

CAPÍTULO 4

A Ibero-América e a Cooperação Sul-Sul Regional

A CSS Regional na Ibero-América no biénio 2020-2021 orientou-se para responder à COVID-19 e fazer avançar a Agenda 2030

Nos últimos anos a CSS Regional ganhou peso como uma ferramenta capaz de procurar soluções inovadoras para os problemas partilhados pelos países ibero-americanos. Parte deste apogeu deve-se às possibilidades que esta modalidade oferece, destacando-se entre elas a sua capacidade de reunir cada vez mais agentes de natureza diferente e de o fazer numa escala e com um alcance que ultrapassa os gerados por outras modalidades de cooperação. O presente capítulo caracteriza o que aconteceu com a CSS Regional na Ibero-América no biénio 2020-2021, num contexto marcado por dois grandes desafios: a necessidade de dar resposta à crise da COVID-19, ao mesmo tempo que se continua a avançar na realização da Agenda 2030.

4.1 Evolução da CSS Regional da Ibero-América: uma primeira aproximação

O Gráfico 4.1 foi elaborado para mostrar a evolução da CSS Regional em que a Ibero-América participou nos últimos 15 anos. Essa evolução reflete-se através de duas variáveis diferentes: o número de iniciativas que os países ibero-americanos mantiveram anualmente em execução durante o período 2007-2021; e a participação dessas mesmas iniciativas no número total das registadas nas três modalidades reconhecidas na Ibero-América.

A sua observação sugere, em primeiro lugar, duas etapas de claro contraste: uma primeira, entre 2007 e 2013, de intenso crescimento do número de iniciativas; e uma segunda, em que se produz uma redução progressiva, sem

dúvida acelerada, durante os piores anos da pandemia. De facto, entre 2007 e 2013, o volume de iniciativas duplicou, passando de um registo mínimo de 68 para um máximo de 139. A partir dessa altura, o número agregado de programas e projetos foi-se reduzindo: inicialmente, de forma lenta, a um ritmo médio anual de -2,5%, permitindo que em 2018-2019 o número total de iniciativas se mantivesse em 120; depois, coincidindo com o início da crise da COVID-19, a redução ocorreu abruptamente, com uma queda média anual de -15,5%, empurrando o número final de iniciativas para 85 em 2021.

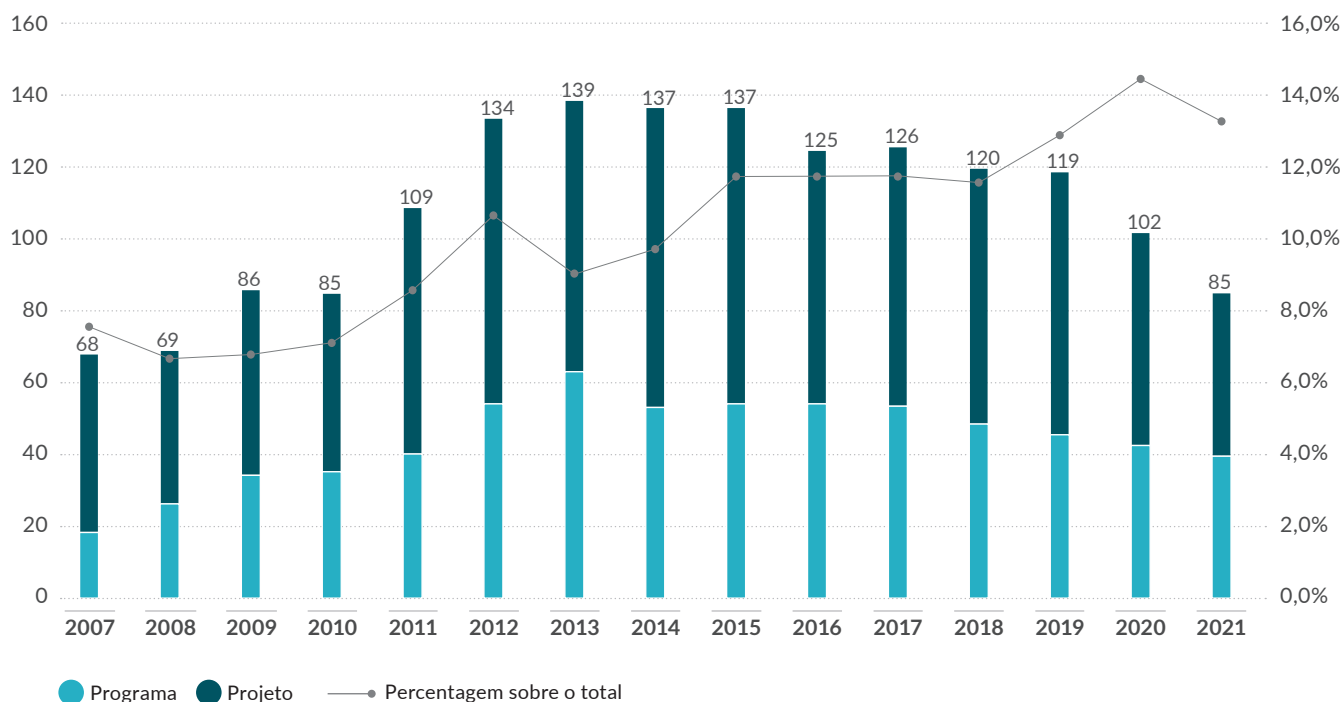
Entretanto, a observação da evolução da participação sugere que, durante praticamente todo o período, o comportamento da CSS Regional foi relativamente melhor do que o conjunto da CSS e Triangular em que participaram os países da Ibero-América. Isto explica porque é que, até 2020, o peso das iniciativas de CSS Regional sobre o número total das iniciativas executadas nas três modalidades reconhecidas neste espaço registou uma tendência de crescimento: de um mínimo de 6,9% em 2008 e 2009 para um máximo de quase 15% em 2020. Assim, apenas em 2021 o comportamento da CSS Regional é relativamente pior do que o do conjunto, uma diferença que se manifesta numa perda de participação de mais de 1 ponto percentual.

Deve acrescentar-se que este comportamento geral esconde dinâmicas diferentes para os dois instrumentos que compõem as iniciativas de CSS Regional: os projetos e os programas. Nesse sentido, para compreender porquê, há um facto importante que deve ser tido conta: que estamos perante dois instrumentos com diferenças marcadas, especialmente em termos de dimensão. Assim, ao tomar como referência o conjunto das iniciativas que estiveram em vigor em algum momento do biénio 2020-2021 e estimar quanto tempo decorreu desde o início da sua execução até ao seu fim (ou quanto tempo decorreu no caso das ainda ativas), o contraste é evidente: uma média de 2,5 anos para os projetos e de 8 anos para os programas.

→ GRÁFICO 4.1

Evolução das iniciativas de CSS Regional da Ibero-América com todos os parceiros, conforme o programa e projeto, e a sua participação sobre o total da CSS e Triangular da Ibero-América. 2007-2021

Em unidades e em percentagem



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

Tal como já se mencionou, esta diferença sugere que existem dois instrumentos de alcance diferente, e que optar por um ou outro ao executar CSS na sua modalidade regional tem certamente implicações diferentes não só em termos de duração, mas também de objetivos e até do volume de recursos comprometidos. Mas também sugere que estamos perante iniciativas com maior ou menor capacidade de adaptação e/ou resiliência face a uma crise como a da pandemia. Neste sentido, tal como no âmbito da CSS Bilateral e devido à sua natureza as ações tiveram uma capacidade para dinamizar a atividade que não tiveram os projetos; no caso da CSS Regional, os programas resistiram melhor à investida da crise da COVID.

Tendo em conta tudo isto, é mais fácil compreender que o declínio registado durante os anos mais difíceis da crise da COVID-19 se tenha manifestado de forma mais pronunciada nos projetos que nos programas. Com efeito, em 2019 registaram-se 73 projetos e 46 programas de CSS Regional. A partir desse ano e até 2021, encadearam-se dois exercícios com quedas anuais médias significativas mas distantes (respetivamente de -21,5% e -6,7%), que levaram os valores finais para 45 projetos e 40 programas.

Isto traduz-se numa mudança na composição das iniciativas de CSS Regional e, mais concretamente, num aumento relativo do peso dos programas, em detrimento dos projetos. Esta mudança pode ser vista no Gráfico 4.2, que mostra a evolução das participações dos projetos e programas sobre o número total das iniciativas de CSS Regional mantidas em execução anualmente pela

Ibero-América no período 2007-2021. Ao longo desse período, a composição das iniciativas em termos de projetos e programas foi mudando e tendendo para a convergência, destacando-se três momentos com rácios diferentes: uma primeira proporção de 75% - 25% em 2007; uma segunda que, com variações, permaneceu estável em 60% - 40% até 2019; e uma terceira que atingiu quase 50% - 50% em 2021.

É fácil compreender que o declínio registado durante os anos mais difíceis da crise da COVID-19 se tenha manifestado de forma mais pronunciada nos projetos que nos programas

→ GRÁFICO 4.2

Evolução da participação dos projetos e dos programas sobre as iniciativas de CSS Regional da Ibero-América com todos os parceiros. 2007-2021

Em percentagem



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

4.2 Quadro de análise: o biénio 2020-2021 e a CSS Regional na Ibero-América

A natureza bienal deste *Relatório da Cooperação Sul-Sul e Triangular na Ibero-América*, juntamente com a necessidade de tentar compreender como a crise da COVID-19 influenciou a evolução da CSS da região, levou à escolha do biénio 2020-2021 como horizonte temporal de análise. Por este motivo, e tal como no caso das modalidades bilateral e triangular, o estudo da CSS Regional que se desenvolve neste capítulo também se centra nesse biénio.

Neste sentido, o Gráfico 4.3 apresenta as 116 iniciativas de CSS Regional em que os países ibero-americanos participaram e que estiveram ativas pelo menos em alguma altura em 2020-2021. Para continuar a delimitar o quadro de análise em que este capítulo centra a sua

atenção, o mesmo gráfico distribui essas 116 iniciativas tendo em conta a forma como os diferentes parceiros (países ibero-americanos e/ou de outras regiões em desenvolvimento) participaram nesta cooperação.

Em concreto, podem distinguir-se três blocos de iniciativas: o primeiro, com 80 programas e projetos, em que os participantes são exclusivamente países ibero-americanos que intercambiaram entre si; o segundo, com apenas três iniciativas, em que existe uma clara distribuição de papéis (especificamente, de ofertante e recetor) entre os países ibero-americanos e os de outras regiões em desenvolvimento; e o terceiro, com 33 programas e projetos, em que países ibero-americanos e de outras regiões coincidiram ao participar na iniciativa, mas também exercendo o mesmo papel. Trata-se de uma casuística habitual, por exemplo, nas experiências que envolvem a Mesoamérica, em que o papel de receção é simultaneamente exercido por países da América Central e por um país extra-regional, o Belize, que se categoriza como parte do Caribe não Ibero-Americano.

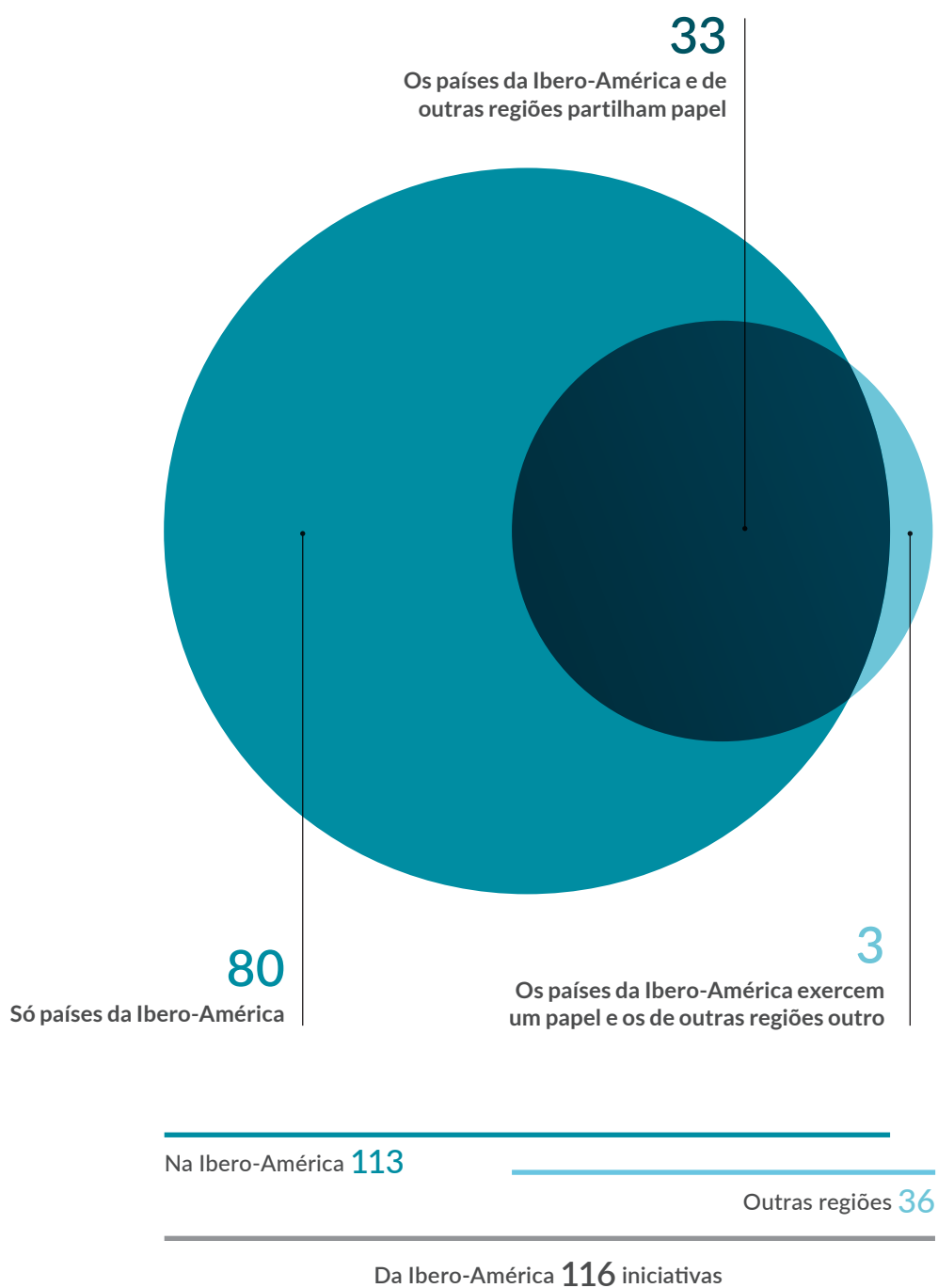
Em síntese, este capítulo toma como quadro de referência para a análise da CSS Regional, as 113 iniciativas que envolveram intercâmbios *na Ibero-América* e que estiveram em execução pelo menos em alguma altura do biênio 2020-2021. Tal como se pode ver no Gráfico 4.4,

