


Directrices Generales para la Concepción, Coordinación y Supervisión de Iniciativas de Cooperación Técnica Trilateral

1ª Edición
2019

AGENCIA BRASILEÑA DE COOPERACIÓN



**DIRECTRICES GENERALES PARA LA
CONCEPCIÓN, COORDINACIÓN Y
SUPERVISIÓN DE INICIATIVAS DE
COOPERACIÓN TÉCNICA TRILATERAL**

I^a EDICIÓN

BRASILIA
2019

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

MINISTRO DE ESTADO

Aloysio Nunes Ferreira Filho

SECRETARIO-GENERAL DE RELACIONES EXTERIORES

Embajador Marcos Bezerra Abbot Galvão

**SECRETARIO-GENERAL DE COOPERACIÓN Y DE
PROMOCIÓN COMERCIAL**

Embajador Santiago Irazabal Mourão

DIRECTOR DE LA AGENCIA BRASILEÑA DE COOPERACIÓN


Embajador João Almino

DIRECTORA ADJUNTA DE LA AGENCIA BRASILEÑA DE COOPERACIÓN

Ministra Andrea Saldanha da Gama Watson



AGENCIA BRASILEÑA DE COOPERACIÓN

A faint, light gray world map is visible in the background of the page, centered behind the main title.

**DIRECTRICES GENERALES PARA LA
CONCEPCIÓN, COORDINACIÓN Y
SUPERVISIÓN DE INICIATIVAS DE
COOPERACIÓN TÉCNICA TRILATERAL**

I^a EDICIÓN

© Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019

La reproducción del contenido de esta publicación está prohibida para fines comerciales

<http://www.abc.gov.br>

Brasil. Ministerio de Relaciones Exteriores. Agencia Brasileña de Cooperación. Directrices Generales para la Concepción, Coordinación y Supervisión de Iniciativas de Cooperación Técnica Trilateral. Ministerio de Relaciones Exteriores, 1ª ed., Brasilia, Agencia Brasileña de Cooperación, 2017.

72 p.

ISBN: 978-85-60123-10-0

I. Cooperación Técnica Internacional - Manuales.
II. Agencia Brasileña de Cooperación. III. Título.

CDD: 327.81

ÍNDICE

PREFACIO	9
1. INTRODUCCIÓN	11
2. CONTEXTUALIZACIÓN	14
2.1 LA ATUACIÓN BRASILEÑA EN LA COOPERACIÓN TÉCNICA SUR-SUR.....	15
2.2 PRINCIPIOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA SUR-SUR.....	17
2.3 MOTIVACIÓN PARA LA COOPERACIÓN TÉCNICA TRILATERAL.....	17
2.4 INSTITUCIONALIDAD DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA BRASILEÑA.....	18
2.5 MARCOS JURÍDICO, PROGRAMÁTICO Y OPERATIVO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS ALIANZAS TRILATERALES.....	18
2.6 TIPOLOGÍA OPERACIONAL.....	20
3. INSTANCIAS DE GOBERNANZA E INSTRUMENTOS DE GESTIÓN	22
3.1 INSTANCIAS DE GOBERNANZA.....	22
3.2 INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN COMPARTIDA.....	25
4. TIPOLOGÍA FINANCEIRA	28
5. CICLO DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA TRILATERAL	30
5.1 IDENTIFICACIÓN DE DEMANDA.....	30
5.2 ANÁLISIS Y APROBACIÓN DE LAS DEMANDAS.....	32
5.3 FORMULACIÓN Y NEGOCIACIÓN DE LA ACCIÓN DE COOPERACIÓN TÉCNICA TRILATERAL.....	32
5.4 FORMALIZACIÓN.....	34
5.5 EJECUCIÓN.....	34
5.6 MONITOREO, EVALUACIÓN Y FINALIZACIÓN.....	35

LISTADO DE CUADROS

Cuadro 1 - Síntesis de las características de la cooperación técnica trilateral.....	12
Cuadro 2 - Objetivos del documento de directrices para la cooperación técnica trilateral.....	16
Cuadro 3 - Armonización de instrumentos operativos para la cooperación técnica trilateral.....	27
Cuadro 4 - Síntesis de la tipología financiera para la cooperación técnica trilateral.....	29

LISTADO DE FIGURAS

Figura 1 - Modalidades de la cooperación técnica Sur-Sur de Brasil.....	15
Figura 2 - Principios y características de la actuación brasileña en la cooperación técnica trilateral.....	16
Figura 3 - Instrumentos operativos para implementar alianzas trilaterales.....	20
Figura 4 - Tipología operativa de la cooperación técnica trilateral.....	20
Figura 5 - Participantes y Atribuciones de las instancias de gobernanza.....	24
Figura 6 - Ciclo de los proyectos de cooperación técnica trilateral.....	30
Figura 7 - Flujos de identificación de las demandas de cooperación técnica trilateral.....	30
Figura 8 - Actividades de la etapa de formulación y negociación de proyectos.....	33
Figura 9 - Forma incorrecta de lectura de un proyecto.....	36
Figura 10 - Actores y papeles en el ciclo de la cooperación técnica trilateral con organismos internacionales.....	37



P

REFACIO

En este momento de especial importancia para la cooperación técnica internacional de Brasil, en el contexto de la celebración de los 30 años de la Agencia Brasileña de Cooperación - ABC, tengo la satisfacción de presentar un nuevo trabajo de carácter institucional producido con el propósito de transmitir la visión del gobierno brasileño sobre la cooperación técnica trilateral.

El documento “Directrices Generales para la Concepción, Coordinación y Supervisión de Iniciativas de Cooperación Técnica Trilateral” refleja la madurez de la actuación internacional de Brasil, resultante de la diversificación de alianzas que buscan viabilizar y promover conjuntamente la cooperación técnica en favor de los países en desarrollo.

Este documento pretende proporcionar orientaciones prácticas a las instituciones interesadas en participar en acciones trilaterales con Brasil, facilitar la implementación de alianzas en esa modalidad y promover transparencia sobre la operacionalización de la cooperación técnica trilateral. También, podrá servir de referencia para el perfeccionamiento de las prácticas utilizadas, por registrar aprendizajes acumulados por la cooperación brasileña en los años recientes.

Es oportuno aclarar un aspecto conceptual que orienta la formulación de las directrices y su aplicación en el campo práctico. Mientras que se utiliza ampliamente el término “cooperación triangular”, la cooperación brasileña adopta la denominación “trilateral” como definitoria del concepto de alianza horizontal, en la cual las partes pueden ejecutar diferentes papeles. En esta modalidad, los socios actúan de forma consensuada en todas las etapas del ciclo de negociación y de implementación de proyectos, así como comparten responsabilidades en la gobernanza y en la composición de recursos técnicos, humanos y financieros.

A lo largo de los últimos años, la cooperación técnica trilateral sigue siendo ampliamente discutida y promovida, como parte integrante de arreglos orientados hacia el desarrollo internacional. En ese escenario, Brasil se considera como un país cooperante, abierto al diálogo y que busca promover los principios de la cooperación Sur-Sur. La práctica de acciones conjuntas de cooperación con países tradicionales donantes, organismos internacionales y nuevos socios de cooperación del Norte y del Sur permitió confirmar el potencial de complementariedad de la cooperación técnica brasileña. Además, se puede notar, la capacidad de movilización y flexibilidad de los arreglos de alianzas trilaterales orientadas hacia el desarrollo internacional, sin que Brasil renuncie a los valores que fundamentan su política exterior y a los principios que rigen su cooperación técnica internacional.

La ABC reafirma su interés en actuar de forma propositiva y colaborativa en el debate internacional sobre cooperación y sobre todo en favor del desarrollo de países socios.

La participación creciente de diferentes instituciones brasileñas-del sector público, de la sociedad civil, del sector privado- en iniciativas de cooperación internacional debe sumarse a los esfuerzos de la ABC para ampliar los mecanismos de coordinación necesarios entre Brasil y sus socios externos, a fin de consolidar el posicionamiento estratégico de la cooperación brasileña. Además, resultó obvio el valor de la cooperación internacional como fuente de experiencias, conocimientos y buenas prácticas reconocidas en el marco de políticas públicas sectoriales o identificadas como exitosas a nivel local. Enfrente de los retos comunes preconizados en la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, se ofrece este documento tal como un instrumento adicional de contribución a una caminata fructífera y duradera de todos los socios de la cooperación técnica internacional.

Embajador João Almino,
Director de la Agencia Brasileña de Cooperación
Ministerio de Relaciones Exteriores





INTRODUCCIÓN

El campo de la cooperación internacional para el desarrollo está en constante transformación. El fortalecimiento de las relaciones entre países en desarrollo ha promovido el crecimiento de los flujos de cooperación Sur-Sur y, junto con el debate sobre la efectividad de la “Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)”, ha contribuido al reconocimiento de la necesidad de buscar nuevas respuestas a los retos del desarrollo. En este escenario, la cooperación técnica trilateral emerge como un mecanismo de gran potencial, pues permite ampliar las oportunidades de alianzas e innovación de arreglos orientados hacia el desarrollo internacional.

Para el gobierno brasileño, la cooperación técnica trilateral es una modalidad de cooperación internacional para el desarrollo, de naturaleza complementaria a la cooperación Sur-Sur, que puede asumir diferentes composiciones y arreglos de implementación involucrando actores públicos, privados y de la sociedad civil- de países en desarrollo, países desarrollados y/u organismos internacionales

La cooperación técnica trilateral adoptada por Brasil se caracteriza por alianzas que, orientadas por los principios de la cooperación Sur-Sur, buscan sumar esfuerzos para facilitar el intercambio de conocimiento y experiencias en favor de los países en desarrollo. Para alcanzar este objetivo, las iniciativas de cooperación técnica trilateral se basan en el valor agregado y en las ventajas comparativas identificables de cada parte. Asimismo, se basan en la efectiva participación de los socios, no sólo en su dimensión política y estratégica, sino también en la composición técnica y operativa. Esta participación de todos los actores está garantizada por la existencia de espacios de gobernanza y gestión compartidos, que permiten una aproximación política adecuada y una reflexión conjunta sobre la alianza.

La cooperación técnica trilateral se justifica cuando permite mayor escala y movilización de recursos para los intercambios técnicos entre países del Sur; cuando se configura como una extensión natural de la cooperación tradicional recibida por Brasil de países desarrollados y cuando se asocia a las temáticas regionales o globales de interés colectivo, como en el caso de la lucha contra el hambre. Así, la cooperación técnica trilateral no es concebida como una variación de la cooperación Norte-Sur, sino como un instrumento de cooperación horizontal que proporciona complementariedad entre los aportes técnicos, humanos y financieros de los actores cooperantes involucrados.



