

## CAPÍTULO 2

# A Ibero-América e a Cooperação Sul-Sul Bilateral

Os países ibero-americanos desenvolveram estratégias para dinamizar e adaptar aos tempos de pandemia a CSS que trocaram bilateralmente

O aparecimento da crise da COVID-19 no início de 2020 marca sem dúvida a forma como a Cooperação Sul-Sul se desenvolveu durante os anos 2020 e 2021. Este capítulo analisa o que aconteceu em termos bilaterais: como a crise afetou as possibilidades de intercâmbio entre países ibero-americanos e também como esses intercâmbios se foram adaptando para tentar contribuir para a resposta à crise multidimensional que tão duramente atingiu a nossa região. Tudo isto sem renunciar a uma CSS que, alinhada com a Agenda 2030, ratificasse o firme compromisso dos países de continuarem a contribuir para "não deixar ninguém para trás".

## 2.1 A crise da COVID-19 e a CSS Bilateral da Ibero-América em 2020 e 2021: uma primeira aproximação

Desde o início da pandemia que as previsões sobre o impacto que esta poderia ter no ritmo de implementação das várias iniciativas de Cooperação Sul-Sul em que os países ibero-americanos estavam a participar apenas sugeriam que os intercâmbios ficariam gravemente paralisados. Com efeito, a pandemia e as medidas restritivas envolvidas na gestão da sua resposta - incluindo os confinamentos e as rigorosas restrições à mobilidade - faziam prever um elevado cancelamento das atividades previamente programadas e/ou uma

suspensão parcial ou total de muitas delas, o que é particularmente sensível para uma cooperação que, em geral, tem entre os seus pontos fortes o intercâmbio e a mobilização de profissionais e técnicos entre países.

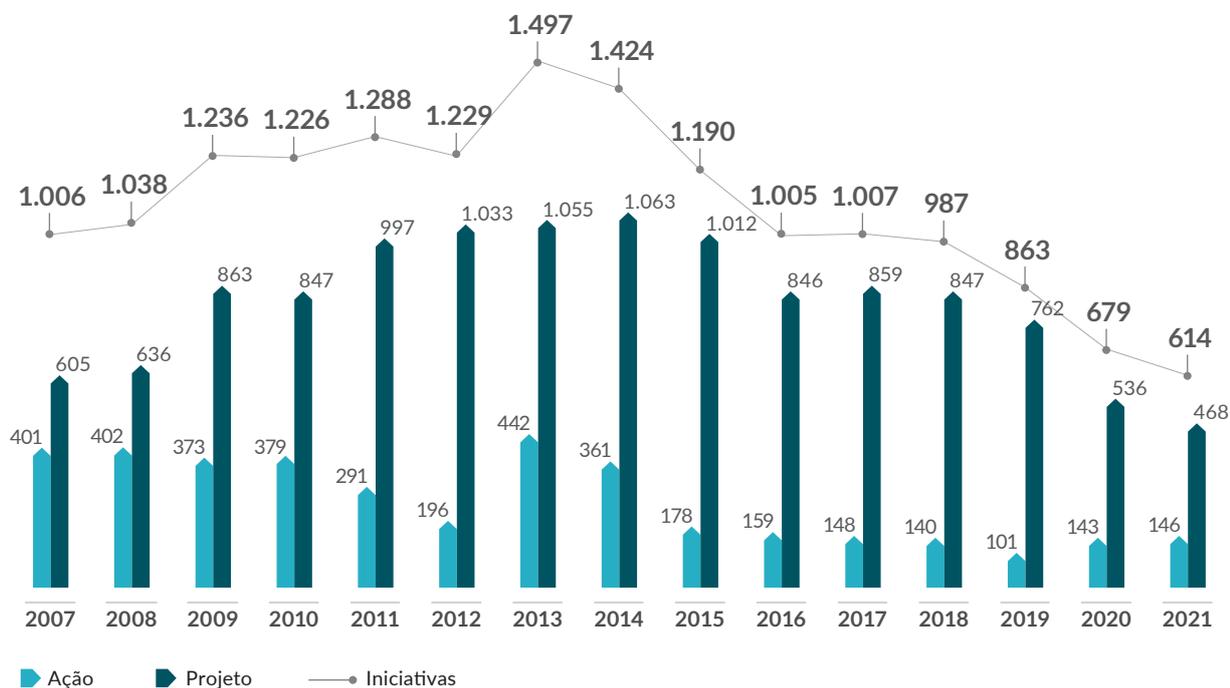
Os primeiros dados relativos ao que aconteceu em 2020 e 2021 sugerem que estas previsões se cumpriram, embora só parcialmente. De facto, tal como veremos mais adiante, a queda registada no volume das iniciativas em que os países ibero-americanos participaram foi significativa, mas esta queda apenas intensificou - embora de forma extraordinária - uma tendência para a redução que já se estava a verificar há alguns anos. No entanto, os mesmos dados sugerem que, dadas as circunstâncias adversas, os países mostraram uma grande capacidade de adaptação e de resposta ao novo contexto. Esta capacidade manifestou-se numa reformulação das iniciativas já existentes e na promoção de novas iniciativas, geralmente a partir de ações pontuais de CSS - em formato virtual e de preferência centradas na resposta aos desafios impostos pela COVID - um facto que contribuiu para travar uma maior queda no número total de iniciativas.

A observação do Gráfico 2.1 confirma a primeira das dinâmicas atrás sugeridas. Mais concretamente, o gráfico mostra, de 2007 a 2021, quantas ações, projetos e iniciativas de CSS - das que foram trocadas bilateralmente pelos países ibero-americanos com parceiros de todo o mundo - estiveram em execução pelo menos em algum momento de cada um desses anos. Observam-se assim duas fases de claro contraste: uma primeira fase de crescimento intenso do número total de iniciativas (de 1.006 iniciativas em 2007 para um máximo de cerca de 1.500 em 2013, quando o aumento médio anual se situou em 7,3%); e uma segunda fase de queda acentuada - embora irregular - e que levou desse mesmo máximo até a um mínimo de 614 registadas em 2021, com taxas negativas de variação média anual de 10,3%.

## → GRÁFICO 2.1

**Evolução das ações, projetos e iniciativas de CSS Bilateral intercambiadas pelos países da Ibero-América com parceiros de todo o mundo. 2007-2021**

Em unidades



Fonte: SEGIB a partir das Agências e Direções Gerais de Cooperação

Na verdade, e tal como já se mencionou, a queda do volume total das iniciativas registadas entre 2013 e 2021 passou por momentos diferentes. Nesse sentido, até 2016 e em apenas três anos, a soma das ações e projetos de CSS Bilateral em que os países ibero-americanos participaram sofreu uma redução significativa de -12,3% por ano, situando-se o valor final em 1.005 iniciativas, a um nível praticamente idêntico ao de 2007. Durante os dois anos seguintes, a situação tendeu a estabilizar-se um pouco, encadeando reduções anuais de -0,9%, o que manteve o volume total das iniciativas de 2018 (987) apenas um pouco abaixo da faixa das 1.000. Desde então, encadearam-se quedas muito intensas, com uma média anual de mais de dois dígitos (-14,5%), que incluiu uma queda histórica de -21,3% em 2020, coincidindo com a altura de maiores restrições devido à crise da COVID.

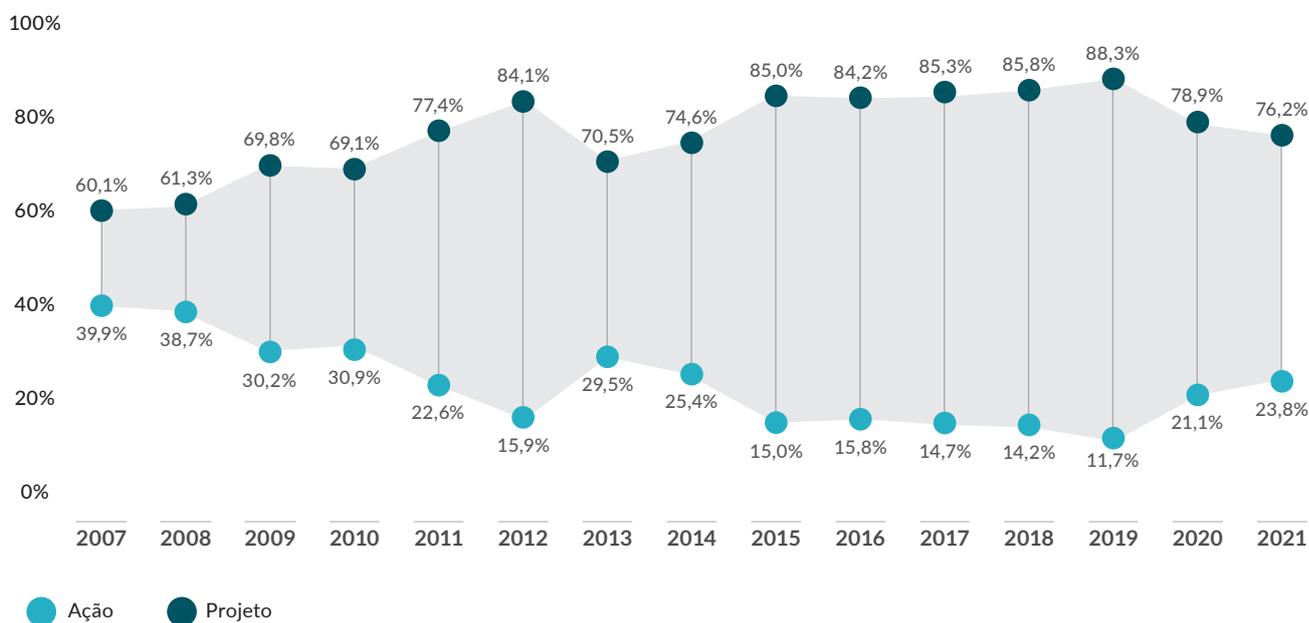
O Gráfico 2.2 confirma a segunda das tendências previstas, relativa ao papel dinamizador que as ações de CSS desempenharam nas condições adversas provocadas pela pandemia. Com efeito, este gráfico mostra, para o mesmo período 2007-2021, a evolução das ações e dos projetos de CSS Bilateral em que a Ibero-América participou, medida em termos da sua participação sobre o número total de iniciativas. Tal como se pode ver, e durante todo o período anterior à pandemia, a evolução foi muito divergente, com uma clara aposta nos projetos de maior dimensão relativa em

detrimento das ações, mais pontuais. Assim, enquanto em 2007 a proporção entre projetos/ações se situava em 60%-40%, em 2019 essa mesma proporção tinha aumentado para um máximo de cerca de 90%-10%. O aparecimento da pandemia, e das restrições impostas, revalorizou o papel das ações, permitindo intercâmbios de natureza mais pontual e provavelmente virtual, aproximando novamente as proporções, que mesmo assim se mantêm nuns consideráveis 76%-24%.

## → GRÁFICO 2.2

**Evolução da participação dos projetos e das ações no total das iniciativas de CSS Bilateral da Ibero-América com todos os parceiros. 2007-2021**

Em percentagem



Fonte: SEGIB a partir das Agências e Direções Gerais de Cooperação

## 2.2 Delimitar a análise: o biénio 2020-2021 e CSS Bilateral na Ibero-América

O primeiro passo em qualquer análise é definir o quadro em que se desenvolve. Neste sentido, a primeira aproximação ao que aconteceu com a CSS Bilateral em que a Ibero-América participou nestes dois anos da pandemia tomou como referência toda a Cooperação Sul-Sul participada bilateralmente pelos países da *Ibero-América*, independentemente da região em desenvolvimento em que se encontravam os seus parceiros de intercâmbio. Essa aproximação também tomou como unidade de medida as ações e projetos que estiveram em execução nos diferentes anos do período 2007-2021. Esta referência anual permitiu que o foco da análise fosse colocado nos difíceis anos da pandemia, 2020 e 2021, de forma separada.

No entanto, a excepcionalidade do momento convida a agregar os dois anos e a abordar simultaneamente a cooperação mantida em execução numa dada altura do biénio 2020-2021, tornando-se este o período de referência para toda a análise. Desta forma, podem

ser feitas comparações entre 2020-2021 e os anos imediatamente anteriores (2018-2019), a partir de uma abordagem que pode revelar alterações ou tendências de algum modo associadas à necessária adaptação à crise da COVID e que diferem da etapa anterior à pandemia.

**A eclosão da pandemia revalorizou o papel das ações, que permitem intercâmbios de natureza mais pontual e provavelmente virtual**

Por outro lado, mas neste caso por razões metodológicas e de coerência com a estrutura deste Relatório, a análise do capítulo não se centra na CSS Bilateral da *Ibero-América*, mas sim na que tem lugar na *Ibero-América*, ou seja, nos intercâmbios entre os países da nossa região, deixando a CSS da Ibero-América para um capítulo posterior, a par de outras regiões em desenvolvimento.

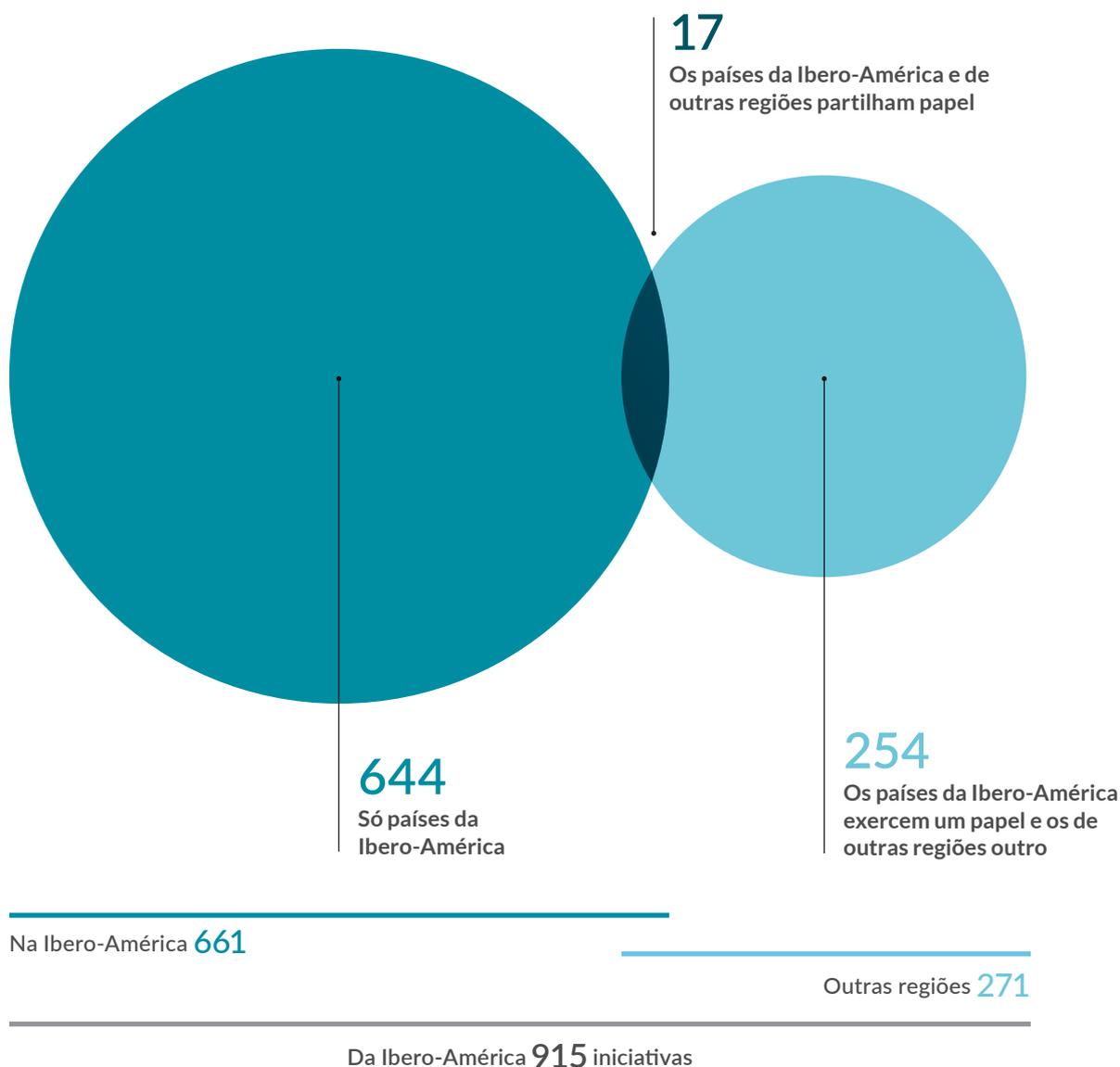
As diferenças que, para o biênio 2020-2021, envolvem tomar como referência a CSS *da* ou *na América Latina*, apresentam-se no Gráfico 2.3. Este gráfico mostra o número total de iniciativas de CSS Bilateral em que os países *da Ibero-América* participaram em algum momento do biênio 2020-2021 (915) e distribuí-as de acordo com a região envolvida no intercâmbio: assim, distinguem-se as iniciativas trocadas *na Ibero-América* (661, apenas entre países membros); daquelas em que os países ibero-americanos intercambiaram - distribuindo

o exercício dos papéis - com parceiros de outras regiões em desenvolvimento (um total de 271). Sobre o referido gráfico, também é de assinalar o número de ações e projetos (apenas 17) em que países de diferentes regiões coincidem no exercício de pelo menos um dos papéis, geralmente no de recetor.

### → GRÁFICO 2.3

#### Distribuição das iniciativas de CSS Bilateral da Ibero-América, conforme e região de intercâmbio. 2020-2021

Em unidades



Nota: Distinguem-se: 1) Iniciativas intercambiadas na Ibero-América, entre os países da região, com um ou vários países ibero-americanos quer no papel de ofertante quer no de recetor ou no de ambos; 2) Iniciativas intercambiadas entre países da Ibero-América e de outras regiões em desenvolvimento, em cada caso exercendo papéis diferentes; 3) Iniciativas em que os países de pelo menos duas regiões diferentes coincidem no exercício de um dos dois papéis (geralmente no de recetor).

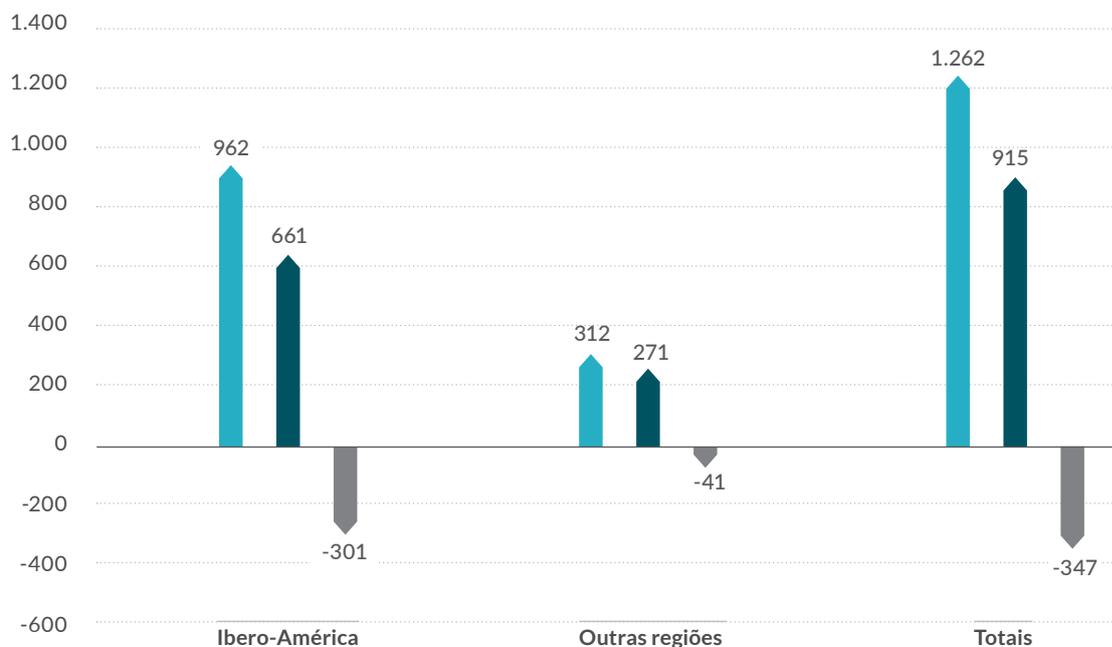
Em 2020-2021, foram implementadas 915 iniciativas de CSS Bilateral, menos 27,5% do que no biênio anterior

Por sua vez, o Gráfico 2.4 mostra como os valores do biênio 2020-2021 são substancialmente inferiores aos dos dois anos anteriores, 2018-2019, sendo esta redução particularmente significativa para os intercâmbios de CSS que tiveram lugar na Ibero-América. Com efeito, as iniciativas que a Ibero-América manteve em execução em 2018-2019 (um total de 1.262) sofreram uma queda de 27,5%, elevando o número final para 915 em 2020-2021. Esta queda foi significativamente influenciada pelo que aconteceu aos intercâmbios bilaterais de CSS no interior da região ibero-americana, uma vez que caíram a um ritmo ainda maior (31,3%), trazendo as 962 iniciativas do período anterior para as 661 atrás mencionadas. Entretanto, a CSS Bilateral com outras regiões resistiu um pouco melhor, passando das 312 iniciativas iniciais para as 271 dos dois últimos anos, o que representou uma redução de -13,1%, substancialmente inferior à do conjunto. Como será explicado noutra capítulo, o comportamento relativamente melhor da CSS Bilateral entre os países da Ibero-América e os de outras regiões em desenvolvimento explica-se principalmente pelo papel ativo desempenhado por Cuba na resposta de emergência à crise da COVID, uma ação de âmbito global que foi para além da própria região.

#### → GRÁFICO 2.4

#### Alteração das iniciativas de CSS Bilateral da Ibero-América, conforme a região de intercâmbio. 2020-2021 e 2018-2019

Em unidades



■ 2018-2019 ■ 2020-2021 ▾ Variação

Nota: Distinguem-se 1) Iniciativas intercambiadas na Ibero-América, entre os países da região, com um ou vários países ibero-americanos quer no papel de ofertante quer no de recetor; 2) Iniciativas intercambiadas entre países da Ibero-América e de outras regiões em desenvolvimento, em cada caso exercendo papéis diferentes.

Fonte: SEGIB a partir das Agências e Direções Gerais de Cooperação

## 2.3 Participação dos países na CSS Bilateral na Ibero-América durante 2020-2021

Esta secção procura compreender como é que os países ibero-americanos participaram na CSS que intercambiaram bilateralmente durante o particular contexto vivido em 2020-2021. Para tal, analisam-se em profundidade os seguintes aspetos: a intensidade com que os países participaram nesses intercâmbios, os papéis a partir dos quais o fizeram, e as associações que estabeleceram de forma preferencial com o resto dos parceiros da região. Tudo isto limitado, tal como já se referiu, ao biénio 2020-2021 e aos intercâmbios *na Ibero-América*, deixando para um capítulo posterior a CSS da Ibero-América com os parceiros de outras regiões em desenvolvimento.

### 2.3.1. Participação e papel dos países ibero-americanos na CSS Bilateral 2020-2021

As condições adversas que a cooperação enfrentou ao longo do biénio 2020-2021 também se refletiram nas diferentes possibilidades de participação dos países ibero-americanos no total dos intercâmbios bilaterais que tiveram lugar a nível intrarregional. O Gráfico 2.5 ilustra estas diferenças mostrando os países ibero-americanos (especificamente os 19 países da América Latina que, pela sua natureza, participam na CSS Bilateral), de acordo com o número de ações, projetos e iniciativas de CSS em que cada um deles participou bilateralmente nos anos 2020-2021, e classifica-os entre o menor e o maior volume de intercâmbio. Uma primeira visualização sugere uma disparidade significativa entre os países que puderam responder com maior dinamismo e aqueles que viram mais limitadas as suas possibilidades de intercâmbio com outros parceiros da região.

Com efeito, as 171 iniciativas em que o Chile (o país com maior registo de atividade) participou no biénio 2020-2021, e as 140-144 que o Peru, o México e a Colômbia implementaram numa dada altura desses anos, são valores que quase duplicam os que imediatamente

lhes seguiram, Cuba e Brasil, dois países com um volume significativo de iniciativas (respetivamente 75 e 76). Entretanto, a maior parte dos países (até 11) situou-se num intervalo de participação que variou entre 30 e 60 iniciativas. Esse foi o caso da Argentina e Uruguai (60 e 61), Equador e Bolívia na sub-região andina (45 e 46), Panamá, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala e República Dominicana na América Central e no Caribe (entre 33 e 55 ações e projetos, dependendo do caso) e Paraguai (outras 30). Finalmente, os dois países com o menor volume de atividade foram a Nicarágua e a Venezuela (10 e 17 iniciativas), números que confirmam a disparidade atrás mencionada.<sup>1</sup>

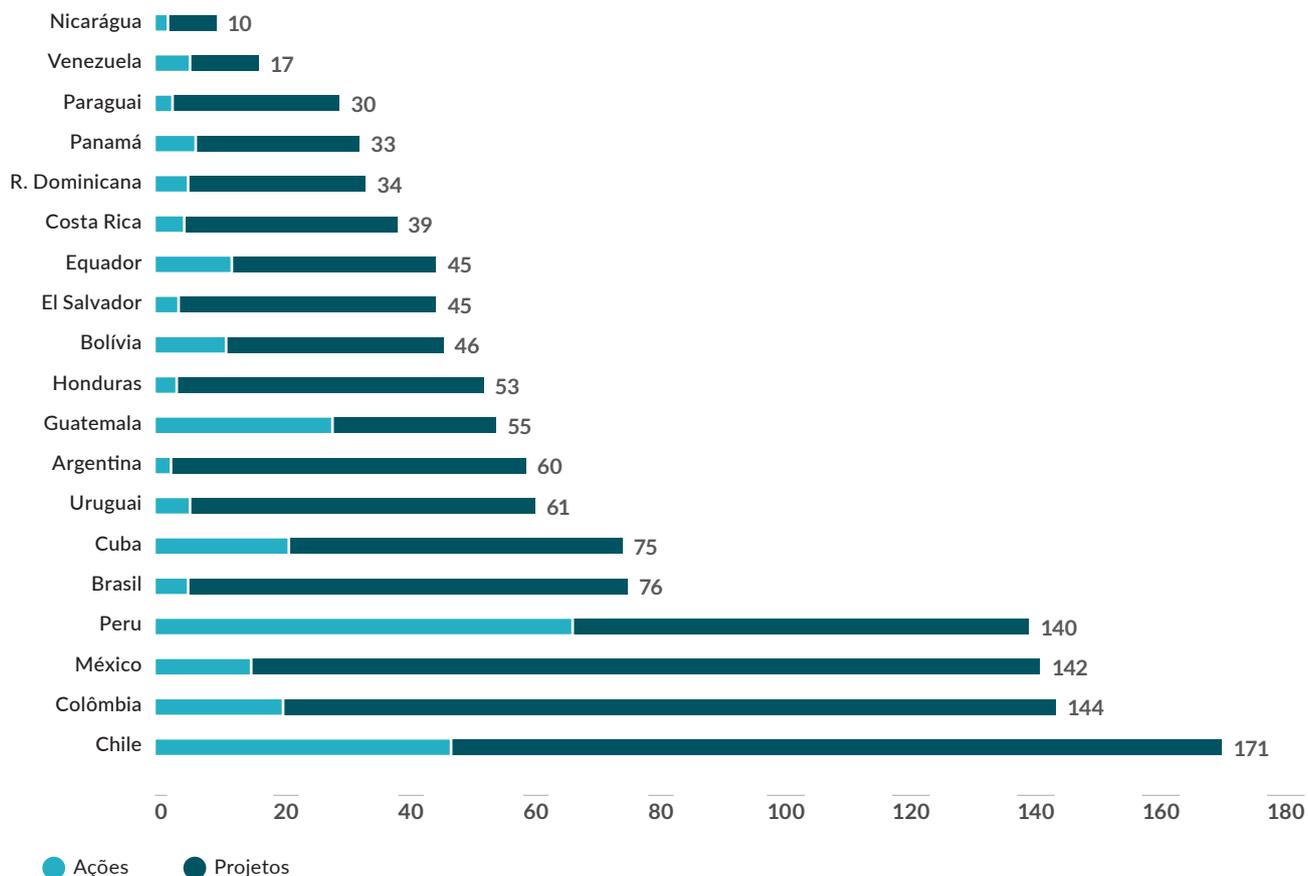
O Chile, Peru, México e Colômbia foram os países mais dinâmicos em 2020-2021, com praticamente o dobro das iniciativas dos seus seguidores imediatos

<sup>1</sup> No entanto, é de acrescentar que uma parte da referida disparidade está sobrestimada pela forma como se contabiliza o número de iniciativas em que cada país participa. De facto, segundo o critério aqui aplicado, toma-se em conta para cada país as iniciativas em que participou como ofertante, como recetor ou no denominado papel "ambos", sempre que o país ocupou esse papel de forma individual. Contudo, não se contabilizam as iniciativas em que o país participa e partilha um papel (normalmente o de recetor) em conjunto com outros países, ficando esse papel diluído num genérico "vários". Isto é muito relevante num biénio em que alguns países exerceram o papel de ofertante (único) de ações com "vários" recetores, porque significa que aqueles que atuaram a partir desse papel de ofertante (ver mais adiante o Gráfico 2.6) estejam a acrescentar à sua conta individual iniciativas que não se estão a acrescentar para os que participaram como recetores. Na verdade, para 2020-2021, houve 50 iniciativas com "vários" recetores simultâneos, que não se contabilizaram para aqueles que exerceram esse papel, mas sim para os que o fizeram como ofertantes, como no caso do Chile (40), Brasil (4), Guatemala (4) e México (2).