trata-se de um número de programas e projetos que reflete a dinâmica de queda atrás descrita, pois é 20% inferior ao registada em 2018-2019, quando se situou acima dos 140.

→ GRÁFICO 4.3

Distribuição das iniciativas de CSS Regional da Ibero-América, conforme a região de intercâmbio. 2020-2021

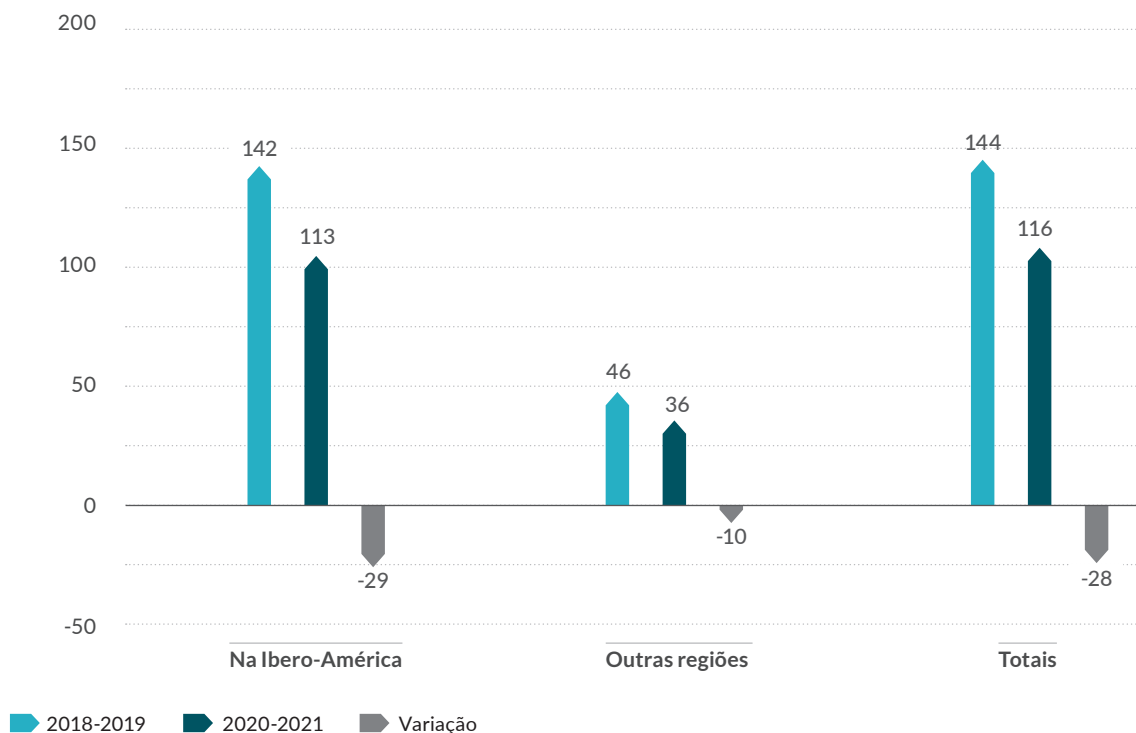
Em unidades



→ GRÁFICO 4.4

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

Em unidades



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



Fotografia: Os peixes-boi são mamíferos marinhos em perigo de extinção devido à caça extensiva que sofrem há séculos, e à perda dos mangais onde habitam. Projeto de CSS Regional "Reforço do Corredor Biológico do Caribe" com a participação da República Dominicana e Cuba. Banco de imagens de CSS e Triangular da Ibero-América. SEGIB-PIFCSS. 2022.

4.3 Participação dos diferentes agentes durante o biénio 2020-2021

A caracterização da CSS Regional que teve lugar na Ibero-América durante o biénio 2020-2021 inicia-se com uma análise dos agentes que a tornaram possível: por um lado, os países ibero-americanos e, por outro lado, os organismos regionais e internacionais que os acompanharam. Neste sentido, e como primeira aproximação, trata-se de identificar quem participou nesta CSS Regional e qual foi o seu nível de presença relativa no total das 113 iniciativas levadas a cabo.

Mas esta secção também nos permite analisar outros aspetos relevantes relacionados com a forma como se produziu essa participação. O primeiro aspeto refere-se às parcerias que se estabeleceram entre os países e, de certa forma, ao papel desempenhado por "outro agente", a região, que emerge através das diferentes possibilidades de agrupamento que os países têm, mas também através das oferecidas pelos organismos a que pertencem. O segundo aborda uma das implicações da participação destes organismos: a possibilidade de poder proporcionar às iniciativas de CSS Regional promovidas pelos diferentes blocos de países um quadro institucional, um funcionamento concreto e até uma prioridade temática.

4.3.1. Países ibero-americanos e organismos multilaterais

Tal como já se referiu, o principal objetivo desta secção é identificar a intensidade da participação dos países ibero-americanos e de alguns dos organismos multilaterais mais ativos da região na CSS Regional que teve lugar na Ibero-América nos anos 2020-2021.

Para este efeito, e para visualizar em primeiro lugar o que aconteceu aos países ibero-americanos, elaborou-se o Gráfico 4.5. O referido gráfico, baseia-se no mapa da região e permite atribuir a cada um dos 22 países que compõem este espaço uma cor de intensidade crescente, que indica - de acordo com a legenda - em que faixa de valores se situou o número de iniciativas em que cada um deles participou.

A sua observação mostra dois países que se destacaram particularmente, a Argentina e o Uruguai, ambos no Cone Sul e com participações superiores a 60 iniciativas de CSS Regional (respetivamente 66 e 62). Seguiram-se, por ordem de importância relativa, com mais de 50 iniciativas em cada

caso, quatro países geograficamente dispersos ao longo do continente: no sul e no norte, Chile e México; Costa Rica na América Central; e a Colômbia na sub-região andina. Entretanto, a maior parte dos países (até dez) registou participações situadas no intervalo de 40 a 50 iniciativas. Estes foram: El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicarágua e Panamá na América Central; República Dominicana no Caribe; e, na América do Sul, Equador e Peru, juntamente como o Paraguai e o Brasil. Por sua vez, a Bolívia e Cuba, nas sub-regiões andina e caribenha, apresentaram registos relativamente distantes dos anteriores, com 30 e 20 iniciativas em cada caso. Com valores intermédios (26 programas e projetos) encontra-se Espanha, já na Península Ibérica. Completaram o panorama os outros dois países peninsulares, Portugal e Andorra, que juntamente com a Venezuela na América do Sul, fecham o mapa com registos inferiores a 20 iniciativas.

A Argentina e o Uruguai, ambos no Cone Sul, tiveram participações destacadas, com mais de 60 iniciativas de CSS Regional (respetivamente, 66 e 62)

→ GRÁFICO 4.5

Participação dos países ibero-americanos em iniciativas de CSS Regional na Ibero-América. 2020-2021

Em unidades e porcentagem



Intervalos de intensidade, conforme o número de iniciativas de CSS Regional nas quais cada país participou em 2020-2021

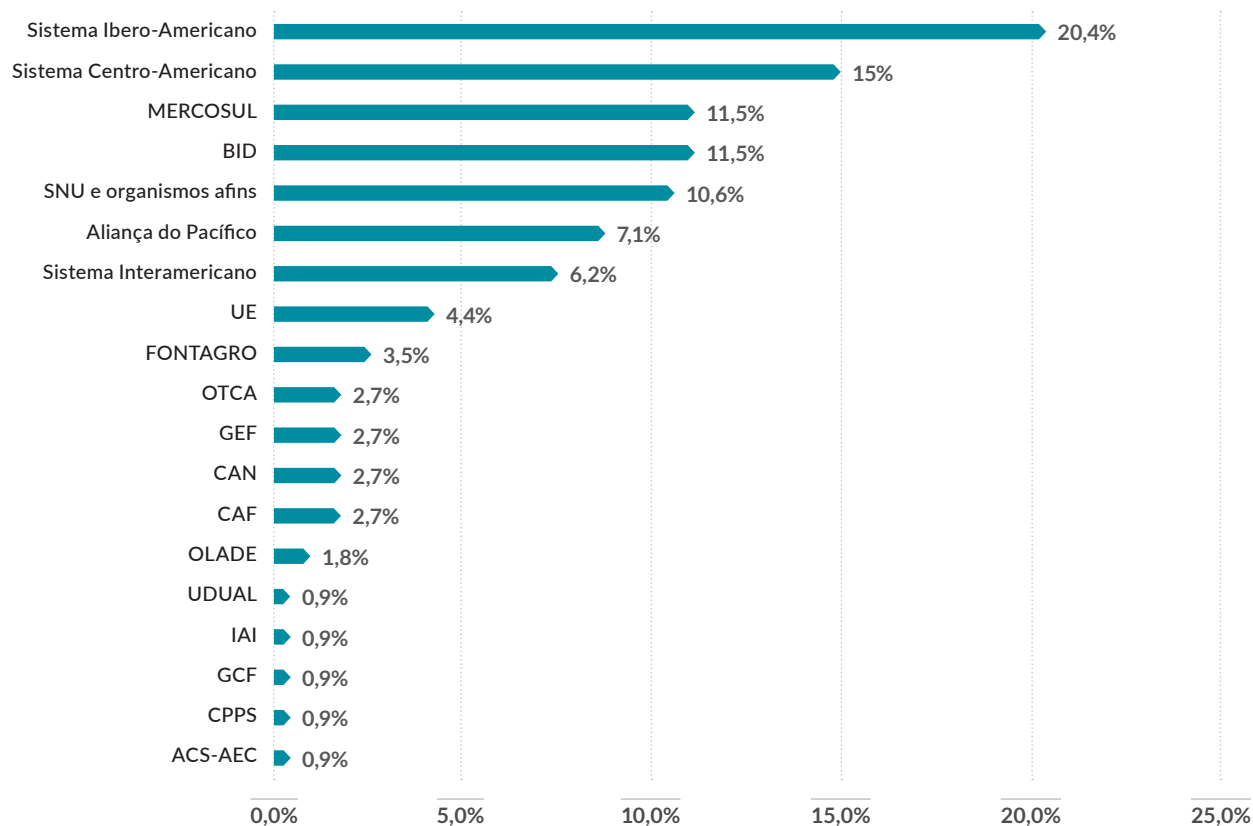
- 60 ou mais
- Entre 50 e 59
- Entre 40 e 49
- Entre 20 e 39
- Menos de 20
- Não se registam iniciativas

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

→ GRÁFICO 4.6

Participação dos organismos multilaterais nas iniciativas de CSS Regional na Ibero-América. 2020-2021

Em percentagem



Nota metodológica: Para cada um dos organismos (tanto de forma individual como quando se agrupam com os do sistema ao qual pertencem) contabiliza-se o número de iniciativas em que cada um deles participou e o seu peso sobre o total. Neste sentido, e dado que numa mesma iniciativa podem participar simultaneamente vários organismos, na série do gráfico há iniciativas contabilizadas várias vezes. Isto significa que as percentagens associadas a cada organismo e/ou grupo não se podem agregar e, em nenhum caso, o total pode alcançar 100%.

