



COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR EN AMÉRICA LATINA EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA

José Ángel Sotillo Lorenzo
Leticia Bendelac Gordon

DOCUMENTO DE TRABAJO Nº 26
Diciembre 2013



IUDC
Instituto
Universitario
de Desarrollo
y Cooperación

UCM
UNIVERSIDAD
COMPLUTENSE
MADRID



COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR EN AMÉRICA LATINA EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA

José Ángel Sotillo Lorenzo (IUDC-UCM)

Leticia Bendelac Gordon (IUDC-UCM)

COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR EN AMÉRICA LATINA
EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA

Esta investigación se culminó en mayo de 2013

SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

ISSN: 2253-8542

Foto de portada tomada de: Ecoosfera / www.ecoosfera.com

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación IUDC-UCM

C/ Donoso Cortés, 65, 6o. 28015 Madrid.☐

Tel.: (34) 91 394 64 09/19 – Fax: (34) 91 394 64 14☐

E-mail: iudcucm@pdi.ucm.es

Página web: www.iudc.es

AUTORES:

José Ángel Sotillo Lorenzo

IUDC-UCM

Leticia Bendelac Gordon

IUDC-UCM

EDICIÓN Y MAQUETACIÓN

Tahina Ojeda Medina

IUDC-UCM

El presente documento es producto de la investigación titulada *Cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina en el marco de la unión europea*, dentro de la 11-CAP2-1496 sobre “El papel de los nuevos donantes y los mecanismos de cooperación triangular en el marco de las prioridades de la cooperación española con los países de renta media de América Latina” financiada por la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo.



ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	6
2. LA UNIÓN EUROPEA EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES	7
2.1. LA UNIÓN EUROPEA Y LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO.....	13
2.2. LA UNIÓN EUROPEA, LOS "PAISES EMERGENTES" Y LOS BRICS.....	16
3. LA UNIÓN EUROPEA Y LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR.....	18
3.1. LAS INCERTIDUMBRES DE LA ASOCIACIÓN Y LA COOPERACIÓN CON AMÉRICA LATINA	21
4. BUENAS PRÁCTICAS EUROPEAS EN COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR	25
4.1. PRINCIPALES ESTADOS MIEMBROS.....	26
5. PARÁMETROS DE TRABAJO SEGÚN LAS ASOCIACIONES ESTRATÉGICAS AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	34
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	43
7. FUENTES.....	47

1. INTRODUCCIÓN

Antes de entrar a analizar las relaciones de la Unión Europea con respecto a la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, conviene que expliquemos brevemente algunos aspectos básicos de la política exterior europea, más aún en los difíciles tiempos que está viviendo.

La Unión Europea en este terreno se mueve entre la ambición que ya fijaron los padres fundadores para los cimientos de la integración europea (que Europa hablara con una sola voz), las características de una potencia normativa, que trata de trasladar al exterior sus valores y principios, su forma de actuar conforme a los cánones del poder blando (llegó a ser calificada como una potencia metrosexual) y los límites que a esa ambición ponen los Estados miembros, casi siempre recelosos de que Bruselas acumule competencias en ámbitos muy sensibles de su soberanía.

Desde esos condicionantes y ese contexto, podremos interpretar mejor las claves para conocer cuáles son las opciones de la Unión Europea con respecto a la cooperación Sur-Sur y triangular, cómo ha venido tratando la Unión esta cuestión y qué perspectivas de futuro se pueden establecer.

Dicho esto, la presente investigación comienza ofreciendo una descripción de la Unión Europea en tanto que actor internacional, para proceder a analizar la relación que mantiene con los 'países emergentes' y los BRICS. A continuación, se detalla el posicionamiento de la Unión en materia de cooperación Sur-Sur y triangular, aterrizándolo al contexto de América Latina en donde se procede a examinar las incertidumbres de la asociación y la cooperación con dicha región.

Una vez analizado el espectro europeo, se acota la descripción al estado de las acciones de los principales estados miembros en materia de cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Se procede a realizar un análisis de las buenas prácticas que han de servir de ejemplo y punto de partida en las iniciativas europeas de esta modalidad de cooperación, hasta llegar al caso español, en donde se ofrece una visión más en profundidad del papel que la cooperación española está adoptando en la

promoción de la cooperación Sur-Sur a través de las acciones de cooperación triangular.

A continuación, se presentarán las asociaciones estratégicas existentes entre la Unión Europea y los países latinoamericanos, Brasil y México, en tanto que muestra de la existencia de una serie de mecanismos institucionales. Dichas asociaciones actúan como ejes por los que ampliar el ámbito de cooperación entre los dos socios y establecer un conjunto de relaciones políticas propuestas para alcanzar los fines establecidos como comunes.

Por último, y en tanto que parte más reflexiva del documento, se ofrecen una serie de conclusiones y recomendaciones con el fin de seguir avanzando en la relación entre la Unión Europea y los países latinoamericanos en materia de cooperación Sur-Sur y triangular.

Una última mención a tener en cuenta, es que algunos de los documentos que se utilizan son propuestas de la Comisión Europea que posteriormente se transformarán en normas; por tanto, puede que en ese proceso, algunos de los textos finales no se correspondan en su totalidad con el documento utilizado.

2. LA UNIÓN EUROPEA EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

La presencia de la UE en las relaciones internacionales está en los propios orígenes de la construcción europea, entre cuyos principios básicos figuraba, el que Europa hablara con una sola voz en la escena internacional.

Sin embargo, dos obstáculos impidieron la puesta en práctica de ese objetivo: la prioridad por la integración económica y el hecho de que la política exterior forme parte del 'núcleo duro' de la soberanía estatal y, por tanto, buena parte de los Estados miembros muestren su resistencia a transferir este ámbito a instituciones comunes (a Bruselas, dicho en lenguaje coloquial).

Sin embargo, la opción se convierte en necesidad a finales de los ochenta por los importantes cambios que vive Europa y el mundo globalizado tras el fin de la Guerra Fría. Por eso, el Tratado de Maastricht (1992), incluye la “Política exterior y de seguridad común” como uno de los pilares –intergubernamental, no conviene olvidarlo- del Tratado de la Unión Europea.

La Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea (15 de diciembre de 2001, poco después, por tanto, de los atentados del 11 de septiembre), refleja la voluntad política de convertir a la UE en un actor global, partiendo de la pregunta ¿No debería Europa, ahora por fin unificada, desempeñar un papel de liderazgo en un nuevo orden planetario, el de una potencia a la vez capaz de desempeñar una función estabilizadora a nivel mundial y de ser punto de referencia para numerosos países y pueblos?, para dar la siguiente respuesta: “una potencia que quiere hacer evolucionar las relaciones en el mundo de manera que no sólo beneficien a los países ricos sino también a los más pobres. Una potencia que quiere enmarcar éticamente la mundialización, es decir, ligarla a la solidaridad y al desarrollo sostenible”. Autores como Aldecoa enmarcan esta opción de la Unión Europea en las relaciones internacionales como una nueva política exterior de responsabilidad, que conlleva una dimensión ética.

El paso siguiente transforma la voluntad política en un documento que debe guiar la conducta de la UE en las relaciones internacionales. Es la “Estrategia Europea de Seguridad: Una Europa segura en un mundo mejor” (12 de diciembre de 2003), que dibuja un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz.

Con sus insuficiencias, dadas las dificultades, la UE se propone ser un actor global, e irrumpe con fuerza en un sistema internacional que desde la Paz de Westfalia (1648) es básicamente interestatal. Además de las particularidades de este actor desde el punto de vista institucional, destaca qué quiere ser y qué papel quiere jugar en el mundo. La Unión Europea pretende ser un actor global que estaría encuadrado dentro del llamado ‘poder blando’, al trasladar al ámbito de su acción exterior los valores y

principios que le son propios; frente a las potencias militares; la UE es una potencia normativa. Quizá el texto que mejor define esa aspiración es la Declaración de Laeken, antes mencionada.

Junto a la bondad intrínseca a la política europea de cooperación, sustentada en el deber de impulsar los valores de la Unión Europea, considerados no sólo como propios de este espacio de integración, sino como universales, los Estados miembros conforman las prioridades de esa política: hacia los países de África, Caribe y Pacífico (los ACP, por postcolonialismo); y hacia su entorno más próximo, la Política Europea de Vecindad (la PEV por razones de seguridad e interés).

Desde su incorporación oficial al Tratado de Maastricht, la política de incorporación es parte integrante de la acción exterior de la Unión Europea, y así queda regulada por el Tratado de Lisboa. De hecho, su peso específico puede contrastarse en su presencia en esa norma básica de la integración europea¹.

La UE se mueve a su ritmo, muy lentamente pero con una maquinaria engrasada por más de 60 años de experiencia supranacional, en la que se ha pasado de compartir competencias en el ámbito del carbón y del acero, hasta la designación de 11 representantes especiales que ejercen su actividad bajo la autoridad de la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. En todo ese recorrido se ve la difícil y compleja convivencia entre la política exterior de la Unión Europea y las políticas exteriores de los Estados miembros, con el interrogante de si son intereses compartidos y/o divergentes. Sí parece claro el principio de que las prioridades son definidas por los (principales) Estados miembros, para pasar el ámbito de la acción exterior de la Unión.

Las ambiciones de la Comisión Europea y del Parlamento Europeo se ven habitualmente constreñidas por los recortes del Consejo (institución

¹ Firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, entra en vigor el 1 de noviembre de 2009. Está compuesto por el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, e incorpora la Carta de los Derechos Fundamentales.

intergubernamental), hecho que se da en escenarios como el del Acuerdo Financiero Multianual o en el ámbito de la proyección exterior europea (cuyos asuntos, por cierto, se deciden por unanimidad). Mientras que en los Estados prevalece el principio de unidad de acción exterior, en la Unión Europea son muchas las voces que participan en la política exterior (Presidente del Consejo, Alta Representante, Presidente de la Comisión, otras instituciones y, sobre todo, la poderosa voz de los Estados miembros), lo que da lugar a que se describa esa situación como de cacofonía.

El Tratado de Lisboa refuerza las capacidades, las competencias y las instituciones, conforme al mandato que se establece en el artículo 21: “La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional”.

Para conseguirlo, el Tratado incluye algunas innovaciones institucionales, como el Presidente del Consejo de la Unión y el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (ARAEPS). Para el primero, Herman Van Rompuy, la UE tiene dos tareas fundamentales en cuanto a su política exterior: desarrollar la gobernanza económica global y revisar y fortalecer sus relaciones con los socios clave, entre los que cita a Estados Unidos, Canadá, Rusia, China, Japón, India y Brasil. Por su parte, la Alta Representante, Catherine Ashton, se marca tres prioridades para el ejercicio de su cargo: construir y desarrollar el Servicio Europeo de Acción Exterior, la Política Europea de Vecindad y el trabajo con los socios estratégicos.

Destaca la puesta en escena de la diplomacia común europea, de la mano del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). En función de lo regulado por el artículo 27.3 del TUE (Tratado de la Unión Europea), el Consejo adoptó, el 26 de julio de 2010, una Decisión por la que se establece la organización y el funcionamiento del SEAE.