## → GRÁFICO 2.5

## Iniciativas de CSS Bilateral na Ibero-América, conforme o tipo de instrumento e país. 2020-2021

Em unidades



Fonte: SEGIB a partir das Agências e Direções Gerais de Cooperação

Tal como se pode ver, também existem algumas diferenças significativas na utilização feita pelos países das ações e projetos mantidos em execução durante este biênio. Na média desses dois anos e para o conjunto da região, os países executaram 207 ações e 646 projetos, o que representa uma proporção de 24%-76% sobre o total das iniciativas. A observação do mesmo Gráfico 2.5 sugere que, para alguns países, o recurso às ações manteve um dinamismo superior à média. Assim, pelo menos uma em cada quatro iniciativas em que participaram o Equador, Bolívia, Cuba e Chile foram concretizadas em ações. A proporção aumentou para uma em cada três no caso da Venezuela e para uma em cada duas nos casos da Guatemala e do Peru, para os quais as ações foram um recurso claramente dinamizador.

Outras diferenças notáveis podem ser encontradas no papel que os países exerceram, de forma preferencial, no conjunto das iniciativas de CSS Bilateral em que participaram nesta etapa. O Gráfico 2.6 ordena os países por ordem crescente - de menor para maior volume de iniciativas intercambiadas - e sobre um total de 100%, e

Para alguns países, como a Guatemala e o Peru, as ações foram um recurso dinamizador da sua CSS Bilateral

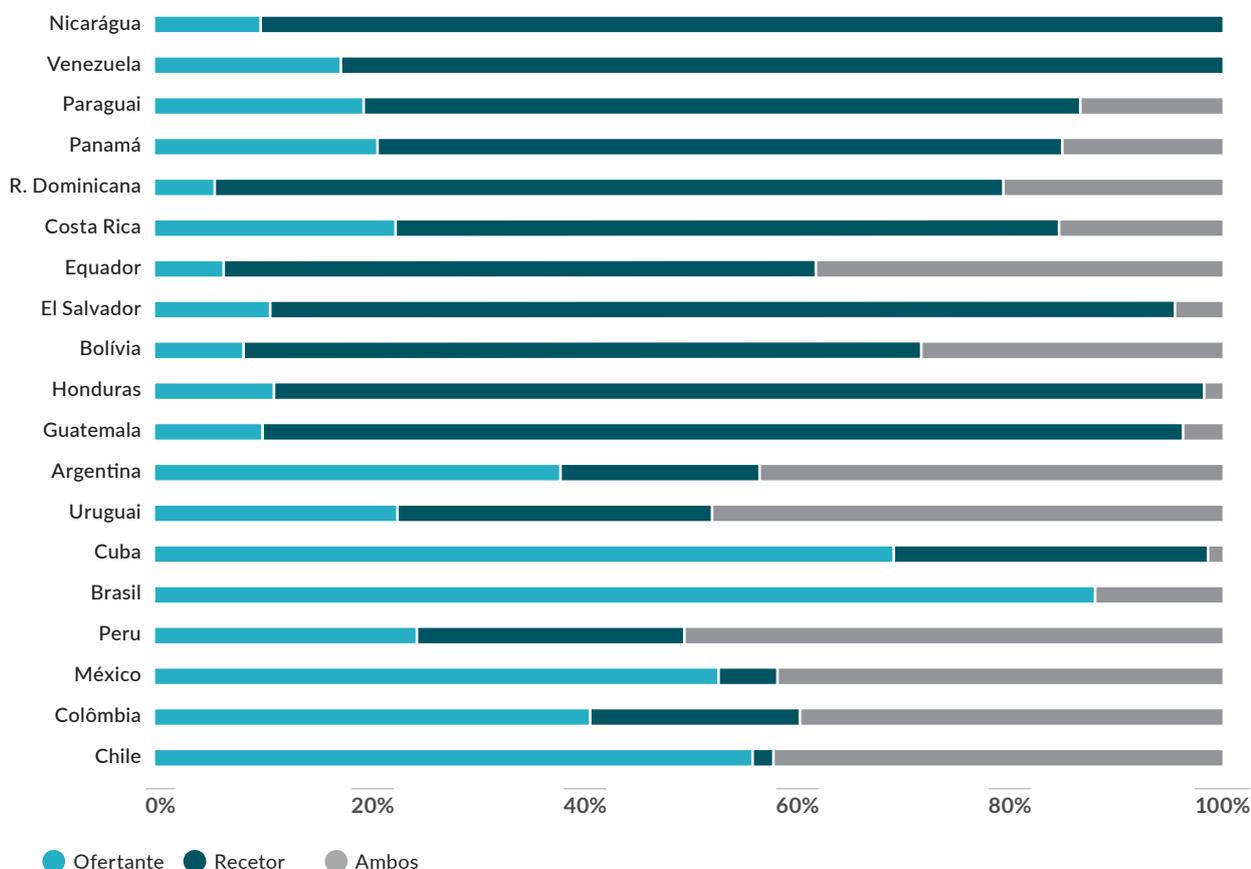
mostra que percentagem de participação tiveram, para cada país, as iniciativas em que exerceram um dos três papéis reconhecidos para a CSS Bilateral: *recetor*, *ofertante* ou *ambos*<sup>2</sup>. Neste sentido, a observação do gráfico sugere três padrões de comportamento diferentes que tendem a confirmar uma norma que se tornou habitual nesta modalidade de cooperação: e é que, quanto menos são as iniciativas, maior é o papel de recetor; e quanto maior o seu número, mais se verifica o exercício de uma combinação dos papéis de ofertante e ambos.

<sup>2</sup> É de recordar que o papel de ambos é utilizado para designar as situações em que o país exerce, simultaneamente e para o mesmo intercâmbio, os papéis de ofertante e de recetor (para mais pormenores, ver nota metodológica).

## → GRÁFICO 2.6

**Participação dos países nas iniciativas de CSS Bilateral na Ibero-América, conforme o papel. 2020-2021**

Em percentagem



Nota: Os países estão ordenados por ordem crescente, conforme o número total de iniciativas de CSS Bilateral que intercambiaram com outros parceiros da Ibero-América durante o biênio 2020-2021.

Fonte: SEGIB a partir das Agências e Direções Gerais de Cooperação

Em concreto:

- a) O primeiro dos padrões identificados afeta os países com relativamente menor dinamismo na CSS do biênio 2020-2021: da Nicarágua à Guatemala inclui um total de 11 países que exerceram o papel de recetores em pelo menos metade das iniciativas bilaterais trocadas, em percentagens que vão de 90% na Nicarágua a 55% no Equador.
- b) Por outro lado, encontra-se o grupo de países que, em pelo menos metade dos intercâmbios realizados, desempenhou o papel de ofertante. A este propósito, salientam-se alguns dos países com maior dinamismo relativo, tais como - à medida que o peso como ofertante aumenta - o México (53% das iniciativas), Chile (56%), Cuba e Brasil (quase 70% e 90%, respetivamente).

- c) Em terceiro lugar, refere-se o grupo de países que - tendo também registado um volume de intercâmbio relativamente mais elevado - se destacou por intercambiar, de forma preferencial, através do papel de ambos. Com este padrão, são igualmente de referir - também de menor para maior participação neste papel - a Colômbia (40%), Argentina (43%), Uruguai (47%) e Peru (50%).

Finalmente, e chegando mesmo a ultrapassar estes padrões, vale a pena mencionar que houve países para os quais o exercício do papel de ambos foi, para além de relevante - entre 30 e 40% dos seus intercâmbios - altamente complementar aos papéis de ofertante (México e Chile) e recetor (Equador e Bolívia). A complementaridade mais singular foi protagonizada pelo Peru, um país que exerceu - no conjunto dos seus intercâmbios bilaterais - o que é conhecido como um papel "claramente dual": ofertante em 25% das suas 140 iniciativas, recetor em outros 25%, e o papel de ambos nos restantes 50%.

### 2.3.2. Relações de intercâmbio entre os países ibero-americanos

Prosseguir com a caracterização da participação dos países na CSS Bilateral que teve lugar na Ibero-América durante os anos 2020-2021, exige compreender a natureza das relações de intercâmbio entre os diferentes parceiros. Para esse efeito, elaborou-se o Gráfico 2.7, cuja observação ilustra e fornece informações sobre a forma como os países se associaram uns aos outros.

De facto, o Gráfico 2.7 distribui o total das 661 iniciativas intercambiadas bilateralmente em 2020-2021, de acordo com o par de parceiros que as executou. A sua leitura correta exige que se interprete sob a forma de matriz. Para tal, os 19 países da América Latina que participaram nesta modalidade (ordenados por ordem ascendente de acordo com o número final de iniciativas em que cada um participou em 2020-2021) aparecem duas vezes: na linha horizontal superior, para designar quando participaram no papel de recetores, e na linha vertical esquerda, quando participaram como ofertantes.

Cada um dos pontos de intersecção resultantes identifica um possível par de parceiros com a correspondente distribuição de papéis. A célula que se atribui a cada um desses pontos proporciona várias informações: a própria célula indica se houve (ou não) intercâmbio de iniciativas; a localização dos países que coincidem neste intercâmbio fornece informações sobre o modo como os papéis de ofertante e recetor foram distribuídos entre eles; a dimensão e cor da célula (de acordo com a legenda) mostra quantas iniciativas se executaram no âmbito desse intercâmbio; e o anel que (por vezes) envolve a célula, indica, num tamanho proporcional ao total, as iniciativas em que a participação dos dois parceiros se concretizou a partir do papel de ambos.

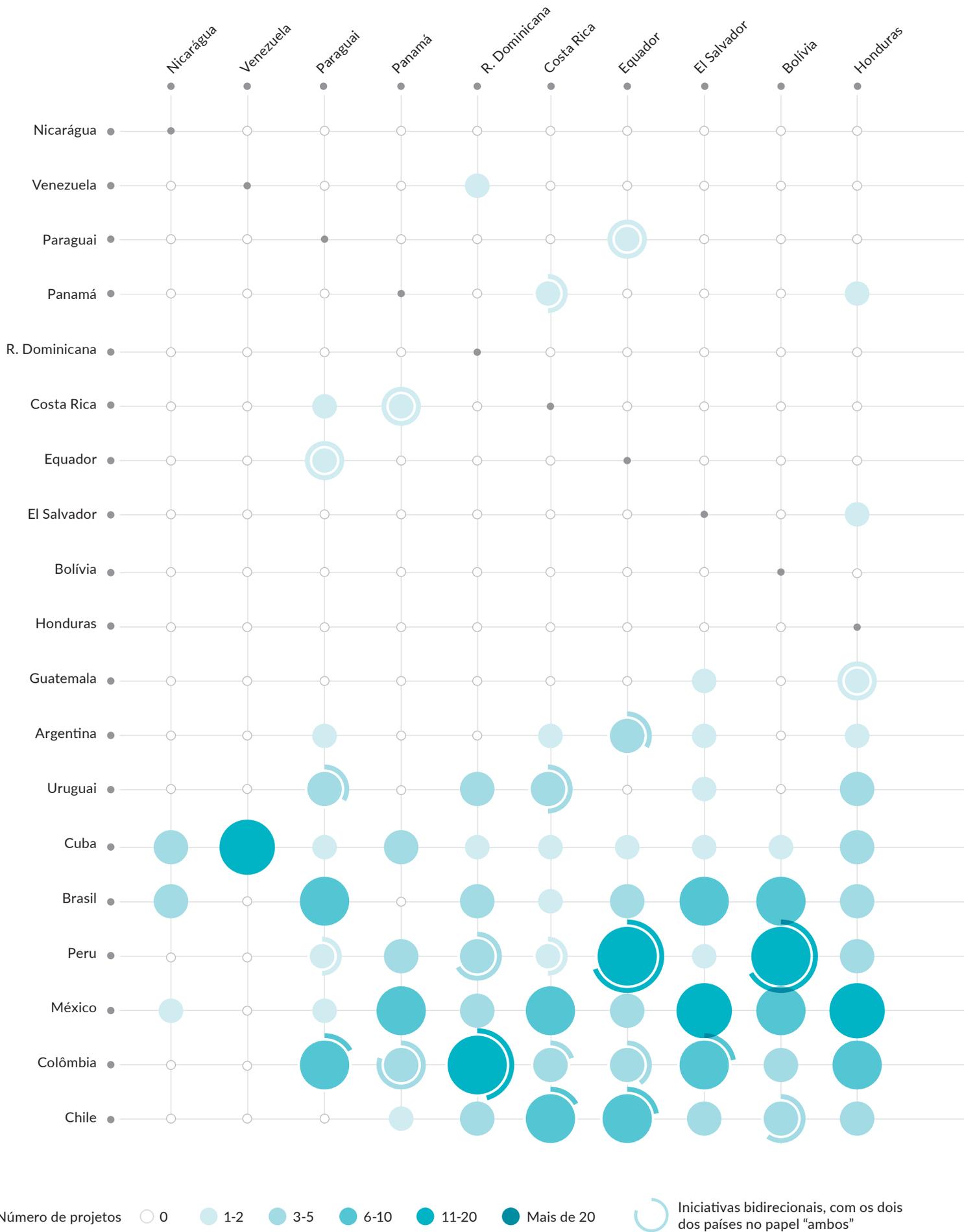
Nessa base, a observação do Gráfico 2.7 permite caracterizar os intercâmbios de CSS no biénio 2020-2021, centrando-se em três aspetos: primeiro, na dinâmica subjacente a essa CSS - parcerias de países que efetivamente se realizaram -; segundo, na identificação dos seus protagonistas - quem cooperou com quem e a partir de que distribuição de papéis -; e, terceiro, na caracterização da intensidade desses intercâmbios - volume de iniciativas trocadas -, diferenciando assim as parcerias mais pontuais das que sugerem uma associação consolidada.

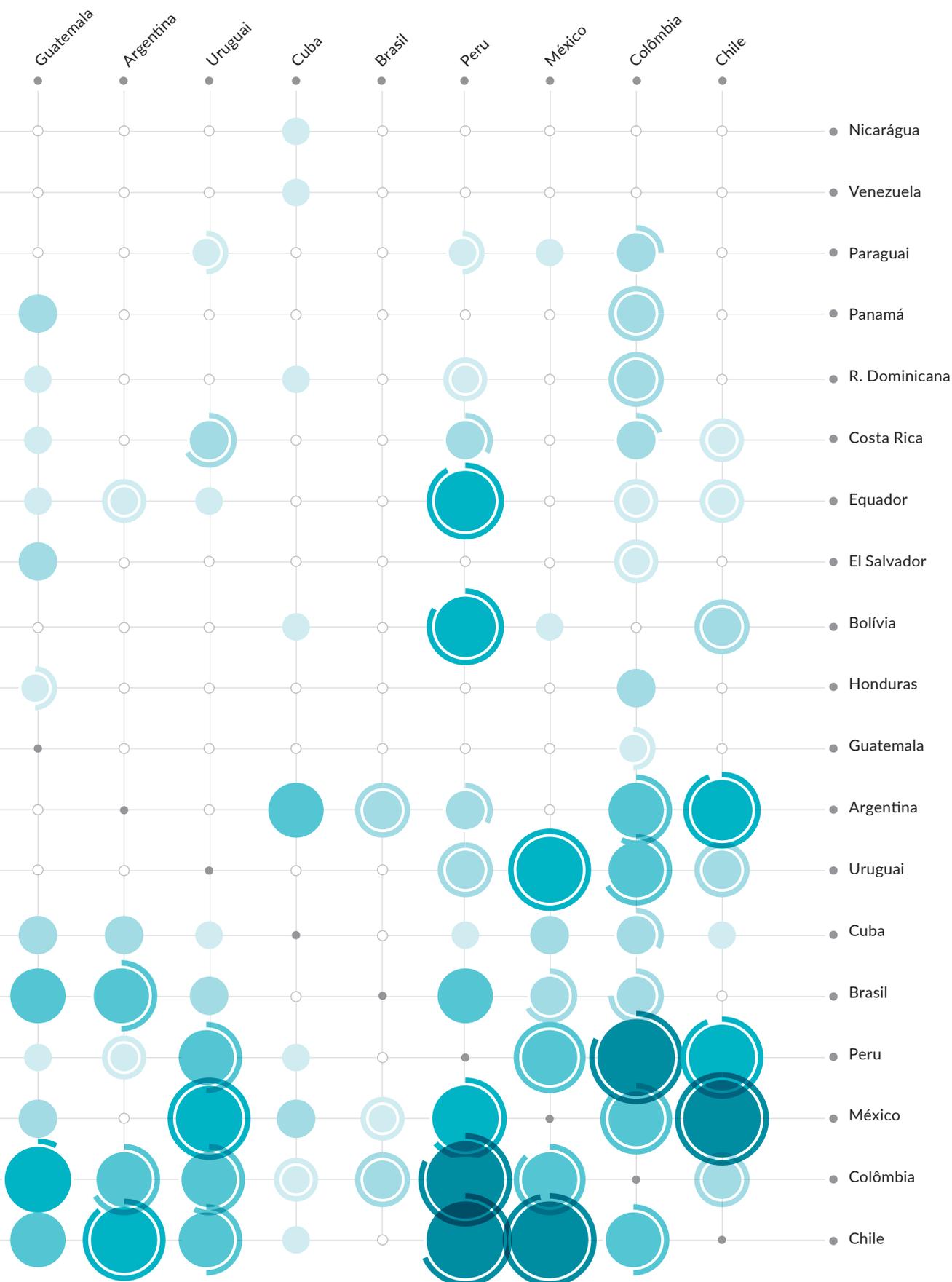


Fotografia: Cozinheiras tradicionais de Santiago de Anaya em Hidalgo (México) recriam o legado gastronómico que herdaram das suas mães e avós e dão vida a preparações de ingredientes naturais, sem conservantes e com altíssimo valor nutricional. Programa Ibero-Americano Ibero-cozinhas. Banco de imagens de CSS e Triangular da Ibero-América. SEGIB-PIFCSS. 2021.

## → GRÁFICO 2.7

Iniciativas de CSS Bilateral na Ibero-América por diferentes pares de parceiros, conforme o papel (ofertante, recetor, ambos). 2020-2021





Nota: Os países estão ordenados por ordem crescente, conforme o número total de iniciativas de CSS Bilateral que intercambiaram com outros parceiros da Ibero-América durante o biênio 2020-2021.

Fonte: SEGIB a partir das Agências e Direções Gerais de Cooperação

Assim, uma primeira observação do Gráfico 2.7 sugere que, apesar das circunstâncias adversas que os países tiveram de enfrentar nos anos 2020-2021, mantiveram uma notável dinâmica de intercâmbios. De facto, utilizando como valor indicativo o número total de parcerias estabelecidas entre os países ibero-americanos a partir de uma distribuição diferenciada de papéis, pode-se afirmar que, no biénio 2020-2021, se registaram até 155 associações diferentes. Este valor representa 45,3% do número total de combinações que podem potencialmente ocorrer (342).<sup>3</sup> A leitura deste dado é dupla: por um lado, confirma o dinamismo acima mencionado; por outro, sugere que ainda existe uma margem de crescimento suficientemente grande, uma vez que mais de metade das parcerias que se poderiam ter feito não ocorreram, pelo menos neste biénio.

No mesmo sentido, alguns dados sugerem que a tendência nestes últimos anos foi para que houvesse relações de intercâmbio cada vez mais novas e variadas entre os países. O Gráfico 2.8 compara a evolução de duas variáveis para o período 2007-2021: por um lado, o número de iniciativas intercambiadas na Ibero-América em cada exercício (linha superior); e por outro, o número de parcerias que as apoiaram, obtidas a partir das diferentes combinações de países e papéis

(linha inferior). Tal como se pode ver, à medida que os anos passam, as duas linhas tendem a aproximar-se, colmatando-se progressivamente a disparidade inicialmente existente e levando a uma convergência entre os dois valores. Isto traduz-se no seguinte: embora nos últimos anos o número de iniciativas tenha tendido a diminuir, o número de parcerias em que estes intercâmbios se apoiaram está cada vez a aumentar mais em termos relativos, o que significa que os países tendem a tirar cada vez mais partido do potencial de relacionamento com outros parceiros que a CSS Bilateral da região lhes oferece.

### → GRÁFICO 2.8

#### Evolução do número de iniciativas intercambiadas anualmente na Ibero-América e do número de parcerias entre países em que os intercâmbios se basearam anualmente. 2007-2021



Fonte: SEGIB a partir das Agências e Direções Gerais de Cooperação

<sup>3</sup> Dado que os países ibero-americanos que podem participar nesta modalidade de CSS Bilateral estão limitados aos 19 países da América Latina e do Caribe, o número de 342 potenciais parcerias obtém-se multiplicando 19 por 19 (todos os países nos dois papéis) e subtraindo as 19 parcerias que não podem ter lugar, uma vez que estas são aquelas em que cada país se combinaria consigo mesmo.

Por outro lado, uma segunda observação do Gráfico 2.7 também nos permite também aprender um pouco mais sobre a natureza das relações de intercâmbio, especificamente através de outra informação relevante: o número de países com os quais cada país se associou. Para sintetizar as informações a este respeito, foi elaborado o Gráfico 2.9, que ordena os países por ordem

ascendente de acordo com o número de iniciativas que executaram ao longo de 2020-2021 e mostra para cada um deles o número de parceiros com os quais trocaram a sua CSS. Este número é representado sobre um possível máximo de 18, o que fornece uma informação adicional: mais concretamente, indica quanto é que cada país ainda tem de margem para estabelecer novas relações de intercâmbio com novos parceiros.

### → GRÁFICO 2.9

#### Número de parceiros com os quais os países ibero-americanos se relacionaram no seu intercâmbio de CSS Bilateral na Ibero-América. 2020-2021

Em unidades



Nota: Os países estão ordenados por ordem crescente, conforme o número de iniciativas que intercambiaram durante o biênio 2020-2021

Fonte: SEGIB a partir das Agências e Direções Gerais de Cooperação

A sua observação sugere quatro padrões diferentes de relacionamento, mas que são marcados pelo mesmo padrão previsível: quanto mais iniciativas, mais parceiros. De facto, a Nicarágua e a Venezuela, com 10 a 20 iniciativas, apoiaram os seus intercâmbios em 2-3 parceiros. Entretanto, o Paraguai, Panamá e República Dominicana, com 30-35 intercâmbios, estabeleceram parcerias com outros 8-9 países, englobando assim quase metade dos potenciais parceiros. Com um nível de diversificação ainda maior, de 10 a 12 parceiros, existe um grande grupo de oito países, da Costa Rica ao Uruguai, que registaram valores de intercâmbio à volta de 40 a 60 ações e projetos. A única exceção foi a Bolívia, cujas 46 iniciativas se basearam numa relação mais concentrada com apenas outros seis parceiros. O último padrão envolve os seis cooperantes mais dinâmicos (entre 75 e 171 iniciativas), que tenderam a relacionar-se com 14 a 17 parceiros diferentes, sendo Cuba e o México os mais dinâmicos.