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

Em segundo lugar, em cada uma das 113 iniciativas de CSS Regional que estiveram em execução na Ibero-América durante o biénio 2020-2021, os países foram acompanhados por um importante agente na implementação desta modalidade: os organismos multilaterais. Por esse motivo, é importante saber quais deles participaram nesta CSS Regional e qual foi o seu nível de envolvimento. Assim, o Gráfico 4.6 mostra os referidos organismos e classifica-os de acordo com o seu nível de participação relativa no conjunto das iniciativas realizadas.¹

Conforme se depreende da sua observação, pelo menos um em cada cinco dos mais de 110 programas e projetos de CSS Regional realizados nos anos 2020-2021 envolveu a participação de um ou mais organismos do sistema ibero-americano, tais como a própria Secretaria-Geral Ibero-Americana (SEGIB), a Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI) e a Organização Ibero-Americana de Segurança Social (OISS).

A presença dos organismos que compõem o sistema centro-americano, ativos em 15% das iniciativas de cooperação no biénio 2020-2021, foi também importante. Destaca-se especialmente o caso do Sistema de Integração Centro-Americana (SICA), um agente-chave na cooperação desta sub-região, mas também da cooperação que se desenvolve para o conjunto da Mesoamérica através do Mecanismo de Diálogo e Concertação de Tuxtla, que rege a colaboração entre o México e o SICA.

Também foi importante a presença dos organismos que compõem o sistema centro-americano, ativos em 15% das iniciativas de 2020-2021

¹ Deve acrescentar-se que vários organismos multilaterais podem estar simultaneamente envolvidos na mesma iniciativa, um facto que afeta a forma como se contabilizam e calculam as participações (ver nota metodológica do Gráfico 4.6).

O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) merecem uma menção especial, tendo ambos estado envolvidos em 11% das iniciativas de CSS Regional em execução na Ibero-América durante os últimos dois anos. Seguiram-se, de muito perto (com outros 10%), os organismos que integram o sistema das Nações Unidas e organizações relacionadas. Entre os muitos possíveis, deve mencionar-se o papel desempenhado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a própria Comissão Económica para América Latina e o Caribe (CEPAL).

Finalmente, são de destacar o acompanhamento efetuado pela Aliança do Pacífico (AP) (presente em 7,1% das iniciativas de CSS Regional realizadas na Ibero-América em 2020-2021), bem como pelo Sistema Interamericano (de preferência através da Organização dos Estados Americanos (OEA)) e pela União Europeia (UE), estes dois últimos com participações respetivas de 6,2% e 4,4%.

4.3.2 Parcerias e sub-regiões

A compreensão da participação dos organismos multilaterais na modalidade aqui analisada é também decisiva para compreender uma parte importante da dinâmica subjacente ao funcionamento da CSS Regional que teve lugar na Ibero-América em 2020-2021. Assim, e tal como já se mencionou, o seu conhecimento permite aprofundar, em primeiro lugar, o tipo de alianças ou parcerias mais dinâmicas entre os países, e fazê-lo sob o ponto de vista "sub-regional".

Especificamente, para identificar as parcerias mais dinâmicas entre os países no biénio 2020-2021, foi elaborado o Gráfico 4.7. Trata-se de um mapa de calor que, sob a forma de matriz, ordena os 22 países ibero-americanos de acordo com o seu padrão de relacionamento com o resto dos parceiros. No mapa, atribui-se a cada par de países uma cor, cuja intensidade aumenta de acordo com o número de iniciativas em que coincidem.

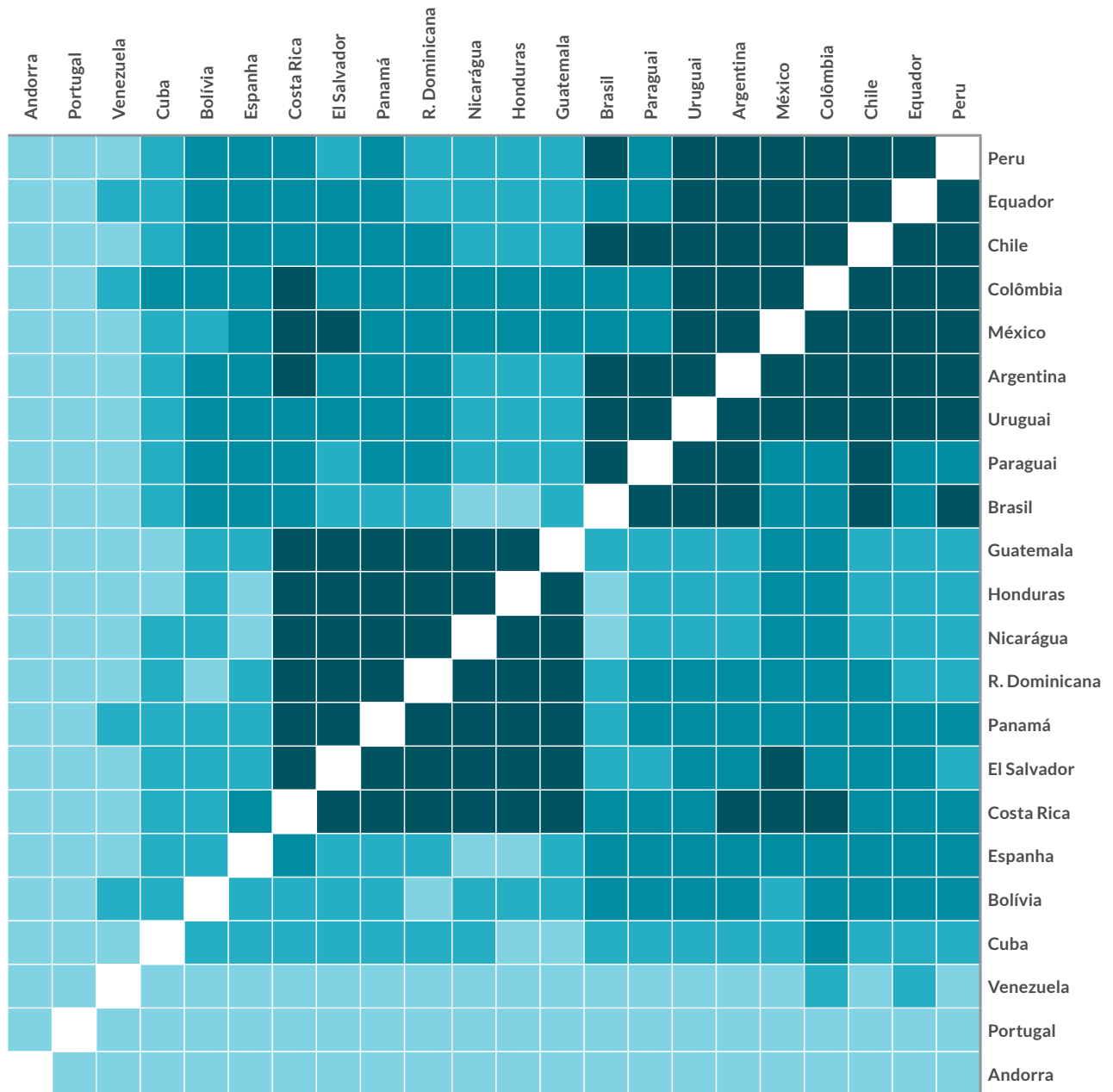


Fotografia: Terreno para a demonstração da rega por borboleta. Desenvolvimento de um programa de gestão hídrica para uma utilização eficiente da água. Projeto de CSS Bilateral "Aumento da eficiência e do cuidado da água através da experiência conjunta entre as comunidades de Sonora (México) e Linares (Chile)". Banco de imagens de CSS e Triangular da Ibero-América. SEGIB-PIFCSS. 2021.

→ GRÁFICO 4.7

Iniciativas de CSS Regional na Ibero-América em que os países da região coincidem, conforme os pares de parceiros. 2020-2021

Em unidades



Número de iniciativas de CSS Regional nas quais cada par de parceiros participou em 2020-2021

● De 1 a 11 ● De 12 a 17 ● De 18 a 26 ● De 27 a 59

Nota metodológica: A atribuição dos intervalos de valor e das cores corresponde à distribuição por quartis que vão do número mínimo de iniciativas em que um par de parceiros pode coincidir (0) até ao máximo registado em 2020-2021 (59).

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

A observação no Gráfico 4.7 sugere a coexistência de diferentes dinâmicas de relacionamento, não só para os países, mas também para os grupos sub-regionais a que pertencem. Neste sentido, por exemplo, os níveis relativamente baixos de associação registados por Andorra, Portugal e Venezuela e, em menor medida, por Cuba, contrastam com os elevados níveis que mantêm entre si - de acordo com a matriz - os países da América Central e

do Caribe (da Costa Rica à Guatemala, incluindo a República Dominicana) e os da América do Sul (do Brasil ao Chile no Cone Sul, bem como a Colômbia, Equador e Peru na sub-região andina).

Do mesmo modo, pode observar-se que a elevada intensidade de associação a nível "intra-regional" tende a ser reduzida quando o foco se desloca para o intercâmbio entre diferentes sub-regiões. Assim, as relações de vários países

da América Central (Nicarágua, Honduras e Guatemala) são mais intensas com os seus vizinhos sub-regionais do que com os países da América do Sul, enquanto que um país como a Bolívia coincide mais com os seus parceiros sul-americanos do que com os da América Central.

Por sua vez, parte da dinâmica acima descrita resulta de uma combinação de pelo menos três fatores: primeiro, as opções de relacionamento oferecidas a cada país pela possibilidade de pertencer simultaneamente a vários esquemas intergovernamentais de integração regional; segundo, o grau de envolvimento que cada país mantém nestes mesmos espaços; e terceiro, o nível de atividade que esses mesmos organismos mantiveram na cooperação do biênio 2020-2021.

A título de exemplo, o caso do México, um dos países mais ativos, que mantém uma relação muito dinâmica com a maioria dos países da América do Sul, bem como com a Costa Rica e El Salvador, e uma intensidade elevada - mas relativamente inferior - com os seus vizinhos da América Central. Este padrão de intercâmbio é influenciado pelo facto do México ser um membro ativo de três espaços que foram particularmente dinâmicos em 2020-2021: mais concretamente, ser membro do sistema ibero-americano; ter um acordo de cooperação especial com o SICA e os países centro-americanos; e integrar a Aliança do Pacífico, cujos outros parceiros estão localizados na América do Sul.

Por conseguinte, as opções de parceria abertas a cada um dos países e a forma como cada um deles se conseguiu envolver no conjunto da CSS Regional neste último biênio podem ser muito diferentes. Isto explica, por exemplo, o referido menor nível de relacionamento relativo de Portugal e Andorra, cujas opções de pertença aos esquemas regionais se limitam muito ao espaço ibero-americano. Mas também existem diferenças dentro da América Latina, manifestando-se em diferentes dinâmicas de participação. Para o ilustrar, elaborou-se o Gráfico 4.8, que mostra a participação de cada país nas 113 iniciativas de 2020-2021 e a sua potencial "margem de crescimento", distinguindo entre duas sub-regiões: a do México, América Central e Caribe ibero-americano; e a da América do Sul.

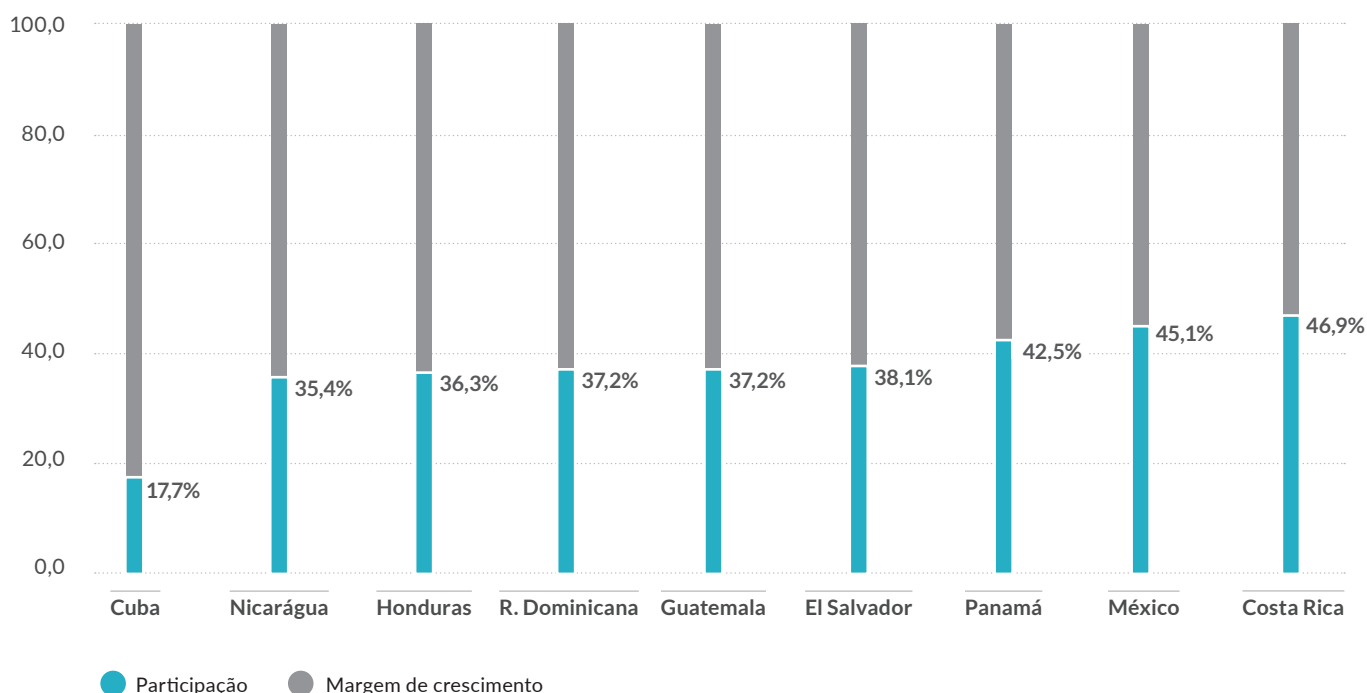
Tal como se pode ver, o nível de participação mantido pelos países que fazem parte de cada uma destas sub-regiões difere e situa-se em diferentes intervalos de valores: mais baixo para os localizados na parte norte do continente; e mais alto para os situados mais a sul. De facto, a maior parte dos países centro-americanos e caribenhos participaram em 30% a 40% das iniciativas de 2020-2021, sendo mais excecionais os registos do Panamá, México e Costa Rica, com participações relativas superiores a 40%. Em contraste, a maioria dos países que integram a América do Sul (sete dos dez) movimentaram-se precisamente neste intervalo de valores (40% a 50%) e mesmo no imediatamente superior (50% a 60%).

