





# CAPÍTULO

# 40 ANOS DO PLANO DE AÇÃO DE BUENOS AIRES: PERSPETIVAS RENOVADAS PARA A COOPERAÇÃO SUL-SUL NA IBERO-AMÉRICA<sup>1</sup>

## I.1. CONTEXTO E TENDÊNCIAS ATUAIS NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: REFLEXÕES 40 ANOS DEPOIS DO PABA

Nas décadas de sessenta e setenta, a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) afirmou-se como um esforço associativo pioneiro entre os países do Sul na procura de relações internacionais mais justas e de uma Nova Ordem Económica Internacional (NOEI). No âmbito da Guerra Fria, estes países tentaram encontrar formas alternativas de vinculação que contribuíssem para promover o seu próprio desenvolvimento e reforçassem o seu poder de negociação internacional através da articulação e do diálogo político. Esta aspiração traduziu-se num ponto de viragem fundamental para promover o que representa um dos pilares da hoje denominada Cooperação Sul-Sul (CSS): a aprovação do *Plano de Ação de Buenos Aires para Promover e Realizar a Cooperação Técnica entre os Países em Desenvolvimento* (PABA), como resultado da Conferência das Nações Unidas sobre CTPD, realizada naquela cidade em 1978.

Subscrito por 138 Estados, o PABA tinha como objetivo principal promover a CTPD, valorizando a crescente importância das relações Sul-Sul e exigindo uma participação igual e soberana na condução das relações internacionais. A Conferência realizada em Buenos Aires estabeleceu pela primeira vez um quadro de referência para a CTPD, e incorporou na sua prática, entre outros, os princípios básicos das relações internacionais entre Estados soberanos: *o respeito pela soberania, a não ingerência em assuntos internos e a igualdade de direitos*. Definiu também uma série de recomendações inovadoras e concretas em ordem a estabelecer quadros jurídicos, bases institucionais e mecanismos de financiamento aos níveis nacional, regional, inter-regional e global.

Num cenário internacional no qual os países em desenvolvimento procuravam maior protagonismo e vias alternativas à ordem económica e política em vigor, potenciou-se o interesse pela cooperação técnica, definida pelo PABA como *um instrumento capaz de promover o intercâmbio de experiências de sucesso entre países que partilham realidades históricas próximas e desafios semelhantes*. Desde então, a par do diálogo político, cooperação económica e cooperação financeira, a CTPD foi-se consolidado como um dos elementos constitutivos da CSS, dando forma a uma grande variedade de intercâmbios através de programas, projetos e iniciativas que contribuíram para a resolução de problemas concretos dos países do Sul. Inclusivamente fomentou a articulação de esquemas de Cooperação Triangular (CT) que, ao envolver três parceiros diferentes, incrementam o impacto das iniciativas e favorecem sinergias com outros agentes da cooperação internacional.

Como se evidencia, a CSS e a CT vão desenvolvendo um grau cada vez maior de especificidade e de riqueza em modalidades de trabalho, realizando contribuições substanciais para a integração regional e fortalecimento das políticas públicas nacionais de desenvolvimento. Estes progressos refletem-se na integração destas modalidades de cooperação nas agendas de política exterior dos países que a executam, e no reconhecimento obtido em muitos dos principais fóruns globais e regionais sobre desenvolvimento. A partir de um vasto leque de perspetivas, setores, mecanismos institucionais e plataformas regionais e inter-regionais, a América Latina e o Caribe, África e Ásia demonstraram um renovado e crescente

<sup>1</sup> Capítulo desenvolvido e acordado pelos países ibero-americanos membros do Programa Ibero-Americano para o Fortalecimento da Cooperação Sul-Sul (PIFCSS), através das figuras dos seus Responsáveis de Cooperação e a partir de uma versão inicial preparada pela Argentina e enriquecida pela Colômbia, Espanha, México e República Dominicana.

interesse pelas potencialidades da CSS e CT. Estas modalidades de cooperação também chamaram a atenção de vários países e agentes da cooperação tradicional, que se envolveram nas iniciativas Sul-Sul.

Neste contexto, o espaço ibero-americano é um palco onde se registam avanços significativos quanto a intercâmbio de experiências, metodologias para a gestão de projetos, ferramentas de registo e de sistematização, produção de documentos, e debates conceptuais em torno da CSS. Daí que, a partir de 2007, através do *Relatório da Cooperação Sul-Sul na Ibero-América*, se tenham documentado mais de 1.000 iniciativas de CSS e CT por ano na região. A Cooperação Ibero-Americana também se tornou num modelo de CSS a nível internacional, reconhecido pelo seu dinamismo, horizontalidade e inovação.

40 anos após a adoção do PABA, assistimos a um processo de profundas transformações na distribuição do poder internacional. O protagonismo adquirido pelos países em desenvolvimento traduziu-se numa configuração crescentemente multipolar do cenário internacional. Nesse sentido, o paradigma tradicional baseado no fluxo unidirecional da cooperação do Norte para o Sul já não pode explicar uma realidade que se apresenta mais complexa, heterogénea e interdependente.

O sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento atravessa atualmente um momento de redefinição no que respeita às suas agendas, metodologias e agentes. O atual cenário encontra-se marcado, entre outros elementos, pela crescente influência dos países em desenvolvimento e de agentes, tais como, governos locais, parlamentos, academias, setor privado, organizações da sociedade civil e fundações filantrópicas; pela importância adquirida pela CSS e CT; pela reorientação da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) em detrimento dos denominados Países de Rendimento Médio (PRM); e pelo grande peso que adquiriram a segurança e as crises complexas (ambientais, de saúde, demográficas, etc.) nas políticas de cooperação internacional. Estas e outras dinâmicas criaram uma discussão alargada sobre como ampliar e democratizar as estruturas e os mecanismos da cooperação internacional, a fim de integrar todas as suas modalidades, reconhecer o valor de agentes crescentemente dinâmicos e conseguir intervenções efetivas no terreno.

## O PABA tinha como objetivo principal promover a CTPD, valorizando a crescente importância das relações Sul-Sul e exigindo uma participação igual e soberana na condução das relações internacionais

A adoção da Agenda 2030, a Agenda de Ação de Addis Abeba sobre Financiamento para o Desenvolvimento, o Acordo de Paris sobre as Alterações Climáticas e o Quadro de Sendai para a Redução do Risco de Desastres, todos eles aprovados em 2015, expressam um ambicioso compromisso global para com a promoção do desenvolvimento sustentável e inclusivo nas suas dimensões social, económica e ambiental, que tem um grande impacto na cooperação internacional.

A nova Agenda de Desenvolvimento é o resultado de um processo de negociação aberto e democrático, no qual participaram os representantes dos Estados, sociedade civil, setor privado e organismos internacionais. Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), 169 metas associadas e meios de implementação, proporcionam um guia para orientar os programas de desenvolvimento no plano global, regional e nacional até ao ano 2030.

Por sua vez, a América Latina e o Caribe enfrentam os desafios colocados pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e pelos ODS como uma região diversa e heterogénea que ainda regista elevados níveis de desigualdade, mas que consolidou as suas instituições democráticas, progrediu na sua integração, e conseguiu importantes resultados em termos de redução da pobreza extrema, fome e mortalidade infantil. Tendo em conta o atual cenário de desaceleração e volatilidade económica do contexto internacional, o primeiro desafio consiste em não inverter estes progressos e em ultrapassar uma grande variedade daquilo a que a Comissão Económica para América Latina e o Caribe (CEPAL)

## Assumindo o compromisso de “não deixar ninguém para trás” (*leave no one behind*), os países ibero-americanos trabalham para integrar a CSS no quadro geral da cooperação internacional

denominou “brechas estruturais”, que persistem e dificultam o desenvolvimento sustentável.<sup>2</sup>

Para que a nova Agenda se possa cumprir de forma integral e não se transforme numa expressão de desejos, é necessário aprofundar o desenvolvimento de capacidades e mecanismos institucionais e progredir na coordenação de políticas a todos os níveis. Neste contexto, falta ainda elaborar um enquadramento analítico que articule e coordene as iniciativas de cooperação internacional nas suas diferentes modalidades, e que consolide os meios de implementação da nova Agenda de Desenvolvimento. Para enfrentar este desafio, serão necessárias respostas coletivas que integrem a visão e o esforço conjunto de todos os agentes, sem exceção.

Assumindo o compromisso de “não deixar ninguém para trás” (*leave no one behind*), os países ibero-americanos trabalham para integrar a CSS no quadro geral da cooperação internacional. Trata-se de avançar para o diálogo com outros agentes do desenvolvimento, sublinhando os pontos de encontro e destacando a contribuição substancial que podem realizar para abordar as persistentes problemáticas do desenvolvimento. Esta modalidade de cooperação, com uma abordagem baseada no benefício mútuo, fortalecimento de capacidades e intercâmbio de conhecimentos e boas práticas, torna-se assim num valioso instrumento para identificar os desafios partilhados e procurar soluções comuns. É importante que a CSS e a CT se incorporem neste novo quadro de trabalho e se transformem num elemento essencial da Aliança Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (AMDS).

Quatro décadas atrás, o esforço conjunto que culminou com o PABA parecia encorajar a ideia

de uma estratégia comum e consolidada entre os países em desenvolvimento, que oferecia vastas possibilidades de corrigir as assimetrias do sistema internacional. No entanto, sucessivas crises à escala nacional e mundial provocaram uma marcada dispersão entre os países em desenvolvimento, devido à existência de capacidades e vulnerabilidades diferenciadas face ao avanço da globalização. As divergências entre estes países contrastaram com uma prática muito mais articulada dos países desenvolvidos nas diferentes estruturas e processos de governação global. No entanto, atualmente é o próprio bloco de países desenvolvidos o que passa por uma etapa de menor coesão e de redefinição de estratégias, caracterizada por um retorno do cálculo geopolítico, uma viragem para políticas com maior grau de protecionismo e questionamentos do multilateralismo como âmbito para a definição de políticas.

Esta mudança de cenário apresenta novos horizontes para os países em desenvolvimento. A partir do espaço ibero-americano e tal como a Agenda 2030 propõe, vislumbra-se a necessidade de fortalecer o compromisso com a cooperação internacional e integração regional e inter-regional de forma a reforçar a AMDS. Hoje deve retomar-se o espírito do PABA como fonte de inspiração e apostar na construção de novos espaços de solidariedade e cooperação, formação de alianças, enquadramentos com sentido partilhado, e compromisso para com a paz e o desenvolvimento.

A realização da Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre Cooperação Sul-Sul na Cidade de Buenos Aires em 2019 representa uma oportunidade histórica para que os países ibero-americanos reflitam sobre o caminho percorrido e os resultados obtidos nestas décadas, e para que se possa analisar a importância das abordagens presentes no PABA à luz das mudanças verificadas. É necessário identificar os desafios e as oportunidades que surgem nesta nova etapa, para alcançar os ODS e construir uma arquitetura de cooperação internacional na qual todos os países colaborem a partir das suas potencialidades e vantagens competitivas, e beneficiem de acordo com as suas necessidades com base no princípio consagrado na Agenda 2030 de “não deixar ninguém para trás”.

<sup>2</sup> CEPAL. Os países de rendimento médio: uma nova perspetiva baseada em lacunas estruturais. Publicação das Nações Unidas. 2012.