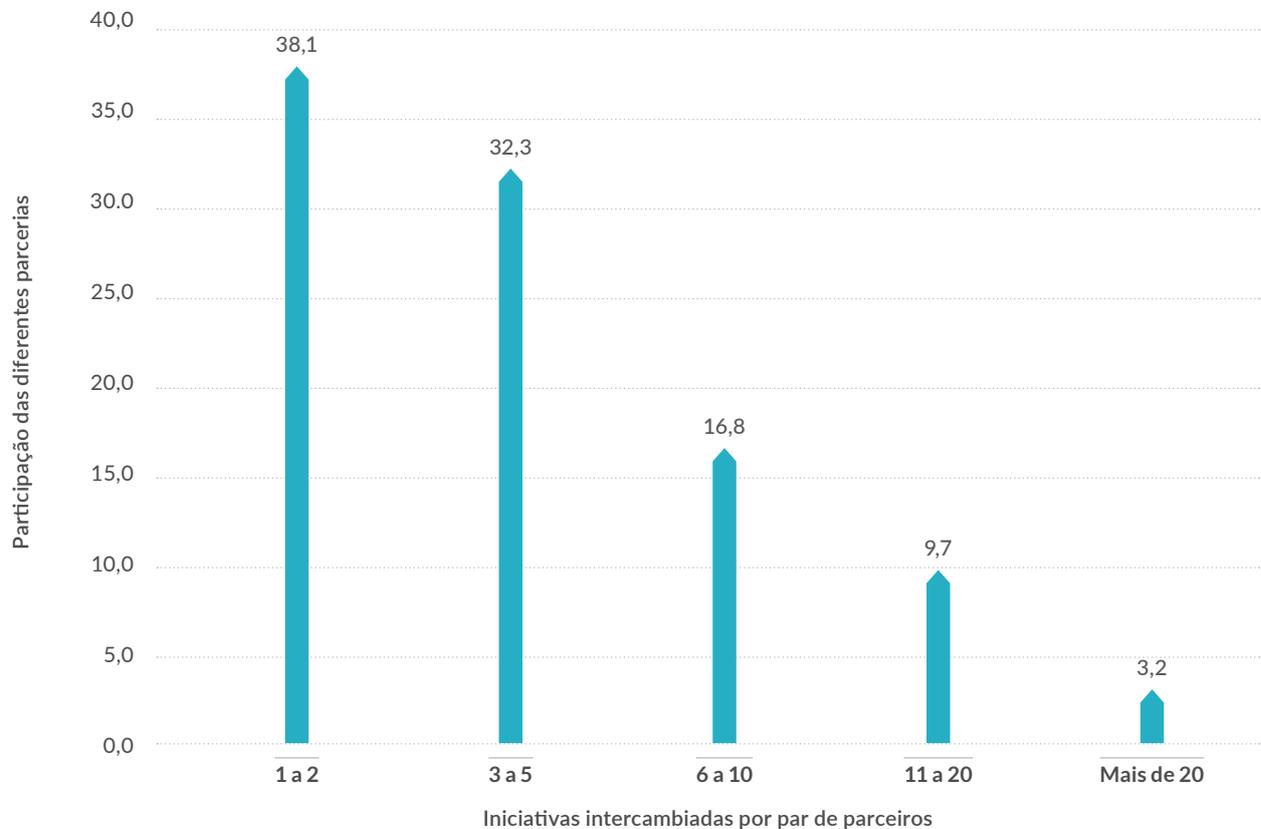
Entretanto, uma terceira observação do mesmo Gráfico 2.7 também permite identificar outra variável importante para caracterizar o padrão de relacionamento dos países ibero-americanos: o número de iniciativas que cada par de parceiros intercambiou. Na verdade, este é um número que pode variar muito e que está subjacente a relações de cooperação bilateral muito diferentes. O Gráfico 2.10 distribui as diferentes associações dos países que tiveram lugar em 2020-2021 (155)<sup>4</sup>, de acordo com as iniciativas implementadas em cada uma dessas alianças. Os valores extremos servem para ilustrar e contrastar o que aconteceu: assim, o mais habitual - algo que aconteceu em cerca de 40% das ocasiões - é que se troquem 1 ou 2 iniciativas ou, no máximo, até 5 (praticamente outros 33%); e o menos comum é que se troquem mais de 20 iniciativas, um registo que ocorreu em apenas 3,2% das parcerias estabelecidas entre pares de países.

<sup>4</sup> Convém recordar que, seguindo a matriz, cada par de parceiros é contabilizado não só pelos países que a constituem (por exemplo, país A e país B) mas também pelos papéis que combinam entre si, o que implica, por exemplo, que a distribuição dos papéis A ofertante e B receptor conte como uma parceria, e a correspondente a A receptor e B ofertante, como outra diferente.

## → GRÁFICO 2.10

**Distribuição das parcerias estabelecidas entre países na Ibero-América, conforme o número de iniciativas de CSS Bilateral intercambiadas. 2020-2021**

Em percentagem



Fonte: SEGIB a partir das Agências e Direções Gerais de Cooperação

Tudo isto sugere a coexistência de diferentes padrões: alguns baseados em intercâmbios mais pontuais e ocasionais e outros resultantes de alianças consolidadas (por exemplo, a do Chile e do México, com um máximo de 29 iniciativas) e cuja força reside na existência de instrumentos específicos (o Fundo Misto de Cooperação Chile-México) que sustentam uma cooperação de longa duração num papel preferencialmente dual (28 das 29 iniciativas têm carácter "bidirecional", em que os dois parceiros exercem simultaneamente o papel de ofertantes e recetores).

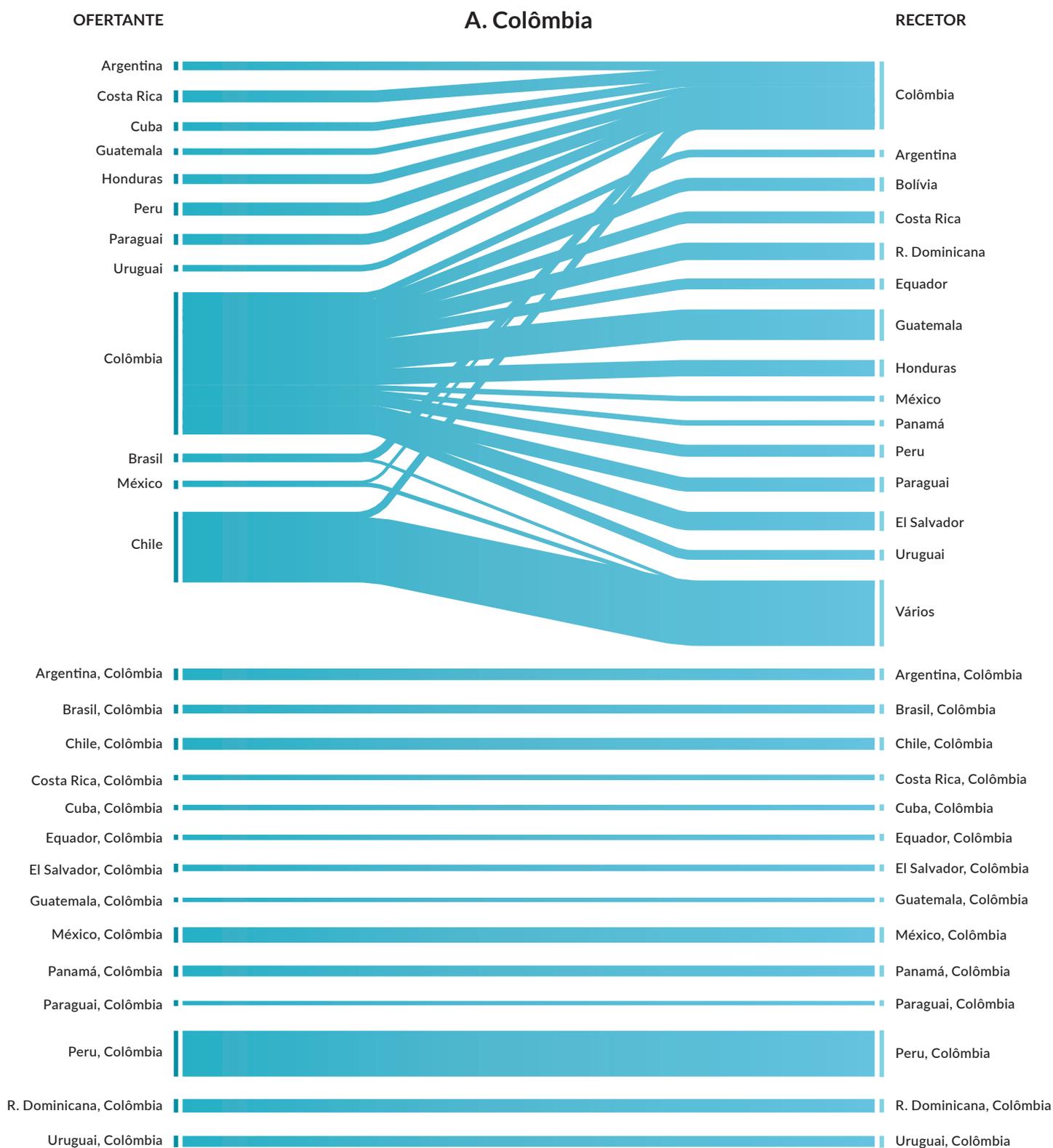
**70% das parcerias bilaterais implementaram até 5 iniciativas no período de 2020-2021**

É a combinação de tudo isto (parcerias que se estabelecem, países com os quais cada um se relaciona a partir de diferentes papéis e volume de iniciativas intercambiadas) que acaba por definir os diferentes padrões de relacionamento. Para ilustrar como se concretizam, selecionaram-se alguns países e elaboraram-se os correspondentes fluxogramas (Gráfico 2.11 - A, B e C -). Este recurso foi escolhido porque permite uma visualização rápida do modo como as relações se concretizaram, já que o diagrama distribui as iniciativas em que um país participa e diferencia-as de acordo com o parceiro e o papel (ofertante, lado esquerdo; recetor, lado direito). Nos casos em que o intercâmbio é bidirecional e os dois parceiros exercem simultaneamente o papel de ofertante e recetor, os dois nomes aparecem em ambos os lados da figura.

→ GRÁFICO 2.11

**Distribuição das iniciativas de CSS Bilateral intercambiadas na Ibero-América por países selecionados, conforme o parceiro e o papel. 2020-2021**

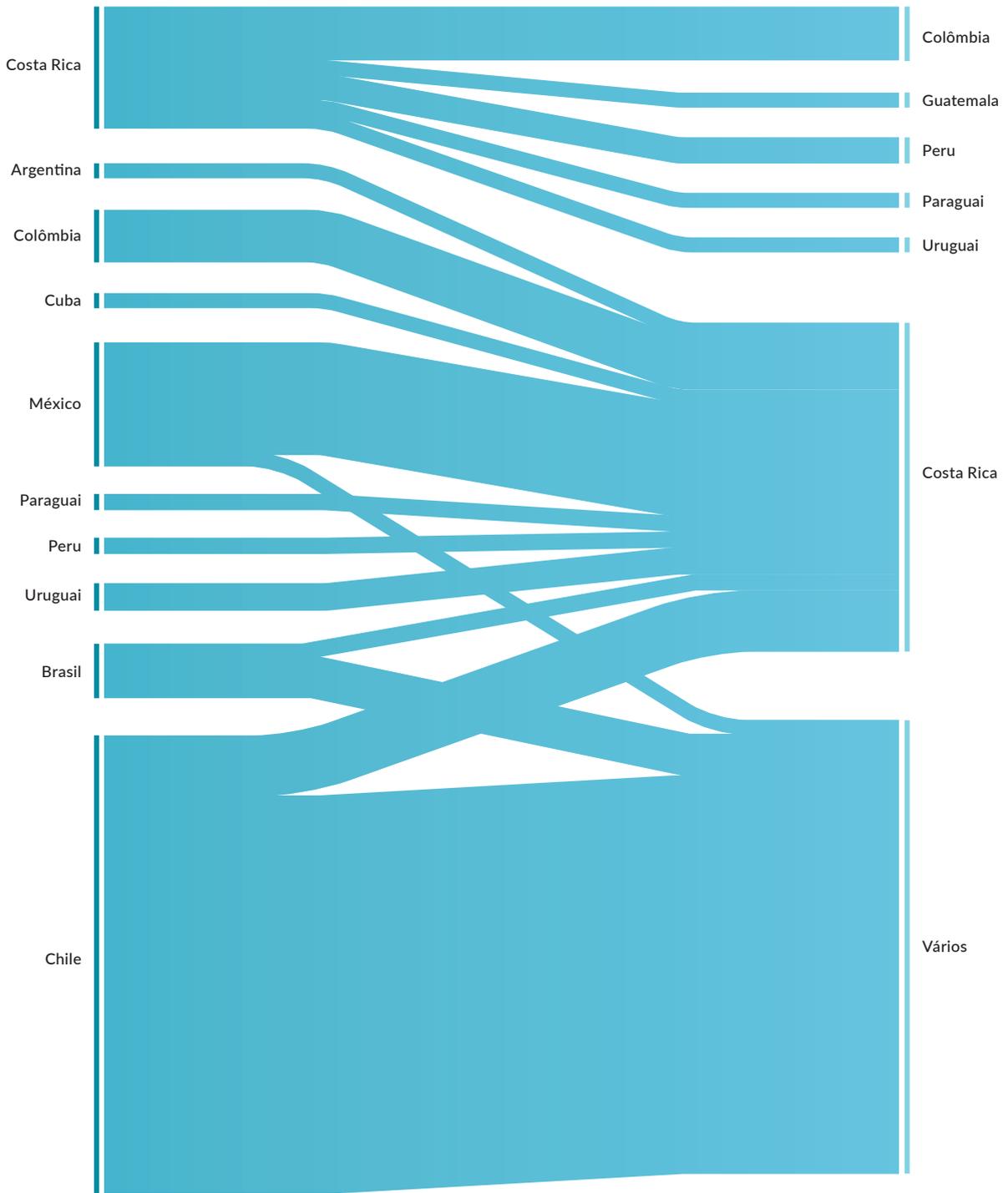
Em unidades



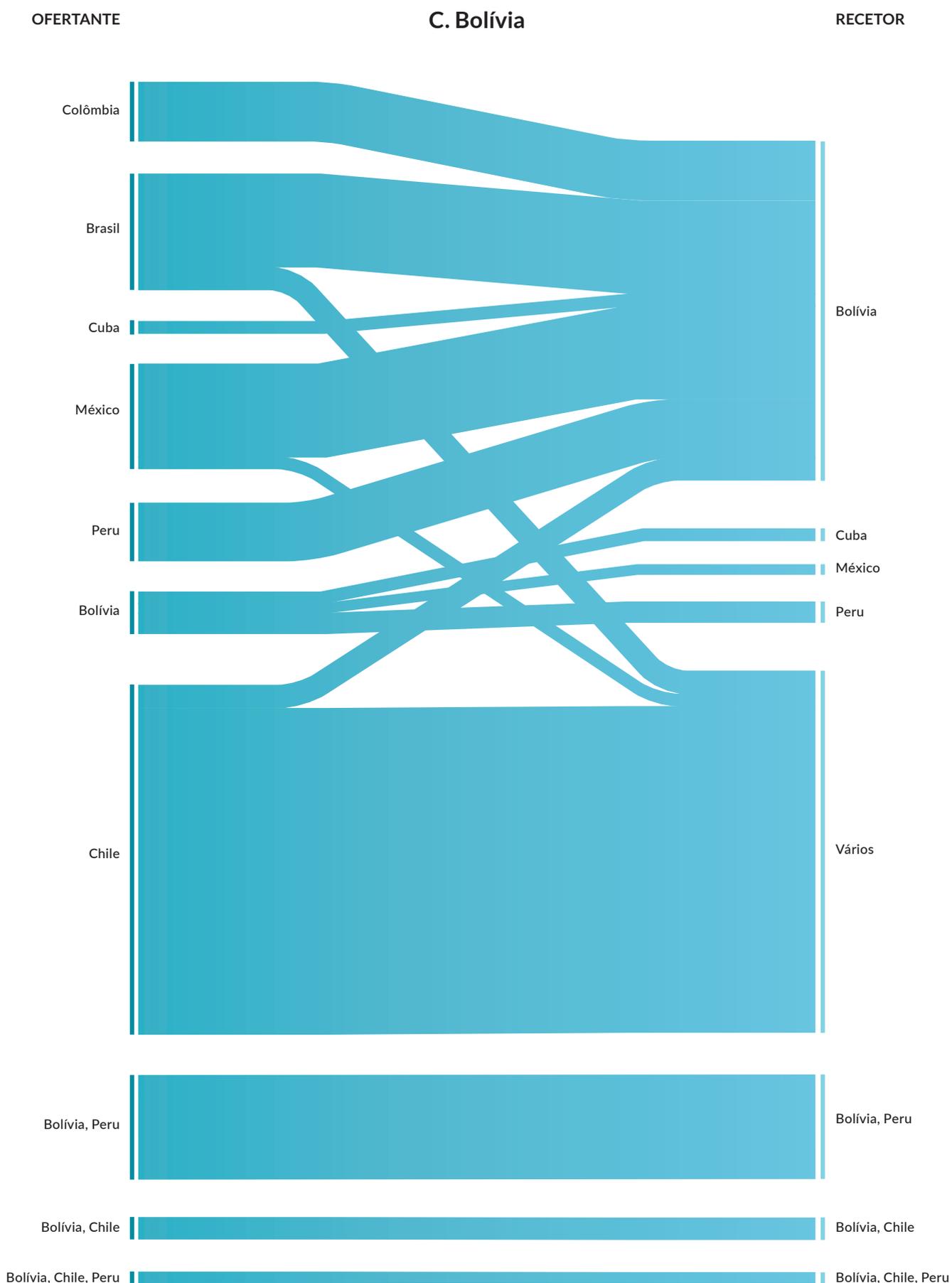
OFERTANTE

### B. Costa Rica

RECETOR



- Costa Rica, Panamá | Costa Rica, Panamá
- Costa Rica, Peru | Costa Rica, Peru
- Costa Rica, Uruguai | Costa Rica, Uruguai
- Costa Rica, Chile | Costa Rica, Chile
- Costa Rica, Colômbia | Costa Rica, Colômbia



Nota: No caso de iniciativas "bidirecionais" (aquelas em que os dois parceiros exercem o papel de ambos), os fluxos correspondentes são marcados com ambos os nomes, tanto no caudal de "ofertante" quanto no de "recetor". Também incluem as iniciativas em que partilham o papel (geralmente o de recetor) a par de outros parceiros, e designam-se sob o genérico "vários".

Fonte: SEGIB a partir das Agências e Direções Gerais de Cooperação

Em primeiro lugar, optou-se pela Colômbia (Gráfico 2.11.A), um país cujos dados sugerem um padrão de intercâmbio consideravelmente diversificado: trata-se de um país dinâmico (144 iniciativas), com um elevado nível de relacionamentos (16 parceiros) e em cujo perfil, principalmente de ofertante (40% dos intercâmbios), também pesa a "bidirecionalidade" resultante do papel de ambos (outros 40%). Esta combinação resulta num diagrama de muitos fluxos de dimensão relativamente estreita e com muitos intercâmbios nos dois sentidos, em que o país exerce simultaneamente o papel de ofertante e recetor.

— Em 2021 a Colômbia foi muito dinâmica, envolvendo-se com um grande número de parceiros e combinando um perfil maioritariamente ofertante com muitas iniciativas bidirecionais

Dois outros casos ilustrativos são a Costa Rica (Gráfico 2.11.B) e a Bolívia (Gráfico 2.11.C). Os dois países situam-se num intervalo de iniciativas semelhante (respetivamente 39 e 45), mas diferem muito no número de parceiros (12 e 6 - valores máximos e mínimos nesse intervalo de intercâmbio), bem como nos papéis nos quais maioritariamente participam: um perfil mais dual, combinando os exercícios de recetor, ofertante e ambos, no caso da Costa Rica; e um perfil mais claramente recetor, no que se refere à Bolívia. Como resultado destas semelhanças e diferenças, os fluxogramas sugerem padrões de relacionamento diferentes: mais diversificado para a Costa Rica (Gráfico 2.11.B) e mais concentrado para a Bolívia (Gráfico 2.11.C).

## 2.4 Análise setorial da Cooperação Sul-Sul Bilateral de 2020-2021

A eclosão da crise da COVID-19 no início de 2020 marcou o desenvolvimento de um mundo que teve de enfrentar um desafio sem precedentes na história mais recente. Mas esta crise, que começou como uma emergência sanitária e se foi transformando numa crise multidimensional (principalmente, mas não exclusivamente, económica e social), pôs em evidência a vulnerabilidade de um mundo que também enfrenta outras crises (tais como a climática) em condições de enorme desigualdade. Os desafios aumentam à medida que a pandemia nos deixa outra lição: a necessidade de Estados fortes e solidários que unam forças para procurar soluções partilhadas para os desafios globais.

A resposta à pandemia e as potenciais contribuições feitas pela Ibero-América através da sua CSS tornam-se, conseqüentemente, um tema em que somos obrigados a refletir na presente secção. Trata-se de uma secção que procura descobrir a forma como os países ibero-americanos reforçaram as suas respetivas capacidades através da CSS que promoveram bilateralmente no biénio 2020-2021. Um olhar sobre o que aconteceu no conjunto da região, primeiro, para depois aprofundar o que aconteceu em cada país, quer exercendo maioritariamente o papel de ofertantes, transferindo capacidades; quer exercendo o de recetores, aprendendo e colmatando lacunas.

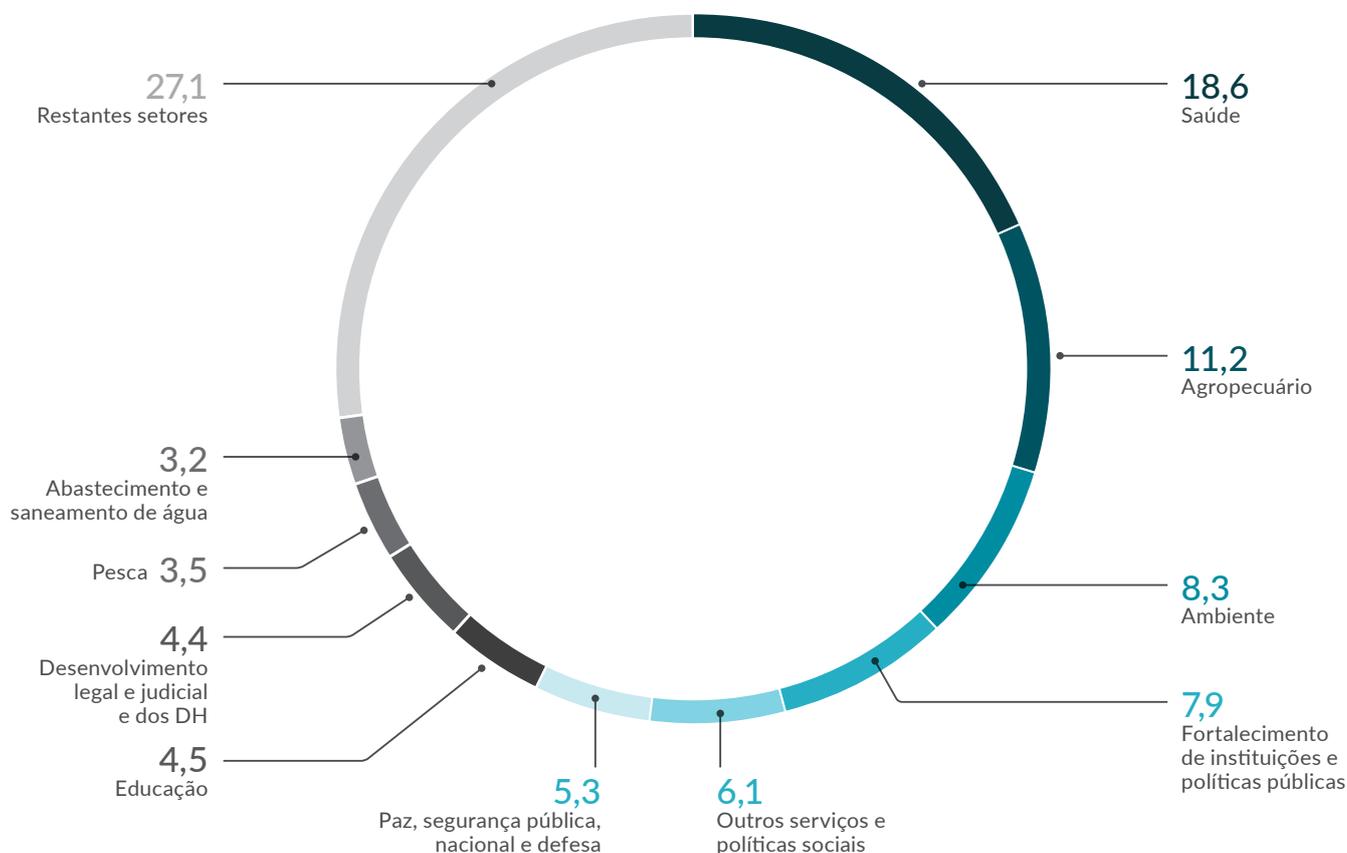
— Praticamente um em cada três intercâmbios realizados orientou-se para abordar prioridades no âmbito Social, no qual se destaca o setor da Saúde como o mais dinâmico

O foco da análise é setorial, tomando como referência os 30 setores de atividade reconhecidos no espaço ibero-americano, bem como a sua agregação em 6 âmbitos de intervenção (ver nota metodológica no final deste Relatório), numa perspetiva que permite combinar o que aconteceu em termos regionais com algumas experiências (*Histórias*) concretas. Além disso, também tenta ir um pouco mais longe e descobrir como, a partir desta ferramenta de desenvolvimento, a Ibero-América está a enfrentar as múltiplas crises e desafios com que o mundo global se confronta.

## → GRÁFICO 2.12

**Distribuição das iniciativas de CSS Bilateral na Ibero-América, conforme os principais setores de atividade. 2020-2021**

Em percentagem



Fonte: SEGIB a partir das Agências e Direções Gerais de Cooperação

**2.4.1. Capacidades fortalecidas**

As 661 iniciativas de CSS que os países ibero-americanos trocaram bilateralmente durante o biênio 2020-2021 permitiram reforçar capacidades de muitos tipos. Para as identificar, foram elaborados os Gráficos 2.12 e 2.13, que distribuem essas iniciativas de acordo com o setor de atividade a que se dedicaram. A diferença é que, no primeiro, a participação é estimada sobre o total das 661 iniciativas, enquanto no segundo, o que se calcula é o seu peso relativo em cada âmbito de intervenção, ordenados estes por ordem decrescente de importância.