→ GRÁFICO 4.8

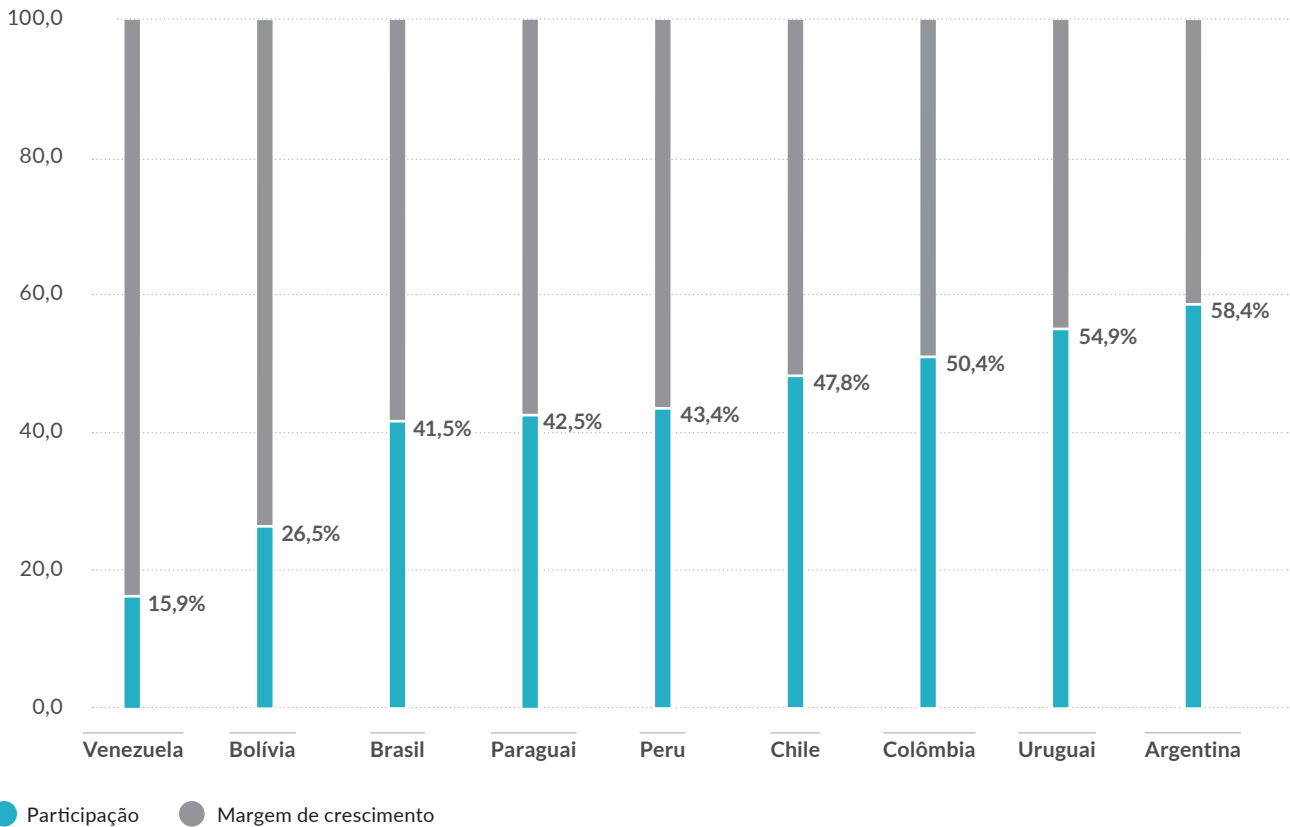
Participação dos países ibero-americanos nas iniciativas de CSS Regional na Ibero-América e margem de crescimento dessa participação, conforme a região. 2020-2021

Em percentagem

A. México, América Central e Caribe Ibero-Americano



B. América do Sul



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

4.3.3 Quadros operacionais e prioridades temáticas

A participação dos organismos multilaterais na CSS Regional também permite aprofundar outros aspectos relevantes relacionados com o funcionamento desta modalidade. Neste sentido, em geral os organismos multilaterais acompanham a sua cooperação com um quadro institucional e critérios que orientam as suas operações (entre outros, quem participa, em que papel, com que financiamento e com que tipo de relação com os restantes parceiros). A presença destes organismos também pode ser importante para identificar as prioridades temáticas abordadas pelas iniciativas levadas a cabo nos diferentes espaços.

Para uma primeira aproximação a estes quadros operacionais, foi elaborado o Gráfico 4.9, que define e caracteriza os mecanismos de cooperação sob os quais tenderam a ser executadas as iniciativas promovidas nos quatro espaços multilaterais mais ativos no biénio 2020-2021: o sistema ibero-americano, o centro-americano, o BID e o MERCOSUL. Nos dois primeiros casos, trata-se de quadros que cobrem toda a cooperação

realizada nestes espaços (caso dos Programas, Iniciativas e Projetos Adstritos - PIPA - e do Mecanismo de Gestão, Coordenação e Informação da Cooperação Regional), e nos dois últimos, de um dos vários mecanismos que apoiam a cooperação realizada (a Iniciativa de Bens Públicos Regionais - BPR - e o Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL - FOCEM -).

A sua leitura mostra que estamos perante diferentes casuísticas, sempre concebidas para promover a ação coletiva dos que nela participam e que, em qualquer dos casos, estes mecanismos permitem definir procedimentos claros em relação à forma como esta CSS se executa: o tipo de cooperação que se realiza (técnica e/ou financeira); a forma como os recursos são financiados e mesmo distribuídos; o tipo de parceria que se estabelece entre os diferentes parceiros; e a possibilidade de participação de agentes diferentes dos governos, apenas para mencionar alguns. Nos casos ibero e centro-americanos, todas estas operações são apresentadas em detalhe em documentos explicitamente elaborados para o efeito, tais como o Manual Operacional da Cooperação Ibero-Americana e o guia técnico que acompanha o Mecanismo de Cooperação Regional.

O mesmo Gráfico 4.9 sugere que estes mecanismos também fornecem orientação sobre as prioridades temáticas abordadas por cada um dos espaços. Nesse sentido, todos procuram fortalecer os seus países membros e uni-los como parte integrante de uma região. Mas os caminhos e propósitos específicos para alcançar esse fim diferem uns dos outros.

Assim, a CSS realizada no âmbito do sistema ibero-americano centra-se no desenvolvimento e identidade da região, o que a leva a promover ações conjuntas em torno daquilo que entende ser a coesão, destacando-se a cultura, ciência, educação e questões sociais. Outros espaços atribuem prioridade à integração regional, mas procuram

reforçá-la através de diferentes estratégias: O MERCOSUL, reduzindo assimetrias entre os parceiros do bloco, especialmente através da melhoria das infraestruturas económicas; o BID, gerando produtos (quadros regulamentares, planos de ação setoriais, metodologias) que facilitam a coordenação regional e conduzem a benefícios comuns para todos os seus membros; e o Sistema Centro-Americano, focalizando-se na necessidade de avançar, a partir da mesma frente, na resolução de problemas que levam a região a uma especial vulnerabilidade, tais como a prevenção e atenuação das catástrofes naturais e dos piores efeitos da mudança climática.

→ GRÁFICO 4.9

Quadros institucionais e mecanismos de cooperação que acompanham a execução das iniciativas de CSS Regional na Ibero-América: alguns exemplos selecionados. 2020-2021

Organismo multilateral	Mecanismo de cooperação	Definição e principais características
Sistema Ibero-Americano	Programas, Iniciativas e Projetos Adstritos (PIPA) ibero-americanos	<p>De acordo com o Manual Operacional da Cooperação Ibero-Americana, os PIPA são exercícios de cooperação intergovernamental através dos quais os governos concertam a sua vontade de cooperar num determinado setor, acordando na sua conceção e assumindo a sua execução. O seu objetivo final é reforçar a identidade ibero-americana através de intervenções conjuntas destinadas ao desenvolvimento e consolidação de capacidades nos domínios cultural, científico, educativo, social e económico.</p> <p>A diferença entre Programas e Iniciativas é marcada pela dimensão do exercício de cooperação intergovernamental: de dimensão longa ou média, em prazo e objetivos, para os Programas; mais limitada no caso das Iniciativas.</p> <p>Ao tomarem decisões, todos os países que participam nos PIPA atuam de forma horizontal; todos contribuem, de acordo com a sua capacidade, sob a forma de recursos financeiros, humanos, técnicos e materiais e beneficiam de forma recíproca da atividade desenvolvida. A sua natureza pode ser Técnica e/ou Financeira: a primeira procura desenvolver capacidades humanas e institucionais através de uma vasta gama de atividades; e a segunda prossegue objetivos de desenvolvimento a partir da utilização de recursos monetários e canaliza-se principalmente através de fundos concursáveis.</p>
Sistema Centro-Americano	Mecanismo de Gestão, Coordenação e Informação da Cooperação Regional	<p>O SICA conta com o Mecanismo de Gestão, Coordenação e Informação da Cooperação Regional e o seu guia técnico complementar, como regulamento regional que procura reforçar os processos de gestão, implementação, acompanhamento e avaliação da Cooperação regional.</p> <p>Este instrumento contém conceitos, princípios, critérios de seleção de projetos, procedimentos, agentes, papéis, e mecanismos de transparência e prestação de contas. Procura alinhar a cooperação com as cinco prioridades de integração regional (integração social, integração económica, segurança democrática, prevenção e atenuação das catástrofes naturais e dos efeitos da mudança climática, e fortalecimento institucional).</p> <p>Para a gestão desta cooperação foram estabelecidos três procedimentos principais: um direto, para projetos gerais da Secretaria-Geral do SICA; um segundo para projetos regionais das Secretarias e instituições do SICA; e um terceiro para projetos regionais de Fóruns de Diálogo e Cooperação, Comissões Mistas ou outros mecanismos estabelecidos pelo SICA.</p>

Banco Interamericano de Desenvolvimento	Iniciativa Bens Públicos Regionais (BPR)	<p>Baseia-se na premissa de que os países da América Latina e do Caribe (ALC) partilham numerosos desafios e oportunidades de desenvolvimento, que podem ser abordados de forma mais eficiente e eficaz através da ação coletiva e da cooperação regional.</p> <p>A Iniciativa define BPR como bens, serviços ou recursos que são produzidos e consumidos de forma coletiva pelo setor público e, quando apropriado, pelo setor privado sem fins lucrativos num mínimo de três países membros fornecedores do BID. Centra-se nos BPR que tenham o potencial de gerar benefícios comuns significativos e efeitos indiretos positivos.</p> <p>A Iniciativa procura financiar produtos concretos de coordenação regional (por exemplo, quadros regulamentares, planos de ação setoriais, metodologias e outros) que possam ser implementados a nível nacional pelos países participantes e outros países interessados.</p> <p>Todos os anos, o BID convida a região a apresentar propostas para financiar projetos que promovam os BPR através de ações coletivas. No caso do concurso de 2022, os temas elegíveis deviam ser enquadrados nas áreas prioritárias da Visão 2025 do Grupo BID para a implementação da Estratégia Institucional do BID e a recuperação pós-pandémica da região.</p>
MERCOSUL	Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM)	<p>É o primeiro mecanismo solidário de financiamento próprio dos países do MERCOSUL e visa reduzir as assimetrias do bloco. É integrado por contribuições dos Estados partes e procura financiar projetos de melhoria de infraestruturas, competitividade empresarial e desenvolvimento social, bem como reforçar a própria estrutura institucional do MERCOSUL.</p> <p>O Fundo baseia-se num sistema de contribuições e distribuição inversa dos recursos, o que significa que os países do bloco com maior desenvolvimento económico relativo fazem maiores contribuições e, ao mesmo tempo, os países com menor desenvolvimento económico relativo recebem os maiores recursos. Os fundos são distribuídos com caráter de doação não reembolsável. A apresentação, análise, aprovação e acompanhamento dos Projetos considerados de interesse para os Estados partes realiza-se com base no Regulamento do FOCEM. Destaca-se a cooperação em saneamento, água potável, reabilitação e construção de estradas, manutenção de redes elétricas, melhoria e ampliação de edifícios escolares, reabilitação de vias férreas e outros.</p>

Fonte: SEGIB a partir das Agências e Direções Gerais de Cooperação, SEGIB (2016), SIDICSS (2022) e páginas digitais do BID, MERCOSUL e SICA

Estas diferenças são claramente observáveis nos Gráficos 4.10 e 4.11, que mostram a distribuição dos programas e projetos regionais de CSS Regional que, em cada um destes espaços, se mantiveram em execução no biénio 2020-2021, conforme o âmbito de intervenção e setor de atividade. Neste sentido, o Gráfico 4.10 é muito ilustrativo, pois mostra como, para cada um destes espaços, mais de 50% das suas iniciativas se concentraram em áreas muito diferentes: uma área genérica Outros Âmbitos, no caso do sistema ibero-americano (56,5% dos PIPA); temas relacionados com o Ambiente, na cooperação centro-americana (58,8% das iniciativas); e Setores Produtivos, em 53,8% dos programas e projetos apoiados pelo BID. O MERCOSUL merece uma menção especial, já que 46,2% das suas iniciativas foram dedicadas ao reforço

das Infraestruturas e Serviços Económicos, mas se acrescentarmos a área Social, essa percentagem sobe para uns notáveis 85%.