En lo que se refiere al ámbito de la cooperación para el desarrollo, conviene tener en cuenta el Considerando 4 de la Decisión: “En su contribución a los programas de cooperación exterior de la Unión, el SEAE intentará asegurar que dichos programas cumplen los objetivos de la acción exterior contemplados en el artículo 21 TUE, en particular su apartado 2, letra d), y que respetan los objetivos de la política de desarrollo de la Unión, en sintonía con el artículo 208 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea («TFUE»). En este contexto, el SEAE también fomentará el cumplimiento de los objetivos del consenso europeo sobre desarrollo y del consenso europeo sobre la ayuda humanitaria. Y el artículo 9: “El Alto Representante garantizará la coordinación política general de la acción exterior de la Unión, velando por la unidad, coherencia y eficacia de la acción exterior de la Unión, en particular a través de los siguientes instrumentos de ayuda exterior: el Instrumento de Cooperación al Desarrollo, el Fondo Europeo de Desarrollo, el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos, el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, entre otros”.

El SEAE² es la pieza clave de la diplomacia común europea, cuya cabeza más visible es la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Pero, recordando la cacofonía, la implementación de lo contemplado en el Tratado y las normas posteriores aclarará la distribución de competencias y los posibles roces e ineficacias que pueda generar.

En lo que se refiere a la dimensión regional de la cooperación europea, básicamente se dirige a tres áreas: la Política Europea de Vecindad (PEV); las relaciones con los países de África, Caribe y Pacífico (ACP); el resto, que se aglutina en el Instrumento de Financiación de la cooperación al desarrollo (IFCD).

Las dos primeras tienen un fundamento específico y una regulación concreta. En el primer caso, las relaciones de la UE con sus vecinos figuran de forma destacada en el propio Tratado de Lisboa. El artículo 8.1 TUE dice que “La Unión desarrollará con los

² Ver Organigrama: http://eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf

países vecinos relaciones preferentes, con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación”. Baste recordar el mapa para comprobar, sin duda, que la dimensión seguridad afecta específicamente a la puesta en escena de esta política. El hecho de que Turquía sea el principal receptor de fondos europeos de ayuda exterior es toda una pista.

El Convenio de Cotonú regula las relaciones con los ACP; el actualmente en vigor es el firmado en Cotonú, el 23 de junio de 2000, por un período de 20 años, con 78 países ACP. Es importante recordar que el mecanismo que financia las actividades del Convenio, el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), es intergubernamental y, por tanto, queda fuera del Presupuesto de la UE para cooperación.

Por otro lado, al haber avanzado sustancialmente la integración económica, tiene su reflejo en el ámbito exterior, dado que la Unión, con su política comercial común actúa como bloque, además de la especial repercusión en el mundo de la Política Agraria Común. Además, otras materias incorporadas tras el Tratado de Maastricht, pasan a tener una dimensión exterior (medio ambiente, innovación y tecnología o educación).

Por tanto, el Tratado de Lisboa dota a la UE de políticas y competencias para aumentar su presencia en las relaciones internacionales, pero la crisis minimiza la posible repercusión de esos avances, tanto por el impacto económico (ajustes, austeridad, recortes...), como por una vuelta a los nacionalismos y a una grave pérdida de credibilidad de la UE como actor internacional.

La situación actual diluye también la presencia y participación de la Unión Europea en el debate entre la multipolaridad y el multilateralismo, y en la reconfiguración geopolítica del mundo.

2.1. LA UNIÓN EUROPEA Y LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

En línea con lo que tratábamos anteriormente, la ayuda exterior se va incorporando gradualmente al ámbito de las relaciones exteriores. Es cierto que desde la circunstancia de que Francia –y otras potencias coloniales- incorpora a la integración europea su especial relación colonial con los “países y territorios de ultramar”, que se transformará en el Convenio con los ACP. La institucionalización de la política de cooperación tiene lugar con el Tratado de Maastricht (1992), que incluye dicha competencia como parte de las políticas comunitarias, siempre preservando su naturaleza complementaria a la de los Estados miembros.

Acorde con los cambios que vive la integración europea a comienzos de siglo, el 20 de diciembre de 2005 la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo adoptan el Consenso Europeo de Desarrollo, que establece las líneas maestras de la cooperación europea. Aunque la cooperación Sur-Sur y triangular no se mencionen explícitamente, si cabe contemplarlas.

Así puede deducirse de los siguientes puntos:

14. La UE está plenamente comprometida con el principio de implicación de los países socios en las estrategias y programas de desarrollo. Los países en desarrollo tienen la responsabilidad primordial en la creación de un entorno nacional propicio para la movilización de sus propios recursos, entorno que debe incluir la aplicación de políticas coherentes y eficaces. Estos principios han de permitir una asistencia adaptada que responda a las necesidades particulares del país beneficiario.

15. La UE y los países en desarrollo comparten la responsabilidad y la obligación de rendir cuentas de sus esfuerzos comunes realizados en asociación. La UE apoyará las estrategias de reducción de la pobreza, desarrollo y reforma de los países socios, centradas en los ODM, y se alineará con los sistemas y procedimientos de dichos países. La definición de indicadores y la evaluación periódica de la ayuda revisten una importancia fundamental para la mejor orientación de la ayuda de la UE.

Junto a la Política Europea de Vecindad y al Convenio de Cotonú, el Instrumento de Financiación de la cooperación al desarrollo –Reglamento 1905/2006, de 18 de diciembre de 2006, aplicable del 1 de enero de 2007 al 31 de diciembre de 2013, completa el ámbito regional de la cooperación europea. En este texto, la dimensión Sur-Sur aparece vinculada a la puesta en práctica de ámbitos como la igualdad entre los sexos, hermanamientos, seguridad alimentaria o las migraciones.

El Tratado de Lisboa incluye los principios básicos de la política europea de cooperación en el marco de las relaciones exteriores (artículo 3 TUE) y desgrana esta política en el Título III (Cooperación con Terceros Países y Ayuda Humanitaria), de la Quinta Parte (Acción Exterior de la Unión), del TFUE. Así, el artículo 208 establece que la política de la Unión en el ámbito de la cooperación para el desarrollo se llevará a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión. Las políticas de cooperación para el desarrollo de la Unión y de los Estados miembros se complementarán y reforzarán mutuamente. El objetivo principal de la política de la Unión en este ámbito será la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza. La Unión tendrá en cuenta los objetivos de la cooperación para el desarrollo al aplicar las políticas que puedan afectar a los países en desarrollo.

El 13 de octubre de 2011, el Comisario de Desarrollo Andris Piebalgs, anunciaba que la UE volvería a ordenar las prioridades de su prestación de ayuda a los países en desarrollo para asegurar una máxima repercusión en la reducción de la pobreza, presentando el “Programa para el cambio” de la política de desarrollo de la UE junto a una nueva política de apoyo presupuestario. El texto concreto de la propuesta se titula: “Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio”.

Entre los argumentos que la Comisión maneja, destacar la suposición de que el impacto en la reducción de la pobreza puede mejorarse centrandolo la ayuda de la UE de forma más geográfica y sectorial y acorde con una lista más limitada de países y zonas, en vez de dispersando pequeños importes de ayuda por todo el mundo. Para

ello, la Comisión seguirá siendo un interviniente mundial en asuntos de desarrollo, aunque, como donante, sería recomendable que concentrara su ayuda en los sectores y países donde el impacto sea mayor.

Como otros actores de la cooperación, y en línea con lo que establecen la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda y los documentos de Accra y Busan, la Unión Europea pone en práctica, con mayor o menor éxito, procedimientos y mecanismos para lograr la coordinación, la coherencia y la eficacia. De ellos podemos destacar el Código de conducta sobre la complementariedad y la división del trabajo en la política de desarrollo, una Comunicación de la Comisión de 28 de febrero de 2007. Al afán racionalizador y al ánimo de perseguir la coherencia y aumentar la eficacia, se suma ya el impacto de la crisis en las políticas de cooperación tanto de los Estados miembros, con diferencias notables claro está, y el de la propia Unión, cuyas instituciones también reflejan una política basada prioritariamente en la austeridad, los ajustes y recortes.

En el momento de redactar este texto, se está procediendo a adoptar el Marco Financiero Multianual 2014-2020³. La Unión tiene seis áreas principales de gasto:



Fuente: http://europa.eu/about-eu/basic-information/money/expenditure/index_es.htm

³ La propuesta de la Comisión Europea se puede encontrar en <http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2011/mff2011/KV3112884ESN-web.pdf>. Las negociaciones del acuerdo pueden seguirse en <http://www.consilium.europa.eu/special-reports/mff?lang=es>.

Las cifras correspondientes al capítulo “La UE como socio global” (excluyendo el Fondo Europeo de Desarrollo y la Ayuda de Emergencia) son de 55.935 millones de euros para el período 2007-2013 (de un total de 975.777), y de 58.704 para el septenio 2014-2020 (sobre un total de 959.988), con un incremento del 2.769%. En cuanto a las prioridades internas, destacar que éstas vienen definidas por “Europa 2020”, la estrategia europea de crecimiento.

2.2. LA UNIÓN EUROPEA, LOS "PAISES EMERGENTES" Y LOS BRICS

Ante el importante cambio que viven las relaciones internacionales⁴, tanto en la dimensión económica como en la política, la Unión Europea viene planteando cómo adaptarse a la nueva situación, especialmente frente a quienes tienen más opciones de ocupar puestos de importante en el nuevo reparto del poder mundial, modificando el multipolarismo que provenía del statu quo en el que se manifestaba la pos guerra fría. De hecho, en algunos documentos la Unión Europea habla ya en ocasiones de ‘potencias emergidas’.

El Tratado de Lisboa, en la medida de sus opciones y posibilidades, intenta adaptar la Unión a ese nuevo contexto, facilitando una mayor presencia internacional y abriendo la interlocución más allá de mecanismos y formas tradicionales (basados en la dualidad con países desarrollados - con países en desarrollo).

En el marco de las Disposiciones generales relativas a la Acción Exterior de la Unión, el artículo 21 del Tratado de la UE dispone que la Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de: promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial. Se menciona constantemente la evolución económica de los

⁴ Véase, por ejemplo, el Informe del Consejo Nacional de Inteligencia de Estados Unidos *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, diciembre de 2012, www.dni.gov/nic/globaltrends.

países emergentes, debido a su alto y constante crecimiento y el impacto que dicha evolución tendrá en la economía mundial globalizada (por ejemplo: se estima que China se convertirá en la mayor economía del mundo en términos de producto interior bruto antes de 2020; que la India podría convertirse en la economía de más rápido crecimiento del mundo antes de 2050); también los retos transnacionales que este cambio plantea (medio ambiente, migraciones, acceso a materias primas, amenazas a la seguridad...).

A lo que no se puede poner fecha es a cómo ese poder económico se transformará en una mayor influencia y liderazgo político en las relaciones internacionales, cambiando las reglas de juego hasta ahora dominantes y en las que la Unión Europea vendría a tener un papel protagonista (así se percibía antes de la crisis, claro).