## I.2. PLANO DE AÇÃO DE BUENOS AIRES: FUNDAMENTOS, VIGÊNCIA E HORIZONTES

O PABA sintetizou muitas das abordagens políticas e conceptuais que diferentes países em desenvolvimento tinham vindo a realizar a partir da década de 50 relativamente à necessidade de estabelecer um novo modelo de relações internacionais mais equilibrado e que refletisse os interesses da comunidade internacional no seu conjunto sem apelar a uma divisão entre “doadores” e “recetores”. Até então, a conceção dos projetos de assistência tendia a seguir uma perspetiva unidirecional, na qual a conveniência geoestratégica dada pelo confronto entre o Leste e o Oeste primava sobre as capacidades e necessidades das comunidades locais.

Esta prática fundamentava-se na convicção de que era possível extrapolar os modelos de sucesso dos países desenvolvidos para os países em vias de desenvolvimento, independentemente das profundas diferenças económicas e, sobretudo, socioculturais existentes entre eles. Nessa época histórica concebeu-se o sistema de cooperação para o desenvolvimento, e criaram-se instituições que tinham por objetivo transferir os recursos financeiros e técnicos necessários para que os países em desenvolvimento pudessem ultrapassar a sua “etapa tradicional” e alcançar a “etapa de maturidade”.

Os vários processos de descolonização e a associação renovada do denominado “mundo em desenvolvimento” mudaram esta realidade. Os países do Sul começaram a articular-se num apelo à paz mundial e à redução das brechas com os países industrializados. Estas exigências refletiram-se na Conferência de Bandung de 1955, na qual diversos líderes de países em desenvolvimento reclamaram mudanças estruturais na ordem económica mundial e expressaram a vontade de se associarem para adquirirem um maior poder de negociação no plano global.<sup>3</sup> Bandung previu várias medidas destinadas a aumentar a cooperação económica e a cooperação técnica entre países em desenvolvimento, concebendo esta última como

um mecanismo solidário capaz de alcançar um progresso económico e social independente.

No âmbito das Nações Unidas, em 1972 foi criado o Grupo de Trabalho sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, e, dois anos mais tarde, constituiu-se a Unidade Especial para a Cooperação Sul-Sul. No entanto, o passo fundamental foi dado em 1978, com a adoção do “Plano de Ação de Buenos Aires para a promoção e realização da CTPD”. A sua elaboração foi fruto do trabalho de um grupo de especialistas, funcionários públicos e autoridades que, no quadro de reuniões intergovernamentais preparatórias realizadas durante cinco anos, detalharam as necessidades e possibilidades desta modalidade de cooperação e as suas implicações para os países em desenvolvimento. Na Conferência de Buenos Aires, à qual assistiram 138 países, 45 ministros, 41 vice-ministros e 81 diretores de departamentos de cooperação e planificação, forjou-se um dos principais momentos da CSS.

Até aos dias de hoje, o PABA representa uma das bases fundamentais da CTPD. Nele se define a CTPD como uma força decisiva para partilhar conhecimentos e experiências com benefícios mútuos e alcançar a autossuficiência nacional e coletiva (pto. 5, Introdução), bem como um instrumento fundamental para aumentar a confiança destes países nas suas capacidades técnicas e harmonizar os seus interesses no plano regional e inter-regional (pto. 16, Introdução).

Pela primeira vez, o Plano foca a CTPD num enquadramento estratégico e operacional. A partir de uma perspetiva multidimensional, reconhece as diferentes modalidades que podem ser assumidas por esta cooperação (bilateral, regional, sub-regional, inter-regional e multilateral), contemplando simultaneamente a participação e o apoio de diversos agentes (países desenvolvidos, instituições regionais, setor privado e particulares) com a liderança dos Estados. O PABA identifica oito objetivos estratégicos e refere com pormenor uma

<sup>3</sup> Com base nestas reivindicações, nos anos seguintes estabeleceu-se o Movimento de Países Não Alinhados (MNOAL, 1961), a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, 1964) e o Grupo dos 77 (G-77, 1964).

série de medidas, recomendações e linhas de trabalho para implementar e posicionar a CTPD como um elemento central de qualquer estratégia futura que procure promover o desenvolvimento.

A CTPD é identificada como uma dimensão da cooperação internacional cada vez mais importante na promoção do desenvolvimento entre países que enfrentam desafios semelhantes, na medida em que facilita o intercâmbio em condições de igualdade, a adoção de abordagens semelhantes para os problemas e a elaboração de perspectivas comuns, ao mesmo tempo que não pode ser considerada um substituto, mas sim um complemento da cooperação dos países desenvolvidos. Como bem expressa o Plano, particularmente quanto ao aumento da APD, o fomento da CTPD não reduz a responsabilidade dos países desenvolvidos em adotar as medidas necessárias para contribuir para o crescimento dos países em desenvolvimento (pto. 8, Introdução).

Ao analisar cuidadosamente o PABA, observa-se um apelo ao trabalho de forma integrada para enfrentar os desafios do desenvolvimento, considerando a crescente interdependência existente entre os países. O documento aponta para como o progresso dos países desenvolvidos se encontra cada vez mais afetado pela política e atuação dos países em desenvolvimento, e vice-versa. As noções de “interdependência”, “interesses comuns”, “trabalho conjunto” e “esforços partilhados” são centrais na perspectiva marcada pelo Plano.

As medidas que devem ser adotadas para promover e fortalecer a CSS ganham forma, entre outras, nas seguintes recomendações:

- a) fomentar o conhecimento e a capacidade dos países para identificar o seu potencial de CTPD, a partir da análise das necessidades e capacidades nacionais de partilha com outros países em desenvolvimento;
- b) promover a adoção de políticas, enquadramentos jurídico-administrativos e acordos institucionais apropriados para o seu desenvolvimento;
- c) fortalecer os sistemas nacionais de informação e incentivar a capacitação de recursos humanos;
- d) estabelecer e fortalecer os mecanismos necessários para promover a cooperação entre o setor público, privado e particulares;

- e) alargar os acordos bilaterais e intensificar a CSS mediante acordos, programas e projetos a longo prazo;
- f) melhorar a capacidade das organizações regionais, sub-regionais e inter-regionais para executar atividades e projetos sobre a matéria;
- g) difundir o espírito da CTPD em todo o Sistema das Nações Unidas (SNU) para que as suas organizações desempenhem um papel destacado na sua promoção;
- h) aumentar o apoio dos países desenvolvidos a esta modalidade de cooperação.

Em suma, o PABA traçou um horizonte no qual os países trabalharam nas décadas seguintes. Neste sentido, é possível afirmar que se trata do documento mais exaustivo, prático e multifacetado do seu género. Até aos dias de hoje, os governos, organismos regionais e Nações Unidas baseiam parte das suas estratégias, orientam as suas ações e analisam os progressos da CSS em função do conjunto dos objetivos e recomendações nele identificados.

Apesar deste notável legado, é necessário referir que durante as negociações não foi possível avançar na atribuição de fundos específicos para promover a CTPD no SNU, nem na criação de uma agência especializada para esse efeito. Em vez disso, a responsabilidade de orientar as atividades relacionadas com a CTPD recaiu na Assembleia Executiva do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e nas reuniões periódicas de alto nível dos países que participam no Programa. Este procedimento reduziu consideravelmente a margem de ação dos países em desenvolvimento, já que o poder de decisão em matéria de planificação e gestão da CTPD ficou em grande medida determinado pelo peso das contribuições para o orçamento do PNUD.

Para além destas e de outras questões que ainda exigem a atenção dos países do Sul, não há dúvida de que na Conferência de Buenos Aires se conseguiu consumir uma proposta de mudança e uma rutura epistemológica com o paradigma que situava os países desenvolvidos no papel de “doadores” e os países em desenvolvimento no papel de “recetores”, e que entendia o desenvolvimento como um fenómeno linear, automático e exportável que devia ser alcançado

com a mesma fórmula. Em contraste com esta visão, no PABA manifestam-se as possibilidades dos países em desenvolvimento para criar respostas próprias e oferecer cooperação em função das suas capacidades nacionais e coletivas, com base nos princípios de igualdade, solidariedade, respeito pela soberania e não ingerência nos assuntos internos. Reconhecer a existência de diferentes modelos e visões acerca do desenvolvimento envolveu concebê-lo como um processo que leva em conta valores, histórias, particularidades locais, necessidades especiais, e políticas e prioridades nacionais.

Desde então, fortaleceu-se a vocação dos países em desenvolvimento para cooperar entre eles e confiar nas suas próprias capacidades para enfrentar objetivos e necessidades comuns. Este facto é uma das principais transformações no panorama da cooperação internacional. Quatro décadas depois da sua assinatura, muitas das abordagens e objetivos estratégicos presentes no PABA mantêm uma grande atualidade e importância nas políticas de cooperação dos países em desenvolvimento (Ver Anexo 1).

**Até aos dias de hoje, os governos, organismos regionais e Nações Unidas baseiam parte das suas estratégias, orientam as suas ações e analisam os progressos da CSS em função do conjunto dos objetivos e recomendações nele identificados**

De modo precursor, o PABA adiantou-se a vários dos diagnósticos, princípios e estratégias que fazem parte do horizonte da Agenda 2030. Neste sentido, é possível encontrar afinidades e instaurar um diálogo produtivo entre ambos os processos. Apesar de ser difícil ver o mundo como então, consideramos que ainda é possível ler os tons do presente no PABA, e a partir das suas páginas articular novas interrogantes e formular abordagens alternativas para cenários em constante transformação.

### I.3. A COOPERAÇÃO SUL-SUL NOS ÂMBITOS NACIONAIS, REGIONAIS E MULTILATERAIS

#### I.3.1. ÂMBITOS NACIONAIS

Nas décadas passadas, desde os seus primeiros passos, como assistências técnicas isoladas entre países em desenvolvimento e até à atualidade, em que os países do Sul produziram já um grande corpus de experiências e consolidaram a CSS —com a sua singularidade, características e própria história—, registaram-se numerosos progressos relacionados com as recomendações presentes no PABA. Da sua origem até aos dias de hoje, a CSS foi-se forjando de acordo com as necessidades, possibilidades, objetivos e diversas visões dos países em desenvolvimento.

Embora haja um consenso entre estes países quanto aos princípios que devem orientar a CSS,

que representa um elemento integral da cooperação internacional e que oferece oportunidades em matéria de crescimento económico e desenvolvimento sustentável, esta implementa-se conforme diferentes abordagens políticas, conceções institucionais, regulamentações, recursos financeiros, capacidades, intensidades e amplitudes. Em contrapartida, há países em desenvolvimento nos quais a CSS tem um lugar secundário. Outros encontram-se em plena transição para um papel mais proativo. Por último, alguns incorporaram decididamente a CSS nas suas agendas, fortalecendo as suas estruturas institucionais e instrumentos de gestão com contribuições relevantes, entre outros, nos âmbitos económico e social.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> O Capítulo II do Relatório da Cooperação Sul-Sul 2016, refere que, no caso da Cooperação Horizontal Sul-Sul Bilateral, "a maior parte (70%) dos 552 projetos promovidos pelos países ibero-americanos responderam a objetivos de orientação Económica e Social".



Neste contexto, os países latino-americanos e caribenhos desenvolveram algumas das experiências mais dinâmicas na matéria e registaram progressos significativos no que respeita às linhas de trabalho presentes no PABA. A CSS da região, assume um caráter principalmente técnico, orientado para a construção de capacidades, intercâmbio de experiências e fortalecimento institucional. Conforme a informação recolhida no *Relatório da Cooperação Sul-Sul na Ibero-América 2017*, os países ibero-americanos executaram 1.136 iniciativas de CSS e CT na região. Muitos destes países também alargaram os seus horizontes de cooperação a outras regiões geográficas, tais como África, Ásia e Caribe não Ibero-Americano, aprofundando os intercâmbios bilaterais. O presente Relatório da CSS regista mais de 350 iniciativas executadas com essas regiões.

