

# Cooperación Triangular Verde: alianzas entre la Unión Europea y América Latina para el alcance del ODS 13: Acción por el clima (2015-2023)

Green Triangular Cooperation: Partnerships  
between the European Union and Latin America  
to achieve SDG 13: Climate Action (2015-2023).

- *Maria de los Ángeles Riedel Martínez\**

## Resumen

El cambio climático es un fenómeno transnacional que requiere de la colaboración entre actores internacionales. Consecuentemente, la Cooperación al Desarrollo (CID) es clave para abordarlo, particularmente en países en vía de desarrollo. Por ello, el objetivo del artículo es explorar e identificar las iniciativas de cooperación triangular (CTr) con la Unión Europea (UE) orientadas a avanzar en el cumplimiento del ODS 13: Acción por el Clima en América Latina y el Caribe (LAC). Se realizó una revisión documental de artículos, libros, informes, reportes y documentos de trabajo de expertos y organizaciones internacionales. Se encontró que el cambio del paradigma asistencialista de la CID favoreció la participación de actores del Sur global y relaciones de cooperación más horizontales mediante la CTr con programas como Adelante y EUROCLIMA. Asimismo, la CTr cuenta con potencial para avanzar en el ODS 13 al favorecer el intercambio de conocimientos, experiencias y buenas prácticas en este sector.

---

\* Estudiante avanzada de Relaciones Internacionales con conocimiento y experiencia en el área de operación internacional al desarrollo, diplomacia, Agenda 2030, paradiplomacia y cambio climático.

**Palabras clave:** cooperación triangular – cooperación triangular verde – cooperación internacional al desarrollo – Unión Europea, América Latina y el Caribe.

**Abstract** Climate change is a transnational phenomenon that requires collaboration between international actors. Therefore, International Development Cooperation (IDC) is key to addressing it, particularly in developing countries. Therefore, the objective of the article is to identify triangular cooperation initiatives (TC) with the European Union (EU) aimed at advancing the achievement of the SDG 13: Climate Action in Latin America and the Caribbean (LAC). It comprises a documentary review of articles, books, reports, reports and policy papers of experts and international organizations. To conclude, the transformation in the assistance-oriented approach of IDC favoured the participation of actors from the Global South and more horizontal relations through TC with programs such as Adelante and EU-ROCLIMA. Likewise, TC has the potential to advance SDG 13 by promoting the exchange of knowledge, experiences and good practices in this area.

**Keywords:** Triangular Cooperation – Green Triangular Cooperation – International Development Cooperation – European Union, Latin America, and the Caribbean.

## Introducción

En un sistema internacional interdependiente y con una gama de asuntos comunes compleja y amplia, los actores internacionales deben hacer uso de la cooperación para dar respuesta a los retos que enfrentan. De acuerdo con Ripoll (2007), la dependencia mutua entre los actores internacionales los insta a colaborar entre sí para alcanzar sus objetivos y solucionar problemas globales de tal complejidad que ningún Estado puede enfrentar de forma unilateral. A su vez, se han presentado cambios en la agenda internacional, especialmente en su diversificación y su des-jerarquización. Es decir, la “alta política” y los asuntos militares y de seguridad dejan de tener la prioridad en la agenda, dando paso a la inclusión de temas como las migraciones, el medio ambiente, la salud, el bienestar social y otros aspectos del desarrollo humano (Ponce, 2011). En este sentido, la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID) supone una herramienta disponible para que actores internacionales encuentren soluciones conjuntas a los desafíos comunes de desarrollo.

No obstante, la CID, particularmente la modalidad Norte-Sur (CNS), poseía una connotación jerárquica y asistencialista. Según Hourcade (2011), se asumía que “el desarrollo se daría desde arriba hacia abajo, siguiendo la lógica *top-down*, a través de acciones de tipo asistencialistas, paternalistas o de 'ayuda' desde los países ricos hacia los pobres” (p. 51). Este paradigma cambió progresivamente de forma paralela a los cambios en la distribución de poder en el sistema internacional. El crecimiento económico de los países del Sur global ha influido en el sistema de cooperación y ayuda al desarrollo, donde los países en vía de desarrollo ganan mayor protagonismo mediante el uso de modalidades como la Cooperación Sur-Sur (CSS) y Cooperación Triangular (CTr) (Kim y Lee, 2022). La CTr es entendida como una modalidad de cooperación que combina el intercambio de conocimientos, experiencias y capacidades técnicas entre actores del Sur global y la asistencia financiera de actores del Norte. La transformación del paradigma sobre el desarrollo también favoreció el establecimiento de una agenda transversal e inclusiva que guía la acción de los actores que participan en la CID: la Agenda 2030.

Esta agenda, comprendida por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), moviliza a una amplia gama de actores para que hagan uso de las diferentes modalidades de CID y avancen en el diseño e implementación de políticas para el desarrollo global (Ojeda, 2020). Uno de sus pilares es el ámbito medioambiental, enfatizando en la lucha contra el cambio climático expresada en el ODS 13: Acción por el Clima. Esta temática cuenta con el respaldo de tratados internacionales como el Acuerdo de París y está orientada por el principio de responsabilidad común, pero diferenciada en la medida que no todos los países han contribuido al cambio climático en la misma magnitud (Gauna, 2017). En este sentido, la cooperación puede ayudar a distribuir las responsabilidades en esta área de acuerdo con las capacidades de cada Estado en particular.

Adicionalmente, los Estados no son los únicos actores que participan en la CID, sino que las Organizaciones Internacionales (OIs) también han aumentado su protagonismo en esta área. Un ejemplo es la Unión Europea (UE), quien, como bloque de Estados, se consolida como el mayor donante de ayuda internacional con el propósito de erradicar la pobreza y promover el desarrollo a nivel global (Comisión Europea, s.f.). Una de las regiones que coopera estrechamente con esta organización es América Latina y el Caribe (LAC), siendo los temas medioambientales una prioridad en su agenda (European Commission, s.f.). En este sentido, es pertinente analizar cómo estas dos regiones cooperan para avanzar en temas de interés común, haciendo uso de modalidades no tradicionales como la CTr. Por ende, el artículo busca explorar e identificar las iniciativas de cooperación triangular (CTr) con la Unión Europea (UE) orientadas a avanzar en el cumplimiento del ODS 13: Acción por el Clima en América Latina y el Caribe (LAC).

La lucha contra el cambio climático corresponde a un área de trabajo conjunta central en la agenda de cooperación birregional. En la Declaración de la tercera cumbre UE-CELAC que se celebró en julio de 2023 se reconocen los impactos que ha tenido el cambio climático en los países en desarrollo, especialmente en regiones vulnerables como las islas del Caribe (EULAC, 2023). Por ello, la UE se compromete a transferir alrededor de 100

billones de dólares anualmente para financiar los procesos de adaptación en los países en desarrollo, así como financiar fondos de pérdidas y daños asociados a los impactos del cambio climático (EULAC, 2023). De esta manera, es pertinente el análisis de las modalidades de CID utilizadas para afrontar los desafíos climáticos en la región.

La investigación es relevante porque analiza los avances en el cumplimiento del ODS 13 mediante una modalidad de cooperación incipiente e innovadora: la CTr entre UE y LAC mediante la implementación de proyectos en el marco de programas conjuntos como ADELANTE y EUROCLIMA. Los países latinoamericanos son un sujeto de estudio pertinente para este tema debido a que la mayoría de las intervenciones tipo proyecto de CTr se han presentado en esta región (OECD, 2019). Asimismo, en LAC se han priorizado los temas medioambientales, por lo que el 48% de proyectos de CTr verde se implementan en esta zona, especialmente en sectores como: protección ambiental, energía, agua y sanidad, gestión de riesgos por desastres naturales y lucha contra el cambio climático (OECD, 2019).

Adicionalmente, es pertinente analizar los avances en la lucha contra el cambio climático debido a la vulnerabilidad que presentan los países latinoamericanos ante este fenómeno. De acuerdo con la OECD (2019), LAC no es un gran emisor de gases de efecto invernadero. No obstante, es desproporcionalmente afectada por el cambio climático. De acuerdo con las Naciones Unidas (2022), "los efectos de la crisis climática se intensificarán en la región de LAC debido a impactos irreversibles y que se acentúan por las condiciones socioeconómicas de dicha región, donde se incluyen elevados niveles de pobreza, desigualdad e inestabilidad" (s.f.). Por lo tanto, la CID puede ser una herramienta para enfrentar estos desafíos.

No obstante, debido a que los niveles de ingreso de la región son medio-alto, LAC no es priorizada para los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) para el cambio climático (OECD, 2019). Por ende, se requiere establecer alternativas de colaboración para dar respuesta a este fenómeno. Como consecuencia, la CTr es un instrumento que les permite a los actores

intercambiar conocimientos, experiencias y buenas prácticas para enfrentar los efectos del cambio climático (OECD, 2019). Uno de los principales socios que puede involucrarse en las iniciativas de CTr es la UE y sus 27 Estados miembros. De acuerdo con la OECD (2019), entre los miembros de la Unión Europea que figuran como donantes en proyectos de CTr verde destacan España y Alemania. Para el caso latinoamericano, los países de la región figuran como receptores y oferentes en CTr en temas medioambientales, destacándose en esta materia Costa Rica, Chile, México, Brasil y Colombia (OECD, 2019). Por ende, es pertinente analizar las relaciones de colaboración entre estas dos regiones en esta temática.

