaboración propia.

Las respuestas por bloques temáticos revelan que, en general, los entrevistados no tienen opiniones igualmente formadas acerca de todos los aspectos de la CT. Si, en general, todos o casi todos ellos tienen una opinión acerca de la relación entre la CT y la agenda de eficacia de la ayuda y la innovación, no tantos quieren opinar sobre algunos aspectos del diálogo político en el que se desarrolla la CT, particularmente cuando se refiere a identificar los campos (político, social, medioambiental o económico) en los que éste se promueve en mayor medida o cuando se refiere al diálogo bi-regional. El motivo puede radicar en que, en buena parte de los donantes de la UE, la CT tiene hoy un perfil político relativamente bajo, si se compara con la cooperación bilateral o multilateral, con lo que las personas implicadas en sus programas se ubican en los niveles más técnicos que políticos de las instituciones de los donantes, como veremos con mayor detalle más adelante.

Cuadro 5.2. Resumen de opiniones y percepciones de representantes de 10 Estados miembros y de la CE acerca de la CT

	Promedio			Mínimo			Máximo		
	Global	LA	Total *	Global	LA	Total	Global	LA	Total
¿Está de acuerdo con las siguientes afirmaciones? (0 = en absoluto; 5 = completamente)									
Concepto, información y datos									
Existe una definición común o compartida de la CT	2,5	3,1	2,8	1	1	1	4	4	4
Hay una falta de datos precisos y comparables acerca de la CT	3,8	3,2	3,5	2	1,5	1,5	5	5	5
Eficacia de la ayuda e innovación									
La CT facilita compartir responsabilidades de desarrollo	4,3	4,5	4,4	3	4	3	5	5	5
Comparada con la cooperación bilateral o la multilateral, la CT no se alinea con la agenda de eficacia de la ayuda	1,3	1,2	1,2	0	0	0	3	3	3
Ayuda a movilizar recursos adicionales para el desarrollo	3,7	4,0	3,8	1	1	1	5	5	5
La CT es una fuente de soluciones innovadoras para la cooperación al desarrollo	3,9	4,0	4,0	2	2	2	4,7	5	5
La CT tiene una capacidad transformadora limitada	2,2	2,1	2,2	1	1	1	3,5	3,5	3,5

	Promedio			Mínimo			Máximo		
	Global	LA	Total *	Global	LA	Total *	Global	LA	Total
Comparada con la cooperación bilateral o la multilateral, la CT implica mayores costes de transacción	3,1	3,0	3,1	1	1	1	5	5	5
Diálogo político									
La CT permite nuevas formas de partenariado y diálogo entre países	4,3	4,6	4,4	3	4	3	5	5	5
Promueve el diálogo político bilateral	4,1	4,3	4,2	2,5	3	2,5	5	5	5
En los campos: - político	3,9	4,2	4,0	3	3	3	5	5	5
- social	4,1	4,3	4,2	3	4	3	5	5	5
- medioambiental	4,0	4,3	4,1	3	3	3	5	5	5
- económico	3,8	3,9	3,9	2	2	2	5	5	5
Promueve el diálogo político bi-regional	3,5	3,8	3,6	2	2	2	4,7	5	5
En los campos: - político	3,5	3,9	3,7	2	2	2	5	5	5
- social	3,5	3,9	3,7	2	2	2	5	5	5
- medioambiental	3,4	3,8	3,6	2	2	2	5	5	5
- económico	3,4	3,8	3,6	2	2	2	5	5	5
Importancia estratégica									
Contribuye a los objetivos estratégicos de la cooperación al desarrollo de este donante	3,4	3,8	3,6	1	1	1	5	5	5
Contribuye a otros objetivos políticos del donante	3,4	3,7	3,6	2	2	2	4	4,5	4,5
Contribuye a otros objetivos políticos que no se previeron inicialmente	3,3	3,5	3,4	2	2	2	4,5	4,5	4,5
La aproximación de este donante a la CT aprovecha su potencial estratégico	2,6	3,0	2,8	1	1	1	3,5	4,3	4,3

* Promedio de valoraciones independientemente de que se den acerca del Sur Global o de ALC.
Nota: Se promedian las respuestas de los donantes, siendo la respuesta por donante el promedio de las respuestas de sus representantes. La representatividad de estos promedios es limitada, dado el número de entrevistas y respuestas. Este hecho se asume y los datos promediados se muestran más bien como una forma de preservar el anonimato de los entrevistados.

Fuente: elaboración propia.

5.1. No existe una definición común de la cooperación triangular

Durante las entrevistas se puede comprobar que no todos los donantes contactados para este estudio tienen un entendimiento común de la CT como modalidad de cooperación. Algunos ejemplos de experiencias de CT que se mencionaron a lo largo del estudio se refieren a proyectos que involucran a un país de la UE, una organización multilateral –como por ejemplo un banco regional latinoamericano– y un país de la región latinoamericana. Sin embargo, en la jerga de la cooperación tradicional, un proyecto de estas características se definiría más bien como un proyecto multi-bilateral. En otros casos, como el de Luxemburgo, se diferencia la participación del donante en proyectos de CT de su participación en iniciativas de CSS, a pesar de que por lo general como CSS se definen actuaciones que involucran exclusivamente a países del Sur Global, sin participación alguna de donantes tradicionales.

La percepción generalizada de que hay una carencia de una definición común para la CT se hace visible en la puntuación media asignada a este aspecto del cuestionario: una media de 2,8/5 que se reparte desigualmente entre la valoración hecha para la CT con el conjunto del Sur Global (2,5) o con la región latinoamericana (3,1) (cuadro 5.2). Esta valoración se extiende naturalmente a la que se hace acerca de la disponibilidad de datos precisos y comparables acerca de la CT, con una puntuación media de 3,5, también en este caso repartida desigualmente entre la apreciación que se hace para el conjunto de los países y regiones en desarrollo (3,8) y para ALC (3,2). Éstos son, de hecho, los aspectos peor valorados de la modalidad de CT por parte de los donantes de la UE junto con, en menor medida y no pocos matices, los costes asociados a esta modalidad de cooperación, como se detallará más adelante.

Si bien ha sido frecuente que los entrevistados valoren desigualmente diversos aspectos de la CT globalmente o concretamente para ALC, es en este bloque dedicado a la definición, conceptualización y seguimiento estadístico donde las diferencias son mayores. Como puede verse en el cuadro 5.3, las diferencias en las respuestas promedio para el Sur Global y para ALC llegan a los 0,6 puntos; brecha que no se da en ningún otro apartado del cuestionario. Varias de las personas entrevistadas atribuyen esta diferencia al rol realizado por la SEGIB en la conceptualización y seguimiento de las actividades de CT en la región latinoamericana.

Cuadro 5.3. Diferencias en las valoraciones promedio sobre el Sur Global y sobre América Latina y el Caribe

¿Está de acuerdo con las siguientes afirmaciones? (0 = en absoluto; 5 = completamente)	
Concepto, información y datos	
Existe una definición común o compartida de la CT	-0,61
Hay una falta de datos precisos y comparables acerca de la CT	0,64
Eficacia de la ayuda e innovación	
La CT facilita compartir responsabilidades de desarrollo	-0,17
Comparada con la cooperación bilateral o multilateral, la CT no se alinea con la agenda de eficacia de la ayuda	0,09
Ayuda a movilizar recursos adicionales para el desarrollo	-0,28

La CT es una fuente de soluciones innovadoras para la cooperación al desarrollo	-0,08
La CT tiene una capacidad transformadora limitada	0,10
Comparada con la cooperación bilateral o multilateral, la CT implica mayores costes de transacción	0,14
Diálogo político	
La CT permite nuevas formas de partenariado y diálogo entre países	-0,32
Promueve el diálogo político bilateral	-0,19
En los campos: - político	-0,23
- Social	-0,26
- Medioambiental	-0,23
- Económico	-0,10
Promueve el diálogo político birregional	-0,28
En los campos: - político	-0,43
- Social	-0,45
- Medioambiental	-0,38
- Económico	-0,40
Importancia estratégica	
Contribuye a los objetivos estratégicos de la cooperación al desarrollo de este donante	-0,40
Contribuye a otros objetivos políticos del donante	-0,27
Contribuye a otros objetivos políticos que no se previeron inicialmente	-0,16
La aproximación de este donante a la CT aprovecha su potencial estratégico	-0,38

Fuente: elaboración propia.