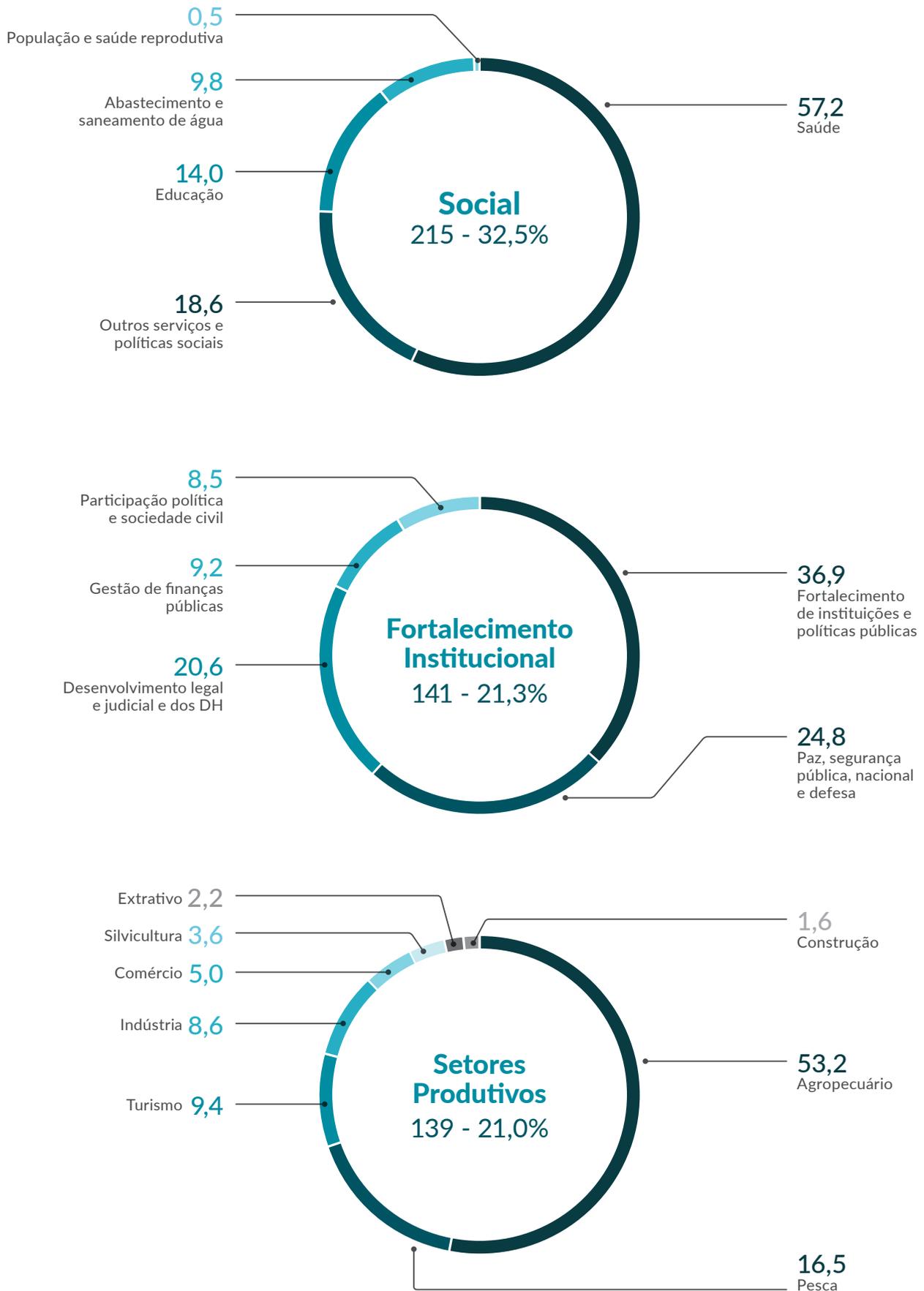
Como se pode ver, praticamente um em cada três intercâmbios (215) orientou-se para abordar as prioridades no âmbito Social. Seguiram-se, por ordem de importância relativa, ações e projetos destinados, por um lado, ao Fortalecimento institucional, e por outro lado, aos Setores produtivos, em ambos os casos com cerca de 140 iniciativas, equivalentes a 21% do total. Entretanto, até

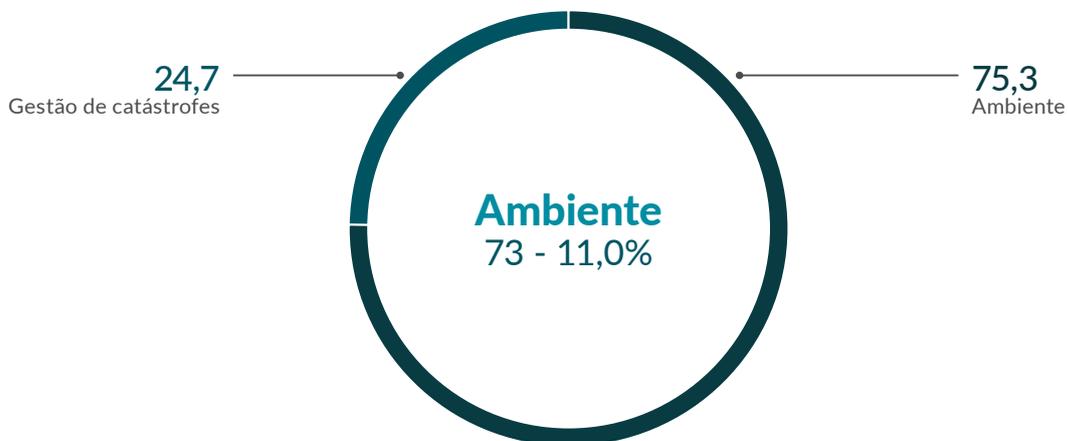
75 iniciativas (uns consideráveis 11%) foram orientadas para melhorar o Ambiente, um valor ligeiramente superior às 63 (quase 10%) que os países da região promoveram para reforçar as Infraestruturas e os Serviços económicos. Finalmente, foram os Outros Âmbitos os que constituíram os últimos 30 intercâmbios (4,5% do total).

## → GRÁFICO 2.13

Distribuição das iniciativas de CSS Bilateral na Ibero-América, conforme o âmbito de intervenção e o setor de atividade categorizado sob cada um deles. 2020-2021

Em percentagem





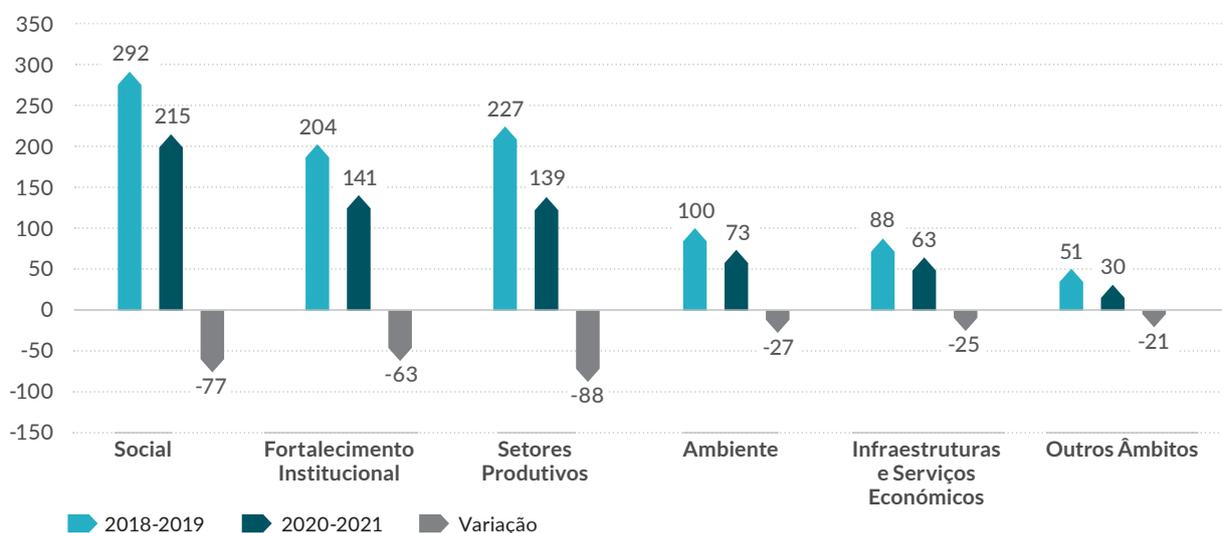
Como era de esperar, a resposta à pandemia teve um impacto nessa composição por âmbitos de intervenção, aumentando o peso relativo do setor Social, sob o qual se insere o setor da *Saúde*. Pelo menos isso é o que sugere a observação do Gráfico 2.14, que compara, para os biénios 2018-2019 e 2020-2021, como a distribuição das iniciativas bilaterais de CSS se altera conforme o âmbito de intervenção, tanto em termos absolutos (Gráfico 2.14.A) quanto relativos (2.14.B).

Com efeito, entre 2018-2019 e 2020-2021, as iniciativas de CSS intercambiadas bilateralmente na Ibero-América sofreram uma queda notável: das 962 iniciais para as 661 registados durante a crise pandémica. Esta queda (de mais de 300 iniciativas) arrastou para baixo os números de todos os âmbitos de intervenção (ver Gráfico 2.14.A), mas o seu reflexo em termos relativos foi desigual, provocando principalmente um efeito duplo (Gráfico II.14.B): um aumento de 2,2 pontos percentuais na participação registada pelas iniciativas dedicadas à área Social; e uma perda de importância relativa (de 2,6 pontos) da CSS orientada para os Setores Produtivos.

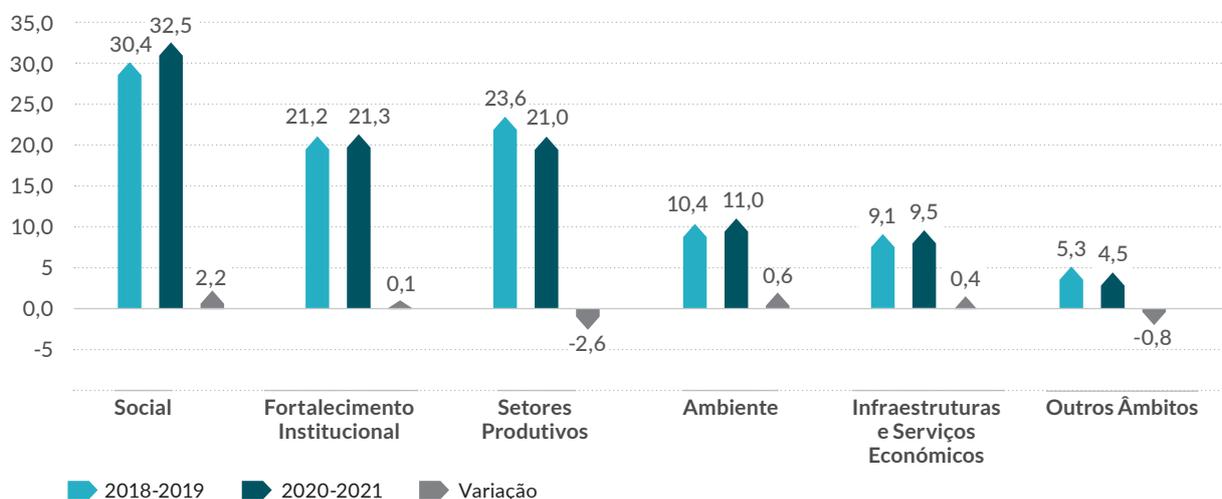
## → GRÁFICO 2.14

### Alteração das iniciativas de CSS Bilateral na Ibero-América, conforme o âmbito de intervenção. 2018-2019 e 2020-2021

#### A. Iniciativas (em unidades)



#### B. Participação (em percentagem e pontos percentuais)



Quando o foco se coloca em termos setoriais (Gráficos 2.12 e 2.13), confirma-se a prioridade dada ao setor da *Saúde* no auge da crise da COVID e a forma como tal incidiu no conjunto da CSS intercambiada bilateralmente durante os anos da pandemia. Mais concretamente, durante 2020-2021, a atenção à *Saúde* representou cerca de 60% das iniciativas promovidas com fins sociais e quase uma em cada cinco (18,6%) das 661 registadas para o biénio, sendo esta a atividade que concentrou os maiores esforços.

Uma análise das questões efetivamente abordadas no setor da *Saúde* confirma a forte prioridade que os países ibero-americanos deram à luta contra a COVID-19. De facto, tal como se mostra no Quadro 2.1, praticamente

uma em cada três das 123 iniciativas de CSS intercambiadas bilateralmente na Ibero-América em 2020-2021 e categorizadas em *Saúde*, foram promovidas para enfrentar a crise da COVID-19. Trata-se de um quadro que detalha a forma como os países da região responderam à pandemia: explica como, dadas as circunstâncias adversas e as opções reais de intercâmbio, a CSS se tornou - principalmente através do impulso de ações específicas - um recurso importante para dar resposta à emergência sanitária, tentar travar a propagação da pandemia e atenuar os seus piores efeitos; e isto sob um ponto de vista multidimensional, que também leva em conta a crise económica e social.

### → QUADRO 2.1

#### A CSS Bilateral como ferramenta de resposta à crise da COVID-19

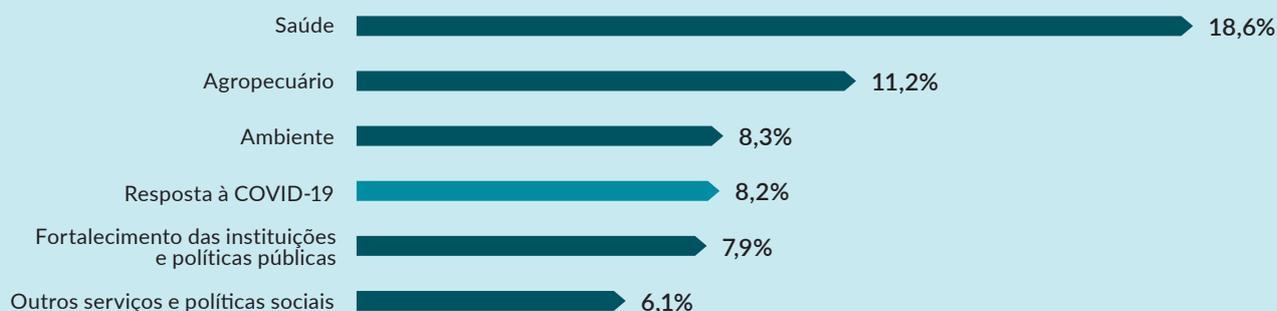
A pandemia da COVID-19, que começou em 2020, desencadeou uma crise global não só relacionada com a saúde, mas também multidimensional. Para além das consequências negativas na vida de muitas pessoas em todo o mundo, ensinou-nos uma lição: os desafios globais exigem respostas globais. Neste sentido, a Cooperação Sul-Sul Bilateral foi uma das ferramentas com que os países contaram para enfrentar a crise de forma conjunta e horizontal.

Assim, em 2020-2021 realizaram-se na Ibero-América 54 iniciativas bilaterais em resposta direta à crise da COVID-19: 38 ações e 16 projetos, que representam 8,2% de toda a CSS Bilateral desse período na região. Por se tratar de uma crise multidimensional, as iniciativas identificadas são classificadas em diferentes setores, prevalecendo, entre eles (em dois de cada três casos), a *Saúde*<sup>1</sup>. O valor final é muito significativo: como se pode ver no primeiro gráfico, se as iniciativas promovidas em resposta à COVID

fossem tratadas como um setor, durante o biénio 2020-2021 a luta contra a pandemia teria sido a quarta prioridade mais importante, apenas atrás da própria CSS em *Saúde* (18,6%), *Agropecuário* (11,2%) e *Ambiente* (8,3%). Nestes intercâmbios, a preeminência das ações sobre os projetos - como foi o caso, em termos gerais, da cooperação destes anos - tem precisamente a ver com a adaptação deste instrumento para dar uma resposta rápida à emergência.

#### Iniciativas de CSS Bilateral, conforme os principais setores e a contribuição para a resposta à COVID-19. 2020-2021

Em percentagem



Fonte: SEGIB a partir das Agências e Direções Gerais de Cooperação

<sup>1</sup> Das 54 iniciativas identificadas em resposta à COVID-19, 40 foram classificadas no setor Saúde; enquanto as 14 restantes se distribuíram entre *Fortalecimento de instituições e políticas públicas* (4), *Empresas* (3), *Participação política e sociedade civil* (3), *Gestão de finanças públicas* (2) e *Comércio* (1).

O segundo gráfico distribui estas 54 iniciativas de acordo com os temas da COVID que efetivamente abordaram. Assim, a maioria das iniciativas promovidas (20, 37%) concretizaram-se em intercâmbios de conhecimento, ciência, tecnologia e inovação (CTI) sobre a COVID-19. Destacam-se particularmente os intercâmbios sobre terapias e tratamentos para lidar com a doença, as estratégias epidemiológicas (como as relacionadas com a prevenção e controlo do contágio) e a investigação sobre vacinas. A isto seguiu-se de perto o apoio de emergência, que incluiu doações de medicamentos, fornecimentos e equipamentos para abordar a pandemia, com 14 iniciativas. Não menos importantes foram as iniciativas sobre políticas

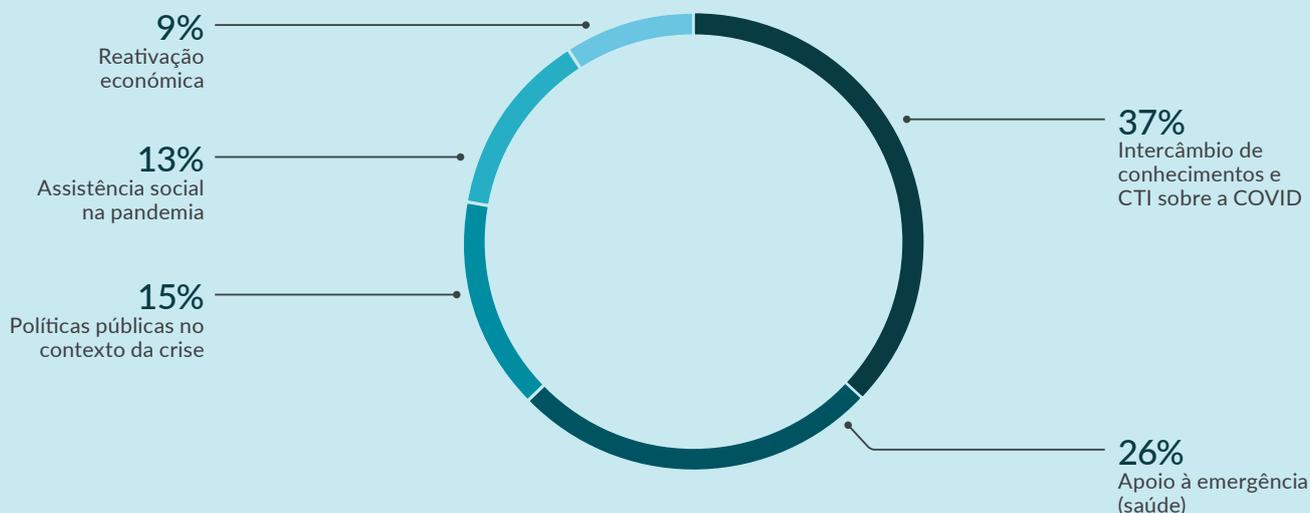
públicas no contexto da crise (outros 15%), que permitiram abordar, por exemplo, as melhores práticas para a realização de eleições, a promoção da geração de dados e informações para acompanhar e monitorizar melhor a pandemia, isto para além das relativas à gestão do orçamento público adaptado à crise. Houve também 7 ações e projetos (13%) dedicados à "Assistência social na pandemia", incluindo a saúde mental, ergonomia para as novas condições de trabalho impostas pela chamada "nova normalidade", prestação de cuidados a idosos, proteção social e outros.

Finalmente, e já no final de 2020, foram identificadas iniciativas com um perfil diferente (os últimos 9%), marcadas, por um lado, pela

eliminação gradual das restrições à mobilidade provocadas pela pandemia e, por outro lado, pela necessidade de começar a abordar problemas derivados da COVID mas de natureza diferente, tais como os que se começaram a orientar para a reativação económica, recuperação do emprego e dinamização do comércio e das empresas, com especial atenção para as PME.

### Categorização temática das iniciativas de CSS Bilateral da Ibero-América que abordaram a luta contra a COVID-19. 2020-2021

Em percentagem



Fonte: SEGIB a partir das Agências e Direções Gerais de Cooperação

Por outro lado, há que acrescentar que a participação dos países nestes intercâmbios respondeu a dinâmicas diferentes, com uma clara diferença a partir dos papéis que lhes foi possível exercer. Assim, como ofertantes, houve dois grandes protagonistas: O Chile (21 ações e 2 projeto só nesse papel) e Cuba (12 ações). Entre ambos, representam quase dois terços do

número total das iniciativas registadas em resposta à COVID-19. No caso do Chile, tratou-se fundamentalmente de cursos internacionais destinados a múltiplos países, em geral lecionados online devido a restrições à mobilidade; no de Cuba, de ações diretas para enfrentar a COVID-19.

Outro grande bloco de iniciativas foi impulsionado por uma dinâmica bidirecional, na qual os seus protagonistas exerceram simultaneamente o papel de ofertantes e recetores. Isto foi possível, em parte, porque ambos os parceiros partilhavam um instrumento bilateral de cooperação que ativaram, tipo "código COVID",

para dar uma resposta mais ágil às necessidades que iam surgindo. Em concreto, destacaram-se o México e o Chile que, através do seu fundo misto, executaram 7 projetos - principalmente estudos e investigação conjunta -; o México e o Uruguai, dois países que, através do seu fundo conjunto bilateral, canalizaram 3 projetos que facilitaram a doação de fornecimentos e equipamentos, bem como o intercâmbio de experiências em

termos de estratégia epidemiológica; para além da Argentina e do Chile, neste caso específico - e sem um instrumento -, promovendo 3 projetos para dar uma resposta conjunta e fomentar a reativação económica.

Em terceiro lugar, a casuística mais comum em termos de receção (22 iniciativas das 54 registadas) foi que este papel fosse simultaneamente partilhado por vários países, o que ocorreu em 60% das iniciativas

não bidirecionais. Esta foi uma dinâmica que sustentou, por exemplo, os cursos e formações recebidos em formato online.

Tudo isto prova que as iniciativas bilaterais para responder à pandemia foram diversas, tal como também o foram as necessidades dos países neste período. A CSS Bilateral mostrou ser uma ferramenta útil para enfrentar a crise.

Nota metodológica: Para realizar este exercício, foi utilizada a base de dados da plataforma Sistema Integrado de Dados da Ibero-América sobre CSS e Triangular (SIDICSS). Sobre essa base, foi efetuada uma pesquisa por palavra-chave relacionadas com a COVID-19. Todas as que não tinham começado em 2020 ou 2021 foram então filtradas e eliminadas, descartando-se manualmente as que não estavam relacionadas com a pandemia. Finalmente, foram classificadas em categorias temáticas relacionadas com a atenção multidimensional prestada à crise da COVID-19.

Fonte: SEGIB a partir das Agências e Direções Gerais de Cooperação

Mas a situação de emergência e excecionalidade imposta pela COVID não fez esquecer outras questões de saúde tradicionalmente importantes para a região. De facto, uma análise dos objetivos concretos das iniciativas de cooperação promovidas bilateralmente pelos países ibero-americanos no setor da *Saúde* revela que a região optou por continuar a reforçar capacidades em áreas em que já tinha acumulado uma vasta experiência. Mais especificamente, deu-se continuidade a projetos muito consolidados, tais como todos os relacionados com a nutrição e segurança alimentar (especialmente aos Bancos de Leite Materno); à prevenção, vigilância e tratamento de doenças endémicas na região (dengue, zica e chicungunha); e ao reforço das instituições e políticas públicas setoriais (gestão da qualidade, sistemas de vigilância sanitária, hospitais, sangue e produtos derivados do sangue). Foram também dedicados esforços à investigação, em particular para desenvolver tratamentos médicos para doenças oncológicas, tuberculose e diabetes, com iniciativas que, embora diferentes, sugerem uma abordagem cada vez mais especializada e integral destas doenças. É também de destacar a formação de profissionais do setor, um compromisso que já existe há anos e que foi revalorizado pela pandemia a partir de formatos virtuais.

A dinâmica da emergência sanitária também não impediu os países ibero-americanos de continuarem a abordar outras questões relevantes para a região na esfera Social. Assim, 4 em cada 10 iniciativas promovidas no âmbito desta área foram orientadas para *Outros serviços e políticas sociais* (18,6%), *Educação* (14,0%) e *Abastecimento*

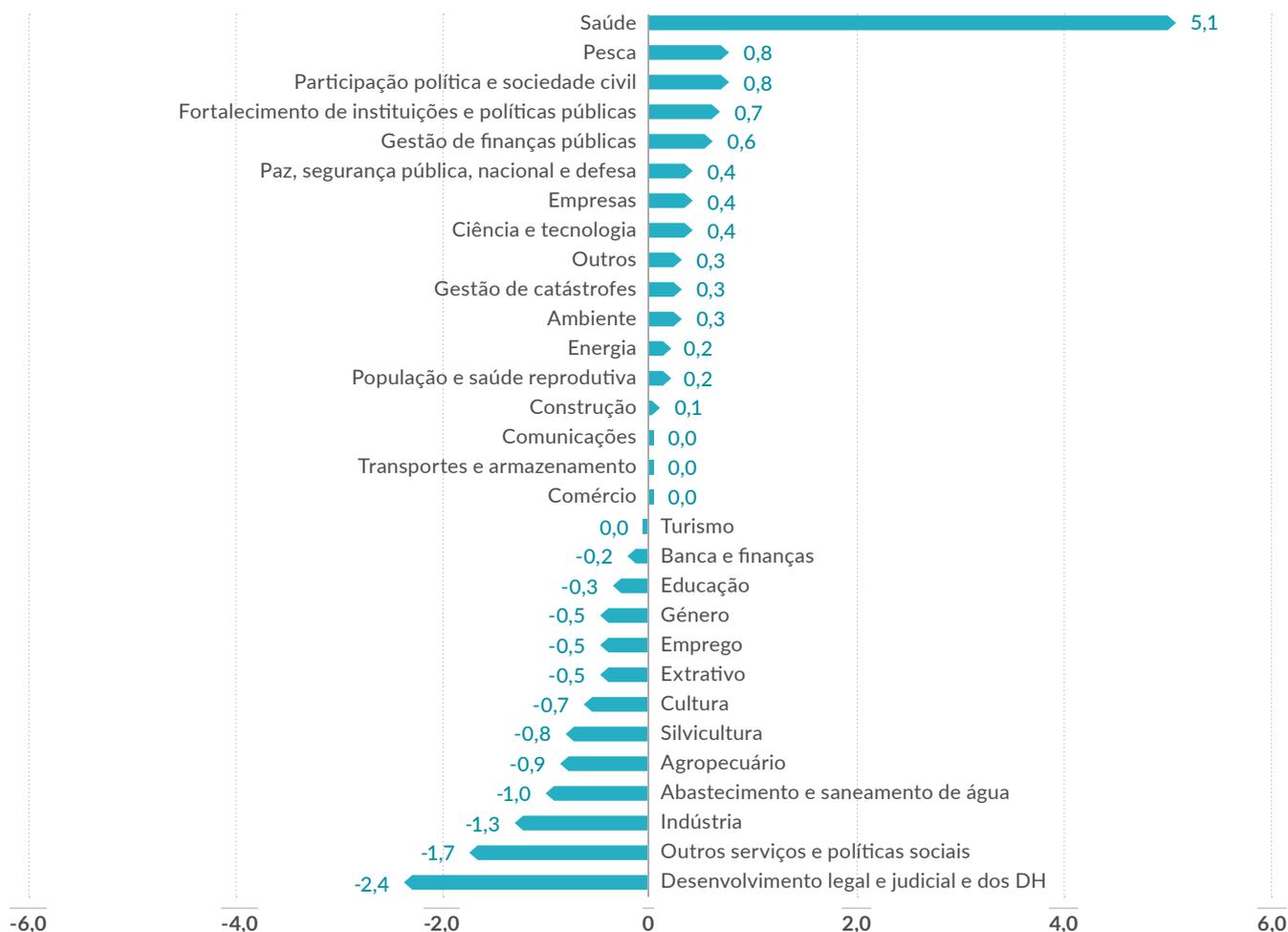
e *saneamento de água* (praticamente outros 10%). No entanto, trata-se de setores que - embora fazendo parte da área em que a região concentrou a maior parte dos seus intercâmbios - também sofreram uma relativa perda de importância em consequência da pandemia.