Este dinamismo responde a múltiplos fatores internos e externos. No plano interno explica-se, entre outros, pela maturidade política e institucional alcançada pelos países da região —ao deixarem para trás as etapas de Estados autoritários— de crescimento, diversificação produtiva, implementação de políticas para dar resposta às “lacunas do desenvolvimento”, e vontade política por parte dos governos para incluir a CSS nas sua agendas, com a sua tradução em ações concretas. No plano externo, entre as causas podem mencionar-se o fortalecimento das dinâmicas bilaterais e regionais, o reconhecimento e aposta na CSS como forma de promover associações e reduzir assimetrias, e o progressivo deslocamento da região como recetora de APD.

A promoção da CSS na agenda dos países da região reflete-se na criação e fortalecimento de instituições encarregadas de conceber e gerir as iniciativas de CSS, tal como o PABA recomenda. Assim, na Ibero-América existem diversos arranjos institucionais de cooperação. Cada um responde às necessidades e interesses que prevaleceram em cada país, entre os quais se podem distinguir —de modo geral— a existência de Agências com diferentes graus de autonomia na condução da CSS e gestão técnica,

## A promoção da CSS na agenda dos países da região reflete-se na criação e fortalecimento de instituições encarregadas de conceber e gerir as iniciativas de CSS, tal como recomendado pelo PABA

administrativa e/ou financeira; Vice-Ministérios, Secretarias ou Direções Gerais dependentes dos Ministérios das Relações Exteriores, Ministérios da Planificação ou Ministérios da Economia. No quadro destas instituições foram criadas diferentes estruturas destinadas à gestão específica da CSS e, simultaneamente, diferentes modelos de interação e coordenação com as restantes instituições nacionais envolvidas nesse cenário.<sup>5</sup>

40 anos volvidos após o PABA, os países da Ibero-América —em maior ou menor medida— adotaram políticas favoráveis à CSS e alcançaram um nível de institucionalização que permitiu criar quadros regulamentares programáticos específicos (leis, regulamentos, decretos, roteiros); articular programas de trabalho (através de acordos bilaterais de cooperação técnica e científico-tecnológica e das suas respetivas Comissões Mistas); incorporar de forma crescente agentes nacionais e internacionais; promover alianças multi-agente, acrescentando à sociedade civil, governos locais, academias e setor privado;<sup>6</sup> elaborar sistemas de planificação, monitorização e avaliação; e implementar ações de CSS em diferentes zonas geográficas. Também se promoveu a formação e capacitação de funcionários na matéria, o desenvolvimento de quadros conceptuais, a construção de sistemas de dados e a elaboração de catálogos para projetar internacionalmente as capacidades e forças nacionais.

<sup>5</sup> Uma abordagem mais complexa e integral sobre os vários enquadramentos regulamentares e institucionais existentes na Ibero-América pode encontrar-se na publicação “Diagnóstico dos quadros regulamentares e institucionais para a gestão da Cooperação Sul-Sul nos países Ibero-Americanos” do PIFCSS, Documento de trabalho n.º 6, ano 2014.

<sup>6</sup> Documento final de Nairobi (A/RES/64/222) Parágrafo 19.

Não obstante o que precede, a coordenação interinstitucional ainda representa uma dificuldade na maior parte dos países ibero-americanos para construir políticas públicas e estratégias nacionais de cooperação. É por isso que se deve trabalhar para construir sistemas nacionais de cooperação internacional flexíveis, coerentes e integrados, que definam funções, responsabilidades e papéis claros para os diferentes agentes participantes. Por isso, seria necessário aperfeiçoar os sistemas de registro e os quadros regulamentares para melhorar a instrumentação da CSS e alinhar as ações a nível nacional.

Para além dos evidentes resultados alcançados, os países ibero-americanos enfrentam desafios a nível político, institucional e regulamentar para construir uma política integral de CSS. Ainda temos de otimizar os resultados da CSS, fortalecer a sua planificação, execução, acompanhamento e avaliação, definir programas capazes de se sustentarem no tempo, conseguir impactos verificáveis através de exercícios de valorização e promover o uso eficiente dos recursos. Os mecanismos e fontes de financiamento da CSS são também um desafio que atravessa de forma transversal os eixos mencionados. Face a estas e outras questões, os espaços regionais apresentam-se como instâncias propícias a trocar experiências de gestão e definir programas de trabalho para temas de interesse comum entre as instituições responsáveis pela cooperação, bem como para coordenar ações políticas e técnicas em conjunto.

### 1.3.2. ÂMBITOS REGIONAIS E INTER-REGIONAIS

A importância adquirida pelos processos de integração regional na América Latina e no Caribe revela uma nova orientação dos países em desenvolvimento quanto à forma de se inserirem na cena internacional. Neste contexto, a CSS representa uma ferramenta privilegiada e estratégica para a integração regional e inter-regional que permitiu fortalecer as relações entre os países em desenvolvimento e atender às suas necessidades a partir de um reconhecimento das suas complementaridades.

Embora os processos de integração na América Latina e no Caribe remontem aos anos 50, a CSS incorporou-se como um eixo fundamental dos

espaços regionais a partir do início deste século. Recentemente, esta modalidade de cooperação assumiu uma maior importância e permitiu materializar a integração em experiências concretas de encontro e intercâmbio.

A América Latina e o Caribe são a região do mundo com mais mecanismos e espaços de coordenação e integração regional e sub-regional: entre outros, ALBA, Aliança do Pacífico, CAN, CELAC, CEPAL, Mercosul, Mesoamérica, OEA, Unasul, SEGIB, SELA, SICA e AEC. Estes espaços têm características diferentes: uns encontram-se principalmente orientados para a integração e desenvolvimento; outros, para a concertação e coordenação política, tendo alguns um maior cunho económico ou comercial. A diversidade destes âmbitos de integração expressa a pluralidade dos pontos de vista presentes na região e as diferentes estratégias de inserção regional e internacional que os nossos países desenvolvem.

A CSS encontra-se presente nestes esquemas, embora se desenvolva com diferentes fórmulas e com diferentes graus de intensidade conforme a natureza, composição e objetivos de cada espaço regional. Nesta linha, dentro dos diferentes espaços e mecanismos regionais, os países criaram instâncias especializadas de cooperação internacional. Entre elas, devemos destacar o Grupo de Trabalho de Cooperação Internacional da CELAC (GTCL), Grupo de Altas Autoridades de Cooperação Sul-Sul do Unasul (GT-CSS), Grupo de Cooperação Internacional do Mercosul (GCI), Grupo de Trabalho de Cooperação da Aliança do Pacífico (GTC), Espaço Especializado em Cooperação Internacional do SICA, Projeto de Integração e Desenvolvimento da Mesoamérica (PM), Comité de Cooperação Sul-Sul da CEPAL e Reunião de Responsáveis de Cooperação Ibero-Americanos.

Tais espaços, que reúnem as autoridades de cooperação dos seus países membros, têm a função de promover, coordenar, articular e acompanhar ações de cooperação implementadas no plano regional em diversas áreas temáticas e definir diretrizes para a relação com terceiros na matéria. Entre os seus objetivos, devem apoiar o desenvolvimento dos processos de integração e aprofundar o relacionamento através da CSS. Alguns deles também criaram mecanismos

regionais específicos de financiamento para promover projetos de CSS.<sup>7</sup>

Por sua vez, na CELAC, que representa um espaço de diálogo e concertação política entre a América Latina e o Caribe, construíram-se posições conjuntas sobre os principais temas da agenda internacional de cooperação e que se expressaram nos vários fóruns internacionais especializados, através do GTC. O citado grupo, criado em 2013, e onde participam os 33 Responsáveis de Cooperação da região, está a elaborar, com o apoio da CEPAL, uma política de cooperação regional que defina as prioridades em matéria de desenvolvimento e as projeções em matéria de CSS e CT. A elaboração desta política permitirá identificar as áreas e atividades de cooperação que favoreçam a promoção de programas regionais, sub-regionais, bilaterais e triangulares de cooperação, que contribuam para reduzir assimetrias entre os países em desenvolvimento e aprofundar o diálogo político sobre as ações conjuntas que, a partir da cooperação, permitam fazer face à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Por sua vez, o espaço ibero-americano tem uma longa e fecunda trajetória em matéria de CSS. A Cooperação Ibero-Americana concentra países com diferentes tradições de cooperação e níveis de desenvolvimento, que se integram e contribuem com as suas experiências e capacidades, participando simultaneamente em processos coletivos de reflexão. Este modelo de cooperação, transformado num exemplo único a nível global pelo seu desenvolvimento, horizontalidade e dinamismo, contribuiu para o fortalecimento da CSS na região, e possivelmente será o que até agora melhor interpretou e implementou as recomendações do PABA.

Destaca-se neste espaço o Programa Ibero-Americano para o Fortalecimento da Cooperação Sul-Sul (PIFCSS). Criado em 2008 por mandato da Cúpula Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo, o Programa apoiou

o fortalecimento da CSS a partir do trabalho desenvolvido tanto a nível político quanto técnico. No âmbito político, os responsáveis de cooperação realizaram progressos na construção de visões comuns de entendimento acerca da cooperação internacional e, em particular, sobre a CSS e CT, e do seu papel no sistema de cooperação para o desenvolvimento, conseguindo também avançar substancialmente a nível conceptual. A nível técnico, o PIFCSS trabalhou na formação e capacitação de profissionais das unidades de cooperação dos países membros, e no intercâmbio de experiências e desenvolvimento de metodologias para a gestão.

O PIFCSS desenvolveu uma multiplicidade de linhas de trabalho e temáticas durante os últimos anos. Através da realização de workshops e seminários, os países trabalharam em questões de género, sistematização de experiências de ODS, cooperação triangular, cooperação descentralizada, alianças público-privadas, valorização da CSS, desenvolvimento de indicadores, gestão do conhecimento, capacitação de funcionários, e desenvolvimento de sistemas de informação, visibilidade e comunicação.

O Programa também apoia a SEIGIB na elaboração do *Relatório da Cooperação Sul-Sul na Ibero-América*. Este documento é um instrumento consolidado de sistematização da informação, sendo o único registo de CSS do mundo e pioneiro a nível internacional. A sua importância estratégica reside em que permite conhecer e dar visibilidade à cooperação implementada por cada um dos países ibero-americanos, contribuindo para posicionar a CSS a partir da perspectiva da nossa região, num contexto global no qual esta modalidade assume cada vez maior protagonismo.

Por outro lado, nos últimos anos, promoveram-se com especial ênfase fóruns inter-regionais de cooperação que reúnem países da América Latina, África, Ásia e Médio Oriente: Fórum de Cooperação América do Sul-África (ASA), Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZPCAS), Fórum de Cooperação América Latina-Ásia do Leste

<sup>7</sup> Através desses fundos, compostos por contribuições dos países, financiam-se iniciativas que procuram reduzir as assimetrias nos blocos. No caso da Aliança do Pacífico, destaca-se o programa de mobilidade estudantil e académica; no do Mercosul, o financiamento de projetos de infraestruturas, habitabilidade e saneamento básico; no do Unasul, o Fundo de Iniciativas Comuns, a partir do qual se canalizam projetos dirigidos a concretizar os objetivos definidos pelo espaço e o Fundo Unasul-Haiti, a partir do qual derivam diferentes linhas de cooperação com esse país; e no da AEC, os países membros estabeleceram um Fundo Especial com o objetivo de apoiar programas e projetos de cooperação técnica com recursos diferentes dos do orçamento ordinário da Associação.