Cuadro I - Síntesis de las características de la cooperación técnica trilateral

- Se basa en los principios de la cooperación Sur-Sur;
- La cooperación técnica trilateral es complementaria a los esfuerzos de la cooperación bilateral Sur-Sur;
- Se basa en el valor agregado y ventajas comparativas identificables de cada socio y proporciona complementariedad entre los aportes técnicos, humanos y financieros de los distintos cooperantes involucrados;
- Permite aprovechar sinergias entre las partes para aumentar la escala de las iniciativas de cooperación técnica Sur-Sur y favorecer acciones de mayor impacto en favor de los países en desarrollo;
- Se efectúa mediante la participación técnica y política de todos los socios;
- Valorar los espacios de gobernanza y gestión compartidos;
- Permite una aproximación política armonizada y una reflexión conjunta sobre la alianza.

Los objetivos centrales que orientan la elaboración de las presentes directrices generales son: i) registrar la visión y los aprendizajes del gobierno brasileño sobre la cooperación técnica trilateral y ii) proporcionar orientaciones a los diferentes públicos involucrados en iniciativas de cooperación técnica trilateral con Brasil.

La publicación del documento de directrices se configura como una relevante etapa de consolidación del trabajo de coordinación de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) y una oportunidad de compartir la experiencia acumulada por el gobierno brasileño en alianzas trilaterales en el ámbito de la cooperación técnica. La visión sobre cooperación técnica trilateral se apoya en los principios de la cooperación Sur-Sur y en el desarrollo práctico de esa modalidad por el gobierno brasileño, que genera reflexiones sustantivas sobre ventajas, desafíos y aprendizajes de su operacionalización. Se espera así contribuir a la diversidad del debate sobre la cooperación internacional y proporcionar elementos que puedan apoyar a otros países del Sur en su compromiso con la cooperación técnica trilateral.

En cuanto al segundo objetivo, el documento pretende ser referencia, en el ámbito doméstico, para agencias y ministerios sectoriales, embajadas, cuerpo diplomático y sociedad civil; y en el ámbito internacional, para gobiernos de países desarrollados y en desarrollo, sus agencias de cooperación internacional y para organismos internacionales.

La iniciativa de elaborar el documento de directrices sobre la cooperación técnica trilateral permite reforzar la aplicación de los principios de la cooperación Sur-Sur y alinear el conocimiento sobre la cooperación técnica brasileña entre los diferentes socios de la cooperación técnica trilateral. En este sentido, las directrices aquí registradas pretenden informar los papeles de las instituciones nacionales participantes en ese tipo de alianza, ofreciendo orientaciones que posibiliten fortalecer la coordinación de la actuación brasileña junto a otros países del Sur. Del mismo modo, pondrá a disposición de antemano el mensaje sobre los caminos y procedimientos institucionales de la cooperación brasileña, para mejor encaminamiento conjunto de los organismos internacionales y países asociados, en general.





Cuadro 2 - Objetivos del documento de directrices para la cooperación técnica trilateral

En resumen, los objetivos de este documento son:

- Registrar la visión del gobierno brasileño sobre cooperación técnica trilateral;
- Facilitar la implementación de alianzas trilaterales;
- Proporcionar orientaciones prácticas a las instituciones interesadas en participar en asociaciones trilaterales;
- Promover transparencia sobre la operacionalización de la cooperación técnica trilateral;
- Compartir la experiencia y los aprendizajes brasileños y contribuir al perfeccionamiento de las prácticas de cooperación técnica trilateral.

La siguiente sección, de contextualización, presenta las principales características de la actuación brasileña en la cooperación técnica trilateral: sus principios, modalidades, motivaciones, institucionalidad y diferentes arreglos para su operacionalización. Ya la sección 2 aborda aspectos fundamentales para garantizar la horizontalidad de las iniciativas, considerando las instancias de gobernanza y los instrumentos de gestión compartida. Enseguida, la 3ª sección trae informaciones acerca de la tipología financiera de la cooperación técnica trilateral con participación brasileña. Finalmente, la última sección detalla las diferentes etapas del ciclo de proyectos.



2

CONTEXTUALIZACIÓN

2.1 La actuación brasileña en la cooperación técnica Sur-Sur

La promoción de valores como la independencia nacional, la defensa de la paz y la solución pacífica de conflictos, el respeto a la autodeterminación de los pueblos, la igualdad entre los Estados, la no intervención y la centralidad de los derechos humanos orientan la política exterior brasileña. La actuación orientada hacia el Sur constituye el eje tradicional de esa actuación política, que prioriza la cooperación Sur-Sur, teniendo en cuenta su capacidad de estrechar lazos y contribuir al progreso social y económico de otros pueblos.

Brasil actúa en la cooperación internacional para el desarrollo por medio de diversas vertientes: cooperación técnica, educativa, científica y tecnológica y humanitaria, así como a través de contribuciones a organismos internacionales, operaciones de mantenimiento de la paz y apoyo a los refugiados en Brasil.

El compromiso brasileño en la cooperación técnica Sur-Sur se configura como una opción estratégica de alianza, en consonancia con las prioridades de la política exterior brasileña, orientada por la integración regional, fortalecimiento de las relaciones entre países del Sur, diplomacia solidaria y contribución a las metas de desarrollo sostenible. Así, Brasil ha garantizado una presencia positiva y creciente en países y regiones de interés primordial para la política exterior brasileña.

Así, la formulación de la cooperación técnica Sur-Sur de Brasil se concreta totalmente desvinculada de intereses económicos y en coherencia con la posición brasileña expresada en otras esferas de su actuación internacional, incluyendo la implementación de los conceptos consolidados en los foros Sur-Sur como, por ejemplo, la diplomacia pautada por la solidaridad.

El papel de Brasil en la cooperación internacional para el desarrollo está marcado por el amplio reconocimiento de su experiencia de desarrollo, potencialmente útil para otros países en desarrollo, así como para organismos internacionales y otros actores comprometidos en alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

El compromiso brasileño en la cooperación técnica Sur-Sur puede ser realizado por medio de diferentes arreglos, tal como se registra en la figura 1. En el caso de la cooperación trilateral, es importante destacar su flexibilidad con respecto al número de socios y posibilidades de composición.





Figura I - Arreglo de la cooperación técnica Sur-Sur de Brasil

Bilateral	En Bloque	Trilateral	Descentralizada
Ambos socios son países en desarrollo	En el marco de organizaciones y/o mecanismos subregionales, regionales o interregionales de los cuales Brasil forma parte, concebidos o integrados por países en desarrollo	Entre países: Al menos uno de los socios es un país en desarrollo	Entre dos o tres instituciones subnacionales, en que al menos uno de los países es un país en desarrollo
		Con organismos internacionales: Los países en desarrollo cooperan entre sí, con participación de organismos internacionales (s)	
		Trilateral + I: Países en desarrollo y organismos internacionales cooperan entre sí con financiación de una cuarta parte	

2.2 Principios y características de la cooperación técnica Sur-Sur

El compromiso brasileño en iniciativas de cooperación técnica trilateral se basa en los principios de la cooperación Sur-Sur: actuar a partir de demandas de los países en desarrollo, no interferir en asuntos internos de los países beneficiarios de la cooperación técnica trilateral y no imponer condicionalidades o vincular la cooperación técnica con operaciones de carácter comercial. La experiencia de la cooperación técnica brasileña hace hincapié en la importancia de invertir en la horizontalidad de las relaciones y en la participación de los socios como estrategias que fortalecen la autonomía y promueven una mayor apropiación y, consecuentemente, contribuyen a la sostenibilidad de las iniciativas.

Con base en estos principios y en consonancia con las conclusiones de diversos foros que trataron de la cooperación internacional para el desarrollo, el gobierno brasileño cree que los diversos socios de las iniciativas de cooperación técnica trilateral deben asegurar la alineación entre las prioridades nacionales de desarrollo del país socio y los aportes técnicos brasileños y del país desarrollado o del organismo internacional. Se observa, por lo tanto, la importancia de partir del reconocimiento de las experiencias y condiciones locales, buscando identificar las necesidades y especificidades del contexto del país proponente a las cuales la iniciativa de cooperación deberá responder.

Para tal fin, es fundamental garantizar la gestión compartida y la participación efectiva de todos los socios en todas las etapas. Tal arreglo debe basarse en relaciones horizontales, promoviendo la alineación de los objetivos y las posibles contribuciones de cada socio, promover la apropiación y el liderazgo local, así como estimular los aprendizajes mutuos a nivel técnico y político.

Para lograr el potencial de alianzas trilaterales, en las que el producto del esfuerzo conjunto puede ser mayor que la simple suma de las contribuciones individuales, es importante evitar relaciones asimétricas y asegurar condiciones para la implementación de relaciones horizontales. La horizontalidad está relacionada a la presentación autónoma de las demandas, a la gestión compartida de proyectos y acciones, y al modelo de representación que contempla la implicación directa y activa de las instituciones cooperantes desde la fase de negociaciones y planificación hasta el seguimiento y evaluación de resultados. Por esa razón, el compromiso brasileño en iniciativas trilaterales lucha por la construcción de espacios de diálogo, y por la garantía de la participación y actuación conjunta durante todas las etapas.

La experiencia brasileña en cooperación técnica Sur-Sur se basa en el intercambio horizontal



de conocimientos con foco en el desarrollo de capacidades, entendido como expansión de conocimientos y competencias disponibles en el país proponente, con el objetivo de promover la autonomía de las instituciones locales asociadas en la formulación e implementación de estrategias y políticas endógenas de desarrollo de mediano y largo plazo.

La experiencia brasileña se centra en el compromiso e implicación directa, efectiva y sustantiva de los actores implementadores nacionales (ministerios sectoriales, organismos públicos especializados, empresas públicas, estados, municipios, entidades representativas del sector privado y de la sociedad civil) para compartir sus experiencias de desarrollo y lecciones aprendidas internamente y con sus homólogos de países socios.

Se reconoce la disponibilidad de técnicos y especialistas brasileños durante todas las etapas de una iniciativa de cooperación, desde la identificación de las oportunidades de intercambio hasta la evaluación de resultados.

Las instituciones públicas brasileñas constituyen, así, la principal fuente de la cooperación técnica de Brasil. Los cuadros técnicos y especialistas vinculados a esas instituciones poseen conocimientos exclusivos sobre las políticas públicas compartidas. Esta experiencia, que incluye también el aprendizaje sobre los retos enfrentados y soluciones encontradas, asegura que los intercambios promovidos en el marco de las iniciativas ocurran entre pares, con potencial de aprendizaje mutuo. Ocasionalmente, para complementar la actuación de técnicos de las instituciones cooperantes de Brasil y de los países asociados, se contratan consultores locales o internacionales independientes, para apoyar en la implementación de las acciones de cooperación técnica.

La cooperación técnica Sur-Sur promovida por el gobierno brasileño proporciona principalmente apoyo técnico y capacitaciones, con miras a desarrollar las capacidades técnicas de los cuadros profesionales en los países asociados, así como apoyar el perfeccionamiento de arreglos interinstitucionales e intersectoriales. Así, se busca contribuir al mejoramiento de las políticas públicas y de los procesos productivos.

La figura 2 sintetiza los principios y las características de la actuación brasileña en la cooperación técnica trilateral.