En el primer bloque sobre conceptualización, información y datos, la encuesta incluye una pregunta acerca de cuáles son, a juicio del entrevistado, los principales obstáculos o retos para una mayor y mejor conceptualización y definición estadística de la CT, común a la UE. (1) Uno de los argumentos más esgrimidos es el de la falta de claridad sobre los elementos necesarios o posibles para que una acción se considere triangular. Las dudas se refieren tanto al número de países involucrados –si deben ser tres o pueden ser más de tres– al tipo de actores –si se consideran CT acciones en las que participa el sector privado, si una actividad de cooperación con dos o más Estados miembros se considera CT– o a los roles –si deben ser los distintos actores financiadores o receptores–. Resulta interesante que, de algún modo, esta respuesta tenga algo de tautológico –el problema para una definición común es la falta de una definición común–. Nuestra interpretación, por las conversaciones mantenidas en el marco de las entrevistas realizadas para este estudio, es que este razonamiento más bien circular puede responder a que no se identifica ningún hecho individual, estructural, que opere como una causa de fuerza mayor que pueda estar limitando mayores avances en una definición común de la CT. (2) Vinculado con lo anterior, estaría el hecho de que los donantes de la UE tienden a usar otras modalidades de cooperación bilateral o multilateral

como *benchmark* para la CT. Con frecuencia, se define pues la CT por defecto, respecto de la cooperación bilateral o multilateral –de hecho, estableciéndose, a menudo, una comparación sobre la base de elementos difícilmente comparables–. (3) Los expertos señalan también como obstáculo para un mayor avance en este ámbito la heterogeneidad, entre las propias cooperaciones europeas, de enfoques y objetivos de la cooperación, visiones, percepciones acerca de las necesidades de los socios, procesos administrativos, capacidades organizativas y sistemas de información. En este sentido, la heterogeneidad afecta también, vinculado con el primer reto u obstáculo, a la definición misma de la CT. En ocasiones, esta heterogeneidad puede llevar a los donantes europeos a alinearse con el sistema estadístico y de información de los países socios, adaptándose a éste. Esta derivada, más bien imprevista, puede estar contribuyendo positivamente a varios de los principios de eficacia de la ayuda, como se detalla más adelante.

(4) Asimismo, señalaron los entrevistados, no hay un grupo de presión, en el seno de la UE, que pueda dar publicidad y visibilidad a esta modalidad de cooperación y contribuya, así, a ir forjando una narrativa común. (5) La CT se encuentra de algún modo encapsulada en unos departamentos sin ubicación clara en las estructuras institucionales, con un mandato incierto y con un reducido equipo humano. En algunas ocasiones, incluso, con una orientación geográfica limitada a ALC. (6) Todo lo anterior es causa y resultado de una falta de priorización estratégica y apropiación de esta modalidad de cooperación por parte de los donantes tradicionales de la UE, como también es causa y consecuencia (7) que escasean determinadas capacidades, en los Estados miembros y en la CE, necesarias para la CT. Dichas capacidades son de tipo organizativo o se refieren también a recursos humanos y materiales. En este sentido, por ejemplo, la CT implica una carga administrativa adicional necesaria para la recolección y comunicación de datos.

(8) Algunos entrevistados señalaron que, al menos para algunos donantes, se trata de una modalidad de cooperación relativamente nueva. En estos casos, (9) las redes institucionales con los países socios aún no están tejidas y los Estados miembros carecen, por el momento, de capilaridad en el terreno.

5.2. ¿Costes de transacción o innovación y resultados de desarrollo?

Como se describe en las primeras secciones de este *policy paper*, buena parte de la literatura académica y gris identifica los elevados costes de transacción como una de las principales debilidades de esta modalidad de cooperación al desarrollo. Sin embargo, varias de las personas entrevistadas manifestaron las dificultades para definir o calibrar adecuadamente dicho coste de transacción. La interpretación generalizada es que se trata del volumen extra de horas por persona que requiere un proyecto de CT frente a uno de cooperación bilateral o multilateral.

En cualquier caso, por lo general, aunque los entrevistados sí identifican los costes de transacción como la principal debilidad de la CT, lo hacen en un contexto en el que la mayor parte de las valoraciones que se hacen de la CT son altamente positivas. Esto es, reconociendo este problema, por lo general, discrepan del diagnóstico, a este respecto, de estudios previos. La valoración promedio de la afirmación "comparada con la cooperación

bilateral o multilateral, la CT implica mayores costes de transacción" es de un tibio 3,1 (cuadro 5.2). Es más, si observamos la valoración promedio de las 20 opiniones, no de los 11 donantes, ésta cae al 2,7. Y es que algunos entrevistados valoran muy negativamente esta afirmación. Dos entrevistados le asignan un cero, otros dos un uno, seis de ellos un dos.

La explicación a esta brecha entre las respuestas por individuos o por donantes radica en que los donantes más involucrados en la CT son también aquellos para los que se ha podido realizar un mayor número de entrevistas. Coincide, además, que acumulan una trayectoria más larga y un volumen de recursos mayor en CT. Así, de algún modo, son los donantes menos expertos en CT aquellos que perciben mayores costes de transacción. Dicho de otro modo, y como señalan varios de los entrevistados, a medida que se acumula experiencia en la CT, decrecen los costes, debido a que los contactos institucionales quedan ya establecidos, las capacidades generadas y los modelos de proyectos de CT potencialmente replicables, diseñados.

Además, un representante de un donante notablemente activo en CT en ALC subraya que lo que se suele entender por coste de transacción es re-interpretable como un resultado de desarrollo. Esto es, si se consideran exclusivamente como resultados los avances que se logren en el receptor último de la CT, cualquier actividad intermedia será definida como coste. Siendo así, toda modalidad de cooperación distinta de la bilateral acarreará, necesariamente, mayores costes. Sin embargo, las actividades realizadas por y con el primer oferente o país pivote no son, desde el punto de vista del entrevistado, meros costes si no, incluso, resultados de desarrollo. Éste sería el caso cuando, por ejemplo, la CT resulta en un mayor desarrollo institucional vía el fortalecimiento de organismos como la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo. En línea con esto último, la CT permite movilizar recursos adicionales para el desarrollo, según la mayoría de los entrevistados y sean dichos recursos financieros o no. Esta afirmación obtiene una valoración promedio de 3,8.

Por último, varios entrevistados identifican una relación directa entre los costes de la cooperación y su capacidad innovadora. La muy necesaria innovación en la cooperación al desarrollo, en un contexto cambiante y con la Agenda 2030 en el horizonte, requiere procesos de prueba y error, con altos costes en fases iniciales y sin los cuales, no obstante, no se podrán aplicar soluciones adaptadas y con recorrido en el medio y largo plazo. Así, la valoración promedio a la afirmación de que la CT es una fuente de soluciones innovadoras en la cooperación al desarrollo es de 4, con valores similares para el Sur Global y para ALC.

5.3. Una Cooperación Triangular hiper-alineada con la agenda de eficacia de la ayuda

Como se indicaba anteriormente, según análisis previos, una de las debilidades de la CT puede estar en su menor alineamiento con los principios de eficacia de la ayuda -acordados por un conjunto más o menos representativo de la comunidad internacional y que, en cualquier caso, interpelan a los donantes miembros de la OCDE y por lo tanto también a los Estados miembros. Esta falta de alineamiento se puede explicar, por una parte, con la

peor orientación a resultados de desarrollo de la CT, si se compara con las cooperaciones bilateral o multilateral, lo que, a su vez, puede tener relación con la percepción (o realidad) de los costes de transacción, cuya problemática se desarrolla en el sub-epígrafe anterior. Por otra parte, estaría un peor cumplimiento del principio de transparencia y rendición de cuentas, dada la escasez de información y estadísticas comparables y, por lo tanto, dadas las dificultades para establecer sistemas de seguimiento de la CT.

A pesar de lo anterior, el grado de acuerdo de los entrevistados con la afirmación "comparada con la cooperación bilateral o la multilateral, la CT no se alinea con la agenda de eficacia de la ayuda" es notablemente bajo. Esta afirmación es valorada, en promedio, por el conjunto de los donantes, con una nota de 1,2 (cuadro 5.2).

Y es que, a pesar de las dificultades que podrían darse en el cumplimiento de los principios de orientación a resultados de desarrollo o de transparencia y rendición de cuentas, los entrevistados identifican, mayoritariamente, un grado de apropiación por parte de los socios de la cooperación con la CT notablemente mayor que el que puede darse con la cooperación bilateral o multilateral. Esta opinión se hace visible en el grado de acuerdo con la afirmación "la CT facilita compartir responsabilidades de desarrollo", que obtiene una puntuación media de 4,4 sobre 5 (cuadro 5.2).

Los motivos argumentados, durante las entrevistas, de esta mayor apropiación son varios. (1) Uno de ellos es que los socios de la cooperación ya sean primeros oferentes (o pivotes) o beneficiarios finales, perciben la CT como una extensión de la CSS con la que, por lo tanto, están más familiarizados. Tienen pues mayor capacidad para involucrarse en sus objetivos, definición e implementación. (2) Un segundo motivo es la capacidad de la CT para involucrar un mayor número de actores que, además, son más diversos –característica que ya señalábamos más arriba–. La multiplicidad de actores facilitaría el concierto de intereses y objetivos de las partes, restando peso a los del donante tradicional frente a los del resto. Se daría, en definitiva, una característica ampliamente documentada de buena parte de la CSS, que es una mayor horizontalidad frente a la verticalidad de la cooperación tradicional. Este rasgo facilita también, por cierto, el alineamiento de la CT con la Agenda 2030, pues abre la puerta a una mayor participación de la sociedad civil y del sector empresarial, objetivo contenido en el ODS 17 sobre alianzas. (3) El tercer motivo es el tamaño –pequeño– de los proyectos de la CT. Lo que puede ser una rémora en términos de impacto en desarrollo o de capacidad transformadora de la cooperación juega aquí a favor de que participen en los proyectos de CT actores que no podrían participar activamente en proyectos y actividades de cooperación al desarrollo a gran escala. Así, la CT ofrece mayor capilaridad y, con ella, mayor apropiación.