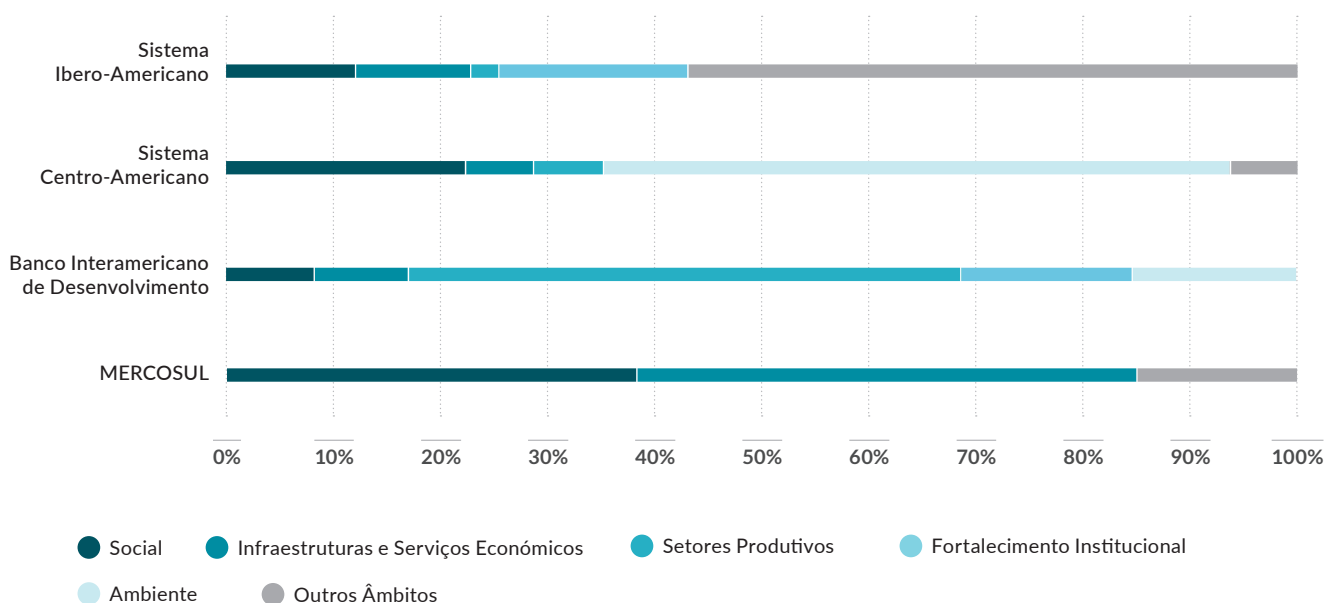
En la categorización de las iniciativas por sectores de actividad (Gráfico 4.11), las diferencias en los propósitos atendidos desde los distintos espacios quedan igualmente manifiestas, solo que a otro nivel de detalle. Cabe aquí destacar la concentración de iniciativas que el sistema iberoamericano y el BID hacen, respectivamente, en los sectores de la *Cultura* (56,5%) y del *Agropecuário* (53,8%)

Na classificação das iniciativas por setor de atividade (Gráfico 4.11), as diferenças nos objetivos visados pelos diferentes espaços são também evidentes, mas com um nível de detalhe diferente. A este propósito, salienta-se a

→ GRÁFICO 4.10

Prioridades temáticas nas iniciativas de CSS Regional na Ibero-América no quadro dos principais esquemas intergovernamentais, conforme o âmbito de intervenção. 2020-2021

Em percentagem



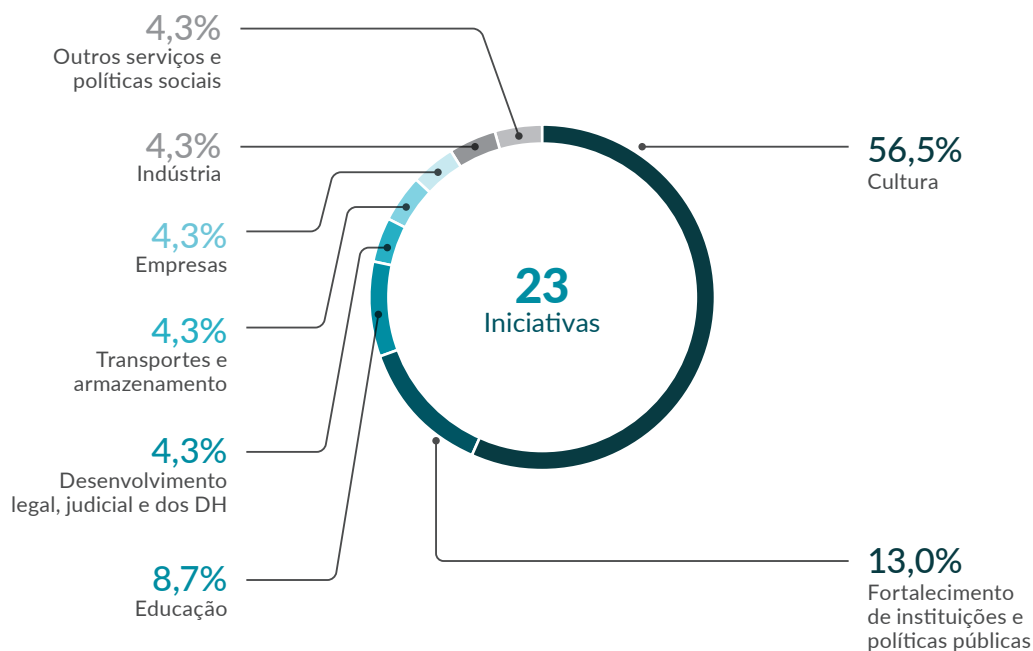
Fonte: SEGIB a partir das Agências e Direções Gerais de Cooperação

→ GRÁFICO 4.11

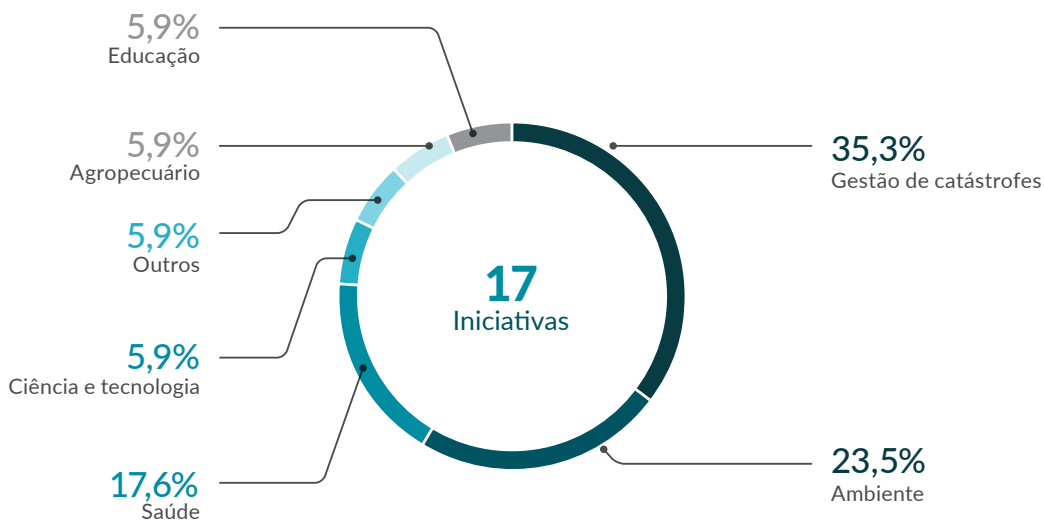
Distribuição das iniciativas de CSS Regional na Ibero-América no quadro dos principais esquemas intergovernamentais, conforme o setor de atividade. 2020-2021

Em percentagem

A. Sistema ibero-americano



B. Sistema centro-americano



C. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)



D. MERCOSUL



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

concentração de iniciativas do sistema ibero-americano e do BID, respetivamente nos setores da *Cultura* (56,5%) e *Agropecuário* (53,8%). Por sua vez, as iniciativas promovidas pelo sistema centro-americano dividem-se entre a *Gestão de catástrofes* (35,3%) e a *preservação do Ambiente* (23,5%), enquanto o MERCOSUL dá prioridade a tudo o que diz respeito ao *Transporte e armazenamento* (38,5%), destacando-se também a *Educação* (15,4%), entre outros setores económicos e sociais.

4.4 Análise setorial: problemas comuns, soluções partilhadas

Um dos principais pontos fortes da CSS Regional é a possibilidade de reunir um número crescente de agentes que, combinando tipologias e naturezas diferentes, unem forças para realizar uma ação coletiva que lhes permita avançar para a obtenção de um objetivo comum. A combinação de objetivos que visam é manifestada através do tipo de capacidades que a região decide reforçar através das iniciativas de CSS que são promovidas.

Para mostrar as capacidades que a CSS Regional reforçou na Ibero-América no biénio 2020-2021, foi elaborado o Gráfico 4.12, que distribui as 113 iniciativas registadas nesse período, de acordo com o âmbito de intervenção (12.A) e o setor de atividade (12.B) que abordaram.

Numa primeira observação (Gráfico 4.12.A), a área Social é a que concentra a maior parte das iniciativas (uma em cada cinco). Este valor contrasta com o registado pela cooperação dedicada ao Fortalecimento Institucional, que se situa em quase metade (10,6%). De facto, o padrão mais frequente foi a distribuição bastante homogénea dos programas e projetos de CSS Regional em torno dos restantes domínios de intervenção reconhecidos no espaço ibero-americano: assim, a participação de todos eles no número total de iniciativas do biénio (Ambiente, Setores Produtivos, Infraestruturas e Serviços Económicos e Outros Âmbitos) manteve-se em valores muito próximos e que variaram entre 16% e 18%.

No entanto, quando o atrás mencionado se contrasta com a desagregação por setores, verifica-se que o posicionamento das diferentes áreas é obtido a partir de dinâmicas setoriais muito diferentes: muito concentradas em poucos setores, em alguns casos; e muito diversificadas, em outros.