**A situação de emergência imposta pela COVID-19 não levou a esquecer outras questões de saúde tradicionalmente importantes para a região nem a negligenciar outros temas do âmbito Social**

## → GRÁFICO 2.15

**Alteração da participação dos setores de atividade no total das iniciativas de CSS Bilateral na Ibero-América. 2018-2019 e 2020-2021**

Em pontos percentuais



Fonte: SEGIB a partir das Agências e Direções Gerais de Cooperação

Pelo menos isto é o que sugere o Gráfico 2.15, que compara os biénios de 2018-2019 e 2020-2021 e mostra, para cada um dos 30 setores de atividade reconhecidos no espaço ibero-americano, o ganho ou a perda relativa de participação de cada um deles. Assim, o setor da *Saúde* aumentou até 5,1 pontos percentuais a sua participação no total das iniciativas de CSS intercambiadas bilateralmente, a muita distância dos restantes setores, que, no máximo, registaram ganhos que nunca ultrapassaram os 0,8 pontos. Pelo contrário, alguns dos setores que registaram perdas na sua participação - para além dos setores produtivos - foram os que também fazem parte do domínio Social: *Outros serviços e políticas sociais* (1,7 pontos percentuais menos), *Abastecimento e saneamento de água* (-1 ponto) e *Educação* (-0,3), cujas quedas agregadas permitem explicar 3 dos 5 pontos ganhos pela *Saúde*.

No entanto, a menor intensidade de CSS nestes setores, tal como também aconteceu no setor da *Saúde*, não impediu que os países ibero-americanos continuassem a promover questões nas quais - à margem da COVID - se acumula uma grande experiência. Neste sentido, uma

parte importante das iniciativas de CSS que estiveram ativas no biénio 2020-2021 serviu para reforçar as políticas sociais (combate à pobreza, inclusão social e habitação) e para reforçar a atenção e garantir os direitos dos grupos populacionais em especiais condições de vulnerabilidade, tais como as pessoas com deficiência, as populações indígenas e aqueles que, diferenciados por grupos etários, podem enfrentar situações mais críticas, tais como as crianças, os jovens e os idosos. Deve acrescentar-se que houve ocasiões em que estes temas também foram abordados tendo em conta o impacto específico da pandemia. Esse foi o caso de História 2.1, uma iniciativa entre a Colômbia e o Peru - adaptada aos formatos virtuais impostos pela crise - que aborda a promoção do desporto como instrumento para melhorar o bem-estar das pessoas idosas, um grupo populacional particularmente atingido pela pandemia e pelas medidas de resposta adotadas para lhe fazer face.

## → HISTÓRIA 2.1

## O bem-estar das pessoas idosas em tempos de pandemia



Em março de 2020, no início da pandemia, o Gabinete do Alto Comissariado para os Direitos Humanos das Nações Unidas já reconhecia que, nessa situação excepcional, as pessoas idosas não só “enfrentam um risco desproporcionado de morte, mas também estão ameaçadas por causa das suas necessidades de apoio ou por viverem em ambientes de alto risco, tais como as instituições onde residem” (OACDH, 2020).

Com efeito, a pandemia teve impactos muito graves e visíveis nos idosos - nomeadamente altas taxas de mortalidade e efeitos na saúde mental - mas também teve outros impactos menos conhecidos, tais como uma certa deterioração da saúde física, devido à própria doença e às condições de confinamento. No que respeita ao bem-estar dos idosos e tendo em conta os desafios atrás mencionados, colocou-se a necessidade de atenuar

esses impactos através da promoção de atividade física adaptada ao contexto da pandemia. Esta problemática foi abordada pela Colômbia e Peru, cujas instituições dedicadas ao fomento do desporto (Instituto Peruano do Desporto - IPD - e Ministério do Desporto da Colômbia) se associaram para partilhar boas práticas em termos de promoção de hábitos e estilos de vida saudáveis em tempos de COVID-19, dando uma especial atenção às pessoas idosas (Plataforma Digital Única do Estado Peruano, 2020).

Segundo os próprios países, esta ação de CSS Bilateral contribuiu para melhorar as competências dos profissionais formados nos diferentes programas da Direção Nacional de Capacitação e Técnicas Desportivas do Peru, dos funcionários dos Centros Integrados de Pessoas Idosas e do pessoal do IPD. Tratou-se de um ciclo de palestras sobre “Os idosos e a atividade física em tempos de

COVID-19”, difundido através das plataformas digitais das instituições e onde se trataram temas, tais como: Pessoas idosas, envelhecimento e velhice; Benefícios da recreação; Estratégia Nacional de Recreação para e com as pessoas idosas; Programa Novo Começo “Outro motivo para viver; vivências de coordenadores e pessoas idosas”; e Jogar em casa, bem como jogos de avaliação interativos.

Com esta ação, a Colômbia e o Peru contribuíram para que a cooperação ibero-americana e as suas próprias agendas desportivas promovessem a saúde e o bem-estar da terceira idade. Este é também um dos exemplos de como a CSS se adaptou a um novo contexto e se continuou a implementar no quadro de uma pandemia global que dificultou a presencialidade nos intercâmbios dos países ibero-americanos.

Fonte: SEGIB a partir das Agências e Direções Gerais de Cooperação, Gabinete do Alto Comissariado para os Direitos Humanos (OACDH, 2020) e Plataforma Digital Única do Estado Peruano (2020).

Do mesmo modo, e culminando com a revisão do que aconteceu na esfera Social, durante o biênio 2020-2021 houve trocas de experiências de CSS dedicadas a fortalecer a gestão dos recursos hídricos; reforçar as instituições e leis ligadas à gestão da água; e fazer avançar o saneamento e tratamento, para além de promover a sua captação, preferencialmente a partir das chuvas e aquíferos. Neste caso, vale a pena notar que uma parte destas iniciativas se centraram em ações no meio rural, promovendo assim uma diminuição das lacunas na garantia de acesso a este direito. Outras experiências sociais destacadas foram as promovidas para apoiar a alfabetização; reforçar as ferramentas do ensino superior; desenvolver a formação profissional que - dando uma especial atenção aos jovens - contribui para uma maior empregabilidade; bem como promover uma maior utilização do audiovisual e da inovação, uma aposta já antiga, mas que recentemente se revalorizou devido à COVID-19.

Por outro lado, o segundo âmbito de intervenção mais relevante no biênio 2020-2021 foi o dedicado ao Fortalecimento Institucional (141 iniciativas, equivalentes

a 21,3% das registadas no biênio 2020-2021). A natureza da CSS que tem lugar na região, definida em torno do âmbito intergovernamental, explica a importância desta área para os países. Nesse contexto, e tomando novamente como referência os Gráficos 2.12 e 2.13, é compreensível que mais de um terço dos intercâmbios que visaram este objetivo tenham procurado o *Fortalecimento das instituições e políticas públicas* (52 ações e projetos de CSS); um número que, por sua vez, o situa como o quarto setor de atividade mais importante do biênio (cerca de 8% das 661 finais).

Entretanto, também se apostou muito na CSS que apoiou questões de *Paz, segurança pública, nacional e defesa*, bem como noutras relacionadas com o *Desenvolvimento legal, judicial e dos DH* (praticamente 25% e 20% das promovidas nesta área). O resto das 25 iniciativas orientadas para o Fortalecimento Institucional, distribuídas entre o apoio à *Gestão das finanças públicas* e o setor que engloba questões relacionadas com a *Participação política e sociedade civil*, receberam um impulso mais pontual. Deve acrescentar-se que, em comparação com o biênio imediatamente anterior, houve uma redistribuição das

prioridades registadas no âmbito deste objetivo. Pelo menos isso é o que se depreende do Gráfico 2.15 quando compara a variação entre biénios nas participações relativas dos diferentes setores de atividade sobre o total da CSS Bilateral intercambiada na Ibero-América e mostra como o *Desenvolvimento legal, judicial e dos DH* foi o setor que sofreu a maior perda de participação relativa (-2,4 pontos percentuais), contrastando com os ligeiros aumentos registados pelos outros setores desta área (entre 0,4 e 0,8 pontos cada).

Neste caso, coincidiram experiências que procuraram proporcionar aos funcionários públicos melhores ferramentas de gestão e avaliação, permitir o intercâmbio de boas práticas e desenvolver quadros regulamentares que, no seu conjunto, incidissem na melhoria da qualidade do serviço prestado pelas administrações a diferentes níveis de governo, com especial atenção para as de natureza local. Parte deste apoio foi articulado em torno de numerosas capacitações, muitas delas virtuais, de acordo com as condições exigidas pelos novos tempos. Merecem também destaque as iniciativas que afetam a gestão de documentos e arquivos, bem como a utilização aplicada das tecnologias de informação que facilitam a sua sistematização e

### Praticamente todos os setores do âmbito produtivo sofreram quedas na sua participação relativamente à CSS Bilateral intercambiada em 2018-2019

Merece também uma menção especial o que aconteceu no terceiro âmbito de intervenção: o dos Setores Produtivos. De facto, a observação combinada dos Gráficos 2.13 e 2.14 sugere duas coisas: em conjunto, a CSS que visou este objetivo permaneceu notavelmente ativa (praticamente 140 iniciativas equivalentes a mais 21,0% das registadas em todo o biénio); mas, em termos relativos, foi a área que perdeu maior participação (2,6 pontos percentuais quando comparados os anos 2020-2021 com os dois anos imediatamente anteriores).

Parte do que aconteceu na esfera produtiva pode ser explicado pelo impacto do segundo setor mais importante da CSS Bilateral do biénio 2020-2021: o *Agropecuário*. Mais concretamente, nestes últimos dois anos, os países ibero-americanos promoveram bilateralmente 74 iniciativas destinadas a reforçar a atividade agropecuária; um número que representa mais de metade das que tiveram lugar nos Setores Produtivos (Gráfico 2.13) e 11,2% das 661 registadas para a região no seu conjunto (Gráfico 2.12). Estes valores são consideráveis, mas são significativamente inferiores aos do biénio 2018-2019, quando o setor *Agropecuário* foi responsável por 116

iniciativas de CSS Bilateral (42 mais do que as registadas em 2020-2021), representando, como se pode ver no Gráfico 2.15, uma queda da participação sobre o total de quase 1 ponto percentual.

Acresce que a comparação entre os biénios 2018-2019 e 2020-2021 (Gráfico 2.15) confirma que praticamente todas as atividades categorizadas nos Setores Produtivos sofreram quedas na sua participação no conjunto da CSS intercambiada bilateralmente pelos países ibero-americanos. Destacam-se os casos da *Indústria* (cujo peso caiu 1,3 pontos percentuais), *Silvicultura* e *Extrativas* (respetivamente -0,8 e -0,5 pontos). Por sua vez, estas quedas explicam o menor peso relativo destas atividades no conjunto das iniciativas classificadas nesta área (Gráfico 2.13), todas elas com participações inferiores a 10%. A única exceção é o setor das *Pescas*, a segunda atividade mais importante depois da *Agropecuária*, mas a uma distância considerável (23 iniciativas equivalentes a 16,5% das realizadas no âmbito dos Setores Produtivos). De facto, a Pesca é uma das poucas atividades que, ao comparar os dois biénios, sofre um aumento (de 0,8 pontos) na sua participação no conjunto das iniciativas intercambiadas em toda a região.

No setor *Agropecuário*, abordaram-se um vasto leque de temas, a maioria dos quais relacionados com a agricultura; sendo relativamente menos importantes os que procuraram reforçar a pecuária e outras atividades que - como a avicultura e a apicultura - estão ligadas à indústria alimentar e ao meio rural. Mais detalhadamente, a maior parte das iniciativas de CSS que os países ibero-americanos trocaram bilateralmente nos anos 2020-2021 abordaram de um modo integral todas as fases do ciclo de produção agrícola. Assim, nas fases de cultivo e sementeira, foram trocadas técnicas para um aproveitamento ótimo dos solos e da irrigação, bem como para promover a seleção, produção e melhoramento genético das sementes. Para garantir as colheitas, foram dedicados esforços à vigilância epidemiológica, ao controlo de pragas e ao desenvolvimento de biopesticidas. Acompanhando esta fase, e com vista a um consumo e comercialização seguros do produto final, os países partilharam ferramentas biotecnológicas de saúde animal e complementaram outros esforços que contribuem para garantir a segurança alimentar.

Um pormenor importante sobre as iniciativas de CSS promovidas na Ibero-América relacionadas com a agricultura (e por vezes com outros subsectores *Agro*) foi a incorporação cada vez mais generalizada de outros objetivos que - embora de forma secundária - transversalizam a ação principal. Alguns destes elementos são frequentemente repetidos: a concentração em produtos locais próprios da região (milho, feijão, cacau, quinoa, soja, batata, coco, abacate e figueira-da-índia, para mencionar apenas alguns); a prioridade dada à agricultura familiar, procurando, por um lado, garantir o desenvolvimento da atividade (promovendo o acesso a instrumentos financeiros, tais como créditos ou seguros) e, por outro, a sua promoção como fonte de geração de rendimentos; e a adoção de uma abordagem ambiental que gira principalmente em torno da sustentabilidade da produção e da resiliência às alterações climáticas, através de medidas de adaptação e atenuação dos seus piores efeitos. Um exemplo disto é a experiência apresentada na História 2.2, protagonizada pela Argentina e o Brasil.

Um projeto que tenta prever como algumas doenças que proliferam em consequência do aquecimento global podem ter impacto nas futuras colheitas de dois produtos (cana-de-açúcar e amendoim). Os cenários e as informações obtidas permitem orientar as medidas para ajudar a proteger as culturas.

## → HISTÓRIA 2.2

### Como é que a mudança climática afeta as doenças das culturas?



Todos os anos se perdem até 40% das culturas alimentares devido a pragas e doenças das plantas (FAO, 2022). O aquecimento global facilita a introdução destes organismos indesejados. Um único inverno invulgarmente quente pode ser suficiente para o estabelecimento de pragas invasoras (FAO e IPPC, 2021). Isto não só representa uma ameaça à produção agrícola, que depende do clima, mas também ao ambiente em geral, já que as pragas podem provocar graves perdas de biodiversidade (FAO, 2022). A incidência, gravidade e distribuição espacial das doenças das plantas são alteradas pela mudança climática (EMBRAPA, 2022), o que se pode tornar mais pronunciado nos próximos anos.

Segundo a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e a Convenção Fitossanitária Internacional (CFI) "apesar do grande número de estudos sobre a biologia da mudança climática,

ainda existem grandes lacunas na investigação sobre o impacto da mudança climática nas pragas" (FAO e CFI, 2021). Este é o desafio a que tenta dar resposta o projeto de CSS Bilateral entre a Argentina e o Brasil "Impacto da mudança climática nas doenças das culturas", que teve início em 2018. O projeto foi implementado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e pelo Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária (INTA), com o apoio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e do Fundo Argentino de Cooperação Sul-Sul e Triangular (FO.AR).

O seu objetivo é avaliar os impactos da mudança climática nas doenças de duas culturas de importância agroindustrial para a Argentina e o Brasil: a cana-de-açúcar e o amendoim. Mais concretamente, procura caracterizar as condições climáticas favoráveis ao desenvolvimento de doenças nestas culturas nas principais regiões produtoras de ambos os países

(ferrugem alaranjada e castanha, queima de folhas e mancha negra) e prever cenários futuros em que estas condições possam ocorrer (EMBRAPA, 2022). Tudo isto é fundamental para adotar medidas de adaptação (por exemplo, através do desenvolvimento de variedades resistentes) e assim evitar graves perdas de culturas nas próximas décadas (SIDICSS, 2022).

Este projeto foi precedido por outra iniciativa (2011-2014) que produziu informações sobre cenários epidemiológicos de pragas e doenças nas culturas industriais dos dois países. Nesta segunda iniciativa, ainda em curso, procura-se aprofundar estas descobertas e dar prioridade à divulgação científica e tecnológica dos resultados (SIDICSS, 2022).

Por sua vez, a CSS intercambiada de forma bilateral na Ibero-América durante o biênio 2020-2021 para reforçar o setor da Pesca reproduziu dinâmicas semelhantes às da agricultura. Neste sentido, o conjunto das iniciativas tendeu a cobrir todo o ciclo de produção: otimizando o sistema de alimentação da aquicultura; apoiando a criação de peixes e moluscos; promovendo a vigilância epidemiológica; garantindo a segurança (estudos que detetam a presença de nanopartículas e microplásticos nos moluscos); reforçando a cadeia de valor; e aumentando a qualidade e venda dos produtos

fnais. Do mesmo modo, houve numerosas iniciativas que se concentraram em questões de artesanato e locais, promovendo a Pesca como uma opção económica, ou que foram transversalizadas por questões ambientais. Vale a pena destacar a experiência apresentada na História 2.3, em que o Chile apoia o Uruguai na identificação de medidas de adaptação e mitigação dos danos causados pelas alterações climáticas a um produto local que é principalmente cultivado de forma artesanal, como o camarão rosa.

### → HISTÓRIA 2.3

## Adaptação da pesca artesanal à mudança climática



De acordo com o Conselho de Proteção Marinha (MSC, na sigla em inglês, 2022) a mudança climática está a provocar um profundo impacto nos nossos oceanos e na vida marinha. Uma das consequências mais graves é na pesca, um setor produtivo do qual dependem muitas famílias em termos de trabalho e segurança alimentar. Na América Latina os ecossistemas marinhos estão a sofrer uma redução na abundância, densidade e cobertura de coral e stocks de peixes e fauna marinha, bem como alterações no plâncton e na perda de ecossistemas de zonas húmidas (CAF, 2022).

No Sul do continente latino-americano encontra-se uma das espécies mais importantes de camarão da pesca artesanal uruguaia, cujo recrutamento anual depende muito da variabilidade climática e oceanográfica: o camarão rosa. Devido à sua importância e graças

à experiência acumulada do Chile, realizou-se o projeto de CSS Bilateral "Fortalecimento de capacidades para avaliar a vulnerabilidade da pesca do camarão rosa à mudança climática nas zonas costeiras do Uruguai" entre o Centro Universitário Regional do Leste (CURE, Uruguai) e o Centro Interdisciplinar de Investigação Aquícola (INCAR, Chile).

O seu principal objetivo foi promover o reforço de capacidades para um desenvolvimento inclusivo e sustentável em torno de uma experiência-piloto que envolveu a pesca artesanal do camarão rosa no litoral atlântico uruguaio. A abordagem do problema baseou-se no seguinte: segurança alimentar, desenvolvimento social, proteção do ambiente e dos recursos naturais; melhoria da governação e desenvolvimento das comunidades locais; e mitigação dos

efeitos da mudança climática nos recursos marinhos e nas comunidades que deles dependem (SIDICSS, 2022).

É de salientar a abordagem científica e de investigação que caracterizou esta iniciativa. Em setembro de 2020, os participantes das instituições de ambos os países realizaram um workshop virtual sobre "Reforço da Divulgação e da Ligação Científica com a Sociedade", para discutir sobre ferramentas e formas de melhorar a comunicação e apropriação da ciência por parte da cidadania. Na sequência deste workshop, em outubro realizou-se uma nova sessão de formação sobre a aplicação do modelo para avaliar a vulnerabilidade do camarão rosa à Mudança Climática (INCAR, 2020).

Fonte: SEGIB a partir das Agências e Direções Gerais de Cooperação, CAF (2022), INCAR (2020) e MSC (2022).

Ainda no âmbito dos Setores Produtivos, vale a pena analisar alguns dos temas em torno dos quais se encontraram as iniciativas orientadas para o *Turismo* e a *Indústria*. Em concreto, deu-se uma clara prioridade a promover modelos turísticos baseados no património histórico, cultural e natural, com um forte foco na troca de experiências a nível dos governos locais. Entretanto, as indústrias que concentraram um maior número de iniciativas de CSS foram as claramente relacionadas com

o processamento de produtos derivados da agricultura e da pecuária, tais como o mel (de abelha e cana de açúcar), rum, lácteos, têxteis e outros.

A quarta área em importância relativa foi o Ambiente (73 iniciativas de CSS Bilateral na Ibero-América no biênio 2020-2021, equivalentes a 11,0% das 661 registadas no total). A sua relevância aumenta quando se leva em conta que - ao contrário do que acontece em outras

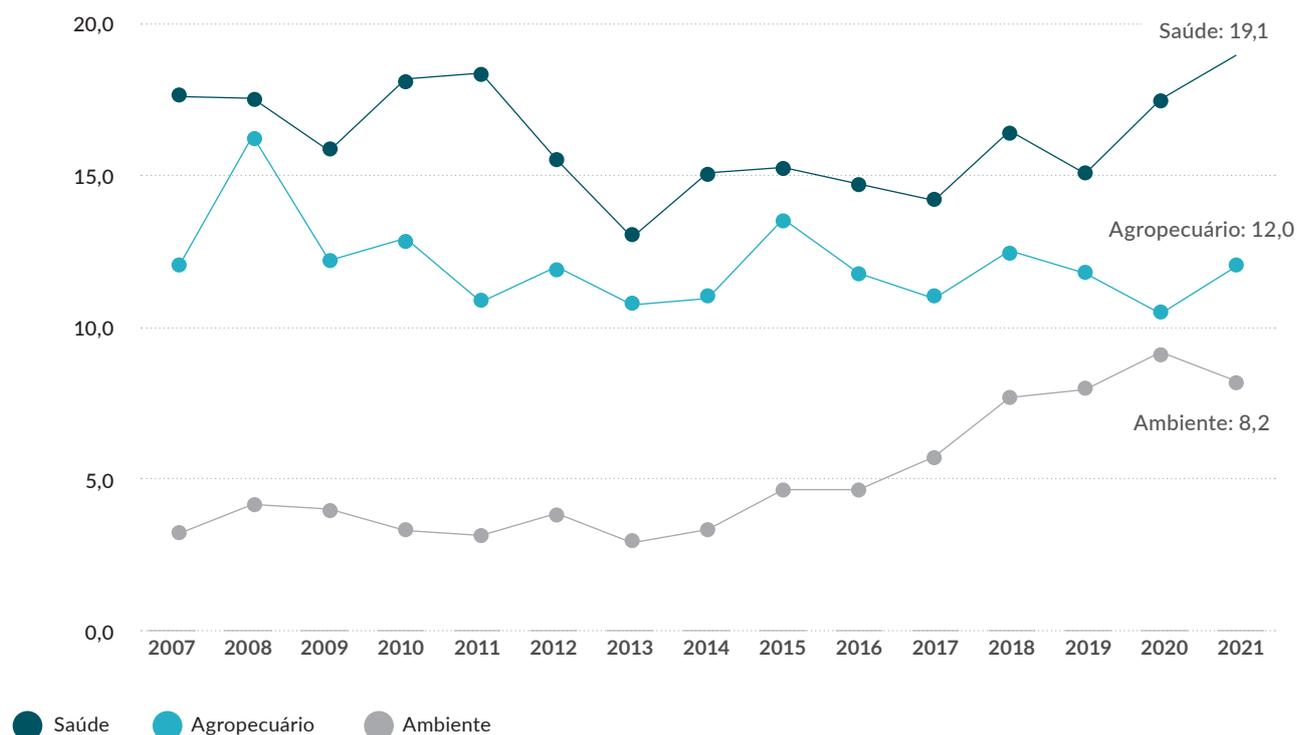
áreas - esta só é composta por dois setores: *Gestão de catástrofes* (1 em cada 4 iniciativas) e o próprio *Ambiente* que, para além de representar os outros 75% das ações e projetos realizados nesta área, se consolida como o terceiro setor de atividade mais importante do biénio (55 intercâmbios, equivalentes a 8,3% do total - ver Gráfico

2.12). De facto, esta é uma tendência que se tem vindo a consolidar há anos, tal como mostra o Gráfico 2.16, que apresenta a evolução - entre 2007 e 2021 e em termos de participação relativa anual - dos três setores mais importantes do último biénio: *Saúde*, *Agropecuário* e *Ambiente*.

### → GRÁFICO 2.16

#### Evolução da participação dos três principais setores de atividade no último biénio nas iniciativas de CSS Bilateral intercambiadas todos os anos na Ibero-América. 2007-2021

Em percentagem



Fonte: SEGIB a partir das Agências e Direções Gerais de Cooperação

A variedade dos temas abordados pelas mais de meia centena de iniciativas que em 2020-2021 foram categorizadas no setor do *Ambiente* garantiu a integralidade das ações promovidas pelos países ibero-americanos no seu conjunto. Neste sentido, houve numerosas iniciativas dedicadas à gestão e conservação de espécies e ecossistemas ameaçados (marinhos, montanhosos e polares); à recuperação de solos degradados em áreas de especial valor ambiental; à gestão integrada tanto de recursos (especialmente hidrográficos) quanto de resíduos (sólidos, orgânicos e inorgânicos, produtos químicos, resíduos perigosos e outros); e ao desenvolvimento de capacidades, técnicas e competências em sistemas de avaliação ambiental.

No entanto, não há dúvida de que os dois dos temas mais recorrentes - com uma elevada inter-relação entre eles - procuraram contribuir para a proteção da biodiversidade e para a luta contra a mudança climática na região. De facto, e tal como evidenciam as experiências apresentadas nas Histórias 2.2 e 2.3, a transversalidade da resposta dos países ibero-americanos aos desafios colocados

pelo aquecimento global permeou numerosas ações de todos os tipos e excedeu largamente as estritamente categorizadas no âmbito do *Ambiente*. Isto é certamente um reflexo da enorme importância que os países atribuem à resolução de um problema que só pode ser combatido através de ações coletivas e coordenadas que reúnam cada vez mais e diferentes atores. A Ibero-América está empenhada neste esforço global e uma das formas em que o manifesta é através da sua CSS. O Quadro 2.2 foi elaborado para fornecer provas desta reflexão, com base numa análise das 170 iniciativas que, efetuadas entre 2015 e 2021 e classificadas em 14 setores de atividade, permitiram aos países ibero-americanos trocar as suas experiências em termos de redução e adaptação às alterações climáticas.

Neste contexto de constante ameaça gerada pela crise climática e pelos seus piores efeitos, também se compreende a crescente importância das iniciativas de CSS que os países ibero-americanos promoveram no biénio 2020-2021 para abordar a *Gestão de Catástrofes*. De facto, neste setor deu-se prioridade à abordagem

de dois tipos de fenómenos: os relacionados com o aquecimento global (principalmente secas e incêndios) e os inerentes às características geológicas da região (vulcanológicas e sísmicas). Em ambos os casos, os países procuraram reforçar as instituições nacionais responsáveis e dotar-se de melhores ferramentas (sistemas de alerta

precoce) e procedimentos que, especialmente face a vários acontecimentos adversos, aumentam a resiliência das populações mais vulneráveis.

## → QUADRO 2.2

### A Ibero-América e a Cooperação Sul-Sul Bilateral face à crise climática global

"O aquecimento do sistema climático é inequívoco" (IPCC, 2014), argumenta energeticamente o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas<sup>1</sup>. Desde os anos 50, têm sido observadas alterações sem precedentes: "a atmosfera e o oceano aqueceram, os volumes de neve e gelo diminuíram, e o nível do mar subiu" (IPCC, 2014). As temperaturas extremas frias também diminuíram, as temperaturas extremas quentes aumentaram e observou-se um maior número de precipitações intensas em várias regiões (IPCC, 2014).

Os cientistas demonstraram com grande probabilidade que o aquecimento observado se deve às emissões de gases com efeito de estufa (GEE) resultantes de atividades humanas, que aumentaram desde a era pré-industrial, principalmente devido ao crescimento económico e demográfico (IPCC, 2014). Como resultado, as atuais concentrações destes gases na atmosfera são as mais elevadas dos últimos 800.000 anos.

Os riscos das alterações climáticas inerentes às pessoas e aos ecossistemas distribuem-se de forma desigual e geralmente são maiores para as pessoas e comunidades desfavorecidas (IPCC, 2014). Paradoxalmente, as pessoas pobres são as que menos contribuem para as emissões de GEE e as que mais sofrem com as consequências da mudança climática.