Varias de las personas entrevistadas señalan también que la mayor apropiación no se produce, invariablemente, en todos los proyectos de CT. Una inadecuada formulación de la CT que, por ejemplo, no tenga suficientemente en cuenta las preferencias del socio receptor, va a limitar su apropiación y su capacidad para compartir responsabilidades de desarrollo. Dicho de otro modo, según indica un representante de una cooperación al desarrollo centro-europea, la CT puede heredar la verticalidad más característica de la cooperación tradicional si su diseño emula el de la cooperación bilateral.

Otra limitación que podría producirse al mayor alineamiento con el principio de apropiación y, en general, con el fin último de la eficacia de la ayuda, está en las condiciones de desarrollo de los países pivotes de la CT, incluyendo su recorrido y madurez en la construcción de instituciones –instituciones en general pero también las vinculadas más directamente a las acciones de CT –. En este sentido, señalan algunos entrevistados, no es igual trabajar con países de renta media-alta que con países menos adelantados. Posiblemente esta apreciación explique, al menos en parte, la distinta valoración que recibe la afirmación acerca del alineamiento de la CT con la agenda de eficacia de la ayuda, según se refiera al Sur Global, o más concretamente a ALC, donde el grado de desacuerdo es mayor.

5.4. Una capacidad transformadora limitada

Como se indica más arriba, el pequeño tamaño de los proyectos, útil para una mayor apropiación, puede ser uno de los motivos de la débil capacidad transformadora de la CT, según algunos de los encuestados. Si bien la calificación promedio de la afirmación "la CT tiene una capacidad transformadora limitada" es de suspenso (2,2), el grado de desacuerdo es menor que para, por ejemplo, la afirmación sobre la falta de alineamiento con la agenda de eficacia de la ayuda, con, además, algunos entrevistados desviándose sensiblemente de la media hacia la calificación más alta.

Algunas personas entrevistadas comentan, asimismo, que, más allá de las características propias de la CT, el pequeño tamaño de los proyectos puede tener que ver, también, con la falta de incentivos políticos para impulsar acciones a mayor escala y también por el hecho de que una parte importante de los recursos de la CT se derivan a costes administrativos, por los motivos señalados más arriba. Así, de algún modo, la falta de prioridad política, uno de los obstáculos que, según los entrevistados, sería causa y consecuencia del escaso avance en la definición y conceptualización de la CT, es también un factor que podría estar explicando el pequeño tamaño de los proyectos y, con ello, una capacidad transformadora más limitada.

La fortaleza de los actores de la CT y el grado de madurez de las instituciones de los países socios, que marca el grado de apropiación de la CT, también influye en la capacidad transformadora de la misma. Como resultado de lo anterior, puede producirse un efecto de concentración de la CT en países de renta relativamente alta, dentro del Sur Global.

Además de preguntarles por su grado de conformidad con una serie de afirmaciones relativas a la eficacia de la cooperación y la capacidad de innovación de la CT, se les pidió que listaran los obstáculos que, a su juicio, limitan un mayor progreso en dichas eficacia e innovación. Éstos coinciden en buena medida con los que se describen más arriba como retos para una mayor y mejor definición y conceptualización de la CT. Hay, por una parte, (1) una falta de voluntad o apuesta política más decidida por esta modalidad de cooperación, identificada por representantes diversos de donantes de la UE, lo que a su vez explica que (2) no haya un marco de referencia más claro y una estrategia coherente de CT, lo que deriva en (3) la falta de experiencia y (4) de personal formado que conozca la herramienta o (5) de personal especializado para determinados ámbitos de la CT o, como se señala más arriba, en (6) la

tentación de hacer una aproximación muy vertical a las acciones de CT. Por otra parte, (7) las capacidades limitadas de gobiernos socios y entidades receptoras pueden suponer un lastre para un mayor avance en la eficacia de la CT, al igual que (8) las dificultades para sincronizar o compatibilizar al menos tres marcos distintos de políticas públicas, procesos institucionales y objetivos y visiones políticas. Por último, como se indica más arriba, en referencia al debate en torno a los costes de transacción o los resultados de desarrollo, (9) la CT suele arrojar resultados muy a medio y largo plazo, tras extensos periodos de implementación en los que, además, (10) es difícil poder mostrar y medir la causalidad entre la acción realizada y el impacto en desarrollo.

Sea como fuere, en el marco de las conversaciones mantenidas para completar los cuestionarios, surgieron diversas apreciaciones sobre los elementos innovadores de la CT, si se compara ésta con otras modalidades de cooperación tradicional. Éstos pueden resumirse en: (1) la capacidad de la CT para forjar alianzas, (2) para intercambiar ideas y buenas prácticas, (3) para aprovechar y exportar la experiencia de la UE en ciertos campos (digitalización, género, cambio climático), (4) para amplificar, extrapolar o replicar su capacidad innovadora a otras regiones en desarrollo, más familiarizadas con la cooperación tradicional, (5) para abrir la puerta a un grupo diverso de actores del desarrollo y de la cooperación. Para que se materialice todo este potencial innovador, es necesario convertir las acciones de CT en productos replicables, que involucren al sector privado y a instituciones regionales. Y, para ello, se requiere del apoyo político necesario, más allá de la capacidad técnica.

5.5. Diálogo político reforzado

Como se señala en las primeras secciones de este *policy paper*, una de las fortalezas de la CT, identificada en trabajos previos, 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. A este asunto se dedicó un módulo completo de la encuesta realizada, con resultados que, como puede observarse en el cuadro 5.2, vendrían a confirmar esta potencialidad de la CT. La afirmación "la CT permite nuevas formas de partenariado y diálogo entre países" obtiene una alta valoración promedio de 4,4 que, al igual que ocurre con el resto de las afirmaciones de la encuesta, es más respaldada en el caso de ALC (4,6) que en el del Sur Global (4,2). Las respuestas por parte de los distintos donantes de la UE son, además, unánimes en el caso de ALC y con escasa variación en las respuestas en el caso del Sur Global, con sólo dos donantes discrepando de esta valoración promedio –y tratándose de cooperaciones que no están activas en la CT vía un gran volumen de financiación o proyectos–.

Dicho diálogo político puede tomar, además, distintas formas. Puede tratarse del diálogo bilateral entre el donante UE y cualquiera de las partes en un proyecto de CT –un primer oferente, un socio receptor. O puede tratarse también de alguna forma de diálogo bi-regional, particularmente cuando las partes implicadas en el proyecto de CT son más de tres. Esto ocurre, por ejemplo, en proyectos de ámbito medioambiental que interpelan a tres o más socios fronterizos. En general, los encuestados identifican más claramente el potencial de la CT para el diálogo bilateral (4,2), frente al birregional (3,6). La diferencia

entre la capacidad para estrechar lazos entre países bilateral o birregionalmente podría explicarse, según una de las personas entrevistadas, 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.

Sin embargo, en términos más generales, también se puede deber a que hay un mayor volumen de programas trilaterales frente a los multilaterales que involucren a más de tres socios. Siendo así, la diferencia no estaría tanto en que la CT presente limitaciones intrínsecas para el diálogo birregional que no se dan en el plano bilateral, sino más bien que la potencialidad de alianzas birregionales vía la CT quizás no ha sido enteramente explorada ni materializada.

El diálogo entre países puede darse en muy diversos planos de las políticas públicas. En una categorización relativamente simple, la encuesta los divide en lo político, social, medioambiental y económico. Este detalle se repite en lo bilateral y en lo bi-regional. En términos generales, los donantes de la UE identifican el ámbito social como aquél en el que el diálogo político vía CT es mayor (4,2 en el diálogo bilateral, 3,7 en el birregional). En los planos medioambiental y político también se identifican posibilidades altas de diálogo político que se dan, en línea con lo señalado más arriba, particularmente en el diálogo bilateral (4,1 y 4, respectivamente). Se observa una diferencia reseñable con el diálogo en materia de políticas económicas que los encuestados calibran con 3,9 en lo bilateral y 3,6 en lo bi-regional. Aquí, de nuevo, las diferencias entre planos de las políticas públicas podrían estar más relacionados 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.

Este potencial de la CT para el diálogo político podría explicarse, según las conversaciones mantenidas en el marco de esta serie de entrevistas, con una característica ya señalada de la CT, que es que buena parte de los socios del Sur la leen como una extensión natural de la CSS, siendo ésta una modalidad de cooperación que sienten propia y alineada con la naturaleza de su inserción exterior. Con estas condiciones de partida, es más fácil que se embarquen en un diálogo político más profundo que con otras modalidades de cooperación, que perciben como más ajenas.

Desde la perspectiva de los donantes de la UE, este potencial de diálogo político de la CT ofrece ventajas, más allá incluso de la dimensión de la cooperación internacional para el desarrollo, para las relaciones internacionales en general. (1) En primer lugar, se señaló, permite a la UE entrar en la conversación del Sur Global, un espacio del que generalmente queda excluida la Unión, por su propia naturaleza, y en el que sin embargo se desenvuelven con soltura –también por su propia naturaleza– potencias como China, Rusia o India. Siendo así, (2) la CT puede llegar a ser uno de los pocos o incluso el único canal de comunicación posible de la UE y/o algunos de sus miembros, con determinados países, como es el caso de Cuba o Venezuela. (3) El diálogo político simultáneo en diversos ámbitos políticos facilita

una mayor coherencia de políticas para el desarrollo, según la experiencia de un donante centro-europeo en el Sahel. (4) Por último, y a pesar de las limitaciones del diálogo bi-regional frente al bilateral, y la comunicación política entre bloques, o precisamente por este motivo, la CT tiene la capacidad de sortear las rigideces del diálogo entre bloques institucionalmente pre-definidos, facilitando una especie de geometría variable en la CT, en la que distintos bloques pueden configurarse para distintas iniciativas de CT.