## O espaço ibero-americano tem uma longa e fecunda trajetória em matéria de CSS. A Cooperação Ibero-Americana junta países com diferentes tradições de cooperação e níveis de desenvolvimento, que se integram e contribuem com as suas experiências e capacidades, participando simultaneamente em processos coletivos de reflexão

(FOCALAE) e Cúpula da América do Sul-Países Árabes (ASPA). Estes fóruns permitiram de forma incipiente, e não isenta de dificuldades, manter um diálogo de cooperação entre regiões, partilhar experiências na matéria e implementar projetos entre pares.

Tal como refere o PABA, na sua dimensão regional a CSS tem capacidade para desempenhar um papel de relação estratégica entre regiões. Temos pela frente a tarefa de intensificar, alargar e dotar de maior carácter institucional os trabalhos que se têm vindo a desenvolver no quadro destes âmbitos birregionais, como instâncias privilegiadas para a cooperação e a integração dos países do Sul. Estes espaços de concertação e cooperação ainda não alcançaram todo o seu potencial. O trabalho articulado entre regiões deve ser tido em conta em qualquer estratégia futura que procure consolidar a projeção da CSS como um instrumento de desenvolvimento, e alargar a representatividade e reconhecimento dos problemas comuns partilhados pelos nossos países.

Os países da região assumiram a integração como uma procura conjunta de passagem para o desenvolvimento e a CSS como uma via para alcançar esses objetivos. A CSS tornou-se num instrumento através do qual se podem fortalecer capacidades, reduzir assimetrias, fomentar um desenvolvimento inclusivo, construir políticas

públicas, gerir interdependências e posicionarmo-nos de forma soberana no sistema político e económico internacional. Assistimos a uma oferta de CSS cada vez mais diversificada nas agendas regionais que incluem intercâmbios em temas, tais como, ciência e tecnologia, saúde, infraestruturas, energia, segurança alimentar, prevenção de desastres naturais e mobilidade estudantil.

A multiplicação de projetos regionais na América Latina e no Caribe situa os países da região perante o desafio de melhorar os mecanismos de coordenação e articulação entre os diferentes espaços, para assim evitar a duplicação de esforços, alcançar sinergias que permitam estabelecer uma política de cooperação mais coerente e integrada, e promover uma perspetiva baseada em resultados para conseguir o maior impacto possível. O âmbito de trabalho proporcionado pela Agenda 2030 e o desafio que a sua implementação à escala regional representa são uma oportunidade para definir estratégias conjuntas, que reforcem as complementaridades e evitem as sobreposições.<sup>8</sup>

### 1.3.3. ÂMBITOS MULTILATERAIS

Das 38 recomendações do PABA, seis solicitavam às organizações do Sistema das Nações Unidas (SNU) que estabelecessem políticas, procedimentos e estruturas para apoiar, promover, coordenar e financiar as atividades de CSS. Apesar deste impulso inicial, os dois primeiros decénios de aplicação do Plano caracterizaram-se pela baixa prioridade outorgada ao tratamento desta modalidade de cooperação. O regresso da CSS aos fóruns mundiais promovidos pelo SNU refletiu as mudanças surgidas na geografia económica internacional e na consolidação do paradigma de desenvolvimento humano sustentável, elementos que animaram uma conceção mais participativa e menos assistencialista da cooperação. Neste quadro, a CSS alcançou uma maior integração no Sistema, e a sua importância tem sido reafirmada pelas principais cúpulas e conferências das Nações Unidas.<sup>9</sup>

Em 2009, por motivo do 30º aniversário da adoção do PABA, teve lugar a Conferência de

<sup>8</sup> Alguns exemplos dos procedimentos que se podem adotar para enfrentar os novos desafios são os trabalhos realizados no quadro do Fórum dos Países da América Latina e Caribe sobre o Desenvolvimento Sustentável da CEPAL e da Agenda 2020 da CELAC para promover os ODS.

<sup>9</sup> Destaca-se a sua inclusão nas Conferências de Financiamento do Desenvolvimento de Monterrey (2002) e de Doha (2008), e na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável de Joanesburgo (2002).

Alto Nível das Nações Unidas sobre Cooperação Sul-Sul em Nairobi, Quênia. O resultado foi um documento final no qual se reafirmaram os princípios da CSS e as diversas formas que esta adota (técnica, financeira e monetária). Também se reconhece que a sua agenda deve ser estabelecida pelos países em desenvolvimento e se enfatiza a função primordial do SNU no apoio e promoção dessa cooperação. Apesar disso, em Nairobi, não foi possível encontrar uma definição operacional para a CSS, ao mesmo tempo que não se conseguiu determinar a sua inserção na estratégia de desenvolvimento estabelecida na Cúpula do Milênio.

A reafirmação da importância adquirida pela CSS na agenda global de desenvolvimento produziu-se fundamentalmente a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, ou “Rio+20” (2012) e, mais recentemente, da Terceira Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento e da Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável (2015). Os seus documentos finais fazem referência explícita à CSS, ao tratar os meios de implementação para a consecução dos ODS, destacando também o seu papel na criação de capacidades.

Para além do caráter cíclico que o tratamento da CSS assumiu no âmbito das Nações Unidas, os países em desenvolvimento conseguiram promover progressos programáticos e institucionais significativos. Neste quadro, foi importante o papel desempenhado pelo Grupo dos 77 (G-77). A partir da referida plataforma tentaram-se articular as necessidades e interesses dos países em desenvolvimento e fomentar a cooperação entre

eles em espaços como a Assembleia Geral e o Conselho Económico e Social (ECOSOC). Como resultado desta mobilização dos países em desenvolvimento, criaram-se diferentes instâncias de pronunciamento, revisão e avaliação das tendências e progressos da CSS, tendo-se simultaneamente promovido a sua incorporação nas agendas dos diferentes organismos e agências globais e regionais.

Entre eles, o Comité de Alto Nível sobre a Cooperação Sul-Sul encarrega-se de garantir a coerência, coordenação e supervisão da aplicação do PABA e do documento final de Nairobi. Por sua vez, o Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul (UNOSSC) tem o mandato de coordenar a promoção e facilitação da CSS e da CT tanto a nível mundial quanto do SNU. Na qualidade de Secretária do Comité de Alto Nível, o UNOSSC promoveu a produção de estudos, a realização de feiras e eventos e a criação de mandatos políticos. Apesar dos importantes contributos do Escritório, as suas contribuições práticas para as unidades técnicas de coordenação de cada país ainda exigem uma melhor orientação operacional e compromissos financeiros mais firmes.<sup>10</sup>

Por sua vez, o ECOSOC ocupou-se da CSS e CT no contexto das reuniões do Fórum de Financiamento para o Desenvolvimento (FfD)<sup>11</sup> e do Fórum sobre a Cooperação para o Desenvolvimento (FCD). Criado em 2008, o FCD é um espaço inclusivo de diálogo sobre as tendências da cooperação internacional para o desenvolvimento, aberto à participação de todos os países interessados, organismos multilaterais e regionais, instituições financeiras e comerciais internacionais, sociedade civil e setor privado. Neste sentido, o 4º Simpósio de Alto Nível,

**O trabalho articulado entre regiões deve ser tido em conta em qualquer estratégia futura que procure consolidar a projeção da CSS como um instrumento de desenvolvimento, e alargar a representatividade e reconhecimento dos problemas comuns que enfrentam os nossos países**

<sup>10</sup> O “Quadro estratégico do Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul, 2014-2017” perspetiva como um dos seus principais objetivos que o Escritório possa prestar um maior apoio às instituições nacionais por forma a progredir na CSS através de uma melhoria da capacidade da sua representação regional.

<sup>11</sup> O FfD foi um dos principais acordos da Agenda de Addis Abeba que a partir de 2016 se realiza anualmente em Nova Iorque. O “Grupo de Amigos de Monterrey”, convocado regularmente pelo México, reúne-se também desde 2016 com o fim de preparar os resultados positivos do FfD, identificando desafios e possíveis soluções.

preparatório do FCD, Argentina 2017, especialmente dedicado à CSS e CT, representa, sem dúvida, uma oportunidade para posicionar as prioridades regionais num fórum de enorme importância mundial e reafirmar que as experiências e capacidades dos países latino-americanos e caribenhos são um insumo fundamental para conceber políticas públicas que permitam alcançar os ODS.<sup>12</sup>

Nos últimos anos, diversos organismos especializados, fundos e programas incorporaram estratégias e instrumentos para fomentar a CSS, entre os quais se destacam os seguintes: FAO, FIDA, PMA, PNUD, UNCTAD, OIT, PNUMA, UNESCO, UNFPA, UNICEF, ONUDI, ONU-MULHERES e OMS. Para além das Agências, também desempenharam um papel importante as organizações regionais da América Latina e do Caribe afiliadas às Nações Unidas, tais como a CEPAL e a Organização Pan-Americana da Saúde (OPS). É importante determinar que funções catalisadoras podem desempenhar estes organismos para a realização de ações de CSS e CT, a partir das vantagens comparativas que possuem em termos de cobertura mundial e regional, gestão de fundos, capacidade de concertação de acordos multilaterais, prestação de serviços de especialistas e apoio à realização de avaliações de impacto.

Com base nesta arquitetura institucional e programática, o SNU é o fórum multilateral por excelência para abordar as questões em torno da CSS, no qual os interesses de todos os países estão representados e contemplados. No entanto, para potenciar o seu papel como promotor desta modalidade de cooperação, o Sistema deve fazer face a diversos desafios de índole estrutural e funcional, os quais serão eventualmente abordados no processo preparatório e no diálogo de Alto Nível por motivo da Conferência PABA + 40 que terá lugar em 2019.

Em matéria de governação, a integração da CSS nas estratégias e programas dos diferentes órgãos e instâncias deve estar associada a um esforço de coordenação e coerência. Em particular e com vista a melhorar o seu apoio programático e operacional na implementação da Agenda 2030, é necessária uma maior conciliação dos mandatos das diferentes

agências e organizações regionais do Sistema com as agendas e prioridades dos países do Sul.

Por outro lado, os debates em torno do conceito de CSS ainda não permitiram chegar a uma definição concreta e sistematizada. Isto resulta, entre outras questões, da dificuldade para distinguir entre os programas ordinários de cooperação técnica do SNU e aqueles que se ocupam especificamente da CSS. Por sua vez, a ausência de uma conceptualização operacional impede desenvolver mecanismos precisos que permitam dimensionar, medir e avaliar a forma como os conhecimentos, saberes, tecnologias e técnicas partilhadas contribuem para o desenvolvimento dos países.

É também necessário que o SNU promova a criação de redes de conhecimento que alarguem o acesso às capacidades e experiências de cooperação internacional dos países do Sul, e que contribuam para a formação de alianças regionais e inter-regionais de CSS. Por seu lado, o Sistema deve tornar-se num canal ativo a partir do qual fomentar a CT, e num catalisador de esforços para que os países desenvolvidos possam contribuir com recursos e conhecimentos nesta prática, como um meio inovador para cumprir os seus compromissos históricos e o mandato do ODS 17 que apela à comunidade internacional para que faça alianças para o desenvolvimento.

A falta de recursos financeiros é também um dos principais obstáculos que se opõe ao fomento da CSS nas Nações Unidas. Daí a necessidade de mobilizar e de disponibilizar recursos de forma eficiente, para que diferentes organizações do Sistema apoiem as iniciativas bilaterais, regionais e inter-regionais na matéria, nos termos do PABA e do documento final de Nairobi. Para isto, são necessárias maiores e melhores instâncias de diálogo político entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento, que permitam chegar a compromissos coerentes com a necessidade de reduzir as lacunas estruturais e alcançar os ODS.