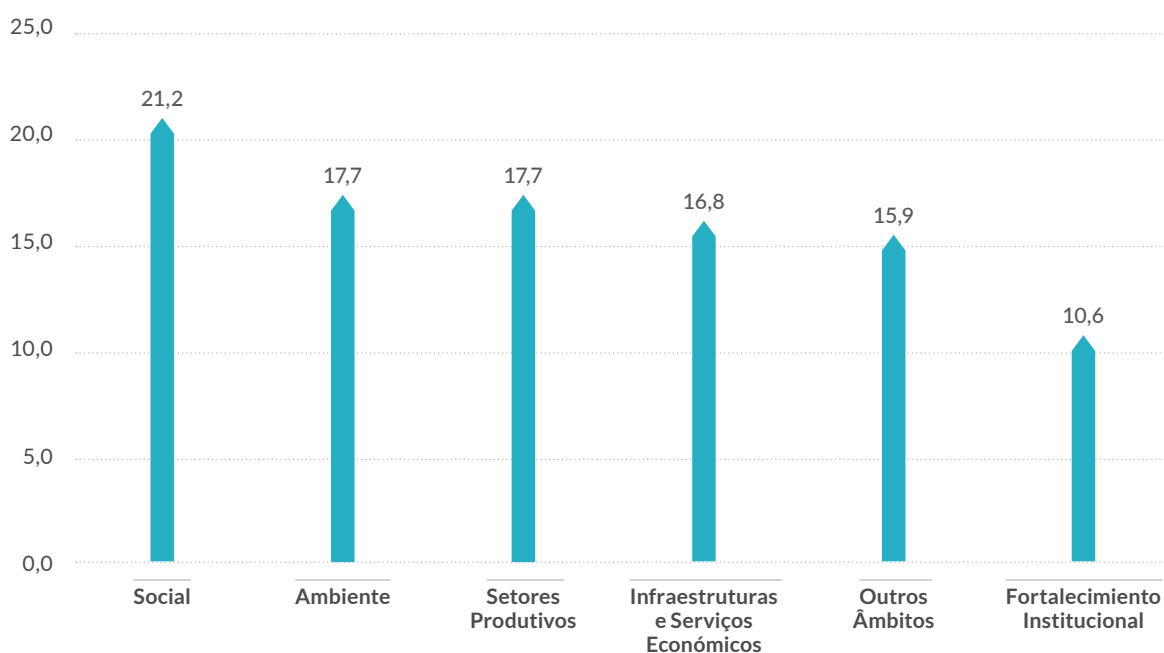
Um exemplo ilustrativo do acima exposto é o que acontece na área mais importante, a Social, uma vez que, tal como confirma o Gráfico 4.12.B, os setores que a integram não estão entre os mais importantes do biénio

→ GRÁFICO 4.12

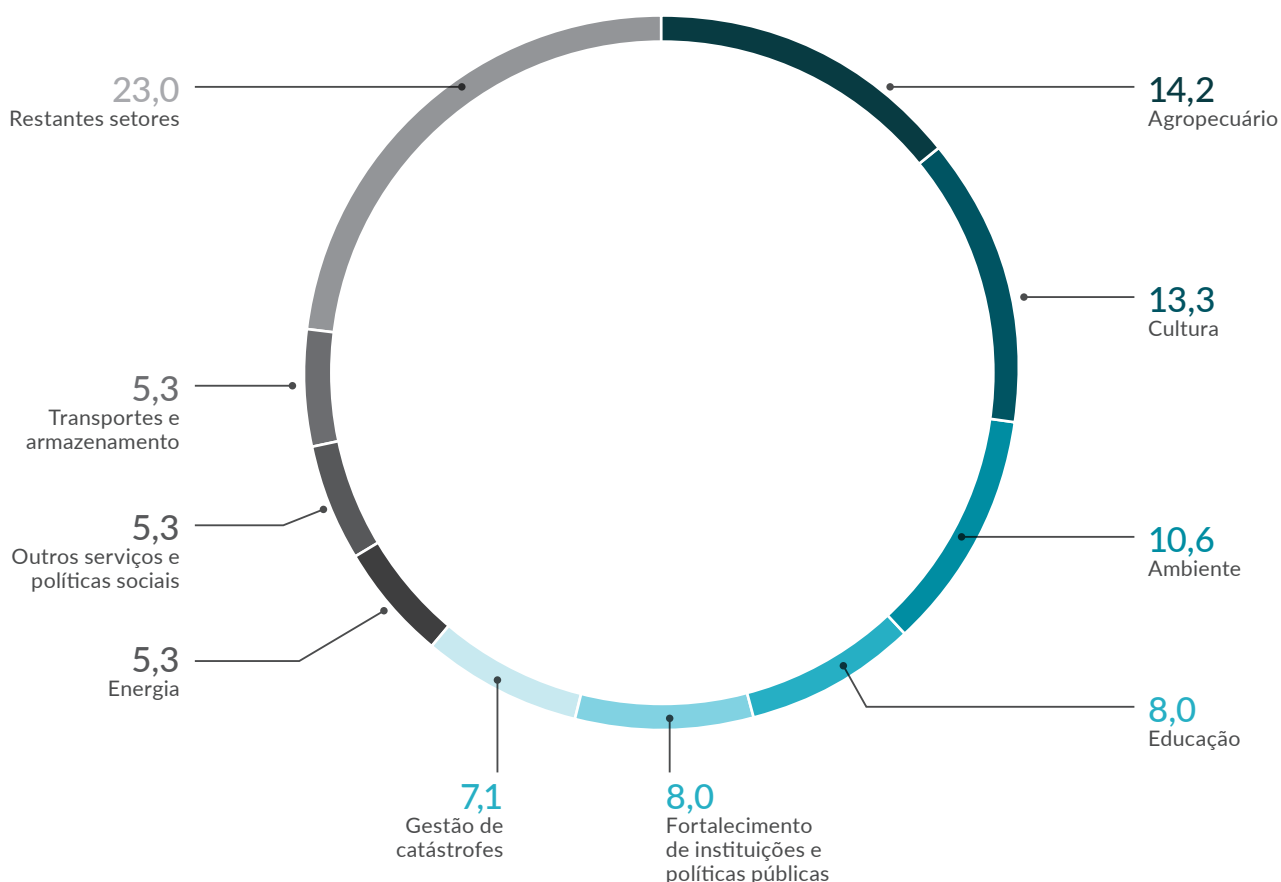
Distribuição das iniciativas de CSS Regional na Ibero-América, conforme o setor de atividade e âmbito de intervenção. 2020-2021

Em percentagem

A. Âmbito de intervenção



B. Setor de atividade



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

2020-2021. De facto, o setor mais proeminente dentro do setor Social é o da *Educação*, que, com 8% das iniciativas, ocupa o quarto lugar em termos de importância relativa. Este é complementado por *Outros serviços e políticas sociais*, *Saúde* e *Abastecimento de Água e Saneamento*, com participações ligeiramente superiores a 5% ou que mal chegam a essa percentagem. Em qualquer caso, e em termos de temas, as iniciativas que se destacaram foram aquelas que, a partir de diferentes perspetivas e aplicando diferentes estratégias, partilharam o objetivo de promover a mobilidade de estudantes e professores, bem como a integração e melhoria das condições de vida de alguns grupos populacionais, tais como os jovens, idosos e migrantes.

Em contraste, a importância relativa dos Setores Produtivos e do Ambiente - ambos com uma participação de 17,7% sobre o número total de iniciativas no biénio 2020-2021 - justifica-se pela força de muito poucos setores. Mais concretamente, no primeiro caso a sua importância deve-se ao peso do setor *Agropecuário* (o mais importante do período, com uma participação equivalente a 14,2% do total) e, no segundo, à contribuição agregada do segundo setor mais importante (o próprio *Ambiente*, que representa uma em cada 10 iniciativas), juntamente com o da *Gestão de catástrofes* (uns notáveis 7,1%).

No setor *Agropecuário* encontra-se uma cooperação que combina os temas agrícolas com os pecuários e que se concentra em culturas relevantes para a região (batata, arroz e café), bem como em espécies animais que são fundamentais para a segurança alimentar (carne e produtos lácteos). As iniciativas também combinam elementos que procuram contribuir para o aumento e diversificação da produção, especialmente em ambientes familiares, altamente dependentes do rendimento que estas atividades podem gerar. Para este efeito, a cooperação que está a ser promovida combina diferentes tipos de intervenções, incluindo: adoção de inovações tecnológicas; melhoria dos sistemas de irrigação e utilização eficiente da água; tratamento de forragens e alimentos para o gado; gestão de pragas; melhoria genética; e incorporação de sistemas de informação para avaliar os riscos, perdas e danos que podem ser causados por catástrofes naturais e pelo aumento das temperaturas resultantes das alterações climáticas, entre outros. Um exemplo ilustrativo da forma como se combinam vários destes elementos é o projeto desenvolvido na América Central para a gestão da ferrugem do café, tal como descrito na História 4.1.

→ HISTÓRIA 4.1

Reforço regional da saúde agropecuária na América Central

Sistema centro-americano

A ferrugem é um fungo que afeta os cafezeiros, provocando a queda prematura das folhas, enfraquecendo as árvores infetadas e, em última análise, causando a sua morte. O impacto deste fungo na América Latina é muito elevado, afetando a sua comercialização nos mercados internacionais e as famílias que dependem dos processos associados à sua produção e venda (InfoAgro, 2014).

Na região da América Central, o primeiro surto de ferrugem ocorreu no final da década de setenta, mas entre 2012 e 2013 desencadeou-se a epidemia mais grave até agora registada na região, provocada por fatores climáticos, pela redução da atenção fitossanitária por parte dos produtores e pela queda dos preços internacionais do café (Piñeiro, V., Morley, S. y Elverdin, P., 2015, pág. 2). Em 2013, no contexto da Cúpula sobre a Ferrugem do Café da Guatemala, os países da região comprometeram-se a abordar conjuntamente os problemas da cafeicultura na região, aprovando o Plano de Ação Regional com Medidas Imediatas, que incluiu a criação do Programa Centro-Americano para a

Gestão Integral da Ferrugem do Café (PROCAGICA).

O seu objetivo é promover a adoção de medidas de mitigação e adaptação à mudança climática, bem como a redução do risco de catástrofes naturais, apoiando os esforços regionais e nacionais para controlar a ferrugem do café. Nessa base, procura reforçar a resiliência das famílias dependentes da produção de grão através da introdução de práticas agrícolas sustentáveis, da diversificação dos padrões de cultivo e do fortalecimento dos seus meios de subsistência (IICA, 2021, Pág. 2).

Esta iniciativa de CSS Regional, implementada pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), envolve os países do SICA e é apoiada pela União Europeia (UE). Como aspeto diferenciador, o PROCAGICA reduziu o impacto da ferrugem do café na segurança alimentar dos cafeicultores e da população em geral. Além disso, de acordo com o IICA (2021), o Programa beneficiou 7.059 pequenos produtores de café (dos quais 35% são mulheres e 10% jovens com menos

de 30 anos) e ofereceu aos membros das organizações beneficiárias do Programa um maior número de serviços que lhes proporcionam rendimentos (Pág. 4). Tudo isto teve um impacto positivo na sustentabilidade ambiental, melhorou a competitividade, reforçou as associações de produtores e revitalizou a economia local.

Fonte: SEGIB a partir das Agências e Direções Gerais de Cooperação, Piñeiro, V., Morley, S. y Elverdin, P (2015), Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) (2021) e InfoAgro (2014).

Por outro lado, pode dizer-se que a CSS Regional que se concentra no cuidado e proteção do *Ambiente* é aquele que, de uma forma "mais natural", emerge motivada pela procura de soluções partilhadas para problemas coletivos que envolvem a região. Assim, uma parte importante das iniciativas une países que concentram a sua ação nesse contexto: entre outros, a ecorregião do Recife Mesoamericano; o Corredor Biológico Mesoamericano; as espécies ameaçadas da Amazônia; os recursos marinhos do Ecossistema do Caribe; os problemas ambientais dos Andes; e a biodiversidade do Caribe e da América Central (ver a experiência protagonizada pelo SICA e pelos seus países membros na História 4.2). Outras iniciativas abordam questões mais gerais e procuram fornecer aos países da região instrumentos que os apoiem no cumprimento dos seus compromissos internacionais,

tais como os relativos ao financiamento climático e ao tratamento dos resíduos plásticos e dos Poluentes Orgânicos Persistentes (COP), para mencionar apenas alguns.

A CSS Regional dedicada ao *Ambiente* foi motivada pela procura de soluções partilhadas para problemas regionais coletivos

→ HISTÓRIA 4.2

Os países do SICA congregam esforços para preservar a biodiversidade

Sistema centro-americano

A região da América Central é geograficamente rica em biodiversidade. Contém 8% da biodiversidade biológica do mundo distribuída em 206 ecossistemas, 33 ecorregiões e 20 zonas de vida. Possui cerca de 12% da costa da América Latina e do Caribe, incluindo 567.000 hectares de mangais e 1.600 km de recifes de coral (SICA, 2022a).

A biodiversidade proporciona importantes bens e serviços que são vitais para as economias locais e nacionais e, sob o ponto de vista multifuncional, os ecossistemas desempenham um papel importante na regulação da água, no controlo da erosão e sedimentação das barragens, na infiltração de poluentes e na beleza paisagística (SICA, 2022b). Existe também uma ligação estreita entre a mudança climática e a perda de biodiversidade, uma vez que esta "é fundamental para manter a concentração de dióxido de carbono na atmosfera a um nível que, de certa forma, atenua um maior aumento

dos impactos da mudança do clima. Tudo o que evite a desflorestação dos ecossistemas (...) é importante" (Soto, M., 2019).

Conscientes desta prioridade, os países do SICA, o próprio organismo e a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), uniram forças para promover o projeto de CSS Regional "Desenvolvimento de capacidades na gestão e conservação integral da biodiversidade na região". Esta iniciativa - atualmente em execução - está projetada até 2024 e é liderada pela Secretaria Executiva da Comissão Centro-Americana de Ambiente e Desenvolvimento (CCAD), beneficiando o Belize, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, República Dominicana e El Salvador.

