

---

Cooperação,  
desenvolvimento e valor  
político.

A cooperação triangular  
entre a União Europeia e a  
América Latina

---

Iliana Olivie e María Santillán O'Shea – Junho 2023



# Cooperação, desenvolvimento e valor político.

## A cooperação triangular entre a União Europeia e a América Latina

---

Iliana Olivé e María Santillán O'Shea – Real Instituto Elcano – Junho 2023



Com o apoio de



Real Instituto Elcano – Madrid – España  
[www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

© 2023 Real Instituto Elcano  
C/ Príncipe de Vergara, 51  
28006 Madrid  
[www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

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

# Elcano Policy Paper

## Cooperação, desenvolvimento e valor político. A cooperação triangular entre a União Europeia e a América Latina

### Índice de conteúdos

Prefacio

Resumo

Introdução

#### 1. Estado da Cooperação Triangular

1.1. O que é, como se articula e como surge a Cooperação Triangular

1.2. Arquitetura institucional da Cooperação Triangular

1.3. A Cooperação Triangular da União Europeia

#### 2. Vantagens e desafios da Cooperação Triangular

2.1. Vantagens

2.2. Desafios

2.3. Recomendações

#### 3. A cooperação triangular da União Europeia

3.1. A União Europeia como doador

3.2. A cooperação triangular da União Europeia e os Estados Membro

3.3. Distribuição geográfica

3.4. Distribuição setorial

3.5. Cotejo de dados

3.6. Institucionalidade

#### **4. Os objetivos políticos da cooperação triangular e da cooperação com América Latina e o Caribe**

**4.1. Os objetivos da cooperação ao desenvolvimento**

**4.2. Os objetivos da cooperação triangular**

**4.3. Os objetivos da cooperação com América Latina e o Caribe**

#### **5. Opiniões e percepções acerca da cooperação triangular**

**5.1. Não existe uma definição comum da cooperação triangular**

**5.2. Custos de transação ou inovação e resultados de desenvolvimento?**

**5.3. Uma Cooperação Triangular hiper alinhada com a agenda de eficácia da ajuda**

**5.4. Uma capacidade transformadora limitada**

**5.5. Diálogo político reforçado**

**5.6. A cooperação triangular está por baixo de seu potencial**

#### **6. Conclusões e recomendações**

#### **Bibliografia**

#### **Lista de acrônimos**

## Prefacio<sup>1</sup>

Em 2020, a SEGIB e a União Europeia lançam o projeto denominado “Uma cooperação triangular inovadora para uma nova Agenda de Desenvolvimento” que busca contribuir à construção de um modelo inovador de Cooperação Triangular (CT) UE-ALC alinhado com a Agenda 2030 e sob o marco de uma concepção multidimensional, integral e dinâmica dos processos de desenvolvimento, assim como gerar ferramentas inovadoras para uma melhor gestão da cooperação em geral e dos projetos de CT em particular, com o convencimento de que o trabalho em ambas as direções permitirá avançar para uma CT mais eficiente como meio de implementação da Agenda 2030.

Como parte de tal projeto, se elabora uma série de estudos que abordam diversas facetas desta modalidade de cooperação: [a CT e sua vinculação com as cidades e a cooperação descentralizada](#), [a CT no marco da Agenda 2030](#), [a CT e as populações indígenas e vulneráveis](#). Siga este estudo sobre o potencial estratégico da CT, visto desde os doadores da UE, entendida aqui como a soma da Comissão Europeia e de uma dezena de Estados Membro (EM). Os principais resultados e conclusões deste conjunto de trabalhos são resumidos na publicação sobre [uma CT inovadora para uma nova agenda de desenvolvimento](#).

O estudo que aqui é apresentado, elaborado entre os meses de fevereiro e julho de 2022, é, pois, um insumo a mais para uma reflexão mais ampla sobre o potencial da CT, financiado no marco do acordo entre a UE e a SEGIB.

---

<sup>1</sup> As autoras agradecem os comentários e sugestões de Carlos Malamud e Ignacio Molina, do Real Instituto Elcano, de Martín Rivero, Rocío Rodríguez e Natalia Vargas, da SEGIB e de Javier Cebrián.





## Resumo

A cooperação triangular (CT) surgiu já faz décadas a raiz da cooperação Sul-Sul (CSS), como modalidade de cooperação articulada através de, ao menos, três atores com papéis diferenciados: doador tradicional ou segundo oferente, doador emergente ou primeiro oferente e beneficiário. Ainda que a CT da União Europeia (UE) e seus Estados Membro (EM) é ainda limitada e os dados em ocasiões incompletos, destacam as mais de cem experiências triangulares de Alemanha e da Espanha. Além disso, a CE lançou em 2015 seu primeiro programa explicitamente dedicado à CT com a ALC, Adelante, seguido mais recentemente de Adelante II. Pelo mais, a reduzida CT do resto de EM se encontra repartida entre América Latina e o Caribe (ALC) e a África, com um forte foco setorial nos temas de governança e sociedade civil.

Neste *policy paper* são revisados os trabalhos prévios sobre CT e são realizadas umas vinte entrevistas a pessoas com responsabilidades em CT de dez EM, além da Comissão Europeia, para explorar o valor estratégico da CT, entendido aqui como a capacidade – real ou potencial – da CT para contribuir aos objetivos políticos dos países da UE. Seguindo as opiniões expressadas pelos entrevistados, o potencial estratégico da CT seria maior que do que se aproveita, apesar dos desafios desta modalidade de cooperação e dadas suas fortalezas. São extraídas pois, uma série de recomendações dirigidas a (i) avançar na definição e medição da CT, (ii) elevar seu perfil político -extraíndo-a do nicho técnico no que se localiza- e (iii) aumentar seu impacto em desenvolvimento.



## Introdução

Alguns dos fatores que fazem da Cooperação Triangular (CT) uma modalidade de ajuda crescentemente relevante são o incremento e a diversificação dos polos de influência mundiais, a denominada “graduação” de um grupo importante de países em desenvolvimento, a evolução da AOD de uma mera transferência de recursos para uma ferramenta de diálogo político, ou as debilidades da cooperação tradicional que, a crise como a da Covid-19 põem de manifesto (Alonso *et al.*, 2011; Ashoff, 2010; Langendorf, 2012; Piefer, 2014; UNOSSC, 2021a).

A CT foi concebida já faz décadas. Suas origens e os princípios pelos quais se rege emanam da Cooperação Sul-Sul (CSS), cujos inícios se situam, por sua vez, nos anos sessenta (com o Movimento de Países não Alinhados, a criação da Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) e a constituição do G77). De fato, alguns países, como a Alemanha e o Japão, já acumulam bastante experiência em projetos de CT. No entanto, com as crises energéticas dos anos 70 e a crise de dívida dos 80, tanto a CSS como sua variante triangular perderam protagonismo no diálogo sobre desenvolvimento global e força em sua prática. Seu ressurgimento recente, impulsionado pelos fatores mencionados anteriormente e por um, cada vez maior, reconhecimento das vantagens comparadas da CT, foi acompanhado de extensos debates acerca de seu impacto e eficácia e a probabilidade de que se consolide como modalidade de cooperação relevante nas próximas décadas.

Tais debates se alimentam de uma série de desafios da CT, como a falta de informação, as dúvidas sobre sua eficácia ou de sua capacidade transformadora e elevados custos de transação. O valor estratégico final que a CT possa ter dependerá da correta identificação de suas vantagens, da medida na qual a CT sirva aos objetivos estratégicos dos atores envolvidos e de se as vantagens que forem obtidas através desta modalidade de cooperação compensam os obstáculos que estes desafios representam.

Em anos recentes, a União Europeia (UE - constituída pelas instituições europeias e os 27 Estados Membro (EM)) começou a formular ou fortalecer sua CT, a maior parte da qual se realiza com sócios da América Latina e o Caribe (ALC). Esta forma de cooperar com a ALC dota à UE e seus EM a oportunidade de perpetuar relações de confiança e trabalho conjunto que foram se forjando com sócios da região, ao longo dos anos, (em grande parte mediante a cooperação ao desenvolvimento tradicional), e de aproveitar agora essas alianças para dar solução aos desafios de desenvolvimento global. Ainda assim, a CT com o conjunto do Sul Global e, em concreto, com esta região, continuam representando uma carteira de projetos muito pequena quando se compara com o resto da cooperação ao desenvolvimento da UE. O objetivo deste estudo é, precisamente, identificar o valor ou importância estratégica da CT com a ALC para os países da UE; isto é, a capacidade potencial ou real da CT para coadjuvar ao cumprimento dos objetivos políticos que os atores envolvidos tenham programado para si, tanto no âmbito da cooperação ao desenvolvimento, como fora dele. É com esta

definição do que constitui o valor estratégico – ao qual também nos referiremos como importância ou relevância estratégica ou política, potencial estratégico ou valor agregado político – com a qual se trabalhará ao longo desta análise.

A falta de informação sistematizada e comparável sobre CT gera um vazio importante no momento de perfilar seu valor agregado. Até agora, as distintas tentativas de preencher este vazio centraram-se, fundamentalmente, em extrair lições dos projetos de CT implementados para determinar seu impacto em desenvolvimento, eficácia e boas práticas. Não obstante, por um lado, se desconhece quão generalizáveis são as conclusões extraídas dos casos que analisados. Por outro lado, ainda que os benefícios da CT, em matéria de forja de alianças, é mencionado amiúde na literatura, a maneira específica na qual a CT pode contribuir aos objetivos estratégicos dos distintos sócios, particularmente os doadores tradicionais, não está explorada em profundidade. E estes são os vazios que este *policy paper* pretende preencher.

Examina-se, pois, uma análise em profundidade do valor estratégico da CT para a UE, que participa nesta modalidade de cooperação como doador tradicional. Para isso, em primeiro lugar, é realizada uma revisão da literatura sobre o estado da CT, com um foco particular na CT da UE. A partir desta revisão, são identificadas tanto as vantagens como os desafios da CT que podem contribuir a determinar o potencial desta para avançar os objetivos políticos dos doadores ou, em outras palavras, seu potencial estratégico. Em segundo lugar, são reunidas as cifras da CT da UE e seus EM para esboçar seus perfis como doadores triangulares quanto a volume, distribuição geográfica e setorial. A continuação, são expostos os objetivos políticos das cooperações dos distintos países com o propósito de entender quais são as prioridades às quais a CT deveria contribuir para se consolidar como ferramenta estratégica. Em quarto lugar, são estudadas as opiniões e percepções, sobre a CT, de representantes das cooperações europeias, sobre a base de uma série de entrevistas semiestruturadas com representantes das cooperações ao desenvolvimento dos distintos EM e da Comissão Europeia (CE). A todos eles é solicitado responder um questionário sobre os principais desafios associados à CT (previamente identificados mediante a revisão da literatura), seus maiores obstáculos e suas visões pessoais sobre o possível futuro fortalecimento da CT em suas respectivas cooperações. Desta análise derivam as conclusões e recomendações, na última seção.

# 1 Estado da Cooperação Triangular

## 1.1. O que é, como se articula e como surge a Cooperação Triangular

São várias as tentativas de definir a CT. Implica a participação de, ao menos, três atores de desenvolvimento diferentes, a horizontalidade, o aproveitamento das fortalezas e experiências de cada ator, o intercâmbio de conhecimentos e a combinação de elementos da Cooperação Norte-Sul (CNS) e a Cooperação Sul-Sul (CSS). Baseia-se na ideia de que nenhum país é pobre demais, economicamente, como para não partilhar experiências, e que nenhum país é rico demais para não aprender de outros (Moreira da Silva e Chediek, 2020).

Os projetos de CT costumam se dar entre um país desenvolvido e dois países em desenvolvimento, um dos quais alcançou um nível de desenvolvimento maior e atua como sócio oferente, ainda que também pode se dar entre distintas combinações de países em desenvolvimento e desenvolvidos atuando como sócios receptores, oferentes ou doadores, ou inclusive com algum organismo multilateral como doador (Ashoff, 2010; Alonso *et al.*, 2011). Recentemente, além disso, os projetos de CT estão contando, cada vez mais, também com a participação de atores não governamentais, tais como a sociedade civil, o setor privado ou as universidades, além das organizações internacionais (GPI, s.f.b; BMZ, 2022). Em qualquer caso, desta presença de, ao menos, três atores, deriva a sua denominação.

Estas estruturas de cooperação podem surgir ao incluir um doador tradicional do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) em uma relação de cooperação prévia entre dois países do Sul Global para obter, principalmente, maior apoio financeiro (Piefer, 2014). Também podem surgir ao reverter a relação de cooperação de um doador tradicional com um antigo receptor (agora novo doador) em uma aliança de doadores que passam a cooperar com um terceiro país, o beneficiário ou sócio receptor (*ibid.*). Outro modo em que pode se formular a CT é, ao incluir em uma relação prévia entre um doador tradicional e um sócio receptor, um novo doador que atue como intermediário, já que costuma ter umas experiências de desenvolvimento, proximidade geográfica e proximidade linguística e cultural ao sócio receptor que lhe permitem atuar como tal (*ibid.*, Alonso *et al.*, 2011).

A CT se concebe, pois, como uma ferramenta para responder às realidades dos novos doadores (países em desenvolvimento que tradicionalmente receberam ajuda internacional e agora estão em posição de partilhar seus recursos e lições ao respeito) (Ashoff, 2010) e aos desafios de desenvolvimento atuais, cuja natureza é cada vez mais complexa (Alonso e Santander, 2021) devido, entre outras coisas, à interconectividade e interdependência mundiais, que fazem com que a defesa e preservação dos bens públicos globais requeiram da colaboração de todos os atores (Alonso *et al.*, 2011). Ainda assim, a experiência de cooperação ao desenvolvimento demonstrou o maior sucesso de projetos nos quais existe uma relação de igualdade entre participantes e nos quais o sócio receptor toma um papel

ativo na definição, implementação e seguimento das ações, favorecendo assim a apropriação e o alinhamento com suas estratégias nacionais de desenvolvimento; todos os elementos centrais da CT.

Os princípios da CT emanam dos princípios da Cooperação Sul-Sul e incorporam certa influência da agenda de eficácia da Declaração de Paris de 2005 (Esteves *et al.*, 2019). Incluem o respeito pela soberania nacional, a apropriação e independência, a igualdade/horizontalidade, a não condicionalidade, a não ingerência, o benefício mútuo, a importância de que os projetos surjam a partir da demanda, a prestação de contas mútua e transparência, a efetividade, a coordenação da execução e iniciativas baseadas em resultados e o enfoque multiator (Piefer, 2014, Ramos Rollón e López Cabana, 2020).

O surgimento da CSS como modalidade de cooperação costuma se situar na década dos sessenta, que viu o Movimento de Países não Alinhados, a criação da UNCTAD e a constituição do G77 (Alonso *et al.*, 2011). Desde então, a CSS começou, muito lentamente, a ter uma presença maior nos debates sobre cooperação ao desenvolvimento, até que em 1978 foi aprovado o Plano de Ação de Buenos Aires para a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (PABA) (*ibid.*). O PABA já perfilava os princípios da CSS que foram posteriormente evoluindo até os princípios atuais da CSS e CT, já mencionados (Ramos Rollón e López Cabana, 2020).

Desde os anos 2000 – momento em que foram adotados os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio-, a conversa sobre CSS começou a contemplar também o apoio financeiro de um doador tradicional, dando lugar ao debate sobre CT (*ibid.*). Nas cúpulas e conferências sobre financiamento do desenvolvimento - e posteriormente também sobre eficácia da ajuda - celebradas na primeira década do século foram sendo reconhecidas, progressivamente, as vantagens comparativas da CSS e CT (Alonso *et al.*, 2011).

No contexto internacional, em 2009, foi celebrada a Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre a CSS em Nairobi para avaliar o percurso da CSS (e CT) desde o PABA, e se concluiu que seus sistemas de informação deviam ser desenvolvidos e reforçado o intercâmbio de lições aprendidas (*ibid.*). A CT já não se considerava como um mero apoio financeiro do doador à CSS, senão que também era reconhecido o aporte de conhecimentos, capacitações, experiências e recursos adicionais que podia representar (Ramos Rollón e López Cabana, 2020). Isto, junto com a “graduação” de alguns países latino-americanos da AOD tradicional, deu lugar à reformulação de seu papel no sistema global de cooperação ao desenvolvimento (Delzangles *et al.*, 2020), principalmente desde a crise econômica atravessada pelos doadores tradicionais desde 2008 e sua maior atenção a países da África e da Ásia como principais receptores de AOD (Ramos Rollón e López Cabana, 2020).

A tendência nos últimos anos foi destacando o valor estratégico da CT para todos os participantes (Langendorf, 2012), pois permite diversificar suas prioridades setoriais, ampliar seu alcance e multiplicar seu número de sócios e projetos (Alonso *et al.*, 2011; Delzangles *et al.*, 2020; OCDE, 2016). A Agenda 2030 adotada em 2015 finalmente reconhecia, explicitamente, a CSS e a CT como meios adicionais para a consecução dos Objetivos de

Desenvolvimento Sustentável (ODS) (Ramos Rollón e López Cabana, 2020). Estes e outros motivos para participar em CT serão explorados mais adiante. Não obstante, cabe mencionar que, ainda que a produção acadêmica sobre CT cresceu ligeiramente nos últimos anos, esta é ainda muito limitada, como poderá se observar neste documento. De fato, uma parte importante da literatura mais atual sobre o valor estratégico da CT não provém do âmbito acadêmico ou dos *think tanks*, senão do Ministério Federal de Cooperação Econômica e Desenvolvimento da Alemanha (BMZ).

### 1.2. Arquitetura institucional da Cooperação Triangular

O panorama atual da CT sofre de uma falta de institucionalidade que, como será explorado neste estudo, dificulta a harmonização quanto à sua definição, elaboração, boas práticas comuns e seguimento e monitoramento consistentes, entre outros, ainda que nos últimos anos foram realizados avanços significativos ao respeito. Alonso *et al.* (2011) identificam as Nações Unidas, o CAD/OCDE e a Secretaria-Geral Ibero-americana (SEGIB) como os principais candidatos para liderar a institucionalização da CT a nível global, seguidas da UE, a Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

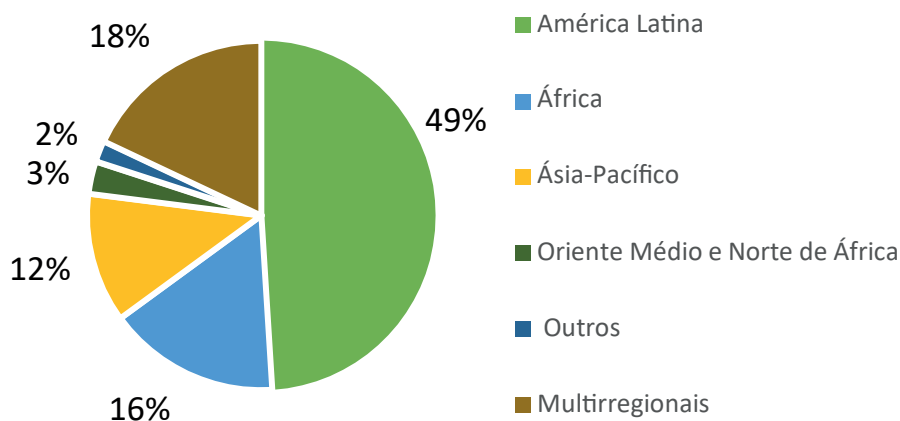
No que diz respeito às Nações Unidas, cabe destacar o papel da UNCTAD, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) na promoção, coordenação, assessoramento e apoio à CSS e à CT. No entanto, o Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul (UNOSSC), estabelecido como unidade especial dentro do PNUD, foi o principal porta-voz e promotor da CSS e CT das Nações Unidas desde sua criação em 2013, seguida de ECOSOC (Nações Unidas, s.f.). Outros organismos internacionais, como a FAO e o BASD, também foram aumentando seu foco na CSS e CT e desenvolvendo suas capacidades ao respeito (Alonso e Santander, 2021; Ashoff, 2010).

Os recentes marcos em CT incluem a Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre Cooperação Sul-Sul e Triangular que foi celebrada em Buenos Aires em 2019 com motivo do 40º aniversário do PABA (PABA +40) e que reiterou o compromisso da comunidade internacional com a CSS e a CT como motores de implementação da Agenda 2030 (UNOSSC, 2020). Ainda assim, desde 2016, a UNOSSC e a OCDE lideraram a Iniciativa da Aliança Global (GPI) para uma Cooperação Triangular Eficaz, da qual formam parte países do Norte e do Sul Globais, representantes de autoridades locais e cidades, representantes da sociedade civil e atores do setor privado (Moreira da Silva e Chediek, 2020; GPI, s.f.a).

### Quantificação da Cooperação Triangular

Apesar de os dados sobre CT serem muito limitados, a observação e a análise de casos de CT permitem uma quantificação aproximada de algumas de suas características gerais, como sua distribuição geográfica e setorial, participantes mais frequentes e orçamento; todos os elementos que desenham o atual cenário da CT.