Figura 2 - Principios y características de la actuación brasileña en la cooperación técnica trilateral

Principios y características de la actuación brasileña en la cooperación técnica trilateral		
Actuar a partir de demandas dos países en desarrollo	Horizontalidad y participación	Intercambio horizontal de conocimientos, experiencias y buenas prácticas
No interferir en asuntos internos	Reconocimiento del contexto local para sustentar la adaptación del conocimiento y de la experiencia de Brasil	Compromiso e implicación directa, efectiva y sustantiva de las instituciones brasileñas
No imponer condicionalidades o vincular la cooperación técnica con operaciones de carácter comercial	Sostenibilidad	Foco en el desarrollo de capacidades
Aprendizaje mutuo	Complementariedad técnica	Implementación técnica compartida





2.3 Motivación para la cooperación técnica trilateral

Aunque la cooperación técnica Sur-Sur bilateral es prioritaria para el gobierno brasileño, se evalúa que las alianzas trilaterales constituyen una suma de esfuerzos que complementa y agrega valor a las iniciativas emprendidas por los canales bilaterales. En ese sentido, la cooperación técnica trilateral se justifica cuando permite componer ventajas comparativas y aprovechar sinergias entre las partes para aumentar la escala de las iniciativas de cooperación técnica Sur-Sur y favorecer acciones de mayor impacto.

En otras palabras, la cooperación técnica trilateral permite, a partir de la combinación de esfuerzos de los socios, multiplicar los medios y los efectos de los proyectos, potenciando las ganancias y los beneficios de los países socios en desarrollo

En este sentido, la armonización de intereses y la movilización de las capacidades de organismos internacionales y agencias de cooperación de países desarrollados permiten ampliar el alcance y el potencial de impacto de programas y proyectos. En particular, se destaca la capilaridad de la presencia internacional de estos socios en los diversos países en desarrollo, lo que contribuye a desarrollar las iniciativas teniendo en cuenta un mayor conocimiento de los contextos de actuación, facilitando la logística de las iniciativas trilaterales, además de favorecer el seguimiento constante en el campo de actuación, junto a las autoridades locales, y en el diálogo con la ABC.

Además, contribuyen con conocimientos técnicos específicos que complementan la experiencia brasileña, de acuerdo con los mandatos de los diferentes organismos internacionales socios o, en el caso de las agencias de cooperación de países desarrollados, su experiencia consolidada en temáticas que les son prioritarias. La alianza con los países desarrollados también contribuye a reforzar la base de la financiación de las iniciativas de cooperación, mientras que las alianzas con organismos internacionales posibilitan una mayor alineación de las iniciativas trilaterales con estrategias y prioridades construidas multilateralmente a nivel regional.

Como se verifica en la cooperación Sur-Sur, la cooperación técnica trilateral contribuye a la intensificación y estrechamiento de las relaciones diplomáticas y políticas entre los socios involucrados, puesto que sobrepasa el ámbito de la cooperación para el desarrollo. El entendimiento diplomático entre los socios se fortaleció a partir de las relaciones cotidianas establecidas al nivel de los proyectos de cooperación técnica trilateral, y éstas pueden confluir en alianzas estratégicas para una actuación más amplia en el ámbito internacional. Tal entendimiento se configura, naturalmente, de acuerdo con las prioridades en común de la política exterior de cada socio o, en el caso de los organismos internacionales, de sus mandatos institucionales

El intercambio promovido en el marco de las iniciativas trilaterales también genera reflexiones y aprendizajes sobre las prácticas de cooperación. La construcción de una acción de manos unidas puede beneficiarse de diferentes experiencias acumuladas y así contribuir a repensar las prácticas. Por un lado, proponiendo un diálogo a partir de los principios de la cooperación Sur-Sur, la cooperación técnica trilateral proporciona a los donantes tradicionales un contacto, en la práctica, con diferentes visiones, enfoques y procedimientos de cooperación internacional para el desarrollo. Por otro lado, la convivencia con otras agencias de cooperación con décadas de experiencia acumulada permite, a los actores de Brasil, la identificación de estructuras y métodos bien consolidados que se aplican a la cooperación. La experiencia trilateral junto a otros países en desarrollo también contribuye al fortalecimiento de las capacidades de los socios en su condición de cooperante.

Finalmente, la actuación trilateral puede apuntar eventuales asimetrías existentes en las capacidades de los socios involucrados y reforzar la importancia de establecer procesos e instrumentos que contribuyan al ejercicio de la horizontalidad. Por último, procesos de aprendizaje prácticos pueden ser viabilizados para fortalecer la actuación brasileña en la cooperación técnica Sur-Sur.



2.4 Institucionalidad de la cooperación técnica brasileña

La ABC, creada en 1987 como estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), es la entidad legalmente responsable para coordinar la cooperación técnica recibida y prestada, de acuerdo con las prioridades de política exterior definidas por el Ministerio. La ABC actúa de acuerdo con las directrices establecidas por la Presidencia de la República y por las prioridades nacionales de desarrollo, definidas en los planes y programas sectoriales de gobierno.

El mandato de la ABC incluye la coordinación, negociación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de la cooperación técnica para el desarrollo, en todas las áreas del conocimiento, recibida de otros países y organismos internacionales y aquella entre Brasil y países en desarrollo. En el caso de la cooperación entre países en desarrollo, la Agencia financia o cofinancia las iniciativas de cooperación técnica prestada bilateral y trilateral. La ABC es responsable de las negociaciones con agencias bilaterales extranjeras y organismos internacionales, así como asesora o representa la participación brasileña en foros multilaterales que tratan de asuntos de cooperación técnica.

En consecuencia, la Agencia actúa en la coordinación política del tema de la cooperación técnica internacional en interfaz con la política exterior brasileña, buscando garantizar la coherencia de la actuación del país en el exterior. Por otro lado, actúa en la coordinación técnica de las iniciativas de cooperación, apoyando su operacionalización y su adherencia a los principios de la cooperación Sur-Sur durante todas las etapas de implementación de los proyectos.

La ABC es responsable de identificar y movilizar las instituciones nacionales con la experiencia y disponibilidad necesarias para participar activamente en las iniciativas de cooperación internacional. Las contribuciones movilizadas ocurren, normalmente, por medio de la asignación de horas técnicas de especialistas durante el período necesario para el desarrollo del proyecto.

La ABC presta apoyo a las instituciones implementadoras brasileñas que actúan en el exterior, a través de la articulación política e institucional junto al gobierno local, realizada por la red de embajadas brasileñas. Así, garantiza la facilitación de la relación entre las partes, observando la institucionalidad de los acuerdos alcanzados.

Con miras a subsidiar la participación calificada de las instituciones implementadoras nacionales, la Agencia es responsable de proporcionar conocimiento y análisis apropiados sobre el contexto de los países proponentes de la cooperación brasileña, garantizando la alineación de la experiencia sectorial nacional con la operacionalización de los principios de la cooperación Sur-Sur y apoyando técnica y operacionalmente la institución nacional para atender a la demanda.

Las iniciativas de cooperación técnica trilateral deben favorecer una relación positiva para todas las partes y, por lo tanto, deben estar aliadas a estrategias que también fortalezcan las instituciones implementadoras nacionales. Por eso, es importante identificar las oportunidades que cada realidad ofrece de modo que el diseño de la alianza pueda incorporar ganancias para todas las partes.

2.5 Marcos jurídicos, programáticos e operacionais para o estabelecimento das parcerias trilaterais

As parcerias trilaterais estabelecidas pelo governo brasileiro são diversas e cada uma delas apresenta singularidades no que se refere à harmonização administrativa.

Em linhas gerais, a cooperação técnica trilateral com o governo brasileiro deve ser





amparada por um instrumento jurídico – o Acordo Básico de Cooperação Técnica – e por um documento de projeto. Além disso, é possível, porém não obrigatório, estabelecer instrumentos programáticos com os organismos internacionais e as agências de desenvolvimento de países desenvolvidos que comportam um componente específico para a cooperação técnica trilateral.

A seguir, são detalhadas as características dos instrumentos existentes nos âmbitos jurídico, programático e operacional.

2.5.1 Âmbito jurídico

En el ámbito jurídico, debe existir un acuerdo de cooperación técnica entre Brasil y los países desarrollados que participarán en la alianza. En el caso de la cooperación técnica trilateral con organismos internacionales, también es necesaria la existencia de un acuerdo de cooperación técnica entre Brasil y el organismo, así como entre el país proponente y el organismo internacional.

2.5.2 Âmbito programático

Amparados por el marco legal, es posible establecer instrumentos programáticos que registran la organización de la alianza entre Brasil y un país socio o un organismo internacional para la implementación de proyectos trilaterales. Estos documentos permiten establecer los términos de la alianza para la cooperación técnica trilateral, a partir de las demandas recibidas. Los instrumentos programáticos son capaces de registrar, por ejemplo, la periodicidad de las consultas de alto nivel, el debate sobre agendas globales prioritarias en común, la profundización del conocimiento mutuo sobre las ventajas comparativas de cada socio y la armonización de los instrumentos de cooperación. Estos instrumentos pueden tomar la forma de memorándum de entendimiento o declaraciones conjuntas, cuya función consiste en un compromiso político, pero no generan obligaciones o previsión de compromiso de recursos.

Aunque las alianzas entre Brasil y un organismo internacional u otro país no están formalizadas en algún tipo de documento programático, es de gran utilidad el establecimiento de instancia de coordinación a nivel programático, tal como se detalla a continuación, en el ítem 3.1.

2.5.3 Âmbito operativo

Finalmente, en el ámbito operativo, es necesaria la elaboración de un documento de proyecto que refleje los entendimientos mantenidos entre todas las partes y orienta la ejecución del proyecto. El proceso de elaboración del documento de proyecto es fundamental para balizar expectativas y responsabilidades entre todos los socios involucrados.

Dentro del documento de proyecto se encuentran la descripción detallada y la justificación de la demanda; la presentación de la experiencia brasileña relevante para el contexto del país proponente y que será objeto de intercambio; la identificación de los puntos de interés común para el desarrollo del proyecto; la estrategia de implementación de las actividades a la luz de los principios de la cooperación Sur-Sur; las instituciones que participarán en el proyecto y sus responsabilidades.

Aún en este documento se establecen la estrategia de intervención; el plan de trabajo con descripción de actividades y los responsables de su ejecución; el calendario de implementación con los plazos (vigencia y metas de implementación); los recursos financieros y en especie comprometidos; los instrumentos administrativos necesarios para cumplir los requisitos legales y administrativos de todas las partes y las instancias de coordinación general y técnica. En el caso de la cooperación técnica trilateral entre países, el documento de proyecto es firmado



por el gobierno brasileño y el gobierno del país proponente, con la anuencia del país socio sobre el resultado de los entendimientos alcanzados por todas las partes.

En el punto 3.2 se detallan los elementos que componen el documento de proyecto. La figura 3 detalla los instrumentos legales, programáticos y operativos de las asociaciones trilaterales.