A pesar de la mala imagen que hoy arrastra la Unión Europea a lo largo y ancho del mundo, sigue siendo una experiencia positiva en cuanto a la gestión conjunta de asuntos comunes y, por tanto, sigue siendo relevante su contribución a una gobernanza⁵ incluyente global. Así se recoge en la Resolución del Parlamento Europeo, de 2 de febrero de 2013, sobre la política exterior de la UE frente a los países BRICS y otras potencias emergentes. En la sección de objetivos y estrategias se establece que “considerando que la UE debe desempeñar un papel importante en la transición del poder global como promotor de iniciativas de asociación y de una gobernanza incluyente, pero ha de actuar con rapidez si desea mantener su influencia (o podría verse marginada en términos estratégicos); que para ello será necesario efectuar cambios estratégicos tanto dentro de la UE como en relación con su política exterior, y entre ellos la introducción de una mayor coherencia política”. También esa Resolución llama a potenciar las relaciones con las principales nuevas potencias: “Considerando que, a lo largo de los años, la UE ha desarrollado asociaciones estratégicas bilaterales con los países BRICS basadas en valores e intereses compartidos con el fin de mejorar

⁵ Recordemos que el Diccionario de la RAE define este término como: “Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”.

las relaciones y potenciar la cooperación a todos los niveles; que en muchos casos estas asociaciones estratégicas han resultado inadecuadas, en particular para promover la democracia, fortalecer el Estado de Derecho y definir un enfoque común para la resolución de conflictos”. Se trata, por tanto, de la reordenación del sistema internacional y del papel de la Unión Europea en torno al multilateralismo eficaz, la arquitectura internacional (que pasa por la reforma de las Naciones Unidas), la reforma de las instituciones económicas internacionales (el sistema de Breton Woods) y el papel del G20.

3. LA UNIÓN EUROPEA Y LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR

Ante el auge económico y social que está viviendo América Latina y potenciado por el cambio de paradigma de la cooperación europea, se ha venido percibiendo la progresiva retirada de la ayuda de la UE de aquellos países latinoamericanos con una mayor renta per cápita, y la consecuente concentración de las acciones en los países más pobres. En tanto que región de renta media, la cooperación tradicional ha perdido protagonismo para dar paso a nuevas formas de ayuda, tales como la cooperación Sur-Sur y la Triangular. En este sentido, y aunque de forma muy tímida, la Unión Europea, desde su conglomerado institucional, ha ido reaccionando a la puesta en escena de la cooperación Sur-Sur. Especialmente significativas son las “Conclusiones del Consejo sobre la contribución de la UE al Evento de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur y Desarrollo de Capacidades (Bogotá, 23-25 de marzo de 2010)”. Dentro del lenguaje oficial, este documento ofrece una definición de lo que entiende la Unión por esos términos: “La cooperación de países en desarrollo entre sí o con economías emergentes se conoce normalmente como ‘cooperación Sur-Sur’; cuando la ‘cooperación Sur-sur’ cuenta con apoyo de uno o más países desarrollados, se conoce como ‘cooperación triangular’”.

Sin dejar de resaltar que el siempre ocupado Consejo atienda a esta cuestión y, por tanto, pase a la agenda de los asuntos exteriores y la política de cooperación de la

Unión, las Conclusiones establecen un estado de la cuestión y un compromiso para que este asunto sea tenido en cuenta. De este modo, destaca que esa cooperación va en aumento, las posibilidades de contribuir a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la superación de la perspectiva tradicional Norte-Sur, la necesidad, conforme a la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra de un marco conceptual más claro para estas formas de cooperación, la necesidad de compartir información comprobada sobre prácticas idóneas y lagunas en la cooperación Sur-Sur, la propuesta de elaborar un inventario y llevar a cabo una encuesta de las experiencias de donantes de la UE en iniciativas triangulares y la importancia de seguir reflexionando.

En la Resolución del Parlamento Europeo, de 2 de febrero de 2013, sobre la política exterior de la UE frente a los países BRICS y otras potencias emergentes: objetivos y estrategias se “Insta a la UE y a los Estados miembros a que apoyen las iniciativas de cooperación Sur-Sur y a que participen en proyectos de cooperación triangular en los que participen los países BRICS”.

Desde el Comité Económico y Social Europeo, al elaborar el Dictamen sobre el “Instrumento de la Unión Europea para la financiación de la cooperación para el desarrollo: el papel de la sociedad civil organizada y de los interlocutores sociales”, realiza varias indicaciones a tener en cuenta para dotar a los procesos de toma de decisiones en las políticas de cooperación de mayor legitimidad, además de, en consonancia, adecuarse a lo establecido por la Declaración de París, el Programa de Acción de Accra y la reunión de Alto Nivel de Busan.

Así, por ejemplo, dictamina, tras reconocer la dimensión internacional de la sociedad civil, que “estas organizaciones –tanto en el Norte como en el Sur- al ser representativas de instancias globales, deben ser formalmente consultadas en los procesos de programación de las prioridades políticas de la cooperación de forma permanente”; resalta también la “importancia de reforzar a los agentes de la sociedad civil en los terceros países, sobre todo mediante el apoyo directo a las redes regionales de la sociedad civil en el Sur”. Al subrayar la necesidad de reforzar la sostenibilidad de

los proyectos, sugiere “la inclusión de la creación de capacidad organizativa de las organizaciones del Sur (no limitada, por tanto, a la capacidad de gestión de actividades de proyectos) como un componente transversal de todos los proyectos de desarrollo”.

También en la Comunicación “Una vida digna para todos: Acabar con la pobreza y dar al mundo un futuro sostenible” se menciona que “la cooperación Sur-Sur puede aportar contribuciones importantes al configurar los resultados del desarrollo global. Los principios de la Alianza mundial para la cooperación eficaz al desarrollo, creada en el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda celebrado en Busan en 2011, deben ser de aplicación universal”.

Prueba de que la cooperación Sur-Sur se incorpora a las dinámicas internacionales y, por tanto, forma parte también del discurso de la cooperación europea, es su inclusión como un concepto clave en el *European Report on Development 2013, Post-2015: Global Action for an Inclusive and Sustainable Future*, en el que se da la siguiente definición: la cooperación Sur-Sur (CSS) hace referencia a "un amplio marco de colaboración entre los países del Sur en los ámbitos político, económico, social, cultural, ambiental y técnico" (PNUD). Por lo tanto, la ayuda al desarrollo es sólo un elemento de cooperación Sur-Sur que suele combinar préstamos, subvenciones, comercio, inversión y cooperación técnica. La cooperación Sur-Sur se caracteriza por el principio de "no injerencia", lo que significa que no suele estar condicionada a la adopción de políticas en materia de gobernabilidad, o reforma económica e institucional. Aunque la cooperación Sur-Sur no ha de incluir condicionantes políticos, hecho que la hace parecer más flexible que la AOD tradicional, a menudo es destinada en forma de donaciones en especie o préstamos para proyectos o cooperación técnica, vinculados a las adquisiciones del país proveedor.

3.1. LAS INCERTIDUMBRES DE LA ASOCIACIÓN Y LA COOPERACIÓN CON AMÉRICA LATINA

La UE es un proceso de integración bastante consolidado –a pesar de los momentos de crisis y zozobra que está viviendo- frente a la diversidad de formas y procesos en los que se manifiesta la integración latinoamericana, en la que conviven espacios subregionales (Mercosur, Comunidad Andina, SICA) con otras formas que aspiran a consolidar tanto la cooperación y la concertación política (CELAC) como un espacio suramericano (UNASUR).

Teniendo en cuenta que las relaciones de la Unión Europea con América Latina tradicionalmente se pueden considerar como de baja intensidad, a partir de mediados de los ochenta se activa una serie de acciones (diálogo político, acuerdos comerciales y cooperación) que tienen como telón de fondo la puesta en escena de una asociación estratégica birregional, definida sobre todo en las Cumbres UE-ALC, que comienzan en Rio de Janeiro en 1991.

Los cambios producidos en ambas regiones obviamente repercutirán en la mutua relación. Dos ejemplos corroboran esa afirmación. La que debía ser la VII Cumbre –tras la VI celebrada en Madrid en 2010- se transforma en la I Cumbre CELAC-UE (Santiago de Chile, 26 y 27 de enero de 2013), siendo por tanto el interlocutor de esta última la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños; la reunión tiene como tema central “Alianza para el Desarrollo Sustentable: Promoción de Inversiones de Calidad Social y Ambiental”. La Cumbre finaliza con una Declaración y un Plan de Acción para el período 2013-2015.

La cooperación Sur-Sur y triangular queda recogida en la agenda de trabajo; así, el Punto 28 de la Declaración de Santiago afirma: “Hacemos hincapié en la importancia de la cooperación triangular, Sur-Sur y otras modalidades y mecanismos de cooperación.”

Desde el lado europeo, la señal de alarma salta cuando a finales de 2011, el proyecto de Marco Financiero Plurianual 2014-2020, dejaba fuera de la cooperación europea a

19 países, 11 latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela). Para el Comisario de Desarrollo, Andris Piebalgs, la UE debe priorizar su atención en los países más pobres y llegar a acuerdos bilaterales con países emergentes, con recursos, en materia de cambio climático, políticas de seguridad, lucha contra el tráfico de drogas y de personas, intercambio empresarial y ayuda en común contra la pobreza en terceros países.

Entre otros, la propuesta contó con la oposición del Parlamento Europeo, que el 12 de junio de 2012 aprobaba una propuesta del eurodiputado español Ricardo Cortés del Grupo Socialista, en la que se recuerda que, a pesar de los avances económicos de muchos países latinoamericanos, siguen teniendo graves problemas que requieren de la cooperación europea.

Ese cambio se escenifica en la renovación del Reglamento 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo - aplicable del 1 de enero de 2007 al 31 de diciembre de 2013- que, en lo que se refiere a América Latina (18 países beneficiarios), establece que:

La ayuda comunitaria a América Latina apoyará las actuaciones coherentes con el artículo 5 y con la finalidad general y el ámbito de aplicación, y con los objetivos y los principios generales del presente Reglamento. Se atenderán particularmente los siguientes ámbitos de cooperación, que reflejan la situación particular de América Latina:

a) fomentar la cohesión social como finalidad compartida y política prioritaria de la Comunidad y de América Latina, lo cual supone combatir la pobreza, la desigualdad y la exclusión. Se prestará atención particular a las políticas fiscales y de bienestar social, a la inversión productiva para aumentar y mejorar el empleo, a las políticas de lucha contra la discriminación y contra la producción, consumo y tráfico de estupefacientes, y a la mejora de los servicios sociales básicos, en particular la sanidad y la educación;

- b) favorecer una integración regional mayor, incluido el apoyo a los diferentes procesos de integración regional y a la interconexión de las redes de infraestructuras, garantizando a la vez la complementariedad con las actividades apoyadas por el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y demás instituciones;
- c) apoyar el refuerzo del buen gobierno y de las instituciones públicas, y de la protección de los derechos humanos, incluidos los derechos del niño y de los pueblos indígenas;
- d) apoyar la creación de una zona común UE-América Latina de enseñanza superior;
- e) fomentar el desarrollo sostenible en todas sus dimensiones, con atención particular a la protección de los bosques y a la biodiversidad.

El Instrumento agrupa, además de América Latina, a Asia, Asia Central, Oriente Próximo y Sudáfrica.

En función de esos cambios las instituciones europeas vienen trabajando en un doble escenario. La renovación del Instrumento de Cooperación al Desarrollo, que mantiene el compromiso de ayudar a los países en desarrollo a reducir y, en última instancia, acabar con la pobreza. En la propuesta de Reglamento, de 7 de diciembre de 2011, se establece como criterio “un enfoque diferenciado hacia los países socios, teniendo en cuenta sus necesidades, capacidades, compromisos y resultados, y el impacto potencial de la UE”. La lista de países socios “debe adaptarse en función de posibles modificaciones de su estatuto establecidas por el CAD” y se faculta a la Comisión para adaptar el ámbito de aplicación “a la rápida evolución de la realidad en terceros países”.