5.6. La cooperación triangular está por debajo de su potencial

El valor o la importancia estratégica de la CT puede definirse de diversas formas. Para este *policy paper*, como señalábamos con anterioridad, la entendemos como la capacidad que tiene la CT para coadyuvar en el cumplimiento de los objetivos de los actores que participan en ella, y, en concreto los donantes de la UE.

A pesar de las numerosas ventajas y fortalezas de la CT identificadas por las personas entrevistadas, las valoraciones que se hacen en este último bloque de la encuesta, sobre su importancia estratégica, son mucho más tibias. Cuando se pide a los representantes de las cooperaciones europeas que indiquen, en una escala de 0 a 5, en qué medida la CT contribuye a los objetivos estratégicos de la política de cooperación al desarrollo del donante, la valoración promedio se limita a 3,6. Ésta es la misma puntuación promedio que obtiene la afirmación acerca de la contribución de la CT a otros objetivos políticos del donante, que no se ubiquen necesariamente en el campo de la cooperación al desarrollo. En otras palabras, a pesar de tratarse de una modalidad de cooperación internacional para el desarrollo, se considera que la CT tiene el mismo potencial para alcanzar objetivos que son de la ayuda como otros que no lo son. Cabría también la posibilidad de que la CT contribuyera a objetivos políticos sin que ello se hubiera previsto en el momento de diseñar la actuación. En varias entrevistas, se indicaron diversos beneficios colaterales, imprevistos, en forma, por ejemplo, del diálogo político que se describe en el punto anterior. Aquí la valoración promedio cae algo respecto de la que obtienen las dos afirmaciones anteriores y se sitúa en el 3,4. Como consecuencia de todo lo anterior, no es sorprendente que el conjunto de los entrevistados considere que no se está aprovechando enteramente todo el potencial estratégico de la CT, obteniendo este tema una puntuación media de 2,8 (cuadro 5.2).

En este último módulo del cuestionario, se preguntó asimismo a los entrevistados los obstáculos que identifican para un enfoque más estratégico a la CT por parte de sus respectivos donantes. Las respuestas fueron ricas, extensas, variadas y, en muchos casos, relacionadas con otras debilidades que se identifican en otras secciones del cuestionario.

Estos obstáculos se pueden agrupar en tres categorías. La primera es relativa a los incentivos y desincentivos en la lógica de la cooperación al desarrollo tradicional, la segunda tiene que ver con el cortocircuito que puede producirse entre el nivel técnico y el político en la gestión de la cooperación y la tercera y última con el difícil análisis coste-beneficio en la CT.

Dentro de la lógica de la cooperación al desarrollo tradicional, la gestión de la CT presenta una serie de desincentivos para los donantes de la UE. (1) Para algunos de ellos, los que ejecutan grandes presupuestos de cooperación al desarrollo anualmente, la CT presenta el problema, frente a, por ejemplo, la aportación a un fondo multilateral o la ejecución de un proyecto de infraestructuras, de que requiere un tiempo extenso para la ejecución de un proyecto relativamente pequeño. Para los gestores y políticos con cierta presión de ejecución presupuestaria, éste es un claro desincentivo. (2) Además, con frecuencia, estas otras modalidades de cooperación bilateral o multilateral son más fáciles de explicar a representantes políticos y a la opinión pública en general. (3) El hecho de que recursos financieros a la CT sean escasos resulta poco atractivo para los recursos humanos, sean políticos o técnicos. No es, pues, un ámbito de la cooperación al desarrollo que resulte funcional para las carreras profesionales. (4) Como resultado, también, faltan expertos.

En lo que se refiere al cortocircuito entre los niveles técnico y político de la gestión de la cooperación, como ya se ha dicho, el potencial de la CT para generar valor estratégico no está completamente visibilizado por parte de los responsables políticos, aunque sí por los técnicos y expertos que, sin embargo, no logran, por el momento, trasladar su percepción acerca del potencial de la CT. Este proceso se retroalimenta de forma que la CT no logra subir su perfil político, encapsulándose en una suerte de nicho dentro de las cooperaciones tradicionales. Uno de estos nichos es geográfico: una parte importante de las iniciativas de CT se producen con ALC sin que se contemple, de forma más o menos sistemática, su eventual extrapolación a la cooperación con África, y esto a pesar de que ya existen programas e iniciativas en este sentido. Falta entonces un enfoque integral, y que participen en ella un mayor número de actores de la cooperación lo que de nuevo, también tiene que ver con la falta de una definición clara de lo que es la CT.

En tercer y último lugar, vista desde esta óptica, la CT lleva a un difícil análisis coste-beneficio. Como ya hemos señalado más arriba, el coste es percibido como alto –muchas horas-persona, gastos administrativos y costes de coordinación– para un beneficio, en términos de desarrollo, a largo plazo y/o difícil de medir –como es el caso con el desarrollo institucional–. Además, parte de estos beneficios, los que se dan en materia de diálogo político o de valor estratégico según algunos donantes, no se encuentran, por lo general, entre los resultados esperados de la cooperación al desarrollo, más relacionados con metas nítidas como la reducción de la pobreza.

Como puede observarse, se producen coincidencias importantes entre los obstáculos identificados para una mayor y mejor conceptualización de la CT, para potenciar su capacidad transformadora y para poner en relieve su valor estratégico, lo que de algún modo orienta hacia unas conclusiones y recomendaciones y con efectos en los distintos planos de la CT.

Con todo, por lo general, los entrevistados indicaron que los beneficios de la CT superan sus costes y que, en general, las cooperaciones europeas estudiadas se comprometerán en un creciente número de proyectos de CT aunque en algunos casos, sin una aproximación estratégica clara y más bien como resultado de las preferencias de los técnicos a cargo de los programas o, incluso, de la oportunidad, la coyuntura o el azar.

6 Conclusiones y recomendaciones

Los trabajos previos sobre CT revisados para la elaboración de este *policy paper* indican que la CT reviste una serie de fortalezas y debilidades, tanto en lo político como en lo técnico. Dichas fortalezas podrían resumirse en que constituye una nueva forma de partenariado entre países, permite compartir responsabilidades de desarrollo, fomenta la cooperación regional, moviliza recursos adicionales para el desarrollo, promueve soluciones innovadoras y contribuye a objetivos estratégicos. Todo esto hace frente a las debilidades principales, que son la falta de información y datos, las preocupaciones sobre eficacia de la ayuda, la dudosa capacidad transformadora de la CT y sus altos costes de transacción.

Para la elaboración de este documento, se han mantenido 20 entrevistas con representantes técnicos y/o políticos de la CE y de 10 de los Estados miembros involucrados, en mayor o menor medida, en actividades de CT. De dichas entrevistas –tanto de los cuestionarios completados como de las conversaciones menos estructuradas que se mantuvieron en el marco de este estudio– se extrae una visión algo más optimista de la CT.

Se identifican, en resumen, una serie de bondades o fortalezas de la CT: (1) se vincula directamente con la Agenda de Eficacia de la Ayuda puesto que facilita la apropiación de las actividades de cooperación por parte de los socios no europeos, y (2) promueve así la horizontalidad en las relaciones de desarrollo. (3) Abre la puerta a la creación de alianzas con actores de distinta naturaleza: gobiernos nacionales o locales, pero también empresas privadas o actores de la sociedad civil, lo que hace de la CT una modalidad particularmente interesante para la consecución de los objetivos definidos en el marco de la Agenda 2030. Por ello, (4) la CT resulta ser particularmente inclusiva pero también (5) una suerte de laboratorio de innovación en la cooperación al desarrollo, del que se pueden extraer enseñanzas interesantes para modalidades de cooperación tradicionales como la bilateral o la multilateral. (6) Una de las fortalezas más destacadas, a lo largo de las entrevistas, es el potencial de diálogo político que ofrece la CT, en comparación con otras modalidades de cooperación. Y las derivadas son varias: (7) permite a la UE unirse a la conversación del Sur Global y (8) abre canales de comunicación con socios con los que otro tipo de relación internacional es improbable, ya sea por no tratarse de socios prioritarios de la UE en cualquiera de sus dimensiones de la acción exterior o por tratarse de países con los que la relación política es compleja o delicada. (9) Asimismo, tiene el potencial de fortalecer el diálogo birregional, sin la necesidad de pasar por estructuras formales y con un enfoque de geometría variable.

Sin embargo, como hemos visto a lo largo de este trabajo, estas fortalezas de la CT se ven mermadas por una serie de debilidades, ampliamente documentadas en trabajos previos y subrayadas por la casi totalidad de las personas entrevistadas para este trabajo. (1) La CT sigue desarrollándose en un marco incierto: no existe una definición comúnmente aceptada por la comunidad internacional o por la UE. (2) Como resultado, tampoco existe un sistema

estadístico y de seguimiento que ofrezca cifras de ayuda comparables, ni temporal ni internacionalmente. (3) Los costes de transacción asociados a la CT son altos o, al menos, existe la percepción generalizada de que lo son por parte de los Estados miembros que no se han embarcado, por el momento, en actividades de CT de forma consistente y continuada. (4) Como resultado de lo anterior, la CT se encuentra, en cierto modo, oculta y encapsulada en los niveles técnicos de la cooperación, en sistemas de cooperación de la UE donde adquieren mayor perfil las cooperaciones bilaterales o multilaterales.