Figura 3 - Instrumentos para operacionalização das parcerias trilaterais

	Entre países	Con organismos internacionales
Legal	Acuerdo básico bilateral entre Brasil y cada uno de los países que participan en la iniciativa trilateral	Acuerdo básico de asistencia técnica Brasil - Organizaciones de las Naciones Unidas (1964) Acuerdo de cooperación técnica bilateral entre el país demandante y el organismo internacional
Programático	Memorándum de entendimiento o documento de programa para alianza trilateral entre Brasil y el país socio	Programa y/o memorándum de entendimiento entre Brasil y el organismo internacional para la promoción de la cooperación Sur-Sur trilateral
Operativo	Documento de proyecto trilateral	Documento de proyecto trilateral

Obligatorio
 Facultativo

2.6 Tipología operacional

En este ítem se detalla los formatos operativos más comunes de la cartera de proyectos de la cooperación técnica trilateral entre países y con organismos internacionales, a saber: programas, proyectos, proyectos regionales, proyectos paraguas e iniciativas. La figura 4 sistematiza esta tipología.

Figura 4 - Tipología operativa de la cooperación técnica trilateral

Entre países	Con organismos internacionales		
Programa para alianza trilateral entre Brasil y el país socio	Programa para alianza trilateral entre Brasil y el organismo internacional		
Proyecto	Proyectos regionales	Proyectos paraguas	Proyectos o iniciativas
	Planes operativos	Proyectos-país	
Actividades: misiones técnicas, misiones de estudio, capacitaciones, seminarios, etc.			





Los programas existentes entre Brasil y países desarrollados u organismos internacionales surgen para responder a las demandas previamente identificadas por ambas partes. Para su implementación se tiene en cuenta las prioridades políticas compartidas entre Brasil y el país socio o el mandato del organismo internacional, así como las ventajas comparativas y complementariedades de actuación de cada socio para el compromiso en la cooperación técnica trilateral.

Sin embargo, estos acuerdos programáticos son flexibles y no excluyen la posibilidad de atender demandas que no son integradas en el ámbito previamente definido, siempre que presenten una oportunidad de conjugar las complementariedades de las experiencias de los países involucrados o dialoguen con el mandato del organismo internacional.

En lo que atañe a la cooperación técnica trilateral entre países, los programas o los memorándum de entendimiento pueden registrar los principios para el compromiso en iniciativas trilaterales, arreglos a nivel de coordinación de la alianza, agendas que presentan complementariedades y ventajas comparativas previamente identificadas, naturaleza de las actividades que pueden configurar iniciativas de cooperación técnica trilateral y dispositivos legales y administrativos pertinentes.

En lo que se refiere a cooperación con organismos internacionales, los programas están de acuerdo con el mandato y conocimientos técnicos específicos del organismo internacional, que complementan la experiencia sectorial brasileña. Los programas se estructuran a partir de las demandas recibidas por Brasil y pueden organizarse de formas diversas.

En algunos casos, están encuadrados en el marco del plan de trabajo de la oficina-país de la organización en Brasil, dentro de sus estrategias de apoyo a la cooperación Sur-Sur, dando lugar a proyectos e iniciativas trilaterales específicos con países proponentes. En otros casos, pueden configurarse como programas con asignación previa de recursos por parte del gobierno brasileño, generando proyectos en temáticas específicas, como los proyectos regionales y proyectos paraguas. Los proyectos regionales dan lugar a un plan de trabajo general que se desdobra en planes operativos para cada país participante de la alianza. Los proyectos paraguas, también, contienen diversos proyectos-país, así como actividades de carácter regional dirigidas a un grupo de países.



3 INSTANCIAS DE GONERNANZA E INSTRUMENTOS DE GESTIÓN

La gobernanza de las alianzas trilaterales se caracteriza por la existencia de un proceso y espacios regulares que permiten el seguimiento, el diálogo y la comunicación entre los socios. Para tal fin, se establecen instancias de gobernanza que buscan garantizar el mantenimiento y la alineación de los acuerdos; claridad sobre los propósitos de la iniciativa; responsabilidades y flujos de trabajo; y encaminamiento de cuestiones políticas, técnicas y administrativas relacionadas con la alianza. Además, contribuyen con la transparencia y la objetividad en todas las etapas, respetando las políticas, reglas y capacidades de cada socio.

Las instancias de gobernanza buscan, además, promover la participación y responsabilización de todos los socios. Al posibilitar la integración de intereses comunes en la negociación, formulación, implementación y evaluación de las iniciativas, las instancias facilitan el trabajo trilateral en sus especificidades y resaltan las ventajas de la modalidad.

En términos concretos, las instancias se establecen tanto a nivel de coordinación estratégica cuanto técnico/operativo.

La experiencia de la participación del gobierno brasileño en alianzas trilaterales demuestra que la coordinación de las instancias de gobernanza en el ámbito de los proyectos e iniciativas de cooperación técnica trilateral, una vez asumida por el país proponente de la cooperación, favorece la apropiación de los resultados del proyecto.

Los objetivos, los diferentes niveles y las responsabilidades específicas de cada instancia serán descritos a continuación. La figura 5 sintetiza la información descrita sobre cada una.

3.1 Instancias de gobernanza

i) Comité de Seguimiento o Comité Consultivo

En el ámbito programático, entre Brasil y el país socio u organismo internacional, se establece el Comité de Seguimiento o Comité Consultivo.

El objetivo de esta instancia de coordinación es definir los términos de la asociación entre Brasil y el país socio u organismo internacional. Esta instancia es responsable del seguimiento del portafolio de proyectos, el tratamiento de las demandas de cooperación recibidas, el debate sobre agendas globales prioritarias en común, la armonización de los instrumentos de cooperación y debate sobre los aprendizajes y retos de la alianza.

En el caso de la cooperación trilateral entre países, esa instancia es denominada Comité de Seguimiento en la que participan representantes de la ABC y de las oficinas brasileñas de las agencias de cooperación del país socio.





En el caso de la cooperación trilateral con organismos internacionales, la instancia se denomina Comité Consultivo y está compuesta por representantes de la ABC, de los Ministerios sectoriales brasileños que participan en la alianza y en las oficinas central, regional y nacional del organismo internacional.

(ii) Comité de Seguimiento y Coordinación del Proyecto o Comité Directivo del Proyecto

En el ámbito de coordinación estratégica de proyectos específicos, se establece el Comité de Seguimiento y Coordinación del Proyecto o Comité Directivo del Proyecto.

Esta instancia tiene como objetivo orientar y acompañar estratégicamente los proyectos. En ella se discute y se aprueba cuestiones relativas a los planes de trabajo anuales y al presupuesto del proyecto, incluyendo la aprobación de eventuales cambios; se revisa los informes periódicos de monitoreo y evaluación del proyecto; se define los términos de referencia para eventuales evaluaciones externas, así como la metodología de monitoreo. Además, esta instancia es responsable de acompañar y orientar estratégicamente las actividades, ofreciendo apoyo para la movilización de actores y articulación institucional necesaria para la implementación de los proyectos.

En el caso de la cooperación trilateral entre países, esa instancia es denominada Comité de Seguimiento y Coordinación de Proyectos y está compuesta por representantes de la ABC, de la agencia de cooperación del país socio y de la cancillería o de un Ministerio sectorial del país que solicitó la cooperación.

En el caso de la cooperación trilateral con organismos internacionales, se constituye un Comité Directivo y sus participantes varían de acuerdo con la naturaleza de la alianza (vide el punto 2.6 sobre la tipología operativa).

En las asociaciones que dan lugar a un proyecto regional o proyecto paraguas, se constituye un Comité Directivo formado por representantes de la ABC, de los Ministerios sectoriales brasileños participantes de la alianza y de las oficinas central y/o regional del organismo internacional.

Finalmente, en los proyectos país, se constituye un Comité Directivo compuesto por representantes de la ABC, de los Ministerios sectoriales brasileños participantes en la alianza, en las oficinas regional/nacional del organismo internacional y de la institución ejecutora del país proponente.

(iii) Comité Técnico y Operativo

Con el objetivo de acompañar técnica y operacionalmente la ejecución del proyecto, se establece un Comité de Seguimiento Técnico. Sus principales atribuciones consisten en elaborar el plan de trabajo; coordinar y monitorear la ejecución de las actividades previstas; movilizar instituciones que deben participar en la ejecución de las actividades; monitorear el presupuesto e informar periódicamente a la instancia de coordinación del proyecto sobre los avances realizados.

Participan en el Comité de Seguimiento Técnico representantes de las instituciones ejecutoras del país proponente, de las instituciones implementadoras brasileñas, de la ABC, de la agencia de cooperación del país socio o del organismo internacional y consultores, en el caso de proyectos que cuentan con ese tipo de participación.



Figura 5 - Participantes y atribuciones de las instancias de gobernanza

		Entre países	Con organismos internacionales		
Político/Programático	Objetivos	Ámbito programático: Establecer los términos de la alianza entre Brasil y los países u organismos internacionales para la cooperación trilateral, a partir de las demandas recibidas.			
	Participantes	Comité de Seguimiento: ABC y embajada / agencia de cooperación internacional del país (representación en Brasil)	Comité Consultivo: ABC Ministerios sectoriales brasileños Organismos internacionales (sede, regional, nacional)		
Estratégico	Objetivos	Ámbito del proyecto: Orientación estratégica de los proyectos, aprobación de los planes de trabajo, evaluación de informes periódicos, definición de metodología de monitoreo y evaluación, rendición de cuentas, articulación política institucional.			
	Participantes	Comité de Seguimiento y Coordinación de los Proyectos: Cancillería o ministerio sectorial del país demandante, ABC y embajada / agencia de cooperación internacional del país (representación en el país del proyecto)	Comitê Diretivo de Projeto Regional: ABC, ministérios setoriais brasileiros, organismos internacionais (sede, regional, nacional)	Comité Directivo de Proyecto paragua: ABC, ministerios sectoriales brasileños, organismos internacionales (sede, regional, nacional)	Comité Directivo de Proyecto: Institución ejecutora del país demandante, ABC, organismos internacionales
				Comité Directivo de Proyectos país: Institución ejecutora del país demandante, ABC, organismos internacionales	
Operativo	Objetivos	Ámbito del proyecto: Coordinar y ejecutar actividades previstas en el proyecto, movilizar instituciones para participación en el proyecto, elaborar planificación y planes de trabajo, realizar monitoreo, elaborar informes.			
	Participantes	Comité de Seguimiento Técnico (Unidad de Gestión): Institución ejecutora del país demandante, ABC, institución implementadora brasileña, Agencia de cooperación internacional del país socio	Comité de Seguimiento Técnico: Puntos focales de las instituciones ejecutoras del país demandante, ABC, agencias implementadoras brasileñas y organismo internacional		
		Comité de Seguimiento Técnico (Unidad de Ejecución): Institución ejecutora del país demandante, institución implementadora brasileña, demás asesores técnicos			



3.2 Instrumentos para la gestión compartida

Los instrumentos de gestión registran los acuerdos alcanzados y orientan la implementación de las iniciativas trilaterales. En esta sección se discute con más detalle algunos instrumentos que el gobierno brasileño considera como útiles para garantizar la calidad de las relaciones durante la gestión compartida de los proyectos, como los documentos de proyecto, los flujos de comunicación y los manuales operativos. Es fundamental que estos instrumentos sean adaptados, teniendo en cuenta la realidad de cada iniciativa, asegurando flexibilidad y negociación entre las diversas necesidades y, en particular, garantizando el protagonismo de las partes involucradas.

