

CAPÍTULO 1

Cooperação Sul-Sul e Triangular em apoio ao desenvolvimento sustentável pós-pandêmico na Ibero-América: contribuições e desafios*

No contexto global, a emergência humanitária e sanitária causada pela COVID-19 tem realçado a necessidade de fortalecer novas formas de relações através da cooperação internacional. Ao mesmo tempo, exigiu que a Ibero-América se inserisse em um cenário de problemas desafiadores através da adaptação dos mecanismos de Cooperação Sul-Sul e Triangular (CSST), e destacou a necessidade de aprofundar as alianças multi-atores e multiníveis, assim como de fortalecer os mecanismos de avaliação e medição dessas modalidades.

Além de tudo isso, uma série de efeitos diretos e indiretos da pandemia destacaram as limitações nas condições de recuperação e desenvolvimento em nossos países. Neste sentido, é importante para a Ibero-América promover um fortalecimento regional mais profundo através de sua cooperação, promovendo a geração e o fortalecimento de políticas públicas e a implementação de iniciativas de impacto que contribuam para o desenvolvimento socioeconômico da população.

1.1 Cenário pós-pandêmico da CSST: prevenção de crises e promoção do crescimento da região

Já se passaram mais de dois anos desde que a pandemia da COVID-19 se espalhou pelo mundo e trouxe à tona a fragilidade de alguns países latinoamericanos em enfrentar a crise generalizada de saúde pública. Segundo a CEPAL, esta região, como um todo, foi a mais afetada pela pandemia; em 2020, foi a região mais endividada do mundo em desenvolvimento e, ao mesmo tempo, a que sofreu uma contração econômica equivalente a -7,7%, a maior em 120 anos (CEPAL, 2021).

Os problemas estruturais se agravaram na região, com uma forte desaceleração econômica, aumento do desemprego e aumento dos fluxos migratórios. Da mesma forma, setores estratégicos foram afetados em toda sua estrutura produtiva, especialmente comércio, indústria, hotéis, turismo, cultura, entre outros; e houve a necessidade de fortalecer a saúde pública, a gestão de riscos e os sistemas de proteção social.

* Capítulo elaborado e acordado pelos 22 países ibero-americanos, através das figuras dos seus Responsáveis de Cooperação e a partir de uma versão inicial preparada pelo Equador em conjunto com o Brasil, Chile e Peru.

Como resultado, a América Latina vive um cenário no qual as barreiras ao crescimento aumentaram e recursos limitados impedem, pelo menos a curto prazo e em vários países, um desenvolvimento pós-pandêmico adequado, dificultando os esforços nacionais.

É aqui que o sistema de cooperação internacional e, particularmente, as modalidades de CSST, podem contribuir através do intercâmbio, sistematização e disseminação de experiências bem-sucedidas e melhores práticas; transferência de tecnologia; e apoio mútuo, aplicável em nível nacional e regional. Estas ações, todas inerentes às duas modalidades, são favorecidas pela transformação digital e pelo uso de plataformas tecnológicas que permitem à comunidade internacional desenvolver soluções inovadoras e iniciativas efetivas de recuperação, com o duplo propósito de alcançar a prevenção sistêmica e a promoção do crescimento sócio-econômico, permitindo a continuidade de muitas iniciativas apesar das restrições de mobilidade impostas pela pandemia.

— É importante que a Ibero-América promova um reforço regional mais profundo através da cooperação que empreende

A Ibero-América pode aumentar sua presença no cenário da cooperação global, expondo suas capacidades e necessidades em esferas internacionais e, a partir da perspectiva da CSST, com um foco particular no Sul Global como parceiro estratégico. Apesar de seu alto grau de heterogeneidade, os países em desenvolvimento enfrentam desafios comuns que podem contar com soluções comprovadas para problemas persistentes.

Os desafios que surgem no período pós-pandêmico propiciam um repensar de estratégias que, como evidenciado nos momentos mais críticos deste período, exigem o compromisso de todos os atores para realizar ações de prevenção e mitigação de crises. A experiência da CSST durante a pandemia destacou claramente a importância das atividades para o intercâmbio de experiências e outras que permitem a rápida transferência de boas práticas e conhecimentos específicos entre os países.