Gráfico 1.1. Distribuição geográfica dos projetos de CT



Fonte: OCDE, s.f. citado em GPI, 2019.

O setor ao qual são destinadas mais ações de CT é o de governo e sociedade civil, o que indica seu potencial para o diálogo político (entre 24 e 30% das ações, segundo a fonte que se consultar). Continuam a agricultura e segurança alimentar (16-18%), a saúde (11-13%), a proteção meio ambiental (7-9%) e a energia (7%) (Alonso e Santander, 2021). Outras áreas que recebem atenção, ainda que algo menor, são o apoio ao setor privado, as infraestruturas e serviços sociais, a educação, o fornecimento de água e saneamento, a gestão do risco de desastres, o turismo ou o desenvolvimento urbano (GPI, 2019; OCDE, 2016).

Entre os países que mais participam em CT, em qualquer um dos papéis, destacam Alemanha, Japão, Chile, México, Brasil, Espanha, Colômbia, Estados Unidos, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, República Dominicana, Quênia, Peru, Bolívia, Índia, Noruega, Honduras, Indonésia, Uganda e África do Sul, ainda que a ordem varie, ligeiramente, de umas fontes a outras (GPI, 2019; OCDE, 2016; Alonso e Santander, 2021). Dentro disso, estima-se que em 66% dos projetos de CT o fornecedor é um governo, reforçando-a ainda mais como ferramenta de diálogo político, enquanto em 20% dos casos o doador principal é uma organização internacional, e nos demais casos há vários fornecedores (*ibid.*).

Os orçamentos destinados a projetos de CT oscilam entre os 100.000 e os mais de 10 milhões USD.



Quadro 1.1. Projetos de CT por rangos de orçamento

Orçamento (em USD)	Proporção de projeto de CT
Menos de 100 mil	23-32%
100 mil – Um milhão	42-45%
Um milhão – Cinco milhões	18-23%
Mais de cinco milhões	8-9%

Fontes: GPI, 2019; OCDE, 2016.

### Relevância atual da Cooperação Triangular

Há vários argumentos que defendem que, se a CT não ganhou uma maior centralidade no debate ou na prática da cooperação internacional, apesar de o conceito já ter surgido há várias décadas, pode ser que a crescente atenção que está recebendo agora acabe sendo também algo passageiro (Alonso *et al.*, 2011). No entanto, há também fatores que sugerem que sua importância como promotora do desenvolvimento inclusivo e sustentável e como ferramenta estratégica para os atores envolvidos vai continuar em aumento.

Por um lado, a CT permite que distintos países em desenvolvimento adotem papéis diferentes na cooperação, que respondam mais às suas capacidades e experiências e não classifiquem todos os países em desenvolvimento em uma mesma categoria, posto que se trata de um grupo muito heterogêneo (Alonso *et al.*, 2011). Por outro lado, esta reformulação dos papéis na CT é um reflexo mais preciso da realidade do cenário mundial, que, precisamente por essa heterogeneidade de características e experiências, se afasta cada vez mais da tradicional divisão Norte-Sul (Schulz, 2010). Além disso, frente ao crescimento de muitos países em desenvolvimento e sua transição de receptores a doadores, está no interesse dos doadores tradicionais manter sua influência e relevância na arquitetura global da cooperação ao desenvolvimento, para o quê, necessitam se adaptar às novas características destes países com alianças reformadas (Alonso *et al.*, 2011). E aqui poderia estar uma faceta do valor estratégico da CT, na medida em que contribui ao possível objetivo político dos doadores tradicionais de preservar sua relevância em um panorama internacional de cooperação ao desenvolvimento cambiante.

Ainda assim, a natureza cada vez mais global dos bens públicos – meio ambiente, estabilidade financeira, saúde – faz necessária a colaboração de todos os países em um formato mais horizontal de responsabilidades partilhadas (*ibid.*). A centralidade dos ODS na agenda global de desenvolvimento também faz pensar que a CT (junto com a CSS) vai continuar se consolidando como formato de cooperação complementar à tradicional, já que em seus princípios está recolhida a horizontalidade que caracteriza os ODS (Ramos Rollón e López Cabana, 2020). Em particular, a CT promove o ODS 17 de associação, já que se articula mediante a participação e coordenação de distintos atores do desenvolvimento (UNOSSC, 2020).

Por último, a crise do coronavírus acentuou os desafios de desenvolvimento em muitas partes do mundo, e colocou em evidência que os modelos de ajuda ao desenvolvimento atuais e as respostas fragmentadas não podem responder a todos eles (UNOSSC, 2021a). Neste contexto, a CT representa uma oportunidade para repensar a ajuda de forma inovadora, inclusiva e sustentável, tanto desde um ponto de vista técnico como político. De novo, encontraríamos valor estratégico da CT em sua capacidade para promover responsabilidades partilhadas, como maneira de avançar na consecução dos ODS e de adaptar a cooperação ao desenvolvimento ao contexto cambiante.

### 1.3. A Cooperação Triangular da União Europeia

A UE, como doador, se entende como o conjunto das instituições da UE e os 27 EM que a compõem. Quanto às instituições da UE, a CT recebeu mais atenção nos últimos anos como nova modalidade de associação e cooperação com os países de renda média (principalmente da ALC) para os quais, por seu crescimento econômico e avanços em desenvolvimento, a AOD tradicional perdeu vigência (Ramos Rollón e López Cabana, 2020). Isto se viu acompanhado de um enfoque maior por parte da AOD da UE em outras regiões como a África, tanto por suas maiores necessidades de desenvolvimento como pela fusão dos objetivos de desenvolvimento da UE com outros objetivos estratégicos de sua política exterior; entre eles o controle dos fluxos migratórios.

O marco da UE para sua CT se encontra no Novo Consenso Europeu do Desenvolvimento de 2017, cujos princípios emanam da Agenda 2030 e da ideia de trabalhar com todo o mundo (*ibid.*). A CT é formulada, na UE, como uma modalidade complementar a outras formas de cooperação, e se estrutura através de uma série de incorporações *ad hoc* a outros projetos de desenvolvimento, da convocatória de propostas de projetos triangulares e da delegação em EM (*ibid.*).

Até a criação do programa Adelante em 2015, houve vários programas de cooperação da UE que contavam com elementos de CT, como Eurosocial, PALOP, Socieux ou Bridging the Gap, ainda que não se tratasse de programas concebidos como triangulares por definição. Não obstante, desde então, o programa Adelante – com um orçamento plurianual de dez milhões de euros - serviu como plataforma para coordenar e recopilar a informação e lições aprendidas de oito projetos de CT implementados pela UE na ALC, e é agora sucedido por Adelante 2 para o período 2021-2023 (Programa Adelante, 2020).

Os EM que desenvolveram mais experiência nesta modalidade de cooperação são a Alemanha e a Espanha, seguidos de Portugal. É importante ter em conta que, ao não haver uma metodologia unificada de registro de projetos de CT, os dados aqui mencionados devem ser tratados com cautela e ser tomados como orientativos. A Alemanha, um dos países com mais trajetória (desde os anos 90), criou um Fundo de Cooperação Triangular com a ALC que conta com, entre três e quatro milhões de euros anuais (Ramos Rollón e López Cabana, 2020). Os sócios oferentes com os quais mais colabora em CT são Chile, Costa Rica, Argentina e México (*ibid.*), e os principais destinatários são El Salvador, Colômbia, Paraguai, República Dominicana, Bolívia e Equador (Alonso *et al.*, 2011).

A CT da Espanha, ainda que mais recente (2005), cresceu nos últimos anos, particularmente na ALC. Entre os Relatórios anuais da Cooperação Sul-Sul na Ibero-América<sup>2</sup> e os dados proporcionados pela AECID, em 2006 foram registradas um total de 21 iniciativas de CT, enquanto em 2014 já eram 183, entre iniciativas, projetos e ações (Ramos Rollón e López Cabana, 2020). No período entre 2006 e 2018, os principais receptores da CT espanhola foram El Salvador, Haiti e Paraguai, e os maiores sócios oferentes, Costa Rica, Argentina, México, Brasil e Chile (*ibid.*). Entre os 59 projetos cujos memorandos de entendimento (MdE) previam o aporte de fundos espanhóis entre 2006 e 2018, a Espanha mobilizou algo mais de três milhões de euros (*ibid.*). Por sua parte, Portugal foi se consolidando como promotor do debate sobre esta modalidade de cooperação, já que albergou, até a data, quatro eventos internacionais sobre CT em Lisboa, organizados conjuntamente com a OCDE ou com o Programa Ibero-americano para o Fortalecimento da Cooperação Sul-Sul (PIFCSS). Além disso, firmou o MdE para o desenvolvimento de ações de CT com Argentina, Chile, Uruguai e Brasil (Instituto Camões, s.f.c).

---

<sup>2</sup> Note-se que “Ibero-América” designa a soma dos países da América Latina, Espanha, Portugal e Andorra.



## 2 Vantagens e desafios da Cooperação Triangular

### 2.1. Vantagens

Quanto ao valor agregado da CT, a literatura identifica, por um lado, as motivações para a CT, em forma de benefícios diretos de desenvolvimento para cada um dos participantes e, por outro, uma série de características que diferenciam a CT de outras modalidades de cooperação e que podem, em uma última instância, resultar vantajosas para todos os atores desde um ponto de vista mais estratégico. Fazendo referência ao primeiro, o seguinte quadro realiza uma breve revisão do que foi argumentado em trabalhos anteriores sobre as motivações dos distintos sócios para participar em CT, as quais ajudam a compreender melhor a razão de ser da mesma.

Quadro 2.1. Motivações para participar em CT

Motivações para participar em Cooperação Triangular
<b>Para o doador tradicional</b>
<b>Perspectiva global</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Promoção da agenda de eficácia da ajuda entre doadores emergentes</li><li>- Alianças para a proteção dos bens públicos globais</li><li>- Controle de fluxos migratórios e segurança internacional</li><li>- Fortalecimento do sistema internacional de cooperação</li><li>- Fortalecimento do multilateralismo</li></ul>
<b>Respeito aos programas de ajuda próprios</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Amplificação ou conversão de seus programas de ajuda</li><li>- Desenvolvimento de capacidades técnicas</li></ul>
<b>Respeito aos doadores emergentes</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Aproveitamento das vantagens comparativas de doadores emergentes</li><li>- Relações com doadores emergentes adaptadas à nova realidade e continuação de sua influência em tais países</li><li>- Aproveitamento das relações de confiança já estabelecidas com doadores emergentes</li><li>- Aprendizagem de experiências dos doadores emergentes</li><li>- Compartilhamento de custos de cooperação com doadores emergentes</li></ul>
<b>Respeito aos sócios receptores</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Acesso a novos mercados</li><li>- Influência e visibilidade em receptores que preferem os doadores emergentes</li></ul>
<b>Para o sócio oferente/doador emergente</b>
<b>Perspectiva global</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Promoção da integração e cooperação regionais</li><li>- Alianças estratégicas regionais e inter-regionais</li><li>- Fortalecimento do multilateralismo</li></ul>

## Motivações para participar em Cooperação Triangular

### Respeito aos programas de ajuda próprios/desenvolvimento próprio

- Apoio em sua transição de receptor a doador
- Desenvolvimento de capacidades técnicas para a cooperação ao desenvolvimento
- Incorporação de financiamento adicional (de doadores tradicionais) à sua CSS
- Maior visibilidade como doadores e como poderes globais

### Respeito aos doadores tradicionais

- Aproveitamento da experiência de cooperação dos doadores tradicionais
- Alianças com doadores tradicionais
- Partilhamento de custos de cooperação com doadores tradicionais

### Respeito aos sócios receptores

- Alianças com sócios receptores
- Acesso a mercados em sócios receptores

## Para o sócio receptor

### Perspectiva global

- Promoção da integração e cooperação regionais
- Fortalecimento do multilateralismo

### Respeito ao desenvolvimento próprio

- Desenvolvimento de capacidades técnicas para a gestão do desenvolvimento

### Respeito aos doadores tradicionais

- Relações e alianças mais equilibradas com doadores tradicionais

### Respeito aos doadores emergentes

- Contratação de especialistas menos onerosos (de doadores emergentes em vez de tradicionais)
- Aproveitamento para a aprendizagem das similitudes com as experiências de desenvolvimento dos doadores emergentes
- Aproveitamento das similitudes culturais e linguísticas com os doadores emergentes
- Continuação do contato com especialistas de doadores emergentes após a finalização dos projetos
- Relações e alianças mais equilibradas com doadores emergentes

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

Mais além destas vantagens diretas que a CT representa para cada um dos sócios envolvidos, tal como se mencionava anteriormente, a literatura identifica que a CT conta também com uma série de características que podem convertê-la em um instrumento valioso para todas as partes desde um ponto de vista estratégico. Trata-se de uma modalidade de cooperação interessante quanto a relações, recursos, soluções e, inclusive, como meio para alcançar outros objetivos, como será explicado a continuação.

Com respeito às relações, a CT apresenta uma nova forma de parceria entre países (Alonso e Santander, 2021), através da qual os participantes – em particular os doadores – mantêm ou forjam novas relações de confiança – em vez de competição- com certos países aos quais interessa ter como sócios, por razões geoestratégicas, principalmente ao evoluírem as

relações Norte-Sul tradicionais (Piefer, 2014; Alonso *et al.*, 2011). A CT pode contribuir na criação de um espaço de diálogo político e negociação no qual as narrativas dos doadores tradicionais se encontrem e harmonizem com as dos países do Sul Global e vice-versa (Zoccal, 2021; BMZ, 2022). Além disso, a CT promove o compartilhamento das responsabilidades de desenvolvimento com países do Sul (Zoccal, 2020a) e fomenta a cooperação regional (Alonso *et al.*, 2011).

A CT representa uma mobilização de recursos adicionais para o desenvolvimento, ao se entender como modalidade complementar à cooperação tradicional. Estes recursos podem ser econômicos, como o financiamento local ou internacional, mas também podem ser ideias inovadoras, estratégias, formas de trabalho, capacidades, experiências/conhecimento/lições, visibilidade e, inclusive, as relações mencionadas anteriormente (Abdelnaiem e Kindornay, 2020; Moreira da Silva e Chediek, 2020; UNOSSC, 2020; UNOSSC, 2021b; Delzangles *et al.*, 2020; Programa Adelante, 2020). Da posta em comum de ideias e conhecimento surgem, além disso, soluções inovadoras, mais flexíveis, adaptadas ao contexto e sustentáveis (Abdelnaiem e Kindornay, 2020; UNOSSC, 2020; GPI, s.f.b). Por último, a CT pode contribuir à consecução de outros objetivos estratégicos dos participantes, como podem ser os ODS ou interesses nacionais ou regionais em matéria de migração, meio ambiente ou saúde global (SEGIB, 2018; Delzangles *et al.*, 2020).

## 2.2. Desafios

A continuação, são expostos os principais desafios nos quais são centrados os debates sobre CT, até a data. O valor estratégico final que a CT possa ter para qualquer um dos atores que nela participarem – e, portanto, sua decisão sobre se investir ou não nesta modalidade de cooperação - dependerá, em grande medida, de as vantagens obtidas através desta participação conseguirem esquivar, resolver ou superar os custos que estes desafios podem representar.

### *Falta de informação e dados sobre Cooperação Triangular*

Um dos desafios da CT mais resenhados é a falta de informação e dados reunidos e processados sistematicamente seguindo uns padrões comuns. Esta falta de dados comprovados e comparáveis dificulta a tarefa de determinar o volume exato de projetos e recursos, assim como sua distribuição setorial e geográfica (Ramos Rollón e López Cabana, 2020; Alonso e Santander, 2021; UNOSSC, 2021b; Zoccal, 2020b). Ao não haver informação suficiente sobre os recursos que realmente mobilizam os projetos de CT (Ramos Rollón e López Cabana, 2020), o conhecimento que se tem para fazer um seguimento destes projetos vem tão só dos casos de CT já implementados (Alonso e Santander, 2021; UNOSSC, 2021b). De fato, também não há metodologias comuns estabelecidas para abordar esta falta de informação (*ibid.*), ainda que as discussões ao respeito vão em aumento (Vega Sánchez, 2022).

Esta falta de informação e dados sistematizada se deve, entre outras coisas, à dificuldade para isolar os recursos destinados a estes projetos (posto que interagem com outras modalidades de cooperação), ao investimento requerido, às distintas práticas de seguimento que os atores envolvidos possuem (Ramos Rollón e López Cabana, 2020), à falta de capacidade

institucional para fazer um seguimento consistente destes projetos (UNOSSC, 2021b) e aos altos níveis de fragmentação da CT.

Por sua vez, a fragmentação nas práticas de CT e seu seguimento emana de um desafio prévio: o da falta de definição. Não há uma definição clara e aceita a nível global sobre a CT, posto que costuma ser caracterizada de muitas diferentes maneiras, desde como conjunto de ferramentas técnicas até como narrativa (geo)política (Haug, 2021). Assim as coisas, as intervenções que podem ser categorizadas como triangulares se classificam de forma distinta em distintos lugares (OCDE, 2016) e as responsabilidades de seguimento de cada ator envolvido não estão claramente definidas (Alonso *et al.*, 2011; Delzangles *et al.*, 2020). Uma consequência imediata é que, ao não poder se falar com clareza dos fluxos de CT nem das áreas ou zonas geográficas às que se destinam (principalmente em comparação com outros tipos de cooperação) seguindo padrões estabelecidos, é dificultada a identificação do valor político agregado (UNOSSC, 2021b), com o quê, governos e instituições perdem incentivos para dedicar recursos e financiamento, gerando-se um círculo vicioso pelo qual o possível valor estratégico da CT fica desaproveitado (UNOSSC, 2021b).

Houve, não obstante, várias tentativas para sistematizar, de alguma maneira, a informação que se tem sobre os projetos de CT, procedente majoritariamente de experiências e estudos de caso. Por exemplo, a SEGIB elabora um relatório anual sobre a CSS e CT na Ibero-América no qual mede seu volume quanto a número de projetos e ações de CSS e CT, e que se alimenta de seu Sistema Integrado de Dados da Ibero-América sobre Cooperação Sul-Sul e Triangular (SIDICSS), que recolhe as iniciativas de CSS e CT no âmbito geográfico (Ramos Rollón e López Cabana, 2020). A OCDE e a UNOSSC contam também com repositórios nos quais recolhem iniciativas e dados sobre CT (Programa Adelante, 2020). Além disso, alguns países, como o Brasil, o Chile e o México, elaboraram documentos nos quais refletem suas metodologias de medição e análise, baseando-se em suas experiências (PIFCSS, 2016; Agência Brasileira de Cooperação, 2019). A cooperação alemã, por sua parte, realiza esforços de coleta e sistematização das lições aprendidas em suas, cada vez mais numerosas, experiências triangulares (Vega Sánchez, 2022). Outras iniciativas se centraram em desenvolver as capacidades estatísticas de alguns países (identificado mais acima como um dos obstáculos para a sistematização global da informação) (UNOSSC, 2020).

Uma tentativa adicional de compilar o que vai se aprendendo sobre CT é o banco de informação do programa Adelante da UE, no qual estão incorporadas as lições e informação relevantes sobre os oito projetos que configuraram sua primeira fase (UNOSSC, 2020). Além disso, o programa Adelante empregou, a modo de piloto, uma metodologia desenvolvida pela OCDE para identificar e monitorar o valor agregado da CT (*ibid.*). O piloto mostrou seus méritos para identificar as lições aprendidas e ressaltar o valor estratégico das alianças dos projetos de Adelante, pelo quê, tal metodologia poderia se aplicar a outros projetos de CT. Apesar destes avanços, continua havendo uma série de obstáculos na sistematização do conhecimento sobre CT. Para capturar toda a sua realidade, teria de ser possível recolher informação também sobre sua transferência de conhecimentos, capacidades e tecnologias. As tentativas ao respeito, até a data, revelam resultados diferentes em função do proxy que for utilizado (Ramos Rollón e López Cabana, 2020). Inclusive, se fosse possível definir



e recolher de maneira padronizada os volumes e aportes da CT em termos econômicos, suas facetas técnicas e estratégicas e outras derivadas não econômicas poderiam se ver ignoradas (SEGIB, 2018; Chediek, 2021). Estes desafios, junto com o número limitado de projetos de CT dos quais possam ser extraídos os dados e lições, faz com que a realidade da CT e o seu potencial concreto como ferramenta estratégica sejam ainda difíceis de precisar.

### *Cooperação Triangular e eficácia da ajuda*

Um foco de debate sobre a CT, de especial interesse para doadores do CAD/OCDE como a UE e seus EM e, portanto, para o valor estratégico que, finalmente, possa ser atribuído pelos tais doadores à modalidade, é o da agenda de eficácia da ajuda. Em parte, este debate deriva da falta de informação suficiente sobre o estado da CT, exposto anteriormente. Trata-se de um debate em dois planos: as dúvidas acerca da eficácia da CT, mas também acerca da própria necessidade de que a CT seja eficaz, no sentido padronizado do termo.