Cuadro 6.1. Fortalezas y retos de la cooperación triangular

Fortalezas	Retos
Apropiación países socios Horizontalidad Potencial para la creación de alianzas Inclusividad Laboratorio de innovación Diálogo político Puerta de la UE a la conversación del Sur Global Canales de comunicación con socios improbables Diálogo bi-regional	Falta una definición común Falta un sistema estadístico y de seguimiento Percepción de costes de transacción elevados Encapsulada en los niveles técnicos (no políticos) de la ayuda

Fuente: elaboración propia.

De este trabajo pueden extraerse una serie de recomendaciones para un mejor y mayor aprovechamiento del potencial de la CT, a la vez que se liman sus debilidades. Dichas recomendaciones se pueden ordenar en tres categorías generales: las que tienen que ver con una mayor definición y mejor medición de la CT, las que se orientan a elevar el perfil político de la CT y, por último, las que pueden contribuir a aumentar su impacto y su capacidad transformadora.

En lo que se refiere a la primera categoría, relativa a avanzar en una definición y mediciones comunes de la CT, de acuerdo con el análisis realizado en este *policy paper*, este esfuerzo debería orientarse hacia una serie de fines. (1) El primero es que la definición de la CT sea consensuada y común, al menos, para el conjunto de la UE, y que (2) tenga en cuenta las diferencias con otras formas de cooperación, como la bilateral y la multilateral, siempre dentro de los principios contables generales para el cómputo del apoyo al desarrollo. En este sentido, la CT va más allá de la ayuda, con efectos que incluyen, pero trascienden, la ayuda oficial al desarrollo. Esta mejor definición facilitaría también la creación de incentivos políticos positivos para la correcta recolección de información acerca de las actividades de CT lo que, además, facilitará su posterior seguimiento y evaluación. Como se ha podido observar, existe una cierta confusión con respecto a los costes de transacción implicados en la CT. La percepción de parte de los entrevistados en este estudio es que son elevados. No obstante, no hay una expresión clara de cuáles y cuántos son estos costes y, de hecho, para algunos de los entrevistados, éstos no son tales sino más bien resultados de desarrollo en parte de los socios implicados en la relación de CT. La definición más precisa de la CT

requiere pues de (3) una reflexión y debate en profundidad de cuáles son los costes de transacción –su volumen, su naturaleza– diferenciándolos claramente de los que podrían ser resultados de desarrollo o inversiones a medio y largo plazo. Sobre esto último, (4) un sistema de seguimiento de la CT más depurado debería ser capaz de mensurar los resultados de la CT que con frecuencia se desarrollan en el campo del fortalecimiento institucional –una dimensión menos visible del desarrollo que, por ejemplo, la reducción del hambre, y con resultados a mayor plazo–. En este sentido, podría ser de utilidad (5) sumar los avances realizados en la medición de los avances en desarrollo, en el marco de la Agenda 2030 y los ODS. Asimismo, el trabajo para una definición y medición común de la CT podría (6) nutrirse de los avances ya realizados en esta materia por parte de la UNOSSC, la propia OCDE, la UE, algunos donantes de la UE como Alemania –en el marco de su estrategia de CT– y, particularmente, de la SEGIB –dada su experiencia en el seguimiento y cómputo de la CT–. (7) El resultado debería tener su correlato en las estadísticas de la ayuda o del apoyo total al desarrollo de la OCDE. Si bien buena parte de la actividad de CT se realiza en ALC, las experiencias en otras regiones y el potencial de esta modalidad de cooperación hacen recomendable que (8) la definición y medición que sean comunes para los donantes tradicionales lo sean también para el conjunto del Sur Global, incluyendo también a África y a Asia. Este proceso de medición y de definición debe, además, (9) poder nutrirse de las lecciones aprendidas en un proceso de prueba y error constante dado que, para varios donantes tradicionales, ésta es una modalidad de cooperación relativamente novedosa.

Una mejor definición y cómputo y un mayor seguimiento de las actividades de CT podrían contribuir a elevar su perfil político, sacando la CT del nicho en el que se encuentran en buena parte de las cooperaciones europeas y rompiendo la división técnico-política en la aproximación a la CT. Para lograr este objetivo, sería útil nutrir (1) una nueva narrativa de la CT que subraye las fortalezas que se detallan más arriba: apropiación, horizontalidad, capacidad para formar alianzas improbables en otras modalidades de cooperación, capilaridad, inclusividad, innovación y diálogo político. Por otra parte, (2) la experiencia de Alemania, que ha publicado recientemente una estrategia de CT puede ser un insumo interesante para otras cooperaciones, con ánimo de superar la aproximación de nicho que se hace a la CT. Elevar el perfil político de la CT debería permitir hacerla (3) más transversal geográficamente –llevando la CT de ALC, en muchos casos, a África y Asia o haciendo el viaje en sentido inverso–; (4) dotarla de los recursos humanos necesarios, tanto en volumen como en sus capacidades y especialización –incluyendo las capacidades de comunicación y articulando procesos de formación–; (5) elevar su rango en las instituciones, superando el nivel estrictamente técnico; (6) visibilizar en mayor medida los resultados y efectos de la CT, lo que se deriva también del esfuerzo conceptual y estadístico que señalamos más arriba y permitirá crear los incentivos correctos para una mayor atención por parte del personal técnico y político de las cooperaciones al desarrollo europeas y, por último, como causa y consecuencia de lo anterior, (7) dotar un mayor volumen de recursos para esta modalidad de cooperación.

Por último, en este documento se ha podido identificar el potencial de impacto en desarrollo y la capacidad transformadora de la CT que, sin embargo, no se capitaliza enteramente. Hacerlo llevaría a (1) aumentar la escala de los proyectos de CT, siempre cuidando que

una mayor escala no desplace dos de sus principales bondades que son la capacidad de la CT para ser inclusiva y horizontal. Este aumento de escala podría ser impulsado por la CE 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–. Se podría también (2) elevar el número de proyectos y programas de CT lo que se podría hacer incluyéndolos en las programaciones conjuntas de la UE y otras iniciativas de planificación de la CT. Asimismo, por último, varios entrevistados insistieron en la importancia de (3) trabajar en la replicabilidad de los proyectos de CT, que además de aumentar su impacto, reducen sus eventuales costes de transacción, lo que requiere, como se ha reiterado en distintas ocasiones a lo largo de este *policy paper*, la necesidad de trabajar en materia de cooperación al desarrollo con una visión de medio y largo plazo. Para estos esfuerzos de escalabilidad y replicabilidad podría aprovecharse la iniciativa *Team Europe* y la consiguiente apuesta creciente por el trabajo conjunto entre Estados miembros.

Cuadro 6.2. Recomendaciones para la cooperación triangular entre la UE y América Latina y el Caribe

Mejorar su definición y medición	Definición consensuada Considerar sus diferencias estructurales con otras formas de cooperación Reflexión y debate sobre la magnitud de sus costes de transacción Medir resultados Incorporar avances en medición de Agenda 2030 y ODS Incorporar avances en medición de UNOSSC, UE, OCDE, Alemania Incorporar a estadísticas de ayuda oficial al desarrollo o de apoyo total al desarrollo, OCDE Definición común para el conjunto del Sur Global Avances en el marco de un proceso de prueba y error
Elevar su perfil político	Nueva narrativa de la CT, basada en sus fortalezas Aprender de la experiencia alemana Mayor transversalidad geográfica Dotación de recursos humanos necesarios Elevar su rango en las instituciones (del nivel técnico al político) Mayor visibilidad de los resultados y efectos de la CT Mayor volumen de recursos
Mejorar su impacto y capacidad transformadora	Aumentar la escala Más programas y proyectos Trabajar en su replicabilidad

Fuente: elaboración propia.