Este artículo posee un interés teórico en la medida que nutre la literatura de la disciplina de las Relaciones Internacionales al analizar una modalidad de CID que enfrenta diversas lagunas teóricas y debates en la academia. Por un lado, inicialmente se planteaba la existencia de lagunas teóricas respecto a la CTr asociada a falta de estudios sobre su efectividad. Ayllón (2013) plantea que es complicado realizar estos análisis debido a la “ausencia casi generalizada de evaluaciones de procesos y de impactos, por lo que resulta difícil extraer conclusiones cuando este tipo de ejercicios evaluadores no cubren un amplio universo de experiencias que permitan generalizar la diversidad de situaciones” (p. 104). Asimismo, el autor señala que, a pesar de que es una modalidad que está ganando relevancia en la praxis, hay una cantidad limitada de estudios académicos que no cuentan con suficientes evidencias empíricas.

Posteriormente, se han presentado avances en el estado del arte de la CTr. De acuerdo con Hernández (2023), el estudio de la CSS y la CTr de 2013 a 2022 se ha enfocado en 4 subtemas: 1) los desafíos planteados por el enfoque de graduación adoptado por el CAD y la necesidad de transformación del paradigma de la CID; 2) la necesidad de integrar un enfoque multiactor y multinivel en la CSS y la CTr; 3) los desafíos que enfrentan la CSS y la CTr así como los temas priorizados en la agenda global de desarrollo y; 4) la concepción de una CSS y CTr orientada al desarrollo en una coyuntura de “inestabilidad, incertidumbre y crisis global” (p.23). En este

sentido, se identifica una creciente literatura que aborda la CTr como una modalidad que aumenta su protagonismo en la escena global en el marco de la consecución de la Agenda 2030, pero que, a su vez, requiere de un fortalecimiento conceptual y práctico (Hernández, 2023).

Por otro lado, los debates sobre la CTr giran en torno a su efectividad, a las motivaciones de los países a usar esta modalidad y a sus posibles costos. Uno de los aspectos que causa controversia entre los autores es la posibilidad de que no se priorice la agenda de desarrollo del país beneficiario y prevalezcan los intereses de los donantes o socios (Ayllón, 2013). Por ende, estas intervenciones podrían no tener el efecto esperado y no dar una respuesta efectiva a los retos particulares de desarrollo. Otro de los elementos del debate que plantea el autor es “la determinación de los contextos en los que la CTr se presenta como una modalidad mucho más atractiva para los diferentes países, con mayores impactos que la cooperación bilateral, la multilateral o la CSS” (p. 103). Es decir, no existe un consenso sobre los beneficios diferenciales que pueda tener la CTr respecto a otras modalidades, especialmente para los países en desarrollo involucrados en estas iniciativas. Finalmente, existe debate en torno a los costos que deben asumir los países en vía de desarrollo para la implementación de los proyectos de CTr.

A nivel teórico, la investigación se enmarca en las teorías de Institucionalismo Neoliberal y de la Interdependencia Compleja propuesta por Robert Keohane y Joseph Nye (1977). González (2003) plantea que, para estas teorías, las relaciones entre los actores internacionales se desarrollan entre la cooperación y la discordia en el marco de los regímenes internacionales. Asimismo, “defiende las instituciones y las normas internacionales como instrumentos pacificadores y la cooperación como un juego de ganancias absolutas donde todos los que cooperan ganan” (Ripoll, 2007, p. 71). En este sentido, varios estudios de cooperación internacional y sus diferentes modalidades se sitúan en este marco teórico.

En tercer lugar, el impacto de la investigación está asociado con su capaci-

dad para ser un insumo preliminar que permita plantear recomendaciones sobre el diseño e implementación de iniciativas de CTr para la lucha contra el cambio climático. No solo se presentan vacíos en el estudio de la CTr, sino también en el aspecto práctico. Es decir, no todos los actores del sistema internacional cuentan con una planificación al momento de diseñar e implementar proyectos con esta modalidad cooperación. Por ejemplo, la OECD (2019) asegura que, a pesar de que hay un creciente interés por la CTr, "solo 26 países y organizaciones internacionales han desarrollado políticas específicas, estrategias, o documentos guía para su cooperación triangular" (p. 31). En particular, de acuerdo con el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS, 2017), existen vacíos en el diseño de estrategias regionales que orienten las iniciativas de CSS y CTr en LAC. Estos vacíos son también evidentes en el estudio de la CTr verde, ya que a pesar de que los países del CAD realizan análisis sobre la CTr, no hacen énfasis en el aspecto medioambiental, en específico (OECD, 2019). Por lo tanto, esta investigación, y su respectiva revisión de literatura, puede favorecer el diseño de estrategias de CTr que responda a las necesidades particulares de adaptación y mitigación del cambio climático que se presentan en LAC.

***Relaciones  
UE-LAC:  
cooperación  
birregional y  
sus desafíos***

La UE se sitúa como un actor clave en el sistema de cooperación internacional. De acuerdo con Gómez y Sanahuja (1999), si se toma en cuenta la cooperación multilateral, gestionada desde la Comisión Europea, y los canales bilaterales de cooperación de cada uno de los Estados miembros, la UE se sitúa como el mayor donante de CID a nivel mundial. Adicionalmente, en cuanto a sus relaciones con LAC, el interés de esta organización por la región aumentó por el conflicto en Centroamérica en los ochenta y los procesos de democratización en la región (Gómez y Sanahuja, 1999). De esta manera, el diálogo político se establece mediante el Proceso de San José de 1984 entre la entonces Comunidad Económica Europea (CEE, precursora de la UE) y LAC para fomentar la paz y la democracia en Centroamérica (Gólcher, 1995).

La institucionalización de este diálogo birregional se presenta mediante la



Declaración de Roma de 1990 entre la CEE y el Grupo de Río, en la cual se establece un intercambio a nivel ministerial (Durán *et al.*, 2013). En 1994, se da la Declaración de São Paulo entre los ministros de relaciones exteriores donde se establecen instrumentos de diálogo y cooperación, profundizando las relaciones birregionales (Durán *et al.*, 2013). Para 1999, se presenta la primera cumbre entre la UE y LAC que establece una “asociación estratégica birregional” basada en un diálogo político de alto nivel (entre jefes de Estado y de gobierno), la promoción del comercio y la inversión y una profundización de la CID (Sanahuja, 2020).

En este sentido, la UE se consolida como el mayor donante de CID a LAC, desarrollando programas y proyectos en áreas como el fortalecimiento de la democracia y el estado de derecho, la protección al ambiente, la agricultura, la creación de empleo y la lucha contra el cambio climático (Sanahuja, 2020). Por ejemplo, para el periodo de 2012-2015, la UE representó el 56% de los fondos de CID en América Latina (RedEAmérica, 2016). Actualmente, la cooperación birregional se continúa fortaleciendo de manera que en 2023 la Comisión Europea anunció que se invertirán 45.000 millones de euros en LAC para impulsar “proyectos enfocados en reducir la pobreza y la desigualdad, impulsar la transición verde y justa y la transformación digital” (CAF, 2023). No obstante, la agenda de UE respecto a LAC ha sido afectada por desafíos en Europa tales como el Brexit, la crisis de refugiados, el ascenso de partidos extremistas y la amenaza del terrorismo (Sarro, 2020). En América Latina también se presentan desafíos como la crisis política y económica en Venezuela, el proceso de paz en Colombia y las relaciones tensas entre Cuba y Estados Unidos (Sarro, 2020).

En la literatura, se explica que estas relaciones pueden ser potenciadas gracias a las similitudes y vínculos históricos existentes entre las dos regiones. Autores como Sanahuja (2020), Sarro (2020) e Insignares y Rueda (2022) aseguran que Europa y LAC poseen un conjunto de valores y principios comunes marcados por sus relaciones históricas y culturales. No obstante, Sanahuja (2020) resalta la importancia de reconocer la existencia de relaciones asimétricas entre las dos regiones en términos de

poder y de renta. Asimismo, se identifican otros retos en la cooperación birregional, entre ellos, el nivel de prioridad que le da la UE a la CID con LAC y la competencia geopolítica a nivel global.

Por un lado, la CID de la UE se ha orientado a la atención de sectores sociales básicos en los países con menores niveles de renta (Sarro, 2020). De esta manera, Insignares y Rueda (2022) aseguran que "el enfoque de la graduación que prioriza a los socios según sus niveles de renta significaría otro límite para la alianza UE-AL" (p. 35), ya que varios países de la región presentan niveles de renta medio-alto y por ello, se dificulta su priorización en la asignación de fondos de CID y AOD. Durán *et al.* (2013) plantea que la ayuda europea actúa en ámbitos clave como la democracia, los derechos humanos, la disminución de la pobreza, la protección del medio ambiente y la promoción de la integración regional. En este sentido, "estos recursos también son significativos para aquellos países en desarrollo, que, si bien exhiben mejores indicadores económicos, siguen demandando cooperación en sectores estratégicos para su desarrollo, ( ) como el medio ambiente y el cambio climático" (Durán *et al.*, 2013, p. 23).