É necessário pensar em redesenhar o sistema de cooperação internacional de acordo com um cenário sócio-econômico pós-pandêmico, incorporando estratégias adaptáveis, incluindo todos os países, sem exclusão, e contribuindo para a construção de uma comunidade de conhecimento. Também deve ser

reforçado como um sistema de cooperação multinível e de múltiplos atores, incluindo as esferas bilateral, multilateral e regional, que também promove modalidades de financiamento e assistência técnica, com transferência de tecnologia e a criação de alianças estratégicas.

1.2 A CSST e a implementação das Metas de Desenvolvimento Sustentável (ODS) na Ibero-América

A Agenda 2030 e seus 17 ODS representam um guia de referência para a região. Eles prepararam o caminho para articular os planos nacionais de desenvolvimento com estes objetivos globais, sob o slogan comum de alcançar um desenvolvimento sustentável e inclusivo com uma abordagem baseada em direitos humanos, segurança social, bem como a dimensão econômica em harmonia com o meio ambiente. Deve-se observar que os ODS como um todo, em seus 17 objetivos e 169 metas, respondem às três dimensões do desenvolvimento sustentável: econômica, social e ambiental. Neste contexto, o papel dos governos centrais na implementação e coordenação de múltiplos atores para seu cumprimento, juntamente com os governos locais e as instituições públicas na implementação e comunicação destes objetivos, é destacado.

A CSST e seus princípios promovem o respeito pela soberania, propriedade e independência nacional, igualdade, não-condicionalidade, não-interferência e benefício mútuo, e devem ser implementados de forma eficiente e eficaz para contribuir para a consecução da ambiciosa e transformadora Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Nele, cada ator contribui na medida de suas capacidades, responsabilidades e compromissos diferenciados para a agenda de desenvolvimento.

Em 2020, a Agenda 2030 dá maior visibilidade à CSST, estabelecendo o indicador 17.3.1, que mede "investimento estrangeiro direto, assistência oficial ao desenvolvimento e cooperação Sul-Sul como proporção do orçamento nacional total" (UNSTATS, 2022). O desafio, portanto, está na capacidade dos governos de conciliar seus recursos humanos (capacidades técnicas) e econômicos (orçamentos nacionais), a fim de enfrentar os desafios da CSST.

Até agora, uma grande parte das iniciativas de cooperação na região tem sido refletida como contribuição ao ODS 17, como resultado de alianças entre parceiros na região. Entretanto, como as agências e ministérios responsáveis pela cooperação internacional nos países Ibero-Americanos estão bem cientes, sua importância vai muito além disso, pois sua implementação e os resultados obtidos têm um impacto positivo sobre outras metas de desenvolvimento.

Apesar do fato de que os países da região aumentaram seus esforços para fortalecer a estrutura institucional para a implementação da Agenda, como demonstrado por numerosas revisões nacionais voluntárias, é necessário promover o diálogo político sobre a importância da CSST como uma ferramenta eficaz para a execução de iniciativas favoráveis ao cumprimento dos ODS e de suas metas.

No contexto regional e multilateral, foram empreendidos processos para promover o trabalho entre governos e organizações, fomentar a criação de fundos para CSST e implementar programas com maior eficiência e flexibilidade, de acordo com as demandas dos países. A SEGIB, por exemplo, vem trabalhando há mais de uma década para fortalecer a CSST e aumentar seu valor em termos de sistematização da informação e geração de conhecimento, assim como o posicionamento internacional desta forma de cooperação. No caso das Nações Unidas, vale a pena destacar a relevância dada à CSST, que é considerada em mais de 80 estruturas de assistência e cooperação UNDG (ONU, 2021).