Se establece que la Unión podrá financiar programas geográficos destinados a apoyar la cooperación con países, territorios y regiones en desarrollo (18 en América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y

Venezuela); contarán con ayuda al desarrollo bilateral Bolivia, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

La referencia financiera prevista en la propuesta de Reglamento es de 23.294.700.000 euros para el período 2014-2020; el Reglamento será aplicable a partir del 1 de enero de 2014. La propuesta de Reglamento que presenta la Comisión, se realiza en consonancia con otros dos documentos básicos: “Un presupuesto para Europa 2020” de 29 de junio de 2011, e “Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el cambio”, de 13 de octubre de 2011.

En paralelo, también el 7 de diciembre de 2011, la Comisión presenta la propuesta de Reglamento por el que se establece un Instrumento de Asociación para la cooperación con terceros países, dado que “la UE no posee un auténtico instrumento que le permita cooperar con las nuevas economías emergentes en cuestiones orientadas a promover los intereses centrales de la UE ni en desafíos comunes de interés global (como el cambio climático o la necesidad de impulsar un desarrollo sostenible en todos los niveles)”. En el caso de América Latina se destaca que la UE ha venido reforzando sus relaciones bilaterales con países en desarrollo de renta media de la región, “ampliando la asociación de cooperación y los diálogos políticos a ámbitos y cuestiones que van más allá de la cooperación al desarrollo”. En el contexto de la propuesta se destaca “el despunte de economías como la de la India, China y Brasil, que desempeñan un papel cada vez más destacado en el comercio y le economía internacionales, en los foros multilaterales (Naciones Unidas y G-20), así como a la hora de afrontar desafíos de carácter global”.

Cómo gestionar la disminución de la ayuda con la mejora de la cooperación con los países de América Latina, con el fin de maximizar el impacto de la cooperación triangular en países con menor desarrollo, fomentando la capacidad de que el crecimiento redunde en el desarrollo. Y, como telón de fondo, cómo redefinir unas relaciones donde se percibe un mutuo desinterés, cuando hay un tejido social y unas bases para fortalecerlas en ámbitos como la cohesión social, el multilateralismo y la

gobernanza, el espacio eurolatinoamericano de conocimiento e investigación, o temas de interés común como las migraciones, el impacto del cambio climático o la lucha contra la delincuencia organizada.

4. BUENAS PRÁCTICAS EUROPEAS EN COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR

Debido a la transformación del contexto en el que la cooperación internacional para el desarrollo ha venido operando, los principales donantes han visto la necesidad de modificar su modalidad de ayuda y adaptarse a las exigencias del marco internacional. El creciente incremento de los países emergentes y su papel en el desarrollo internacional ha llevado a la aparición de nuevas prácticas de cooperación triangular cuyo objetivo principal es aunar las ventajas comparativas de los donantes y de los países emergentes para el beneficio de los países en vías de desarrollo.

En el plano de la Unión Europea es preciso destacar el Programa EUROsociAL⁶ mediante su relación estratégica con los países de América Latina, cuyo fin es la promoción de la cohesión social basada en el intercambio de experiencias entre los países de la región. Principios de horizontalidad y aportaciones mediante la cooperación triangular se convierten en esenciales en los distintos sectores del Programa: educación, empleo, fiscalidad, justicia y salud.

Este Programa, junto con la aprobación de las Asociaciones Estratégicas⁷ y la creciente importancia de los países emergentes en la configuración sociopolítica de la región, van definiendo el escenario en el que los Estados miembros de la Unión Europea se

⁶El Programa, que actualmente se encuentra en su segunda fase, propone, mediante la celebración de conferencias, intercambios de experiencias y puesta en marcha de proyectos piloto, dotar a los responsables políticos y funcionarios públicos de América Latina y Europa de la oportunidad de compartir, con sus pares, las buenas prácticas políticas con el fin de incrementar los niveles de cohesión social.

En: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/eurosoci/index_en.htm

⁷ Las asociaciones estratégicas serán abordadas en profundidad en el apartado 5 del presente documento.

comprometen a la promoción de acciones de cooperación Sur-Sur, y más concretamente de cooperación triangular.

4.1. PRINCIPALES ESTADOS MIEMBROS

En este contexto, destacar a los Estados miembros con un mayor índice de participación en la promoción de la cooperación Sur-Sur a través de la cooperación triangular, dentro de los cuales otorgar una mención especial a Alemania, Francia, Países Bajos, Suecia y Reino Unido.

Aunque este apartado se ciñe al conjunto de experiencias estatales promovidas por los principales Estados miembros, no se puede obviar, aunque sea en forma de enunciado, la experiencia belga en la triangulación de sus prácticas en el ámbito de lo educativo⁸.

Dicho esto, destacar en primer lugar, y por el número elevado de acciones de cooperación triangular, el caso alemán. **Alemania** comienza con esta modalidad de ayuda a partir de los años 90 con el objetivo de movilizar un mayor número de recursos y maximizar los resultados de sus acciones. Concebida como una herramienta por la que potenciar las capacidades de los países socios, pone de relieve el saber-hacer y las experiencias de los actores implicados mediante la práctica financiada por Alemania. Con ella se promueve el fortalecimiento de las capacidades técnicas e institucionales de aquellos países socios, cuyo objetivo es adoptar un rol más activo en el sistema de cooperación.

En 2009⁹, se podían contabilizar 14 proyectos llevados a cabo por Alemania en América Latina en sectores de desarrollo sostenible, políticas públicas de protección social, asentamientos urbanos y rurales, gestión de residuos, integración Escuela-Empresa y

⁸ Con el apoyo del gobierno belga, desde 1997 las universidades del Consejo Interuniversitario Flamenco de Cooperación para el Desarrollo, han impulsado proyectos de cooperación académica triangular en Sudáfrica y Zambia, y en Guatemala, Surinam y Ecuador.

⁹ SEGIB, 2010: 73.

sistemas de contratación pública. Más en concreto, destacar a Chile¹⁰, Costa Rica y México como aquellos países con los que más acciones de cooperación triangular ha llevado a cabo la cooperación alemana en la región latinoamericana. .

Francia ha unido recientemente la modalidad de cooperación triangular a su política exterior, principalmente bajo la forma de ayuda descentralizada. Su principio se basa en que una cooperación descentralizada Sur- Sur, en vez de copiar los modelos Norte-Sur, fomenta el potencial innovador de los socios locales del Sur incrementando su autonomía y capacidad de acción. En esta línea, destacar que la Región de Île-de France¹¹ ha puesto en marcha distintos proyectos en África y América Latina, siendo esta última experiencia la más relevante en materia de cooperación Sur-Sur. Muestra de ello es un proyecto llevado a cabo por Île-de France con Sao Paulo y la Región Metropolitana de Santiago, que siendo localidades que no mantienen una relación entre sí, han conseguido establecer intercambios en lo relativo a la lucha contra la fractura numérica, la prevención de VIH-SIDA y emprendimientos de micro-crédito.

Hablar de los **Países Bajos** supone encontrar a un actor con una amplia experiencia en el apoyo, principalmente en el presupuestario, a la cooperación Sur-Sur a través de su inclusión en fórmulas de cooperación triangular. Además de contar con experiencia en el Sudeste Asiático¹², es necesario señalar su experiencia en la promoción del desarrollo sostenible y la lucha contra la pobreza a través del Programa *Partners in*

¹⁰ En el año 2003, la Agencia Chilena de Cooperación Internacional (AGCI) acordó con la Agencia Alemana de Cooperación (GTZ) impulsar el Fondo de Cooperación Trilateral GTZ-AGCI, también conocido como “ChileCoopera”, cuyas actuaciones se basan en, por un lado, en la ejecución por parte chilena de proyectos de asistencia técnica en terceros países de la región basados en experiencias exitosas de la cooperación entre Alemania y Chile, y por el otro, en la asesoría alemana a la AGCI y a otros organismos públicos de Chile para que éstos sigan desarrollando nuevos métodos e instrumentos de Cooperación Trilateral.

¹¹ Más información sobre la actuación de la Región en: www.iledefrance.fr/missions-et-competences/europe-international/

¹² Se puede consultar el proyecto financiado por los Países Bajos en materia de educación en: http://www.iiz-dvv.de/index.php?article_id=1318&clang=1

*South-South Cooperation*¹³. Surgido en 2005, se trata de un programa que ha sido financiado por los Países Bajos pero que no ha contado con su intervención, donde Benín, Bután y Costa Rica establecen relaciones de partenariado para la transmisión de conocimiento y experiencias. Las áreas en las que se trabaja están relacionadas con la protección medioambiental, más en concreto con el agua, la agricultura y la biodiversidad. Aunque en un primer momento estos países contaban con barreras tales como la diversidad cultural, la diferencia de idiomas, y la existencia de distintos mecanismos nacionales para la organización de su participación en el programa, se identificaron oportunidades por las que los socios podían establecer relaciones de reciprocidad e intercambio de experiencias mediante estrictos criterios de evaluación. Así, principios como la igualdad y la reciprocidad entre los miembros, y la participación de la sociedad civil, los gobiernos, las autoridades locales, el tejido productivo y la población indígena, han ido guiando a los socios durante el proceso.

En cuanto a **Suecia**, destacar que reconoce la eficacia de la cooperación triangular y por ello fomenta las acciones de cooperación Sur-Sur, en donde es entendida como una herramienta de desarrollo de las capacidades de los países socios. Más en concreto, en su Plan de Acción para la Eficacia de la Ayuda (2009-2011)¹⁴ se encuentra como principio la necesidad de “proveer apoyo, impulsado por la demanda, para el desarrollo de capacidades, y crear oportunidades para el logro de la *expertise* local y regional, y la promoción de la cooperación Sur-Sur”. En concreto, y aunque en América Latina su experiencia en cooperación triangular es algo escasa, señalar dos proyectos con Chile como país socio, uno en Guatemala y otro en Bolivia. De la misma manera, la Agencia de Cooperación sueca para el Desarrollo Internacional (SIDA) apoya de forma activa *Capacity4Dev*¹⁵, plataforma para el intercambio de conocimiento y

¹³ En: <http://www.southsouthcooperation.net/partners.html>

¹⁴ En: http://www.sida.se/Global/About%20Sida/S%C3%A5%20arbetar%20vi/Action%20Plan%20on%20Aid%20Effectiveness%202009-2011_eng.pdf

¹⁵ En: <http://capacity4dev.ec.europa.eu/>

colaboración, a la vez que promoción de la cooperación Sur-Sur como medio para el aprovechamiento de los recursos locales y regionales, establecida en 2009 por la Dirección General de la Comisión Europea EuropeAid.

Reino Unido no sólo apoya la cooperación Sur-Sur a través de proyectos específicos, sino también mediante acciones de investigación para el desarrollo¹⁶ dentro del marco de la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI por sus siglas en inglés). Sobre el terreno, cabe destacar el apoyo británico a iniciativas como *Livelihood Empowerment against Poverty* (LEAP) que, nacida de un proyecto de cooperación bilateral entre Brasil y Ghana, se ha convertido en un medio por el que apoyar la acción de Brasil en África en cuanto a la lucha contra la pobreza y la exclusión social dentro de los Programas brasileños de Transferencias de Rentas condicionadas.

A modo de recapitulación, se ofrecen los componentes más significativos de las experiencias de los principales Estados miembros en la promoción de la cooperación Sur-Sur a través de la cooperación triangular.