Deve também sublinhar-se a constituição de outras plataformas multilaterais que incluam nas suas agendas a CSS, entre as quais se destacam as cúpulas<sup>13</sup> e sessões do Comité Intergovernamental de Acompanhamento e Coordenação sobre

<sup>12</sup> Isto assume maior importância se considerarmos que se trata do primeiro do seu género realizado na América Latina.

<sup>13</sup> 1ª Cúpula do Sul, em Havana (2000) e 2ª Cúpula do Sul, em Doha (2005).

## São necessárias maiores e melhores instâncias de diálogo político entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento, que permitam chegar a compromissos coerentes com a necessidade de reduzir as lacunas estruturais e atingir os ODS

Cooperação Económica entre Países em Desenvolvimento (IFCC) do G-77; as reuniões do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do G-20;<sup>14</sup> e os eventos e fóruns implementados no âmbito das negociações da “Agenda da Eficácia”, promovida pela Aliança Global de Cooperação Eficaz para o Desenvolvimento (AGCED).

A CSS incorporou-se de forma progressiva na evolução do debate sobre a Agenda da Eficácia, que teve o seu último episódio na Segunda Reunião de Alto Nível da AGCED, organizada em Nairobi, em

2016.<sup>15</sup> Este fórum reúne uma grande variedade de agentes do desenvolvimento e procura organizar a cooperação internacional com base numa série de princípios: apropriação nacional; perspetiva de resultados; alianças inclusivas; transparência e prestação de contas mútua. Nesta Agenda, a CSS é concebida como uma modalidade de crescente importância, que não substitui a cooperação tradicional e que é capaz de dar respostas aos compromissos da Agenda 2030.<sup>16</sup>

Entre os países da região há uma diversidade de pontos de vista sobre a arquitetura da cooperação internacional, e, particularmente, da CSS no quadro deste Fórum. Para alguns, é importante que a CSS avance para esta Agenda, gerando canais de diálogo com os doadores tradicionais. No entanto, outro grupo argumenta que a CSS precisa do seu próprio espaço de discussão e que não se deve ajustar aos princípios definidos pela AGCED. Para além destas diferenças de critério, verifica-se uma vocação partilhada para abrir canais de diálogo com os cooperantes tradicionais, embora o seu papel nesta área ainda esteja por definir.

### I.4. A COOPERAÇÃO IBERO-AMERICANA NA IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA 2030

Ao concluir o prazo fixado para a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (2015), os 193 Estados membros das Nações Unidas acordaram 17 novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável como roteiro para erradicar a pobreza, reduzir as desigualdades e proteger o ambiente, a partir de uma perspetiva integral que inclui direitos, género e sustentabilidade do desenvolvimento. Os ODS são o resultado de um vasto processo deliberativo, que contou com a participação e as contribuições dos Estados, sociedade civil, setor privado e academias. Ao contrário dos ODM, os ODS possuem um carácter universal e multidimensional que contempla a existência de múltiplos agentes do desenvolvimento, e reconhece

a necessidade dos meios de implementação e dos recursos necessários para a sua consecução.

Os objetivos e as metas que compõem a Agenda 2030 conjugam as três dimensões do desenvolvimento sustentável: económica, social e ambiental. Para além de oferecer uma narrativa transversal da sustentabilidade, inclusão e igualdade, esta Agenda consagra princípios e valores essenciais que devem orientar as ações empreendidas para alcançar os ODS.

O principal eixo destes princípios encontra-se em torno das pessoas, no “não deixar ninguém para trás”, nas responsabilidades comuns mas

<sup>14</sup> Na Cúpula de Seul (2010), a CSS e CT foram incluídas no “Consenso do Desenvolvimento para um Crescimento Partilhado” como parte dos princípios de desenvolvimento do G20, convidando organizações internacionais, Banco Mundial e bancos regionais de desenvolvimento a aprofundar o seu trabalho neste âmbito.

<sup>15</sup> Este processo estrutura-se com a “Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento” (2005), Agenda de Ação de Accra (2008) e 4º Fórum de Alto Nível de Busan (2011), no qual surge a AGCED. A sua primeira Reunião de Alto Nível teve lugar na Cidade do México (2014).

<sup>16</sup> Documento de Resultados da Segunda Reunião de Alto Nível da Aliança Global, Nairobi 2016.

diferenciadas entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, na interdependência e indivisibilidade dos objetivos, e na universalidade dos compromissos. Este último princípio implica incluir todos os países, independentemente dos seus níveis de desenvolvimento relativo, sem impor um “modelo único” (*one size fits all*), mas tendo em conta as diferentes realidades, recursos disponíveis e capacidades de cada Estado, bem como as suas políticas e prioridades nacionais de desenvolvimento.

Uma das principais contribuições da nova Agenda é a redefinição do desenvolvimento a partir de uma perspetiva multidimensional e global, que se refere à totalidade dos países e que ultrapassa a agenda Norte-Sul baseada em políticas de assistência unidirecional. Os ODS estão integrados num quadro de referência alargado, no qual surgem dois elementos como instrumentos fundamentais: a formação de uma Aliança Mundial para o Desenvolvimento Sustentável e o apoio às políticas concretas contidas na Agenda de Ação de Addis Abeba.<sup>17</sup> Ambos os elementos devem ser considerados num jogo de fortalecimento recíproco de compromissos, tendo em conta o ODS 17, que apela a “Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a Aliança Mundial para o Desenvolvimento Sustentável”.

Por outro lado, os meios de implementação estabelecidos pela Agenda 2030 referem que os esforços nacionais para alcançar os ODS devem ser complementados por programas, medidas e políticas mundiais de apoio que os tornem possíveis e sustentáveis no tempo. Neste sentido e a partir de uma maior interação entre agentes, escalas territoriais e níveis de governo, o sistema de cooperação internacional, como componente fundamental da AMDS, deve ajustar-se à nova Agenda e oferecer respostas abrangentes e inclusivas para as “brechas do desenvolvimento”.

Para cumprir os ODS, é necessário fortalecer todas as modalidades de cooperação e incrementar o seu impacto e alcance. Cada modalidade deve cumprir um papel específico; não obstante, as diferentes partes, para além de promoverem a participação dos distintos agentes de desenvolvimento, devem conceber os acordos apropriados para trabalhar de forma articulada, coerente e complementar, a fim de

responder eficazmente às necessidades prioritárias dos países e, sobretudo, às das suas populações, tendo em conta que a maior parte das pessoas que se encontram abaixo do limiar da pobreza vivem nos PRM. Com este novo esquema, os países da região consideram que a CSS e a CT são, sem dúvida, tanto um meio de implementação efetivo para alcançar os ODS, quanto um modelo de associação exemplar para o desenvolvimento sustentável, entendendo sempre que as responsabilidades dos diferentes agentes do desenvolvimento se devem ajustar às suas respetivas possibilidades.

Por um lado, ao envolver parceiros que enfrentam desafios comparáveis e ao fomentar o desenvolvimento de capacidades tendo em conta as especificidades locais, a CSS possui um valor diferencial para contribuir para o sucesso dos quadros nacionais estabelecidos na consecução dos ODS. A este respeito, a América Latina e o Caribe criaram uma série de experiências, um repertório de políticas públicas e um historial de cooperação que representam um insumo diferencial para a implementação da Agenda 2030. Os países do Sul têm a vantagem de trabalhar há décadas nas áreas agora propostas nos 17 ODS: entre outras, segurança alimentar, saúde, educação, igualdade de género, água e saneamento, energia, trabalho decente, industrialização e inovação, luta contra as alterações climáticas, e acesso à justiça.

Por outro lado, como modelo de associação para o desenvolvimento sustentável, a CSS apresenta-se como um espaço capaz de complementar a cooperação tradicional sem a substituir, promovendo dentro da AMDS um diálogo entre pares e fomentando o entendimento mútuo, integração e alianças em torno de objetivos comuns entre diferentes países e agentes do desenvolvimento. A comunidade internacional comprometeu-se a implementar um novo paradigma de desenvolvimento no qual a CSS e a CT têm um papel determinante a cumprir.

Neste novo cenário, os países ibero-americanos não partem de zero: têm uma tradição de integração regional, uma cultura de cooperação e um caráter institucional partilhado. Pela sua potencialidade e pelas características que a

<sup>17</sup> A Agenda de Ação de Addis Abeba, como parte integrante da Agenda 2030, estabelece um novo quadro de financiamento mundial para mobilizar os recursos, a tecnologia e as associações necessárias para alcançar os ODS. Contém mais de cem medidas concretas que proporcionam as bases para implementar, através de uma associação global, a nova agenda internacionalmente acordada.



distinguem, a comunidade ibero-americana é chamada a influenciar de forma decisiva a configuração da nova agenda de desenvolvimento, difundindo a cultura da paz, da convivência e do respeito pelos direitos humanos, valores que a Ibero-América soube promover.

O Sistema Ibero-Americano, integrado pela SEIGB, Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI), Organização Ibero-Americana de Juventude (OIJ), Organização Ibero-Americana de Segurança Social (OISS) e Conferência de Ministros da Justiça dos Países Ibero-Americanos (COMJIB), expressa a potencialidade da região para encontrar respostas para os problemas do desenvolvimento através de um trabalho coordenado que representa mais do que a soma dos esforços nacionais. A partir desta rede de trabalho regional formularam-se políticas públicas com perspectiva transnacional, orientadas, entre outros aspetos, para a redução das desigualdades e a inclusão social.

Merece especial referência a cooperação desenvolvida no âmbito da SEIGB. Os Programas, Iniciativas e Projetos Adscritos Ibero-Americanos (PIPAs) implementados pelos países são uma contribuição fundamental da Ibero-América para os ODS. Atualmente, a partir da SEIGB, trabalha-se para apoiar os países no alinhamento integral destes instrumentos com os ODS. Através do posicionamento dos PIPAs, os países ibero-americanos trabalham em três áreas prioritárias: cultura, conhecimento e coesão social. Nos últimos anos alcançaram-se resultados significativos na criação, entre outros, de bancos de leite humano, educação, PME, ciência e

tecnologia, género, redução do fosso digital, acesso a bens culturais, mobilidade académica, planos de alfabetização, apoio ao fortalecimento do carácter institucional nacional da Cooperação Sul-Sul, acesso à justiça e terceira idade.

As aprendizagens adquiridas e as capacidades e forças acumuladas neste espaço devem ser potenciadas e transmitidas a outras regiões de forma a que identifiquem práticas e esquemas de gestão que revitalizem a AMDS. A experiência acumulada no âmbito do Sistema Ibero-Americano, em particular o trabalho realizado pela SEIGB e os seus Programas, Iniciativas e Projetos Adscritos, entre eles o PIFCSS, representa em si própria uma experiência de cooperação internacional que a região pode oferecer. A cooperação ibero-americana tornou-se num modelo que entra em perfeita sintonia com a nova narrativa do desenvolvimento. À sua maneira, o espaço ibero-americano avante e colocou em jogo os temas e as relações que hoje constituem a marca característica da nova Agenda de Desenvolvimento.