A promoção de parcerias para o desenvolvimento, estabelecida como ODS 17, tem vindo a ser consolidada na região com o fortalecimento da CSS e Triangular

A oportunidade de contribuir para o desenvolvimento dependerá significativamente dos instrumentos, mecanismos e procedimentos disponíveis em cada um dos países e, embora o fortalecimento das capacidades em termos de metodologias de avaliação da CSST continue a ser uma necessidade a ser abordada, esforços significativos foram feitos em termos de registro de informações pelos países ibero-americanos, tornando-se uma referência para outros atores no sul global.

Em resumo, a CSST desempenha um papel importante na concretização da Agenda 2030 e abre espaços para propor alianças visando apoiar estratégias nacionais, regionais e globais que respondam com soluções para problemas estruturais, incluindo desigualdade, atraso tecnológico e produtivo, e ameaças ao meio ambiente.

1.3 A contribuição da CSST às parcerias Ibero-Americanas para o desenvolvimento sustentável

A promoção de parcerias para o desenvolvimento, estabelecida como ODS 17, está sendo consolidada na região com o fortalecimento da CSST. Atualmente, as iniciativas desta cooperação se abriram à participação de atores não tradicionais (múltiplos atores, multinível, público-privado) que ampliam o espectro da cooperação além das relações tradicionais entre governos e, desta forma, incentivam a desejada geração de alianças e diálogo construtivo em todos os níveis.

No nível multilateral, o esforço global mais importante dos últimos anos para tornar visível e destacar o papel da CSST na contribuição para a realização dos ODS foi a Segunda Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre Cooperação Sul-Sul e Triangular (PABA+40), na qual os países ibero-americanos desempenharam um papel importante, apresentando a implementação dessas modalidades de cooperação.

Além disso, a América Latina criou instâncias que procuram, a partir de sua própria esfera, gerar e promover a integração regional e fortalecer políticas, tais como o Sistema de Integração Centro-Americana (SICA), a Comunidade Andina (CAN), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a Associação Latino-americana de Integração (ALADI), a Aliança do Pacífico e a Comunidade dos Estados da América Latina e Caribe (CELAC). Estes organismos se complementam na busca de soluções inovadoras para o desenvolvimento econômico e social da região, com a participação de alianças inclusivas entre múltiplos atores.

A SEGIB, como órgão da Conferência Ibero-Americana, promove o diálogo regional, possibilitando assim o intercâmbio de posições sobre a cooperação internacional para o desenvolvimento, assim como sobre a CSST. Um fato notável é a contribuição feita pelo PIFCSS na gestão do conhecimento e na formação dos órgãos dirigentes dos 22 países ibero-americanos e outras instituições que fazem parte dos sistemas nacionais de cooperação de seus países membros.

Além disso, a cooperação triangular (CT) fomenta alianças entre atores regionais e outros dos países desenvolvidos e é um mecanismo que é visto com expectativa na América Latina. A busca de estratégias através da promoção dessas alianças é uma forma de engajar parceiros tradicionais e emergentes para promover novas modalidades de execução de projetos com um maior senso de pertença entre os atores regionais e extra-regionais. Além disso, materializa a contribuição dos parceiros tradicionais e Sul-Sul, incentivando a construção de alianças nos mais diversos setores.

Um benefício significativo é a contribuição realizada pela SEGIB para a sistematização dos registos das iniciativas de CSS e Triangular

O estabelecimento dessas alianças, tanto no espaço ibero-americano quanto com atores de outras latitudes, pode ampliar os resultados dos projetos de CSST, cuja implementação gera resultados de impacto positivo, qualidade e eficácia nos setores de intervenção. Além disso, as parcerias podem fortalecer uma CSST que contribui para superar os desafios estruturais dos países ibero-americanos, assim como os de outras regiões.

1.4 CSST: medição e avaliação como resposta aos desafios do desenvolvimento sustentável da região

A mobilização de recursos técnicos para intercâmbio e o fortalecimento das capacidades institucionais são exemplos de como a CSST fornece soluções flexíveis e adaptáveis aos desafios de desenvolvimento e como representam mecanismos de apoio para a implementação de planos nacionais. Entretanto, a ausência de uma medida clara do alcance e do impacto desta cooperação nos países ibero-americanos dificulta a percepção da magnitude destas contribuições.