Por otro lado, ambas regiones se enfrentan a un escenario de competencia geopolítica. La presencia de otras potencias en LAC ha afectado su relacionamiento con la UE, especialmente en un marco de tensiones bipolares entre China y Estados Unidos (Sarro, 2020). Por ejemplo, China ha avanzado en la región como un importante socio comercial, inversor y facilitador de préstamos en el marco de una ardua competencia comercial y tecnológica con Estados Unidos (Sanahuja, 2020). En este sentido, teniendo en cuenta la fragmentación de LAC, la crisis de sus organizaciones subregionales y la falta de un líder regional; Estados Unidos y China se sitúan como los actores clave en la gestión de crisis y en la promoción del crecimiento económico (Sanahuja, 2020). Por ende, la "percepción de bipolaridad emergente ( ) debilita la posición e influencia de la UE en la región" (Sanahuja, 2020, p. 389).

## Metodología

La investigación se desarrollará a partir de datos secundarios. Se realizará

una revisión documental y de literatura que busca extraer datos documentales provenientes de artículos científicos de las Relaciones Internacionales y disciplinas afines y de libros de expertos en CID. Estos datos permitirán identificar las definiciones, la evolución, las características, las críticas y los debates académicos en torno a esta modalidad. A su vez, serán un insumo útil para el análisis de la evolución de las relaciones de cooperación entre la UE y LAC.

Además, se realizará una revisión de informes, reportes y documentos de trabajo de organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agencias de cooperación de los países a analizar, entre otros. A partir de estos documentos se recolectará información sobre los flujos de CTr, los Estados y OIs protagonistas en esta modalidad y los temas prioritarios en su agenda de cooperación.

La hipótesis que plantea la investigación es que se ha presentado un aumento en las iniciativas de CTr con Estados miembros de la UE orientadas a avanzar en el cumplimiento del ODS 13 en LAC entre 2015 y 2023. En este caso, este marco temporal de referencia responde a la necesidad de analizar el avance del objetivo ODS 13 desde la adopción de la Agenda 2030 en 2015 hasta la actualidad.

Asimismo, se identifican la unidad de análisis, las variables y sus respectivos valores. La unidad de análisis son los Estados involucrados en el desarrollo de proyectos de CTr, en particular, Estados miembros de la UE y de LAC. Las variables por analizar se presentan a continuación: el número de proyectos de CTr que ha realizado y sus valores a adoptar son los números naturales ( $N = \{1,2,3,4,5, \dots\}$ ), es decir, corresponde a una variable cuantitativa discreta. Otra variable cuantitativa discreta es el número de proyectos de CTr realizados sobre la mitigación y adaptación al cambio climático, adoptando como valor los números naturales. Las variables asociadas al desarrollo de proyectos de CTr sobre el cambio climático corresponden

a las variables independientes, mientras que la variable dependiente corresponde a la medición del avance del ODS 13. Para operacionalizar esta variable se analizará el índice de cumplimiento del ODS 13, Acción por el clima, establecido por el Reporte de Desarrollo Sostenible de 2022 a partir de los 3 indicadores que componen el ODS 13: Emisiones de CO<sub>2</sub> por quema de combustibles fósiles y producción de cemento (tCO<sub>2</sub>/cápita), emisiones de CO<sub>2</sub> incorporadas en las importaciones (tCO<sub>2</sub>/cápita) y emisiones de CO<sub>2</sub> incorporadas en las exportaciones de combustibles fósiles (kg/cápita). Estas variables pueden adoptar valores de números racionales, por lo que corresponden a variables cuantitativas continuas.

## Marco Teórico

Entre los paradigmas teóricos de las Relaciones Internacionales, la teoría del Institucionalismo Neoliberal resalta el aumento de los niveles de cooperación en el sistema internacional, resultante de la creciente interdependencia económica y política entre los actores internacionales (Jiménez, 2003). De acuerdo con esta corriente teórica, la cooperación supone una “fuente de incentivos para el desarrollo de intercambios políticos y sociales institucionalizados” (Jiménez, 2003, p. 136). En este sentido, uno de los supuestos para que se dé la cooperación es la existencia de ciertos intereses comunes entre los actores que participan en ella y su capacidad de obtener beneficios de esa relación (Jiménez, 2003). Es decir, se concibe a la cooperación como “un juego de ganancias absolutas donde todos los que cooperan ganan” (Ripoll, 2007, p. 71). Asimismo, desde el institucionalismo neoliberal se presenta un reconocimiento más amplio de los actores que se involucran en procesos de cooperación, es decir, se destaca no sólo el papel de los Estados, sino también de actores no estatales y de las organizaciones internacionales (Jiménez, 2003).

Keohane (1984) define a la cooperación como una “coordinación de políticas” (p. 51). Es decir, los actores del sistema internacional ajustan sus preferencias y comportamientos mediante la negociación para facilitar la consecución de sus objetivos (Keohane, 1984). Socas y Horcaude (2009), en síntesis, la definen como acciones desarrolladas por actores internacionales con el fin de lograr metas comunes en el escenario internacional o

doméstico de uno o varios actores.

En este marco de análisis, también es necesario tener en cuenta el rol que desempeñan las organizaciones internacionales en la gestión de la cooperación internacional. En situaciones de interdependencia se generan mayores incentivos para cooperar y las organizaciones internacionales cuentan con capacidades para dar respuesta a desafíos compartidos que no pueden ser solucionados de manera unilateral (Carcedo, 2019). Desde el institucionalismo neoliberal y la teoría de la interdependencia compleja de Keohane y Nye (como se citó en Carcedo, 2019), las organizaciones internacionales permiten crear espacios de diálogo entre los Estados para impulsar políticas conjuntas y cooperar con la mediación de instituciones internacionales.

Adicionalmente, la globalización no sólo ha profundizado el nivel de interdependencia entre los actores internacionales, sino que también es responsable por una “progresiva desigualdad entre las distintas sociedades en cuanto desarrollo, acceso a los recursos, manejo de poder”, entre otros retos que afectan de manera desproporcional a los países del Sur global (Ripoll, 2007, p. 73). Como consecuencia, estos desafíos de desarrollo no pueden ser enfrentados de forma unilateral y deben ser abordados mediante la colaboración entre diversos actores internacionales (Ripoll, 2007). La CID es definida por Agudelo y Missaglia (como se citó en Tassara, 2016) como “la estrategia coordinada de las políticas públicas de los actores del sistema internacional para promover el desarrollo humano” en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (p. 18). Por ello, supone una herramienta para hacer frente a asuntos como la pobreza, la desigualdad, la protección del medio ambiente, la paz y la gobernanza global (Agudelo y Rodríguez, 2016).

No obstante, este sistema de CID se estableció desde una perspectiva jerarquizada y asistencialista. Es decir, el desarrollo se promovía de arriba hacia abajo mediante la transferencia de recursos de “países ricos” a “países pobres”, caracterizado por la “ausencia de principios de igualdad y colaboración mutua” (Socas y Horcaude, 2009, p. 31). Los protagonistas eran

los Estados Nación, entre quienes se presentaban relaciones asimétricas de tipo donante-receptor (Socas y Horcaude, 2009). El sistema de cooperación estaba dominado principalmente por los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), particularmente aquellos que hacen parte del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y que coordinan la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) (Prantz y Zhang, 2021). No obstante, con la entrada del siglo XXI y la consolidación de un orden multipolar, nuevos tipos de donantes, no pertenecientes al CAD, comenzaron a tener más protagonismo en el sector de la cooperación (Prantz y Zhang, 2021).

De esta manera, el paradigma tradicional y asistencialista de la CID ha sido disputado, dando paso a la proliferación de nuevas modalidades de cooperación más inclusivas y horizontales, como la CSS y la CTr. En suma, Ayllón (2013) señala cuatro factores que favorecieron el creciente dinamismo de la CTr: 1) el modelo de la OCDE se debilitó y las economías emergentes tomaron más protagonismo en la promoción del desarrollo y la reducción de la pobreza; 2) las economías emergentes buscaban reducir su dependencia a los donantes tradicionales y aumentaron las iniciativas de CSS en temáticas y áreas geográficas más diversificadas; 3) los donantes tradicionales manifestaron la necesidad de compartir los costos de la CID, favoreciendo el establecimiento de nuevas alianzas y la participación de actores más diversos en el sistema de cooperación; y 4) se presentaba una preocupación respecto a la eficacia de la CID y por ende, se usa la CTr como una herramienta para mejorar la "complementariedad de recursos y capacidades entre países donantes y países en desarrollo, la estrecha coordinación de los agentes y de sus acciones y la armonización de procedimientos de negociación, gestión, ejecución y rendición de cuentas" (p. 105).