**Os países da região consideram que a CSS e a CT são, sem dúvida, tanto um meio de implementação efetivo para alcançar os ODS, quanto um modelo de associação exemplar para o desenvolvimento sustentável**

## I.5. PERSPETIVAS E DESAFIOS DA IBERO-AMÉRICA 40 ANOS APÓS O PLANO DE AÇÃO DE BUENOS AIRES

### FOMENTAR UM SISTEMA INTERNACIONAL DE COOPERAÇÃO QUE PRODUZA INCENTIVOS CONSTANTES PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A cooperação internacional deveria orientar os seus esforços para o quadro geral de trabalho estabelecido na Agenda 2030, que reflete os

desafios de todos os países para alcançar o desenvolvimento sustentável. No entanto, a lógica que atualmente prevalece em grande parte do sistema de cooperação internacional, orientada pelos níveis de rendimento per capita como variável representativa do desenvolvimento, limita o acesso aos fluxos de ajuda pública ao desenvolvimento não reembolsável e/ou de concessão dos denominados

países de Rendimento Médio (PRM) e dos países em transição, que recentemente ultrapassaram o limiar do rendimento médio mas conservam persistentes lacunas estruturais para alcançar o desenvolvimento sustentável.

A partir da Ibero-América, insiste-se na necessidade de estabelecer um novo modo de relacionamento com estes países, e de adotar uma perspectiva integral que permita ultrapassar o rendimento per capita para definir o nível de desenvolvimento e estabelecer a elegibilidade para receber APD. Torna-se necessário reconsiderar os atuais critérios de “graduação” aplicados pelo CAD/OCDE e outras instituições Financeiras Internacionais, que respondem ao paradigma de desenvolvimento exclusivamente como crescimento económico, para outro mais alargado e integral que reconheça o desenvolvimento em toda a sua dimensão, tal como o manifestou a comunidade internacional no parágrafo 129 da Agenda de Ação de Addis Abeba sobre Financiamento para o Desenvolvimento.<sup>18</sup>

Nos países denominados PRM e naqueles que recentemente ultrapassaram esse limiar, ainda persistem uma série de lacunas de desenvolvimento que não se vêm refletidas no critério do rendimento per capita. Este indicador não permite evidenciar os níveis de pobreza estrutural e a enorme desigualdade que existe tanto entre os países que constituem este grupo quanto dentro de cada um deles. De acordo com a informações do Banco Mundial<sup>19</sup>, mais de 70% das pessoas em condições de pobreza vivem atualmente em países denominados de Rendimento Médio (encontrando-se a sua maioria na América Latina e Caribe), o que demonstra o papel fundamental da APD. A incorporação de critérios multidimensionais para a atribuição dos recursos da cooperação internacional contribuirá para que a comunidade internacional se oriente melhor para responder aos desafios de cada um dos países e, portanto, para alcançar os ODS e metas associadas.

É necessário promover um sistema de cooperação internacional inclusivo que, para além de colocar o foco nos países mais necessitados, possibilite também esquemas de cooperação diferenciados

para todas as populações dos países em desenvolvimento, de acordo com as suas necessidades e prioridades. A distribuição global da APD baseada no PIB per capita perspetiva um jogo de soma zero, penaliza o desenvolvimento e cria um efeito de falsa competência, em vez de promover círculos virtuosos e incentivos constantes para o desenvolvimento e a colaboração.

Nesta ordem, a América Latina e o Caribe —compostos na sua maioria por países que os organismos multilaterais de crédito catalogaram como PRM— ainda enfrentam desafios no seu caminho para o desenvolvimento sustentável e têm necessidades concretas de cooperação internacional, possuindo simultaneamente um importante papel na promoção e cumprimentos dos ODS através da CSS e CT. É assim que os recursos financeiros de carácter não reembolsável e/ou de concessão para o desenvolvimento continuam a cumprir um papel estratégico nos nossos países, tanto pela sua contribuição para a redução de lacunas estruturais quanto para alargar as nossas possibilidades de cooperar com outros países em desenvolvimento.

A adoção de uma perspectiva multidimensional, como a proposta no âmbito da CEPAL, que permita identificar lacunas estruturais para o desenvolvimento sustentável e reconhecer prioridades sobre a abordagem dos ODS, poderia ser um importante passo para determinar as principais vulnerabilidades e pontos fortes da região. Este instrumento seria útil para concluir acordos de cooperação com os países desenvolvidos e cooperantes tradicionais, organizar o apoio, melhorar o direcionamento da cooperação internacional, e promover uma nova agenda de cooperação para o desenvolvimento inclusivo que tenha em conta os desafios de todos os países. Por sua vez, iria permitir identificar espaços concretos para o desenvolvimento da CSS e CT, em sintonia com a nova Agenda de desenvolvimento.

O carácter universal da Agenda 2030, centrada nas pessoas e no compromisso de “não deixar ninguém para trás” exige estabelecer um plano integral de cooperação que inclua os PRM e os países em

<sup>18</sup> “Apelamos também ao sistema das Nações Unidas para que, em consulta com as instituições financeiras internacionais, formule medidas transparentes para medir os progressos do desenvolvimento sustentável que vão para além do rendimento per capita, baseando-se nas iniciativas existentes, consoante o caso. Essas medidas deveriam reconhecer a pobreza em todas as suas formas e dimensões, bem como as dimensões sociais, económicas e ambientais da produção nacional e os problemas estruturais em todos os planos. Procuraremos desenvolver e implementar instrumentos para integrar plenamente o desenvolvimento sustentável e acompanhar de perto os efeitos de diferentes atividades económicas, incluindo o turismo sustentável, nesse desenvolvimento” (Parágrafo 129).

<sup>19</sup> <http://www.worldbank.org/en/country/mic/overview>

## Sem criar capacidades endógenas e fomentar a transferência das novas tecnologias e dos conhecimentos necessários para a sua aplicação efetiva, será impossível reduzir as vulnerabilidades, quer externas —entre os nossos países— quer internas —dentro destes

transição que recentemente ultrapassaram esse limiar, orientado para a consecução dos ODS. A formação de uma AMDS revitalizada só será alcançada promovendo uma “cooperação em que todos fiquem a ganhar”. Para que a Agenda não seja uma expressão de boa vontade ou só se cumpra parcialmente, será imprescindível atender às necessidades dos nossos países e potenciar a sua capacidade de contribuir para o desenvolvimento sustentável.

### ESTABELECEER UM ENQUADRAMENTO ESTRATÉGICO PARA A PROMOÇÃO DA COOPERAÇÃO SUL-SUL E DA COOPERAÇÃO TRIANGULAR NA ESFERA DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

Um dos principais desafios dos países da América Latina e do Caribe consiste em reduzir as lacunas tecnológicas existentes a fim de promover uma transição para setores mais intensivos em conhecimento que privilegiem a diversificação produtiva, criação de empregos de qualidade, produção sustentável e competitividade internacional. Como enfatiza o PABA, sem construir capacidades endógenas e fomentar a transferência das novas tecnologias e dos conhecimentos necessários para a sua aplicação efetiva, será impossível reduzir as vulnerabilidades entre e dentro dos nossos países. Nessa mesma linha, os vários ODS que abordam temas ambientais (ODS 6, 7 e 14) e produtivos (ODS 8, 9 e 12) não poderão ser alcançados a menos que se promova o desenvolvimento e a transferência de tecnologias que contribuam para o cuidado do ambiente relativamente ao desenvolvimento produtivo. Simultaneamente, a Agenda 2030 vai mais além e salienta que tais recursos são necessários para oferecer acesso à educação de elevada qualidade para todos e alcançar maiores níveis de justiça social em educação e género (ODS 4 e 5).

Os mencionados objetivos e metas traçados pela Agenda 2030 exigem ser operacionalizados em novos instrumentos de cooperação internacional. Procurando progredir nesta direção, o ODS 17 inclui um dos compromissos assumidos pela Agenda de Ação de Addis Abeba o qual apela, por um lado, a incentivar o progresso, divulgação, difusão e transferência de tecnologias em condições favoráveis para os países em desenvolvimento, e, por outro lado, a intensificar a cooperação internacional com base no interesse comum e benefício mútuo, centrando-se nas necessidades desses mesmos países. Neste sentido, a CSS e a CT têm uma importante tarefa a desempenhar, tal como refere o próprio ODS 17.

A ciência, tecnologia e inovação (CTI) oferecem um grande potencial para abordar as múltiplas dimensões da pobreza, que, para além do rendimento, dizem respeito à educação de qualidade, saúde, habitação e emprego. Neste sentido, a CSS, a partir da sua contribuição para a construção de capacidades, redução das desigualdades e respeito pelas especificidades locais, é imprescindível para a apropriação de conhecimentos científicos que permitam resolver as dificuldades dos grupos mais vulneráveis, dotando as pessoas dos instrumentos e conhecimentos necessários para que sejam mais competitivas no âmbito profissional, e para articular a incorporação, adaptação e desenvolvimento tecnológico em torno de eixos ambientais e de inclusão social.

Para fortalecer a CSS na esfera da CTI, é necessário, em primeiro lugar, realizar um mapeamento dos trabalhos conjuntos entre as instituições de investigação e as universidades dos países em desenvolvimento, por forma a promover a criação de redes Sul-Sul para o intercâmbio de programas, e a mobilidade de estudantes, académicos e investigadores. É também necessário estabelecer enquadramentos jurídicos adequados para a implementação de ações de CSS e CT, tais como projetos conjuntos de investigação, realização de seminários e workshops para a formação de recursos humanos, e articulação de polos geradores e difusores de conhecimentos (p. ex., Centros Binacionais de Investigação).

Com vista a favorecer e dar sustentabilidade a estas ações, é preciso fomentar associações que envolvam os Estados, universidades, centros e instituições de I+D, empresas, e governos locais. É também

fundamental contar com o apoio de esquemas regionais e multilaterais de CTI, como o Programa Ibero-Americano de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento (CYTED)<sup>20</sup> e a recentemente instituída “Equipa Interinstitucional de Tarefas das Nações Unidas sobre Ciência, Tecnologia e Inovação”.<sup>21</sup>

### PROMOVER O DIÁLOGO ENTRE A COOPERAÇÃO SUL-SUL E A COOPERAÇÃO TRADICIONAL ATRAVÉS DA COOPERAÇÃO TRIANGULAR

A cooperação triangular ganhou um maior protagonismo a partir do crescimento da CSS e do processo de transformação do sistema de cooperação internacional. A CT tornou-se num mecanismo propício para alargar as associações a favor do desenvolvimento e num instrumento para estabelecer o diálogo e lançar pontes entre a CSS e a cooperação tradicional.

A América Latina e o Caribe estão a desenhar-se como uma das regiões com maior potencial para desenvolver esse tipo de fórmulas, entre outros motivos, pela sua reconhecida experiência e posicionamento na CSS. O trajeto percorrido na matéria ao longo das últimas décadas, permite que a região se posicione como um parceiro estratégico para o desenvolvimento de iniciativas de CT, quer com outro país em desenvolvimento, quer com um país desenvolvido ou com um organismo multilateral, sem por isso perder os princípios, critérios e valores que fizeram com que a região traçasse um caminho próprio.

Esta modalidade de cooperação é uma oportunidade para potenciar o crescimento da CSS e para que os países desenvolvidos cumpram as suas responsabilidades e compromissos históricos. Além disso, ao reconhecer a sua contribuição para o desenvolvimento, pode ser útil para o redesenho de esquemas de trabalho com países considerados de Rendimento Médio. A CT permite maximizar o impacto, a escala e a eficácia das ações de cooperação, somando experiências, recursos humanos e financeiros próprios da cooperação tradicional, e permitindo simultaneamente conceber

alianças inclusivas para alcançar objetivos de desenvolvimento comuns entre os diferentes agentes.

Muitos são os agentes tradicionais e organismos multilaterais que na América Latina e no Caribe se foram unindo a esquemas de CT, embora a sua incursão ainda não se realize de forma programática. Neste sentido, é necessário dar visibilidade à importância assumida pela CT no novo contexto internacional em diferentes fóruns globais, bem como expor o valor acrescentado que esta forma de associação pode representar em termos de benefício mútuo, apropriação, conhecimento do terreno, efetividade, impacto, redução de custos e inovação, tanto para os países desenvolvidos quanto para os países em desenvolvimento.