Este debate identifica que, o fato de a CT ser implementada por doadores que firmaram a agenda de eficácia da ajuda como receptores, mas não como doadores, faz com que a agenda possa não formar parte da narrativa oficial da ajuda triangular, já seja por falta de compromisso com seus princípios ou por falta de capacidade para aplicá-los (Bancet, 2012; Ashoff, 2010). Isto pode afetar a qualidade da cooperação internacional e, inclusive, minar os progressos realizados até agora quanto à eficácia pelos doadores tradicionais (Bancet, 2012).

Não obstante, argumenta-se também que a participação de um ou mais doadores do Norte em CT pode assegurar e promover a preservação dos princípios de eficácia da ajuda na mesma, posto que estes doadores costumam incorporar, explicitamente, tais princípios em toda sua cooperação (*ibid.*). Outros argumentos indicam que, inclusive quando a agenda de eficácia não forma parte do marco explícito da CT, esta sim é respeitada implicitamente na prática, dado que existem similitudes entre os princípios da agenda de eficácia da ajuda e os princípios da CT. Por exemplo, a agenda de eficácia defende o princípio de apropriação por parte do sócio receptor e os princípios da CSS e CT advogam para que os projetos respondam à demanda do sócio receptor; ambos os princípios se traduzem, na prática, em uma participação mais ativa do sócio receptor na definição dos projetos (Bancet, 2012; Piefer, 2014; Esteban e Olivie, 2021). Não obstante, análises mais recentes estão, inclusive, identificando a eficácia da ajuda não só como uma série de princípios implicitamente respeitados na CT, senão de maneira explícita como uma das grandes fortalezas da mesma, graças à sua natureza participativa (BMZ, 2022), o que inclusive, poderia potencializar mais o valor agregado político da CT. Estas análises coincidem com os resultados do nosso estudo, como se verá mais adiante.

O debate sobre CT e eficácia da ajuda, ainda assim, vai mais além. Bancet (2012) questiona que a agenda de eficácia seja um marco apropriado para a CT e CSS, modalidades horizontais de cooperação, ao se tratar de uma agenda estabelecida por países do Norte; se bem é certo que, desde o quarto Foro de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda de Busan (2011), a agenda deixou de recolher exclusivamente as prioridades do Norte (Esteban e Olivie, 2021). Em seu lugar, é formulada a CT (e CSS) como um espaço de diálogo no qual abordar possíveis

dissensos entre doadores tradicionais e novos doadores e buscar soluções inovadoras que respondam aos interesses de todas as partes (Bancet, 2012). A isto se soma o fato de que a agenda de eficácia da ajuda tenha ido perdendo perfil político (Gulrajani e Swiss, 2020). Em qualquer caso, em linha com a ideia de que os princípios da agenda de eficácia beneficiam todos os envolvidos, são identificadas várias propostas para assegurar que a CT dê resultados positivos em linha com estes. Destaca-se a importância de identificar as vantagens comparativas de cada ator e repartir as responsabilidades em função disso, de superar os papéis tradicionais de doadores e receptores, de promover a apropriação, a coordenação e a sistematização das boas práticas e os resultados positivos (*ibid.*). Ainda assim, é importante alinhar a CT com as estratégias nacionais dos receptores (Yamashiro Fordelone, 2009; Piefer, 2014), complementá-la com outras formas ou âmbitos de cooperação, envolver atores do setor privado também, e incorporar a CT como uma modalidade a mais de cooperação (*ibid.*). Tudo isso, além de resumir o espírito da agenda de eficácia da ajuda (o que por sua vez mostra o valor estratégico da CT pois coadjuva na consecução desta agenda política) permite compensar os altos custos de transação da CT, os quais serão abordados mais abaixo.

### *Capacidade transformadora da Cooperação Triangular*

Outra preocupação relevante sobre a CT é sua capacidade real para promover relações mais horizontais que gerem um desenvolvimento transformador e inclusivo. Tal preocupação emana do debate anterior, posto que isto depende em grande medida de sua eficácia e impacto. Segundo como a CT for projetada e implementada, pode existir um risco alto de reproduzir relações verticais Norte- Sul (Alonso e Santander, 2021), nas quais as prioridades do doador do Norte se antepõem às do sócio receptor (Alonso *et al.*, 2011), o que pode afetar negativamente à legitimidade, valor diferencial e, portanto, importância estratégica final da CT. Isto pode se dar, por exemplo, quando a relação estratégica preexistente entre o doador e o sócio oferente tem uma maior centralidade na CT do que os interesses do beneficiário ou sócio receptor (Piefer, 2014).

Nestes casos, os projetos de CT podem acabar respondendo mais à oferta dos doadores do que à demanda e necessidades reais do país receptor (Alonso *et al.*, 2011; Kamwengo, 2020). Assim, o sócio oferente atua mais como subcontratado do doador do Norte e o sócio receptor adota um papel mais passivo no estabelecimento das prioridades. Este risco existe, principalmente, quando os objetivos e interesses dos distintos atores envolvidos não coincidem (Ashoff, 2010; Müller e Langendorf, 2012).

Não obstante, há também vários argumentos que relativizam este risco. Além do fato de que o país receptor pode aproveitar a competitividade entre os doadores tradicionais e novos em serviço de seus interesses (Piefer, 2014), já existem variáveis identificadas que podem ser monitoradas e que podem determinar a capacidade da CT para abordar as necessidades reais do receptor de forma transformadora. A variável central é o tipo de relação que for estabelecida entre os atores, que depende tanto de fatores estruturais como estratégicos (Alonso e Santander, 2021), e que determinará os espaços de trabalho que forem construídos entre eles (Gómez Galán *et al.*, 2011).

A maneira em que forem estabelecidos os objetivos, os papéis, o valor agregado de cada sócio e o tipo de associação também influem no tipo de relação – igualitária ou vertical – que será entabulada entre os sócios (*ibid.*, Alonso *et al.*, 2011). O aporte, tanto de financiamento como de pessoal, e outros recursos por parte de todos os sócios e a construção de ferramentas partilhadas mediante as contribuições diferenciadas de cada sócio ajudam também a forjar uma associação mais igualitária (Piefer, 2014; Seaman Cuevas e Kern, 2020). No entanto, defende-se e é possível uma relação igualitária entre todos os atores, que facilite uma maior apropriação por parte do sócio receptor do que a cooperação tradicional (*ibid.*; Alonso *et al.*, 2011).

### *Custos de transação da Cooperação Triangular*

Um debate central, que em certo modo resume o dilema principal sobre se apostar pela CT, é o de ser mais vantajoso estrategicamente do que oneroso ou vice-versa, e tem a ver com os custos de transação. Parece haver bastante consenso respeito a que, na CT, são maiores do que na cooperação bilateral, devido a uns processos de planejamento mais longos (Alonso *et al.*, 2011), negociações mais prolongadas e onerosas por se darem entre mais atores (Alonso e Santander, 2021) e a necessidade de criar os marcos legais e institucionais necessários (Ashoff, 2010). De fato, os poucos estudos existentes identificam os custos de transação como o problema principal – para todos os participantes, em especial os doadores – da CT (Alonso *et al.*, 2011; Alonso e Santander, 2021), e, portanto, como um obstáculo maior para a sua plena contribuição aos seus objetivos estratégicos.

Também existem múltiplos argumentos que defendem que os benefícios da CT são maiores do que os custos, inclusive em termos econômicos. Afirma-se que os custos de transação mais elevados que a CT representa são, tão somente, em suas fases iniciais, sendo maior o valor agregado que obtido posteriormente (Piefer, 2014), que a CT poupa custos graças à proximidade geográfica e à linguística entre o sócio oferente e o sócio receptor (Alonso e Santander, 2021; Alonso *et al.*, 2011), e que uma orientação estratégica clara pode diminuir os custos de transação (OCDE, 2016). Além disso, as lições aprendidas, o desenvolvimento de capacidades e a projeção de influência contribuem aos retornos, tanto de desenvolvimento como mais políticos ou estratégicos, da CT, ainda que não seja diretamente de maneira econômica (Alonso *et al.*, 2011).

Contudo, os custos associados à implementação da CT são considerados por muitos como um investimento em relações de confiança e mecanismos que podem se converter em alianças globais de desenvolvimento (Moreira da Silva e Chediek, 2020). O desenvolvimento de mais e melhores bases de dados, assim como da análise de impacto e valor estratégico final dos projetos de CT que foram implementados até agora, poderão arrojar luz a este debate.

### Quadro 2.2. Vantagens e desafios da CT

Desafios da Cooperação Triangular	Vantagens da Cooperação Triangular
Falta de informação e dados	Nova forma de parceria entre países
Preocupações sobre eficácia da ajuda	Partilhar responsabilidades de desenvolvimento
Duvidosa capacidade transformadora	Fomento da cooperação regional
Altos custos de transação	Mobilização de recursos adicionais para o desenvolvimento
	Surgimento de soluções inovadoras
	Contribuição a outros objetivos estratégicos

Fonte: elaboração própria.

### 2.3. Recomendações

Apesar de, como foi explicado, o valor estratégico da CT ser reconhecido, cada vez mais, tal reconhecimento não é ainda suficientemente contundente como para que a CT receba financiamento e pessoal suficientes para se expandir a escala global (Piefer, 2014), devido aos debates que foram identificados anteriormente. Assim, distintos autores e instituições já tratam de determinar quais aspectos da CT devem ser fortalecidos ou receber especial atenção para se assegurar de que as vantagens superem os custos e, portanto, que a CT se estabeleça como modalidade de cooperação consolidada, além de estrategicamente vantajosa.

Foi proposto entender a CT como uma mudança de mentalidade que reconhece a importância das associações fortes e o benefício mútuo para a consecução dos objetivos de desenvolvimento, e mais concretamente, da Agenda 2030 (Moreira da Silva e Chediek, 2020). Para eles, se necessita vontade e incentivos políticos, uma visão clara e uma concepção da CT como um processo de aprendizagem (*ibid.*, Ashoff, 2010; BMZ, 2022). Outra proposta é que os países desenvolvam estratégias de CSS e CT a nível nacional que sejam explícitas e holísticas, para evitar a incoerência e a fragmentação e alcançar os objetivos de desenvolvimento (IsDB e South Centre, 2021).

Também resulta essencial a visibilidade da CT. Seu valor agregado deve ser capturado e comunicado como resposta aos ceticismos que a rodeiam (OCDE, 2016), entre outras coisas, mediante sua incorporação ao conjunto de ferramentas e práticas da cooperação ao desenvolvimento (Zoccal, 2020b), e mediante a atenção ativa ao possível surgimento de oportunidades de CT (BMZ, 2022). O comprometimento de todos os atores ajudaria, ainda assim, a aumentar o impacto positivo da CT. Para isso é necessária a participação da sociedade civil, do setor privado e da academia (*ibid.*, UNOSSC, 2020), mas também é necessário ampliar o leque de beneficiários para incluir populações mais vulneráveis (SEGIB, 2018; Delzangles *et al.*, 2020).

Propostas distintas para fortalecer o potencial da CT incluem a identificação dos interesses de cada sócio e o uso de suas vantagens comparativas mediante um enfoque multiator, o fortalecimento das capacidades de gestão dos sócios, a mobilização de financiamento adicional e sua gestão eficiente (UNOSSC, 2021a; Zoccal, 2020b; BMZ, 2021), o fomento da agenda de eficácia (principalmente a apropriação, a gestão de resultados e a prestação de contas) (Ashoff, 2010; Alonso *et al.*, 2011), o desenvolvimento de fontes inovadoras de financiamento (UNOSSC, 2021b), o aproveitamento de novas ferramentas tecnológicas e digitais (BMZ, 2022; Walsham, 2020) e a formulação de soluções triangulares adaptadas às particularidades de cada contexto (Zoccal, 2020b). Para identificar como são traduzidos, na prática, os equilíbrios entre o potencial (de impacto em desenvolvimento, mas também estratégico) da CT e sua realidade, os progressos realizados quanto à medição de impacto e eficácia e a cabida das ideias aqui mencionadas, resulta essencial analisar casos de CT já implementados (Ashoff, 2010).



## 3 A cooperação triangular da União Europeia

### 3.1. A União Europeia como doador

A UE é o maior doador mundial, em termos de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD). Nos últimos anos, foi se desenvolvendo uma visão mais ampla da cooperação ao desenvolvimento no âmbito político e estratégico.

A maior amplitude da visão da cooperação europeia pode se ver refletida na progressiva, mas inequívoca aposta por uma maior integração e coerência entre esta política e outras áreas da ação exterior da UE. A vertente exterior do Pacto Verde Europeu, pela qual os princípios do Pacto são aplicáveis também às ações de cooperação ao desenvolvimento, constitui um exemplo desta tendência (Conselho da UE, 2021). No entanto, outro exemplo de grande significância é o da incorporação de objetivos de segurança, como o controle de fronteiras e de fluxos migratórios, na narrativa europeia de cooperação (Olivié e Santillán, 2021). Isto último manifesta, além disso, uma maior geopolitização da ajuda ao desenvolvimento da UE.

Esta paulatina integração dos objetivos de desenvolvimento com outros objetivos políticos da UE se materializa com a criação do Europa Global ou Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional (IVDCI), que conta com um orçamento de 79.500 milhões de euros para o período 2021-2027. Com a constituição do Europa Global, foram agrupadas as competências de cooperação para o desenvolvimento que, previamente, estavam atribuídas a instrumentos diferentes. Entre outros, o IVDCI absorveu os mandados do Fundo Europeu de Desenvolvimento, o Instrumento Europeu de Vizinhança, o Instrumento de Financiamento da Cooperação ao Desenvolvimento e o Instrumento da UE em prol da Estabilidade e da Paz (Europa, Parlamento e Europa, Conselho, 2021). Esta repolitização da ajuda ou, inclusive, giro geopolítico, se manifesta também, mais recentemente, com a iniciativa Global Gateway com a qual a UE busca, em certo modo, dar uma resposta à estratégia da Iniciativa da Franja e a Rota impulsionada desde a China.

Deste modo, a cooperação ao desenvolvimento foi dotada de uma maior riqueza de objetivos, áreas temáticas e prioridades geográficas (com a correspondente asignação de recursos). Explícita-se, assim, uma visão europeia da cooperação ao desenvolvimento que abandona seu nicho e se consolida como um braço mais relevante da projeção e ação exterior da UE.

Não obstante, este fortalecimento da ajuda ao desenvolvimento como uma área de ação mais ampla, política, polifacética e crescente em recursos, não foi acompanhado de uma visão geográfica, até agora centrada na África e na Vizinhança, que se estende até uma maior priorização da ALC. Esta região não é considerada prioritária para a cooperação da UE, em grande parte devido a que se trata de países com níveis de renda mais elevados do que a Ásia e, principalmente, do que a África, quem se mantém como principal destinatária

de ajuda europeia. Assim, dos 60.380 milhões de euros com os quais o Europa Global conta para programas geográficos, 29.180 milhões são assignados à África Subsaariana, 19.320 milhões aos países da Vizinhança, 8.480 à Ásia e ao Pacífico e, somente, 3.390 milhões às Américas e o Caribe (Comissão Europeia, 2021). Em outras palavras, o orçamento da cooperação europeia explicitamente dedicado a ALC representa 4% do Instrumento (ou 6% da programação geográfica), 12% do destinado à África Subsaariana e 17,5% da ajuda para os países da Vizinhança.

Enquanto esta última tendência pode ser explicada em termos de necessidades prioritárias estritamente associadas à Ajuda Oficial ao Desenvolvimento, pode também ser interpretada como uma possível contradição para com os esforços mencionados anteriormente, no intuito de integrar e ampliar os campos de atuação e impacto – tanto de desenvolvimento como estratégicos – da cooperação da UE por dois motivos. Por um lado, desde o ponto de vista de impacto em desenvolvimento, os países da ALC ainda enfrentam importantes desafios de desenvolvimento associados a muitos dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, tais como o fortalecimento institucional, a igualdade de gênero, ou em alguns casos, a paz. Por outro lado, desde um ponto de vista estratégico, esta região, que acolhe aproximadamente 8% da população mundial e cujas economias somam 8% do Produto Interior Bruto (CEPAL, 2020), pode constituir uma fonte importante de alianças e diálogo político para a UE, baseados nas relações, na confiança e no trabalho conjunto estabelecidos ao longo dos anos através da cooperação.

Quanto aos EM da UE, entre os muito distintos orçamentos de apoio ao desenvolvimento de cada um deles emerge um elemento comum à maioria: o proporcionalmente baixo volume de apoio destinado à ALC. A única exceção a isto é Espanha, para quem a cooperação com a ALC representa quase a metade do seu volume total de ajuda.

Quadro 3.1. Fluxos de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento dos Estados Membro da UE, total e por regiões (média dos últimos três anos, 2018-2020, em milhões de dólares)\*

	AOD total	AOD África	AOD América	AOD Ásia
<b>Alemanha</b>	20.448,88	4.958,45 (24%)	1.367,69 (7%)	5.990,65 (29%)
<b>Instituições Europeias</b>	17.650,8	7.633,49 (43%)	1.158,88 (7%)	4.023,86 (23%)
<b>França</b>	8.610,92	3.375,61 (39%)	1.016,61 (12%)	1.578,4 (18%)
<b>Países Baixos</b>	3.690,11	789 (21%)	20,82 (<1%)	319,8 (9%)
<b>Suécia</b>	3.653,18	1.175,22 (32%)	124,02 (3%)	637,14 (17%)
<b>Dinamarca</b>	1.769,39	495,61 (28%)	13,6 (<1%)	324,65 (18%)
<b>Itália</b>	1.592,58	407,98 (26%)	50,27 (3%)	242,01 (15%)
<b>Bélgica</b>	1.220,68	461,83 (38%)	57,74 (5%)	111,92 (9%)



	AOD total	AOD África	AOD América	AOD Ásia
<b>Espanha</b>	753,73	88,44 (12%)	326,52 (43%)	36,96 (5%)
<b>Finlândia</b>	582,66	185,13 (32%)	5,22 (<1%)	146,98 (25%)
<b>Irlanda</b>	539,76	265,73 (49%)	11,89 (2%)	57,62 (11%)
<b>Áustria</b>	502,67	93,66 (19%)	31,01 (6%)	108,46 (22%)
<b>Luxemburgo</b>	345,99	161,82 (47%)	20,37 (6%)	71,75 (21%)
<b>Polónia</b>	219,21	27,14 (12%)	1,67 (<1%)	44,43 (20%)
<b>Hungria</b>	170,19	25,7 (15%)	5,47 (3%)	83,89 (49%)
<b>Portugal</b>	140,43	67,36 (48%)	8,44 (6%)	38,47 (27%)
<b>República Checa</b>	91,08	13,94 (15%)	1,37 (2%)	21,38 (23%)
<b>Grécia</b>	88,61	0,62 (<1%)	0,01 (<1%)	0,48 (<1%)
<b>Romênia</b>	67,12	1,73 (3%)	0,25 (<1%)	4,37 (7%)
<b>Malta</b>	33,64	1,02 (3%)	0,04 (<1%)	0,35 (1%)
<b>Eslováquia</b>	30,85	2,88 (9%)	0,16 (<1%)	3,01 (10%)
<b>Eslovênia</b>	30,49	0,53 (2%)	0,05 (<1%)	1,45 (5%)
<b>Croácia</b>	19,02	0,09 (<1%)	0,02 (<1%)	1,51 (8%)
<b>Estônia</b>	18,42	0,76 (4%)	0,09 (<1%)	4,44 (24%)
<b>Lituânia</b>	12,14	0,35 (3%)	0,09 (<1%)	2,08 (17%)
<b>Bulgária</b>	9,37	0,07** (<1%)	-	1,08 (12%)
<b>Letônia</b>	4,79	0,12 (3%)	0,01 (<1%)	0,97 (20%)
<b>Chipre</b>	4,19	0,1 (2%)	0,01 (<1%)	1,64 (39%)

\* Considere-se que a OCDE contabiliza os fundos canalizados via instituições europeias como ajuda destinada regionalmente à Europa, o que pode distorcer a distribuição geográfica real dos doadores representados na tabela.

\*\* Os dados de fluxos de AOD búlgara à África se referem a 2019.

Fonte: elaboração própria com dados da OCDE. Note-se que o total dos percentagens de AOD por regiões de cada doador não soma 100% devido à AOD destinada a países na Europa, Oceania, ou à AOD não especificada.

### 3.2. A cooperação triangular da União Europeia e os Estados Membro

Com o objetivo de estudar a CT da UE, selecionamos uma amostra de EM cujo volume e prioridades geográficas e setoriais de CT serão analisados junto aos da CE. A mencionada seleção responde a quatro critérios principais para garantir a representatividade da mostra. Estes critérios são o volume de AOD (a amostra inclui tanto pequenos como grandes doadores), o nível de cooperação com a ALC (EM que têm e que não têm), a experiência em CT e a relevância da CT (desde nenhuma a muita experiência) e a localização geográfica dentro da UE (de maneira que distintas sub-regiões da União estejam representadas). Assim, a amostra para a análise está composta por Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, Hungria, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal e Suécia, além da CE.