Para conter a mudança climática é necessária uma estratégia simultânea de mitigação e adaptação. A mitigação envolve a redução das emissões de GEE para a atmosfera, a fim de travar o aquecimento. Isto pode ser

conseguido de duas maneiras (EEA, 2022): reduzindo as fontes destes gases (por exemplo, evitando a queima de combustíveis fósseis) ou aumentando os "sumidouros" que os armazenam (tais como os oceanos, florestas e solos).

Sem mais esforços de mitigação para além dos que existem atualmente [...] no final do século XXI o aquecimento conduzirá a um risco elevado ou muito elevado de impactos graves, generalizados e irreversíveis a nível mundial (nível de confiança alto) (IPCC, 2014).

Estes esforços representam desafios a todos os níveis, incluindo a disponibilidade de tecnologia apropriada.

Por outro lado, a adaptação "refere-se a mudanças nos processos, práticas e estruturas para moderar os potenciais danos ou beneficiar das oportunidades associadas à mudança climática" (UNFCCC, 2022), tais como a economia verde. É necessária uma adaptação às alterações que já estão a ocorrer e uma preparação para os futuros impactos. As medidas de adaptação incluem, por exemplo, a construção de defesas contra a subida do nível do mar, a gestão integral das catástrofes provocadas por eventos climáticos extremos, etc.

Para além da clara importância da adaptação, o IPCC (2014) adverte que a sua eficiência é limitada "especialmente para as maiores magnitudes e ritmos da mudança climática". Ao mesmo tempo, é imprescindível que as medidas de adaptação propostas não aumentem as emissões de GEE (tais como a utilização

de dispositivos de arrefecimento à base de combustíveis fósseis para o aumento das temperaturas).

Por tudo isto, e dado que se trata de um problema global com consequências globais, a nível internacional os países têm vindo a efetuar progressos em matéria de acordos para o atacar. Assim, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável aprovada em 2015 inclui um objetivo dedicado a "Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e os seus efeitos". Mas, de forma mais exaustiva, o Acordo de Paris (ONU, 2015), aprovado no mesmo ano no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC), visa reforçar a resposta mundial à ameaça da mudança climática, mantendo o aumento global da temperatura durante este século muito abaixo dos 2°C relativamente aos níveis pré-industriais (ONU, 2022). O acordo visa igualmente reforçar a capacidade dos países para lidarem com os efeitos da mudança climática.

A Cooperação Sul-Sul Bilateral da Ibero-América não tem sido alheia a estes compromissos internacionais. De facto, no período de 2015-2021, foram identificadas 170 iniciativas (141 projetos e 29 ações) que procuram resolver problemas relacionados com as alterações climáticas, o que representa 7% das iniciativas bilaterais na Ibero-América nesse período. 61% correspondem a medidas de adaptação; as restantes a medidas de mitigação ou às duas de forma simultânea.

Tendo em conta a adaptação, destacam-se a gestão de recursos hídricos e a gestão integral de

<sup>1</sup> O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) foi criado em 1988 para proporcionar avaliações integrais sobre o estado dos conhecimentos científicos, técnicos e socioeconómicos da mudança climática e das suas causas, possíveis repercussões e estratégias de resposta <https://www.ipcc.ch/>

catástrofes, seguidas pela adaptação do tema agro à mudança climática, um setor fundamental para a economia da região. Este último envolve, por exemplo, o estudo dos efeitos deste fenómeno na agricultura e pecuária, o desenvolvimento de variedades resistentes ao stress térmico e à seca, e a eficiência na utilização da água.

Por sua vez, a grande maioria das iniciativas de mitigação estão relacionadas com a eficiência energética e a promoção de energias renováveis, seguidas pela gestão sustentável das florestas, que são importantes "sumidouros" de gases com efeito de estufa. Existem também algumas iniciativas ligadas à medição da pegada de carbono e à elaboração de inventários de GEE. Além disso, salientam-se as experiências para a promoção de transportes sustentáveis.

Por se tratar de um tema transversal, as iniciativas estão divididas em 14 setores de atividade diferentes (dos 30 definidos no espaço ibero-americano). Logicamente, destaca-se como ODS principal o ODS 13 (Ação

climática), mas também o ODS 7 (Energias renováveis e acessíveis) e o ODS 6 (Água potável e saneamento), que inclui a gestão integrada dos recursos hídricos. Se também forem tidos em conta os ODS secundários, salientam-se os ODS 15 (Proteger a Vida Terrestre) e ODS 11 (Cidades e comunidades sustentáveis).

Os principais ofertantes nas iniciativas de CSS Bilateral 2015-2021 foram o México, Brasil e Chile. Entre eles, englobaram 45% das iniciativas classificadas como mudança climática. Estes foram seguidos pela Argentina e Colômbia, respetivamente com 8% e 7%. Em particular, no caso do Brasil a mitigação ou adaptação estão presentes em pelo menos 13% das iniciativas bilaterais em que ocupou o papel de ofertante durante esse período.

No papel de recetores há uma maior diversidade. Destacam-se as Honduras, El Salvador, Equador, Bolívia e Uruguai, mas entre os cinco apenas representam um terço das iniciativas classificadas como mudança climática.

No caso do Uruguai, estas representam 13% das bilaterais em que participou como recetor no período em questão.

Finalmente, 28% das iniciativas identificadas são bidirecionais, ou seja, ambos os parceiros desempenharam quer o papel de ofertante quer o de recetor. Entre elas, é particularmente notável a parceria do México com o Chile, com 13 projetos conjuntos tanto de mitigação quanto de adaptação.

Em termos de evolução ao longo do tempo, e tal como se pode ver no gráfico elaborado para o efeito, de 2015 a 2019 houve um aumento do número de iniciativas de CSS Bilateral relacionadas com a mudança climática, que diminuiu em 2020 e 2021 em resultado da pandemia da COVID-19. No entanto, a percentagem que a mudança climática ocupa sobre o total das iniciativas bilaterais manteve-se a foi superior a 10% também nos últimos dois anos.

### Evolução das iniciativas de CSS Bilateral de mitigação e adaptação à mudança climática na Ibero-América, por tipo de instrumento e percentagem sobre o total das iniciativas bilaterais na Ibero-América. 2015-2021

Em unidades e percentagem



Fonte: SEGIB a partir das Agências e Direções Gerais de Cooperação

Nota metodológica: Para realizar este exercício, foi utilizada a base de dados incluída na plataforma Sistema Integrado de Dados da Ibero-América sobre CSS e Triangular (SIDICSS). Sobre essa base, preparou-se um primeiro filtro amplo com as iniciativas de cooperação que poderiam estar relacionadas com este tema (aproximadamente 500) e depois realizou-se uma revisão manual para verificar se efetivamente o estavam (com base no título e nos objetivos) para as classificar. O primeiro filtro amplo compreende as iniciativas dos setores *Gestão de Catástrofes* e *Energia*, que visam o ODS 13 (principal ou secundário) e que incluem no título e/ou objetivo alguma das palavras-chave relacionadas com o tema (tanto em espanhol quanto em português, as duas línguas oficiais do Espaço Ibero-Americano). A classificação implica que as iniciativas procuram a mitigação ou adaptação à mudança climática, embora não necessariamente de forma explícita. Por exemplo, na mitigação incluíram-se os aspetos relacionados com as energias renováveis e a eficiência energética, e, na adaptação, a gestão integral de catástrofes (a menos que fosse específica de sismos, vulcões ou tsunamis) e a gestão de recursos hídricos (de acordo com o indicado no IPCC, 2014, p. 28). Devido à limitação das informações descritiva das iniciativas, sabe-se que o que foi identificado deu lugar a valores que provavelmente subestimam os valores reais.

Fonte: SEGIB a partir das Agências e Direções Gerais de Cooperação, EEA (2022); IPCC (2014); ONU (2015 e 2022) e UNFCC (2022).

Finalmente, o último bloco da CSS intercambiada bilateralmente na Ibero-América durante o biênio 2020-2021 distribuiu-se entre dois tipos diferentes de objetivos: por um lado, a necessidade de reforçar as condições de funcionamento das economias nacionais (63 iniciativas, equivalentes a quase 10% do total), que foram categorizadas na área das Infraestruturas e Serviços Económicos; e por outro (30 ações e projetos que representam os últimos 4,5%), as dedicadas a abordar setores importantes e de algum modo transversais, tais como a *Cultura* e o *Género*, que representam 75% da CSS categorizada na área Outros Âmbitos.

Mais especificamente, através da CSS Bilateral os países ibero-americanos procuraram fortalecer as suas economias, especialmente nos setores da *Energia*, *Empresas e Ciência e Tecnologia* (respetivamente 18, 15 e 14 iniciativas, que em conjunto representaram quase 75% de todas as classificadas em Infraestruturas e Serviços Económicos). Houve trocas de experiências para procurar uma maior eficiência energética; promover a utilização de energias renováveis; reforçar as instituições e regulamentações do sistema energético; potenciar o empreendedorismo, as Micro e PME e a incorporação das mulheres no mundo empresarial; prestar apoio extraordinário a estas mesmas empresas para enfrentar a crise da COVID e contribuir para o desenvolvimento de modelos de negócios digitais mais de acordo com as exigências do novo contexto; desenvolver a metrologia; bem como promover e partilhar avanços científicos e tecnológicos e explorar as suas potenciais aplicações económicas (experiências em tecnologias de informação e via satélite, nanotecnologia, microscopia avançada e outras).

Também foram relevantes as mais de 15 iniciativas de CSS intercambiadas bilateralmente pelos países ibero-americanos para reforçar vários temas agrupados no setor da *Cultura*. Destacaram-se aqui os esforços envidados para a conservação, proteção, restauro e valorização do património cultural; o desenvolvimento de instrumentos estatísticos e legislativos para a sua melhor gestão; a promoção de indústrias criativas e culturais; e as experiências que transformam a cultura num instrumento para a promoção da paz, convivência e inclusão social, como é o caso de alguns programas artísticos e dos coros e orquestras de jovens. Completam este campo heterogéneo, as praticamente 10 iniciativas que procuraram o empoderamento das mulheres; reforçaram o combate à violência exercida contra as mulheres; e promoveram progressos legislativos que protegem os seus direitos e permitem avançar para uma igualdade mais efetiva, não só para as mulheres, mas também para as pessoas que constituem o coletivo LGBTBI+.

## 2.4.2. Perfil dos países

O que aconteceu em termos regionais reflete a forma como os países ibero-americanos participaram no desenvolvimento de capacidades. Para compreender este detalhe, foram elaborados dois Gráficos (2.17 e 2.19), que distribuem os países de acordo com o papel maioritariamente exercido no conjunto dos seus intercâmbios (respetivamente recetor ou ofertante) e que mostram, para cada um deles, que tipo de capacidades (conforme o âmbito de intervenção) tenderam a ser proeminentes.

Com efeito, o Gráfico 2.17 ordena os doze países cujos intercâmbios foram dominados pelo exercício do papel de recetor. Apresenta-os por ordem decrescente, situando a Guatemala na parte superior (47 iniciativas como recetor) e a Nicarágua na parte inferior (um total de 9). Para cada um destes países, o gráfico mostra o número total de iniciativas de CSS Bilateral em que participaram como recetores, distribuídas conforme o âmbito de intervenção para o qual se orientaram. Tal como se pode observar, e num biênio marcado pela pandemia, o principal resultado é totalmente coerente com o que vimos anteriormente: uma clara prioridade para abordar tudo o que se relaciona com o setor Social.

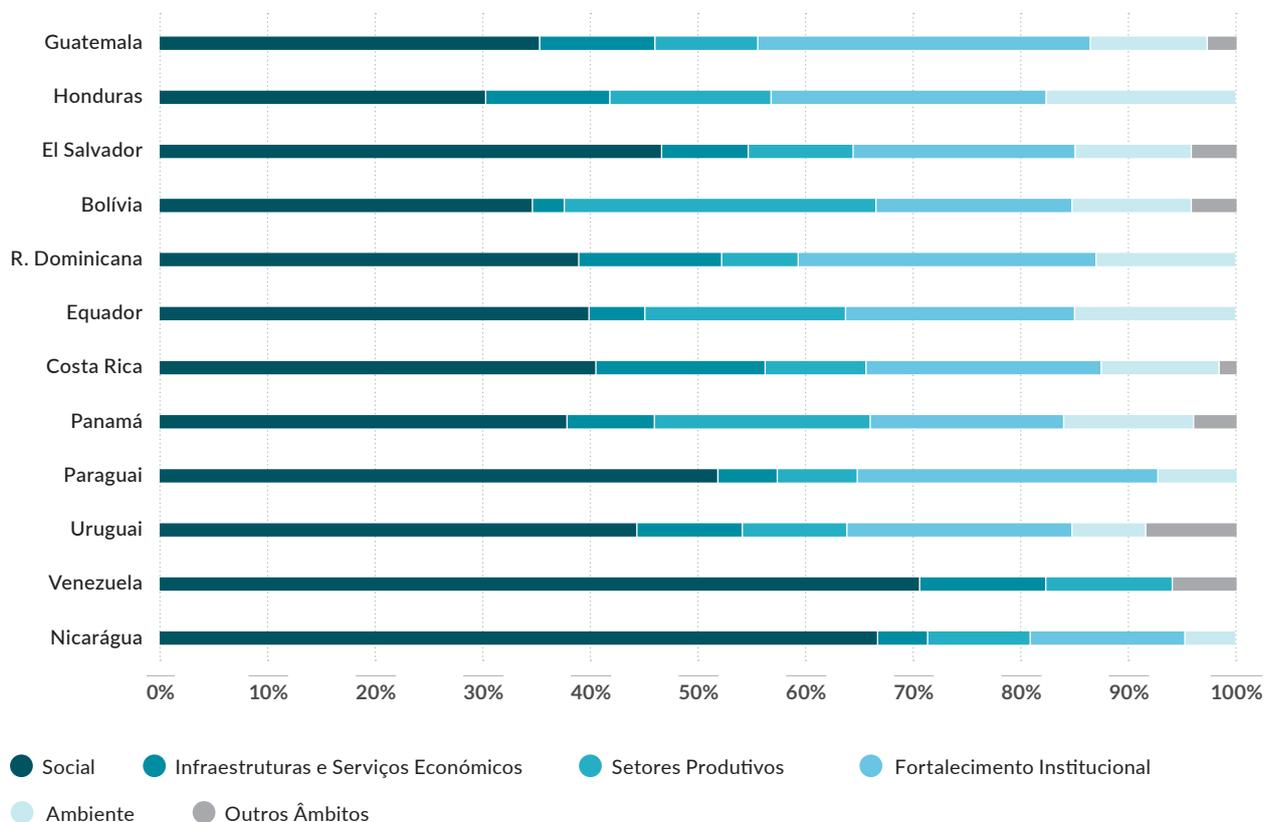
### Os países em que prevaleceu o papel de receção na CSS Bilateral de 2020-2021 concentraram mais iniciativas no âmbito Social

Mais concretamente, para cada um destes doze países, a área em que se concentrou a maior percentagem das iniciativas em que participaram como recetores foi a área Social. No entanto, o intervalo de valores em que esta participação oscilou, variou substancialmente de um país para outro: para as Honduras, Bolívia, Guatemala, Panamá e República Dominicana, o setor social representou entre 30% e 40% das iniciativas intercambiadas nesse papel; para o Equador, Costa Rica, Uruguai, El Salvador e Paraguai, esta percentagem aumentou para níveis que puderam ultrapassar ligeiramente os 50%; enquanto os casos da Nicarágua e da Venezuela (com um volume de intercâmbio menor) foram os mais extremos, uma vez que o peso relativo deste âmbito de intervenção sobre a CSS recebida se situou em valores máximos de 66% e 71%, respetivamente.

## → GRÁFICO 2.17

**Distribuição das iniciativas de CSS Bilateral na Ibero-América participadas como recetores pelos países para os quais esse papel foi primordial, conforme o âmbito de intervenção. 2020-2021**

Em percentagem



Nota: Incluem-se os países com um rácio entre as iniciativas recebidas e oferecidas igual ou superior a um; e ordenam-se por ordem decrescente de mais para menos iniciativas executadas no papel de recetor.

Fonte: SEGIB a partir das Agências e Direções Gerais de Cooperação

O mesmo Gráfico 2.17 revela que, para a maioria destes países, a segunda área a que deram prioridade ao receberem CSS de outros parceiros regionais foi a do Fortalecimento Institucional. A este respeito, houve quatro países (Paraguai, República Dominicana, Honduras e Guatemala) para os quais esta área foi particularmente relevante, representando entre um quarto e praticamente um terço das iniciativas de CSS em que participaram como recetores durante o biênio 2020-2021. As exceções a este perfil (para além da Venezuela, que não recebeu quaisquer iniciativas para esse fim) foram o Panamá e a Bolívia, dois países que, juntamente com a área Social, deram clara prioridade aos Setores Produtivos, uma área em que se executaram 20% e quase 30% das iniciativas que cada um deles recebeu.

Do mesmo modo, e mais uma vez para a maioria dos países para os quais prevaleceu o papel de recetor, as questões ambientais foram também uma prioridade. Isso é o que sugere o facto de que para pelo menos oito destes países, a CSS que reforçou as suas capacidades nessa área representasse pelo menos 10% das iniciativas recebidas nos anos 2020-2021. São especialmente dignos de nota os casos do Equador e das Honduras, com uma participação

de CSS orientada para a área ambiental superior a 15%. Finalmente, e tal como para o conjunto da região, a cooperação que reforçou as Infraestruturas e Serviços Económicos teve um peso mais pontual, com registos excepcionais por parte da República Dominicana e da Costa Rica, para as quais esta área representou cerca de 15% da sua CSS como recetoras.

Para ilustrar com mais pormenor o que aconteceu a este grupo de países, o Gráfico 2.18 mostra a distribuição por âmbitos de intervenção e setores de atividade das iniciativas em que os três países mais ativos participaram no papel de recetores: Guatemala, Honduras e El Salvador (47, 46 e 38 ações e projetos bilaterais de CSS recebidos durante 2020-2021).

Assim, tal como se pode ver no Gráfico 2.18, e tendo em conta o contexto da pandemia, os três países centro-americanos receberam uma CSS Bilateral que deu prioridade ao setor da Saúde. No entanto, o peso relativo deste setor sobre o total recebido por cada país diferiu notavelmente, variando entre 16,5% nas Honduras, 20,3% na Guatemala e um máximo de 27,4% em El Salvador. Houve também diferenças consideráveis

no que respeita às restantes capacidades reforçadas. De facto, no caso da Guatemala, o setor da Saúde foi acompanhado por iniciativas que contribuíram para fortalecer a *Paz, segurança pública e nacional e defesa* (17,5%) e, em menor medida, pelas dedicadas à *Educação* (o único outro setor com uma participação superior a 10%). Em contraste, a segunda prioridade da CSS recebida pelas Honduras relacionou-se com o setor *Agropecuário* (13,9%), sendo também de destacar o do *Ambiente* e o da *Gestão de Catástrofes* (participações de 9%). Entretanto, para El Salvador os outros setores permaneceram a uma distância notável da *Saúde*, apresentando um perfil muito

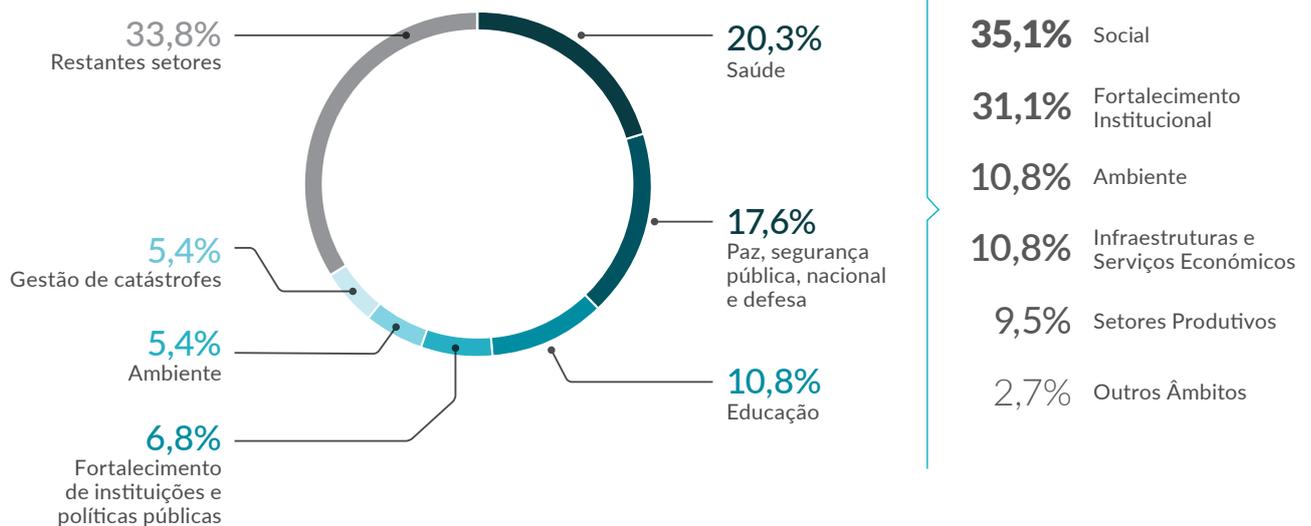
diversificado de capacidades reforçadas, em que se destacaram a *Educação* e o *Fortalecimento das instituições e políticas públicas*, cada um deles com participações de 8,2%.

### → GRÁFICO 2.18

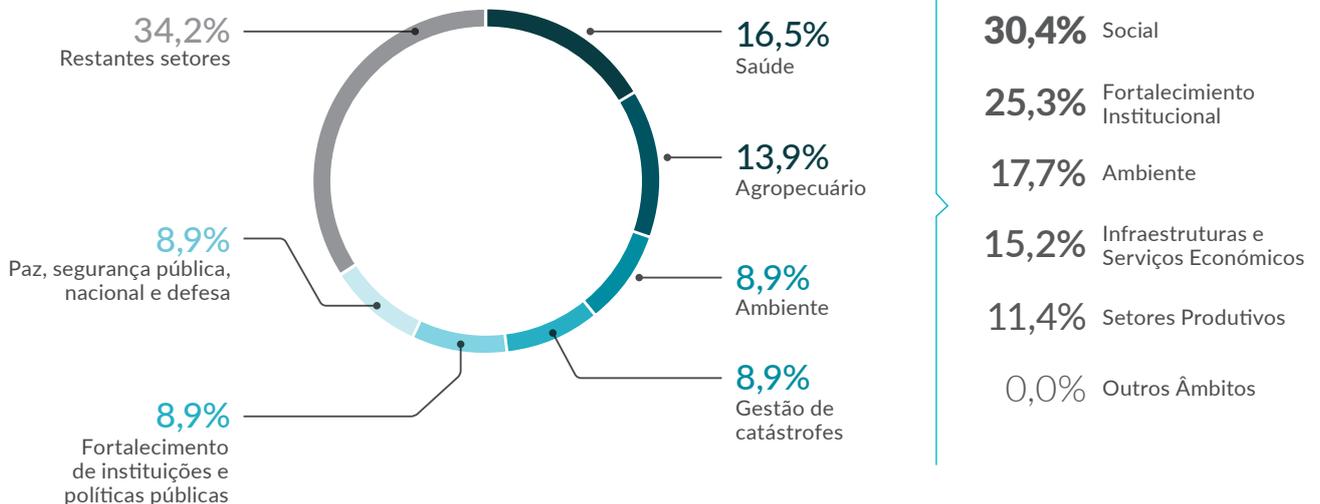
#### Distribuição das iniciativas de CSS Bilateral na Ibero-América em que participaram os principais recetores, conforme o setor de atividade e âmbito de intervenção. 2020-2021

Em percentagem

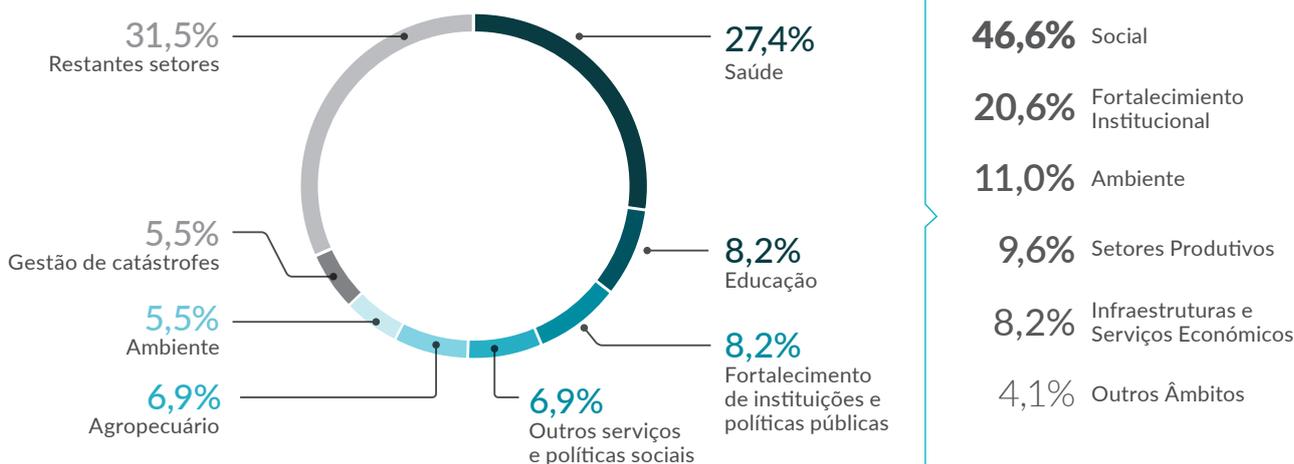
##### A. Guatemala



##### B. Honduras



### C. El Salvador



Fonte: SEGIB a partir das Agências e Direções Gerais de Cooperação

Por seu lado, o Gráfico 2.19 mostra a distribuição da CSS Bilateral na qual os sete países para os quais este papel prevaleceu participaram como ofertantes, conforme o seu âmbito de intervenção. Mais uma vez, os países foram ordenados por ordem decrescente do Chile (que registou um máximo de 96 iniciativas nesse papel) à Argentina (um mínimo de 23). A sua observação sugere que os principais ofertantes registaram perfis de cooperação marcadamente diferentes.