Os países da Ibero-América têm um grande potencial para desenvolver esquemas triangulares, mas ainda é necessário criar e fortalecer quadros institucionais e instrumentos de sistematização e valorização ajustados a esta modalidade de cooperação. Nesta linha, o *Guia Orientador para a Gestão da Cooperação Triangular na Ibero-América*, produzido em conjunto pelos países membros do PIFCSS, é uma excelente mostra do trabalho que se pode realizar a partir dos âmbitos regionais para promover esta modalidade de cooperação, estabelecer padrões de relacionamento e difundir entre os parceiros tradicionais os princípios da CSS e a sua possível adaptação a esquemas de CT.

O desenvolvimento da CT deve ser conduzido conforme os princípios de horizontalidade, benefício mútuo e corresponsabilidade das partes, nos quais os “projetos semente” possam criar esquemas mais ambiciosos, até constituírem gradualmente um conjunto de práticas cada vez mais alargado. Pensar em estratégias de longo alcance relativamente à CT é um dos maiores desafios para os nossos países e para a região. Devemos transformar a CT num meio de implementação efetivo dos ODS e numa expressão plena da “Aliança Mundial para o Desenvolvimento Sustentável”, a que o ODS 17 aspira.

<sup>20</sup> A partir da sua criação em 1984, o CYTED fomentou a criação de redes de investigação e projetos de investigação regionais através de uma agenda de prioridades partilhadas.

<sup>21</sup> Criada em resposta ao apelo dos Estados Membros para estabelecer um mecanismo dessa índole na Agenda 2030 e na AAAAA. É atualmente integrada por mais de 23 entidades das Nações Unidas.

## FOMENTAR A ARTICULAÇÃO E COORDENAÇÃO REGIONAL PARA A PROMOÇÃO DA COOPERAÇÃO SUL-SUL E DA COOPERAÇÃO TRIANGULAR NA IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA 2030

Para a implementação da Agenda 2030, a América Latina e o Caribe enfrentam uma multiplicidade de desafios de desenvolvimento. Neste cenário, será extremamente importante transcender os esforços nacionais estabelecendo sinergias entre os países da região. Nesse sentido, os contextos regionais e sub-regionais representam instâncias privilegiadas para o intercâmbio de experiências e têm um importante papel a cumprir como ponte de ligação entre o âmbito nacional e o global.

O fortalecimento da CSS a nível regional é um instrumento essencial neste processo, pois favorece os processos de integração regional a partir da sua contribuição para a redução de assimetrias e para a gestão de interdependências. No entanto, ainda não se desenvolveu todo o seu potencial a esta escala. Com efeito, o atual cenário convida a construir diretrizes regionais de cooperação internacional mais coerentes e integradas. Para isso será necessário trabalhar a dois níveis.

Por um lado, deve promover-se a regionalização das iniciativas de CSS através de uma ação coordenada que propicie projetos de longo prazo e maior alcance, que abordem problemáticas comuns. Embora se note uma crescente tendência na quantidade de programas e projetos regionais implementados, ainda não se explorou todo o seu potencial. Se for possível promover um trabalho coletivo, poder-se-ão encontrar soluções conjuntas para desafios partilhados e alcançar uma maior envergadura e sustentabilidade nas intervenções. Para esta tarefa será necessário dotar as estruturas em vigor de mecanismos institucionais e de recursos financeiros, por forma a podermos contar com as ferramentas idóneas para a realização de ações integrais.

Por outro lado, devem consolidar-se posições comuns que reflitam as prioridades, conceções

e temas estratégicos da região nos diversos fóruns onde se debate a cooperação internacional. Conseguir maiores níveis de coordenação quanto a estas questões irá contribuir para aumentar a capacidade de influência dos países da região na configuração e implementação da agenda global, e estabelecer uma voz própria no debate do desenvolvimento sustentável, sem por isso negar a heterogeneidade dos países latino-americanos e caribenhos.

Por sua vez, a CSS cria oportunidades para estabelecer pontes entre regiões. Plataformas como a ASA, ASPA, FOCALAE e ZOPACAS permitem concertar posições com outros países do Sul e consolidar a projeção da CSS como instrumento de desenvolvimento. Por outro lado, instâncias tais como a CELAC-UE ou MERCOSUL-UE, constituem âmbitos privilegiados para identificar oportunidades de cooperação com os países desenvolvidos. Devemos procurar fazer dos espaços regionais um ponto de referência para o diálogo que deve ser promovido na Aliança Mundial revitalizada.

## PROMOVER A COOPERAÇÃO SUL-SUL DESCENTRALIZADA PARA A LOCALIZAÇÃO DA AGENDA 2030

A Agenda 2030 reconhece o poder de transformação das cidades e dos governos locais como agentes essenciais para o desenvolvimento sustentável. Nesta nova etapa é necessário entender o desenvolvimento territorial e o potencial das economias locais como meios para a implementação concreta dos ODS. Neste sentido, os governos locais devem fortalecer o seu papel como gestores de serviços básicos de interesse geral, promotores de políticas públicas, e articuladores do território e dos agentes que nele operam.

A partir desta perspetiva, a Cooperação Descentralizada, reconhecida como uma modalidade de cooperação internacional que induz a criação de vínculos horizontais entre governos

**Os governos locais devem fortalecer o seu papel de gestores de serviços básicos de interesse geral, promotores de políticas públicas, e articuladores do território e dos agentes que nele operam**

subnacionais, tem muito para oferecer. Mediante o intercâmbio de conhecimentos e experiências, esta modalidade, que se sustenta no interesse comum e no benefício mútuo dos governos envolvidos, pode contribuir para fortalecer os processos de desenvolvimento local com uma perspectiva integrada. A Cooperação Descentralizada apresenta-se, então, como uma oportunidade para criar alianças estratégicas e como um instrumento capaz de dar respostas diferenciadas nas áreas das suas competências específicas.

Com mais de 20 anos de existência, a Cooperação Descentralizada desenvolveu-se principalmente no quadro das relações Norte/Sul entre os governos locais da Europa e da América Latina e do Caribe. No âmbito dos países ibero-americanos tem vindo a evoluir para esquemas de Cooperação Sul-Sul, promovendo a construção de relações diretas entre governos subnacionais sustentadas em vínculos horizontais.

A Ibero-América tem um alto potencial para o desenvolvimento da Cooperação Sul-Sul descentralizada. Os férreos laços sociais, económicos e culturais que caracterizam as relações entre os países da região e a necessidade de gerir as interdependências em zonas fronteiriças facilitam a mútua compreensão e criam um cenário propício para este tipo de associações. Com efeito, os governos locais que enfrentam desafios de desenvolvimento semelhantes, podem encontrar nesta modalidade de cooperação uma aliada para intercambiar experiências e conhecimentos que, adaptados aos seus contextos, políticas e prioridades, possam contribuir para melhorar os seus esquemas de desenvolvimento local.

Os governos nacionais podem desenvolver um importante trabalho na criação de estratégias para apoiar e fortalecer esta modalidade de cooperação. Neste sentido, é essencial considerar os diferentes espaços existentes para fortalecer as alianças entre governos locais, através de ações de Cooperação Descentralizada, tais como, entre outras, associações municipais, redes de cidades e comités de integração. Deve também fomentar-se a incorporação de agentes subnacionais em comissões mistas ou binacionais para favorecer o desenvolvimento da Cooperação Descentralizada, através do envolvimento de um maior número de agentes.

Os espaços regionais também têm um papel substantivo a cumprir na tarefa de promover e apoiar a Cooperação Descentralizada na sua dimensão Sul-Sul. Neste sentido, a Mercocidades, principal Rede de Cidades da América Latina e do Caribe, destaca-se como uma plataforma para o desenvolvimento da CSS entre governos locais da região, através da qual se fomenta o intercâmbio de experiências e a transferência de conhecimentos. Por outro lado, a partir do PIFCSS, criou-se um espaço de intercâmbio em matéria de Cooperação Sul-Sul Descentralizada, para refletir sobre o papel que as entidades nacionais que regem a cooperação internacional podem chegar a ter.

Os países ibero-americanos devem fomentar a cooperação descentralizada como forma de acompanhar os governos locais e regionais no seu caminho para o desenvolvimento sustentável. Esta modalidade de cooperação não só é um instrumento valioso que contribui para o desenvolvimento local, mas também representa uma oportunidade para promover vínculos Sul-Sul, trabalhar em esquemas de integração regional, e contribuir para o cumprimento das metas e objetivos da Agenda 2030.

### **PROMOVER A FORMAÇÃO DE ALIANÇAS MULTI-AGENTE NO QUADRO DOS PROGRAMAS E AÇÕES DE COOPERAÇÃO SUL-SUL E COOPERAÇÃO TRIANGULAR**

Os desafios colocados pelo desenvolvimento exigem novas formas de associação entre múltiplos agentes, capazes de mobilizar e promover o intercâmbio de conhecimentos, capacidades técnicas e uma diversidade de recursos para alcançar objetivos comuns. As iniciativas nesta direção têm-se vindo a promover no quadro da Agenda 2030, que destaca a necessária apropriação dos seus objetivos por parte de todos os setores da sociedade, tanto estatais —governos nacionais, parlamentos e governos locais—, quanto não-estatais —academias, sociedade civil, setor privado e fundações filantrópicas—, e apela para a criação de alianças multi-agente para fortalecer os meios de implementação.

Especialmente nas agendas e fóruns relativos à cooperação internacional, as alianças ocupam um lugar cada vez mais destacado, apresentando-se como um instrumento para promover objetivos estratégicos, capazes de produzir resultados de

alto impacto e estabelecer dinâmicas que assegurem a sustentabilidade das ações. Por sua vez, na região, várias unidades de cooperação promovem estratégias e programas de trabalho de caráter multi-agente no âmbito dos projetos de CSS e CT. Tais experiências evidenciam um grande número de formatos possíveis através dos quais as alianças entre múltiplos agentes podem produzir complementaridades vantajosas.

Ora, enquanto que a participação de organizações da sociedade civil e universidades parece ocorrer com maior naturalidade na região, o mesmo não acontece com a participação do setor privado, onde os quadros conceptuais e regulamentares são ainda insuficientes para incentivar a sua participação. Embora a aspiração de promover a participação do setor privado se tenha impulsionado com a adoção da Agenda 2030, ainda não parece existir uma visão comum quanto às expectativas reais associadas a esta participação. Por isso, é fundamental promover um diálogo sobre a esperada contribuição de incluir o setor privado nos projetos de desenvolvimento e, simultaneamente, sobre a motivação desse setor para fazer parte destas iniciativas. Só a partir daí será possível projetar o potencial das alianças na cooperação internacional, e ao mesmo tempo construir expectativas realistas do seu posicionamento no quadro da CSS.

Também é importante notar que o setor privado não é homogêneo e que no seu interior se encontram diferentes motivações e objetivos para determinar a sua colaboração com o Estado. Estas e outras complexidades devem ser tidas em conta para conceber modelos conceptuais e regulamentares de associações público-privadas. Em princípio, a experiência sugere que o sucesso das alianças com o setor privado resulta de um desenho articulador adequado à análise caso a caso, no desenvolvimento de protocolos de gestão que observem estas particularidades, e na adequada coordenação dos diferentes interesses em função dos objetivos nacionais de desenvolvimento.