Como foi indicado na seção 1.3, após a aparição de certos elementos triangulares em programas como Eurosocial, a CT da CE se materializou pela primeira vez de maneira explícita e exclusiva no programa Adelante. Este programa contou com um orçamento de 10 milhões de euros (que provinham do Instrumento para o Financiamento da Cooperação ao Desenvolvimento) para uma primeira fase que teve lugar entre 2016 e 2020. Neste período são executados oito projetos de CT com países da ALC. Seguiu-se o programa Adelante II, iniciado em 2021, que se articula através de três eixos: apoio operacional mediante uma Janela Adelante que seleciona e apoia projetos de CT, apoio analítico para estudar as distintas facetas e o potencial do tipo de cooperação junto com a SEIGB e apoio institucional mediante fundos bilaterais de CT com uma série de países da ALC (Adelante2, s.f.).

Quanto à CT dos EM, existem sérias dificuldades no momento de captar os volumes exatos. Como se mencionava anteriormente, a falta de métricas acordadas para quantificar esta modalidade de cooperação de forma sistemática gera uma insuficiência de dados claros e comparáveis quanto à quantidade exata de projetos e orçamentos dedicados à mesma. Um dos esforços mais compreensivos para recolher a informação relativa a experiências triangulares é o da OCDE, que conta com um repositório de CT ao qual os distintos países podem reportar projetos, sócios, setores e rangos de orçamento.

No entanto, resulta essencial ter em conta as fortes limitações desta base de dados. Em primeiro lugar, ao não contar com um processo sistemático ou critérios oficiais para a filtragem ou comparação dos dados reportados pelos distintos atores, pode suceder que cada entidade aporte informação em função de seu próprio entendimento do que constitui CT. Este entendimento, amiúde, varia de um ator a outro, pelo quê, a informação reportada e as possíveis comparações derivadas desta, devem ser tratados com cautela. Além disso, esta mesma falta de filtragem sistemática em ocasiões leva à situação de que mais de um ator envolvido reporte a informação relativa ao mesmo projeto e, portanto, a duplicidades. Por último, uma proporção relevante dos projetos reportados figuram com informação incompleta, o qual contribui à necessidade de contrastar os dados nos casos nos quais seja possível.

Apesar destas limitações, não obstante, a universalidade do repositório o converte em um dos poucos e mais sólidos pontos de referência disponíveis para quantificar e comparar a CT dos distintos países. É por isso que o seguinte quadro toma o repositório da OCDE como fonte para estabelecer a ordem da quantidade de CT dos EM selecionados, ainda que esta informação deva ser considerada como meramente orientativa e será contrastada mais adiante.

Quadro 3.2. Quantidade de projetos de cooperação triangular dos países selecionados

Projetos de Cooperação Triangular	Países
> 140	Alemanha
80 - 100	Espanha
20 - 40	Instituições europeias
15 - 20	Itália
5 - 10	Países Baixos, Áustria
	Portugal, Bélgica
< 5	Suécia
	Hungria
	Luxemburgo

Fonte: elaboração própria com dados da OCDE.

### 3.3. Distribuição geográfica

A maior parte dos projetos de CT dos países selecionados são realizados com sócios da ALC. Esta é a região prioritária das cooperações triangulares alemã, espanhola, luxemburguesa, portuguesa e da CE, de maneira que os países com mais CT coincidem, em grande medida, com os que mais trabalham com a ALC nesta modalidade.

De fato, ainda que se registrem experiências triangulares com sócios africanos e asiáticos tanto para a Alemanha como para a Espanha, não pareceram formar parte, até agora, de uma visão estratégica explícita. As experiências triangulares da Espanha com países não americanos costumam consistir em grandes projetos que contam com a participação de muitos outros países e que são canalizadas através de organizações internacionais. No caso da Alemanha, esta cooperação se articula fundamentalmente através do Fundo regional para a CT com sócios da ALC, e inclusive as ações na África costumam envolver, ao menos, um sócio latino-americano, ainda que, atualmente, esteja se trabalhando em desenvolver ferramentas similares ao Fundo em outras regiões.

A CT da CE, como indicado anteriormente, está dedicada à ALC, pelo quê, as experiências registradas com outras regiões devem ser interpretadas como casos particulares ou elementos de projetos mais extensos. A CT portuguesa, por outra parte, sim engloba frequentemente países africanos de fala portuguesa que costumam ser beneficiários de projetos nos quais o Brasil atua como primeiro oferente.

O caso de Luxemburgo poderá ser analisado com maior consistência ao contrastar os dados da OCDE com os dados do Sistema Integrado de Dados da Ibero-América sobre Cooperação Sul-Sul e Triangular (SIDICSS) mais adiante, posto que a OCDE registra um só projeto de CT com a participação deste doador. Trata-se de um projeto com dois países africanos. Isto reflete que a base de dados está incompleta, pois a CT luxemburguesa esteve articulada,

principalmente, através de seu importante apoio ao Fundo Salvadorenho de Cooperação Sul-Sul e Triangular.

Nos casos dos Países Baixos, da Suécia e da Áustria, o foco dos projetos de CT se encontra na África (ainda que se registrem alguns casos de participação neerlandesa em projetos na Ásia). No entanto, a limitada experiência triangular de todos estes países mostra que se trata de uma preferência pela região em toda sua cooperação em geral, e não deriva necessariamente de uma aproximação explicitamente triangular ao continente. Por último, as cooperações triangulares italiana e belga se encontram mais repartidas entre a ALC e a África, segundo a base de dados da OCDE, e a muito limitada experiência húngara se centrou, até agora, na África ou na Ásia.

### *3.4. Distribuição setorial*

Ainda que ao estudar a distribuição setorial dos projetos de CT registrados no repositório da OCDE se aprecie uma preponderância de uma série de setores ou outros, segundo o doador em questão, tal distribuição não parece coincidir com o tamanho nem com as características da CT de cada um. Em outras palavras, não é necessariamente certo que os países com mais CT se centrem mais em uns setores determinados ou que os países com menos experiência optem com mais frequência por outros. É por isso que a identificação de setores prioritários não se realiza aqui por tipos de doadores triangulares, senão para o grupo de países selecionados em conjunto.

O setor mais favorecido nas ações triangulares é o de governança e sociedade civil, que agrupa uma parte importante dos projetos triangulares de todos os países da amostra exceto a Hungria (cuja experiência é muito escassa) e Luxemburgo (cujos dados, como indicado anteriormente, requerem ser contrastados). De fato, a área de governança e sociedade civil agrupa a maior parte dos projetos triangulares de Países Baixos, Portugal, Suécia, Alemanha, Áustria e Espanha.

Outros setores que cabe destacar são o de agricultura e segurança alimentar, relevante para as cooperações triangulares da CE, italiana, neerlandesa, portuguesa, espanhola e húngara; infraestrutura social e serviços, no qual destacam a CE, Itália, Portugal, Suécia, Alemanha e Bélgica, e proteção meio ambiental. Este último constitui o setor mais frequente para a Itália, e se encontra entre os prioritários para Alemanha, Áustria, Espanha e Hungria. Por outra parte, a energia lidera a CT dos Países Baixos, acompanhado da Itália e da Áustria. O setor educativo é relevante para Itália, Suécia e Espanha; o apoio ao tecido produtivo o é para a CE, Alemanha, Bélgica e Hungria; e na área de saúde predominam Itália, Países Baixos, Espanha e Luxemburgo.

Quadro 3.3. Principais setores de cooperação triangular por países segundo o repositório de cooperação triangular da OCDE

	Governança e sociedade civil	Meio ambiente	Agricultura e segurança alimentar	Infraestrutura social e serviços	Energia	Educação	Apoio ao tecido produtivo	Saúde	Gestão de riscos de desastres	Silvicultura	Pesca
Alemanha	X	X		X			X				
Áustria	X	X			X					X	
Bélgica	X			X			X				
Comissão Europeia	X		X	X			X		X		
Espanha	X	X	X			X		X			
Hungria		X	X				X				
Itália	X	X	X	X	X	X		X			
Luxemburgo								X			
Países Baixos	X		X		X			X		X	
Portugal	X		X	X							X
Suécia	X			X		X			X		

Fonte: elaboração própria com dados da OCDE. Note-se que, devido ao incompleto dos dados de cooperação triangular luxemburguesa registrados no repositório da OCDE, mencionado anteriormente, a informação relativa a Luxemburgo deve ser tomada com cautela.

Desta distribuição podem se deduzir duas visões distintas da CT como ferramenta. Enquanto, em alguns casos, parece estar significativamente associada a um ou alguns setores (Portugal, Suécia, Áustria, Bélgica e Hungria concentram suas experiências triangulares em não mais de duas ou três áreas temáticas), em outros casos se percebe como uma modalidade em termos mais amplos e não necessariamente destinada a um número reduzido de setores. A Itália e a Espanha são os doadores da amostra que abrangem um leque maior de áreas temáticas em sua ação triangular.

### 3.5. Comparação de dados

Não obstante, as limitações estatísticas da base de dados da OCDE, mencionadas anteriormente, fazem necessária a verificação destes dados com outras fontes. O SIDICSS, criado e operado pela SEGIB, conta com várias vantagens comparativas com respeito ao repositório da OCDE. A SEGIB realiza uma filtragem da informação que os países sócios inserem, de forma que os dados são apresentados de maneira uniformada e comparável, o

que evita duplicidades e que, além disso, responde a uma mesma conceitualização e a uns mesmos critérios sobre o que constitui a CT. Ainda assim, inclui um maior número de pontos de informação sobre cada projeto. A principal desvantagem do SIDICSS no momento de realizar uma análise universal da CT é que só recolhe as experiências nas quais participam países ibero-americanos. Ainda assim, neste caso constitui uma fonte útil para contrastar a informação aportada pela OCDE e, deste modo, entender melhor seu nível de fiabilidade.

O contraste com os dados do SIDICSS corrobora, a grandes rasgos, os volumes de CT esboçados pelo repositório da OCDE em quase todos os casos. Há, no entanto, duas exceções importantes: Espanha e Luxemburgo. Enquanto a informação reportada à OCDE refletia a participação espanhola em menos de uma centena de projetos triangulares, o SIDICSS recolhe mais de 150 experiências e o situa, portanto, significativamente mais perto da Alemanha neste sentido (que aparece registrada em mais de 160 projetos no SIDICSS). Por sua parte, Luxemburgo figura como segundo oferente em mais de uns trinta de projetos de CT com países ibero-americanos que não se encontram registrados na base de dados da OCDE. Entre seus projetos triangulares destacam os dedicados ao fortalecimento de instituições e políticas públicas, seguidos daqueles focados em saúde.

Estas significativas diferenças, junto com o fato de que a base de dados do SIDICSS tão só recolhe os projetos reportados por países Ibero-americanos, contribuem à dificuldade de identificar volumes exatos de CT a nível global, tal como se explica na seção 2. As derivadas desta problemática, assim como possíveis soluções, serão exploradas na análise e nas recomendações nas seções 5 e 6, respectivamente.

### 3.6. Institucionalidade

Resulta relevante ter em conta a institucionalidade da CT dos países sob estudo para compreender melhor o marco dentro do qual se definem e delimitam as cifras e a designação de prioridades geográficas e setoriais mencionadas anteriormente.

Como pode se observar no quadro 3.4, todos os países selecionados, exceto a Hungria, contam com uma agência de cooperação para o desenvolvimento (ainda que no caso da CE não se trate de uma agência como tal, devido à distinta configuração da própria CE respeito aos países). Desta maneira, a grande maioria destes países contam, *a priori*, com ferramentas institucionais equivalentes para a gestão e implementação da cooperação ao desenvolvimento, se bem que, a sua capacidade estará inevitavelmente determinada, entre outras coisas, pelos distintos volumes de apoios mencionados anteriormente.

Além disso, a maioria destes países têm em comum o fato de as suas agências de cooperação dependerem legalmente de seus ministérios de assuntos exteriores, ainda que o grau de coordenação entre umas e outros pode variar em função do país em questão. As exceções neste sentido são Luxemburgo, Países Baixos e Portugal, posto que as agências de desenvolvimento encarregadas de implementar a cooperação oficial destes países não estão ligadas diretamente aos seus respectivos ministérios de assuntos exteriores. A maior centralidade, comparativamente, outorgada à cooperação ao desenvolvimento na administração alemã, assim como sua maior disponibilidade e execução de recursos, se

veem refletidas também na dependência de sua agência, o GIZ, do ministério de finanças, além do de assuntos exteriores. Isto responde, em boa medida, ao peso da cooperação financeira reembolsável deste doador e indica uma coordenação mais estreita da ação do desenvolvimento com a área das finanças, assim como um perfil político mais elevado desta.

Quadro 3.4. Institucionalidade da cooperação ao desenvolvimento

Cooperação ao desenvolvimento		
Países	Agência de cooperação	Institucionalidade da agência
Alemanha	GIZ Sociedade Alemã para a Cooperação Internacional	BMZ Ministério Federal de Cooperação Econômica e Desenvolvimento (principal comitente) BMF Ministério Federal de Finanças
Áustria	ADA Austrian Development Agency	BMEIA Ministério Federal para a Europa, Integração e Assuntos Exteriores
Bélgica	Enabel	FPS Serviço Público Federal de Assuntos Exteriores, Comercio Exterior e Cooperação ao Desenvolvimento
Comissão Europeia	Europa Global Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional	DG INTPA Direção Geral de Associações Internacionais
Espanha	AECID Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento	MAEUEC Ministério de Assuntos Exteriores, União Europeia e Cooperação
Hungria		
Itália	AICS Agência Italiana de Cooperação para o Desenvolvimento	MAECI Ministério de Assuntos Exteriores e Cooperação Internacional
Luxemburgo	LuxDev	Governo de Luxemburgo
Países Baixos	SNV Netherlands Development Organisation	Governo dos Países Baixos
Portugal	Instituto Camões	Governo de Portugal
Suécia	SIDA Agência Sueca de Cooperação para o Desenvolvimento Internacional	Ministério de Assuntos Exteriores

Fonte: elaboração própria baseada na informação extraída das páginas webs oficiais das agências e/ou ministérios de cada país, localizáveis na bibliografia.

A institucionalidade da CT pode ajudar a entender melhor o peso desta modalidade dentro das cooperações dos EM selecionados, o qual por sua vez pode contribuir a esclarecer o valor estratégico percebido da CT para cada país. Mais concretamente, a configuração da CT e as menções (ou falta de menção) à mesma nos documentos estratégicos e páginas web oficiais das agências e ministérios revela muito diferentes níveis de priorização da CT, desde os países que contam com programas ou fundos particulares para este tipo de cooperação até os que não a contemplam em absoluto, passando por aqueles que a percebem como uma ferramenta que forma parte de sua identidade como doadores e pelos que a consideram um elemento mais tangencial dentro de sua ação de desenvolvimento.

Tão somente a Alemanha, a CE, a Espanha e Luxemburgo se dotaram de instrumentos, programas ou fundos específicos dedicados à CT, apesar de que há outros que também a mencionam em seus documentos estratégicos, como são os Países Baixos e Portugal. Nos documentos equivalentes das cooperações austríaca, belga, húngara, italiana e sueca, no entanto, a CT não aparece mencionada.

Ao comparar esta informação com as menções à CT nas páginas web das agências e ministérios, no entanto, se manifestam certas dissonâncias em alguns casos entre os marcos normativos mais amplos e o trabalho mais prático das agências. O quadro 3.5 recolhe, além da institucionalidade da CT dos países selecionados e das menções à mesma nos documentos estratégicos, também as menções nas páginas web. Dentro disto, cabe mencionar que estas últimas podem ser de muito distinta natureza. Por um lado, existem menções que evidenciam uma alta importância da CT, por exemplo, mediante a dedicação de um item à explicação da modalidade e/ou do trabalho da agência nela correspondente.

Por outro lado, e isto ocorre com maior frequência, há uma série de menções à CT nas páginas web que não podem se interpretar como reconhecimentos explícitos a seu valor estratégico. Em muitos casos, a CT aparece mencionada como elemento tangencial em notas de imprensa, comunicados ou publicações cujo foco é inteiramente outro, ou em documentos relacionados com projetos específicos, mas que também não ressaltam a modalidade e sua importância, e/ou em entradas antigas. Assim, estas instâncias estão recolhidas no quadro 3.5 em cinza, posto que nem constituem alusões à relevância outorgada à modalidade nem pode se afirmar, por outro lado, que haja uma ausência absoluta de menção, como sim ocorre em outros casos.



Quadro 3.5. Institucionalidade da cooperação triangular

Cooperação triangular			
Países	Programa ou financiamento específico	Menção	
		Documentos estratégicos	Página web
Alemanha	Fundo Regional para a Cooperação Triangular na América Latina e o Caribe	Sim	- Agência - Ministério
Áustria	-	Não	- Agência - Ministério
Bélgica	-	Não	-
Comissão Europeia	Programa Adelante	Sim	- Comissão/ DG INTPA
Espanha	Fundos mistos ou programas de CTr bilaterais com países concretos (Chile, México, El Salvador, Costa Rica)	Sim	- Agência - Ministério
Hungria	-	Não	- Governo
Itália	-	Não	- Agência - Ministério
Luxemburgo	Apoio ao Fundo Salvadorenho de Cooperação Sul-Sul e Triangular	Sim	- Agência - Ministério
Países Baixos	-	Sim	- Ministério
Portugal	-	Sim	- Agência - Ministério
Suécia	-	Não	- Ministério

Fonte: elaboração própria baseada na informação extraída das páginas webs oficiais das agências e/ou ministérios de cada país, localizáveis na bibliografia.

Assim pois, tendo em conta as nuances já assinaladas, encontram-se menções claras à CT nas páginas web das cooperações alemã (agência e ministério), da CE, da Espanha (agência), de Luxemburgo (agência) e de Portugal (agência). Esta lista se corresponde com a dos países que têm já mais experiência em CT (Alemanha, Espanha, CE) ou estão a desenvolvê-la ativamente de forma mais recente (Luxemburgo, Portugal), ainda que também reflita em quase todos os casos uma interpretação desta como um instrumento mais técnico do que político ou estratégico. Ou seja, nos casos da Espanha, Luxemburgo e Portugal, a relevância outorgada à CT nas menções nas páginas das agências não permeia às dos ministérios, e, portanto, se mantêm localizadas no nível mais técnico, o qual não ocorre no caso da Alemanha. A CE não é comparável neste sentido por não depender de um ministério.

Resulta interessante o caso dos Países Baixos, posto que pode se encontrar a CT mencionada em seus documentos estratégicos, mas não na página de sua agência, e a menção na página do ministério não pode se considerar como tal por ser antiga, tangencial e remota, o que pode se interpretar como uma falta de aposta clara pela modalidade e/ou de reconhecimento

de como sua implementação pode ser valiosa estrategicamente. Os Países Baixos e a Suécia, por outra parte, são os únicos países da amostra que, tendo agência, não contam com menções à CT nas páginas web das próprias agências (e as dos ministérios, como já foi explicado e no caso sueco, não podem se considerar referências reais).

## 4 Os objetivos políticos da cooperação triangular e da cooperação com a América Latina e o Caribe

Com o objetivo de identificar e compreender o valor estratégico da CT com a ALC para os países da UE, é necessário definir, em primeiro lugar, o próprio conceito de valor estratégico. Entendemo-lo, neste *policy paper*, como a capacidade – real ou potencial – da CT para contribuir aos objetivos políticos dos países da UE, representados aqui em uma amostra de dez países e a CE, cuja lógica se detalha mais acima.

É por isso que resulta essencial identificar quais são os objetivos políticos da cooperação destes países, os quais podem ser extraídos dos documentos oficiais de cada um deles (detalhados mais adiante na bibliografia). Nesta seção serão expostos (i) os objetivos da cooperação ao desenvolvimento dos países selecionados e a CE, (ii) os objetivos específicos de suas cooperações triangulares, se existirem, e (iii) os objetivos de suas cooperações com a ALC, se existirem. Deste modo, poderá se calibrar não só o valor estratégico da CT para os objetivos específicos da modalidade, senão também seu potencial para contribuir a outros objetivos – gerais ou para a ALC – que não estejam expressamente vinculados a este tipo de cooperação.

### 4.1. Os objetivos da cooperação ao desenvolvimento

O seguinte quadro reflete os principais objetivos de cooperação ao desenvolvimento dos países selecionados para ilustrar a variedade de prioridades expressadas, assim como as áreas prioritárias nas quais os países coincidem ou divergem. Cabe mencionar que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a Agenda 2030 não aparecem na lista porque se encontram recolhidos, explícita ou implicitamente, como lógica transversal na cooperação de todos os doadores.