La definición tanto de la CSS como de la CTr ha sido objeto de debate entre los académicos. En esta investigación se hará uso de la conceptualización de CSS realizada por la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (s.f.): "es un proceso mediante el cual dos o más países en desarrollo persiguen sus objetivos individuales o compartidos de desarrollo de la capacidad nacional mediante el intercambio de conocimien-

tos, habilidades, recursos y conocimientos técnicos ( )". En cuanto a la CTr, esta oficina la define como "asociaciones impulsadas por el Sur entre dos o más países en desarrollo apoyados por un país o países desarrollados u organizaciones multilaterales para implementar programas y proyectos de cooperación para el desarrollo".

Asimismo, la CTr implica la participación de tres socios, que pueden ser tanto Estados como Organizaciones Internacionales: un beneficiario que requiere de la cooperación para abordar un reto de desarrollo, un socio pivote que aporta su conocimiento y experiencia en ese sector (primer oferente, según la denominación de la Secretaría General Iberoamericana, SEGIB) y un socio facilitador, generalmente un donante tradicional, que provee asistencia financiera y técnica (segundo oferente según la SEGIB) (Prantz y Zhang, 2021).

En este sentido, la CTr se presenta como una modalidad capaz de reconfigurar el modelo tradicional de CID ya que aprovecha las capacidades de los socios y aumenta la eficacia de la transferencia de recursos y conocimientos (Ayllón, 2013). Entre las motivaciones para involucrarse en iniciativas de CTr se encuentran de tipo: 1) técnico: para intercambiar tecnologías, conocimientos y buenas prácticas; 2) cultural: desarrollar proyectos con socios con características culturales y lingüísticas comunes; 3) financiera: para compartir los costos y obtener mayores recursos para proyectos de CID y 4) político: para mejorar las relaciones y coordinación entre los socios (OECD, 2016).

En la literatura, existen debates en torno a los beneficios y críticas de esta modalidad. En cuanto a los beneficios, Ayllón (2013) señala 4 fortalezas de la CTr: en primer lugar, es una modalidad de cooperación entre actores con diferentes niveles de desarrollo en temas de interés común basada en relaciones horizontales en el proceso de diseño e implementación de proyectos. En segundo lugar, la CTr puede "reforzar y complementar los mecanismos preexistentes de cooperación bilateral ( ) [y] favorece la construcción de capacidades institucionales en la gestión de cooperación" (p. 101). En



tercer lugar, las iniciativas de CTr generan ganancias para todas las partes involucradas: los donantes tradicionales y los socios pivote (generalmente, economías emergentes) fortalecen sus capacidades de cooperación financiera y técnica y los beneficiarios pueden avanzar en el cumplimiento de sus planes de desarrollo, siempre y cuando sus demandas sean priorizadas. Finalmente, los actores involucrados aportan sus conocimientos y capacidades para solucionar los problemas de desarrollo identificados y, por ende, "aporta un valor añadido a la cooperación bilateral, fortalece las relaciones entre los socios generando alianzas, facilita el acceso a informaciones relevantes, identifica intereses comunes y fomenta la convergencia en las temáticas y agendas de desarrollo entre los países" (p. 102).

La CTr también presenta retos o críticas identificadas por los estudiosos de la CID. De acuerdo con Ayllón (2013), un riesgo es la posibilidad de la instrumentalización de esta modalidad. Es decir, que los donantes y los socios pivote utilicen la CTr para abaratar los costos o que sea una estrategia de "phasing out, o de retirada elegante de muchos donantes, que sustituirán su cooperación bilateral directa por una especie de delegación" (p. 102). En este sentido, de acuerdo con el autor, la CTr es percibida como una forma de gestionar la retirada gradual de la lista del CAD de los países receptores de AOD por el aumento de sus niveles de renta (enfoque de la "graduación"). Asimismo, en su obra explica que es posible que las políticas de los países beneficiarios no sean priorizadas y que, por el contrario, responda solo a los intereses de los donantes tradicionales y de los proveedores emergentes. Otra crítica que se presenta es la identificación de los beneficios diferenciales de la CTr frente a otras modalidades de cooperación. Finalmente, se asegura que la CTr lleva a los socios a incurrir en costos fragmentados y, por ende, "se hace necesario demostrar que las ventajas de la triangulación compensan los recursos humanos, temporales y materiales que deben dedicar a esta modalidad trilateral" (p. 103).

Finalmente, las iniciativas de CTr, como las otras modalidades de CID, pueden dirigirse a numerosas áreas temáticas de intervención. De acuerdo con la OECD (2013), los principales sectores son: "agricultura, educación,



empleo, energía, medio ambiente, pesca, seguridad alimentaria, gobierno, salud y agua y sanidad” (p. 21). Uno de los retos globales más significativos es la preservación del medio ambiente y, en particular, la lucha contra el cambio climático. Por ello, la OECD (2019) propone el concepto de Cooperación Triangular verde que engloba los esfuerzos internacionales para abordar los retos ambientales mediante esta modalidad de cooperación, en particular: la mitigación y la adaptación al cambio climático. De esta manera, tanto en el estudio como en la ejecución de la CID se reconoce la prioridad de los temas ambientales en la agenda internacional y el potencial de la CTr para abordarlos.

## Hallazgos

### *Cooperación Triangular: iniciativas en LAC y el rol de la UE*

La CTr ha tenido un aumento considerable en LAC, situándose como la región que más cantidad de proyectos desarrolló bajo esta modalidad en comparación con otras regiones del mundo. De acuerdo con Gómez (2019), LAC es pionera en el desarrollo de iniciativas de CSS y CTr, especialmente gracias a la existencia de organismos regionales y subregionales que promueven estas modalidades como la CELAC y la Conferencia Iberoamericana.

Para el 2015, LAC contaba con la mayor cantidad de proyectos de CTr seguida de África, Asia Pacífico y Medio Oriente y Norte de África (OECD, 2016). A su vez, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) presenta de forma anual informes sobre CSS y CTr en la región. Desde el informe de 2017, se presenta un análisis de la CTr. Por ende, a continuación, se presentan las cifras más relevantes sobre la evolución de esta modalidad en LAC de acuerdo con los informes presentados de 2017 a 2023 (Tabla 1).

Los primeros oferentes, denominados también socio pivote, se encargan de transferir las capacidades o experiencia en el sector que se está abordando (SEGIB, 2020). Los segundos oferentes, ya sea un Estado o una OIG, apoyan la implementación de estos proyectos con recursos financieros. En cuanto a los receptores, generalmente varios países pueden resultar beneficiados de manera simultánea gracias a la implementación de un proyecto

de CTr (SEGIB, 2020). En este sentido, en los informes de la SEGIB, la CTr “no está definida por el número de actores que participan en ella, sino por su ejecución en torno a tres roles: el de primer oferente, segundo oferente y receptor” (SEGIB, 2020, p. 106).

**Tabla 1** Evolución de las iniciativas de Cooperación Triangular en América Latina (2015-2021)

Aspecto/ Año Informe SEGIB	Cifras de 2015 (SE- GIB, 2017)	Cifras de 2016 (SEGIB, 2018)	Cifras de 2017 (SEGIB, 2020)	Cifras de 2019 (SEGIB, 2021)	Cifras de 2020 y 2021 (SEGIB, 2023)
Número de Iniciati- vas de CTr (proyectos y acciones)	159	137	164	112	137
Número y principa- les países que figuran como pri- mer oferente en pro- yectos.	12 -Chile (29.8%) -Brasil (18.1%) -México (16%) -Argentina (9.6%)	11 -Brasil (19%) -Chile (19%) -México (15%) -Costa Rica (11%)	12 -México (19.7%) -Brasil (17.3%) -Chile (15.7%) -Costa Rica (15%)	15 -Chile (23.7%) -México (14.4%) -Brasil (10.3%) -Costa Rica (9.3%)	14 -Chile (16%) -México (15%) -Costa Rica (13%) -Argentina (10%)
Principa- les países que figuran como re- ceptores en proyectos	-Paraguay (11.7%) -El Salvador (11.7%) -Guatemala (9.6%) -Honduras (8.5%)	-El Salvador (16%) -Paraguay (11%) -Bolivia (9%) -R. Domini- cana (8%)	-El Salvador (15.8%) - Bolivia (11%) -R. Domini- cana (6.3%) -Guatemala (6.3%)	-El Salvador (11.3%) -Bolivia (9.3%) -Paraguay (9.3%) -R. Domini- cana (7.2%)	-Paraguay (13%) -Bolivia (11%) -R. Domini- cana (9%) -Ecuador (9%)

Aspecto/ Año Informe SEGIB	Cifras de 2015 (SE- GIB, 2017)	Cifras de 2016 (SEGIB, 2018)	Cifras de 2017 (SEGIB, 2020)	Cifras de 2019 (SEGIB, 2021)	Cifras de 2020 y 2021 (SEGIB, 2023)
Principales países/OIGs que figu- ran como segundo oferente	-Alemania (22.3%) -España (18.1%) -Japón (18.1%) -EE. UU. (10.6%)	-Alemania (25%) -España (20%) -Luxembur- go (11%) -EE. UU. (10%)	-España (26%) -Alemania (18.9%) -Luxembur- go (15%) -FAO (6.3%)	-Alemania (21.6%) -España (18.6%) -México (9.3%) -Luxembur- go (9.3%)	-Alemania (36%) -España (13%) -Japón (7%) -UE (4%)
Principales sectores en CTr	- Económi- co (30.9%) -Social (25%) -Medio ambiente (20.2%) -Fortalecer las insti- tuciones (20%)	-Medio am- biente (27%) -Social (26%) -Económico (24%) -Fortalecer las insti- tuciones (19%)	-Social (26%) -Medio ambiente (25.2%) -Económico (25%) -Fortalecer las insti- tuciones (20.5%)	-Económico (30.9%) -Fortalecer las insti- tuciones (23.7%) -Medio ambiente (22.7%) -Social (19.6%)	-Fortalecer las instituciones (25%) -Medio am- biente (25%) -Social (20%) -Económico (16%)

Fuente: Elaboración propia con los datos de los Informes de Cooperación Sur-Sur y Triangular de la Secretaría General Iberoamericana (2017, 2018, 2020, 2021, 2023).