3.2.1 Documento del proyecto

El documento de proyecto es la referencia principal para la implementación de las alianzas trilaterales. Su formato deberá atender a las necesidades y expectativas de todas las partes involucradas y, por lo tanto, la negociación de ese instrumento entre todos los socios es de fundamental importancia.

La experiencia del gobierno brasileño demuestra que la elaboración del documento de proyecto contribuye a promover sólidos alineamientos y acuerdos entre las partes y, por eso, a pesar de ser un proceso que demanda esfuerzos y tiempo antes del inicio de la implementación, contribuye a la eficacia y sostenibilidad de las iniciativas. Este documento es fruto de, al menos, una misión de prospección conjunta, con participación del gobierno brasileño y del país u organismo internacional asociado, al país proponente de la cooperación.

Para el gobierno brasileño es importante que el documento de proyecto registre:

- **Contextualização e justificativa do projeto** com o diagnóstico do setor no qual se insere o problema que deu origem à demanda; definição dos problemas a serem abordados; indicação da contribuição da experiência brasileira e demais parceiros; e identificação de beneficiários diretos e indiretos;
- **Contextualización y justificación del proyecto** con el diagnóstico del sector en el cual se inserta el problema que dio origen a la demanda; definición de los problemas que deben ser abordados; indicación de la contribución de la experiencia brasileña y demás socios; e identificación de beneficiarios directos e indirectos;
- **Matriz de marco lógico o teoría del cambio** diseñadas para el enfrentamiento del problema descrito;
- **Estrategia de implementación** con detalle de las etapas y metodologías previstas para el cumplimiento de los resultados; medidas que garanticen la participación efectiva de las instituciones cooperantes, apropiación por parte del socio beneficiario y sostenibilidad de los resultados; análisis y estrategias de mitigación de los riesgos;
- **Mecanismos de gestión, monitoreo y evaluación** con cronograma de ejecución; composición y funcionamiento de las instancias de coordinación; naturaleza, periodicidad y responsabilidad de los informes; estrategia de evaluación;
- **Insumos y presupuesto** con descripción de la naturaleza de los insumos técnicos necesarios para la implementación del proyecto y de las contribuciones financieras y no financieras puestos a disposición por las instituciones socias al proyecto;
- **Responsabilidades** de cada una de las instituciones socias;



- **Flujo de comunicación interna y externa** estableciendo los responsables, contenidos, canales y flujos de informaciones pertinentes para la implementación del proyecto;
- **Disposiciones legales, financieras y operativas** donde se presentan eventuales normas y procedimientos aplicables; propiedad intelectual; otras disposiciones legales, financieras y administrativas pertinentes, así como el plan de trabajo acordado entre las partes.

3.2.2 Flujos de comunicación interna y externa

La comunicación es un aspecto fundamental de las alianzas trilaterales, no sólo internamente, entre socios, sino también externamente, con respecto a la comunicación de los proyectos a la sociedad.

Internamente, el mayor desafío es mantener un flujo adecuado de información entre todos los involucrados: instituciones implementadoras y ejecutoras, cancillerías, oficinas de las agencias de cooperación y organismos internacionales.

Los flujos de información, si bien estructurados, se configuran como facilitador de las iniciativas, reduciendo los costos transaccionales inherentes a las alianzas que involucran a un gran número de actores y procesos institucionales. En este sentido, el desafío en establecer canales transparentes y funcionales para la comunicación consiste en garantizar la participación de las partes involucradas en todo momento, evitando establecer definiciones bilaterales que influyan en los compromisos acordados trilateralmente.

Con respecto a la comunicación de las actividades de las alianzas para la sociedad, el gran reto consiste en garantizar el protagonismo de todos los socios, resaltando el carácter de complementariedad, inherente a las alianzas trilaterales. Esto implica un esfuerzo cotidiano de negociación de materiales de comunicación, ya que implica la aprobación de todas las instituciones involucradas. Así, es importante la comprensión de las capacidades consideradas y los tiempos de gestión que cada socio puede requerir para concluir las aprobaciones de contenidos y materiales de comunicación. Las instancias de gobernanza cumplen un papel importante al proporcionar espacios para el intercambio de informaciones relevantes en el ámbito de los proyectos y alianzas, así como aprobar las comunicaciones dirigidas al público externo. La experiencia adquirida por el gobierno brasileño demuestra la importancia de incorporar el componente de comunicación en las negociaciones y definiciones iniciales de cada proyecto, estableciendo los responsables, contenidos, canales y flujos de información en los documentos relacionados con los proyectos y las alianzas.

3.2.3 Orientaciones operativas para las asociaciones trilaterales

El desafío relacionado con los costos transaccionales existentes en iniciativas trilaterales es conocido. El mayor número de actores involucrados implica la necesidad de una mayor inversión de tiempo y recursos en la negociación y aprobación de los objetivos, enfoques e instrumentos para la administración, gestión y comunicación de los proyectos. Sin embargo, los costos transaccionales tienden a ser decrecientes conforme las alianzas maduran y se consolidan.

La elaboración de protocolos y la estandarización de instrumentos contribuyen a la reducción de los costos transaccionales de la cooperación técnica trilateral. En los últimos años, Brasil y sus socios han invertido en sistematizar sus experiencias y aprendizajes conjuntos, consolidando las prácticas de gestión en documentos de orientaciones que registran las oportunidades de complementariedad identificadas y reflejan la maduración de las relaciones y





el aprendizaje mutuo acumulado sobre los diferentes sistemas de cooperación. Esos documentos de orientación, contruidos a partir de la flexibilidad y el respeto mutuo a las diferencias, demuestran cómo, a medio y largo plazo, el conocimiento adquirido a través del compromiso conjunto contribuye a la coordinación y reducción de los costos operativos inherentes a la cooperación técnica trilateral. Los documentos no se configuran como normas, ya que son flexibles, pero contribuyen a sistematizar y dar transparencia a los acuerdos alcanzados.

A modo de ejemplo, el “Marco Estratégico de Alianza Trilateral para el Desarrollo” entre la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la ABC registra los principios y proporciona directrices generales para proyectos de cooperación técnica trilateral con la participación brasileña y estadounidense.

El “Manual Operativo de la Cooperación Trilateral Brasil-Alemania (CTBA)”, a su vez, busca facilitar la formulación e implementación de los proyectos de cooperación técnica trilateral con Brasil y Alemania. El manual consolida las prácticas de gestión aplicadas en los proyectos de cooperación técnica trilateral y registra los aprendizajes del trabajo conjunto entre la ABC y la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Con el mismo propósito, el documento “Directrices para Iniciativas de Cooperación Sur-Sur Trilateral Brasil - UNICEF” (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) también registra los principios y directrices generales de la cooperación técnica trilateral promovida entre la oficina-país de UNICEF y el gobierno brasileño, además de proporcionar orientaciones detalladas sobre los tipos de actividades de cooperación que se desarrollarán en el marco de la alianza.

Cuadro 3 - Armonización de los instrumentos operativos para la cooperación técnica trilateral

En el ámbito del proyecto regional paraguas “Fortalecimiento del sector algodonero a través de la cooperación Sur-Sur”, en asociación con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), se elaboró una “Guía de Formulación de Proyectos-País”. Esta guía es resultado de la acumulación obtenida en el marco de la alianza entre la FAO y el gobierno brasileño para la cooperación técnica trilateral. A partir de las necesidades institucionales identificadas por Brasil y la FAO, la guía indica previamente cuáles son los requisitos para la elaboración de un proyecto-país, facilitando así el proceso de formulación y aprobación de proyectos.

Finalmente, el “Manual de Gestión de la Cooperación Técnica Sur-Sur”, publicado por la ABC en 2013, trae orientaciones detalladas sobre los diversos elementos que componen los documentos de proyectos de la cooperación técnica Sur-Sur entre Brasil y sus socios.



4 TIPOLOGÍA FINANCEIRA

Brasil busca estructurar su contribución a la cooperación Sur-Sur posicionándose como socio de desarrollo y no se considera un país donante, aunque, en la mayoría de los casos, financie o cofinancie la propia cooperación Sur-Sur en las diversas modalidades.

El entendimiento del gobierno brasileño es que la cooperación para el desarrollo va mucho más allá de la financiación. De acuerdo con esas premisas, el aporte de la cooperación técnica brasileña no se materializa sólo por la contribución financiera. De hecho, Brasil comparte su capacidad técnica, ofreciendo horas de trabajo de su cuadro de expertos y funcionarios públicos, así como tecnologías y conocimiento probados a nivel nacional e insumos tecnológicos de valor agregado que proporcionan el desarrollo de capacidades en los países socios.

Muchas veces, la contribución en especie involucra décadas de inversión de las instituciones brasileñas en capacidades técnicas e institucionales o desarrollo tecnológico. Aún se configura como un desafío del compromiso brasileño en la cooperación técnica Sur-Sur la contabilización del valor agregado de ese empeño en especie.

La cooperación técnica ofrecida por el gobierno brasileño no prevé transferencias financieras a los países proponentes, ni donaciones en apoyo institucional a proyectos y programas de organismos internacionales. Los aportes financieros del gobierno brasileño, canalizados por la ABC, son vinculados al presupuesto de cada proyecto y reservados al costeo de los insumos necesarios para la implementación de las actividades contempladas en los Documentos de Proyecto, como las misiones técnicas de instituciones brasileñas a países en desarrollo; misiones de estudios y formación de individuos de países en desarrollo para Brasil; posible adquisición de bienes, materiales y servicios.

En el ámbito de la cooperación técnica trilateral, el gobierno brasileño incentiva proyectos e iniciativas con costos financieros compartidos, respetando las posibilidades de cada socio. La composición de los recursos de los proyectos debe contar con contrapartidas de los países beneficiarios, o sea técnicas y/o financieras. Sin embargo, las diferentes composiciones de recursos comprometidos por cada socio no deben influir en las relaciones establecidas. Las relaciones deben prever participación y horizontalidad durante todas las etapas, independientemente de los importes invertidos por cada uno de los socios.

La participación de países desarrollados como socios en la composición de los recursos de las iniciativas trilaterales también debe prever contribuciones financieras y técnicas basadas en las complementariedades y ventajas comparativas identificadas durante la implementación de la alianza y con vistas a potenciar la cooperación Sur-Sur. En este caso, la ejecución administrativa y financiera ocurre paralelamente, correspondiendo a cada una de las partes la ejecución de su cuota.





En los casos de las iniciativas trilaterales con organismos internacionales, sus contribuciones ocurren, en general, a través de la participación de sus especialistas y del apoyo logístico y operativo en el país beneficiario o por medio de la movilización adicional de recursos junto a socios diversos.