Quadro 4.1. Objetivos principais de cooperação ao desenvolvimento dos países selecionados, por nível de experiência em cooperação triangular

	Alemanha	Espanha	UE	Luxemburgo <sup>3</sup>	Itália	Países Baixos	Áustria	Portugal	Bélgica	Suécia	Hungria
<b>Luta contra a pobreza, a fome e as desigualdades. Justiça social</b>	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Saúde		X			X						
Água e saneamento		X			X						
Educação e conscientização		X			X						X
<b>Igualdade de gênero, empoderamento das mulheres</b>		X			X	X	X	X		X	
Direitos das crianças e das pessoas vulneráveis		X						X			
Direitos Humanos		X	X					X			
<b>Crescimento e desenvolvimento inclusivo e sustentável, trabalho digno</b>		X	X	X	X	X	X	X		X	
Governança, Estado de Direito		X						X			
Democracia	X	X	X								
Mobilidade					X				X		
Urbanização (inclusiva e sustentável)									X		
Indústria e inovação										X	
<b>Paz e estabilidade</b>	X	X	X		X	X	X		X		
Justiça					X						

<sup>3</sup> Note-se que Luxemburgo, que segundo a base de dados da OCDE pareceria não ter uma significativa experiência em CT, foi realocado junto com os países que sim praticam mais CT após os dados terem sido contrastados com o SIDICSS na seção anterior.

	Alemanha	Espanha	UE	Luxemburgo	Itália	Países Baixos	Áustria	Portugal	Bélgica	Suécia	Hungria
<b>Proteção do meio ambiente, acesso a energias sustentáveis, ação climática</b>	X	X	X		X	X	X		X		
Alianças econômicas											X
Alianças para o desenvolvimento	X	X			X						
Bens públicos globais e governança mundial		X						X			
Ajuda humanitária			X	X							
Papel internacional do próprio país, promoção de valores e interesses próprios						X					X
Prosperidade e paz na vizinhança			X								

Fonte: elaboração própria baseada na informação extraída dos documentos oficiais de cada país, localizáveis na bibliografia.

Como pode se observar no quadro 4.1, existe uma ampla variedade de objetivos de cooperação ao desenvolvimento. Ainda assim, há cinco áreas prioritárias nas quais coincidem, ao menos, a grande maioria de doadores. Estas são a luta contra a pobreza, a fome e as desigualdades; a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres; o crescimento e desenvolvimento inclusivo e sustentável e o trabalho digno; a paz e a estabilidade; e a proteção do meio ambiente, acesso a energias sustentáveis e ação climática.

A distribuição de coincidências e divergências de objetivos principais entre países não parece responder necessariamente ao nível de experiência em CT em termos gerais, ainda que, efetivamente, se destaquem duas áreas nas quais os principais cooperantes triangulares coincidem em maior medida que os demais países. Trata-se da promoção da democracia e da forja de alianças para o desenvolvimento.

#### 4.2. Os objetivos da cooperação triangular

O quadro 4.2 recolhe os objetivos da CT dos EM que os explicitam, além dos da CE. Itália, Áustria, Bélgica, Suécia e Hungria não mencionam explicitamente a CT em seus documentos oficiais.

Quadro 4.2. Objetivos principais da cooperação triangular dos países selecionados, por nível de experiência em cooperação triangular

	Alemanha	Espanha	UE	Luxemburgo	Países Baixos	Portugal
<b>Partilhar conhecimento, expertise e boas práticas, aprendizagem mútua</b>	X	X	X		X	X
Aproveitar recursos, mobilizar recursos adicionais, efeito multiplicador do investimento				X		X
Complementariedade de ações						X
<b>Eficácia</b>	X	X	X	X		
Harmonização	X					
<b>Alianças multiator para o desenvolvimento, diálogo para a Agenda 2030 e liderança conjunta para bens públicos globais</b>	X	X	X	X	X	X
Diversificação de inovação em alianças				X		X
Relações com novos atores e sua expertise, relações mais além da cooperação ao desenvolvimento				X	X	
Desenvolvimento socioeconómico inclusivo e sustentável				X		
Luta contra a pobreza					X	
<b>Desenvolvimento de capacidades de desenvolvimento e fortalecimento institucional</b>	X	X				X
Presença em países prioritários						X

Fonte: elaboração própria baseada na informação extraída dos documentos oficiais de cada país, localizáveis na bibliografia.

Novamente, emerge uma série de objetivos que se repetem com uma frequência notavelmente maior. Neste caso, se trata do compartilhamento conhecimento, expertise e boas práticas e realização de aprendizagem mútua; a eficácia; as alianças multiator para o desenvolvimento, o diálogo para a Agenda 2030 e a liderança conjunta para a defesa dos bens públicos globais; e o desenvolvimento das capacidades para o desenvolvimento dos

sócios e seu fortalecimento institucional. Não se observa, por outra parte, um padrão de prioridades que responda necessariamente ao nível de experiência triangular.

A aparição de objetivos específicos relacionados com a maneira de trabalhar e as características próprias desta modalidade podem ser lidas como um entendimento, em geral, da CT como um instrumento com aplicações ou vantagens claramente diferenciadas a outras formas de cooperação, e não meramente como um caminho alternativo para chegar aos mesmos resultados que mediante outros instrumentos, como pode ser a cooperação bilateral.

Um caso interessante é o da CT portuguesa. Existe um certo contraste entre as menções à CT em seus documentos oficiais e a identificação de objetivos específicos para esta modalidade, que são abundantes, por uma parte, e a baixa quantidade de projetos triangulares executados até agora, por outra. Isto parece sugerir uma clara compreensão das vantagens comparativas e, portanto, valor estratégico desta modalidade, apesar da pouca experiência registrada até a data.

#### 4.3. Os objetivos da cooperação com a América Latina e o Caribe

Por último, o quadro 4.3 tem por finalidade reunir os objetivos da cooperação ao desenvolvimento com a ALC dos distintos países e da CE. Os documentos consultados dos Países Baixos e da Hungria não incluem objetivos específicos para esta região.

Quadro 4.3. Objetivos principais da cooperação ao desenvolvimento com a América Latina e o Caribe dos países selecionados, por nível de experiência em cooperação triangular

	Alemanha	Espanha	UE	Luxemburgo	Itália	Áustria	Portugal	Bélgica	Suécia
<b>Luta contra a pobreza, as desigualdades e a opressão</b>		X	X	X		X		X	X
Emprego e desenvolvimento econômico	X				X				
Desenvolvimento rural					X				
Desenvolvimento e coesão sociais	X	X							
Saúde				X					
<b>Igualdade de Gênero e direitos das mulheres</b>		X		X		X			X

	Alemanha	Espanha	UE	Luxemburgo	Itália	Áustria	Portugal	Bélgica	Suécia
<b>Estado de Direito, democracia, governança e Direitos Humanos</b>	X	X		X	X	X		X	X
Luta contra a corrupção		X							
Migrações e desenvolvimento									X
Infraestruturas sustentáveis	X								
<b>Proteção meio ambiental e ação climática</b>	X	X	X	X	X	X		X	X
Energia renovável						X			
Prevenção de Desastres e redução de risco de desastres						X			
Prevenção de conflitos						X			
Prevenção de violência juvenil					X				
Ciência, tecnologia, inovação, cultura, formação e pesquisa			X	X				X	
<b>Desenvolvimento de capacidades institucionais (e da sociedade civil – Espanha)</b>		X		X		X		X	
Mobilização de recursos domésticos		X							
Integração e cooperação regional no Caribe						X			
Bens públicos globais		X							
Relação especial com países (de fala portuguesa)							X		
Relevância do espaço Ibero-americano							X		

Fonte: elaboração própria baseada na informação extraída dos documentos oficiais de cada país, localizáveis na bibliografia.



Os objetivos que predominam de maneira geral são a luta contra a pobreza, as desigualdades e a opressão; a igualdade de gênero e os direitos das mulheres; o Estado de Direito, a democracia, a governança e os direitos humanos; a proteção meio ambiental e a ação climática; e o desenvolvimento de capacidades institucionais e/ou da sociedade civil. Adivinha-se, portanto, um leque temático nos objetivos de cooperação com a ALC de uma amplitude similar aos objetivos de cooperação mais genéricos.

Ainda que, a simples vista, isto pareça transmitir uma certa relevância assignada a esta região, é necessário recordar seu pouco peso relativo na distribuição da ajuda destes doadores, com a única exceção da Espanha. De fato, os documentos oficiais de alguns países reduzem os objetivos de cooperação com a ALC a um número muito reduzido de países sócios. Isto ocorre, por exemplo, com a Itália, cujo apoio à região se destina à América Central e o Caribe (especificamente a Cuba e El Salvador) com algo de atenção posta na Colômbia e na Venezuela; e com Luxemburgo, que somente inclui a Nicarágua entre os sócios prioritários de sua cooperação bilateral.



## 5 Opiniões e percepções acerca da cooperação triangular

O trabalho de campo para reunir opiniões e percepções dos distintos doadores acerca da CT, foi realizado mediante entrevistas estruturadas e semiestruturadas celebradas durante os meses de abril e maio de 2022, realizadas a 22 pessoas, em 20 entrevistas, representando 10 EM, além da Comissão Europeia (Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, Hungria, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal e Suécia).

O fato de que em uma parte importante do questionário se solicita à pessoa entrevistada sua valoração (de 0 a 5) de uma série de afirmações relativas à CT facilita a análise agregada das mesmas.

Pode se dizer que a taxa de respostas aos distintos blocos e perguntas do questionário é se dizer alta. Várias das afirmações são avaliadas por todos os pesquisados (obtendo-se 20 respostas) e nenhuma das perguntas obtém menos de 10 respostas.

Em termos gerais, são reunidas menos respostas quando as valorações se fazem acerca da CT com a ALC do que globalmente, para qualquer outra região em desenvolvimento. Enquanto nas perguntas sobre o conjunto do Sul Global são obtidas 20 respostas acerca de oito afirmações, para as perguntas sobre a ALC, exclusivamente, esta cifra cai para um. O motivo desta diferença está em que em que vários dos países incluídos no estudo existe um número limitado, ou inclusive nulo, de programas e projetos de CT com a ALC; projetos que executam com países de outras regiões como o Oriente Médio e a África Subsaariana. Em qualquer caso, como pode se observar no quadro 5.1, a taxa de respostas por pergunta é elevada em ambos os casos, e similar, com 12 de 23 afirmações recebendo 18, 19 ou 20 valorações no caso do Sul Global e 15 de 23 no caso da ALC.

### Quadro 5.1. Número de respostas à pesquisa sobre CT

Está de acordo com as seguintes afirmações? (0 = em absoluto; 5 = completamente)	Global	LatAm
<b>Conceito, informação e dados</b>		
Existe uma definição comum ou partilhada da CT	18	20
Há uma falta de dados precisos e comparáveis acerca da CT	19	18

Está de acordo com as seguintes afirmações? (0 = em absoluto; 5 = completamente)	Global	LatAm
<b>Eficácia da ajuda e inovação</b>		
A CT facilita partilhar responsabilidades de desenvolvimento	20	19
Comparada com a cooperação bilateral ou multilateral, a CT não se alinha com a agenda de eficácia da ajuda	20	19
Ajuda a mobilizar recursos adicionais para o desenvolvimento	20	19
A CT é uma fonte de soluções inovadoras para a cooperação ao desenvolvimento	20	19
A CT tem uma capacidade transformadora limitada	20	19
Comparada com a cooperação bilateral ou multilateral, a CT implica maiores custos de transação	20	19
<b>Diálogo político</b>		
A CT permite novas formas de parceria e diálogo entre países	20	19
Promove o diálogo político bilateral	12	12
Nos campos: - político	16	18
- social	16	18
- meio ambiental	16	18
- econômico	16	18
Promove o diálogo político birregional	11	10
Nos campos: - político	14	16
- social	14	15
- meio ambiental	14	16
- econômico	14	15
<b>Importância estratégica</b>		
Contribui aos objetivos estratégicos da cooperação ao desenvolvimento deste doador	20	19
Contribui a outros objetivos políticos do doador	19	18
Contribui a outros objetivos políticos que não foram previstos inicialmente	17	17
A aproximação deste doador à CT aproveita seu potencial estratégico	18	17

Fonte: elaboração própria.

As respostas por blocos temáticos revelam que, em geral, os entrevistados não têm opiniões igualmente formadas acerca de todos os aspectos da CT. Se, em geral, todos ou quase todos eles têm uma opinião acerca da relação entre a CT e a agenda de eficácia da ajuda e a inovação, não tantos querem opinar sobre alguns aspectos do diálogo político no qual se desenvolve a CT, particularmente quando se refere a identificar os campos (político, social, meio ambiental ou econômico) nos quais este é promovido em maior medida ou quando se refere ao diálogo birregional. O motivo pode radicar em que, em boa parte dos doadores da UE, a CT tem hoje um perfil político relativamente baixo, se comparado com a cooperação bilateral ou multilateral, com o qual as pessoas implicadas em seus programas se localizam nos níveis mais técnicos do que políticos das instituições dos doadores, como veremos com maior detalhe, mais adiante.

Quadro 5.2. Resumo de opiniões e percepções de representantes de 10 EM e da CE acerca da CT

	Média			Mínimo			Máximo		
	Global	LA	Total *	Global	LA	Total	Global	LA	Total
<i>Está de acordo com as seguintes afirmações? (0 =em absoluto; 5 = completamente)</i>									
<b>Conceito, informação e dados</b>									
Existe uma definição comum ou partilhada da CT	2,5	3,1	2,8	1	1	1	4	4	4
Há uma falta de dados precisos e comparáveis acerca da CT	3,8	3,2	3,5	2	1,5	1,5	5	5	5
<b>Eficácia da ajuda e inovação</b>									
A CT facilita partilhar responsabilidades de desenvolvimento	4,3	4,5	4,4	3	4	3	5	5	5
Comparada com a cooperação bilateral ou a multilateral, a CT não se alinha com a agenda de eficácia da ajuda	1,3	1,2	1,2	0	0	0	3	3	3
Ajuda a mobilizar recursos adicionais para o desenvolvimento	3,7	4,0	3,8	1	1	1	5	5	5
A CT é uma fonte de soluções inovadoras para a cooperação ao desenvolvimento	3,9	4,0	4,0	2	2	2	4,7	5	5
A CT tem uma capacidade transformadora limitada	2,2	2,1	2,2	1	1	1	3,5	3,5	3,5

# Elcano Policy Paper

Cooperação, desenvolvimento e valor político

	Média			Mínimo			Máximo		
	Global	LA	Total *	Global	LA	Total *	Global	LA	Total
Comparada com a cooperação bilateral ou a multilateral, a CT implica maiores custos de transação	3,1	3,0	3,1	1	1	1	5	5	5
<b>Diálogo político</b>									
A CT permite novas formas de parceria e diálogo entre países	4,3	4,6	4,4	3	4	3	5	5	5
Promove o diálogo político bilateral	4,1	4,3	4,2	2,5	3	2,5	5	5	5
Nos campos: - político	3,9	4,2	4,0	3	3	3	5	5	5
- social	4,1	4,3	4,2	3	4	3	5	5	5
- meio ambiental	4,0	4,3	4,1	3	3	3	5	5	5
- econômico	3,8	3,9	3,9	2	2	2	5	5	5
Promove o diálogo político birregional	3,5	3,8	3,6	2	2	2	4,7	5	5
Nos campos: - político	3,5	3,9	3,7	2	2	2	5	5	5
- social	3,5	3,9	3,7	2	2	2	5	5	5
- meio ambiental	3,4	3,8	3,6	2	2	2	5	5	5
- econômico	3,4	3,8	3,6	2	2	2	5	5	5
<b>Importância estratégica</b>									
Contribui aos objetivos estratégicos da cooperação ao desenvolvimento deste doador	3,4	3,8	3,6	1	1	1	5	5	5
Contribui a outros objetivos políticos do doador	3,4	3,7	3,6	2	2	2	4	4,5	4,5
Contribui a outros objetivos políticos que não foram previstos inicialmente	3,3	3,5	3,4	2	2	2	4,5	4,5	4,5
A aproximação deste doador à CT aproveita seu potencial estratégico	2,6	3,0	2,8	1	1	1	3,5	4,3	4,3

\* Média de valorações independentemente de que se deem acerca do Sul Global ou da ALC.

Nota: As respostas dos doadores são tabuladas, sendo a resposta por doador, a média das respostas de seus representantes. A representatividade destas médias é limitada, dado o número de entrevistas e respostas. Este fato se assume e os dados médios se mostram, mais exatamente, como uma forma de preservar o anonimato dos entrevistados.

Fonte: elaboração própria.

**5.1. Não existe uma definição comum da cooperação triangular**

Durante as entrevistas pode se comprovar que não todos os doadores contatados para este estudo têm um entendimento comum da CT como modalidade de cooperação. Alguns exemplos de experiências de CT que são mencionados ao longo do estudo se referem a projetos que envolvem um país da UE, uma organização multilateral -como por exemplo um banco regional latino-americano- e um país da região latino-americana. No entanto, na gíria da cooperação tradicional, um projeto destas características se definiria melhor como um projeto multi-bilateral. Em outros casos, como o de Luxemburgo, se diferencia a participação do doador em projetos de CT de sua participação em iniciativas de CSS, apesar de que, pelo geral, como CSS se definem atuações que envolvam exclusivamente países do Sul Global, sem participação alguma de doadores tradicionais.

A percepção generalizada de que há uma carência de uma definição comum para a CT se faz visível na pontuação média assignada a este aspecto do questionário: uma média de 2,8/5 que se reparte desigualmente entre a valoração feita para a CT com o conjunto do Sul Global (2,5) ou com a região latino-americana (3,1) (quadro 5.2). Esta valoração se entende, naturalmente, àquela que se faz sobre da disponibilidade de dados precisos e comparáveis acerca da CT, com uma pontuação média de 3,5, também neste caso repartida desigualmente entre a apreciação que se faz para o conjunto dos países e regiões em desenvolvimento (3,8) e para a ALC (3,2). Estes são, de fato, os aspectos mais mal valorados da modalidade de CT por parte dos doadores da UE junto com, em menor medida e não poucas nuances, os custos associados a esta modalidade de cooperação, como será detalhado mais adiante.

Se bem tenha sido frequente que os entrevistados avaliem desigualmente diversos aspectos da CT globalmente ou concretamente para a ALC, é neste bloco dedicado à definição, conceitualização e seguimento estatístico onde as diferenças são maiores. Como pode se ver no quadro 5.3, as diferenças nas respostas média para o Sul Global e para a ALC chegam aos 0,6 pontos; brecha que não se dá em nenhum outro item do questionário. Várias das pessoas entrevistadas atribuem esta diferença ao papel realizado pela SEGIB na conceitualização e seguimento das atividades de CT na região latino-americana.

**Quadro 5.3. Diferenças nas valorações médias sobre o Sul Global e sobre a América Latina e o Caribe**

<i>Está de acordo com as seguintes afirmações? (0 = em absoluto; 5 =completamente)</i>	
<b>Conceito, informação e dados</b>	
Existe uma definição comum ou partilhada da CT	-0,61
Há uma falta de dados precisos e comparáveis acerca da CT	0,64
<b>Eficácia da ajuda e inovação</b>	
A CT facilita partilhar responsabilidades de desenvolvimento	-0,17
Comparada com a cooperação bilateral ou multilateral, a CT não se alinha com a agenda de eficácia da ajuda	0,09

# Elcano Policy Paper

Cooperação, desenvolvimento e valor político

Ajuda a mobilizar recursos adicionais para o desenvolvimento	-0,28
A CT é uma fonte de soluções inovadoras para a cooperação ao desenvolvimento	-0,08
A CT tem uma capacidade transformadora limitada	0,10
Comparada com a cooperação bilateral ou multilateral, a CT implica maiores custos de transação	0,14
<b>Diálogo político</b>	
A CT permite novas formas de parceria e diálogo entre países	-0,32
Promove o diálogo político bilateral	-0,19
Nos campos: - político	-0,23
- social	-0,26
- meio ambiental	-0,23
- econômico	-0,10
Promove o diálogo político birregional	-0,28
Nos campos: - político	-0,43
- social	-0,45
- meio ambiental	-0,38
- econômico	-0,40
<b>Importância estratégica</b>	
Contribui aos objetivos estratégicos da cooperação ao desenvolvimento deste doador	-0,40
Contribui a outros objetivos políticos do doador	-0,27
Contribui a outros objetivos políticos que não foram previstos inicialmente	-0,16
A aproximação deste doador à CT aproveita seu potencial estratégico	-0,38

Fonte: elaboração própria.