Bibliografía

Abdelnaiem, A. E Kindornay, S. (2020). *Equitable partnerships through triangular cooperation: Experiências from Canadian civil society.* Canadian Council for International Cooperation (CCIC). https://www.unsouthsouth.org/wp-content/uploads/2020/07/Triangular-Co-operation-Final-March-23-PDF.pdf

Adelante2. (s.f.). *Adelante 2* [Website]. Recuperado a 16 de junho de 2022, de https://www.adelante2.eu/

AECID. (2018). *V Plano Diretor da Cooperação Espanhola 2018-2021*. https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n/PD%202018-2021.pdf

AECID. (s.f.a). *Onde cooperamos: Programas horizontais* [Website]. Recuperado 13 de julho de 2022, de https://www.aecid.es/ES/d%C3%B3nde-cooperamos/alc/programas-horizontais

AECID. (s.f.b). *A AECID: Estrutura* [Website]. Recuperado 13 de julho de 2022, de https://www.aecid.es/ES/la-aecid/estrutura

Agência Brasileira de Cooperação. (2019). *Diretrizes gerais para a concepção, coordenação e supervisão de iniciativas de cooperação técnica trilateral.* http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarConteudo/1518

AICS. (s.f.). *Amministrazione trasparente: Organi di indirizzo e amministrazione* [Website]. Recuperado 13 de julho de 2022, de https://www.aics.gov.it/home-ita/trasparença/organizzazione/organi-amministrazione/

AICS. (s.f.). *Efficacia e valutazione delle iniziative di cooperazione* [Website]. Recuperado 13 de julho de 2022, de https://www.aics.gov.it/home-ita/settori/valutazione/

Alonso, J. A.; Aguirre, P. E Santander, G. (2011). *A cooperação triangular espanhola na América Latina: um análise de duas experiências de interesse* (Documento de trabalho Nº51). Fundação Carolina – CeALCI e Instituto Complutense de Estudos Internacionais ICEI. http://biblioteca.ribei.org/id/eprint/443/1/DT51.pdf

Alonso, J. A. E Santander, G. (2021). Triangular cooperation: Change or continuity? *The Europeian Journal of Development Research.* https://doi.org/10.1057/s41287-021-00370-8

Ashoff, G. (2010). Triangular cooperation: Opportunities, risks, and conditions for effectiveness. *Development Outreach*, 12(2), 22-24. https://doi.org/10.1596/1020-797X_12_2_22

Áustrian Development Agency. (s.f.a). *About: ADA* [Website]. Recuperado 13 de julho de 2022, de https://www.entwicklung.at/en/ada

Áustrian Development Agency. (s.f.b). *Projects* [Website]. Recuperado 13 de julho de 2022, de https://www.entwicklung.at/en/projects/detail-en

Áustrian Federal Government. (2017). *Memorandum of Understanding between the Austrian Federal Government as represented by the Ministry for Europe, Integration and Foreign Affairs and the Caribbean Community (CARICOM). Strategic framework for an enhanced Áustrian-Caribbean regional cooperation 2015-2020.* https://www.entwicklung.at/fileadmin/user_upload/Dokumente/Regionen/MOU_und_Strategic_Framework_2015-2020.pdf

Bancet, A. (2012). *Análise da Cooperação Triangular: Discursos e práticas dos países do CAD/OCDE sobre uma modalidade em construção* (Série Documentos de Trabalho). Instituto Universitário de Desenvolvimento e Cooperação – Universidade Complutense de Madri. https://www.ucm.es/data/cont/docs/599-2013-11-16-Alice_Bancet_final.pdf

BMZ. (2013). *Guidelines for bilateral financial and technical cooperation with cooperation partners of German development cooperation.* Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. https://www.bmz.de/resource/blob/92794/7639a6b5542630243f506a36978faaa8/fz-tz-guidelines.pdf

BMZ (2021). *Shaping the future together – strategic cooperation with global partners* (Position Paper 3). Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. https://www.bmz.de/resource/blob/99794/31a9e8ca939cc1ea45e68886f74acdd0/globale-partner-en.pdf

BMZ (2022). *Triangular cooperation in German development cooperation.* Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. https://fundo-cooperacion-triangular.net/wp-content/uploads/2022/03/triangular-cooperation.pdf

Castiella Ruiz de Velasco, C. (2019). *Agenda 2030, Ibero-América e cooperação triangular: uma aliança para o desenvolvimento* (Documento de Trabalho 24). Fundação Carolina. https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/12/DT_FC_24.pdf

CEPAL. (19 de maio de 2020). *América Latina e o Caribe representa 8% do PIB global e da população mundial, segundo novo relatório multilateral* [Nota de imprensa]. https://www.cepal.org/es/comunicados/america-latina-caribe-representa-8-pib-global-la-populacion-mundial-segun-nuevo-relatório

Chediek, J. (2021). South-South Cooperation and Triangular Cooperation to strengthen multilateralism. *Development Cooperation Review Special Issue, 4*(2), 3-11. https://www.ris.org.in/sites/default/files/2022-05/DCR%20July-September%202021.pdf

Comissão Europeia. (19 de março de 2021). *Europeian Commission welcomes the endorsement of the new 79.5 billion NDICI-Global Europe instrument to support EU's external action* [Nota de imprensa]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_21_1267

Comissão Europeia. (s.f.). *Latin America* [Website]. Recuperado a 8 de junho de 2022, de https://ec.europa.eu/international-partnerships/where-we-work/latin-america_es

Conselho da UE. (25 de janeiro de 2021). *O Conselho adota umas Conclusões sobre diplomacia climática e energética (Cumprir a dimensão exterior do Pacto Verde Europeu)* [Nota de imprensa]. https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/01/25/council-adopts-conclusions-on-climate-and-energy-diplomacy/

Delzangles, O. G., Piefer-Söyler, N., Rivero Illa, M. E Walraf, R. (2020). Dialogue 7: The role of South-South and triangular cooperation in contexts beyond ODA. Em Kolsdorf, J. E Müller, U. (Eds.), *Transforming international cooperation: Thoughts and perspectives on moving beyond aid* (pp. 149-164). Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Nomos. doi.org/10.5771/9783748908388-149

Embaixada de Luxemburgo na Nicarágua. (2018). *Apoio da cooperação luxemburguesa ao Fundo Salvadorenho de Cooperação Sul-Sul e Triangular* [Website]. Recuperado 13 de julho de 2022, de https://managua.mae.lu/es/Atualidades/Apoyo-de-la-Cooperacion-luxemburguesa-al-Fondo-Salvadoreno-de-Cooperacion-Sul-Sul-y-Triangular?fbclid=IwAR3mg0cUemxycuWGfvgnT7dUVWLRRcjSztWEC5aqLxofMfbzcAAHAuBSprc

Enabel. (2021). *#Act for impact: Strategy position 2030.* https://www.enabel.be/sites/default/files/strategie_enabel_2030_shortversion_cov_en.pdf

Enabel. (s.f.). *About: legal framework, management and control bodies* [Website]. Recuperado 13 de julho de 2022, de https://www.enabel.be/content/legal-framework-management-and-control-bodies

Esteban, M. E Olivié, I. (2021). China and Western aid norms in the Belt and Road: Normative clash or convergence? A case study on Ethiopia. *Journal of Contemporary China*, 31(134), 267-284. https://doi.org/10.1080/10670564.2021.1945739

Esteves, P., dos Santos, C., Ayala, C., Teixeira, A. E Amorim Jardim, C. (2019). South-South Cooperation and the 2030 Agenda: BAPA+40 and beyond. *Development Cooperation Review Special Issue*, 1(9), 17-22. http://ris.org.in/sites/default/files/DCR%20Special%20Issue_BAPA%2040.pdf

Federal Ministry for Europeian and International Affairs Republic of Austria. (2020). *Working together. For our world. Three-year programme and Austrian Development Policy 2019-2021.* https://www.entwicklung.at/fileadmin/user_upload/Dokumente/Publikationen/3_JP/Englisch/3JP_2019-2021_Akt2020_EN.pdf

Federal Ministry Republic of Áustria: Europeian and International Affairs. (2 de dezembro de 2009). *High-level UM conference on South-South cooperation* [Nota de imprensa]. https://www.bmeia.gv.at/en/the-ministry/press/news/2009/high-level-un-conference-on-south-south-cooperation/

GIZ. (s.f.a). *About GIZ: Shareholder* [Website]. Recuperado 13 de julho de 2022, de https://www.giz.de/en/aboutgiz/shareholder.html

GIZ. (s.f.b). *Fundo Regional para a Cooperação Triangular com sócios da América Latina e o Caribe* [Website]. Recuperado 13 de julho de 2022, de https://fundo-cooperacion-triangular.net/

GIZ. (s.f.c). *Regional cooperation: South America* [Website]. Recuperado a 8 de junho de 2022, de https://www.giz.de/en/worldwide/10406.html

Gómez Galán, M., Ayllón Pino, B. E Albarrán Calvo, M. (2011). *Reflexiones práticas sobre cooperação triangular.* Fundação Cideal. https://projetoallas.net/wp-content/uploads/2018/01/Reflexiones-pr%C3%A1cticas-sobre-cooperaci%C3%B3n-triangular.pdf

Government Offices of Sweden. (2016). *Joint statement on the occasion of the State visit by President Michelle Bachelet to Sweden, 10-12 May 2016* [Website]. Recuperado 13 de julho de 2022, de https://www.government.se/statements/2016/05/joint-statement-on-the-occasion-of-the-state-visit-by-president-michelle-bachelet-to-sweden-10-12-may-2016/

Government of Sweden. (2016). *Policy framework for Swedish development cooperation and humanitarian assistance* (Government Communication 17:60). https://www.government.se/49a184/contentassets/43972c7f81c34d51a82e6a7502860895/skr-60-engelsk-version_web.pdf

Government of Sweden. (2018). *Strategy for Sweden's global development cooperation in sustainable economic development 2018-2022* (Annex to Government Decision 2018-05-31 - UD2018/09125/IU). https://www.government.se/4940d6/contentassets/2636cd52742a4a29827b936e118a5331/strategy-for-swedens-global-development-cooperation-in-sustainable-economic-development-2018-2022.pdf

Government of the Netherlands. (2015). *Home: Search* [Website]. Recuperado 13 de julho de 2022, de https://www.government.nl/search?keyword=trilateral&start-date=&end-date=&issue=All+topics&element=All+ministries&type=All+documents

GPI (s.f.a). *Triangular cooperation* [Website]. Global Partnership Initiative on Effective Triangular Co-operation. Recuperado a 27 de setembro de 2021, de https://triangular-cooperation.org/about/

GPI (s.f.b). *Concept note* [Website]. Global Partnership Initiative on Effective Triangular Co-operation. Recuperado a 8 de junio de 2022, de https://triangular-cooperation.org/concept-note/

GPI (2019). *Triangular cooperation in the era of the 2030 Agenda: Sharing evidence and stories from the field.* Global Partnership Initiative on Effective Triangular Co-operation. https://cooperaciontriangular.org/wp-content/uploads/2021/07/22_GPI-Report-Triangular-Co-op-in-the-Era-of-the-2030-Agenda.pdf

Gulrajani, N. E Swiss, L. (2020). Donorship in a state of flux. Em Olivié, I. E Pérez, A. (Eds.), *Aid Power and Politics.* Routledge, Abingdon e Nova York.