La ejecución de los recursos financieros ofrecidos por el gobierno brasileño puede tomar diferentes formas. Se puede hacer directamente por el gobierno brasileño o, incluso, el organismo internacional socio puede ser solicitado para asumir, parcial o íntegramente, la ejecución financiera y administrativa de proyectos específicos, negociados y aprobados con base en marco jurídico propio para tales fines. En estos casos, los recursos financieros se transfieren al organismo internacional para la ejecución de las actividades descritas en el documento de proyecto y sus oficinas nacionales y regionales deben ser responsables de la ejecución financiera y administrativa de dichos proyectos.

En la hipótesis de movilización de recursos adicionales, que configura el arreglo trilateral +1, la entidad financiadora normalmente no participa en la gobernanza de los proyectos, pues esa financiación no se apoya en la complementariedad de mandatos y capacidades técnicas relacionadas con el objeto de cooperación. El cuadro 4 registra la síntesis de los principios que orientan la tipología financiera del compromiso brasileño en la cooperación técnica trilateral.

Cuadro 4 - Síntesis de la tipología financiera para la cooperación técnica trilateral

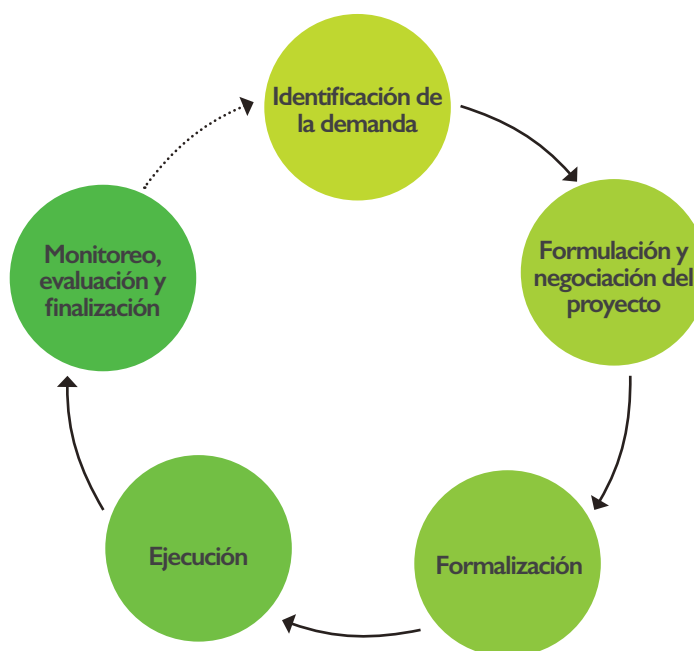
- La actuación brasileña en la cooperación técnica trilateral busca desarrollar y fortalecer capacidades que contribuyan al desarrollo autónomo de los países socios y, por eso, combina recursos financieros con recursos en especie de valor agregado, a partir de la experiencia de las instituciones brasileñas;
- Los proyectos pueden prever costos compartidos entre todos los socios, contribuyendo a la apropiación de los resultados de los proyectos;
- La composición de los recursos debe respetar las posibilidades de cada socio y guiarse por la horizontalidad independiente de los importes invertidos por las partes.

5

CICLO DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA TRILATERAL

Esta sección registra las diferentes etapas del ciclo de proyectos de cooperación técnica trilateral y sus respectivas actividades, desde los flujos de identificación de las demandas hasta los procedimientos para finalización del proyecto. En particular, se detallan los papeles de los actores y los aspectos que aseguran la alineación con los principios de la cooperación Sur-Sur. La figura 6, a continuación, ilustra las etapas del ciclo de los proyectos de cooperación técnica trilateral. Al final de esta sección, las figuras 9 y 10 sintetizan los papeles y responsabilidades de los actores en el ciclo de la cooperación técnica trilateral entre países y con participación de organismos internacionales, respectivamente.

Figura 6 - Ciclo de los proyectos de cooperación técnica trilateral



5.1 Identificación de la demanda

La cooperación técnica trilateral con participación del gobierno brasileño está orientada por demandas provenientes de los países en desarrollo. Así, por ampliar el abanico de actores involucrados, presenta una diversidad de posibilidades en lo que se refiere a la identificación de las demandas. Es importante reconocer estos diversos caminos de origen para mejor articular el trabajo de análisis de las demandas, así como los papeles y responsabilidades de cada actor involucrado durante esta etapa.

Las instituciones brasileñas, además de participar en diversos foros internacionales, mantienen relaciones directas con sus homólogos de otros países en desarrollo. Muchas veces, a partir



de esas interacciones surgen propuestas de cooperación técnica. Estas demandas deben ser encaminadas a las embajadas brasileñas en los países socios, pues se encuentran en el marco de las relaciones diplomáticas bilaterales; o alternativamente a la ABC, para el análisis de las posibilidades y el refinamiento técnico de la demanda.

En los casos en que donantes tradicionales o países del Sur estén involucrados en iniciativas para el desarrollo que presenten afinidad temática con alguna experiencia brasileña, podrá haber una invitación por parte de la agencia de cooperación o embajada extranjera al gobierno brasileño, por medio de su representación en Brasil, para que se unan al proyecto.

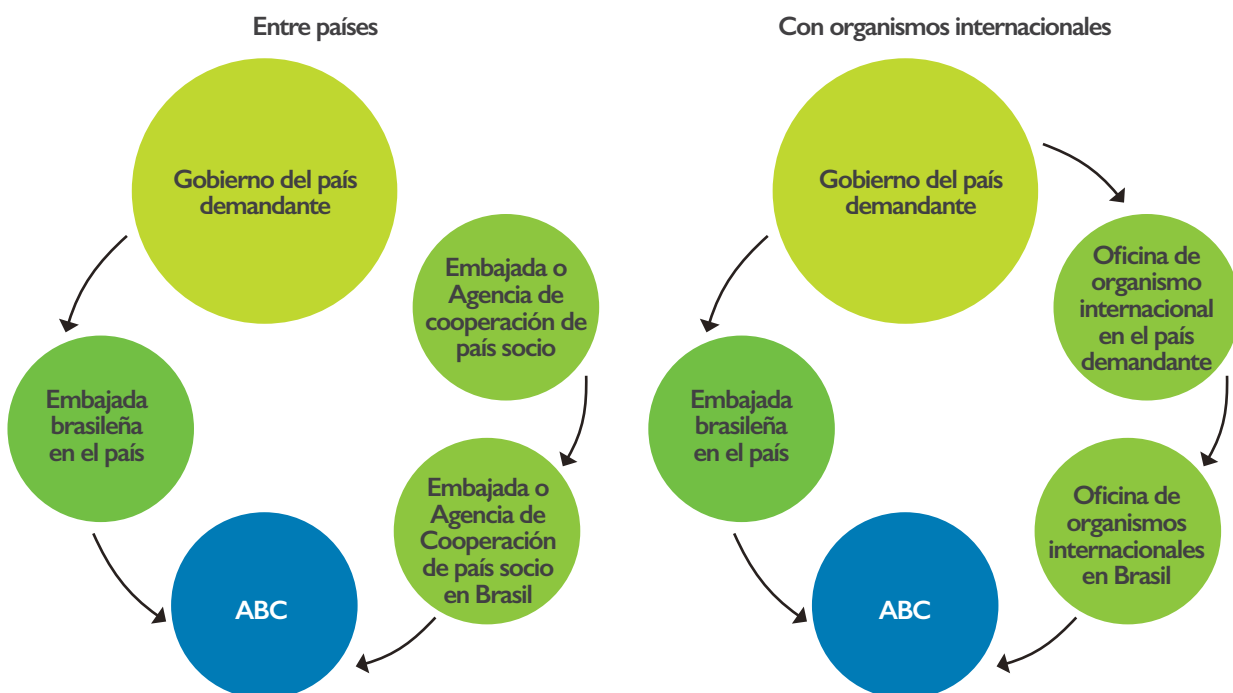
Por su parte, Brasil también podrá ser invitado a compartir resultados exitosos de la cooperación recibida de países desarrollados. En ambos casos, la ABC analiza el contexto de la demanda conjuntamente con la embajada del país de implementación del proyecto en Brasil y con la representación diplomática brasileña en aquel país.

En el ámbito de la cooperación técnica trilateral con organismos internacionales, las oficinas de los organismos en Brasil pueden encaminar demandas de cooperación de países específicos. En el caso de interés de oficinas fuera de Brasil, éstos deben encaminar las demandas para la oficina del organismo en Brasil o embajada brasileña local. Finalmente, en el caso de la existencia de proyectos paraguas entre Brasil y un organismo internacional, los países que tienen interés en desarrollar proyectos en el marco de esos programas pueden encaminar demandas directamente a la embajada brasileña local o al organismo internacional, que a su vez se dirigirá a la ABC.

La red de embajadas brasileñas cumple un importante papel durante la etapa de identificación, análisis y encaminamiento de la demanda para la ABC, pues es en ese ámbito que el proceso de formalización se inicia, con la presentación de la demanda por parte del país proponente. Las embajadas brasileñas son responsables del seguimiento del proceso de presentación de la demanda y, por instrucción de la ABC, pueden ser involucradas en el proceso de firma del documento de proyecto.

La figura 7 representa los flujos establecidos por el gobierno brasileño para identificación de demandas.

Figura 7 - Flujos de identificación de las demandas de cooperación técnica trilateral





5.2 Análisis y aprobación de las demandas

Una vez recibidas por el gobierno brasileño, por medio de la ABC, las demandas son analizadas. Se verifican las oportunidades que ellas presentan, la alineación con los principios de la cooperación Sur-Sur; así como las posibilidades técnicas y financieras de las instituciones brasileñas para atenderlas. Se analizan también, junto a los socios de la iniciativa trilateral, las complementariedades entre los aportes técnicos y financieros y el potencial de sinergia con otros proyectos de cooperación.

El resultado del proceso de análisis se comunica formalmente a las instituciones y a la cancillería del país proponente. En caso de evaluación positiva, se inicia la fase de formulación conjunta de la iniciativa.

5.3 Formulación y negociación de la acción de cooperación técnica trilateral

La experiencia del gobierno brasileño demuestra que la etapa de formulación y negociación de la acción de cooperación técnica trilateral es crucial para el establecimiento de iniciativas con resultados potencialmente sostenibles. Esto porque esta etapa se fundamenta en la construcción de acuerdos y alineaciones políticas, técnicas y administrativas entre todos los actores involucrados, que garantizarán el buen desarrollo de la alianza en las fases posteriores.

La negociación de los aportes y contribuciones de cada parte ocurre concomitantemente a la identificación de objetivos y necesidades, atendiendo siempre a la complementariedad de los aportes técnicos, humanos y financieros de cada socio. Como resultado final de esta etapa se elaboró la minuta del documento de proyecto.

Los proyectos de cooperación, para tener resultados perceptibles en el desarrollo, deben responder e incidir en un contexto institucional más amplio. La etapa de formulación y negociación de los proyectos busca promover diálogo y consenso entre los socios para construir conocimiento que apoye la adaptación de las contribuciones de los socios al contexto de implementación, partiendo del reconocimiento de la experiencia y de los desafíos locales. Es durante esta etapa que ocurre el intercambio entre los participantes sobre las capacidades institucionales, legislaciones, políticas públicas y diagnósticos sobre el tema que será objeto de cooperación, no sólo del país de ejecución del proyecto, sino también del contexto brasileño y de los demás socios. Además, durante esta etapa, se deben alinear las cuestiones administrativas, financieras, legales y de gobernanza del proyecto.