No primeiro bloco sobre conceitualização, informação e dados, a pesquisa inclui uma pergunta acerca de quais são, a juízo do entrevistado, os principais obstáculos ou desafios para uma maior e melhor conceitualização e definição estatística da CT, comum à UE. (1) Um dos argumentos mais esgrimidos é o da falta de clareza sobre os elementos necessários ou possíveis para que uma ação se considere triangular. As dúvidas se referem tanto ao número de países envolvidos - se devem ser três ou podem ser mais de três- ao tipo de atores - se são consideradas como CT as ações nas quais participa o setor privado, se uma atividade de cooperação com dois ou mais EM se considera CT- ou aos papéis - se devem ser os distintos atores financiadores ou receptores-. Resulta interessante que, de algum modo, esta resposta tenha algo de tautológico -o problema para uma definição comum é a falta de uma definição comum. Nossa interpretação, pelas conversações mantidas no marco das entrevistas realizadas para este estudo, é que este raciocínio, pode se dizer, circular, pode responder o fato de não se identificar nenhum fato individual, estrutural, que opere como uma causa de força maior que possa estar limitando maiores avanços em uma



definição comum da CT. (2) Vinculado com o anterior, estaria o fato de que os doadores da UE tendem a usar outras modalidades de cooperação bilateral ou multilateral como benchmark para a CT. Com frequência, a CT é definida pois, por padrão, com respeito à cooperação bilateral ou multilateral -de fato estabelecendo-se, amiúde, uma comparação sobre a base de elementos dificilmente comparáveis. (3) Os especialistas assinalam também como obstáculo para um maior avanço neste âmbito a heterogeneidade, entre as próprias cooperações europeias, de enfoques e objetivos da cooperação, visões, percepções acerca das necessidades dos sócios, processos administrativos, capacidades organizativas e sistemas de informação. Neste sentido, a heterogeneidade afeta também, vinculado com o primeiro desafio ou obstáculo, à própria definição da CT. Em ocasiões, esta heterogeneidade pode levar aos doadores europeus a se alinharem com o sistema estatístico e de informação dos países sócios, adaptando-se a este. Esta derivada, quase imprevista, pode estar contribuindo positivamente a vários dos princípios de eficácia da ajuda, como se detalha mais adiante.

(4) Ainda assim, assinalaram os entrevistados, não há um grupo de pressão, no seio da UE, que possa dar publicidade e visibilidade a esta modalidade de cooperação e contribua, assim, a ir forjando uma narrativa comum. (5) A CT se encontra de algum modo encapsulada em uns departamentos sem localização clara nas estruturas institucionais, com um mandato incerto e com uma reduzida equipe humana. Em algumas ocasiões, inclusive, com uma orientação geográfica limitada à ALC. (6) Tudo o que foi anteriormente exposto é causa e resultado de uma falta de priorização estratégica e apropriação desta modalidade de cooperação por parte dos doadores tradicionais da UE, como também é causa e consequência (7) que escasseiam determinadas capacidades, nos EM e na CE, necessárias para a CT. Tais capacidades são de tipo organizativo ou se referem também a recursos humanos e materiais. Neste sentido, por exemplo, a CT implica uma carga administrativa adicional necessária para a coleta e comunicação de dados.

(8) Alguns entrevistados assinalaram que, ao menos para alguns doadores, se trata de uma modalidade de cooperação relativamente nova. Nestes casos, (9) as redes institucionais com os países sócios ainda não estão tecidas e os EM carecem, pelo momento, de capilaridade no terreno.

### 5.2. Custos de transação ou inovação e resultados de desenvolvimento?

Como se descreve nas primeiras seções deste *policy paper*, boa parte da literatura acadêmica e cinza identifica os elevados custos de transação como uma das principais debilidades desta modalidade de cooperação ao desenvolvimento. No entanto, várias das pessoas entrevistadas manifestaram as dificuldades para definir ou calibrar adequadamente tal custo de transação. A interpretação generalizada é que se trata do volume extra de horas por pessoa o que requer um projeto de CT frente a um de cooperação bilateral ou multilateral. Em qualquer caso, no geral, ainda que os entrevistados identifiquem os custos de transação como a principal debilidade da CT, fazem-no em um contexto no qual a maior parte das avaliações feitas da CT são altamente positivas. Isto é, reconhecendo este problema, em geral, discrepam do diagnóstico de estudos prévios a este respeito. A avaliação média da afirmação “comparada com a cooperação bilateral ou multilateral, a CT implica maiores custos de transação” é de um morno 3,1 (quadro 5.2). Aliás, se observamos a avaliação

média das 20 opiniões, não dos 11 doadores, esta cai a 2,7. E é que alguns entrevistados avaliam muito negativamente esta afirmação. Dois entrevistados assignam um 0, outros dois um 1, seis deles um 2.

A explicação a esta brecha entre as respostas por indivíduos ou por doadores radica em que os doadores mais envolvidos na CT são também aqueles aos que podem ser realizadas um maior número de entrevistas. Coincide, além disso, que acumulam uma trajetória mais longa e um volume de recursos maior em CT. Assim, de algum modo, são os doadores menos especialistas em CT aqueles que percebem maiores custos de transação. Dito de outro modo, e como assinalam vários dos entrevistados, à medida que se acumula experiência na CT, decrescem os custos, devido a que os contatos institucionais ficam já estabelecidos, as capacidades geradas e os modelos de projetos de CT potencialmente replicáveis, projetados. Além disso, um representante de um doador notavelmente ativo em CT na ALC sublinha que, o que se costuma entender por custo de transação é reinterpretável como um resultado de desenvolvimento. Isto é, caso sejam considerados exclusivamente como resultados os avanços que forem alcançados no receptor último da CT, qualquer atividade intermédia será definida como custo. Sendo assim, toda modalidade de cooperação distinta da bilateral acarretará, necessariamente, maiores custos. No entanto, as atividades realizadas por e com o primeiro oferente ou país pivô não são, desde o ponto de vista do entrevistado, meros custos, senão, inclusive, resultados de desenvolvimento. Este seria o caso quando, por exemplo, a CT resulta em um maior desenvolvimento institucional via o fortalecimento de organismos como a Agência Chilena de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Em linha com isto último, a CT permite mobilizar recursos adicionais para o desenvolvimento, segundo a maioria dos entrevistados e, sejam tais recursos financeiros ou não. Esta afirmação obtém uma valoração média de 3,8.

Por último, vários entrevistados identificam uma relação direta entre os custos da cooperação e sua capacidade inovadora. A muito necessária inovação na cooperação ao desenvolvimento, em um contexto cambiante e com a Agenda 2030 no horizonte, requer processos de prova e erro, com altos custos em fases iniciais e sem os quais, não obstante, não poderão ser aplicadas soluções adaptadas e com percurso a médio e longo prazo. Assim, a valoração média à afirmação de que a CT é uma fonte de soluções inovadoras na cooperação ao desenvolvimento é de 4, com valores similares para o Sul Global e para a ALC.

### *5.3. Uma Cooperação Triangular hiper alinhada com a agenda de eficácia da ajuda*

Como se indicava anteriormente, segundo análises prévias, uma das debilidades da CT pode estar em seu menor alinhamento com os princípios de eficácia da ajuda -acordados por um conjunto mais ou menos representativo da comunidade internacional e que, em qualquer caso, interpelam os doadores membros da OCDE e, portanto, também os EM. Esta falta de alinhamento pode se explicar, por uma parte, com a pior orientação a resultados de desenvolvimento da CT, se comparada com as cooperações bilateral ou multilateral, o que, por sua vez, pode ter relação com a percepção (ou realidade) dos custos de transação, cuja problemática se desenvolve no subepígrafe anterior. Por outra parte, haveria um pior

cumprimento do princípio de transparência e prestação de contas, dada a escassez de informação e estatísticas comparáveis e, portanto, dadas as dificuldades para estabelecer sistemas de seguimento da CT.

Apesar do anterior, o grau de acordo dos entrevistados com a afirmação “comparada com a cooperação bilateral ou a multilateral, a CT não se alinha com a agenda de eficácia da ajuda” é notavelmente baixo. Esta afirmação é avaliada, em média, pelo conjunto dos doadores, com uma nota de 1,2 (quadro 5.2).

E é que, apesar das dificuldades que poderiam se dar no cumprimento dos princípios de orientação a resultados de desenvolvimento ou de transparência e prestação de contas, os entrevistados identificam, majoritariamente, um grau de apropriação por parte dos sócios da cooperação com a CT notavelmente maior do que o que pode se dar com a cooperação bilateral ou multilateral. Esta opinião se faz visível no grau de acordo com a afirmação “a CT facilita partilhar responsabilidades de desenvolvimento”, que obtém uma pontuação média de 4,4 sobre 5 (quadro 5.2).

Os motivos argumentados, durante as entrevistas, desta maior apropriação são vários. (1) Um deles é que os sócios da cooperação, já sejam primeiros oferentes (ou pivôs) ou beneficiários finais, percebem a CT como uma extensão da CSS com a qual, portanto, estão mais familiarizados. Têm, pois, maior capacidade para se envolver em seus objetivos, definição e implementação. (2) Um segundo motivo é a capacidade da CT para engajar um maior número de atores que, além disso, são mais diversos -característica que já assinalávamos mais acima. A multiplicidade de atores facilitaria o concerto de interesses e objetivos das partes, restando peso aos do doador tradicional frente aos do resto. Daria-se, em definitiva, uma característica amplamente documentada de boa parte da CSS, que é uma maior horizontalidade frente à verticalidade da cooperação tradicional. Este rasgo facilita também, por certo, o alinhamento da CT com a Agenda 2030, pois abre a porta a uma maior participação da sociedade civil e do setor empresarial, objetivo contido no ODS 17 sobre alianças. (3) O terceiro motivo é o tamanho -pequeno- dos projetos da CT. O que pode ser uma rêmora em termos de impacto em desenvolvimento ou de capacidade transformadora da cooperação joga aqui a favor da participação nos projetos de CT atores que não poderiam participar ativamente em projetos e atividades de cooperação ao desenvolvimento a grande escala. Assim, a CT oferece maior capilaridade e, com ela, maior apropriação.

Várias das pessoas entrevistadas assinalam também que a maior apropriação não se produz, invariavelmente, em todos os projetos de CT. Uma inadequada formulação da CT que, por exemplo, não tenha suficientemente em conta as preferências do sócio receptor, vai limitar sua apropriação e sua capacidade para partilhar responsabilidades de desenvolvimento. Dito de outro modo, segundo indica um representante de uma cooperação ao desenvolvimento centro-europeia, a CT pode herdar a verticalidade mais característica da cooperação tradicional se seu projeto emula o da cooperação bilateral.

Outra limitação que poderia se produzir ao maior alinhamento com o princípio de apropriação e, em geral, com o fim último da eficácia da ajuda, está nas condições de desenvolvimento dos países pivôs da CT, incluindo seu percurso e maturidade na construção de instituições -instituições em geral, mas também as vinculadas mais diretamente às ações de CT. Neste sentido, assinalam alguns entrevistados, não é igual trabalhar com países de renda média-alta que com países menos adiantados. Possivelmente esta apreciação explique, ao menos em parte, a distinta valoração recebida pela afirmação acerca do alinhamento da CT com a agenda de eficácia da ajuda, segundo se refira ao Sul Global, ou mais concretamente a ALC, onde o grau de desacordo é maior.

#### *5.4. Uma capacidade transformadora limitada*

Como indicado mais acima, o pequeno tamanho dos projetos, útil para uma maior apropriação, pode ser um dos motivos da fraca capacidade transformadora da CT, segundo alguns dos pesquisados. Se bem a qualificação média da afirmação “a CT tem uma capacidade transformadora limitada” é de reprovação (2,2), o grau de desacordo é menor que para, por exemplo, a afirmação sobre a falta de alinhamento com a agenda de eficácia da ajuda, com, além disso, alguns entrevistados desviando-se sensivelmente da média para a qualificação mais alta.

Algumas pessoas entrevistadas comentam, ainda assim, que, mais além das características próprias da CT, o pequeno tamanho dos projetos pode ter a ver, também, com a falta de incentivos políticos para impulsionar ações a maior escala e pelo fato de que uma parte importante dos recursos da CT se derivam a custos administrativos, pelos motivos assinalados mais acima. Assim, de algum modo, a falta de prioridade política, um dos obstáculos que, segundo os entrevistados, seria causa e consequência do escasso avanço na definição e conceitualização da CT, é também um fator que poderia estar explicando o pequeno tamanho dos projetos e, com isso, uma capacidade transformadora mais limitada. A fortaleza dos atores da CT e o grau de maturidade das instituições dos países sócios, que marca o grau de apropriação da CT, também influi na capacidade transformadora desta. Como resultado do anterior, pode se produzir um efeito de concentração da CT em países de renda relativamente alta, dentro do Sul Global.

Além de perguntar por seu grau de conformidade com uma série de afirmações relativas à eficácia da cooperação e à capacidade de inovação da CT, foi solicitado que fosse feita uma lista dos obstáculos que, a seu juízo, limitam um maior progresso nas mencionadas eficácia e inovação. Estes coincidem, em boa medida, com os que se descrevem mais acima como desafios para uma maior e melhor definição e conceitualização da CT. Há, por uma parte, (1) uma falta de vontade ou aposta política mais decidida por esta modalidade de cooperação, identificada por representantes diversos de doadores da UE, o que por sua vez explica que (2) não haja um marco de referência mais claro e uma estratégia coerente de CT, o que deriva em (3) falta de experiência e (4) de pessoal formado que conheça a ferramenta ou (5) de pessoal especializado para determinados âmbitos da CT ou, como se assinala mais acima, em (6) tentação de fazer uma aproximação muito vertical às ações de CT. Por outra parte, (7) as capacidades limitadas de governos sócios e entidades receptoras

podem supor um lastre para um maior avanço na eficácia da CT, ao igual que (8) as dificuldades para sincronizar ou compatibilizar ao menos três marcos distintos de políticas públicas, processos institucionais e objetivos e visões políticas. Por último, como se indica mais acima, em referência ao debate em torno aos custos de transação ou os resultados de desenvolvimento, (9) a CT costuma arrojar resultados muito a médio e longo prazo, após extensos períodos de implementação nos quais, além disso, (10) é difícil poder mostrar e medir a causalidade entre a ação realizada e o impacto em desenvolvimento.

Seja como for, no marco das conversas mantidas para completar os questionários, surgiram diversas apreciações sobre os elementos inovadores da CT, se comparada esta com outras modalidades de cooperação tradicional. Estes podem se resumir em: (1) a capacidade da CT para forjar alianças, (2) para intercambiar ideias e boas práticas, (3) para aproveitar e exportar a experiência da UE em certos campos (digitalização, gênero, mudança climática), (4) para amplificar, extrapolar ou replicar sua capacidade inovadora a outras regiões em desenvolvimento, mais familiarizadas com a cooperação tradicional, (5) para abrir a porta a um grupo diverso de atores do desenvolvimento e da cooperação. Para que se materialize todo este potencial inovador, é necessário converter as ações de CT em produtos replicáveis, que envolvam o setor privado e instituições regionais. E, para isso, se requer do apoio político necessário, mais além da capacidade técnica.

### 5.5. Diálogo político reforçado

Como assinalado nas primeiras seções deste *policy paper*, uma das fortalezas da CT, identificada em trabalhos prévios, é sua capacidade para criar parcerias entre atores o que, potencialmente, pode levar a um diálogo político reforçado entre os doadores tradicionais e outros sócios da cooperação. A este assunto foi dedicado um módulo completo da pesquisa realizada, com resultados que, como pode se observar no quadro 5.2, viriam a confirmar esta potencialidade da CT. A afirmação “a CT permite novas formas de parceria e diálogo entre países” obtém uma alta valoração média de 4,4 que, ao igual que ocorre com as demais afirmações da pesquisa, é mais respaldada no caso da ALC (4,6) do que no caso do Sul Global (4,2). As respostas por parte dos distintos doadores da UE são, além disso, unânimes no caso da ALC e com escassa variação nas respostas no caso do Sul Global, com só dois doadores discrepando desta valoração média -e tratando-se de cooperações que não estão ativas na CT via um grande volume de financiamento ou projetos.

Tal diálogo político pode tomar, além disso, distintas formas. Pode se tratar do diálogo bilateral entre o doador UE e qualquer um das partes em um projeto de CT -um primeiro oferente, um sócio receptor. Ou pode se tratar também de alguma forma de diálogo birregional, particularmente quando as partes envolvidas no projeto de CT são mais de três. Isto ocorre, por exemplo, em projetos de âmbito meio ambiental que interpelam três ou mais sócios fronteiriços. Em geral, os pesquisados identificam mais claramente o potencial da CT para o diálogo bilateral (4,2), frente ao birregional (3,6). A diferença entre a capacidade para estreitar laços entre países bilateral ou birregionalmente poderia se explicar, segundo uma das pessoas entrevistadas, com as dificuldades no diálogo entre países fronteiriços em

algumas sub-regiões latino-americanas ou, segundo outro especialista, com as limitações do diálogo entre blocos.

No entanto, em termos mais gerais, também pode se dever à existência de um maior volume de programas trilaterais frente aos multilaterais que envolvam mais de três sócios. Sendo assim, a diferença não estaria tanto em que a CT apresente limitações intrínsecas para o diálogo birregional que não se dão no plano bilateral, senão que a potencialidade de alianças birregionais via a CT talvez não tenha sido inteiramente explorada nem materializada.

O diálogo entre países pode se dar em muito diversos planos das políticas públicas. Em uma categorização relativamente simples, a pesquisa os divide no político, social, meio ambiental e econômico. Este detalhe se repete no bilateral e no birregional. Em termos gerais, os doadores da UE identificam o âmbito social como aquele no qual o diálogo político via CT é maior (4,2 no diálogo bilateral, 3,7 no birregional). Nos planos meio ambiental e político também se identificam possibilidades altas de diálogo político que se dão, em linha com o que foi assinalado mais acima, particularmente no diálogo bilateral (4,1 e 4, respectivamente). Observa-se uma diferença resenhável com o diálogo em matéria de políticas econômicas que os pesquisados calibram com 3,9 no bilateral e 3,6 no birregional. Aqui, de novo, as diferenças entre planos das políticas públicas poderiam estar mais relacionados com a especialização setorial da CT do que com uma sorte de limitação intrínseca ao diálogo em matéria de políticas econômicas via esta forma de cooperação internacional para o desenvolvimento. E o certo é que, pelo geral, o diálogo político no âmbito econômico se produz, tanto na ALC como no conjunto do Sul Global, no marco da cooperação financeira e com instituições financeiras internacionais.

Este potencial da CT para o diálogo político poderia se explicar, segundo as conversas mantidas no marco desta série de entrevistas, com uma característica já assinalada da CT: que boa parte dos sócios do Sul a leem como uma extensão natural da CSS, sendo esta uma modalidade de cooperação aquela que sentem própria e alinhada com a natureza de sua inserção exterior. Com estas condições de partida, é mais fácil se embarcarem em um diálogo político mais profundo do que com outras modalidades de cooperação, que percebem como mais alheias.

Desde a perspectiva dos doadores da UE, este potencial de diálogo político da CT oferece vantagens, mais além, inclusive, da dimensão da cooperação internacional para o desenvolvimento, para as relações internacionais em geral. (1) Em primeiro lugar, como foi assinalado, permite à UE entrar na conversação do Sul Global, um espaço do qual geralmente fica excluída a União, por sua própria natureza, e no qual, no entanto, se desenvolvem com fluência -também por sua própria natureza- potências como China, Rússia ou Índia. Sendo assim, (2) a CT pode chegar a ser um dos poucos, ou inclusive, o único canal de comunicação possível da UE e/ou alguns de seus membros, com determinados países, como é o caso de Cuba ou da Venezuela. (3) O diálogo político simultâneo em diversos âmbitos políticos facilita uma maior coerência de políticas para o desenvolvimento, segundo a experiência de um doador centro-europeu no Sahel. (4) Por último, e apesar das limitações do diálogo birregional frente ao bilateral, e a comunicação política entre blocos, ou precisamente

por este motivo, a CT tem a capacidade de limar as asperezas do diálogo entre blocos institucionalmente pré-definidos, facilitando uma espécie de geometria variável na CT, na qual distintos blocos podem se configurar para distintas iniciativas de CT.

### *5.6. A cooperação triangular está por baixo do seu potencial*

O valor ou a importância estratégica da CT pode se definir de diversas formas. Para este *policy paper*, como assinalávamos com anterioridade, entendemo-la como a capacidade que a CT tem para coadjuvar no cumprimento dos objetivos dos atores que nela participam e, em concreto, os doadores da UE.

Apesar das numerosas vantagens e fortalezas da CT identificadas pelas pessoas entrevistadas, as avaliações feitas neste último bloco da pesquisa, sobre sua importância estratégica, são muito mais mornas. Quando se pede aos representantes das cooperações europeias que indiquem, em uma escala de 0 a 5, em que medida a CT contribui aos objetivos estratégicos da política de cooperação ao desenvolvimento do doador, a avaliação média se limita a 3,6. Esta é a mesma pontuação média obtida pela afirmação acerca da contribuição da CT a outros objetivos políticos do doador, que não se localizam, necessariamente, no campo da cooperação ao desenvolvimento. Em outras palavras, apesar de se tratar de uma modalidade de cooperação internacional para o desenvolvimento, se considera que a CT tem o mesmo potencial para alcançar objetivos que são do apoio como outros que não o são. Caberia também a possibilidade de que a CT contribuísse a objetivos políticos sem que isso tivesse sido previsto no momento de projetar a atuação. Em várias entrevistas, foram indicados diversos benefícios colaterais, imprevistos, em forma, por exemplo, do diálogo político descrito no ponto anterior. Aqui a avaliação média cai algo com respeito à que obtêm as duas afirmações anteriores e se situa em 3,4. Como consequência de tudo o que foi mencionado, não é surpreendente que o conjunto dos entrevistados considere que não está se aproveitando inteiramente todo o potencial estratégico da CT, obtendo este tema uma pontuação média de 2,8 (quadro 5.2).