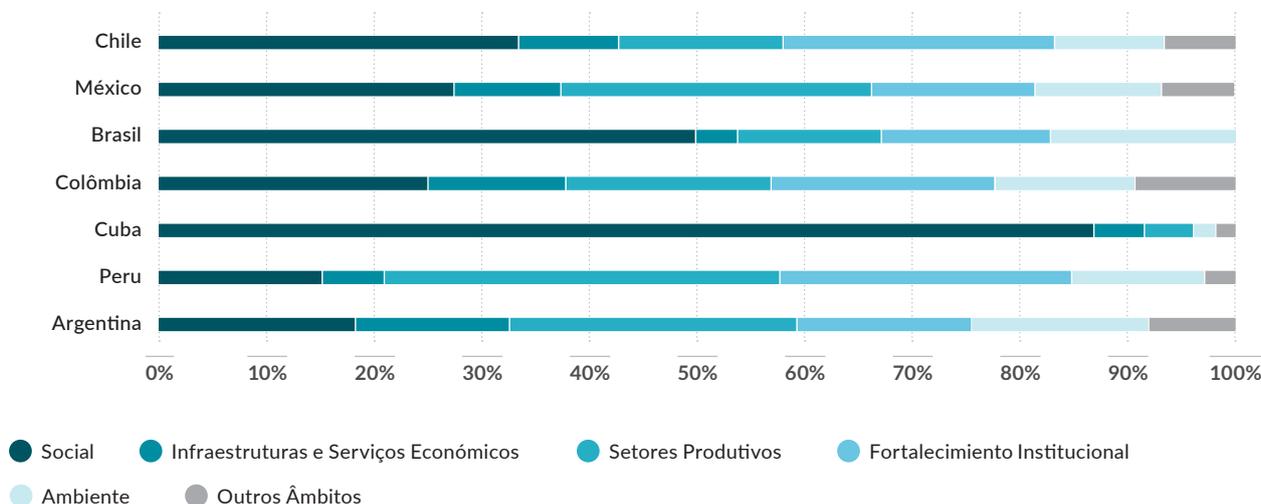
Em primeiro lugar, é importante destacar os países que transferiram capacidades principalmente orientadas para fortalecer a área Social. No entanto, embora partilhando esta característica, os casos de Cuba e do Brasil diferiram consideravelmente dos da Colômbia e do Chile. Assim, por um lado a área Social é responsável por 9 em cada 10 iniciativas de CSS intercambiadas

por Cuba no papel de ofertante com outros parceiros ibero-americanos, deixando às restantes áreas muito pouco espaço. Entretanto, para o Brasil, a área Social representou metade da CSS oferecida bilateralmente, com os outros 50% das suas iniciativas divididos de forma bastante uniforme entre três outras áreas, sendo a mais proeminente a do Ambiente (17,1% das 67 que ofereceu). Em contraste, o peso da área Social na CSS oferecida pela Colômbia e pelo Chile oscilou em intervalos de valores notavelmente mais baixos, equivalentes a um quarto e um terço das iniciativas oferecidas por cada um destes países. De facto, a área Social foi altamente complementar do objetivo de abordar o Fortalecimento Institucional, uma esfera que representou mais de 20% e 25% das ações e projetos oferecidos pela Colômbia e Chile.

#### → GRÁFICO 2.19

**Distribuição das iniciativas de CSS Bilateral na Ibero-América participadas como ofertantes pelos países para os quais esse papel foi primordial, conforme o âmbito de intervenção. 2020-2021**

Em percentagem



Nota: Incluem-se os países com um rácio entre as iniciativas recebidas e oferecidas igual ou superior a um; e classificam-se por ordem decrescente de mais para menos iniciativas executadas no papel de ofertante.

Fonte: SEGIB a partir das Agências e Direções Gerais de Cooperação

Em segundo lugar, devem agrupar-se a Argentina, Peru e México, três países em cujo perfil de oferta de CSS Bilateral a outros parceiros ibero-americanos prevalece a transferência de experiências e conhecimentos na área dos Setores Produtivos. De facto, o setor produtivo representa 26,5% das iniciativas em que a Argentina participou como ofertante, 29,1% das do México e 36,5% das do Peru. Entretanto, o desenvolvimento de capacidades na esfera Social, embora desempenhando um papel complementar, manifestou-se de formas muito diferentes.

Assim, o México foi o país com maior empenho no setor Social, colocando esta área como a segunda em importância relativa, mas com um peso notavelmente elevado (27,6%, um valor apenas 1,5 pontos percentuais abaixo do registado pelos Setores Produtivos). Para a Argentina, a área Social também se encontra em segundo lugar (18,3%), mas a uma distância notável da Produtiva e com registos muito próximos das restantes áreas. Finalmente, o perfil do Peru foi diferente, pois o Fortalecimento Institucional representou praticamente 27% das iniciativas de CSS oferecidas bilateralmente a outros parceiros da região, um número que, juntamente com o registado pelo setor Produtivo, permite justificar quase duas em cada três iniciativas.

Finalmente, o Gráfico 2.20 pormenoriza o perfil das capacidades transferidas pelos três países que em mais ocasiões exerceram o papel de ofertantes. Para este efeito, o gráfico distribui as iniciativas de CSS que o

Chile, México e Brasil ofereceram bilateralmente aos seus parceiros ibero-americanos no biênio 2020-2021, de acordo com o âmbito de intervenção e o setor de atividade em que se categorizaram. A sua observação sugere perfis díspares para estes três principais ofertantes de CSS Bilateral.

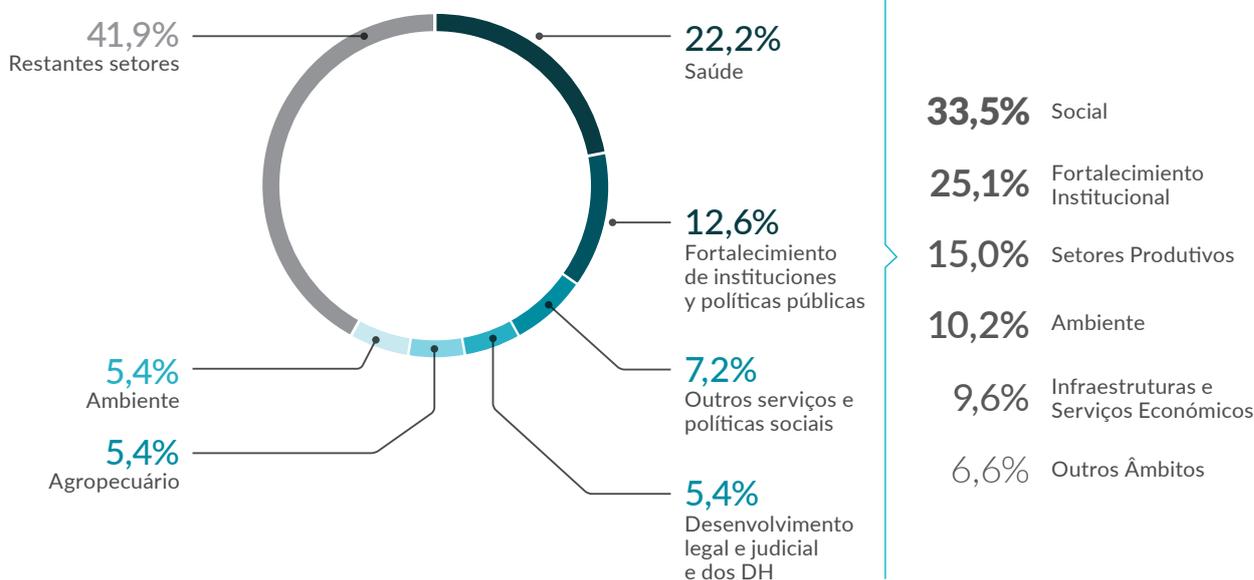
### Os Setores Produtivos impuseram-se no perfil de oferta de CSS Bilateral da Argentina, Peru e México

#### → GRÁFICO 2.20

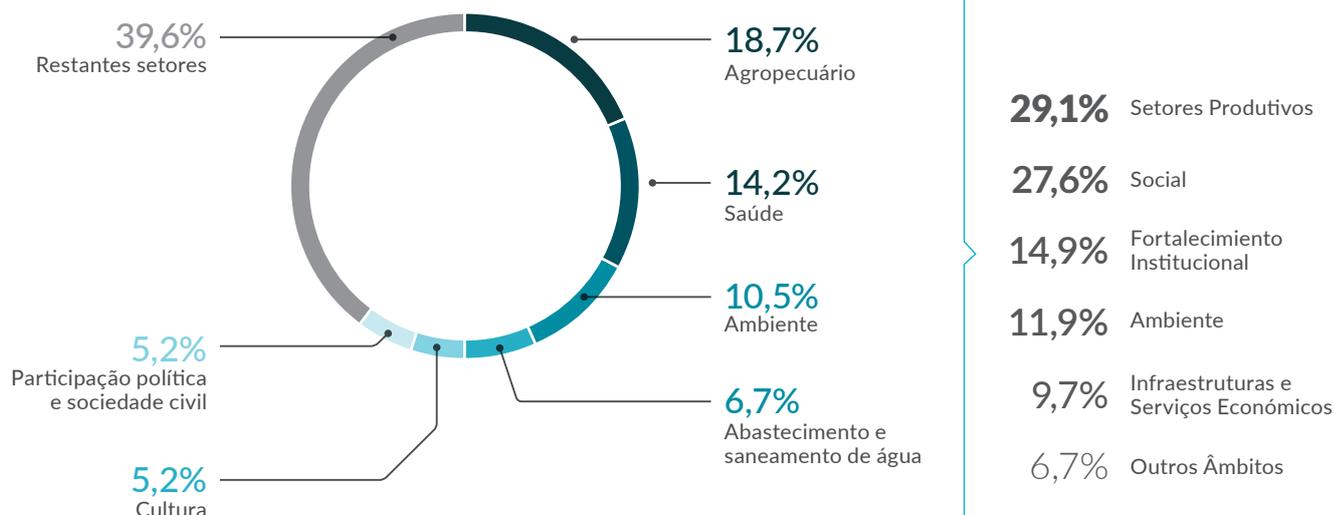
#### Distribuição das iniciativas de CSS Bilateral na Ibero-América em que participaram os principais ofertantes, conforme o setor de atividade e âmbito de intervenção. 2020-2021

Em percentagem

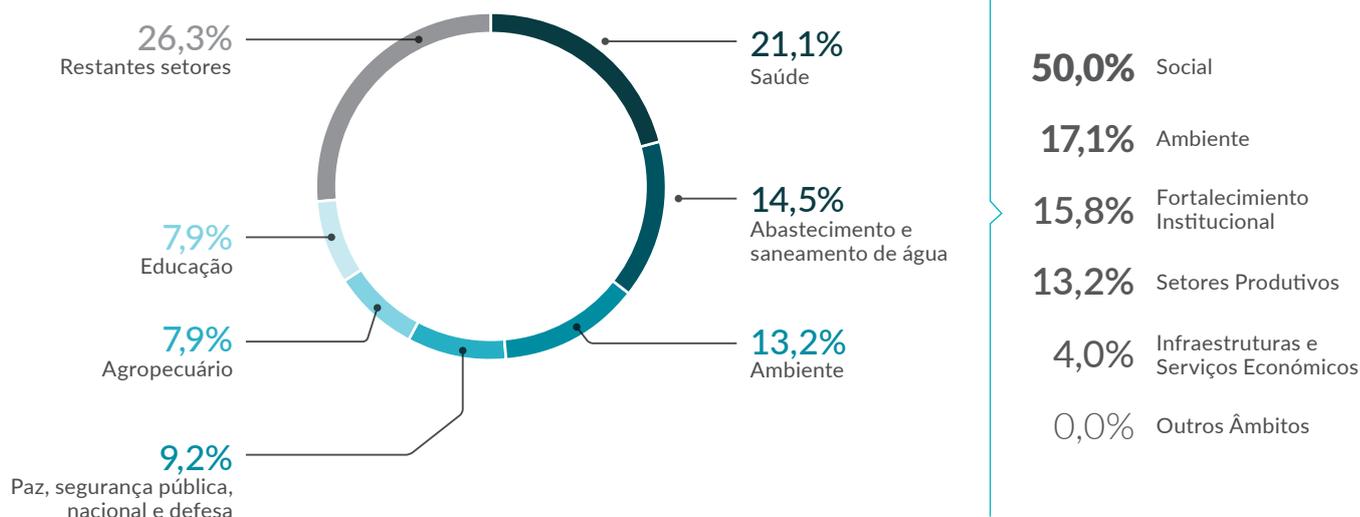
##### A. Chile



## B. México



## C. Brasil



Fonte: SEGIB a partir das Agências e Direções Gerais de Cooperação

Em princípio, quer para o Chile quer para o Brasil, a *Saúde* foi o setor que concentrou o maior número de iniciativas (em ambos os casos, acima de 20%). Mas há duas diferenças dignas de nota. A primeira, é que as capacidades especificamente transferidas no âmbito da *Saúde* foram muito diferentes: assim, a cooperação chilena foi fortemente marcada pela resposta à crise sanitária da COVID-19, a partir da promoção de cursos e capacitações virtuais, enquanto que a cooperação do Brasil foi uma continuação dos seus programas mais emblemáticos, destacando-se aqui os bancos de leite materno. A segunda diferença refere-se ao tipo de capacidades com as quais complementaram o seu perfil.

Com efeito, o Chile diversificou as suas iniciativas em torno de atividades muito diferentes, o que explica que só haja outro setor - *Fortalecimento de instituições e políticas públicas* - com uma participação superior a 10% e que, a par da *Saúde*, ambos apenas representem um terço das iniciativas oferecidas bilateralmente pelo Chile ao resto dos parceiros ibero-americanos. No caso do Brasil, para além da CSS em *Saúde*, houve um notável impulso das iniciativas destinadas a reforçar o *Abastecimento e saneamento de água* e o *Ambiente*, ambas com pesos superiores a 10%, permitindo que estes três setores justifiquem praticamente metade das ações e projetos que o país ofereceu à região nos anos 2020-2021.

## 2.5 A Cooperação Sul-Sul Bilateral de 2020-2021 face aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

A eclosão da crise da COVID-19 ocorreu quando a comunidade internacional já tinha percorrido um terço do caminho que deverá levar à obtenção da Agenda 2030. Os graves impactos provocados pela crise suscitaram receios de um grande retrocesso nas realizações já alcançadas, bem como a dúvida - 10 anos depois - sobre as possibilidades reais de alcançar o Desenvolvimento Sustentável na meta estabelecida. No caso da América Latina e do Caribe, a CEPAL alertou para estes riscos e assinalou como a pandemia surgiu num momento complicado, após "sete anos de crescimento lento" combinado "com taxas crescentes de pobreza, pobreza extrema e desigualdade", o que deixou os mais vulneráveis numa situação particularmente delicada e ameaçou deixar para trás os mais desfavorecidos. Reforçando o acima exposto, os "problemas estruturais do modelo económico e (...) social" da região ressurgiram com força, algo que não só agravou a crise, mas também pôs em risco a eficácia das muitas medidas adotadas pelos países latino-americanos para lhe dar resposta (CEPAL, 2020a).

— A CSS Bilateral de 2020-2021 alinou-se principalmente com o ODS 3 (Saúde e bem-estar), ODS 16 (Paz, justiça e instituições eficazes) e ODS 8 (Trabalho digno e crescimento económico)

No entanto, como contraponto, e face a este cenário difícil e desafiante, a CEPAL também apontou para o aparecimento de uma oportunidade: a que os países tinham diante de si, caso apostassem por aquilo a que se chamou uma "aceleração" na obtenção da Agenda 2030, que permitiria avançar para um modelo de desenvolvimento que, para além de ultrapassar a crise, o faria garantindo uma recuperação resiliente, inclusiva e sustentável, que deverá estar na base do mundo pós-pandémico. Do mesmo modo, a CEPAL recordou que esta é uma aposta dos países que se deve refletir na agenda internacional e que a sua realização deve ser orientada por cinco marcos, entre os quais se destaca um particularmente relevante para este Relatório: o apoio à CSS, cujo reconhecimento em 2015 como meio para a

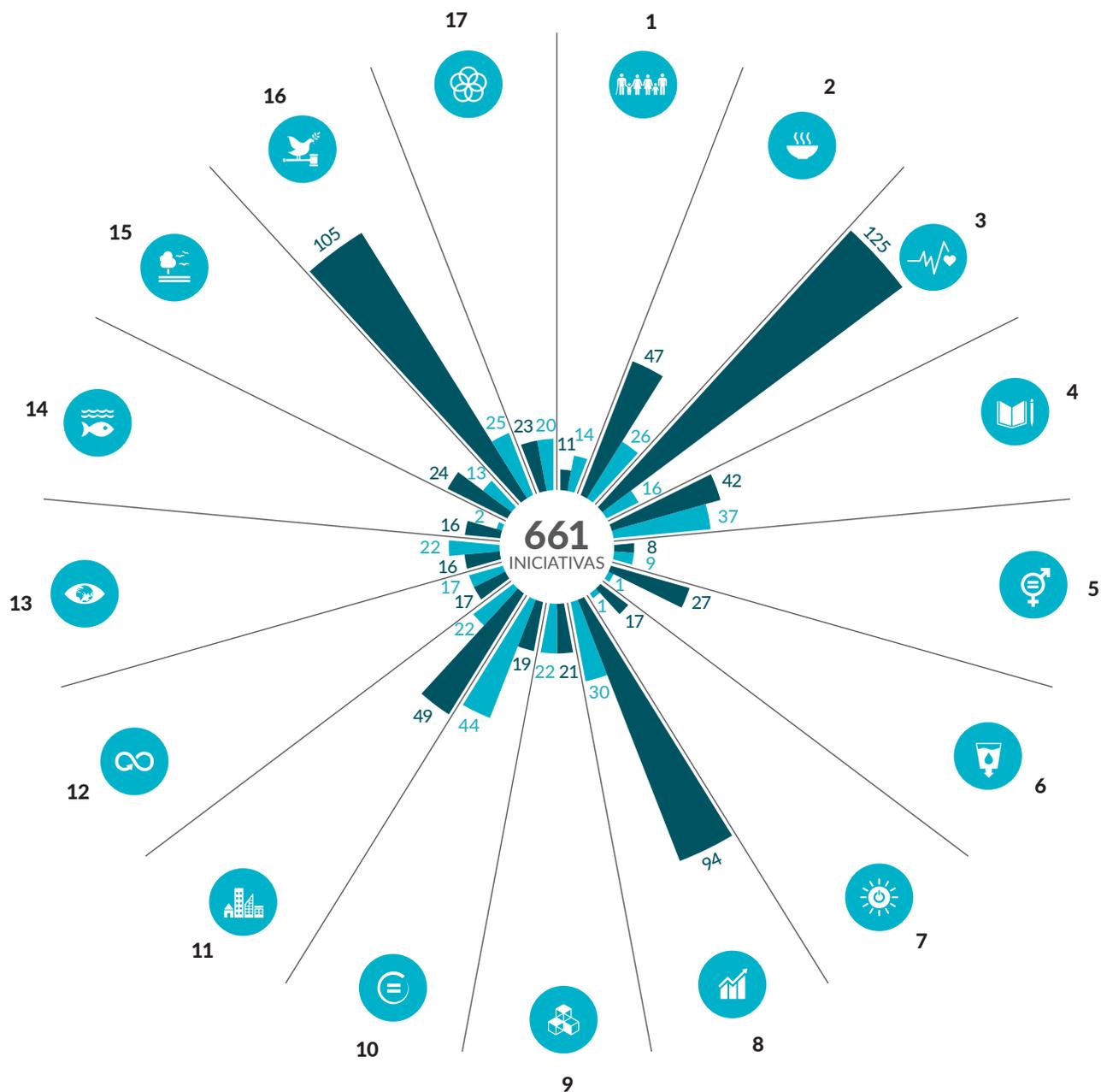
implementação efetiva da Agenda 2030 foi reafirmado em 2019, antes desta crise, durante a Conferência das Nações Unidas que comemorou o 40º aniversário do Plano de Ação de Buenos Aires (PABA) (CEPAL, 2020b).

Tendo em conta o atrás mencionado, a necessidade de continuar a apostar numa CSS que possa contribuir para fazer avançar a realização do Desenvolvimento Sustentável torna-se imperativa. Neste sentido, a CSS intercambiada bilateralmente pelos países ibero-americanos durante os anos mais difíceis da pandemia (2020-2021) confirma que a região permaneceu empenhada na Agenda 2030. Assim, nesse biénio, a CSS dos países ibero-americanos mostra um alinhamento com os ODS que responde a um duplo objetivo: o de continuar a abordar problemas considerados estruturais para a região - dando continuidade a programas de longa data -, ao mesmo tempo que se aposta numa CSS que funcione como uma ferramenta de resposta à crise da COVID-19.

→ GRÁFICO 2.21

**Distribuição das iniciativas de CSS Bilateral na Ibero-América, conforme o potencial alinhamento com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). 2020-2021**

Em unidades



● ODS principal    ● ODS secundário

Fonte: SEGIB a partir das Agências e Direções Gerais de Cooperação

Esta combinação de objetivos reflete-se no Gráfico 2.21, que distribui as 661 iniciativas de CSS que os países ibero-americanos trocaram bilateralmente durante o biênio 2020-2021, de acordo com o ODS principal com o qual potencialmente se alinham. No entanto, dada a multidimensionalidade e integralidade da

Agenda, o mesmo gráfico incorpora outras informações: também assinala iniciativas que puderam abordar os chamados ODS secundários. De facto, no seu registo, os países ibero-americanos informaram que 75% das iniciativas implementadas nesses anos também visaram um (ou mesmo dois) destes segundos ODS.

Neste contexto, não é de estranhar que o biênio 2020-2021 intensifique uma tendência que se tornou habitual: a concentração do maior volume de iniciativas (125, equivalente a quase uma em cada cinco das promovidas nestes anos), na resposta ao ODS 3 (Saúde e bem-estar). Seguiram-se, por ordem de importância relativa, as 105 ações e projetos potencialmente alinhados com o ODS 16 (Paz, justiça e instituições eficazes), bem como as 94 que abordaram o ODS 8 (Trabalho digno e crescimento económico). Tal como se pode ver, trata-se dos três Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nos quais os países ibero-americanos concentraram os seus maiores esforços, uma vez que representam metade das 661 iniciativas de CSS executadas nos anos 2020-2021.

Uma forma de ilustrar como estas prioridades foram combinadas pode ser observada na História 2.4. Esta iniciativa foi lançada em 2019, antes da crise da pandemia, para enfrentar um dos grandes desafios da sociedade de hoje: a inserção laboral dos jovens, que sofrem de elevadas taxas de desemprego. Através desta iniciativa, o México partilha a sua experiência (que só no biênio

2019-2020 beneficiou mais de 1,5 milhões de jovens) com El Salvador. A experiência aborda um desafio estrutural, um dos objetivos prioritizados na Agenda 2030 através do ODS 8 (Trabalho digno e crescimento económico), e a sua importância foi ainda maior durante a crise da COVID-19, que atingiu duramente o emprego, especialmente o dos grupos mais vulneráveis, tais como os jovens.

#### → HISTÓRIA 2.4

### Formação e inserção laboral dos jovens: um grande desafio no contexto da COVID



O desemprego juvenil é um dos problemas mais sérios do mundo e tem vindo a aumentar em consequência do impacto socioeconómico da COVID-19. A falta de oportunidades profissionais para os jovens incide na economia como um todo, alargando as desigualdades e afetando o desenvolvimento humano. No México, por exemplo, a população entre os 18 e os 29 anos de idade que não estuda nem trabalha, mas que está em condições de o fazer, ultrapassa os 2 milhões de pessoas (Secretaria do Trabalho e da Segurança Social do México, 2022).

Perante este enorme desafio, o Programa *Jovens Construindo Futuro*, dá uma resposta que se centra na formação para o trabalho e na inclusão efetiva no mercado de trabalho. Em 2019, o Programa beneficiou 1.120.543 jovens e em 2020 444.585, o que no final desse ano representou um total de 1.565.128 jovens (Secretaria do Trabalho e da Segurança Social do México, 2021).

Graças aos resultados obtidos, este programa foi partilhado com outros países da região que enfrentam desafios semelhantes, concretizando-se, por exemplo, na iniciativa de CSS Bilateral intercambiada com El Salvador. Com efeito, através da Agência Mexicana de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AMEXCID), o México partilhou o Programa com o seu parceiro centro-americano, impactando jovens de comunidades de municípios prioritários com elevadas taxas de fluxos migratórios, pobreza, menos oportunidades de emprego e risco de violência. Tudo isto reforçando a sua participação nos processos de formação para o trabalho, desenvolvimento comunitário e reconstrução do tecido social, através da geração de lideranças endógenas, ferramentas para uma melhor qualidade de vida, identidade com o meio territorial e inclusão na esfera produtiva (ESCO, 2019).

Esta iniciativa, iniciada em 2019 e que se mantém em execução, foi coordenada e acompanhada por várias instituições, tais como os Ministérios das Relações Exteriores, da Governação e Desenvolvimento Territorial, do Trabalho e da Segurança Social e com Agências de Cooperação, o Sistema Integrado de Saúde Pública e outras.

Em 2022, graças aos progressos alcançados e em coordenação com a Prefeitura de São Salvador, o Programa foi lançado na capital, concedendo bolsas de estudo a 200 jovens em situação de risco de seis distritos da cidade. O investimento foi de 280.000 dólares, com uma duração prevista de 8 meses, após os quais os jovens receberão um certificado que acreditará as suas competências e lhes permitirá potenciar as suas capacidades profissionais e processos produtivos (Diario La Huella, 2022).

Como se pode ver no Gráfico 2.21, e em contraste com a concentração registada pela primeira metade das iniciativas, os objetivos visados pelo resto dos intercâmbios bilaterais de CSS que tiveram lugar na Ibero-América ao longo dos anos 2020-2021 são muito mais diversificados. De facto, os intervalos de valores em que oscilam são conseqüentemente muito mais baixos, nunca ultrapassando o número de 50 iniciativas, um valor que está a uma distância considerável dos valores que se referem aos ODS 3, 16 e 8.

Assim, entre os restantes Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), vale a pena destacar os esforços realizados pelos países ibero-americanos para abordar três ODS de natureza muito diferente: ODS 4 (Educação de qualidade), ODS 2 (Erradicar a fome) e ODS 11 (Cidades e comunidades sustentáveis), sendo cada um deles o principal objetivo de entre 40 e 50 iniciativas que, em conjunto, representam 20% do total. A certa distância, com valores que em cada caso variam entre 20 e 30 iniciativas, os países ibero-americanos também dedicaram esforços a abordar as metas integradas no ODS 9 (Indústria, inovação e infraestruturas), ODS 17 (Parcerias para a implementação dos objetivos),

ODS 15 (Vida dos ecossistemas terrestres) e ODS 6 (Água potável e saneamento). Tudo isto sugere uma ação da CSS claramente multidimensional, que se tornará ainda mais evidente quando se tiver em conta que tipo de ODS secundários foram abordados simultaneamente. Um exemplo de tudo isto é captado na História 2.5, um intercâmbio bilateral entre o Equador e o Peru que aborda o cuidado da água (ODS 6 como principal), com o objetivo adicional de contribuir para a recuperação dos ecossistemas de montanha (ODS 15 com caráter secundário).