O Plano de Ação de Buenos Aires de 1978 (PABA) apontou a necessidade de que a CSS fosse submetida a uma avaliação a fim de obter resultados que indicassem o impacto das iniciativas enquadradas nos intercâmbios entre países pares como um papel catalisador no fortalecimento deste mecanismo de cooperação, que é complementar à cooperação tradicional. Neste sentido, os atores da CSST estão conscientes de que os sistemas de avaliação são mecanismos necessários para fornecer lições a serem compartilhadas neste campo, levando a uma melhor implementação da Agenda 2030.

Nos últimos anos, foram feitos progressos significativos em nível teórico-metodológico, o que é evidente nos relatórios estatísticos anuais e nos mecanismos bilaterais e triangulares para identificar boas práticas e avaliações conjuntas implementadas entre os países da região. Atualmente, existem diferentes realidades em termos de capacidades e estrutura institucional dos órgãos governamentais que administram a cooperação internacional nos países, no entanto, existe um ponto de consenso sobre a importância de registrar e valorizar a CSST e todos os seus aspectos derivados. Os preceitos técnicos incorporados nos processos de medição e avaliação ajudaram a aprofundar o interesse comum em quantificar e evidenciar as contribuições reais da cooperação para o desenvolvimento sustentável.

Uma contribuição significativa é a contribuição feita pela SEGIB na sistematização dos registros das iniciativas CSST implementadas pelos países Ibero-Americanos. Isto se materializou no Relatório de Cooperação Sul-Sul e Triangular, que tem sido produzido há mais de 10 anos.

Além disso, com o apoio do PIFCSS, houve diálogo e compartilhamento de experiências e práticas na gestão, medição e avaliação de CSST, contribuindo para a geração de conhecimento e consenso sobre essas modalidades. Isto permitiu o debate e a reflexão sobre os elementos mínimos que devem ser considerados a fim de valorizar este tipo de cooperação. Outros

aspectos menos tangíveis, mas reais, dos benefícios de curto, médio e longo prazo da CSST são a construção e o fortalecimento das relações entre os países e suas instituições, e a redução das curvas de aprendizado graças ao intercâmbio de conhecimentos.

A este respeito, é importante destacar que a Ibero-América tem sido uma região pioneira na discussão intergovernamental sobre a valorização da CSST. Por iniciativa do Brasil, México e Colômbia, foi desenvolvida e aprovada pelas Nações Unidas uma metodologia para medir o indicador de desenvolvimento sustentável número 17.3.1. Esta metodologia está atualmente sendo aplicada na prática, com a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) atuando como agência custodiante.

Embora a pandemia da COVID-19 tenha causado um abrandamento nas atividades e planos nesta área, no ano de 2022 haverá novamente uma oportunidade de retomar o diálogo em direção à definição de diretrizes e padrões práticos para a avaliação das SSST na Ibero-América. Com um horizonte de menos de 10 anos, a comunidade internacional e a região são obrigadas a acelerar e diversificar os planos para implementar as ODS. Entre os desafios a serem superados no registro e avaliação da CSST está a necessidade de se chegar a um consenso sobre critérios mínimos e buscar complementaridades entre plataformas de dados de cooperação internacional, a fim de minimizar a probabilidade de duplicar o registro de iniciativas.

Um avanço a ser destacado no espaço ibero-americano é o consenso estabelecido sobre a relevância da avaliação da CSST, o que foi identificado como um problema sobre o qual devemos avançar conjuntamente, considerando-o uma oportunidade para estabelecer mínimos comuns entre os 22 países.



Fotografia: Investigadores do Uruguai e do México trabalham no levantamento de doenças virais de impacto econômico para a avicultura, a fim de conhecerem as características genéticas dos agentes causais destas doenças. Projeto de CSS Bilateral entre o México e o Uruguai: "Desenvolvimento e aplicação de ferramentas biotecnológicas na saúde animal para a implementação de uma rede de investigação sobre doenças virais que afetam a avicultura comercial". Banco de imagens de CSS e Triangular da Ibero-América. SEGIB-PIFCSS. 2021.