Neste último módulo do questionário, foi perguntado, ainda assim, aos entrevistados sobre os obstáculos identificados para um enfoque mais estratégico à CT por parte de seus respectivos doadores. As respostas foram ricas, extensas, variadas e, em muitos casos, relacionadas com outras debilidades que são identificadas em outras seções do questionário. Estes obstáculos podem ser agrupados em três categorias. A primeira é relativa aos incentivos e desincentivos na lógica da cooperação ao desenvolvimento tradicional, a segunda tem a ver com o curto-circuito que pode se produzir entre o nível técnico e o político na gestão da cooperação e a terceira e última com a difícil análise custo-benefício na CT.

Dentro da lógica da cooperação ao desenvolvimento tradicional, a gestão da CT apresenta uma série de desincentivos para os doadores da UE. (1) Para alguns deles, os que executam grandes orçamentos de cooperação ao desenvolvimento anualmente, a CT apresenta o problema, frente a, por exemplo, o aporte a um fundo multilateral ou a execução de um projeto de infraestruturas, de que requer um tempo extenso para a execução de um projeto relativamente pequeno. Para os gestores e políticos com certa pressão de execução

orçamentaria, este é um claro desincentivo. (2) Além disso, com frequência, estas outras modalidades de cooperação bilateral ou multilateral são mais fáceis de explicar aos representantes políticos e à opinião pública em geral. (3) O fato de que recursos financeiros à CT sejam escassos resulta pouco atraente para os recursos humanos, sejam políticos ou técnicos. Não é, pois, um âmbito da cooperação ao desenvolvimento que resulte funcional para as carreiras profissionais. (4) Como resultado, também, faltam especialistas.

No que se refere ao curto-circuito entre os níveis técnico e político da gestão da cooperação, como já se disse, o potencial da CT para gerar valor estratégico não está completamente visibilizado por parte dos responsáveis políticos, ainda que sim esteja pelos técnicos e especialistas que, no entanto, não conseguem, pelo momento, transladar sua percepção acerca do potencial da CT. Este processo se retroalimenta de forma que a CT não consegue subir seu perfil político, encapsulando-se em uma sorte de nicho dentro das cooperações tradicionais. Um destes nichos é geográfico: uma parte importante das iniciativas de CT se produzem com a ALC sem que se contemple, de forma mais ou menos sistemática, sua eventual extrapolação à cooperação com a África, e isto apesar de já existirem programas e iniciativas neste sentido. Falta então um enfoque integral, e que participem nela um maior número de atores da cooperação o que, de novo, também tem a ver com a falta de uma definição clara do que é a CT.

Em terceiro e último lugar, vista desde esta ótica, a CT leva a uma difícil análise custo-benefício. Como já assinalamos mais acima, o custo é percebido como alto - muitas horas-pessoa, gastos administrativos e custos de coordenação- para um benefício, em termos de desenvolvimento, a longo prazo e/ou difícil de medir -como é o caso com o desenvolvimento institucional. Além disso, parte destes benefícios, os que se dão em matéria de diálogo político ou de valor estratégico segundo alguns doadores, não se encontram, em geral, entre os resultados esperados da cooperação ao desenvolvimento, mais relacionados com metas nítidas como a redução da pobreza.

Como pode se observar, são produzidas coincidências importantes entre os obstáculos identificados para uma maior e melhor conceitualização da CT, para potencializar sua capacidade transformadora e para ressaltar seu valor estratégico, o que de algum modo orienta para umas conclusões e recomendações e com efeitos nos distintos planos da CT. Contudo, em geral, os entrevistados indicaram que os benefícios da CT superam seus custos e que, em geral, as cooperações europeias estudadas se comprometerão em um crescente número de projetos de CT ainda que em alguns casos, sem uma aproximação estratégica clara e mais como resultado das preferências dos técnicos a cargo dos programas ou, inclusive, da oportunidade, da conjuntura ou do acaso.



## 6 Conclusões e recomendações

Os trabalhos prévios sobre CT revisados para a elaboração deste *policy paper* indicam que a CT reveste uma série de fortalezas e debilidades, tanto no político como no técnico. Tais fortalezas poderiam se resumir em que constitui uma nova forma de parceria entre países, permite partilhar responsabilidades de desenvolvimento, fomenta a cooperação regional, mobiliza recursos adicionais para o desenvolvimento, promove soluções inovadoras e contribui a objetivos estratégicos. Tudo isto faz frente às debilidades principais, que são a falta de informação e dados, as preocupações sobre eficácia do apoio, a duvidosa capacidade transformadora da CT e seus altos custos de transação.

Para a elaboração deste documento, foram mantidas 20 entrevistas com representantes técnicos e/ou políticos da CE e de 10 dos EM envolvidos, em maior ou menor medida, em atividades de CT. De tais entrevistas -tanto dos questionários preenchidos como das conversas menos estruturadas que foram mantidas no marco deste estudo- é extraída uma visão algo mais otimista da CT.

São identificadas, em resumo, uma série de virtudes ou fortalezas da CT: (1) vincula-se diretamente com a Agenda de Eficácia da Ajuda posto que facilita a apropriação das atividades de cooperação por parte dos sócios não europeus, e (2) promove assim a horizontalidade nas relações de desenvolvimento. (3) Abre a porta à criação de alianças com atores de distinta natureza: governos nacionais ou locais, mas também empresas privadas ou atores da sociedade civil, o que faz da CT uma modalidade particularmente interessante para a consecução dos objetivos definidos no marco da Agenda 2030. Por isso, (4) a CT resulta ser particularmente inclusiva, mas também (5) uma espécie de laboratório de inovação na cooperação ao desenvolvimento, do qual podem ser extraídos ensinamentos interessantes para modalidades de cooperação tradicionais como a bilateral ou a multilateral. (6) Uma das fortalezas mais destacadas, ao longo das entrevistas, é o potencial de diálogo político que a CT oferece, em comparação com outras modalidades de cooperação. E as derivadas são várias: (7) permite à UE se unir à conversação do Sul Global e (8) abre canais de comunicação com sócios com os quais outro tipo de relação internacional é improvável, já seja por não se tratar de sócios prioritários da UE em qualquer uma de suas dimensões da ação exterior ou por se tratar de países com os quais a relação política é complexa ou delicada. (9) Ainda assim, tem o potencial de fortalecer o diálogo birregional, sem a necessidade de passar por estruturas formais e com um enfoque de geometria variável.

No entanto, como vimos ao longo deste trabalho, estas fortalezas da CT se veem diminuídas por uma série de debilidades, amplamente documentadas em trabalhos prévios e sublinhadas pela quase totalidade das pessoas entrevistadas para este trabalho. (1) A CT continua se desenvolvendo em um marco incerto: não existe uma definição comumente aceita pela comunidade internacional ou pela UE. (2) Como resultado, também não existe um sistema estatístico e de seguimento que ofereça cifras de ajuda comparáveis, nem temporal nem

internacionalmente. (3) Os custos de transação associados à CT são altos ou, ao menos, existe a percepção generalizada de que o são por parte dos EM que não embarcaram, pelo momento, em atividades de CT de forma consistente e contínua. (4) Como resultado do anterior, a CT se encontra, em certo modo, oculta e encapsulada nos níveis técnicos da cooperação, em sistemas de cooperação da UE onde as cooperações bilaterais ou multilaterais adquirem maior perfil.

### Quadro 6.1. Fortalezas e desafios da cooperação triangular

Fortalezas	Desafios
Apropriação países sócios Horizontalidade Potencial para a criação de alianças Inclusão Laboratório de inovação Diálogo político Porta da UE à conversação do Sul Global Canais de comunicação com sócios improváveis Diálogo birregional	Falta uma definição comum Falta um sistema estatístico e de seguimento Percepção de custos de transação elevados Encapsulada nos níveis técnicos (não políticos) da ajuda

Fonte: elaboração própria.

Deste trabalho podem se extrair uma série de recomendações para um melhor e maior aproveitamento do potencial da CT, ao mesmo tempo que são polidas as suas debilidades. Tais recomendações podem ser ordenadas em três categorias gerais: as que têm a ver com uma maior definição e melhor medição da CT, as que se orientam a elevar o perfil político da CT e, por último, aquelas que podem contribuir a aumentar seu impacto e sua capacidade transformadora.

No que se refere à primeira categoria, relativa ao avanço em uma definição e medições comuns da CT, de acordo com a análise realizada neste policy paper, este esforço deveria se orientar para uma série de fins. (1) O primeiro é que a definição da CT seja consensuada e comum, ao menos, para o conjunto da UE, e que (2) tenha em conta as diferenças com outras formas de cooperação, como a bilateral e a multilateral, sempre dentro dos princípios contábeis gerais para o cômputo do apoio ao desenvolvimento. Neste sentido, a CT vai mais além da ajuda, com efeitos que incluem, mas transcendem, a ajuda oficial ao desenvolvimento. Esta melhor definição facilitaria também a criação de incentivos políticos positivos para a correta coleta de informação acerca das atividades de CT o que, além disso, facilitará seu posterior seguimento e avaliação. Como foi possível observar, existe uma certa confusão com respeito aos custos de transação implicados na CT. A percepção de parte dos entrevistados neste estudo é que são elevados. Não obstante, não há uma expressão clara de quais e quantos são estes custos e, de fato, para alguns dos entrevistados, estes não são tais senão, mais bem, resultados de desenvolvimento em parte dos sócios envolvidos na relação de CT. A definição mais precisa da CT requer, pois, de (3) uma reflexão e debate em profundidade de

quais são os custos de transação -seu volume, sua natureza- diferenciando-os claramente dos que poderiam ser resultados de desenvolvimento ou investimentos a médio e longo prazo. Sobre isto último, (4) um sistema de seguimento da CT mais depurado deveria ser capaz de mensurar os resultados da CT que com frequência são desenvolvidos no campo do fortalecimento institucional -uma dimensão menos visível do desenvolvimento que, por exemplo, a redução da fome, e com resultados a maior prazo. Neste sentido, poderia ser de utilidade (5) somar os avanços realizados na medição dos avanços em desenvolvimento, no marco da Agenda 2030 e os ODS. Ainda assim, o trabalho para uma definição e medição comum da CT poderia (6) se nutrir dos avanços já realizados nesta matéria por parte da UNOSSC, da própria OCDE, da UE, de alguns doadores da UE como a Alemanha - no marco de sua estratégia de CT- e, particularmente, da SEGIB -dada sua experiência no seguimento e cômputo da CT-. (7) O resultado deveria ter seu correlato nas estatísticas da ajuda ou do apoio total ao desenvolvimento da OCDE. Se bem boa parte da atividade de CT se realiza na ALC, as experiências em outras regiões e o potencial desta modalidade de cooperação fazem recomendável que (8) a definição e medição que sejam comuns para os doadores tradicionais o sejam também para o conjunto do Sul Global, incluindo também a África e a Ásia. Este processo de medição e de definição deve, além disso, (9) poder se nutrir das lições aprendidas em um processo de prova e erro constante dado que, para vários doadores tradicionais, esta é uma modalidade de cooperação relativamente inovadora.

Uma melhor definição e cômputo e um maior seguimento das atividades de CT poderiam contribuir a elevar seu perfil político, tirando a CT do nicho no qual se encontra em boa parte das cooperações europeias e rompendo a divisão técnico-política na aproximação à CT. Para alcançar este objetivo, seria útil nutrir (1) uma nova narrativa da CT que sublinhe as fortalezas que são detalhadas mais acima: apropriação, horizontalidade, capacidade para formar alianças improváveis em outras modalidades de cooperação, capilaridade, inclusão, inovação e diálogo político. Por outra parte, (2) a experiência da Alemanha, que publicou recentemente uma estratégia de CT pode ser um insumo interessante para outras cooperações, com ânimo de superar a aproximação de nicho que se faz à CT. Elevar o perfil político da CT deveria permitir fazê-la (3) mais transversal geograficamente -levando a CT da ALC, em muitos casos, a África e a Ásia ou fazendo a viagem em sentido inverso; (4) dotá-la dos recursos humanos necessários, tanto em volume como em suas capacidades e especialização -incluindo as capacidades de comunicação e articulando processos de formação-; (5) elevar seu rango nas instituições, superando o nível estritamente técnico; (6) visibilizar em maior medida os resultados e efeitos da CT, o que se deriva também do esforço conceitual e estatístico que assinalamos mais acima e permitirá criar os incentivos corretos para uma maior atenção por parte do pessoal técnico e político das cooperações ao desenvolvimento europeias e, por último, como causa e consequência do anterior, (7) dotar um maior volume de recursos para esta modalidade de cooperação.

Por último, neste documento foi possível identificar o potencial de impacto em desenvolvimento e a capacidade transformadora da CT que, no entanto, não se capitaliza inteiramente. Fazê-lo levaria a (1) aumentar a escala dos projetos de CT, sempre cuidando que uma maior escala não desloque duas de suas principais virtudes que são a capacidade da CT para ser inclusiva e horizontal. Este aumento de escala poderia ser alavancado

pela CE mediante a incorporação da CT em sua carteira de instrumentos de cooperação -como a concessão de cooperação delegada para projetos triangulares ou a promoção de oportunidades de blending para financiá-los. Também se poderia (2) elevar o número de projetos e programas de CT o que poderia ser feito incluindo-os nas programações conjuntas da UE e outras iniciativas de planejamento da CT. Ainda assim, por último, vários entrevistados insistiram na importância de (3) trabalhar na replicabilidade dos projetos de CT, que além de aumentar seu impacto, reduzem seus eventuais custos de transação, o que requer, como foi reiterado em distintas ocasiões ao longo deste policy paper, a necessidade de trabalhar em matéria de cooperação ao desenvolvimento com uma visão de médio e longo prazo. Para estes esforços de escalabilidade e replicabilidade poderia se aproveitar a iniciativa Team Europe e a conseguinte aposta crescente pelo trabalho conjunto entre EM.

### Quadro 6.2. Recomendações para a cooperação triangular entre a UE e a América Latina e o Caribe

<b>Melhorar sua definição e medição</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Definição em consenso</li><li>Considerar suas diferenças estruturais com outras formas de cooperação</li><li>Reflexão e debate sobre a magnitude de seus custos de transação</li><li>Medir resultados</li><li>Incorporar avanços em medição de Agenda 2030 e ODS</li><li>Incorporar avanços em medição de UNOSSC, UE, OCDE, Alemanha</li><li>Incorporar estatísticas de ajuda oficial ao desenvolvimento ou de apoio total ao desenvolvimento, OCDE</li><li>Definição comum para o conjunto do Sul Global</li><li>Avanços no marco de um processo de prova e erro</li></ul>
<b>Elevar seu perfil político</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Nova narrativa da CT, baseada em suas fortalezas</li><li>Aprender da experiência alemã</li><li>Maior transversalidade geográfica</li><li>Dotação de recursos humanos necessários</li><li>Elevar seu rango nas instituições (do nível técnico ao político)</li><li>Maior visibilidade dos resultados e efeitos da CT</li><li>Maior volume de recursos</li></ul>
<b>Melhorar seu impacto e capacidade transformadora</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Aumentar a escala</li><li>Mais programas e projetos</li><li>Trabalhar em sua replicabilidade</li></ul>

Fonte: elaboração própria.

## Bibliografia

- Abdelnaiem, A. E Kindornay, S. (2020). *Equitable partnerships through triangular cooperation: Experiences from Canadian civil society*. Canadian Council for International Cooperation (CCIC). <https://www.unsouthsouth.org/wp-content/uploads/2020/07/Triangular-Co-operation-Final-March-23-PDF.pdf>
- Adelante2. (s.f.). *Adelante 2* [Website]. Recuperado a 16 de junho de 2022, de <https://www.adelante2.eu/>
- AECID. (2018). *V Plano Diretor da Cooperação Espanhola 2018-2021*. <https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n/PD%202018-2021.pdf>
- AECID. (s.f.a). *Onde cooperamos: Programas horizontais* [Website]. Recuperado 13 de julho de 2022, de <https://www.aecid.es/ES/d%C3%B3nde-cooperamos/alc/programas-horizontais>
- AECID. (s.f.b). *A AECID: Estructura* [Website]. Recuperado 13 de julho de 2022, de <https://www.aecid.es/ES/la-aecid/estructura>
- Agência Brasileira de Cooperação. (2019). *Diretrizes gerais para a concepção, coordenação e supervisão de iniciativas de cooperação técnica trilateral*. <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarConteudo/1518>
- AICS. (s.f.). *Amministrazione trasparente: Organi di indirizzo e amministrazione* [Website]. Recuperado 13 de julho de 2022, de <https://www.aics.gov.it/home-ita/trasparenza/organizzazione/organi-amministrazione/>
- AICS. (s.f.). *Efficacia e valutazione delle iniziative di cooperazione* [Website]. Recuperado 13 de julho de 2022, de <https://www.aics.gov.it/home-ita/settori/valutazione/>
- Alonso, J. A.; Aguirre, P. E Santander, G. (2011). *A cooperação triangular espanhola na América Latina: um análise de duas experiências de interesse* (Documento de trabalho N°51). Fundação Carolina – CeALCI e Instituto Complutense de Estudos Internacionais ICEI. <http://biblioteca.ribei.org/id/eprint/443/1/DT51.pdf>
- Alonso, J. A. E Santander, G. (2021). *Triangular cooperation: Change or continuity? The European Journal of Development Research*. <https://doi.org/10.1057/s41287-021-00370-8>
- Ashoff, G. (2010). *Triangular cooperation: Opportunities, risks, and conditions for effectiveness*. *Development Outreach*, 12(2), 22-24. [https://doi.org/10.1596/1020-797X\\_12\\_2\\_22](https://doi.org/10.1596/1020-797X_12_2_22)
- Áustrian Development Agency. (s.f.a). *About: ADA* [Website]. Recuperado 13 de julho de 2022, de <https://www.entwicklung.at/en/ada>
- Áustrian Development Agency. (s.f.b). *Projects* [Website]. Recuperado 13 de julho de 2022, de <https://www.entwicklung.at/en/projects/detail-en>

- Áustrian Federal Government. (2017). *Memorandum of Understanding between the Austrian Federal Government as represented by the Ministry for Europe, Integration and Foreign Affairs and the Caribbean Community (CARICOM). Strategic framework for an enhanced Austrian-Caribbean regional cooperation 2015-2020*. [https://www.entwicklung.at/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/Regionen/MOU\\_und\\_Strategic\\_Framework\\_2015-2020.pdf](https://www.entwicklung.at/fileadmin/user_upload/Dokumente/Regionen/MOU_und_Strategic_Framework_2015-2020.pdf)
- Bancet, A. (2012). *Análise da Cooperação Triangular: Discursos e práticas dos países do CAD/OCDE sobre uma modalidade em construção* (Série Documentos de Trabalho). Instituto Universitário de Desenvolvimento e Cooperação – Universidade Complutense de Madri. [https://www.ucm.es/data/cont/docs/599-2013-11-16-Alice\\_Bancet\\_final.pdf](https://www.ucm.es/data/cont/docs/599-2013-11-16-Alice_Bancet_final.pdf)
- BMZ. (2013). *Guidelines for bilateral financial and technical cooperation with cooperation partners of German development cooperation*. Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. <https://www.bmz.de/resource/blob/92794/7639a6b5542630243f506a36978faaa8/fz-tz-guidelines.pdf>
- BMZ (2021). *Shaping the future together – strategic cooperation with global partners* (Position Paper 3). Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. <https://www.bmz.de/resource/blob/99794/31a9e8ca939cc1ea45e68886f74acdd0/globale-partner-en.pdf>
- BMZ (2022). *Triangular cooperation in German development cooperation*. Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. <https://fundo-cooperacion-triangular.net/wp-content/uploads/2022/03/triangular-cooperation.pdf>
- Castiella Ruiz de Velasco, C. (2019). *Agenda 2030, Ibero-América e cooperação triangular: uma aliança para o desenvolvimento* (Documento de Trabalho 24). Fundação Carolina. [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/12/DT\\_FC\\_24.pdf](https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/12/DT_FC_24.pdf)
- CEPAL. (19 de maio de 2020). *América Latina e o Caribe representa 8% do PIB global e da população mundial, segundo novo relatório multilateral* [Nota de imprensa]. <https://www.cepal.org/es/comunicados/america-latina-caribe-representa-8-pib-global-la-populacion-mundial-segundo-nuevo-relatorio>
- Chediek, J. (2021). South-South Cooperation and Triangular Cooperation to strengthen multilateralism. *Development Cooperation Review Special Issue, 4(2)*, 3-11. <https://www.ris.org.in/sites/default/files/2022-05/DCR%20July-September%202021.pdf>
- Comissão Europeia. (19 de março de 2021). *European Commission welcomes the endorsement of the new 79.5 billion NDICI-Global Europe instrument to support EU's external action* [Nota de imprensa]. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip\\_21\\_1267](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_21_1267)
- Comissão Europeia. (s.f.). *Latin America* [Website]. Recuperado a 8 de junho de 2022, de [https://ec.europa.eu/international-partnerships/where-we-work/latin-america\\_es](https://ec.europa.eu/international-partnerships/where-we-work/latin-america_es)
- Conselho da UE. (25 de janeiro de 2021). *O Conselho adota umas Conclusões sobre diplomacia climática e energética (Cumprir a dimensão exterior do Pacto Verde Europeu)* [Nota de imprensa]. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/01/25/council-adopts-conclusions-on-climate-and-energy-diplomacy/>