Haug, S. (2021). *Mainstreaming South-South and triangular cooperation: work in progress at the United Nations* (Discussion Paper 15). German Institute of Development and Sustainability (IDOS). https://doi.org/10.23661/dp15.2021

Instituto Camões. (7 de fevereiro de 2018). *Teresa Ribeiro speaks at the High-Level Meeting on Family Agriculture and Sustainable Development at the CPLP* [Nota de imprensa]. https://portaldiplomatico.mne.gov.pt/en/communication-and-media/news/teresa-ribeiro-speaks-at-the-high-level-meeting-on-family-agriculture-and-sustainable-development-at-the-cplp

Instituto Camões. (s.f.a). *Cooperação triangular* [Website]. Recuperado 13 de julho de 2022, de https://www.instituto-camoes.pt/es/atividad-camoes-3-es/lo-que-hacemos-es/cooperacion-es/sócios-es/cooperacion-triangular-es?highlight=WyJ0cmlhbmd1bGFyIl0=

Instituto Camões. (s.f.b). *Quiénes somos: Historia do IPAD* [Website]. Recuperado 13 de julho de 2022, de https://www.instituto-camoes.pt/es/menu-institucional/quienes-somos/gestion/historia-del-instituto/historia-del-ipad

Instituto Camões. (s.f.c). *Triangular co-operation* [Website]. Recuperado 27 de setembro de 2021, de https://www.instituto-camoes.pt/en/ativity-camoes/what-we-do/co-operation/partnerships/triangular-co-operation

IsDB e South Centre. (2021). *Policy paper on national strategies for South-South and triangular cooperation.* Banco Islâmico de Desenvolvimento e South Centre. https://www.isdb.org/sites/default/files/media/documents/2021-05/431_502_Policy%20Brief%20on%20SSTrC%20Strategy_Web%20%28002%29_0.pdf

Kamwengo, C. M. (2020). *Beneficiary country ownership and the politics of partnership in trilateral development cooperation: a case study of Zambia* [Tese doutoral, Durham University]. http://etheses.dur.ac.uk/13696/1/CKamwengo_final_thesis.pdf

Knodt, M. E Piefer, N. (2012). Why not cooperate in a triangle? Explaining different motivations in triangular cooperation. Em Langendorf, J., Piefer, N., Knodt, M., Müller, U. E Lázaro, L. (Eds.), *Triangular Cooperation: A guideline for working in practice (*pp. 33-58). Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Nomos. doi.org/10.5771/9783845242866-33

Langendorf, J. (2012). Triangular cooperation as a complementary strategy for development. Em Langendorf, J., Piefer, N., Knodt, M., Müller, U. E Lázaro, L. (Eds.), *Triangular Cooperation: A guideline for working in practice* (pp. 21-32). Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Nomos. doi.org/10.5771/9783845242866-21

Lanting, S. (2013). *A world to gain: A new agenda for aid, trade and investment.* Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands. https://www.kpsrl.org/publication/a-world-to-gain-a-new-agenda-for-aid-trade-and-investment

Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg. (2011). *Programme indifcatif de coopération (2011-2014) Grand-Duché de Luxembourg et République du Nicaragua.* https://cooperation.gouvernement.lu/dam-assets/partenaires/partenaires/pays-partenaires/nicaragua/nic-pic-iii.pdf

Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg. (2012). Loi du 9 mai 2012 modifiant a loi modifiée du 6 janvier 1996 su la coopération au développement. *Memorial, Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg A, Nº 111, 1er juin 2012.* https://data.legilux.public.lu/filestore/eli/etat/leg/memorial/2012/a111/fr/pdf/eli-etat-leg-memorial-2012-a111-fr-pdf.pdf

LuxDev. (2020). *Annual report 2020* (Special Dossier). https://luxdev.lu/files/documents/RAPANN_2020_UK_light.pdf

LuxDev. (s.f.). *Our Agency* [Website]. Recuperado 13 de julho, de https://luxdev.lu/en/agency

Ministère des Affaires étrangères et européennes. (2018). *Luxembourg's geral development cooperation strategy: The road to 2030.* https://cooperation.gouvernement.lu/dam-assets/politique-cooperation-action-humanitaire/documents-de-reference/strat%C3%A9gie/Strat%C3%A9gie-MAEE-EN.pdf

Ministério de Agricultura da Hungria. (27 de agosto de 2015). *High-level UM Strategy Forum on South-South and Triangular Cooperation* [Nota de prensa]. https://2015-2019.kormany.hu/en/ministry-of-agriculture/news/high-level-un-strategy-forum-on-south-south-and-triangular-cooperation

Ministério de Assuntos Exteriores, União Europeia e Cooperação. (2022). *Anteprojeto de Lei de Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável e a Solidariedade Global.* https://www.exteriores.gob.es/es/ServiçosAlCiudadano/ParticipacionPublica/Paginas/DetalleProjetoNormativo.aspx?np=Anteprojeto+de+Ley+de+Cooperaci%C3%B3n+para+el+Desenvolvimento+Sustentável+y+la+Solidaridad+Global

Ministério de Assuntos Exteriores, União Europeia e Cooperação. (s.f.). *Resultados de busca* [Website]. Recuperado 13 de julho de 2022, de https://www.exteriores.gob.es/es/Paginas/Resultados-de-busqueda.aspx

Ministério dos Negócios Estrangeiros. (s.f.). *Americas* [Website]. Recuperado 8 de junio de 2022, de https://portaldiplomatico.mne.gov.pt/en/foreign-policy/regional-affairs/americas

Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. (2021). *Cooperazione Internazionale per o Sviluppo. Documento triennale di programmazione e di indirizzo 2021-2023.* https://www.esteri.it/wp-content/uploads/2021/11/Schema-di-Documento-triennale-2021-2023.pdf

Ministério degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. (s.f.) *Risultati di ricerca "triangolare"* [Website]. Recuperado 13 de julho de 2022, de https://www.esteri.it/?s=triangolare

Ministry of Foreign Affairs and Trade of Hungary. (2020). *Hungary's International Development Cooperation Strategy for the period 2020-2025.* https://nefe.kormany.hu/download/5/a8/a2000/NEFE2025_summary_en.pdf

Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands. (2018). *Investing in Global Prospects: For the World, For the Netherlands.* https://www.government.nl/topics/development-cooperation/documents/policy-notes/2018/05/18/investing-in-global-prospects

Moreira da Silva, J. E Chediek, J. (18 de março de 2020). The coming of age of triangular cooperation. *OECD Development Matters.* https://oecd-development-matters.org/2020/03/18/the-coming-of-age-of-triangular-co-operation/

Müller, U. E Langendorf, J. (2012). Triangular cooperation and aid effectiveness. Em Langendorf, J., Piefer, N., Knodt, M., Müller, U. E Lázaro, L. (Eds.), *Triangular Cooperation: A guideline for working in practice* (pp. 77-96). Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Nomos. doi.org/10.5771/9783845242866-77

Nações Unidas. (s.f.). *A história da cooperação Sul-Sul* [Website]. Recuperado a 27 de setembro de 2021, de https://www.un.org/es/observances/south-south-cooperation-day/background

OCDE. (2016). *Dyspelling the myths of triangular cooperation – Evidence from the 2015 OECD survey on triangular co-operation.* Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos. https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/OECD_Triangular_co-operation_survey_report_2016.pdf

OCDE. (2022a). *Aid (ODA) disbursements to countries and regions* [DAC2a] [Conjunto de dados]. OECD.Stat. https://stats.oecd.org/

OCDE. (2022b). *Triangular co-operation repository of projects* [Conjunto de dados]. https://www.oecd.org/dac/triangular-co-operation/triangular-co-operation-repository.htm

OCDE (s.f.). *Triangular co-operation repository of projects* [Website]. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos. Recuperado a 27 de setembro de 2021, de https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/triangular-co-operation-repository.htm

Olivié, I. E Santillán, M. (2021). Solidariedade e geopolítica. A União Europeia como ator global de desenvolvimento. *Revista de Fomento Social, 300*, 329-349. https://doi.org/10.32418/rfs.2021.300.5031

Piefer, N. (26-27 de setembro de 2014). *Triangular cooperation – Bridging South-South and North-South cooperation?* [Papel]. Taller sobre "South-South development cooperation: Chances and challenges for the international aid architecture", Universidade de Heidelberg, Heidelberg. https://www.uni-heidelberg.de/md/awi/ssdc_piefer.pdf