O primeiro ano de implementação do projeto foi dedicado à definição das atividades do Plano de Ação, um esforço que se concretizou na realização na cidade de São Salvador, em setembro de

2019, de um workshop técnico regional patrocinado pela CCAD, juntamente com as autoridades ambientais dos países e parceiros envolvidos.

Posteriormente, no quadro de uma sessão de apresentação de resultados ao Conselho de Ministros da CCAD, no passado mês de setembro, destacou-se a implementação de projetos-piloto em zonas transfronteiriças, tais como a Floresta Maia (entre Belize e a Guatemala), o Golfo de Fonseca (entre El Salvador, as Honduras e a Nicarágua), La Amistad (entre a Costa Rica e o Panamá) e Montecristi na República Dominicana. É também de salientar a criação de um "Observatório Ambiental Regional" e a formação de profissionais e técnicos centro-americanos através do Programa de Co-Criação de Conhecimentos da JICA (El Día, 2022).

Fonte: SEGIB a partir das Agências e Direções Gerais de Cooperação, El Día (2022), Sistema de Integração Centro-Americano (2022a), (2022b) e Soto, M. (2019).

Entretanto, 7,1% das iniciativas de CSS Regional que no biênio 2020-2021 abordaram questões relacionadas com a *Gestão de catástrofes* procuraram fornecer aos países instrumentos para melhorar as suas capacidades de prevenção, resposta, adaptação, mitigação e resiliência aos diferentes tipos de fenómenos que devem enfrentar. Trata-se de partilhar políticas setoriais, estratégias de impacto, abordagens intersectoriais e/ou multidisciplinares, fórmulas de parceria público-privada, sistemas de informação e outros. Tal como já se mencionou noutra secção, a maior parte destas iniciativas envolve países que integram sub-regiões particularmente afetadas por estas catástrofes, tais como o Caribe, a América Central e a Mesoamérica.

Por outro lado, a CSS que a partir da modalidade regional apontou para melhorar as condições de funcionamento das Infraestruturas e Serviços Económicos deveu-se principalmente à contribuição de dois setores de atividade: *Energia e Transportes e Armazenamento*, cada um com participações relativas sobre o total de

5,3%. Trata-se, respetivamente, de iniciativas para promover as energias renováveis, a eficiência energética e a interconexão elétrica, bem como para reabilitar as estradas e caminhos-de-ferro que garantam a sempre necessária conectividade entre os países que fazem parte do mesmo espaço económico. Tal como também já se referiu, estes programas e projetos tiveram as regiões da América Central e do Sul como foco preferencial de ação, e em cada um dos casos, o SICA e o MERCOSUL estiveram particularmente envolvidos.

Merecem uma menção especial os Outros Âmbitos, cuja importância é quase toda explicada pela aposta do sistema ibero-americano em programas e projetos que reforçam a *Cultura*, um setor que é o segundo mais importante do biênio 2020-2021 (13,3% das iniciativas, como mostra o Gráfico 4.12.B). Os denominados PIPA, abordam temas muito diferentes que procuram o reforço das artes cénicas, audiovisuais, música, proteção e digitalização de arquivos históricos e diplomáticos, museus, bibliotecas e outros. No entanto, mais importante do que o próprio

conteúdo temático é o tratamento integral da cultura, entendida como um instrumento para a realização do Desenvolvimento Sustentável. Neste sentido, no espaço ibero-americano a cultura serve para a construção de uma identidade coletiva, mas também contribui decisivamente para o bem-estar dos povos e para uma maior coesão e inclusão social.²

Finalmente, no sexto âmbito considerado, o do Fortalecimento Institucional, vale a pena destacar o papel desempenhado pelo *Fortalecimento de instituições e políticas públicas*, que representa 8,0% do número total de iniciativas do biénio, um número que o coloca, juntamente com a *Educação*, como o quarto setor mais importante em termos relativos. Tal como o seu nome sugere, as iniciativas que o compõem concentram-se

no fornecimento de ferramentas (sistemas de registo e comunicação, formação, estatísticas, utilização de dados e outras) que permitem aos governos a diferentes níveis - nacional e subnacional - reforçar as suas capacidades na conceção, implementação e gestão das suas políticas públicas. De entre estas iniciativas, destacam-se especialmente as que, a partir dos espaços meso e ibero-americano, procuram reforçar a CSS.

— A setor da *Cultura* foi o segundo setor mais importante do biénio 2020-2021 (13,3% das iniciativas)



Fotografia: Produtores familiares de La Colmena, localidade paraguaia com grande produção frutícola e apícola, trabalham no cuidado e reprodução de abelhas, bem como na recolha de mel, através da CSS Bilateral. Banco de imagens de CSS e Triangular da Ibero-América. SEGIB-PIFCSS. 2021.

² Para mais informações, ver a Estratégia Ibero-Americana para a Cultura e o Desenvolvimento Sustentável, aprovada na XXVII Cúpula Ibero-Americana de Chefes e Chefas de Estado e de Governo, realizada em abril de 2021 em Andorra.

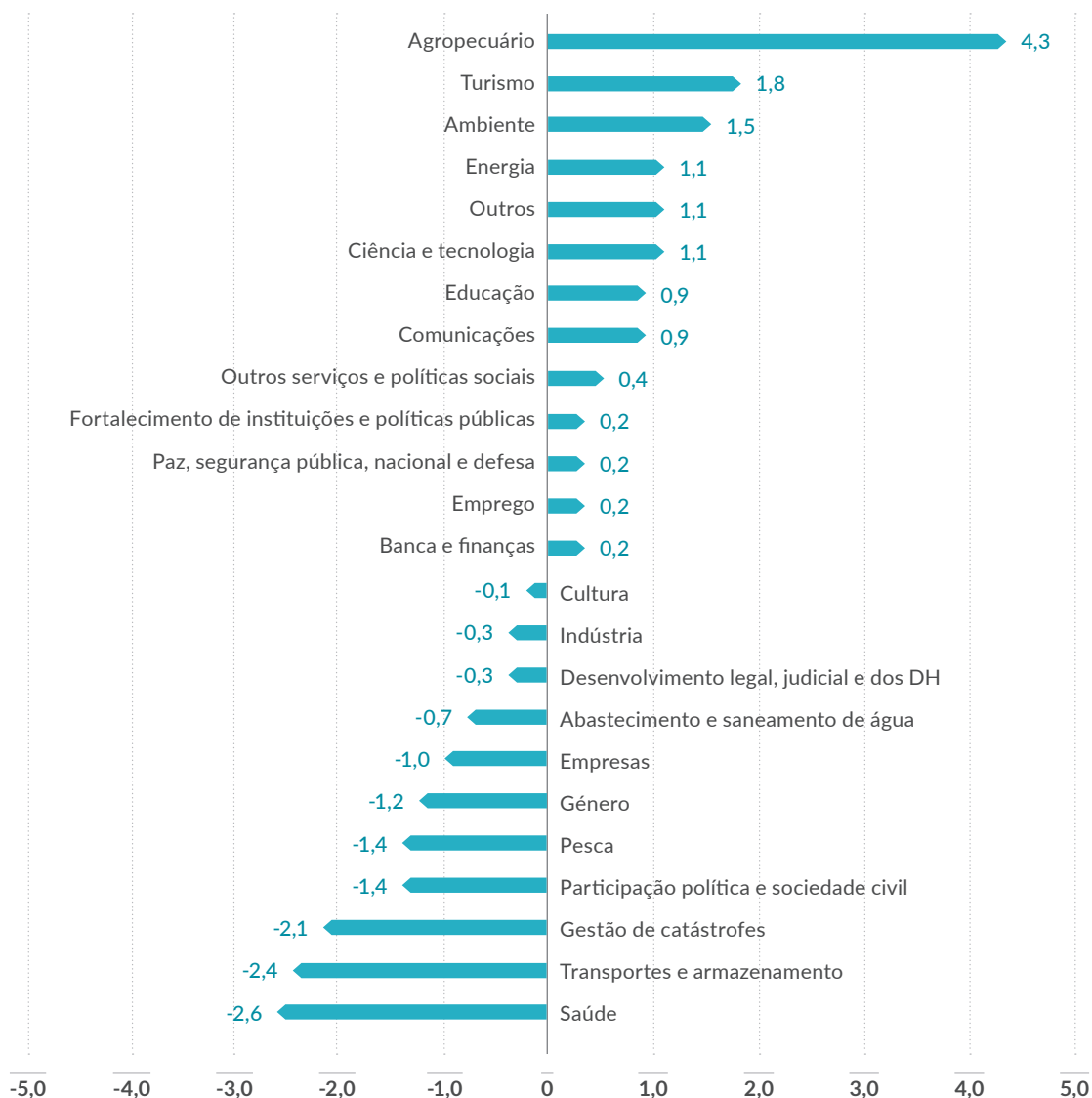
Dado o contexto em decorrer o biénio 2020-2021, um último aspeto interessante a analisar nesta secção é a forma como a resposta à crise da COVID-19 pode ter tido impacto no tipo de capacidades reforçadas pelos países através da CSS Regional. A este respeito, pode obter-se uma resposta inicial a partir da observação do Gráfico 4.13, que compara os anos 2020-2021 com os anos anteriores (2018-2019) e mostra a variação dos diferentes setores - em termos de participação - sobre o número total das iniciativas de CSS Regional realizadas na Ibero-América em cada um destes biénios.

Há dois dados particularmente surpreendentes: o forte aumento do setor *Agropecuário* (4,3 pontos percentuais justificam a sua posição como o setor mais importante em 2020-2021); e as perdas significativas registadas pela *Gestão de catástrofes* (-2,1 pontos), *Transporte e armazenamento* (-2,4) e *Saúde* (-2,6). De facto, como resultado desta dinâmica, a *Saúde* terminou o biénio com uma participação relativamente baixa no conjunto da CSS Regional (4,4%), um valor muito inferior ao registado, por exemplo, na modalidade de CSS Bilateral (18,6%). Dada a diferente importância relativa de ambas as modalidades no conjunto da CSS da região, o contraste em números absolutos ainda é maior: 123 iniciativas de *Saúde* intercambiadas bilateralmente na Ibero-América, face às apenas 5 a nível regional.

→ GRÁFICO 4.13

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

Em pontos percentuais



No entanto, os dados acima descritos não significam que a resposta à COVID-19 não tenha sido abordada nas iniciativas de CSS Regional. O que acontece é que a dimensão do que foi feito sob esta modalidade e as suas características especiais de funcionamento significaram que a resposta não foi facilmente observável a partir dos dados agregados. Neste sentido, o que tendeu a acontecer é que as iniciativas existentes empreenderam ações em resposta à pandemia adequando-as à sua linha de trabalho habitual, mas sem que isto se refletisse, por exemplo, no título do programa e/ou projeto ou no setor em que se categorizaram. Um exemplo disto é o do próprio Programa Ibero-Americano para o Fortalecimento da Cooperação Sul-Sul (PIFCSS) que, desde o início da pandemia, adaptou o mecanismo que normalmente dedica à troca de

experiências (o chamado MECSS) para abrir uma linha de trabalho específica em resposta à COVID-19, tal como se explica na História 4.3.

"Parceiros perante a COVID-19" representou a capacidade e flexibilidade da CSS e Triangular para se adaptar a cenários imprevistos

→ HISTÓRIA 4.3

"Parceiros perante a Covid-19": resposta regional a um desafio global.

Sistema ibero-americano

Em agosto de 2020, o Programa Ibero-Americano para o Fortalecimento da Cooperação Sul-Sul (PIFCSS) fez um apelo aos seus 21 países membros para que participassem no concurso *Parceiros perante a COVID-19*, destinado a apoiar iniciativas que respondessem aos desafios do contexto da emergência provocado pela pandemia. O apelo foi realizado no quadro de uma das principais ferramentas desenvolvidas pela região ibero-americana para cumprir o objetivo estratégico de reforçar as capacidades institucionais dos organismos responsáveis pela cooperação e dos principais agentes da CSS e Triangular na Ibero-América: o Mecanismo Estruturado para o Intercâmbio de Experiências de Cooperação Sul-Sul (MECSS) (SEGIB, 2022). Desta forma, o PIFCSS e os países adaptaram o MECSS tradicional para dar uma resposta concreta à pandemia.

Para o concurso *Parceiros perante a COVID-19* foram convocadas iniciativas governamentais propostas por instituições responsáveis pela cooperação internacional, organismos setoriais e/ou governos subnacionais/

locais, que permitissem enfrentar os efeitos da pandemia, entre outras, nas áreas da saúde, política social, educação, trabalho, e ciência e tecnologia.

Os interessados podiam apresentar uma proposta por país (não superior a 10.000 dólares) ou associar-se (50% adicionais). Para além da apresentação de projetos e/ou ações pontuais, também se habilitou a contratação de assistência técnica para apoiar a formulação e/ou implementação de diagnósticos, estudos, consultorias, estratégias, investigações aplicadas e/ou projetos em diferentes áreas de trabalho governamental. Também se incluiu a possibilidade de realizar aquisições pontuais, enquadradas no contexto da pandemia da COVID-19, e formação académica de curta duração para o pessoal dos sistemas nacionais de cooperação dos países (PIFCSS, 2021, p. 14).