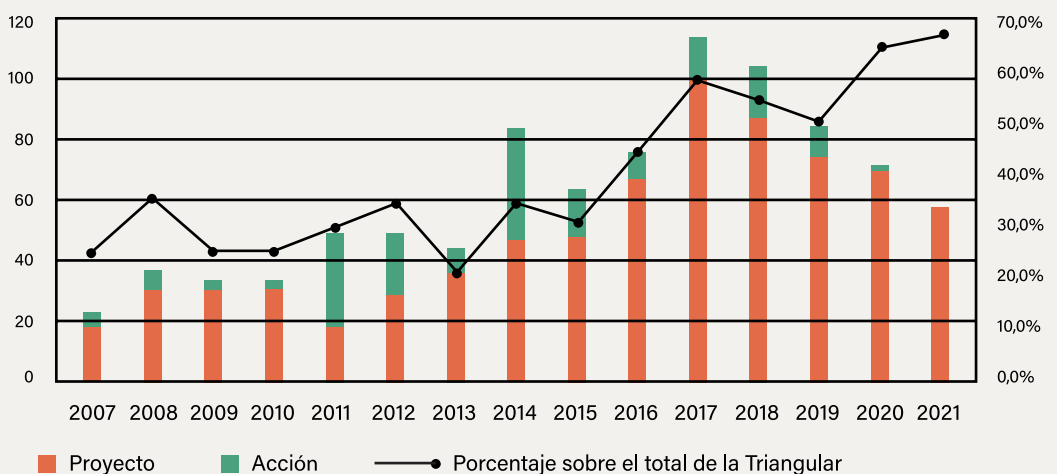
De los datos de la tabla se destaca: 1) la evolución de la CTr y su estado actual; 2) la participación de la UE; y 3) la importancia de los temas medio-ambientales en la agenda. Primeramente, desde 2015 se ha presentado un número considerable de iniciativas de CTr, alcanzando su máximo en 2017.

No obstante, se presentó un descenso desde 2019, seguido de la crisis del COVID -19, de manera que al comparar el bienio de la pandemia (2020-2021) "con el inmediatamente anterior (2018-2019), el número total de iniciativas se reduce en un 40% ( ) Esto significa que muchas actividades tuvieron que cancelarse o se programaron o ni siquiera pudieron iniciar" (SEGIB, 2023a, p. 95). En segundo lugar, la Unión Europea aparece por primera vez como segundo oferente en el reporte de la SEGIB (2020) con su participación en 4 proyectos, y progresivamente ha aumentado su importancia en esta materia. Finalmente, los datos muestran que el ambiente ha progresivamente aumentado el porcentaje de proyectos dirigidos a este sector, demostrando la creciente importancia de la CTr verde.

En cuanto a la participación de la UE en estas iniciativas, Xalma y Rivero (2022) identifican tres etapas: 1) entre 2007 y 2012 su participación era baja; 2) se involucra en un mayor número iniciativas de CTr; y 3) su participación disminuye. A su vez, se evidencia un crecimiento en el porcentaje de iniciativas de CTr con la UE en comparación con el total de iniciativas (Figura 1).

**Figura 1**

*Proyectos y acciones de Cooperación Triangular entre la UE y LAC (2007-2021) y su porcentaje respecto al total de iniciativas de CTr en LAC*



Fuente: SEGIB (2023b).

De esta manera, la SEGIB (2023a) asegura que, de forma progresiva la UE y sus Estados miembros comenzaron a desempeñar un papel más protagonista en esta modalidad. Por ello, la Comisión Europea estableció el programa Adelante para el desarrollo de proyectos de cooperación entre UE y LAC. Incluso, para el 2021, alrededor del 33% de las iniciativas de CTr en la región se dieron en colaboración con la UE y/o sus miembros (SEGIB, 2023a). Asimismo, el sector en el que se desarrollaron más proyectos de CTr birregionales fue el medioambiental con el 20%, seguido por el fortalecimiento de las instituciones (11%), otros servicios y políticas sociales (10%), desarrollo legal y judicial y DD.HH. (7%), entre otros (SEGIB, 2023a).

Asimismo, estas cifras contabilizan tanto la cooperación multilateral, gestionada desde la Comisión Europea, como los canales bilaterales de sus Estados miembros. La SEGIB (2023a) asegura que 8 Estados miembros se involucraron en iniciativas de CTr con LAC en el periodo 2015-2021, siendo los más destacados España y Alemania, como se evidenció anteriormente. En el caso de Alemania, esta cuenta con el Fondo Regional para la Cooperación Triangular con América Latina y España ha desarrollado acuerdos y fondos conjuntos de CTr con ciertos países de la región (SEGIB, 2023a).

La CTr alemana en la región se caracteriza por su promoción del fortalecimiento de las capacidades de los países del Sur. De acuerdo con Pintor (2019), el interés de Alemania para involucrarse en estas iniciativas en LAC está dado por: la mejora de la eficacia de la cooperación mediante el aprovechamiento de los conocimientos y experiencias de los socios, la consolidación de alianzas para el desarrollo, el fortalecimiento de su prestigio en la región, la adopción agendas globales de desarrollo comunes, el intercambio de buenas prácticas y el fortalecimiento la CSS, la promoción el desarrollo regional y el diálogo entre socios.

A su vez, el Instituto de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo (DEval, 2020) asegura que Alemania, mediante la CTr, mantiene la cooperación con socios del Sur que se han graduado o pronto se graduarán de la lista el CAD. Por ende, su objetivo es “fortalecer a los actores de la co-

operación al desarrollo de los oferentes del Sur en el ámbito de principios y estándares de la cooperación al desarrollo” (DEval, 2020, p. 7). De esta manera, se consolida un sistema de alianzas multiactor para el desarrollo y se comparten las responsabilidades, aliviando las cargas presupuestales de la CID asumidas por los donantes tradicionales (DEval, 2020). En comparación con otras regiones como el Sudeste Asiático y África Subsahariana, LAC se consolida como el mayor socio de iniciativas de CTr con Alemania. A su vez, de acuerdo con DEval (2020), ha tenido resultados favorables ya que los “socios de América Latina y el Caribe valoran mayoritariamente esta modalidad como positiva y la consideran como una opción que contribuye provechosamente a la integración regional, la transferencia de conocimientos y la Agenda 2030” (p. 9).

De forma similar, se destaca la cooperación española en esta región bajo la modalidad de CTr. En este caso, la “Cooperación Española comenzó a trabajar con esquemas triangulares en 2005, que consolida a partir de 2009 cuando se comienza a reflejar la metodología en los sucesivos Planes Directores de la Cooperación Española” (Cooperación Española, 2016, p. 2). Los tres objetivos que persigue la CTr entre España y LAC son: el mejoramiento de la eficacia de la ayuda gracias a un relacionamiento horizontal entre socios, la consolidación de los países de renta media y media-baja en el sistema de CID para que favorezcan sus capacidades como donantes y la consecución de bienes públicos globales en sectores como el medio ambiente, paz, seguridad, derechos humanos, entre otros (Cooperación Española, 2016). Los principales socios de CTr en LAC para España son: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Uruguay, Colombia, Ecuador, El Salvador, Panamá y Perú. Mientras que los receptores más destacados son Honduras, Nicaragua, Ecuador, Panamá, Bolivia, Haití, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Cuba y Costa Rica (Cooperación Española, 2016).

### ***La cooperación triangular entre la UE y LAC en la lucha contra el cambio climático***

Como se evidenció anteriormente, la CTr puede aplicarse en diferentes

sectores y una de las áreas prioritarias es el medio ambiente. En este sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, 2019) define a la CTr verde como todas las iniciativas de CTr que pretenden abordar desafíos ambientales a nivel local. Los países de LAC y de Europa se destacaron por su participación en iniciativas de CTr verde, resaltando el rol de Alemania, México, Brasil, Chile, Bolivia, Costa Rica, Perú y Colombia (OECD, 2019). Asimismo, organizaciones regionales como la UE y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) hacen parte de la lista de organismos internacionales que se involucraron en estas iniciativas (OECD, 2019). La mayoría de los proyectos de CTr verde se implementaron en América Latina (48%), siendo en 23% de tipo multirregional (OCED, 2019). Este fenómeno responde al hecho de que LAC es una región que cuenta con altos niveles de biodiversidad y también por su vulnerabilidad diferenciada ante fenómenos como el cambio climático (OECD, 2019).