PIFCSS. (2016). *Valorização da cooperação Sul-Sul. Estudos de caso: Brasil, Chile e México* (Série Documentos de Trabalho DT/10). Programa Ibero-americano para o Fortalecimento da Cooperação Sul-Sul. https://cooperacionsursur.org/wp-content/uploads/2020/05/11-DT10.pdf

PIFCSS. (2021). *Alianças multiator na Cooperação Sul-Sul e Triangular: sistematização de marcos normativos e experiências na Ibero-América* (Série Documentos de Trabalho DT/20). Programa Ibero-americano para o Fortalecimento da Cooperação Sul-Sul. https://cooperacionsursur.org/wp-content/uploads/INFORME-DT-20-ALIANZAS-MULTIATOR-ES-FINAL-OK.pdf

Presidência do Conselho de Ministros. (2014). Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020. *Diário da República, 1ª série*, Nº 47, 1764-1780. https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/17-2014-572415

Programa Adelante. (2020). *Sistematização do Programa Adelante 2016-2020: lições aprendidas da cooperação triangular entre a União Europeia e a América Latina e o Caribe.* https://www.adelante-i.eu/sites/default/files/ADELANTE-Sistematizacion_ES_DIG.pdf

Ramos Rollón, M. E López Cabana, S. (2020). *A cooperação triangular espanhola com a América Latina: cenário internacional, panorama atual e perspectivas de futuro.* Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID). https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Publicações%20AECID/La%20Cooperaci%C3%B3n%20Triangular%20espa%C3%B1ola%20con%20Am%C3%A9rica%20Latina.PDF

Royaume de Belgique, Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement. (s.f.). *Amérique Latine et Caraïbes* [Website]. Recuperado a 8 de junho de 2022, de https://diplomatie.belgium.be/fr/politique/regions_mondiais/amerique_latine_et_les_caraibes

Schulz, N-S. (2010). *A terceira onda de atores do desenvolvimento* (Policy brief Nº 47). FRIDE. https://www.files.ethz.ch/isn/131416/PB47_Third_wave_SPA_nov10.pdf

Seaman Cuevas, K. E Kern, A. (2020). Perspectivas da Cooperação Triangular na América Latina e o Caribe. Resumo executivo. *V Conferência Regional, 7 e 8 de outubro de 2020. Formato virtual.* GIZ. https://fundo-cooperacion-triangular.net/wp-content/uploads/2021/12/Si%CC%81ntesis-de-la-5ta-Conferencia-Regional-%E2%80%93-Perspectivas-de-la-Cooperacio%CC%81n-Triangular.pdf

SEGIB. (2018). *Uma década de Cooperação Sul-Sul na Ibero-América.* Secretaria-Geral Ibero-americana e Turner, Madri.

SEGIB e PIFCSS. (2022). *Sistema Integrado de Dados de Ibero-América sobre Cooperação Sul-Sul e Triangular* [Conjunto de dados]. https://www.sidicss.org/sidicss/

SIDA. (s.f.). *Sida: A better world together* [Website]. Recuperado 13 de julho de 2022, de https://www.sida.se/en

SNV. (s.f.). *SNV: Leadership* [Website]. Recuperado 13 de julho de 2022, de https://snv.org/leadership

Service Public Fédéral Affaires Étrangères, Commerce Extérieur et Coopération au Développement. (2013). Loi relative à a coopération au développement (C – 2013/15084). *Moniteur Belge*, 12-04-2013. https://www.uvcw.be/no_index/files/240-loi-coop-au-developpement-19-03-13.pdf

Swedish Ministry for Foreign Affairs. (2021). *Strategy for Sweden's regional development cooperation with Latin America 2021-2025.* https://www.regeringen.se/48e069/contentassets/4694f53b37374ed7b894a927176bbcb5/strategy-for-swedens-regional-development-cooperation-with-latin-america-20212025

The Luxembourg Government: Directorate for Development Cooperation and Humanitarian Affairs. (s.f.). *Project countries* [Website]. Recuperado 13 de julho de 2022, de https://cooperation.gouvernement.lu/en/partenaires/pays-a-projet.html

União Europeia, Conselho, Europa, Parlamento e Europa, Comissão. (2017). Declaração conjunta do Conselho e os representantes dos Governos dos Estados membros reunidos no seio do Conselho, do Parlamento Europeu e da Comissão: O novo consenso europeu em matéria de desenvolvimento. *Diário Oficial da União Europeia*, 30-6-2017, C 210, 1-24. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A42017Y0630%2801%29

União Europeia, Parlamento e Europa, Conselho. (2021). Regulamento (UE) nº 2021/947 do Parlamento Europeu e do Conselho de 9 de junho de 2021 pelo que se estabelece o Instrumento de Vizinhança, Cooperação ao Desenvolvimento e Cooperação Internacional – Europa Global. *Diário Oficial da União Europeia*, 14-06-2021, L 209, 1-78. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32021R0947

UNOSSC. (2020). *Good practices in South-South and triangular cooperation for sustainable development* – Volume 3. Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul. https://www.unsouthsouth.org/wp-content/uploads/2020/09/Good-Practices-in-SSTC-for-Sustainable-Development-Vol.-3-2020-Digital-Light-FINAL.pdf

UNOSSC. (2021a). *Covid-19 response and recovery: public policy leadership and institutional arrangements. 2021 inter-regional dialogue and stocktaking for advancing South-South and triangular cooperation in the Arab states, Europe and the CIS: Summary report.* Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul. https://www.unsouthsouth.org/wp-content/uploads/2021/05/2021ReportInter-RegionalDialogue.pdf

UNOSSC. (2021b). *Good practices in South-South and triangular cooperation for sustainable development in SIDS: Advancing the SAMOA pathway and achieving sustainable recovery.* Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul. https://www.unsouthsouth.org/wp-content/uploads/2020/11/WEB-UNOSSC-Good-Practices%201.pdf

Vega Sánchez, B. G. (2022). *Avaliações ex-post da cooperação triangular: Resultados e aprendizagens para o futuro.* Fundo Regional para a Cooperação Triangular com Sócios da América Latina e o Caribe, GIZ. https://fundo-cooperacion-triangular.net/wp-content/uploads/2022/03/12032022_Evaluações-ex-post-de-la-Cooperacion-Triangular_.pdf

Walsham, G. (2020). South-South and triangular cooperation in ICT4D. *The Electronic Journal of Information System s in Developing Countries*, 86(4), e12130. https://doi.org/10.1002/isd2.12130

Yamashiro Fordelone, T. (28-29 de setembro de 2009). *Triangular cooperation and aid effectiveness: Can triangular cooperation make aid more effective?* [Papel]. Policy Dialogue on Development Cooperation, CAD/OCDE, Cidade do México. https://www.oecd.org/dac/46387212.pdf

Zoccal, G. (2020a). Sharing responsibility: jeopardised multilateralism and the growing centrality of Triangular Cooperation. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 63(2). https://doi.org/10.1590/0034-7329202000207

Zoccal, G. (2020b). *Triangular Cooperation: Broader, more Dynamic and Flexible* (Briefing Paper 14). German Development Institute. https://www.die-gdi.de/uploads/media/BP_14.2020.pdf

Zoccal, G. (2021). Triangular Cooperation: Enabling Policy Spaces. Em Chaturvedi, S., Janus, H., Klingebiel, S., Li, X., de Mello e Souza, A., Sidiropoulos, E. E Wehrmann, D. (Eds.), *The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda* (pp. 583-603). Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-57938-8_2

Siglas

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ALC	América Latina y el Caribe
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BAsD	Banco Asiático de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BMZ	Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (en alemán)
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CE	Comisión Europea
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNS	Cooperación Norte-Sur
CSS	Cooperación Sur-Sur
CT	Cooperación Triangular
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
EM	Estado(s) Miembro
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (en inglés)
GPI	Iniciativa (para la Cooperación Triangular) de la Alianza Global para una Cooperación Eficaz al Desarrollo (en inglés)
IVDCI	Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional
MdE	Memorando de Entendimiento
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de los Estados Americanos
PABA	Plan de Acción de Buenos Aires
PIFCSS	Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SIDICSS	Sistema Integrado de Datos de Iberoamérica sobre Cooperación Sur-Sur y Triangular
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo
UNOSSC	Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur

Patronato

GOBIERNO DE ESPAÑA — MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN

GOBIERNO DE ESPAÑA — MINISTERIO DE DEFENSA

GOBIERNO DE ESPAÑA — MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL

GOBIERNO DE ESPAÑA — MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE

ACERINOX · AIRBUS · BANCO DE ESPAÑA Eurosistema · BBVA · CaixaBank · CEPSA · enagas · endesa · EM&E ESCRIBANO MECHANICAL & ENGINEERING · IBERDROLA · IBM · INDITEX · INSUD PHARMA · MADRID · MUTUAMADRILEÑA · Naturgy · oesia grupo · PROSEGUR · renfe · REPSOL · Santander · Solaria · tecnalia MEMBER OF BASQUE RESEARCH & TECHNOLOGY ALLIANCE · Telefónica

Socios protectores

acciona · amazon · CAF BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA · El Corte Inglés

Socios colaboradores

Accuracy · aws · aena · Sabadell · cesce Seguros de tu éxito · Deloitte. · European Climate Foundation · Google · MAPFRE · Microsoft · Navantia

Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid (Spain)
www.realinstitutoelcano.org
www.blog.rielcano.org
www.globalpresence.realinstitutoelcano.org