- Delzangles, O. G., Piefer-Söyler, N., Rivero Illa, M. E Walraf, R. (2020). Dialogue 7: The role of South-South and triangular cooperation in contexts beyond ODA. Em Kolsdorf, J. E Müller, U. (Eds.), *Transforming international cooperation: Thoughts and perspectives on moving beyond aid* (pp. 149-164). Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Nomos. [doi.org/10.5771/9783748908388-149](https://doi.org/10.5771/9783748908388-149)
- Embaixada de Luxemburgo na Nicarágua. (2018). *Apoio da cooperação luxemburguesa ao Fundo Salvadorenho de Cooperação Sul-Sul e Triangular* [Website]. Recuperado 13 de julho de 2022, de <https://managua.mae.lu/es/Atualidades/Apoio-de-la-Cooperacion-luxemburguesa-al-Fondo-Salvadorenho-de-Cooperacion-Sul-Sul-y-Triangular?fbclid=IwAR3mg0cUemxyCuWGfvgnT7dUUVWLRRcJszTWEC5aqLxofMfbzcAAHAuBSprc>
- Enabel. (2021). *#Act for impact: Strategy position 2030*. [https://www.enabel.be/sites/default/files/strategie\\_enabel\\_2030\\_shortversion\\_cov\\_en.pdf](https://www.enabel.be/sites/default/files/strategie_enabel_2030_shortversion_cov_en.pdf)
- Enabel. (s.f.). *About: legal framework, management and control bodies* [Website]. Recuperado 13 de julho de 2022, de <https://www.enabel.be/content/legal-framework-management-and-control-bodies>
- Esteban, M. E Olivie, I. (2021). China and Western aid norms in the Belt and Road: Normative clash or convergence? A case study on Ethiopia. *Journal of Contemporary China*, 31(134), 267-284. <https://doi.org/10.1080/10670564.2021.1945739>
- Esteves, P., dos Santos, C., Ayala, C., Teixeira, A. E Amorim Jardim, C. (2019). South-South Cooperation and the 2030 Agenda: BAPA+40 and beyond. *Development Cooperation Review Special Issue*, 1(9), 17-22. [http://ris.org.in/sites/default/files/DCR%20Special%20Issue\\_BAPA%2040.pdf](http://ris.org.in/sites/default/files/DCR%20Special%20Issue_BAPA%2040.pdf)
- Federal Ministry for European and International Affairs Republic of Austria. (2020). *Working together. For our world. Three-year programme and Austrian Development Policy 2019-2021*. [https://www.entwicklung.at/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/Publikationen/3\\_JP/Englisch/3JP\\_2019-2021\\_Akt2020\\_EN.pdf](https://www.entwicklung.at/fileadmin/user_upload/Dokumente/Publikationen/3_JP/Englisch/3JP_2019-2021_Akt2020_EN.pdf)
- Federal Ministry Republic of Áustria: European and International Affairs. (2 de dezembro de 2009). *High-level UM conference on South-South cooperation* [Nota de imprensa]. <https://www.bmeia.gv.at/en/the-ministry/press/news/2009/high-level-un-conference-on-south-south-cooperation/>
- GIZ. (s.f.a). *About GIZ: Shareholder* [Website]. Recuperado 13 de julho de 2022, de <https://www.giz.de/en/aboutgiz/shareholder.html>
- GIZ. (s.f.b). *Fundo Regional para a Cooperação Triangular com sócios da América Latina e o Caribe* [Website]. Recuperado 13 de julho de 2022, de <https://fundo-cooperacion-triangular.net/>
- GIZ. (s.f.c). *Regional cooperation: South America* [Website]. Recuperado a 8 de junho de 2022, de <https://www.giz.de/en/worldwide/10406.html>
- Gómez Galán, M., Ayllón Pino, B. E Albarrán Calvo, M. (2011). *Reflexiones prácticas sobre cooperación triangular*. Fundação Cideal. <https://projetoallas.net/wp-content/uploads/2018/01/Reflexiones-pr%C3%A1cticas-sobre-cooperaci%C3%B3n-triangular.pdf>

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

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

Government of Sweden. (2018). *Strategy for Sweden's global development cooperation in sustainable economic development 2018-2022* (Annex to Government Decision 2018-05-31 - UD2018/09125/1U). <https://www.government.se/4940d6/contentassets/2636cd52742a4a29827b936e118a5331/strategy-for-swedens-global-development-cooperation-in-sustainable-economic-development-2018-2022.pdf>

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

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

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

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

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

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

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

Instituto Camões. (s.f.a). *Cooperação triangular* [Website]. Recuperado 13 de julho de 2022, de <https://www.instituto-camoes.pt/es/atividade-camoes-3-es/lo-que-hacemos-es/cooperacion-es/socios-es/cooperacion-triangular-es?highlight=WyJ0cmllbmd1bGFyIl0=>



- Instituto Camões. (s.f.b). *Quiénes somos: Historia do IPAD* [Website]. Recuperado 13 de julho de 2022, de <https://www.instituto-camoes.pt/es/menu-institucional/quienes-somos/gestion/historia-del-instituto/historia-del-ipad>
- Instituto Camões. (s.f.c). *Triangular co-operation* [Website]. Recuperado 27 de setembro de 2021, de <https://www.instituto-camoes.pt/en/ativity-camoes/what-we-do/co-operation/partnerships/triangular-co-operation>
- IsDB e South Centre. (2021). *Policy paper on national strategies for South-South and triangular cooperation*. Banco Islâmico de Desenvolvimento e South Centre. [https://www.isdb.org/sites/default/files/media/documents/2021-05/431\\_502\\_Policy%20Brief%20on%20SSTrC%20Strategy\\_Web%20%28002%29\\_0.pdf](https://www.isdb.org/sites/default/files/media/documents/2021-05/431_502_Policy%20Brief%20on%20SSTrC%20Strategy_Web%20%28002%29_0.pdf)
- Kamwengo, C. M. (2020). *Beneficiary country ownership and the politics of partnership in trilateral development cooperation: a case study of Zambia* [Tese doutoral, Durham University]. [http://etheses.dur.ac.uk/13696/1/CKamwengo\\_final\\_thesis.pdf](http://etheses.dur.ac.uk/13696/1/CKamwengo_final_thesis.pdf)
- Knodt, M. E Piefer, N. (2012). Why not cooperate in a triangle? Explaining different motivations in triangular cooperation. Em Langendorf, J., Piefer, N., Knodt, M., Müller, U. E Lázaro, L. (Eds.), *Triangular Cooperation: A guideline for working in practice* (pp. 33-58). Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Nomos. [doi.org/10.5771/9783845242866-33](https://doi.org/10.5771/9783845242866-33)
- Langendorf, J. (2012). Triangular cooperation as a complementary strategy for development. Em Langendorf, J., Piefer, N., Knodt, M., Müller, U. E Lázaro, L. (Eds.), *Triangular Cooperation: A guideline for working in practice* (pp. 21-32). Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Nomos. [doi.org/10.5771/9783845242866-21](https://doi.org/10.5771/9783845242866-21)
- Lanting, S. (2013). *A world to gain: A new agenda for aid, trade and investment*. Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands. <https://www.kpsrl.org/publication/a-world-to-gain-a-new-agenda-for-aid-trade-and-investment>
- Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg. (2011). *Programme indicatif de coopération (2011-2014) Grand-Duché de Luxembourg et République du Nicaragua*. <https://cooperation.gouvernement.lu/dam-assets/partenaires/partenaires/pays-partenaires/nicaragua/nic-pic-iii.pdf>
- Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg. (2012). Loi du 9 mai 2012 modifiant a loi modifiée du 6 janvier 1996 su la coopération au développement. *Memorial, Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg A, N° 111, 1er juin 2012*. <https://data.legilux.public.lu/filestore/eli-etat/leg/memorial/2012/a111/fr/pdf/eli-etat-leg-memorial-2012-a111-fr-pdf.pdf>
- LuxDev. (2020). *Annual report 2020* (Special Dossier). [https://luxdev.lu/files/documents/RAPANN\\_2020\\_UK\\_light.pdf](https://luxdev.lu/files/documents/RAPANN_2020_UK_light.pdf)
- LuxDev. (s.f.). *Our Agency* [Website]. Recuperado 13 de julho, de <https://luxdev.lu/en/agency>
- Ministère des Affaires étrangères et européennes. (2018). *Luxembourg's geral development cooperation strategy: The road to 2030*. <https://cooperation.gouvernement.lu/dam-assets/politique-cooperation-action-humanitaire/documents-de-reference/strat%C3%A9gie/Strat%C3%A9gie-MAEE-EN.pdf>

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

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

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

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

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

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

Ministry of Foreign Affairs and Trade of Hungary. (2020). *Hungary's International Development Cooperation Strategy for the period 2020-2025*. [https://nefe.kormany.hu/download/5/a8/a2000/NEFE2025\\_summary\\_en.pdf](https://nefe.kormany.hu/download/5/a8/a2000/NEFE2025_summary_en.pdf)

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

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

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

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

- OCDE. (2016). *Dyspelling the myths of triangular cooperation – Evidence from the 2015 OECD survey on triangular co-operation*. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos. [https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/OECD\\_Triangular\\_co-operation\\_survey\\_report\\_2016.pdf](https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/OECD_Triangular_co-operation_survey_report_2016.pdf)
- OCDE. (2022a). *Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a]* [Conjunto de dados]. OECD.Stat. <https://stats.oecd.org/>
- OCDE. (2022b). *Triangular co-operation repository of projects* [Conjunto de dados]. <https://www.oecd.org/dac/triangular-co-operation/triangular-co-operation-repository.htm>
- OCDE (s.f.). *Triangular co-operation repository of projects* [Website]. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos. Recuperado a 27 de setembro de 2021, de <https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/triangular-co-operation-repository.htm>
- Olivié, I. E Santillán, M. (2021). Solidariedade e geopolítica. A União Europeia como ator global de desenvolvimento. *Revista de Fomento Social*, 300, 329-349. <https://doi.org/10.32418/rfs.2021.300.5031>
- Piefer, N. (26-27 de setembro de 2014). *Triangular cooperation – Bridging South-South and North-South cooperation?* [Papel]. Taller sobre “South-South development cooperation: Chances and challenges for the international aid architecture”, Universidade de Heidelberg, Heidelberg. [https://www.uni-heidelberg.de/md/awi/ssdc\\_piefer.pdf](https://www.uni-heidelberg.de/md/awi/ssdc_piefer.pdf)
- PIFCSS. (2016). *Valorização da cooperação Sul-Sul. Estudos de caso: Brasil, Chile e México* (Série Documentos de Trabalho DT/10). Programa Ibero-americano para o Fortalecimento da Cooperação Sul-Sul. <https://cooperacionsursur.org/wp-content/uploads/2020/05/11-DT10.pdf>
- PIFCSS. (2021). *Alianças multiator na Cooperação Sul-Sul e Triangular: sistematização de marcos normativos e experiências na Ibero-América* (Série Documentos de Trabalho DT/20). Programa Ibero-americano para o Fortalecimento da Cooperação Sul-Sul. <https://cooperacionsursur.org/wp-content/uploads/INFORME-DT-20-ALIANZAS-MULTIATOR-ES-FINAL-OK.pdf>
- Presidência do Conselho de Ministros. (2014). Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020. *Diário da República*, 1ª série, Nº 47, 1764-1780. <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/17-2014-572415>
- Programa Adelante. (2020). *Sistematização do Programa Adelante 2016-2020: lições aprendidas da cooperação triangular entre a União Europeia e a América Latina e o Caribe*. [https://www.adelante-i.eu/sites/default/files/ADELANTE-Sistematizacion\\_ES\\_DIG.pdf](https://www.adelante-i.eu/sites/default/files/ADELANTE-Sistematizacion_ES_DIG.pdf)
- Ramos Rollón, M. E López Cabana, S. (2020). *A cooperação triangular espanhola com a América Latina: cenário internacional, panorama atual e perspectivas de futuro*. Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID). <https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Publicaciones%20AECID/La%20Cooperaci%C3%B3n%20Triangular%20espa%C3%B1ola%20con%20Am%C3%A9rica%20Latina.PDF>
- Royaume de Belgique, Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement. (s.f.). *Amérique Latine et Caraïbes* [Website]. Recuperado a 8 de junho de 2022, de [https://diplomatie.belgium.be/fr/politique/regions\\_mondiales/amerique\\_latine\\_et\\_les\\_caraibes](https://diplomatie.belgium.be/fr/politique/regions_mondiales/amerique_latine_et_les_caraibes)

- Schulz, N-S. (2010). *A terceira onda de atores do desenvolvimento* (Policy brief N° 47). FRIDE. [https://www.files.ethz.ch/isn/131416/PB47\\_Third\\_wave\\_SPA\\_nov10.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/131416/PB47_Third_wave_SPA_nov10.pdf)
- Seaman Cuevas, K. E Kern, A. (2020). Perspectivas da Cooperação Triangular na América Latina e o Caribe. Resumo executivo. *V Conferência Regional, 7 e 8 de outubro de 2020. Formato virtual*. GIZ. <https://fundo-cooperacion-triangular.net/wp-content/uploads/2021/12/Si%CC%81ntesis-de-la-5ta-Conferencia-Regional-%E2%80%93-Perspectivas-de-la-Cooperacio%CC%81n-Triangular.pdf>
- SEGIB. (2018). *Uma década de Cooperação Sul-Sul na Ibero-América*. Secretaria-Geral Ibero-americana e Turner, Madri.
- SEGIB e PIFCSS. (2022). *Sistema Integrado de Dados de Ibero-América sobre Cooperação Sul-Sul e Triangular* [Conjunto de dados]. <https://www.sidicss.org/sidicss/>
- SIDA. (s.f.). *Sida: A better world together* [Website]. Recuperado 13 de julho de 2022, de <https://www.sida.se/en>
- SNV. (s.f.). *SNV: Leadership* [Website]. Recuperado 13 de julho de 2022, de <https://snv.org/leadership>
- Service Public Fédéral Affaires Étrangères, Commerce Extérieur et Coopération au Développement. (2013). Loi relative à a coopération au développement (C – 2013/15084). *Moniteur Belge*, 12-04-2013. [https://www.uvcw.be/no\\_index/files/240-loi-coop-au-developpement-19-03-13.pdf](https://www.uvcw.be/no_index/files/240-loi-coop-au-developpement-19-03-13.pdf)
- Swedish Ministry for Foreign Affairs. (2021). *Strategy for Sweden’s regional development cooperation with Latin America 2021-2025*. <https://www.regeringen.se/48e069/contentassets/4694f53b37374ed7b894a927176bbcb5/strategy-for-swedens-regional-development-cooperation-with-latin-america-20212025>
- The Luxembourg Government: Directorate for Development Cooperation and Humanitarian Affairs. (s.f.). *Project countries* [Website]. Recuperado 13 de julho de 2022, de <https://cooperation.gouvernement.lu/en/partenaires/pays-a-projet.html>
- União Europeia, Conselho, Europa, Parlamento e Europa, Comissão. (2017). Declaração conjunta do Conselho e os representantes dos Governos dos Estados membros reunidos no seio do Conselho, do Parlamento Europeu e da Comissão: O novo consenso europeu em matéria de desenvolvimento. *Diário Oficial da União Europeia*, 30-6-2017, C 210, 1-24. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A42017Y0630%2801%29>
- União Europeia, Parlamento e Europa, Conselho. (2021). Regulamento (UE) n° 2021/947 do Parlamento Europeu e do Conselho de 9 de junho de 2021 pelo que se estabelece o Instrumento de Vizinhança, Cooperação ao Desenvolvimento e Cooperação Internacional – Europa Global. *Diário Oficial da União Europeia*, 14-06-2021, L 209, 1-78. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32021R0947>
- UNOSSC. (2020). *Good practices in South-South and triangular cooperation for sustainable development* – Volume 3. Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul. <https://www.unsouthsouth.org/wp-content/uploads/2020/09/Good-Practices-in-SSTC-for-Sustainable-Development-Vol.-3-2020-Digital-Light-FINAL.pdf>

- UNOSSC. (2021a). *Covid-19 response and recovery: public policy leadership and institutional arrangements. 2021 inter-regional dialogue and stocktaking for advancing South-South and triangular cooperation in the Arab states, Europe and the CIS: Summary report*. Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul. <https://www.unsouthsouth.org/wp-content/uploads/2021/05/2021ReportInter-RegionalDialogue.pdf>
- UNOSSC. (2021b). *Good practices in South-South and triangular cooperation for sustainable development in SIDS: Advancing the SAMOA pathway and achieving sustainable recovery*. Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul. <https://www.unsouthsouth.org/wp-content/uploads/2020/11/WEB-UNOSSC-Good-Practices%201.pdf>
- Vega Sánchez, B. G. (2022). *Avaliações ex-post da cooperação triangular: Resultados e aprendizagens para o futuro*. Fundo Regional para a Cooperação Triangular com Sócios da América Latina e o Caribe, GIZ. [https://fundo-cooperacion-triangular.net/wp-content/uploads/2022/03/12032022\\_Evaluaciones-ex-post-de-la-Cooperacion-Triangular\\_.pdf](https://fundo-cooperacion-triangular.net/wp-content/uploads/2022/03/12032022_Evaluaciones-ex-post-de-la-Cooperacion-Triangular_.pdf)
- Walsham, G. (2020). South-South and triangular cooperation in ICT4D. *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, 86(4), e12130. <https://doi.org/10.1002/isd2.12130>
- Yamashiro Fordelone, T. (28-29 de setembro de 2009). *Triangular cooperation and aid effectiveness: Can triangular cooperation make aid more effective?* [Papel]. Policy Dialogue on Development Cooperation, CAD/OCDE, Cidade do México. <https://www.oecd.org/dac/46387212.pdf>
- Zoccal, G. (2020a). Sharing responsibility: jeopardised multilateralism and the growing centrality of Triangular Cooperation. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 63(2). <https://doi.org/10.1590/0034-7329202000207>
- Zoccal, G. (2020b). *Triangular Cooperation: Broader, more Dynamic and Flexible* (Briefing Paper 14). German Development Institute. [https://www.die-gdi.de/uploads/media/BP\\_14.2020.pdf](https://www.die-gdi.de/uploads/media/BP_14.2020.pdf)
- Zoccal, G. (2021). Triangular Cooperation: Enabling Policy Spaces. Em Chaturvedi, S., Janus, H., Klingebiel, S., Li, X., de Mello e Souza, A., Sidiropoulos, E. E Wehrmann, D. (Eds.), *The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda* (pp. 583-603). Palgrave Macmillan, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-57938-8\\_27](https://doi.org/10.1007/978-3-030-57938-8_27)



## Lista de acrônimos

AECID	Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
ALC	América Latina e o Caribe
AOD	Ajuda Oficial ao Desenvolvimento
BAoD	Banco Asiático de Desenvolvimento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BMZ	Ministério Federal de Cooperação Econômica e Desenvolvimento ( <i>em alemão</i> )
CAD	Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento
CE	Comissão Europeia
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e o Caribe
CNS	Cooperação Norte-Sul
CSS	Cooperação Sul-Sul
CT	Cooperação Triangular
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
EM	Estado(s) Membro
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura ( <i>em inglês</i> )
GPI	Iniciativa (para a Cooperação Triangular) da Aliança Global para uma Cooperação Eficaz ao Desenvolvimento ( <i>em inglês</i> )
IVDCI	Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional
MdE	Memorando de Entendimento
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OEA	Organização dos Estados Americanos
PABA	Plano de Ação de Buenos Aires
PIFCSS	Programa Ibero-americano para o Fortalecimento da Cooperação Sul-Sul
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SEGIB	Secretaria-Geral Ibero-americana
SIDICSS	Sistema Integrado de Dados da Ibero-América sobre Cooperação Sul-Sul e Triangular
UE	União Europeia
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento
UNOSSC	Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul









# Patrocínio



AIRBUS

BANCO DE ESPAÑA  
Eurosistema

BBVA



INDITEX



## Parceiros protetores



## Parceiros colaboradores





Príncipe de Vergara, 51  
28006 Madrid (Spain)  
[www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)  
[www.blog.rielcano.org](http://www.blog.rielcano.org)  
[www.globalpresence.realinstitutoelcano.org](http://www.globalpresence.realinstitutoelcano.org)