El cambio climático es un fenómeno global, cuyos efectos tendrán implicaciones negativas en distintas partes del mundo. La Convención sobre el Cambio Climático (como se citó en Fundación IPADE, 2006) define a este fenómeno como el “cambio del clima atribuido directa o indirectamente a actividades humanas que alteran la composición de la atmósfera mundial, y que viene a añadirse a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables” (p. 11). No obstante, ciertas regiones no cuentan con las herramientas necesarias para afrontar este reto y, por ende, la CID supone un instrumento que permitirá a los países en desarrollo a implementar estrategias de adaptación y mitigación y reducir sus niveles de vulnerabilidad (Gauna, 2017).

En el caso de LAC, la región es responsable de alrededor del 8% de las emisiones de gases de efecto invernadero globales (Banco Mundial, 2022). No obstante, es una región desproporcionalmente afectada por el cambio climático, debido a que, de acuerdo con las Naciones Unidas (2021), este fenómeno provocará sequías intensas, un aumento de huracanes, un incremento en el nivel del mar y la proliferación de incendios forestales. A

su vez, no todos los Estados cuentan con las capacidades de enfrentar los efectos del cambio climático y; por ello, la cooperación permite que países más desarrollados puedan compartir conocimientos, experiencias y recursos para abordar estos retos (Gauna, 2017).

Como se abordó con anterioridad, uno de los desafíos que presenta la región es su falta de priorización en los flujos de AOD ya que cuenta con mayores ingresos y nivel de desarrollo en comparación con otras regiones (OECD, 2019). En este sentido, menores recursos para la cooperación son asignados para abordar los temas ambientales de forma bilateral (OECD, 2019). De esta manera, "la cooperación triangular es una herramienta que puede ser usada para continuar compartiendo conocimiento y experiencias entre países de la región" en asuntos ambientales (OECD, 2019, p. 23). Como consecuencia, las alianzas con países europeos son claves en el desarrollo de estas iniciativas, siendo Alemania, España y la Unión Europea en su conjunto los mayores socios facilitadores en proyectos de CT verde en la región (OECD, 2019). En el aspecto del cambio climático, la UE "ha instaurado sistemas de cooperación para el cambio climático y ha destinado su ayuda hacia Latinoamérica" (Gauna, 2017, p. 32).

Una de las estrategias de cooperación entre la UE y LAC en materia climática es EUROCLIMA. Este programa de cooperación surgió en 2008 con el fin de desarrollar estrategias que favorezcan la adaptación y mitigación del cambio climático en las políticas de desarrollo en la región, contribuyendo a reducir la vulnerabilidad de las comunidades a este fenómeno y mejorar la capacidad de respuesta a los efectos que ya se están manifestando (Gauna, 2017). El programa se implementa en colaboración de la UE con 18 socios latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (Gauna, 2017). El programa se basó en el "intercambio de conocimientos, experiencias, know how, formación de funcionarios públicos y científicos expertos, estudios realizados sobre mitigación y adaptación al cambio climático, eventos regionales, preparación de directrices, manuales, softwares, planes y políti-



cas de adaptación y mitigación al cambio climático” (Gauna, 2017, p. 38). Por ende, no solo facilitó la transferencia de recursos monetarios, sino que también fortaleció las capacidades de los países para ser más resilientes ante los efectos del cambio climático (Gauna, 2017).

Desde EUROCLIMA también se fomenta el desarrollo de iniciativas de CTr entre la UE y LAC. Desde el V Seminario Regional de EUROCLIMA, representantes europeos y latinoamericanos reafirmaron la importancia de la CSS y CTr en avance de las políticas climáticas y en el cumplimiento de los compromisos adoptados en el Acuerdo de París (EUROCLIMA, 2015). Además, desde el programa de CTr Adelante entre la UE y LAC, también se han gestado proyectos que buscan el avance del ODS 13. El programa Adelante contó con dos momentos: en el primero se lanzó la convocatoria en 2015 y el segundo momento comenzó en 2021 (Tabla 2). A continuación, se presenta la información de los proyectos de CTr entre la UE y LAC alineados con el ODS 13: Acción por el clima.

**Tabla 2** *Proyectos de CTr del momento 1 y 2 del programa Adelante entre la UE y LAC*

Momento 1			Momento 2		
Nombre del proyecto	Descripción	Países involucrados	Nombre del proyecto	Descripción	Países involucrados
<p>EVALÚA</p>	<p>Promover la institucionalización de la evaluación de políticas públicas para consolidar una sociedad más justa y</p>	<p>España, Uruguay, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay y Perú.</p>	<p>Educación hídrica para el desarrollo sostenible</p>	<p>Fomentar la educación hídrica a jóvenes y mujeres de comunidades indígenas en zonas rurales.</p>	<p>México, Argentina e Italia.</p>

Momento 1			Momento 2		
	sostenible.				
Proyecto seda	Reforzar las capacidades de sericultura en las poblaciones vulnerables.	Italia, Alemania, Portugal, Brasil, Ecuador, Colombia, México, Cuba, y Argentina.	Fortalecimiento de la gobernanza transfronteriza de cuencas hídricas	Crear una gobernanza transfronteriza entre múltiples actores para la protección de las cuencas hídricas.	Bolivia, Alemania y Uruguay.
			Modelo de valorización de la biomasa desde el ámbito forestal	Aprovechamiento de los recursos forestales.	México, Perú y España.
			Sostenibilidad del sector de la moda para su internacionalización	Crear modelos de apoyo de empresas de la industria de la moda para una producción sostenible.	Colombia, España y Perú.

Fuente: elaboración propia con datos de Adelante (s.f.) y Adelante2 (s.f.).

Además de las iniciativas desarrolladas mediante programas conjuntos como Adelante y EUROCLIMA, los países han llevado a cabo sus propias estrategias e iniciativas de CTr. Como se evidenció, entre los países de la UE más destacados se encuentra España y Alemania. En el caso de América Latina, uno de resalta la participación de Costa Rica en iniciativas de CTr en la lucha contra el cambio climático. Costa Rica y Alemania llevaron a cabo un proyecto de CTr junto con Marruecos para la gestión sostenible de los bosques y la preservación de áreas protegidas en el marco de la lucha contra el cambio climático (Pintor, 2019). Por su parte, la Cooperación Española (AECID) apoyó a Costa Rica en su Catálogo de Oferta Técnica en materia de Medio Ambiente y Cambio Climático, que le permite potenciar su rol dual de oferente y receptor de cooperación e intercambiar buenas prácticas en iniciativas de CSS y CTr (Gobierno de Costa Rica, 2018). Otros países que también han desarrollado iniciativas de CTr con España en temas de cambio climático son: Honduras, Paraguay, República Dominicana, Uruguay, Chile, México, Guatemala, Bolivia y El Salvador (Cooperación Española, s.f.).

Finalmente, de acuerdo con el Reporte de Desarrollo Sostenible (2022), en LAC aún persisten retos en el cumplimiento del ODS 13, pero su implementación está avanzando. A continuación, se presentan el estado del ODS 13 y sus respectivos indicadores en los 18 países pertenecientes a EUROCLIMA. El avance se presenta en esta escala: ODS alcanzado, reto continúa, retos significativos continúan, retos mayores. En cuanto a las tendencias en el avance, la escala es: en camino o manteniendo el logro del ODS, mejorando moderadamente, estancado, decreciente.

**Tabla 4***Estado del ODS 13 en los países latinoamericanos pertenecientes a EUROCLIMA*

				<b>Indicadores</b>	
<b>País</b>	<b>Estado ODS</b>	<b>Avance</b>	Emisiones de CO2 por quema de combustibles fósiles y producción de cemento (tCO2/cápita)	<b>Emisiones de CO2 incorporadas en las importaciones (tCO2/cápita)</b>	<b>Emisiones de CO2 incorporadas en las exportaciones de combustibles fósiles (kg/cápita)</b>
Argentina	Reto continúa	En camino	3.5	0.6	204.5
Bolivia	Reto continúa	En camino	1.8	0.2	2323.5
Brasil	Reto continúa	En camino	2.2	0.2	655.5
Chile	Retos mayores	Estancado	4.2	1.4	97.9
Colombia	Retos significativos	En camino	1.8	0.4	5852.9
Costa Rica	Reto continúa	Mejora moderada	1.6	1.0	0.0
Cuba	ODS alcanzado	Manteniendo	1.8	0.3	NA

Ecuador	Reto continúa	En camino	1.8	0.3	3296.8
El Salvador	ODS alcanzado	Manteniendo	0.9	0.4	0.0
Guatemala	ODS alcanzado	Manteniendo	1.1	0.3	38.5
Honduras	ODS alcanzado	Manteniendo	1.0	0.3	0.0
México	Retos significativos	Mejora moderada	2.8	0.9	1315.7
Nicaragua	ODS alcanzado	Manteniendo	0.8	0.2	0.0
Panamá	Retos significativos	Estancado	2.5	3.1	0.0
Paraguay	ODS alcanzado	Manteniendo	1.1	0.4	NA
Perú	Reto continúa	En camino	1.4	0.5	389.9
Uruguay	Reto continúa	Estancado	1.7	0.6	0.0
Venezuela	Reto continúa	En camino	3.0	0.0	NA

Fuente: Elaboración propia con datos del Reporte de Desarrollo Sostenible (2022).