PAÍS	EXPERIENCIAS EN COOPERACIÓN TRIANGULAR CSS
Alemania	Desde los años noventa se ha convertido en una herramienta para fortalecer las capacidades de los países socios y el intercambio de experiencias.
Francia	Reciente incorporación a la política exterior francesa en forma de cooperación descentralizada para fomentar el potencial de los socios locales del Sur e incrementar su autonomía.
Países Bajos	Existencia de experiencias destacables, principalmente a través del apoyo presupuestario. Sigue la lógica de "manos fuera" dejando a los socios la responsabilidad sobre la ejecución del proyecto.

¹⁶ Se puede consultar en: <http://www.dfid.gov.uk/r4d/Project/60811/Default.aspx>

Suecia	Incluye en su Plan de Acción para la Eficacia de la Ayuda alusiones directas a la promoción de la cooperación Sur-Sur a través de la triangular.
Reino Unido	Además de proyectos sobre la lucha contra la pobreza y la exclusión social, tiene una línea sobre investigación para el desarrollo en lo relativo a la cooperación Sur-Sur.

Fuente: Elaboración propia

La descripción que se acaba de ofrecer trata de reflejar lo que se viene haciendo desde los Estados miembros y de qué manera el interés por la cooperación Sur-Sur y la triangular viene ganando terreno en el conjunto de la Unión. De la misma manera, es preciso destacar como no se ha encontrado una visión compartida entre los distintos socios europeos sobre la forma de trabajo en materia de cooperación Sur-Sur y triangular, dependiendo ésta de criterios independientes y en donde hasta el momento, la línea de actuación se basa en el fomento de las acciones de triangulación.

4.2. ESPAÑA Y LA PROMOCIÓN DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR

Sin ser el objeto de este apartado el profundizar en el posicionamiento de la cooperación española en materia de cooperación Sur-Sur y triangular¹⁷, se ha considerado apropiado ofrecer una descripción general del panorama actual. España no es sólo importante en tanto que actor que ha promovido con sus actuaciones de cooperación triangular la Sur-Sur, sino que a lo largo de las décadas se ha posicionado

¹⁷ Diversos estudios han sido realizados en esta materia, entre los que cabe destacar el de reciente publicación: Freres, C. y Castillo, D. *La Cooperación Triangular en América Latina. Balance y perspectivas de la Cooperación Española*, en Ayllón, B. y Ojeda, T. (coords.) (2013): *La Cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras*. Los Libros de la Catarata, Madrid.

como un donante clave de los países de renta media (PRM), viéndose ante la necesidad de reenfocar sus donaciones hacia los países más pobres.

Es preciso señalar que España no tiene un documento rector sobre la forma que debería adquirir la cooperación triangular, pero que reconoce que ésta modalidad ha surgido como resultado de las demandas recibidas de sus socios latinoamericanos y no como una decisión propia de la acción exterior española.

Dicho esto, las menciones a la cooperación triangular y la cooperación Sur-Sur empiezan a aparecer en el II Plan Director (2005-2008) mediante concepciones como “cooperación paritaria o triangular”¹⁸. Más adelante, en el III Plan Director (2009-2012), se reconoce la cooperación Sur-Sur como prioridad y modalidad complementaria con los PRM capaces de ejercer el rol de país donante y se especifica que “se incrementará sustancialmente la cooperación triangular teniendo como socios *intermedios* a estos nuevos *donantes emergentes*”¹⁹. Además, el documento rector concibe que la cooperación triangular será uno de los instrumentos impulsados durante el mandato, puesto que algunos de los países socios tradicionales enmarcados dentro del grupo PRM poseen las capacidades para actuar como donantes clave dentro de las regiones en las que se encuentran. Más recientemente, el IV Plan Director (2013-2016) introduce un cambio de perspectiva en cuanto a que se incluye la cooperación triangular como un instrumento de apoyo a la cooperación Sur-Sur. Esta nueva acepción implica que la cooperación triangular pasa a ser entendida como sustento de la cooperación Sur-Sur y que además, es sólo uno de los posibles medios que existen para canalizar dicho apoyo.

“Ha sido en el marco de esta modalidad que han surgido las primeras operaciones de cooperación triangular (CTr) a través de la cual la Cooperación Española se ha asociado con un país del Sur –oferente de CSS- para contribuir a un objetivo de desarrollo en un

¹⁸ AECID, Plan Director II (2005-2008) página 77.

¹⁹ AECID, Plan Director III (2009-2012) página 204.

tercer país... Hoy por hoy, España esta considerado como uno de los “donantes tradicionales” líderes en la cooperación triangular en América Latina”. (AECID, 2012:68)

Adicionalmente a las menciones específicas en los Planes Directores de la cooperación española y como muestra del compromiso de España en la promoción de la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, tres eventos de la agenda de la eficacia de la ayuda serán mencionados por la participación que en ellos tuvo España.

1. Foro de Alto Nivel de Accra (2008): La cooperación española fue uno de los actores europeos que incentivó la inclusión de la cooperación triangular, además de consolidarse como uno de los primeros donantes que apoyó la creación del *Task Team on South-South Cooperation* en 2009.
2. Durante la presidencia española de la UE y con motivo del Evento de Alto Nivel sobre cooperación Sur-Sur y Desarrollo de Capacidades (Bogotá, 2010), se llevó a cabo el primer taller europeo para procesar las prácticas de triangulación de los Estados miembros. Las conclusiones alcanzadas giraban en torno a la necesidad de avanzar hacia un mejor entendimiento de la cooperación triangular y su vinculación con la agenda de la eficacia de la ayuda²⁰.
3. Foro de Alto Nivel de Busan (2011): En tanto que plataforma operativa, se creó, con la presencia de España, el *Building Block on South South and Triangular Cooperation* como mecanismo de concertación entre los distintos actores.

La cooperación española concibe tres principios básicos²¹ sobre los que basará las acciones de cooperación Sur-Sur: la horizontalidad, el consenso y la equidad; define la cooperación triangular como “la modalidad de cooperación internacional por el que dos o más países- generalmente un donante tradicional (CAD) y un país de renta media

²⁰ AECID (2010): “Informe del Taller y Nota Conceptual: Cooperación Triangular en el contexto de la eficacia de la ayuda- Experiencias y perspectivas de los donantes europeos”.

²¹ AECID, *Glosario. 99 Términos de Eficacia de la Ayuda en la Cooperación Española: Cooperación Sur-Sur*.

(aunque no sólo)- asocian sus recursos humanos, tecnológicos y financieros en beneficio de un país tercero, pudiendo este último además contribuir con sus propios recursos. Esta modalidad actúa como puente entre las tradicionales cooperaciones Norte-Sur y Sur-Sur, y tiene variantes generalmente asociadas con el papel que los organismos multilaterales pueden jugar en iniciativas triangulares”²².

Destacar que el apoyo de España a la cooperación Sur-Sur en América Latina viene motivado por la adaptación de sus herramientas al grado de desarrollo de cada uno de los socios con el fin de fortalecer las capacidades e incrementar los logros de sus acciones. En esta línea, se han firmado una variedad de convenios y memorandos de entendimiento (MdE) para poner en marcha acciones de cooperación triangular con aquellos países con una institucionalidad consolidada y experiencia como oferente de cooperación Sur-Sur: Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay. En los últimos años, se ha venido ampliando el espectro estableciendo colaboraciones con aquellos países que pueden adoptar un rol clave: Costa Rica, Uruguay o El Salvador. Aunque por la variedad de los socios no se pueden hablar de un conjunto de relaciones similares, los MdE pretenden actuar como una serie de procedimientos comunes y cuestiones administrativas mínimas entre los distintos socios involucrados.

Una lectura a los análisis de las iniciativas de cooperación triangular de la cooperación española permite afirmar que aunque existen variedad de proyectos, éstos no responden a una planificación estratégica, sino que por el contrario, han sido el resultado de demandas de financiación especificadas por los socios quedando fuera de las prioridades sectoriales y regionales de España.

A pesar de esta evidencia, no se puede obviar el largo recorrido que viene teniendo la AECID en la materia de cooperación triangular y el lugar que ocupa en América Latina, situando a España como un socio clave en las acciones de cooperación triangular como fomento de la cooperación Sur-Sur en la región latinoamericana.

²² AECID, *Glosario. 99 Términos de Eficacia de la Ayuda en la Cooperación Española: Cooperación Triangular*.

5. PARÁMETROS DE TRABAJO SEGÚN LAS ASOCIACIONES ESTRATÉGICAS AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

A continuación, se presentan las asociaciones estratégicas como la materialización de las relaciones que la Unión Europea mantiene con sus socios estratégicos, aterrizando la descripción hasta el caso de América Latina. El objetivo es ofrecer una panorámica del contexto europeo en materia de asociacionismo nacional y regional, destacando los elementos más relevantes en su puesta en práctica.

Las asociaciones estratégicas son aquellos documentos políticos de la UE en donde se establecen las disposiciones contractuales que la Unión puede mantener con sus socios. Debido a la variedad de los países con los que la Unión Europea ha establecido asociaciones estratégicas, éstas difieren en términos de alcance, profundidad y ambición. Esta razón hace que sea complicado identificar un criterio común de selección de los socios, más allá del nivel de poder, la afinidad normativa con la UE o los intereses que la Unión persigue en dicho partenariado. En otras palabras, dos son los fundamentos básicos que sustentan dichas asociaciones: la proximidad normativa y/o la influencia política y económica de los socios.

Las asociaciones estratégicas han de ser vistas como parte de la evolución de la política exterior de la Unión Europea desde las tradicionales alianzas de la Guerra Fría a las relaciones interregionales en la década de los noventa hasta los actuales vínculos con las potencias emergentes del contexto multipolar. Es importante tener en cuenta que las asociaciones estratégicas vienen definidas así por el Tratado de la UE, en su artículo 21: “La Unión procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones con los terceros países y con las organizaciones internacionales, regionales o mundiales que compartan los principios mencionados en el párrafo primero. Propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas”. En el artículo 22 del mismo Tratado se dice que “las decisiones del Consejo Europeo sobre los intereses y objetivos estratégicos de la Unión tratarán de la política exterior y de seguridad común y de otros ámbitos de la acción exterior de la Unión. Podrán referirse

a las relaciones de la Unión con un país o una región, o tener un planteamiento temático. Definirán su duración y los medios que deberán facilitar la Unión y los Estados miembros”.

Las asociaciones estratégicas son efectivas cuando facilitan el camino para reconciliar los compromisos bilaterales y la cooperación multilateral al mismo tiempo²³. Es necesario entender que dichas asociaciones se sitúan entre las relaciones bilaterales, mini-laterales y multilaterales, y por las cuales se trata de facilitar una transformación de las relaciones en función de los requisitos específicos. En un contexto de reconfiguración del sistema internacional, tratan de fortalecer la identidad de la UE y contribuir a la defensa de sus intereses tanto a nivel bilateral y multilateral. Además, son estratégicas cuando persiguen objetivos más allá de lo estrictamente bilateral y contribuyen a fomentar la cooperación internacional. Dichos documentos proveen un marco por el que evaluar el progreso en la implementación de dichos acuerdos que, concebidos con el fin de profundizar los vínculos económicos, tratan de articular un mayor conjunto de medidas por las que reflejar la extensión y ambición de las relaciones.

De manera más concreta, se pueden identificar una variedad de propósitos en dichas asociaciones si se tiene en cuenta que éstas han de operar en múltiples niveles, evitando así los enfoques de actuación simplificados.