La etapa de formulación y negociación de la acción de cooperación técnica trilateral requiere inversión de tiempo y recursos de todas las partes. A pesar de esta constatación, desde la perspectiva del gobierno brasileño, esa inversión inicial es recompensada por la alineación y la confianza construidas y que facilitan la implementación del proyecto y el establecimiento de alianzas más sólidas. Es fundamental la participación de todos los involucrados en el futuro proyecto, incluyendo no sólo las agencias responsables de la cooperación y cancillerías, sino también todas las instituciones implementadoras brasileñas que compartirán su experiencia, así como las instituciones ejecutoras en el país proponente.

Esta premisa pretende garantizar que el diseño inicial de la acción dé cuenta de las necesidades e intereses de las instituciones directamente involucradas en la implementación del proyecto, posibilitando mayor adecuación del proyecto y adaptación de las tecnologías a los contextos de implementación y proporcionando condiciones que potencien la apropiación y sostenibilidad de los proyectos.

La primera actividad de esta etapa consiste en la preparación para la actuación conjunta en el proyecto. Se busca, por lo tanto, la nivelación de informaciones entre todos los socios sobre el funcionamiento del arreglo para la cooperación técnica trilateral, incluidos los marcos políticos, institucionales y programáticos; los conceptos y principios para la cooperación técnica trilateral; los arreglos institucionales de la cooperación de cada uno de los socios y los roles de los actores a lo largo del ciclo del proyecto.





Por parte de la ABC, también se identifican las instituciones brasileñas con capacidad técnica y disponibilidad para atender al alcance inicial de la demanda. Adicionalmente, se pueden iniciar las actividades de levantamiento de informaciones sobre la realidad local que subsidiarán la misión de prospección. En el caso de los proyectos-país, en el marco de los proyectos paraguas entre Brasil y organismos internacionales, la realización de un diagnóstico del sector en el país proponente precede a la identificación de las instituciones brasileñas.

Luego, se organiza una misión conjunta de prospección al país que sometió la demanda, con participación de la ABC, de las instituciones brasileñas identificadas para atender la demanda y de representante del país socio u organismo internacional. La misión de prospección es el primer momento de concertación entre todos los socios y tiene como objetivo detallar la demanda y proporcionar mayor entendimiento del contexto por parte de todos los involucrados; presentar la experiencia brasileña que se pretende compartir; identificar los puntos de convergencia e intereses comunes para el desarrollo del proyecto; e identificar las instituciones que participarán en el proyecto, en el país proponente.

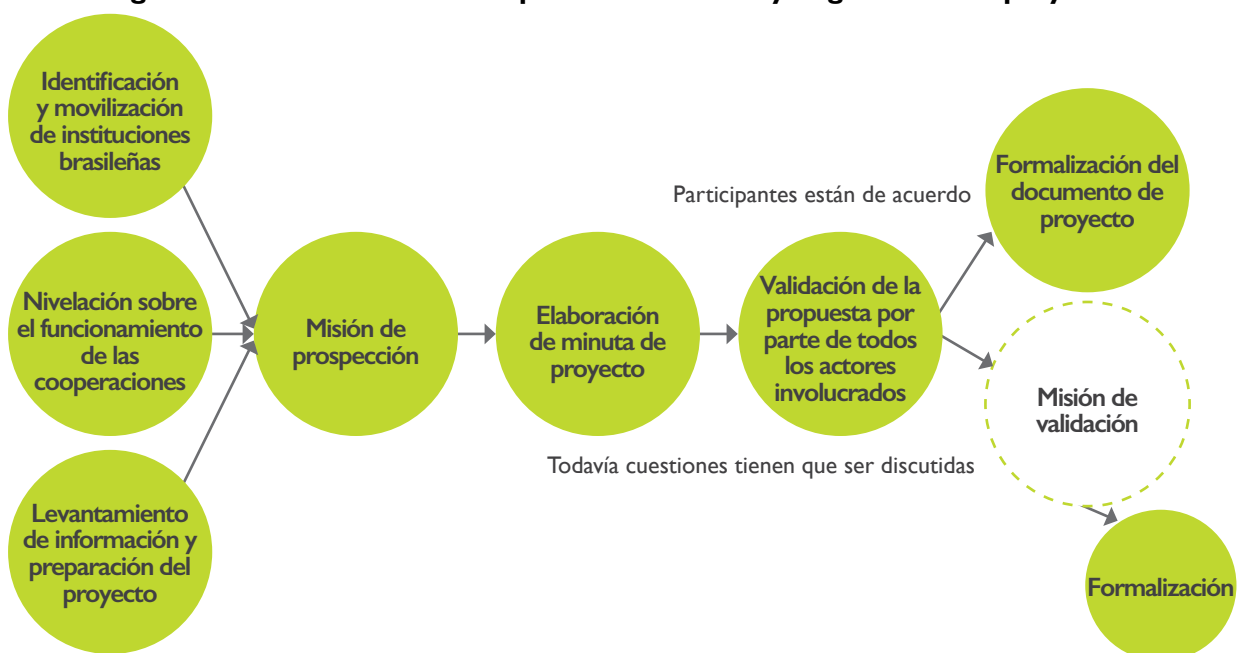
Durante la misión se realiza un taller de planificación participativa, que tiene como producto la primera versión de la matriz lógica del proyecto, así como definiciones previas sobre elementos que componen el documento de proyecto (mecanismos de gestión, monitoreo y evaluación, insumos y presupuesto, responsabilidades de las instituciones socias, flujos de comunicación interna y externa).

Alternativamente, es posible organizar una misión inversa, es decir, la llegada a Brasil de representantes del país proponente, para trabar un contacto preliminar con las instituciones brasileñas pertinentes y discutir con la ABC y socios los elementos del futuro proyecto.

Las actividades realizadas durante la misión de prospección subsidian la elaboración de la minuta del documento de proyecto. En el caso de la cooperación entre países, el trabajo de elaboración de la minuta se divide entre los participantes. En la cooperación con organismos internacionales, a su vez, éste se encarga de la primera versión de la minuta.

Una vez elaborado el documento, se inicia la fase de validación en la cual todos los involucrados en el futuro proyecto son consultados acerca de los acuerdos registrados en la minuta. Durante esta etapa de consulta y validación, si persisten cuestiones y definiciones a ser mejor discutidas entre los socios, otras misiones pueden ser necesarias antes de finalizar la elaboración y formalizar el documento de proyecto.

Figura 8 - Actividades de la etapa de formulación y negociación de proyectos





5.4 Formalización

La ejecución de los proyectos sólo puede iniciarse tras la firma del documento de proyecto por las partes involucradas. La formalización puede ser hecha en la embajada brasileña en los países proponentes y oficializada por medio de los canales diplomáticos correspondientes. Las embajadas brasileñas son responsables de viabilizar la firma del documento de proyecto -por parte de los representantes gubernamentales en los países proponentes- y encaminar para la firma del gobierno brasileño.

5.5 Ejecución

La etapa de ejecución se caracteriza por la implementación compartida de las actividades, o sea, se espera que todas las instituciones implementadoras y ejecutoras definidas durante la etapa de formulación del proyecto participen activamente en la ejecución. Además, es necesario que todas las partes faciliten el protagonismo del país proponente de la cooperación en el liderazgo de las actividades previstas en el plano operativo establecido por el documento de proyecto, así como en la dinamización de las instancias de gobernanza.

Durante la etapa de implementación - y de acuerdo con las atribuciones definidas en el documento de proyecto - las instancias de gobernanza son responsables de la indicación y validación de posibles cambios en las estrategias y actividades definidas, así como en garantizar el debido flujo de informaciones interno al proyecto y comunicación de las actividades para el público externo.

El enfoque característico de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo de capacidades demanda adecuar las estrategias de cooperación caso por caso y no sólo compartir tecnologías probadas en los contextos brasileños o de otros socios. En otras palabras, para que las iniciativas de cooperación sean capaces de apoyar innovaciones endógenas y procesos de desarrollo autónomos, la implementación no debe restringirse al cumplimiento de actividades y entrega de productos, sino a utilizarlos para mejorar las articulaciones inter e intrainstitucionales, posibilitando el desarrollo de capacidades para la estructuración de sectores y políticas públicas.

De esta forma, es necesario involucrar a los diversos actores del sector o temática que configuran el objeto de la cooperación, dando lugar al establecimiento de redes a niveles técnico, político y operativo. Estas redes contribuyen significativamente a la sostenibilidad de las iniciativas.

Para generar innovaciones, a partir de la realidad de cada país, se promueve el intercambio horizontal de conocimientos, a través del contacto directo entre los conocimientos de las instituciones implementadoras y ejecutoras, así como aplicación práctica de los contenidos que son objeto de intercambio. La lógica de la implementación compartida evidencia las experiencias acumuladas de los socios involucrados y no sólo contribuye a la adaptación de las prácticas y lecciones aprendidas a las realidades locales, sino que también alienta el protagonismo, la responsabilidad y la apropiación.

La implementación compartida entre los diversos socios requiere claridad de la matriz de responsabilidades y un análisis cuidadoso y constante sobre la complementariedad de las actividades desarrolladas por cada socio, evitando que las contribuciones ocurran de manera paralela o desconcertada.

La alternancia de los participantes en las iniciativas, o sea por la naturaleza puntual de su contribución o cambios institucionales en alguno de los socios, se configura como riesgo de la implementación de los proyectos, ya que requiere inversión en el realineamiento de las definiciones construidas entre las partes. En este sentido, se refuerza la importancia de garantizar flujos de comunicación eficaces internos al proyecto e instancias de gobernanza a niveles técnicos y de coordinación.

Finalmente, es importante reconocer las asimetrías existentes entre las capacidades de los





socios, que pueden llevar a diferentes ritmos de implementación y desequilibrio en la visibilidad de la contribución de cada una de las partes. En consecuencia, los aprendizajes de la experiencia brasileña apuntan a la importancia del reconocimiento y respeto a las diferencias, lo que exige la disposición y apertura a incorporar nuevas ópticas y maneras de trabajar; el respeto a los acuerdos tomados y la inversión en la transparencia y calidad de la comunicación continua, para que no haya diferentes percepciones sobre responsabilidades y contribuciones dentro del proyecto.

5.6 Monitoreo, evaluación y finalización

La armonización de los procedimientos para la cooperación técnica trilateral debe tener cuidado con las etapas de monitoreo y evaluación. Cada arreglo de cooperación involucrado en esta modalidad presenta requerimientos y prácticas propias. Para armonizar los instrumentos de monitoreo y evaluación se debe buscar el entendimiento conjunto durante la concepción del proyecto, sin perjuicio de las necesidades y prioridades de cada socio y al mismo tiempo respetando la naturaleza de la cooperación técnica trilateral y las posibilidades de todas las partes.