Os ODS 4 (Educação de qualidade), ODS 2 (Erradicar a fome) e ODS 11 (Cidades e comunidades sustentáveis) foram o principal objetivo de 40 a 50 iniciativas

## → HISTÓRIA 2.5

### Cuidado da água: uma ação-chave para a recuperação dos ecossistemas de montanha



Os ecossistemas de montanha assumem uma importância global, pois são a origem das águas subterrâneas, alimentam os rios e são os lugares com maiores precipitações e armazenamento de gelo e neve. Assim, fornecem água a mais de metade da população mundial para consumo doméstico, irrigação, indústria, produção de energia e outras atividades (UNESCO, 2014). Esse é o caso do Distrito Metropolitano de Quito-Equador, que é abastecido com água proveniente dos páramos que rodeiam a cidade. O Fundo para a Proteção da Água (FONAG) conserva e recupera esses espaços para garantir o abastecimento, “com uma abordagem técnica, de equidade social e de sustentabilidade” (FONAG, 2022)

Com base nestas competências, o FONAG proporciona assistência técnica ao Instituto Nacional de Investigação sobre Glaciares e Ecossistemas de Montanha (INAIGEM)

do Peru, através de um projeto de CSS Bilateral dedicado à investigação de serviços hídricos, no qual as duas instituições partilham as suas experiências sobre o impacto destes serviços na conservação e recuperação de ecossistemas de montanha (FONAG, 2021). Por sua vez, o INAIGEM é uma instituição do governo peruano, que trabalha para expandir a investigação científica e tecnológica sobre glaciares e ecossistemas de montanha, por forma a promover a sua gestão sustentável a favor das populações que vivem ou beneficiam deles (MINAM, 2020).

O projeto teve início em 2020 e desenvolveu diversas atividades, inicialmente virtuais devido ao impacto da pandemia da COVID-19. No final de 2021, a equipa técnica do FONAG visitou a sede do INAIGEM em Huaraz e pôde conhecer em primeira mão os diferentes locais das investigações realizadas pelo Instituto, tais como encostas de pinheiros e restolhais

em Cátac, bofedales (tipo de zona húmida da região elevada dos Andes) na rota do glaciar Pastouri (acima dos 3.600 msnm) e plantações de pinheiros em Tayacoto (acima dos 4.500 msnm). Nesses locais também observaram a drenagem ácida produzida pelo retrocesso do glaciar. Os técnicos equatorianos identificaram diferenças entre os ecossistemas de alta montanha dos dois países - por exemplo, nas suas condições de formação - mas também semelhanças nas espécies vegetais (FONAG, 2021).

O projeto irá continuar a acompanhar as investigações do INAIGEM orientadas para avaliar os impactos do fornecimento de serviços hídricos (SIDICSS, 2022) e pretende manter a colaboração interinstitucional no futuro (FONAG, 2021).

Entretanto, as últimas cem iniciativas de CSS (outros 15% das 661 finais), diversificaram-se em torno dos objetivos incluídos em até sete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável diferentes: mais concretamente, ODS 1 (Erradicar a pobreza), ODS 5 (Igualdade de Género), ODS 7 (Energias renováveis e acessíveis), ODS 10 (Reduzir as desigualdades), ODS 12 (Padrões de consumo e produção responsáveis), ODS 13 (Ação climática) e ODS 14 (Vida submarina). Contudo, a sua menor importância relativa como ODS principais não deve levar-nos a pensar que são menos relevantes, pois outro facto refuta claramente esta afirmação: na maior parte destes casos (ODS 1, ODS 5, ODS 10 e ODS 13), são Objetivos que, com diferentes margens, ganham peso quando tratados como ODS secundários.

De facto, uma das grandes virtudes da Agenda 2030 é a multidimensionalidade e o tratamento abrangente de um processo tão complexo como o desenvolvimento. E a forma como as iniciativas de CSS se adaptam para poderem abordar simultaneamente diferentes objetivos ratifica o compromisso dos países ibero-americanos com a Agenda 2030 e com a evolução de um desenvolvimento sustentável, resistente e inclusivo que "não deixe ninguém para trás".

Observando novamente o Gráfico 2.21, um dos casos mais ilustrativos deste esforço é o da luta contra a desigualdade: assim, o ODS 10 (Reduzir as desigualdades) surge como ODS principal em 19 iniciativas, mas como secundário em 44 (mais do dobro), o que significa que este objetivo está presente - de forma explícita - em pelo menos uma em cada dez iniciativas. De facto, a possibilidade de alinhamento com mais de um objetivo é o que permite acrescentar um foco de atenção, por exemplo, na economia e no emprego (ODS 8 e ODS 9); na sustentabilidade (ODS 11, ODS 13 e ODS 15) e no apoio às populações em especiais condições de vulnerabilidade (caso dos ODS 1, ODS 2 e ODS 5, e do já mencionado ODS 10).

## → HISTÓRIA 2.6

### Haku Wiñay/Noa Jayatai "Vamos a crescer": empreendedorismo agrícola e inclusão social



Uma das principais conclusões do Relatório Regional de Desenvolvimento Humano de 2021 do PNUD é que a armadilha do desenvolvimento em que se encontram a América Latina e o Caribe - expressa em elevadas taxas de desigualdade e em baixo crescimento e produtividade - é o resultado da complexa interação de três fatores principais: concentração de poder, violência e sistemas de proteção social pouco funcionais (PNUD, 2021, p.3). Tal como com a desigualdade, outras disparidades que afetam o desenvolvimento da região foram aprofundadas pela pandemia da COVID-19. Face a este panorama complexo, a CSS pode contribuir com mecanismos eficazes para a implementação da Agenda 2030, bem como com quadros para o intercâmbio de conhecimentos que acabarão por melhorar a qualidade de vida das pessoas.

Um exemplo desta cooperação

centrada na redução das desigualdades horizontais (disparidades de rendimentos) e verticais (disparidades culturais e geográficas) é o do projeto de CSS Bilateral entre o Peru e o Panamá: "Troca de experiências para a implementação de um projeto de intervenção social baseado na experiência do projeto Haku Wiñay/Noa Jayatai FONCODES-MIDIS", no qual o país centro-americano reforçou as suas capacidades no setor dos *Outros serviços e políticas sociais*, a partir da política pública peruana "Vamos crescer".

Esta iniciativa consistiu numa série de intercâmbios para a transferência de conhecimentos entre funcionários dos ministérios do desenvolvimento social dos dois países, as suas comunidades e outros atores. A política peruana Haku Wiñay/Noa Jayatai "Vamos crescer" está em curso há quase 10 anos e enquadra-se na Estratégia Nacional para o Desenvolvimento e Inclusão

Social "Incluir para Crescer", promovida para gerar rendimentos económicos de forma autónoma e sustentada em torno do desenvolvimento das capacidades produtivas e do empreendedorismo rural das famílias beneficiárias (Fundo de Cooperação para o Desenvolvimento Social - FONCODES, 2021).

No âmbito da implementação do projeto, os dois países abordaram a questão da sua adaptação ao novo contexto socioeconómico de emergência sanitária global resultante da COVID-19. Vale a pena destacar a forte componente territorial e comunitária do projeto, que, com base nos saberes tradicionais do Yachachiq (do quéchua: líderes tecnológicos agricultores que sabem e ensinam), transfere conhecimentos de "agricultor para agricultor" numa lógica horizontal e mutuamente benéfica, como é o caso da CSS.

Uma mostra da importância desta combinação de objetivos é apresentada na História 2.6, com base numa transferência de experiências entre o Peru e o Panamá. Este é um projeto dirigido às populações indígenas, que promove o empreendedorismo agrícola como meio de gerar rendimentos que contribuam para a superação da pobreza e das desigualdades, entendidas a partir de múltiplas dimensões (dos rendimentos, culturais e geográficas). Em qualquer caso, esta experiência é uma das que, embora de forma insuficiente, fazem parte da Cooperação Sul-Sul promovida na Ibero-América para e/ou com estas populações. O Quadro 2.3 reflete sobre isto, tomando como referência todas as ações e projetos

que, entre 2015 e 2021, tiveram os povos indígenas entre os seus protagonistas. Uma forma de ver o que foi feito - e o que ainda falta fazer - no esforço para que a CSS "acelere" a obtenção da Agenda e contribua efetivamente para "não deixar ninguém para trás".

### → QUADRO 2.3

#### Ibero-América, Agenda 2030 e Cooperação Sul-Sul para e/ou com os povos indígenas

"Os povos indígenas sofreram injustiças históricas, entre outras coisas, como resultado da colonização e da privação de posse das suas terras, territórios e recursos, o que particularmente os impediu de exercer o seu direito ao desenvolvimento de acordo com as suas próprias necessidades e interesses" (ONU, 2007). Isto foi reconhecido como uma preocupação em 2007 na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Com mais de 800 povos, a América Latina é o continente com maior população e heterogeneidade indígena do mundo. Calcula-se que a população indígena da região se eleve a 58,2 milhões de pessoas (2018), representando cerca de 10% do total (CEPAL e FILAC, 2020).

Apesar de os países da região terem feito progressos no reconhecimento e proteção dos seus direitos, "até hoje os povos indígenas são um dos setores da população da América Latina mais negligenciados e excluídos social, política e economicamente" (CEPAL e FILAC, 2020: 15). Entre outras coisas, a população indígena tem uma maior incidência de pobreza ligada ao rendimento do que a não indígena, inclusivamente mais do dobro em alguns países (CEPAL e FILAC, 2020). Por sua vez, "persistem grandes barreiras no acesso dos povos indígenas ao ensino secundário" (CEPAL e FILAC, 2020, p. 233). A isto, juntam-se desafios em termos de acesso à habitação, bem como aos serviços básicos e assim por diante.

Por outro lado, os povos indígenas desempenham um papel fundamental na mitigação da mudança climática e na conservação da biodiversidade - em particular da agro-diversidade - através dos seus conhecimentos, práticas e usos da natureza. De facto, a referida Declaração das Nações Unidas reconhece no seu preâmbulo que "o respeito pelos conhecimentos, culturas e práticas tradicionais indígenas contribui para o desenvolvimento sustentável e equitativo e para um ordenamento adequado do ambiente" (ONU, 2007).

Em consequência do que precede, proteger os seus territórios não é apenas fundamental para eles, mas para toda a humanidade. "No entanto, continua a ser a componente dos seus direitos que está mais atrasada em todos os países da região" (CEPAL e FILAC, 2020, p. 16). A introdução da indústria mineira na região amazónica e a expansão da fronteira agrícola para os seus territórios são algumas das ameaças a que estão sujeitos.

Por outro lado, a mudança climática agravou a iniquidade para os povos indígenas porque, apesar de emitirem muito poucos gases com efeito de estufa e protegerem as florestas, são um dos grupos mais vulneráveis aos seus efeitos. Ao mesmo tempo, a sua situação foi agravada pela crise sanitária e socioeconómica provocada pela pandemia da COVID-19.

Isto sugere algo importante: a diversidade e riqueza dos povos indígenas da América Latina pode oferecer respostas a algumas das grandes encruzilhadas do nosso tempo, tais como a crise climática. Mas para isso "são necessárias políticas integrais que resolvam as causas estruturais da exclusão e da desconsideração dos povos indígenas no que respeita ao desenvolvimento e bem-estar, em cuja conceção e implementação devem necessariamente estar envolvidos como atores indispensáveis" (CEPAL e FILAC, 2020, p. 234), em conformidade com o princípio de não deixar ninguém para trás que rege a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Como é que a Cooperação Sul-Sul (CSS) respondeu a estes desafios? No seu estudo *Cooperação Sul-Sul e Triangular e Povos Indígenas*, Zúñiga indica que "a CSS Sul-Sul e Triangular para ou com os povos indígenas tem estado praticamente ausente das definições de política pública no domínio da cooperação na maior parte dos países da comunidade ibero-americana" (Zúñiga, 2022, p. 30). Isto não implica que não existam iniciativas para ou com os povos indígenas, pois existem instrumentos CSS e Triangular que, sem serem especificamente destinados aos povos indígenas, podem apoiar este tipo de iniciativas. No entanto, para Zúñiga (2022) é menos claro que exista uma direção estratégica específica para abordar esta questão.

Ao analisar a CSS Bilateral em execução na Ibero-América entre 2015 e 2021 (ver nota metodológica), foram encontradas 48 iniciativas para e/ou com os povos indígenas (39 projetos e 9 ações), o que representa 2% do total. Esta percentagem é apenas ligeiramente superior à encontrada por Zúñiga (2022) para toda a CSS e Triangular entre 2006 e 2019 (1,2%). Destas, dois terços correspondem ao que o autor denomina "iniciativas para os povos indígenas", ou seja,

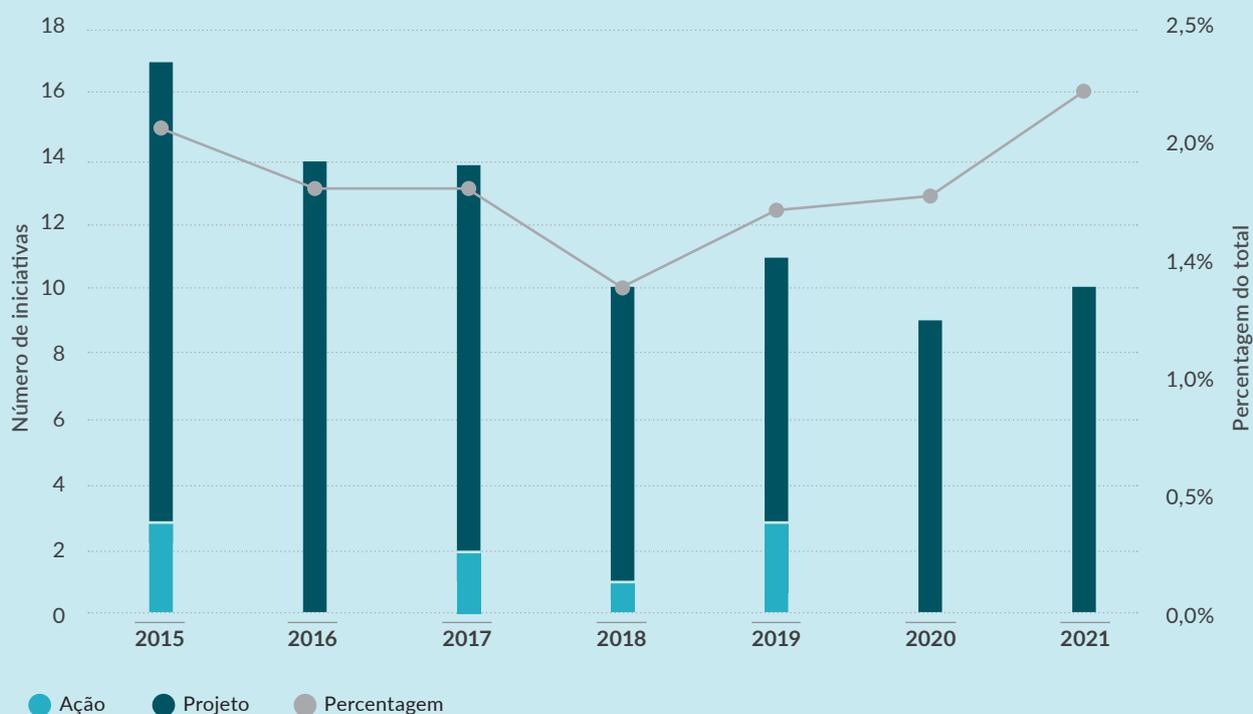
aquelas em que povos indígenas são os únicos destinatários. As restantes são "iniciativas com povos indígenas", que os incluem de forma explícita entre a sua população-alvo, mas juntamente com outros grupos.

Como se pode ver no primeiro gráfico, as iniciativas de CSS Bilateral para e/ou com os povos indígenas na Ibero-América caíram no período analisado: passaram de 17 em 2015 para 10 em 2021, embora a queda seja menor

se apenas forem tidos em conta os projetos. No entanto, a sua proporção relativamente ao total das iniciativas anuais de CSS Bilateral chegou a um mínimo em 2018 (1,4%), mas a partir daí aumentou de forma ininterrupta, inclusive nos anos da pandemia, atingindo um pico de 2,2% em 2021.

### Evolução das iniciativas de CSS Bilateral para e/ou com os povos indígenas da Ibero-América, por tipo e percentagem sobre o total. 2015-2021

Em unidades e percentagem



Fonte: SEGIB a partir das Agências e Direções Gerais de Cooperação

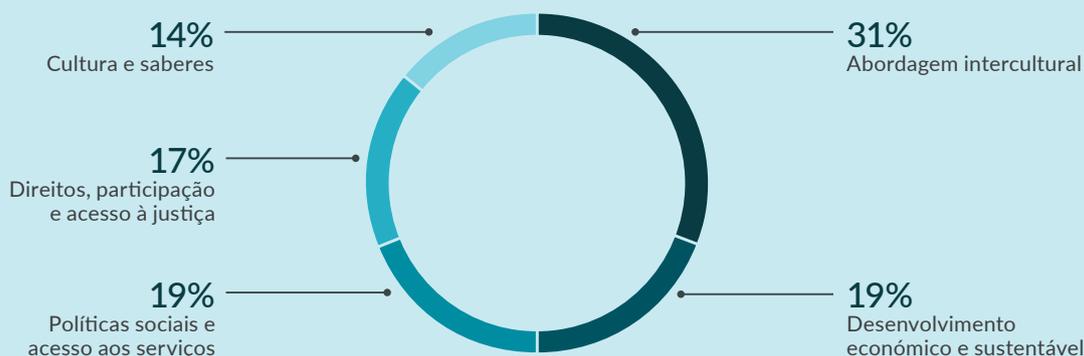
Quanto aos temas (ver segundo gráfico), 31% podem agrupar-se na aplicação da abordagem intercultural nas políticas públicas, principalmente saúde e educação intercultural, mas também com a sua transversalização na gestão pública e na planificação. Seguem-se o desenvolvimento económico e sustentável - em setores como a agricultura, artesanato e ecoturismo - e as políticas sociais e de acesso aos serviços, cada um com quase um quinto. Relativamente a este último, existe uma grande diversidade

de iniciativas, desde o trabalho com subpopulações específicas (meninas, meninos e adolescentes; mulheres), a transferências condicionais, acesso à saúde e à eletricidade e outras. No que respeita aos direitos, participação e acesso à justiça, algumas centram-se na participação eleitoral, mas também na participação na conceção e implementação de políticas públicas, no direito à autonomia e governação, e no direito à defesa. Finalmente, agrupados sob cultura e saberes encontram-se projetos e

ações relacionados com a salvaguarda do património cultural imaterial dos povos indígenas, línguas indígenas e conhecimentos ancestrais.

## Principais temas das iniciativas de CSS Bilateral para e/ou com os povos indígenas da Ibero-América 2015-2021

Em percentagem



Fonte: SEGIB a partir das Agências e Direções Gerais de Cooperação

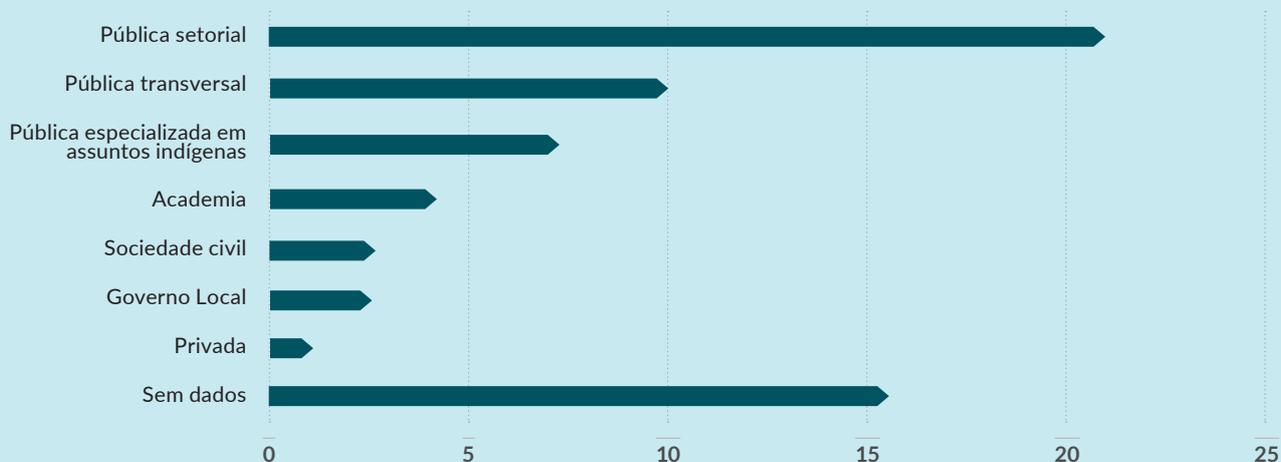
Tal como se pode observar no terceiro gráfico, sobre o tipo de agentes que participam nas iniciativas, constata-se que em apenas uma das 48 há uma

organização indígena. A maior parte são implementadas por organismos públicos, quer setoriais, quer transversais ou especializados em

assuntos indígenas. Em muito menor medida, verifica-se a participação da academia, sociedade civil, governos locais e setor privado.

## Tipo de agentes que participam nas iniciativas de CSS Bilateral para e/ou com os povos indígenas da Ibero-América. 2015-2021

Em unidades



Nota: Esta é uma variável múltipla, já que diferentes tipos de instituições podem estar envolvidas na mesma iniciativa. Por vezes a informação só está disponível para uma das contrapartes, pelo que os dados estão incompletos.

Fonte: SEGIB a partir das Agências e Direções Gerais de Cooperação

Por sua vez (ver quarto gráfico), entre 2015 e 2021, catorze países da região envolveram-se em iniciativas de CSS Bilateral para e/ou com os povos indígenas. A Colômbia é o país que mais se destaca em termos de participação, com um perfil completamente bidirecional, uma vez

que participa de forma equitativa como ofertante e recetor. Estas 20 iniciativas representam 3,7% do total da CSS Bilateral em que o país está envolvido com a Ibero-América. É de salientar que, segundo os dados da CEPAL e do FILAC (2020), a Colômbia tem uma população indígena

de 4,4%, ou seja, não se encontra entre os países com maior presença desta população, embora em termos absolutos ultrapasse os dois milhões.

Segue-se o Peru e o México, o primeiro com um perfil dual inclinado para a receção de assistência

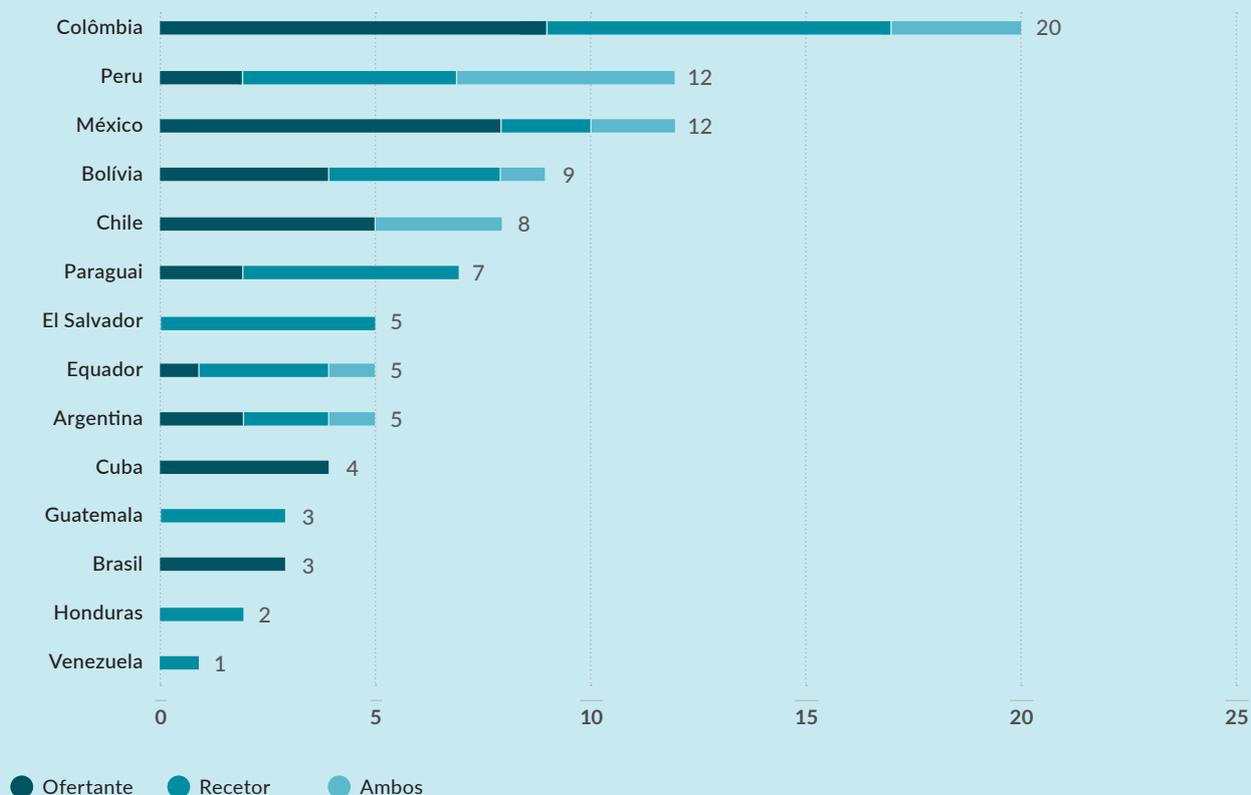
técnica, e o segundo com um perfil proeminentemente de ofertante. Participam em praticamente um quarto das iniciativas. O México é o país com a maior população indígena da região, com mais de 27 milhões de pessoas, e, no Peru, esta representa 26% (CEPAL e FILAC, 2020).

Outros países que têm estado ativos neste tipo de cooperação são a Bolívia, Chile e Paraguai. No caso do Chile, no papel de ofertante ou bidirecional; em contrapartida os outros dois registaram um perfil mais variado. Para a Bolívia e o Paraguai, estas representam 3,8% e

3,9% das iniciativas de CSS Bilateral em que participaram nesse período na Ibero-América, uma proporção que quase duplica a regional.

### Participação dos países nas iniciativas de CSS Bilateral para e/ou com os povos indígenas da Ibero-América, conforme o papel. 2015-2021

Em unidades



Fonte: SEGIB a partir das Agências e Direções Gerais de Cooperação

A modo de síntese, e embora haja experiência na região em CSS Bilateral para e/ou com os povos indígenas, ainda há muito a fazer. Para Zúñiga (2022), uma CSS deste tipo pode tornar-se um instrumento fundamental para reduzir a disparidade

existente entre o reconhecimento dos direitos dos povos indígenas e a sua violação sistemática na prática, bem como para responder aos grandes desafios do nosso tempo, tais como a crise ambiental e climática. E a partir deste paradigma, os povos

indígenas devem necessariamente ser incluídos nos diálogos político-técnicos sobre instrumentos e iniciativas CSS e Triangular que lhes são especificamente destinados ou que os incluam como parte dos seus destinatários.

Nota metodológica: Para realizar este exercício, foi utilizada a base de dados incluída na Plataforma do Sistema Integrado de Dados da Ibero-América sobre CSS e Triangular (SIDICSS). Sobre essa base, realizou-se uma pesquisa de palavras-chave relacionadas com os povos indígenas no título e/ou objetivo (tanto em espanhol quanto em português, as duas línguas oficiais do Espaço Ibero-Americano). A seguir, efetuou-se uma verificação manual para confirmar se realmente o eram e proceder à sua classificação. Devido às limitações da informação descritiva das iniciativas, sabe-se que nem tudo foi identificado e que os valores reais estão provavelmente subestimados. A classificação foi baseada nos trabalhos de Zúñiga (2022), embora com modificações.

Fonte: SEGIB a partir das Agências e Direções Gerais de Cooperação, CEPAL e FILAC (2020), ONU (2007) e Zúñiga (2022).