En primer lugar, las asociaciones estratégicas se conciben como un medio por el que la Unión Europea lleva a cabo la autoafirmación de su figura en tanto que potencial mundial. Desde esta perspectiva, se sitúan a ambos actores como interlocutores dinámicos incrementando su mutuo estatus en las relaciones. Se trata de profundizar

²³ Renard, 2011: 23.

la cohesión política de la Unión a la vez que se intensifica la política exterior de cooperación²⁴.

A continuación, se supone que las asociaciones estratégicas han de servir para el manejo de las relaciones bilaterales en la consecución de los respectivos intereses de ambos actores. Las Conclusiones del Consejo Europeo de septiembre del 2010 reconocían en el punto 4 que “las asociaciones estratégicas de la Unión Europea con actores clave a escala mundial constituyen un instrumento de gran utilidad para alcanzar los objetivos e intereses europeos. Pero solo funcionarán si esas asociaciones se entienden como una vía de doble sentido, basada en intereses y beneficios mutuos y en el reconocimiento de que todos los actores tienen tanto derechos como deberes”²⁵. Más en concreto, los objetivos e intereses comunes se fundamentan especialmente en lo relativo al comercio y la inversión, viéndose marcadas por un alto componente economicista.

Finalmente, se entiende que las asociaciones estratégicas han de abogar por la gobernanza global al constituirse como medios bilaterales capaces de fomentar la cooperación internacional. A través de ellas, se debería redistribuir el poder mundial al aumentar la influencia de los socios europeos en formatos multilaterales, ya sean formales o informales. Las relaciones estructuradas suponen un medio por el que aumentar las acciones conjuntas, o al menos, acercar posturas en un estado de multilateralismo. Con el fin de alcanzar una gobernanza mundial, y en lo que a las asociaciones estratégicas se refiere, además es necesario un alto compromiso de cohesión interna y una formulación de políticas conjunta.

Entre el 2003 y el 2007 se pusieron en marcha asociaciones estratégicas por parte de la UE con las potencias emergentes del sistema mundial, como un medio por el que

²⁴ Tal y como menciona Giovanni Grevi (2012), no es una casualidad que las cuestiones relativas a las asociaciones estratégicas adquirieran un mayor protagonismo en la agenda de acción exterior europea al mismo tiempo que el Tratado de Lisboa alcanzaba cada vez más relevancia internacional.

²⁵ Disponible en: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/116569.pdf

avanzar en la consecución de alianzas no sólo bilaterales, sino también con cierto calado multilateral. Si bien es cierto que algunos de los países ya mantenían relaciones específicas con el conjunto de la Unión (tal es el caso, principalmente, de China, India o Brasil) en ese momento, se culminaron las diez²⁶ asociaciones estratégicas que actualmente mantiene la Unión Europea.

Siendo el caso de interés para este trabajo las latinoamericanas, a continuación se ofrece una descripción de las asociaciones UE-Brasil y UE-México.

La **asociación estratégica UE-Brasil**²⁷ se materializa con la Comunicación (COM(2007) 281 final) de mayo de 2007. Se trata de una propuesta de la Comisión al Consejo y Parlamento para que se establezcan las bases de dicha relación, y que ésta sea aprobada en la I Cumbre UE-Brasil celebrada en Lisboa en 2007²⁸.

"La asociación estratégica propuesta entre Brasil y la UE debería ayudar a Brasil en el ejercicio de un liderazgo positivo a nivel mundial y regional y a entablar diálogo con la UE, un diálogo global, estratégico sustancial y abierto, tanto bilateralmente como en foros multilaterales y regionales".

La UE y Brasil tienen intereses en desarrollar una agenda común que de forma a los principios de la Asociación Estratégica que se plantea. Los principios ejes rectores sobre los que se articula dicho proyecto, y que sirven de sustento para garantizar el reconocimiento de la posición mundial de Brasil, son los siguientes:

- Consolidación del multilateralismo. La idea es que ambos actores se puedan enfrentar a los desafíos actuales mediante una cooperación más estrecha y la

²⁶ Los diez países con los que la UE mantiene una asociación estratégica son: Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos de América, India, Japón, México, Rusia y Sudáfrica.

²⁷ Se puede consultar más sobre el proceso de asociación entre la Unión Europea y Brasil en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0281:FIN:ES:PDF>

²⁸ El documento surgido de la Cumbre UE-Brasil de julio de 2007 puede ser consultado en: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/95167.pdf

consulta a todos los niveles. Principalmente, se trata de potenciar su cooperación dentro del Sistema de las Naciones Unidas y en la Organización Mundial del Comercio.

- Promoción de los derechos humanos, fomento de la democracia y la gobernanza. El objetivo es alcanzar una mejora en la situación y los logros de dichos principios, ya que al ser valores compartidos por ambos socios, se puede aprovechar el potencial de la correlación entre ambos para su consecución no sólo a nivel nacional, sino también a nivel mundial.
- La realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el fomento del desarrollo regional y social. La UE podría compartir con Brasil la experiencia europea en lo relativo a la reducción de las disparidades regionales, el cual lo compartiría, junto con su trayectoria en materia de lucha contra la pobreza y las desigualdades sociales, con el resto de los actores regionales.
- Protección del medio ambiente. Ambos socios colaboran en la campaña internacional de lucha contra el cambio climático y la pérdida de la biodiversidad, ya sea en los distintos foros multilaterales como en estrategias bilaterales de diálogo político. En este aspecto, la propuesta debería centrarse en el reforzamiento de los vínculos UE-Brasil con el fin de estrechar la colaboración mutua en la materia.
- Consolidación de la cooperación energética. Debido al conocimiento y experiencia brasileña en la producción de combustibles biológicos y la utilización de energías renovables, a los dos socios les interesa trabajar de manera conjunta en la agenda de la eficiencia energética.
- Fomento de la estabilidad y de la prosperidad en América Latina. Tanto la UE como Brasil se beneficiarán de un trabajo conjunto, en donde el país latinoamericano se presenta como un actor clave dentro de la UNASUR y en lo que a las relaciones UE-ALC respecta, así como en las cuestiones de cohesión social, energía, telecomunicaciones, agua y transporte.

- Integración regional en el Mercosur. Debido a la importancia que ocupa Brasil dentro del Mercosur, una cercanía entre Brasil y la Unión Europea se percibe como un medio por el que estrechar las relaciones entre la UE y el Mercosur. Dicha cercanía no sólo será beneficiosa para el conjunto europeo, sino que además, el propio Brasil verá como su posición estratégica dentro del sistema comercial se consolida y solidifica, al establecerse como uno de los interlocutores principales con un gran liderazgo.
- Fomento de las relaciones comerciales y económicas. La asociación estratégica es percibida como un medio por el que intensificar las relaciones comerciales y económicas en el ámbito bilateral. Más en concreto, se permitiría una intensificación en aquellos ámbitos de interés común, tales como el comercio y la inversión, las cuestiones económicas y financieras, la sociedad de la información y las tecnologías de la información y la comunicación, el transporte aéreo y el marítimo, la ciencia, la tecnología y la innovación, y la navegación por satélite.
- Justicia, libertad y seguridad. Al tratarse de valores comunes, se pretende que la UE y Brasil trabajen de manera conjunta en dichas cuestiones, y que promuevan una cooperación regional para la aplicación efectiva de la ley.
- Potenciar el entendimiento mutuo. Se pretende que las relaciones entre Brasil y la UE no sean exclusivamente económicas, sino que también tengan un componente sociocultural. Por esa razón, no sólo se atienden a las cuestiones relacionadas con la enseñanza superior, sino también con la sociedad civil y el tejido empresarial.

Además de lo anteriormente expuesto, el documento señala una serie de perspectivas para el futuro que se resumen en:

"Una asociación estratégica con Brasil, antiguo amigo y aliado en una región de gran importancia para la UE, implicaría lograr consenso y acuerdos sobre una cooperación política más amplia para promover la paz y la estabilidad de nuestros respectivos continentes y más allá, y permitiría reunir nuestros esfuerzos para abordar los desafíos globales a los que nos enfrentamos. Significaría asumir un planteamiento cooperativo

de las relaciones económicas y comerciales y progresar en los sectores identificados para la cooperación. También implicaría un compromiso firme respecto a la integración regional, reforzando nuestra cooperación con el Mercosur y buscando la celebración acertada del Acuerdo de la asociación UE-Mercosur. En conclusión, una asociación estratégica UE-Brasil, representaría un paso adelante muy positivo para la UE, para Brasil y para la región en su conjunto"²⁹.

En el caso de México, la Comunicación (COM, 2008: 447 final) de junio de 2008, en la que la Comisión recomienda el establecimiento de la **asociación estratégica UE-México**³⁰ recoge las bases de la propuesta de dicha relación.

El antecedente de esta asociación estratégica se sitúa en 1997, año en el que la UE negoció un Acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación con México, viendo su aplicación efectiva en el año 2000. Se trata del "Acuerdo global" que, estando fundamentado en tres pilares básicos, el diálogo político, el comercio y la cooperación, establece un marco para profundizar y consolidar las relaciones políticas de la UE con México asentando la posición económica y comercial europea en el país.

A modo de recapitulación, el marco jurídico, institucional y operativo de las relaciones entre UE y México dentro del "Acuerdo global" se basa en:

- La existencia de dos instancias para la coordinación, supervisión e impulso de las relaciones: los *Consejos conjuntos* a nivel ministerial y los *Comités mixtos* a nivel viceministerial.
- La celebración, cada dos años, de *Cumbres Presidenciales* para elevar el perfil político de las relaciones a un alto nivel.

²⁹ COM(2007) 281 final: 17.

³⁰ Más información sobre la Asociación Estratégica UE-México en: http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/latin_america/rx0020_es.htm

- La instauración de un diálogo interparlamentario activo en el marco del Comité Mixto Interparlamentario UE-México.
- La creación de una zona de libre comercio global entre los dos actores en donde se abarca tanto el comercio de bienes como el de servicios.
- La puesta en marcha de una serie de cláusulas de revisión para la ampliación de la liberalización de las relaciones comerciales entre la UE y México en lo relativo a los servicios, la inversión y los productos agrícolas.
- El establecimiento de una activa cooperación al desarrollo, con una asignación de 55 millones de euros para el periodo 2007-2013 en el marco del ICD (Instrumento de Cooperación al Desarrollo) en tres áreas concretas: cohesión social, economía sostenible y competitividad, y educación y cultura, en las que se ha de contar con la transversalización de los derechos humanos, las cuestiones de género y los aspectos medioambientales. Además, esta cooperación deberá sustentarse en la funcionalidad de los diálogos estratégicos y tener como objetivo el apoyo al desarrollo de México a través del intercambio y la transferencia de experiencias y buenas prácticas.

En este contexto es de vital importancia destacar que el Acuerdo global se establece como un instrumento bilateral por el que la etiqueta de socio estratégico depende de la capacidad de influenciar en los asuntos globales, mientras que la Asociación estratégica implica un nivel más. En concreto, se trata de una Asociación Estratégica por la que se incrementaría la calidad y el nivel de las relaciones, así como la coordinación en los foros multilaterales entre México y la UE. Además, traerá consigo una intensificación del diálogo, consulta y coordinación entre ambos actores, propiciando un encuentro para los intereses y puntos de vista comunes. Los principales ámbitos de coordinación mencionados en el documento, son: aspectos políticos; aspectos relativos a la seguridad; aspectos medioambientales; y aspectos socioeconómicos.

Por último, señalar que la asociación estratégica UE-México, además de lo anteriormente expuesto, ha sido concebida como un medio por el que progresar en sectores de cooperación social y económica, cooperación en materia de derechos humanos, intercambios culturales y cooperación en materia de educación, comercio, competencia y aviación civil.