Por parte del gobierno brasileño, hay flexibilidad para la realización de ajustes en los instrumentos de cada proyecto para atender a las necesidades de todas las partes, aun reconociendo los retos que esta práctica impone en la gestión interna del conjunto de iniciativas trilaterales en la que Brasil se encuentra comprometido.

5.6.1 Monitoreo financiero

En el caso de la cooperación entre países, donde la ejecución del presupuesto es paralela, el monitoreo de los gastos se hace separadamente por cada socio, conforme a las reglas de cada institución.

En la cooperación con organismos internacionales, donde la ejecución financiera de los recursos del gobierno brasileño es realizada por el organismo socio, la rendición de cuentas corresponde al organismo internacional, conforme lo previsto en el documento de proyecto.

Cuando la ejecución financiera es realizada directamente por el gobierno brasileño, tal monitoreo le atañe a la ABC. En todos los casos, la periodicidad y el modelo de rendición de cuentas entre todas las partes son acordados en el ámbito de cada proyecto durante la definición del documento de proyecto, garantizando así la transparencia de la ejecución financiera de la alianza.

5.6.2 Monitoreo de actividades

El monitoreo de actividades ocurre en el ámbito del Comité de Seguimiento Técnico o Comité Directivo de los proyectos, con periodicidad definida por el documento de proyecto. El foco principal es dar seguimiento a acompañar la realización de las actividades previstas en el plan de trabajo y, si es necesario, ajustar la planificación de esas actividades. Los arreglos son enviados a los Comités de Seguimiento para validación o colocación, si es necesario.

5.6.3 Evaluación de impacto, de procesos y resultados

Los instrumentos, metodologías e indicadores para la evaluación de los resultados, de los procesos involucrados e impactos alcanzados por los proyectos de cooperación técnica trilateral deben ser acordados por todas las partes durante la formulación y negociación de los proyectos, para lograr la suma de las contribuciones de todas las partes



Los ejercicios de evaluación deben tener en cuenta la contribución de los proyectos e iniciativas al alcance de los ODS. La evaluación puede basarse en la construcción de una metodología propia para cada proyecto, constituyéndose a partir de la unión de los instrumentos de todas las partes involucradas o puede adaptar instrumental existente y utilizado por uno de los socios.

En el caso de las evaluaciones externas, los términos de referencia deberán ser acordados por todas las partes.

5.6.4 Finalización

Al final del proyecto, los socios se reúnen para evaluar el grado de alcance de los objetivos iniciales y analizar la sostenibilidad de los mismos. Este análisis puede subsidiar la decisión sobre la necesidad o la pertinencia de un nuevo ciclo del proyecto. Durante la etapa de finalización, se recomienda analizar, sistematizar y difundir las mejores prácticas y lecciones aprendidas, para que estos retroalimenten futuras iniciativas.

Figura 9 - Actores y papeles en el ciclo de la cooperación técnica trilateral entre países

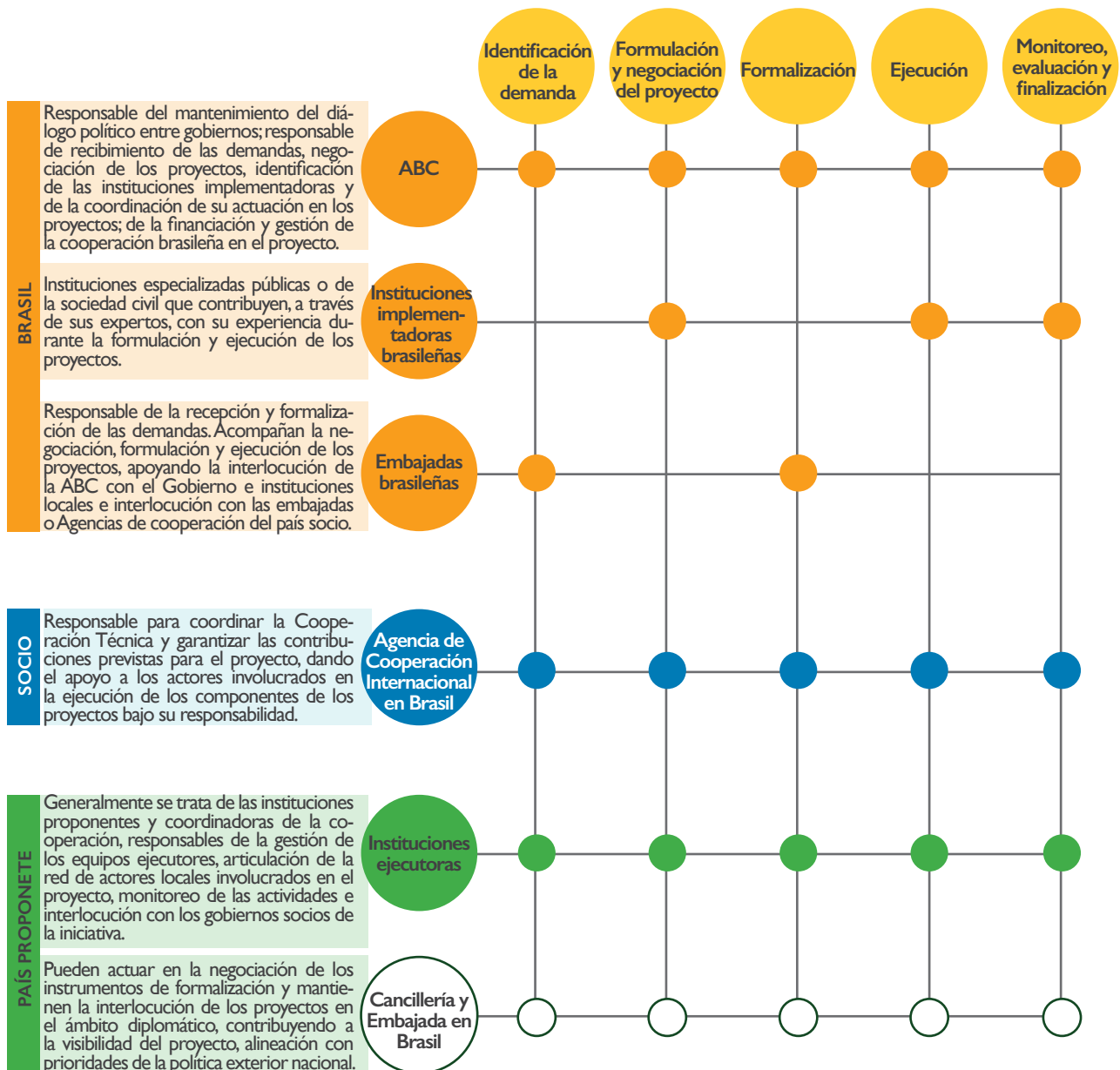
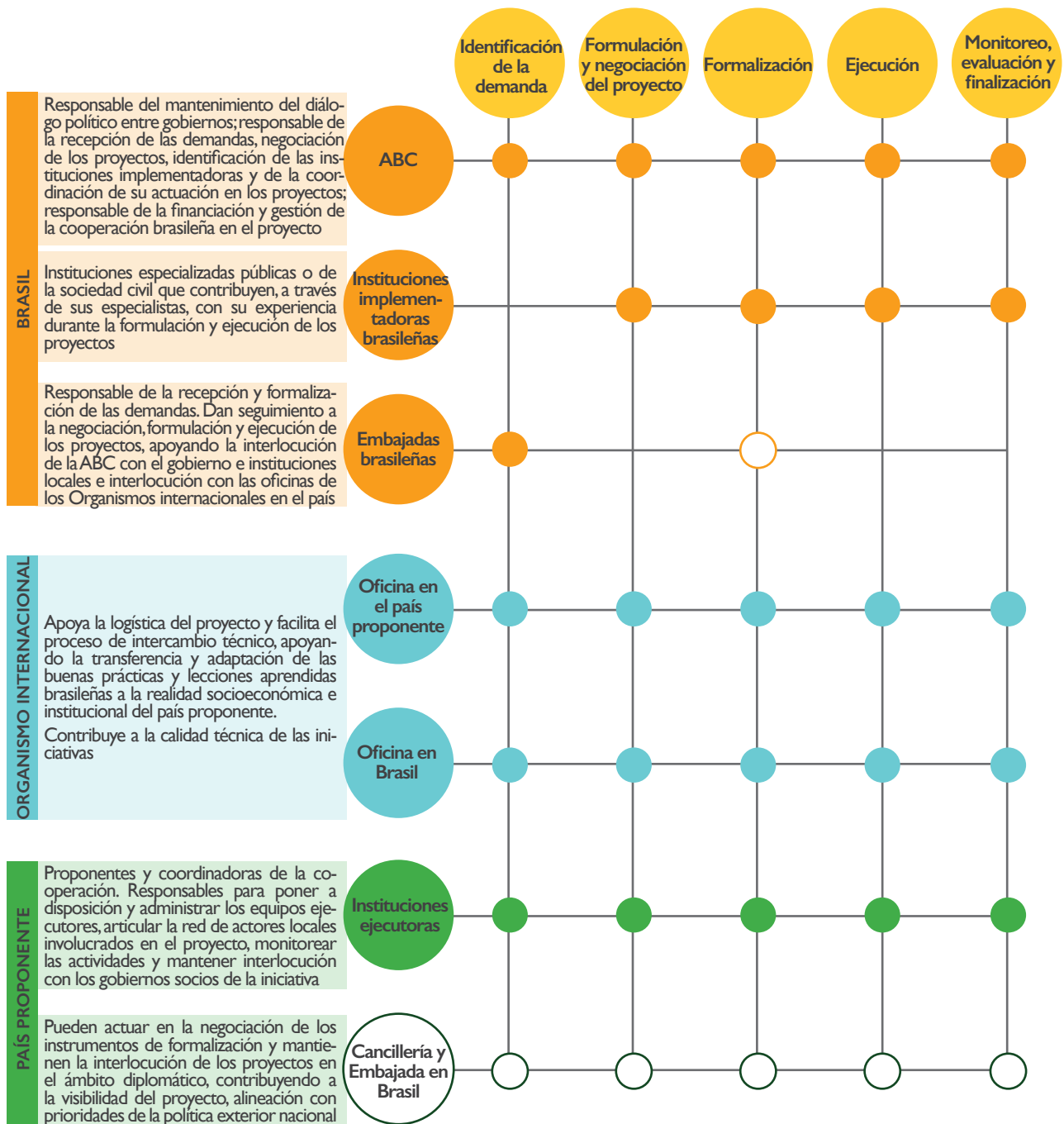


Figura 10 - Actores e papéis no ciclo da cooperação técnica trilateral com organismos internacionais



Ministerio de Relaciones Exteriores
Agencia Brasileña de Cooperación

SAF/Sul Quadra 2, Lote 2, Bloco B, 4º Andar, Edifício Via Office

CEP: 70.070-600, Brasil - Brasília - DF

Tel.: (55) 61 2030 9345 • Fax (55) 61 2030 6894

www.abc.gov.br