Se evidencia que persisten retos en el alcance de este objetivo en la región. Si bien las iniciativas de CTr para la mitigación y adaptación al cambio climático están avanzando en la región, es necesario tener en cuenta que el alcance del ODS 13 responde a circunstancias multifactoriales. La implementación del ODS 13 está en camino en la mayoría de los países de la región y programas marco como Adelante y EUROCLIMA sientan las bases para avanzar en la cooperación UE-LAC en esta área. Por ejemplo, México, Perú y Colombia fueron participantes frecuentes en proyectos de ADELANTE asociados al ODS 13 y, a pesar de que aún poseen retos significativos, el alcance del objetivo se encuentra en camino. Por su parte, Costa Rica, un participante destacado de proyectos de CTr sobre cambio climático presenta una mejora moderada en los indicadores del ODS 13. De esta manera, es posible identificar una ventana de oportunidad para avanzar en el cumplimiento de este objetivo a partir de la consolidación de alianzas trilaterales.

El potencial de la CTr para combatir el cambio climático en América Latina es analizado por la CEPAL (Bárcena, 2017), la cual resalta que esta modalidad permite establecer asociaciones más simétricas, favorece la apropiación de los proyectos por parte de los beneficiarios, fomenta un sentido de responsabilidad compartida entre los participantes, fortalece las capacidades técnicas de los actores involucrados y propone nuevas formas de asociación multiactor. De acuerdo con Bárcena (2017), la CTr le permitiría a los países de LAC diseñar una política climática que combine la inversión, la tecnología y el desarrollo sostenible para enfrentar los retos ambientales asociados al cambio climático. A su vez, destaca la existencia de instrumentos que pueden impulsar proyectos de CTr en materia climática, entre ellos: la transferencia de tecnología de Alemania a la región en materia de energías limpias, la cooperación técnica entre países de la región mediante las agencias de cooperación con apoyo de Alemania y el apoyo de los organismos regionales que gestionan la ejecución de la CSS como CEPAL, SEGIB y PNUD.

## Conclusiones

En conclusión, al ser el cambio climático un fenómeno complejo y de alcance global requiere del establecimiento de nuevos modelos de asociación para abordarlo. La CTr, entonces, se instaura como una herramienta que favorece el intercambio de experiencias y potencia el rol de los países del Sur en el sistema de CID. En la investigación se buscaba identificar las iniciativas de CTr entre la UE y LAC para avanzar en el cumplimiento del ODS 13: Acción por el clima. Para ello se analizó 1) las tendencias que favorecieron un mayor uso de esta modalidad; 2) el papel de la UE en el sistema de CID y sus relaciones con América Latina y; 3) el desarrollo de proyectos de CTr para la adaptación y mitigación del cambio climático entre la UE y LAC.

En primer lugar, se encontró que hubo una transformación del paradigma asistencialista de la CID que dio paso de una visión jerarquizada de donante-receptor a relaciones y alianzas más horizontales para el desarrollo. La literatura resalta que, gracias al debilitamiento del modelo de CID de los países de la OCDE, las economías emergentes comenzaron a participar de forma más activa en estrategias de CSS y CTr.

Además, los países del Sur pretendían reducir la dependencia hacia los donantes tradicionales y estos, a su vez, necesitaban repartir las responsabilidades y los costos de la CID. Finalmente, debido a la asignación de roles en la CTr, este tipo de intervenciones pueden tener mayor efectividad por la complementariedad de recursos y capacidades entre los países involucrados.

En segundo lugar, se reconoce el papel de la UE y sus Estados miembros en el sistema internacional de cooperación. A su vez, la UE ha establecido un diálogo birregional con LAC que enfrenta oportunidades y retos. La UE, mediante la Comisión Europea y a través de los canales bilaterales de sus miembros, es el mayor donante de AOD al mundo y a LAC. Las relaciones birregionales se remontan a los años 80 en el proceso de pacificación en Centroamérica y han trabajado en temas como el medio ambiente, la paz, el fortalecimiento institucional, entre otros. Sus relaciones son favorecidas por los vínculos históricos y culturales entre ambas regiones, pero están condicionadas por el escenario geopolítico actual y la no-priorización de

## Conclusiones

la región debido al crecimiento en sus niveles de renta. De esta manera, la CTr ha presentado una ventana de oportunidad para establecer nuevas formas de relacionamiento entre socios y una mayor horizontalidad que permita responder a los retos de desarrollo. La UE también ha sido clave en las iniciativas de CTr en LAC, destacándose países como España y Alemania.

Finalmente, se encontró que el medio ambiente ha sido una de las prioridades en las relaciones de cooperación birregional, de manera que la CTr verde se posiciona como una herramienta para el avance en el ODS 13 y la lucha contra el cambio climático. La UE lanzó el programa EUROCLIMA para mejorar las capacidades de los países latinoamericanos para enfrentarse a los efectos del cambio climático, aumentar su resiliencia y reducir su vulnerabilidad. Asimismo, lanzó la iniciativa Adelante para desarrollar iniciativas de CTr, en el cual se han ejecutado proyectos alineados con el ODS 13. En temas de cambio climático, el país destacado en la implementación de proyectos de CTr en LAC es Costa Rica, especialmente con el apoyo de Alemania y España. En cuanto al avance de este ODS en la región, se encontró que persisten retos y solo lo han alcanzado países de Centroamérica como El Salvador, Guatemala, Honduras, Cuba, Nicaragua y Paraguay. En el resto de los países, su implementación está en proceso. Consecuentemente, la CTr cuenta con el potencial para seguir avanzando en la adaptación y mitigación del cambio climático.

Esta investigación constituyó una revisión preliminar sobre el uso de la CTr entre LAC y la UE para avanzar en la Agenda 2030, en particular, del ODS 13: Acción por el clima. De esta manera, se promueve continuar en la investigación sobre la efectividad de la CID en la promoción del desarrollo del Sur Global, especialmente en LAC. A su vez, se insta a estudiar cuáles son los incentivos que conducen a los países a escoger una modalidad de cooperación u otra para enfrentar sus retos particulares de desarrollo.



## Referencias

- Adelante. (s.f). Nuestros proyectos. <https://www.adelante-i.eu/proyectos>
- Adelante2. (s.f.). Iniciativas de Cooperación Triangular. <https://www.adelante2.eu/es/listado-iniciativas?country=&ods=13&year=&status=>
- Agudelo, J. y Rodríguez, G. (2016). La cooperación internacional en transición 2015-2030. Análisis global y experiencias para Colombia. Universidad de San Buenaventura.
- Ayllón, B. (2013). La cooperación Sur-Sur y Triangular: ¿subversión o adaptación de la cooperación internacional? Editorial IAEN.
- Banco Mundial. (2022, 14 de septiembre). El Banco Mundial hace un llamado urgente a la acción climática en América Latina y el Caribe para acelerar la transición hacia economías resilientes y bajas en carbono. <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2022/09/13/banco-mundial-accion-climatica-urgente-america-latina-caribe-acelerar-transicion-bajas-emisiones-de-carbono>
- Bárcena, A. (2017, 3 de octubre). Cooperación triangular y cambio climático. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/presentaciones/cooperacion-triangular-cambio-climatico>
- CAF. (2023, 17 de julio). La UE invertirá 45.000 millones de euros en América Latina y el Caribe. <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2023/07/la-ue-invertira-45000-millones-de-euros-en-america-latina-y-el-caribe/>
- Carcedo, J. (2019). Una discusión sobre el rol de las Organizaciones Internacionales en la teoría de las Relaciones Internacionales. *Journal de Ciencias Sociales*, 7(12), 1-19. <https://www-proquest-com.ezproxy.uninorte.edu.co/docview/2631967062?accountid=41515&sourcetype=Scholarly%20Journals>
- Comisión Europea. (s.f.). Beneficiarios y resultados de la ayuda de la UE. <https://commission.europa.eu/aid-development-cooperation-fundamen->

[tal-rights/human-rights-non-eu-countries/recipients-and-results-eu-aid\\_es](#)

Cooperación Española. (s.f.). Programa de Cooperación Triangular España/ América Latina y Caribe en Cambio Climático. [https://www.aecid.otc.cr/wp-content/uploads/2016/04/Traingulacion-AECID\\_Flyer.pdf](https://www.aecid.otc.cr/wp-content/uploads/2016/04/Traingulacion-AECID_Flyer.pdf)

Cooperación Española. (2016). Cooperación Triangular América Latina y el Caribe. <https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Divulgaci%C3%B3n/Comunicaci%C3%B3n/Cooperaci%C3%B3n%20Triangular%20Espa%C3%B1ola.pdf>

Durán, J.; Herrera, R.; Le Bret, P. y Echeverría, M. (2013). La cooperación entre América Latina y la Unión Europea: una asociación para el desarrollo. CEPAL Y Cooperación Española. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36668-latin-america-european-union-cooperation-partnership-development>