A modo de conclusión, y tras la descripción ofrecida del caso brasileño y mexicano, señalar que las asociaciones no son estratégicas tan sólo por aparecer mencionadas como tal; la práctica y atribución de dicha categoría a las relaciones bilaterales requiere de un trabajo más consistente. Según Giovanni Grevi, en el contexto global, las asociaciones son puramente estratégicas cuando acompañan una transformación de las relaciones de poder: de suma-cero a suma-positiva en las relaciones entre los principales actores³¹.

También señalar que existe cierto grado de controversia en torno a las asociaciones estratégicas, en función de si el énfasis está en “asociación” o en “estratégica”. Si el acento recae en la cuestión de asociación, ésta estará basada en la existencia de valores compartidos y experiencias, y en los hábitos profundamente arraigados de cooperación entre los actores. Por el contrario, la estrategia supone centrarse en la selección de las prioridades europeas y en la consideración de hasta qué punto las diferentes relaciones pueden ser instrumentales a la hora de alcanzar los logros propuestos.

Dicho esto, la consecución de las asociaciones estratégicas todavía no ha generado un grado adecuado de coordinación dentro del marco institucional europeo. Mientras que algunos progresos se han materializado en ciertas cuestiones políticas sustanciales³², la

³¹ Grevi, G., 2010.

³² La determinación de los logros varía en función de las distintas asociaciones estratégicas de ahí que precisen de un tratamiento diferenciado y específico. Para más información sobre el estado de la cuestión de dichos avances se recomienda a Giovanni Grevi (2012).

formulación de políticas intersectoriales bajo un enfoque integrado donde estén incluidos los Estados miembros, queda aún pendiente.

Por último, destacar que las asociaciones estratégicas pueden ser vistas como un reflejo de la intención existente de llevar a cabo asociaciones bilaterales para hacer frente a las cuestiones de incumbencia global y regional. Forman parte del enfoque por el que reducir las divisiones normativas y fomentar la cooperación internacional a través de los formatos bilaterales, mini-laterales y multilaterales.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La cooperación europea está sometida a un gran proceso de implementación y adaptación tanto a los cambios internos como a la nueva agenda de la cooperación internacional.

Tras su incorporación formal al Tratado de Maastricht (1992), el Consenso Europeo sobre Desarrollo (20 de diciembre de 2005) es el documento estratégico de referencia que impulsa tanto la política europea de cooperación –siempre complementaria a la de los Estados miembros- como la gestión de esa política, en manos básicamente de EuropeAid. La lucha contra la pobreza y el cumplimiento de los Objetivos del Milenio son los fines principales, siendo la herramienta aprovechar las ventajas comparativas que ofrecen las políticas europeas (comercio y ayuda, especialmente), para lograrlos.

Se destaca ya que la Unión, junto a los Estados miembros, se convierte en el primer donante mundial y que, en consonancia con su aspiración a ser actor global, la política de cooperación será uno de los principales activos para conseguirla. La Unión estará muy presente en los documentos que reflejan los intentos por adecuar la ayuda tradicional para transformarla en políticas de desarrollo (Declaración de París, Programa de Acción de Accra, Reunión de Alto Nivel de Busan).

El Tratado de Lisboa consolidará lo incluido en Maastricht, tratando a la política de cooperación en el marco del conjunto de la acción exterior de la Unión Europea.

Sometida tanto a los cambios y condicionantes internos como a los que vive el sistema internacional de cooperación, la política europea de cooperación se revisa con periodicidad. La Comisión presenta sus cartas con el documento “Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio”; bastante criticado por poner en activo un determinado tipo de crecimiento, poco acorde con el objetivo del desarrollo.

Otro tema central de la agenda son las relaciones con los países de África, Caribe y Pacífico (ACP), teniendo en cuenta que el Convenio de Cotonú finaliza en 2020.

En su Comunicación de 2013 “Una vida digna para todos: Acabar con la pobreza y dar al mundo un futuro sostenible”, la Comisión pone el acento en las tareas más importantes a las que se enfrenta la cooperación: “Dos de los desafíos más apremiantes a que se enfrenta el mundo son la erradicación de la pobreza y garantizar que la prosperidad y el bienestar sean sostenibles. Aún hay cerca de 1 300 millones de personas que continúan viviendo en condiciones extremas de pobreza y son muchas más las que no ven cubiertas sus necesidades de desarrollo humano. Dos tercios de los servicios que proporciona la naturaleza, como tierras fértiles o aire y agua puros, están en declive y el cambio climático y la pérdida de biodiversidad están cerca de los límites más allá de los cuales los efectos para la humanidad y el medio ambiente son irreversibles”.

La situación de crisis que atraviesa Europa desde 2007 ha minado su reconocimiento internacional, ya que se empieza a plantear la falta de capacidad de la Unión Europea para hacer frente a los retos actuales. Esta pérdida de credibilidad hace que la Unión deje de ser tan atractiva para el conjunto de sus socios, y que las acciones circundantes a las asociaciones estratégicas (Cumbres, Diálogos de Alto Nivel o declaraciones conjuntas) operen como un medio por el que reafirmar su perfil internacional. La Unión Europea deja de ser un suministrador de reconocimiento político para ser un demandante de él.

A pesar de seguir siendo el mayor donante mundial de Ayuda Oficial al Desarrollo, el impacto de la crisis, la austeridad, los ajustes y el recorte del gasto público, hacen mella en la ayuda europea, desatiende sus compromisos y pierde credibilidad. En el Informe anual 2012 al Consejo Europeo sobre los objetivos de la UE en materia de ayuda al desarrollo (Bruselas, 14 de mayo de 2012), se revela que “Para 2015, las estimaciones de la Comisión muestran que sin más esfuerzos considerables por parte de la mayoría de los Estados miembros para cumplir sus compromisos, la AOD de la UE solo aumentaría hasta el 0,45 % de la RNB. Para alcanzar el objetivo colectivo de la UE del 0,7 % de la RNB en 2015, la UE y los Estados miembros tendrán que movilizar una cantidad adicional de aproximadamente 46.000 millones de euros, lo que sería prácticamente el doble de la AOD de 2011”.

En lo relativo a la cooperación Sur-Sur y triangular, sería recomendable la existencia de un consenso europeo por el que aunar esfuerzos y convertirla en una línea prioritaria y formalmente establecida por parte de los Estados miembros con las instituciones europeas a la cabeza. Por consiguiente, no sólo se reforzaría las acciones que ya llevan a cabo los Estados miembros que han sido analizados en este documento (Alemania, España, Francia, Países Bajos, Suecia y Reino Unido), sino también el resto de posibles socios europeos dentro de la modalidad Sur-Sur y triangular.

Aterrizando la reflexión a un caso en concreto, se puede destacar de la experiencia neerlandesa, su capacidad de adaptación al medio mediante regulaciones internas y estrictos controles en la ejecución de los proyectos enmarcados en su propuesta con Benín, Bután y Costa Rica. Este enfoque de no intervención y “manos fuera” adoptado por los Países Bajos permite que los socios locales sean quienes seleccionan e implementan los proyectos, contando con el asesoramiento del financiador siempre que así lo quieran, e incrementando no sólo su capacidad de acción sino también de decisión. Además, señalar que la diferencia entre los actores se puede convertir en valor añadido en el intercambio de experiencias de países del Sur. De esta forma se apuesta, no sólo por la transmisión de conocimiento en contextos similares, sino por el fomento de una articulación entre actores cuyos entornos tengan un componente de

enriquecimiento para el conjunto de los socios incluidos en la red de intercambio. De la misma manera, y tomando el caso de Bélgica, sería aconsejable que la cooperación Sur-Sur y triangular no sólo se viese como una acción gubernamental, sino que contemplase el empoderamiento y capacitación de organizaciones públicas y privadas, de la sociedad civil como forma de fomentar la participación social³³.

Para finalizar, remarcar que en el replanteamiento de la relación UE-ALC se puede ver la cooperación triangular de la Unión Europea como un conjunto de medidas políticas para el apoyo de la cooperación Sur-Sur, y un medio por el que renovar la relación birregional. De esta manera, el desafío actual para la UE está basado en la recuperación de la atención de América Latina en tanto que potencia emergente, a través de aquellos elementos que tradicionalmente han situado a Europa como actor clave: la integración regional, la economía social de mercado y la resolución pacífica de los conflictos. Por último, es necesario que la Unión defina y adopte un enfoque más coherente en donde se incorporen las distintas modalidades de cooperación centrado en aquellas cuestiones en las que posee una ventaja comparativa y en donde se visione un mayor margen de maniobra con miras a la ejecución efectiva.

³³ Para más información sobre el empoderamiento de la base social se puede consultar: http://www.cideal.org/docs/COOP%20TRIANGULAR_OnLine.pdf (pág. 39 y ss.).

FUENTES

Textos y documentos:

- Comisión Europea (2008): *La asociación estratégica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe: un compromiso común*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Disponible en: http://eeas.europa.eu/la/docs/lima_es.pdf
- Comisión Europea (2011): Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social, y al Comité de las Regiones “Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio”, Bruselas, 13.10.2011, COM(2011), 637 final. Disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/documents/agenda_for_change_es.pdf
- Comisión Europea (2012): *Informe Anual de 2012 sobre las políticas de la Unión Europea en materia de desarrollo y ayuda exterior y su aplicación en 2011*, Bruselas, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/annual-reports/europeaid_annual_report_2012_highlights_es.pdf
- Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: “La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales”, Bruselas, 30.09.2009, COM(2009) 495/3
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Una vida digna para todos: Acabar con la pobreza y dar al mundo un futuro sostenible”. Bruselas, 27.2.2013 COM(2013) 92 final.
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: “Hacia una Asociación Estratégica UE-Brasil”, Bruselas, 30.5.2007 COM(2007) 281 final.