Em consequência, o espaço ibero-americano deve constituir-se num âmbito natural para avançar para consensos na matéria, especialmente à luz dos

princípios e valores que orientam a CSS. Um ponto de partida necessário será identificar e sistematizar as experiências e o conhecimento que se têm vindo a gerar de forma particular nos países da região. Este insumo será fundamental para alimentar debates que orientem modelos realistas de associativismo.

É também necessário produzir estratégias de vinculação com o setor privado, academias, sociedade civil e fundações filantrópicas, a fim de progredir para uma maior inclusão destes agentes na CSS e CT. Se aspiramos a que estas modalidades de cooperação ganhem maior relevância no âmbito da nova Agenda de Desenvolvimento e na arquitetura da cooperação internacional, devem desenvolver-se as capacidades e condições que permitam articular soluções com uma visão integral, segundo a qual a inclusão de diferentes setores seja uma aposta criativa a partir do desenvolvimento histórico da CSS.

### **PRODUZIR SISTEMAS DE DADOS E INFORMAÇÕES PARA A SISTEMATIZAÇÃO E VALORIZAÇÃO DA COOPERAÇÃO SUL-SUL E DA COOPERAÇÃO TRIANGULAR**

O crescimento e consolidação da CSS e da CT situa a região perante a tarefa de fortalecer os sistemas de dados e informação para a sua sistematização e valorização. O acesso limitado a dados quantitativos e qualitativos representa uma dificuldade para dar visibilidade e posicionar estas modalidades de cooperação. Melhorar a qualidade da informação sobre a CSS e CT contribuirá para dimensionar a sua potencialidade para alcançar os ODS, fortalecendo simultaneamente os processos de gestão, planificação e orientação de recursos.

Apesar da América Latina e do Caribe terem alcançado progressos significativos na matéria<sup>22</sup> e trabalharem para reduzir as lacunas nos sistemas de informação, há ainda um grande deficit no acesso e disponibilidade de dados nacionais que devem alimentar estes sistemas para um melhor registo, documentação, sistematização, monitorização e avaliação da CSS. Nesta linha, é necessário aumentar os esforços de construção de indicadores de medição do impacto económico e social da CSS, sistematizar boas práticas e identificar

<sup>22</sup> Há já 10 anos, através do "Relatório da Cooperação Sul-Sul", que a Ibero-América conta com uma valiosa ferramenta que permite medir e dimensionar a CSS executada pelos países, registando, entre outros dados, o número de iniciativas, parceiros envolvidos, regiões e áreas onde se trabalha, e diferentes modalidades. O Relatório constrói-se a partir da base de dados online regional "Sistema Ibero-Americano de Dados Integrados de Cooperação Sul-Sul e Triangular" (SIDICSS).

oportunidades concretas para o intercâmbio de experiências.

Um dos eixos de maior interesse na região é a valorização da CSS. Os países ibero-americanos reconhecem a necessidade de contar com metodologias que permitam atribuir valores monetários a essa cooperação, tendo em conta os custos diretos (viagens, ajudas de custo, materiais), os custos indiretos (horas dos peritos e horas na gestão da cooperação), bem como os intangíveis (conhecimentos, redes, experiências, etc.). Não obstante, para evitar reducionismos económicos e comparações com a APD que subestimem as contribuições da CSS, é necessário complementar estes exercícios com estudos qualitativos que construam uma visão integral que expresse o valor agregado da CSS.

Embora alguns países tenham podido desenvolver metodologias próprias de valorização, os progressos

em termos regionais foram limitados devido à diversidade de concepções da CSS e às diferentes motivações políticas e técnicas que convivem no espaço ibero-americano. O desafio é encontrar pontos em comum que representem todos os países e que permitam valorizar as atividades desta cooperação com parâmetros semelhantes a fim de sistematizar e contar com informações comparáveis para as iniciativas.

Para ultrapassar estes desafios, a partir da própria especificidade da CSS, devemos trabalhar para que os países do Sul contem com a capacidade institucional e os quadros regulamentares idóneos que favoreçam o desenvolvimento de metodologias comuns. Por sua vez, as diversas plataformas regionais que abordam estas questões deverão conseguir maiores graus de coordenação programática para produzir resultados significativos, evitando duplicar esforços e combinando capacidades.<sup>23</sup>

## I.6. CONFERÊNCIA PABA+40

40 anos após a adoção do Plano de Ação de Buenos Aires, é possível afirmar que os países Ibero-Americanos fazem mais e melhor Cooperação Sul-Sul que naquele então. Ao longo destas décadas, adotaram-se políticas favoráveis à CSS e conseguiu-se um nível de institucionalização que permitiu articular programas de trabalho de qualidade, abertura a novos setores, incorporação de diferentes agentes e implementação de ações em diferentes zonas geográficas. Por sua vez, assumiu-se a integração como uma procura conjunta no avanço para o desenvolvimento, e a CSS como uma ferramenta através da qual é possível reforçar capacidades, reduzir assimetrias e posicionar os interesses da região no sistema internacional.

Para além dos evidentes resultados alcançados, os países latino-americanos e caribenhos enfrentam diversos desafios a nível político, institucional e regulamentar. É necessário que se trabalhe para fortalecer as entidades que regem a cooperação dos países e construir os enquadramentos jurídicos e os

mecanismos financeiros necessários para o desenvolvimento de uma política integral de CSS.

A Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre Cooperação Sul-Sul que terá lugar na cidade de Buenos Aires em 2019, representa uma oportunidade única para que os países ibero-americanos avaliem o caminho percorrido na matéria e analisem o PABA à luz das alterações produzidas. Esta nova etapa convoca a identificar as oportunidades e desafios que se apresentam para a região, e a construir posições comuns que permitam intensificar a projeção da CSS na nova Agenda de Desenvolvimento Sustentável e nos debates em torno da cooperação internacional.

O novo quadro de ação estabelecido pela Agenda 2030 perspectiva uma abordagem renovada para a CSS, e apresenta desafios aos países ibero-americanos: desde a necessidade de fomentar um sistema de cooperação internacional integral que inclua os PRM, promover a formação de Alianças Multissetoriais, impulsionar a cooperação triangular

<sup>23</sup> No âmbito da SEGIB e do PIFCSS trabalha-se no desenvolvimento de metodologias e ferramentas regionais para o tratamento da informação. A partir da CEPAL, também se tem vindo a trabalhar no desenvolvimento de metodologias de valorização da cooperação.



e contribuir para o desenvolvimento da cooperação descentralizada; até aprofundar a dimensão regional da CSS, e melhorar a coordenação e coerência do apoio às iniciativas que surjam na região por parte do Sistema das Nações Unidas.

Impõe-se a tarefa de promover um sistema de cooperação internacional inclusivo que gere incentivos constantes para o desenvolvimento sustentável e que se projete no princípio de responsabilidades comuns mas diferenciadas. Para isso, deve fazer-se dos espaços regionais um ponto de referência que permita consolidar posições comuns que reflitam as prioridades, concepções e temas estratégicos dos países da região nos diversos fóruns onde se debate a cooperação internacional. Conseguir maiores níveis de coordenação nestas instâncias contribuirá para aumentar a capacidade de influência na configuração e implementação da agenda global, e construir uma voz própria no debate do desenvolvimento sustentável, sem por isso negar a nossa heterogeneidade.

A Conferência de Nairobi sobre Cooperação Sul-Sul realizada em 2009, teve lugar quase uma década depois da adoção dos ODM. Embora nela se tivessem reafirmado os princípios e gerado novos compromissos para fomentar a CSS, por diversos motivos não foi possível redefinir e promover a sua inserção na estratégia global de desenvolvimento estabelecida na Cúpula do Milénio. Pelo contrário, a Conferência PABA +40 de 2019 é uma oportunidade de revalorizar a contribuição para o desenvolvimento que os nossos países realizam através das suas ações de CSS, e criar programas, medidas e políticas mundiais de apoio que aumentem o seu impacto, alcance e sustentabilidade no tempo. Pensamos que esta modalidade de cooperação é, sem dúvida, tanto um meio de implementação efetivo para alcançar os ODS, quanto um modelo de associação exemplar para o desenvolvimento sustentável.

Consideramos que é necessário realizar um exercício de intertextualidade entre o PABA, a Agenda 2030 e o PABA+40 para refletir as afinidades existentes entre estes processos e sublinhar a importância assumida pela cooperação entre países em desenvolvimento para alcançar o desenvolvimento sustentável. Com este objetivo, a Ibero-América deve promover espaços de interlocução com outras regiões que nos permitam identificar pontos de encontro, e enriquecer a nossa prática a partir do intercâmbio e do conhecimento de outras experiências de cooperação.

A menos de dois anos da aprovação da Agenda 2030, a atual conjuntura demonstra claramente que o desenvolvimento global não é alheio aos interesses, valores e políticas dos agentes que constituem o sistema internacional. O enfraquecimento da agenda de cooperação multilateral gerou dinâmicas que diminuem a possibilidade de cumprir os compromissos acordados internacionalmente. A solução para estas dificuldades deve necessariamente surgir de mais multilateralismo, mais integração regional e mais solidariedade entre os países. Devemos retomar o espírito do PABA, apostando na construção de quadros partilhados que se articulem em torno do compromisso com a paz e o desenvolvimento.

Tal como na sua época o PABA traçou um horizonte no qual os países trabalharam nas décadas seguintes, a Conferência de Buenos Aires é uma oportunidade única para identificar linhas de trabalho a nível nacional, regional, inter-regional e mundial que façam parte das estratégias dos governos, organismos regionais e Sistema das Nações Unidas. Devemos ser capazes de interpretar o lugar da Cooperação Sul-Sul no quadro atual das relações internacionais e a nossa região pode e deve contribuir para esse processo.

**Devemos ser capazes de encontrar o lugar da Cooperação Sul-Sul no quadro atual das relações internacionais: a nossa região pode e deve contribuir para esse processo**

## ANEXO I

### PRINCÍPIOS DO PABA RETOMADOS PELO ESPAÇO IBERO-AMERICANO

- 1) A Cooperação Sul-Sul baseia-se na solidariedade e no compromisso voluntário entre países para o alargamento das capacidades através da cooperação técnica.
- 2) A associação horizontal entre agentes é o princípio básico da atuação.
- 3) A Cooperação Sul-Sul pretende articular-se, sempre que possível, com os planos e programas da Cooperação Norte-Sul. O espaço para esta articulação são as exigências dos países em desenvolvimento expressas nos seus planos e prioridades nacionais. A Cooperação Sul-Sul aposta numa relação entre parceiros que oferecem e requerem benefícios em condições de reciprocidade.
- 4) A Cooperação Sul-Sul facilita a adequação das ações às necessidades e perspetivas comuns, permitindo partilhar modelos de gestão já implementados pelos países do sul.
- 5) O principal ponto forte da Cooperação Sul-Sul encontra-se no âmbito da cooperação técnica e do fortalecimento de capacidades. Os peritos da CSS envolvem um custo que deve ser reconhecido por outros agentes da cooperação.
- 6) Os países em desenvolvimento partilham experiências comuns, bem como vínculos culturais que facilitam a compreensão mútua e podem melhorar a eficácia dos projetos e programas de cooperação.
- 7) Os países fazem uma utilização eficaz das tecnologias dentro da Cooperação Sul-Sul, dadas as suas características de adaptação que facilitam o seu uso, manutenção e conservação.
- 8) A Cooperação Sul-Sul aposta na eficácia e eficiência do uso de recursos de qualquer tipo.
- 9) A Cooperação Sul-Sul promove a integração e as boas relações de vizinhança, bem como a relação com países parceiros de outras regiões com os quais se podem construir alianças.