EULAC. (2023). III Cumbre UE-CELAC 2023. <https://eulacfoundation.org/es/iii-cumbre-ue-celac-2023>

EUROCLIMA. (2015, 7 de octubre). EUROCLIMA fortalece la cooperación entre la Unión Europea y América Latina para enfrentar el cambio climático a nivel regional. <https://www.euroclima.org/noticias-anteriores/item/1768-euroclima-fortalece-la-cooperacion-entre-la-union-europea-y-america-latina-para-enfrentar-el-cambio-climatico-a-nivel-regional>

European Commission. (s.f.). Americas and the Caribbean. [https://international-partnerships.ec.europa.eu/countries/americas-and-caribbean\\_en](https://international-partnerships.ec.europa.eu/countries/americas-and-caribbean_en)

Fundación IPADE. (2006). Cambio climático, desarrollo y cooperación internacional [Documento de Trabajo N. 10]. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. [https://www.ucm.es/data/cont/docs/599-2013-11-16-Cambio\\_climatico\\_DEFINITIVO.pdf](https://www.ucm.es/data/cont/docs/599-2013-11-16-Cambio_climatico_DEFINITIVO.pdf)

Gauna, L. (2017). Cooperación Internacional para el cambio climático. Estudios de casos: América Latina y la Unión Europea. *M+A Revista Electrónica de Medioambiente*, 18(1), 27-48. <https://revistas.ucm.es/index.php/MARE/article/view/56880>

Gobierno de Costa Rica. (2018). Catálogo de Oferta Técnica de Costa Rica en materia de Medio Ambiente y Cambio Climático. <https://www.rree.go.cr/files/includes/files.php?id=482&tipo=contenido>

Gólchez, E. (1995). El Proceso de San José: crítica y perspectivas de la relación entre la Comunidad Europea y América Central. *Revista de estudios de la Universidad de Costa Rica*, (12-13), 103-110. <https://doi.org/10.15517/rev.0i12-13.30292>

Gómez, E. (2019). South-South and triagular cooperation in Latin America. European Parliament Research Service. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_BRI\(2019\)635607](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2019)635607)

Gómez, M. y Sanahuja, J. (1999). El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos. CIDEAL.

González, C. (2003). Las teorías de la cooperación triangular dentro de las relaciones internacionales. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicossocial*, 2(3), 115-147. <https://www.redalyc.org/pdf/726/72620305.pdf>

Hernández, A. (2023). Estado del arte de la cooperación internacional para el desarrollo con foco en la cooperación Sur-Sur y triangular. CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/48913>

Hourcade, O. (2011). Concepto y alcance de la cooperación descentralizada. *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, 1(1), 44-63. <https://paradiplomacia.org/revista/26052020122553>

Insignares, S. y Rueda, M (2022). Relaciones euro-latinoamericanas: perspectivas sobre la consolidación de la cooperación comercial birregional. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 9(2), 34-45. <https://revistas.usb.edu.co/index.php/Cooperacion/article/view/5993>

Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo (DEval). (2020). La Cooperación Triangular en la Cooperación Alemana al Desarrollo. [https://cooperaciontriangular.org/wp-content/uploads/2021/07/28\\_La-cooperacion-triangular-alemana-al-desarrollo.pdf](https://cooperaciontriangular.org/wp-content/uploads/2021/07/28_La-cooperacion-triangular-alemana-al-desarrollo.pdf)

Jiménez, C. (2003). Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 2(3), 115-147. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72620305>

Keohane, R. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press.

Keohane, R. & Nye, R. (1977). *Power and Interdependence*.

Kim, T. & Lee, S. (2022). The Embedded Conundrum of South-South and Triangular Cooperation: A Prologue to Shifting Frontiers from Collaboration to Contention. *Asian Journal of Peacebuilding*, 10(1), 1-13. <https://bit.ly/3V2jbdv>

Naciones Unidas. (2021, 17 de agosto). Cambio climático: América Latina será una de las regiones más afectadas. <https://news.un.org/es/story/2021/08/1495582>

Naciones Unidas. (2022, 18 de julio). Se celebra la Semana del Clima de América Latina y el Caribe. <https://www.un.org/es/climatechange/latin-america-and-caribbean-climate-week>

Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (s.f.). Sobre la Cooperación Sur-Sur y Triangular. <https://unsouthsouth.org/about/about-sstc/>

Ojeda, T. (2020). El rol estratégico de los gobiernos locales y regionales en la implementación de la Agenda 2030: experiencias desde la cooperación Sur-Sur y triangular. OASIS, 31, pp. 9-29. <https://doi.org/10.18601/16577558.n31.03>

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). (2013). Triangular co-operation: What's the literature telling us? <https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/OECD%20Triangluar%20Co-operation%20Literature%20Review%20June%202013.pdf>

Organisation for Economic Cooperación and Development (OECD). (2016). Building the knowledge base on triangular co-operation - Findings from the 2015 OECD survey on triangular co-operation [Interim Report]. <https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/Interim%20Report%20Triangluar%20Co-operation%202015%20Survey%20-%20May%202016.pdf>

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). (2019). Green triangular cooperation: an accelerator to sustainable development (Policy Paper n. 21). OECD Publishing. [https://www.oecd-ilibrary.org/development/green-triangular-co-operation\\_d81d884a-en](https://www.oecd-ilibrary.org/development/green-triangular-co-operation_d81d884a-en)

Pintor, H. (2019). El impacto de la cooperación alemana en la gestión sostenible de bosques, áreas protegidas y cuencas en el contexto del cambio climático por medio de la cooperación triangular. Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento, 8(1), 133-148. <https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd/article/view/8905>

Ponce, E. (2011). Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales. Trabajos de Investigación en Paradiplomacia, 1(1), 11-43. <https://paradiplomacia.org/revista/26052020122553>

Prantz, S. & Zhang, X. (2021). Triangular Cooperation: Different Approaches, Same Modality. China and International Development: Knowledge, Governance, and Practice, 52(2), 139-156. <https://bulletin.ids.ac.uk/index.php/idsbo/article/view/3137/3159>

RedEAmérica. (2016). La Cooperación Internacional en América Latina en la última década. Entre la expectativa y la realidad. [https://www.redeamerica.org/Portals/0/Publicaciones/DesarrolloLocal/CooperacionInternacional\\_AmericaLatina.pdf?ver=2016-11-28-121837-430](https://www.redeamerica.org/Portals/0/Publicaciones/DesarrolloLocal/CooperacionInternacional_AmericaLatina.pdf?ver=2016-11-28-121837-430)

Reporte de Desarrollo Sostenible. (2022). ODS 13: Acción climática. <https://dashboards.sdgindex.org/map/goals/SDG13/ratings>

Ripoll, A. (2007). La Cooperación Internacional: Alternativa Interestatal en el Siglo XXI. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 2(1), 67-83. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=92720104>

Sanahuja, J. (2020). América Latina y la Unión Europea: agendas sociales, competencia geopolítica y COVID-19. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 22(45), 283-403. <https://institucional.us.es/revistas/Araucaria/45/16.Sanahuja.pdf>

Sarro, I. (2020). Veinte años de relaciones estratégicas de la Unión Europea con América Latina y el Caribe (1999-2019): análisis de la evolución de sus “tres pilares” fundamentales. *Foro Internacional*, 60(3), 1121-1167. <https://foro-internacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2646>

Secretaría General Iberoamericana. (2017). Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2017. <https://www.segib.org/?document=informe-de-cooperacion-sur-sur-en-iberoamerica-2017>

Secretaría General Iberoamericana. (2018). Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2018. <https://www.segib.org/?document=informe-de-cooperacion-sur-sur-en-iberoamerica-2018>

Secretaría General Iberoamericana. (2020). Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2019. <https://www.segib.org/?document=informe-de-cooperacion-sur-sur-en-iberoamerica-2019>

Secretaría General Iberoamericana. (2021). Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2020. <https://www.segib.org/?document=informe-de-la-cooperacion-sur-sur-y-triangular-en-iberoamerica-2020>

Secretaría General Iberoamericana. (2023a). Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2022. <https://www.segib.org/?document=informe-de-la-cooperacion-sur-sur-y-triangular-en-iberoamerica-2022-y-mensajes-principales>

Secretaría General Iberoamericana. (2023b). Mensajes principales: Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2022. [https://www.segib.org/wp-content/uploads/Mensajes-principales-Informe2022\\_ES.pdf](https://www.segib.org/wp-content/uploads/Mensajes-principales-Informe2022_ES.pdf)

Socas, N. y Hourcade, O. (2009). La cooperación internacional. En A. Chiani y J. Scartascini (Coords.), La cooperación internacional: herramienta clave para el desarrollo de nuestra región (pp. 19-50). ACEP y Konrad Adenauer Stiftung.

Tassara, C. (2016). Cooperación internacional para el desarrollo: gobierno, economía y sociedad. Editorial Universidad La Salle.

Xalma, C. y Rivero, M. (2022). Instrumentos innovadores, cooperación financiera, Sur-Sur y Triangular. En J. Sanahuja (Ed.), Relanzar las relaciones entre América Latina y la Unión Europea. Autonomía estratégica, cooperación avanzada y recuperación digital, verde y social (pp. 291-327). Fundación Carolina.