- Comunicación de la Comisión al Consejo y Parlamento Europeo: “Hacia una Asociación Estratégica UE-México”, Bruselas, 15.7.2008 COM(2008) 447 final.
- Conclusiones del Consejo sobre la contribución de la UE al evento de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur y Desarrollo de Capacidades (Bogotá, 23-25 de marzo de 2010). Bruselas, 22 de marzo de 2010. Disponible en: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/10/st07/st07801.es10.pdf>
- Conclusiones del Consejo Europeo, Bruselas 16 de septiembre de 2010. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/116569.pdf
- Consejo de la Unión Europea: Informe anual 2012 al Consejo Europeo sobre los objetivos de la UE en materia de ayuda al desarrollo. Bruselas, 14 de mayo de 2012, 9372/12. Disponible en: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/12/st09/st09372.es12.pdf>
- Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema “Instrumento de la Unión para la financiación de la cooperación al desarrollo: el papel de la sociedad civil organizada y de los interlocutores sociales. (2011/C 44/20). DOUE C44, 11.2.2011.
- European Parliament (2013): *Millenium Development Goals and Beyond 2015, a Strong EU Engagement*, Directorate-General for External Policies of the Union, EXPO/B/DVE/FWC/2009-01/Lot5/31, PE 433.807, abril. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/delegations/fr/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=92130>
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2004), Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008. Disponible en:

- http://www.aecid.es/galerias/publicaciones/descargas/Plan_Director0508_Esp.pdf
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2008), Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012. Disponible en: http://www.aecid.es/galerias/publicaciones/descargas/libro1_PlanDirector_LR.pdf
 - Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2012), Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016. Disponible en: http://www.aecid.es/galerias/descargas/publicaciones/IV_Plan_DirectorCE_2013-2016_Final2.pdf
 - Organising Inclusive Ownership: The EU's Structured Dialogue to strengthen cooperation with Southern non-state actors. Conference in the Parliament of the Netherlands (Julio 2011) Disponible en: http://www.southsouthcooperation.net/documents/110808_PSC_Events_2011_Report_DP.pdf
 - Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo. Bruselas, 7.12.2011 COM(2011) 840 final, 2011/0406 (COD), SEC(2011) 1469 final, SEC(2011) 1470 final.
 - Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un Instrumento de Asociación para la cooperación con terceros países. Bruselas, 7.12.2011 COM(2011) 843 final, 2011/0411 (COD), SEC(2011) 1475 final, SEC(2011) 1476 final.
 - Reglamento (CE) 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:378:0041:0071:ES:PDF>

- Resolución del Parlamento Europeo, de 2 de febrero de 2013, sobre la política exterior de la UE frente a los países BRICS y otras potencias emergentes: objetivos y estrategias (2011/2111(INI)) – P7_TA(2012)0017.
- The High Level Event on South-South Cooperation and Capacity Development: Bogota Statement Towards Effective and Inclusive Development Partnerships, 25 de marzo de 2010. Disponible en: <http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf/bogota-statement-final.pdf>

Bibliografía

- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), *Glosario. 99 Términos de Eficacia de la Ayuda en la Cooperación Española*. <http://www.aecid.es/es/servicios/publicaciones/Publicaciones2/Otros/Normativa/glosario99.html#>
- Aldecoa, Francisco (2006): “La nueva política exterior de responsabilidad y su dimensión ética”, *Eikasia* (Revista de Filosofía), septiembre. Disponible en: <http://www.revistadefilosofia.com/fal.pdf>
- Alisa Herrero Cangas y Niels Keijzer (2011): *EU support to governance at a critical juncture: Will the new EU external action architecture deliver smarter support to governance in partner countries?*, ECPDM, Briefing Note, no. 26, septiembre 2011
- Ayllón, Bruno (2011): “La promoción de la cooperación Sur-Sur”, en *Una nueva política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea con América Latina*, Estudio de la Dirección General de Políticas Exteriores del Parlamento Europeo. Autores: Pedro Morazán, José Antonio Sanahuja y Bruno Ayllón. EXPO/B/DEVE/FWC/2009-01/Lot5/18, diciembre 2011. Disponible en: http://www.cooperacionsursur.org/portal/images/descargas/ue_coop_al.pdf

- Ashton, Catherine: “Europe and the world”. Discurso pronunciado el 8 de Julio de 2010 en Atenas. Disponible en http://www.europa-eu-un.org/articles/es/article_9936_es.htm. Consultado el 2 de agosto de 2011.
- Barbé. Esther (2012): “La UE frente a la emergencia de un mundo posoccidental: en busca del prestigio perdido”, *Revista CIDOB d’Àfers Internacionals*, n. 100, p. 91-112. Disponible en:
http://www.cidob.org/es/publicaciones/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/100/la_ue_frente_a_la_emergencia_de_un_mundo_posoccidental_en_busca_del_prestigio_perdido
- Brazil, Federative Republic of (2008) *The Brazilian Experience*. High-level Symposium on Trends in development cooperation: South-South and triangular cooperation and aid effectiveness, Cairo, January 2008.
- CEPAL (2011): *En busca de una asociación renovada entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea*. Disponible en: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/43260/P43260.xml&xsl=/comercio/tpl/p9f.xsl&base=/comercio/tpl/top-bottom.xsl>
- Comisión Europea (2008): *La Asociación Estratégica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe: un compromiso común*, Bruselas, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea. Disponible en: http://eeas.europa.eu/la/docs/lima_es.pdf
- CONCORD (2012): *Aid We Can – Invest more in global development. Aid Watch 2012*, Informe ayuda europea CONCORD. Disponible en:
<http://aidwatch.concordeurope.org/static/files/assets/3f200cc4/report.pdf>
- Cuadernos Europeos de Deusto (2011): *La contribución de la Unión Europea a la gobernanza global*, número monográfico, núm. 45/2011.

- De Gucht, Karel (2013): “El estímulo más barato que usted pueda imaginar”, *Política exterior*, mayo-junio, pp. 50-57.
- *Development in a Changing World: Elements for a Post-2015 Global Agenda*. European Development Report, ERD 2012/2013 Outline, 8 de mayo de 2012. Disponible en:
http://www.erd-report.eu/erd/report_2012/documents/erd-2013-outline.pdf
- European Parliament (2011): *The EU Foreign Policy towards the BRICS and other emerging powers: objectives and strategies*. Directorate-General for External Policies, Policy Department, EXPO/B/AFET/FWC/2009-01/LOT2/09.
- European Report on Development (2012): *Development in a Changing World: Elements for a Post-2015 Global Agenda*, ERD 2102/2013 Outline, 8 de mayo. Disponible en:
http://www.erd-report.eu/erd/report_2012/documents/erd-2013-outline.pdf
- European Report on Development 2013: *Post-2015: Global Action for an Inclusive and Sustainable Future*, European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Overseas Development Institute (ODI), German Development Institute (DIE), Bruselas. Disponible en: http://www.erd-report.eu/erd/report_2012/documents/FullReportEN.pdf
- - Fordelone, Talita Tamashiro (2009) *Triangular Co-operation and Aid Effectiveness*, OECD. <http://www.oecd.org/dataoecd/63/37/43704891.pdf>
- García Toni, Javier (2012): *El planteamiento de las asociaciones estratégicas: la respuesta europea ante los desafíos que presenta el nuevo orden mundial*. Madrid, CEU Ediciones, Documento de Trabajo, Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales, número 60.

- Gil, Olga (2013): “Estrategia global Europa, Estados Unidos y países emergentes”, *Economía Exterior* (Sociedad de la información, novedades), núm. 64, pp. 113-120, primavera.
- Gratius, E. S. (2011): ‘The EU and the ‘special ten’: deepening or widening strategic partnerships?’, Policy Brief 76, FRIDE.
- Gratius, E. S. (2013), “Cómo renovar la “marca Europa” en América Latina” en *Desafío para la política exterior europea en 2013. Renovar el papel de la UE en el mundo*, FRIDE. Disponible en: <http://fride.org/publicacion/1090/desafios-para-la-politica-exterior-europea-en-2013>
- Grevi, G., (2012): “Why EU strategic partnership matter”, ESPO Working Paper 1, FRIDE. Disponible en: <http://www.fride.org/publication/1031/why-eu-strategic-partnerships-matter>
- Grevi, G., (2010) ‘Making EU strategic partnerships effective’, Working Paper 105, FRIDE. Disponible en: <http://www.fride.org/publication/875/making-eu-strategic-partnerships-effective>
- Grimm, Sven; John Humphrey, Erik Lundsgaarde, Sarah-Lea John de Sousa (2009): *European Development Cooperation to 2020: Challenges by New Actors in International Development*, EDC 2020, Working Paper, 4 mayo 2009. Disponible en:
http://www.edc2020.eu/fileadmin/Textdateien/EDC2020_WP4_Webversion.pdf
- Havlik, Peter y otros (): *EU and BRICs: Challenges and opportunities for European competitiveness and cooperation*, Enterprise and Industry Directorate-General, European Commission. Disponible en:
http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf_getdocument.cfm?doc_id=5586

- Hess, Natalie M. (2012): *EU Relations with “Emerging” strategic Partners: Brazil, India and South Africa*, GIGA (German Institute and Global and Area Studies) Focus, no. 4.
- Lätt, Jeanne (2011): “Mexico as an “emerging donor””, EDC2020 Policy Brief No 18.
<http://ebookbrowse.com/edc2020-policy-brief-no-18-mexico-as-an-emerging-donor-pdf-d106370702>
- Olivier, G y Fioramonti, L. (2010): ‘The emerging ‘global south’: The EU in the eyes of India, Brazil and South Africa’, en *External Perceptions of the European Union as a Global Actor*, Lucarelli, S. and Fioramonti, L. (eds.), Londres, Routledge Taylor and Francis Group.
- Parlamento Europeo (2011): *Una nueva política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea con América Latina*. Autores: Pedro Morazán, José Antonio Sanahuja y Bruno Ayllón. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN>
- Renard, Thomas (2011) ‘The Treachery of Strategies: A Call for True EU Strategic Partnerships’, Egmont Paper 45, Egmont Institute.
- Renard, Thomas y Biscop, Sven (2012): *The European and Emerging Powers in the 21st Century how Can Shape a New Global Order*. Londres, Ashgate
- Rosseel, Peter, Erik De Corte, Jan Blommaert and Elke Verniers (2009) *Approaches to North-South, South-South and North-South-South Collaboration: a policy document*. Catholic University of Leuven.
https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/229636/1/POLICY_PAPER_VLIR_UWC_NSS.pdf

- Santander, Sebastien, dir. (2012): *Puissances émergentes: un défi pour l'Europe?*, Paris, Ellipses Marketing.
- Secretaría General Iberoamericana (SEGIB):
 - (2007) Informe de la Cooperación en Iberoamérica, Estudios SEGIB nº2.
Disponible en: <http://segib.org/upload/File/librocastellanoCompleto.pdf>
 - (2010) Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010
Disponible en: <http://segib.org/actividades/files/2010/12/inf-coop-sur-sur-2010.pdf>
- Steinberg, Federico (2013): *Europa y la globalización: de amenaza a oportunidad*, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 6/2013. Disponible en:
<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/990885804f9e0505b94abb206af13b0c/DT6-2013-Steinberg-Europa-globalizacion-amenaza-oportunidad.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=990885804f9e0505b94abb206af13b0c>
- Sumner, Andy y Lawo, Thomas (2013): *The Post-2015 Development Agenda. A review of the Debate and Potential Elements of a Joint EU Strategy*, EADI Policy Papers Series, febrero. Disponible en:
http://www.eadi.org/fileadmin/Documents/Publications/EADI_Policy_Paper/Sumner-Lawo_EADI_Policy_Paper_-_The_Post-2015_Development_Agenda_February_2013_small.pdf
- van Reisen, Mirjam (2011): *EU Policy on South-South Cooperation*. Europe External Policy Advisors (EEPA), Briefing Paper, 18 febrero 2011. Disponible en:
http://www.southsouthcooperation.net/documents/EU_policy_on_South-South_cooperation.pdf

- van Rompuy, Herman: “The challenges for Europe in a changing world”. Discurso pronunciado en el Collège d’Europe, Brujas, el 25 de febrero de 2010. Disponible en:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/113067.pdf. Consultado el 2 de agosto de 2011
- Vike-Freiburga, Vaira (2012): “The Economic Crisis and the Emerging Powers: The EU’s Place Within a New International Order”, ARI Real Instituto Elcano.
- Vom Hau, Matthias, James Scott y David Hulme (2012): “Beyond the BRICs: Alternative Strategies of Influence in the Global Politics”, *European Journal of Development Research*, Vol. 24, 2, 187-204.

Sitios web:

- Observatorio de las Asociaciones Estratégicas de la UE (ESPO), FRIDE. <http://www.fride.org/proyecto/28/observatorio-de-las-asociaciones-estrategicas-de-la-ue>
- Fundecooperación para el Desarrollo Sostenible - Programme for South-South Cooperation: Benin, Bhutan, Costa Rica. <http://www.south-southcooperation.org/eng/index.php>