De 2020 até agora, o PIFCSS realizou 4 concursos específicos deste MECSS, no âmbito dos quais foram financiadas um total de 38 propostas dedicadas a diferentes temas. Para além de demonstrar a importância

de conceber e materializar soluções partilhadas - especificamente a partir do esforço e capacidade regional - contra as crises que afetam o desenvolvimento, *Parceiros perante a COVID-19* também demonstrou a capacidade e flexibilidade da CSS e Triangular para se adaptar a cenários imprevistos e como mecanismo eficaz para a criação de capacidades, tal como o proposto pelo ODS 17 Parcerias para a implementação dos objetivos.

Uma outra variante foi a promoção eficaz de novas iniciativas que, embora os seus objetivos específicos incluíssem a resposta à COVID-19, não o refletiam nos seus títulos. Trata-se de uma CSS Regional que concentrou a sua atenção em outras dimensões da crise diferentes da sanitária, pelo que nenhuma delas está classificada no setor da *Saúde*. Um exemplo disto são as três iniciativas promovidas no âmbito da Aliança do Pacífico, dedicadas a enfrentar alguns dos impactos económicos e sociais da crise, que estão incluídas no Gráfico 4.14.

O perfil das capacidades reforçadas a partir da CSS Regional está correlacionado com a forma como se procurou contribuir para os ODS

→ GRÁFICO 4.14

Iniciativas de CSS Regional promovidas pelos países da Aliança do Pacífico na Ibero-América, cujo objetivo inclui especificamente a atenção à crise da COVID-19. 2020-2021

Iniciativa	Objetivo e principais características
Reforço das competências digitais dos docentes e quadros diretivos docentes do Ensino Básico	<p>Programa - Setor da Educação - ODS 4 (Educação de qualidade)</p> <p>Objetivo: Reforçar as aptidões, capacidades e competências dos docentes e quadros diretivos na utilização das tecnologias digitais, para que, através da educação à distância, possam avançar na criação de opções inovadoras para os processos de desenvolvimento integral e aprendizagem das meninas, meninos, adolescentes e jovens, tendo em conta a atual emergência da COVID-19 e possíveis novas situações de confinamento.</p>
Plano de promoção para a reativação do Turismo nos países da Aliança do Pacífico	<p>Programa - Setor do Turismo - ODS 8 (Trabalho digno e crescimento económico)</p> <p>Objetivo: Implementar uma campanha através de um plano estratégico de meios que permita promover os países da Aliança do Pacífico com vista a reativar a indústria do turismo regional para atenuar os efeitos da pandemia da COVID-19 no setor.</p>
Observatório Social da Aliança do Pacífico	<p>Projeto - Setor Outros serviços e políticas sociais - ODS 10 (Reduzir as desigualdades)</p> <p>Objetivo: Conceber e implementar o Observatório Social (OS) da AP como um instrumento virtual de vanguarda, cuja função será compilar, sistematizar, administrar e publicar informações atualizadas sobre o setor social, que apoie a conceção e o fortalecimento das políticas públicas para melhorar o bem-estar dos nossos povos e assegurar que os benefícios da integração cheguem a toda a comunidade, bem como as práticas que têm sido aplicadas no campo do Desenvolvimento Social para enfrentar a crise sanitária provocada pela COVID-19, que por sua vez estão alinhadas com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e a Agenda Regional para o Desenvolvimento Social Inclusivo (ARDSI).</p> <p>A estrutura do OS foi concebida considerando as seguintes dimensões com os seus respetivos indicadores:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Desenvolvimento Social (Pobreza, Inclusão Social e Profissional, Saúde, Educação e Habitação). 2. Estrutura Institucional Social (Normas, Desenho Institucional, Fortalecimento e Participação). 3. Investimento Social (Despesas Sociais). 4. Sistematização de Experiências (Cooperação Internacional). 5. Inovação Social (No domínio das políticas sociais). 6. Programas, Políticas Públicas e Estratégias Nacionais dos Estados Membros da AP para enfrentar a COVID-19.

4.5 A CSS Regional de 2020-2021 face aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

O perfil das capacidades reforçadas a partir das iniciativas de CSS Regional que tiveram lugar na Ibero-América durante o biénio 2020-2021 correlaciona-se com a forma como procuraram contribuir para a realização

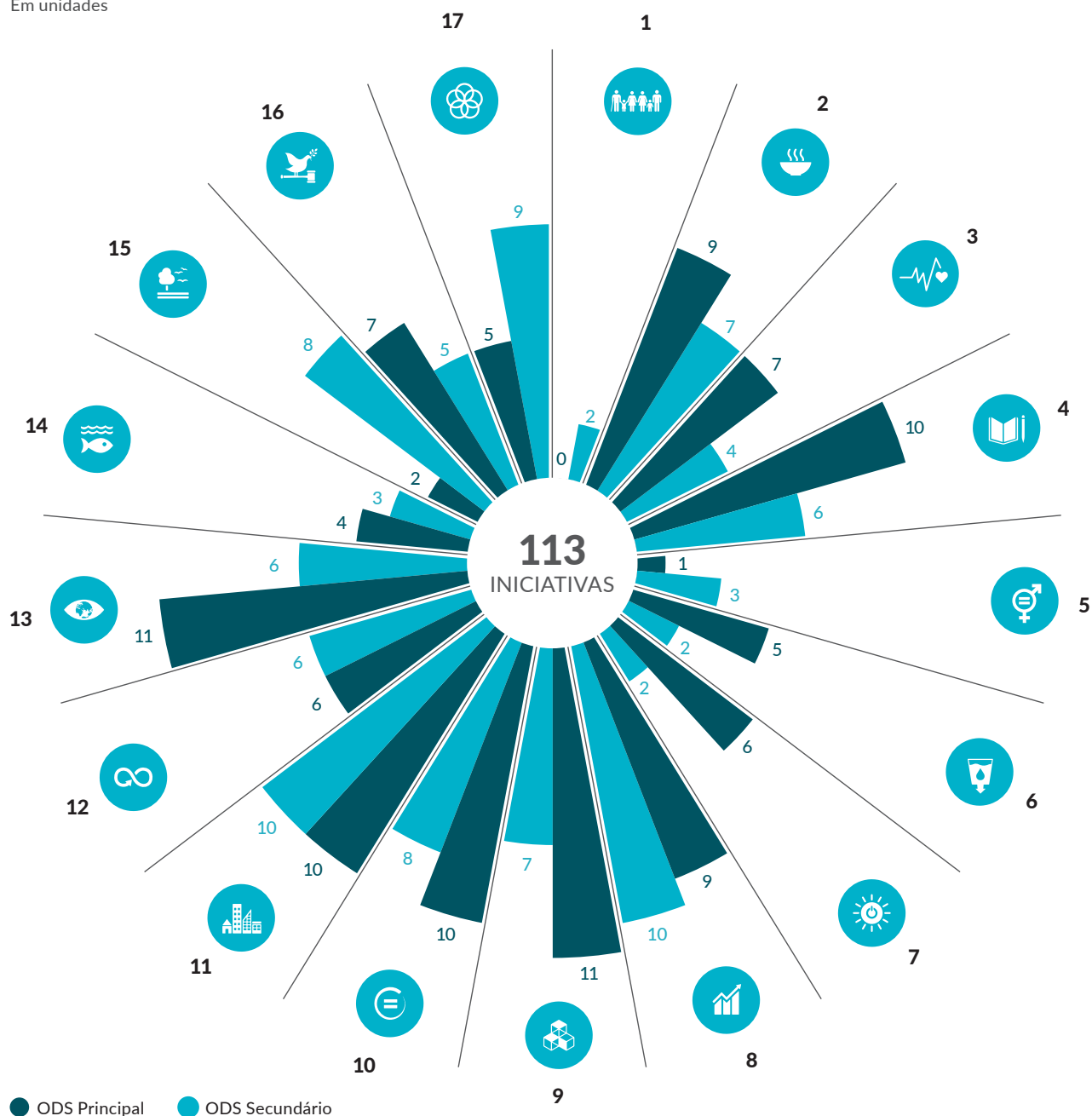
dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Para compreender este alinhamento em maior detalhe, foi elaborado o Gráfico 4.15, que associa o número de iniciativas que foram alinhadas com cada ODS, distinguindo entre quando o ODS foi o objetivo principal e quando teve um carácter secundário. De facto, 100% das iniciativas estão alinhadas com um ODS Principal; e, tal como declararam os países, metade estão também alinhadas com pelo menos um ODS Secundário (44% com um; e 6% com dois).

Mais concretamente, no que se refere ao ODS Principal e tal como se pode observar no Gráfico 4.15, houve sete ODS particularmente destacados, pois em torno a cada um desses Objetivos estiveram alinhadas cerca de uma

→ GRÁFICO 4.15

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

Em unidades



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

dezena de iniciativas que, no seu conjunto, representaram mais de 60% do total. Na sequência da categorização por áreas estabelecida pelas Nações Unidas³, muito embora todos os Objetivos tenham uma forte componente multidimensional, durante o biênio 2020-2021, destacaram-se o ODS 8 (Trabalho digno e crescimento económico), ODS 9 (Indústria, inovação e infraestruturas), ODS 10 (Redução das desigualdades) e ODS 11 (Cidades e comunidades sustentáveis), cujo objetivo comum foi o de avançar em termos de Prosperidade. Mais centrados nas Pessoas e no Planeta, destacaram-se, respetivamente, o ODS 2 (Erradicar a fome) e o ODS 4 (Educação de qualidade), bem como o ODS 13 (Ação climática).

Por sua vez, 30% das iniciativas de CSS Regional mantidas em execução na Ibero-América ao longo do biênio 2020-2021 estiveram diversificadas em torno de

outros seis Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. A este propósito, salientam-se os ODS 6 (Água potável e saneamento), ODS 7 (Energias renováveis e acessíveis) e ODS 12 (Produção e consumo sustentáveis), bem como os dedicados aos outros eixos temáticos categorizados pela ONU: Paz (ODS 16) e Parcerias (ODS 17). Tendo em conta o contexto de pandemia dos últimos dois anos, merecem uma menção especial as sete iniciativas orientadas para o ODS 3 (Saúde e bem-estar). Para ilustrar a importância e diversidade das abordagens que podem ter lugar no âmbito deste ODS, elaborou-se a História 4.4, relacionada com a iniciativa aprovada na Cúpula Ibero-Americana de Andorra de 2021, que procura eliminar a transmissão materno-infantil da doença de Chagas.

→ HISTÓRIA 4.4

Iniciativa Ibero-Americana sobre a doença de Chagas congénita

Sistema ibero-americano

Estima-se que em todo o mundo cerca de 6 ou 7 milhões de pessoas estão infetadas com *Trypanosoma cruzi*, o parasita que provoca a doença de Chagas (OMS, 2021). A maior parte dessas pessoas vive na América Latina. Nesse continente, todos os anos se registam 30.000 novos casos e uma média de 12.000 mortes; também se calcula que cerca de 70 milhões de pessoas estão em risco de contrair a doença (OPS, 2021). Historicamente, a principal via de transmissão tem sido a vetorial, mas também há outras vias, tais como a congénita (transmissão de mães para filhos), a oral (ingestão de alimentos contaminados) e a que se produz através da doação de sangue ou órgãos (OMS, 2021).

Calcula-se que entre 8.000 e 15.000 recém-nascidos se infetam durante a gestação, o que faz com que atualmente em muitos países a via congénita seja uma das principais formas de transmissão. Para a reduzir, é fundamental a deteção precoce e o tratamento das grávidas e mulheres em

idade fértil. Isto exige ações proativas, dado que muitas vezes a doença é assintomática, tanto nas mulheres quanto nos recém-nascidos (Sosa-Estani et al, 2021).

Como parte da resposta regional a este problema comum, foi formulada a Iniciativa Ibero-Americana *Nenhum bebé com Chagas, o caminho para novas gerações sem Chagas* (aprovada na Cúpula de Andorra de 2021), que realizou o seu primeiro Conselho Intergovernamental em novembro do mesmo ano. O seu objetivo é o de contribuir para a eliminação da transmissão materno infantil da doença a partir de uma abordagem multidimensional, tendo em conta as estratégias de controlo e prevenção de outras formas de transmissão.

De entre os seus objetivos específicos, destaca-se o fortalecimento dos sistemas de saúde em matéria de prevenção, diagnóstico precoce, tratamento e acompanhamento da doença de Chagas, com especial ênfase

nas mulheres em idade fértil, grávidas e recém-nascidos. Tudo isto será feito através de diferentes instrumentos, tais como assistência técnica entre os países participantes, formação, troca de experiências e recursos e outros. A iniciativa tem quatro membros de pleno direito (Argentina, Brasil, Colômbia e Espanha) e quatro membros convidados (El Salvador, Guatemala, Honduras e Paraguai). Além disso, a Iniciativa é presidida pelo Brasil e a Unidade Técnica pela Fundação Mundo Sano da Argentina, que, juntamente com a OPAS e o ISGlobal, têm prestado apoio técnico ao longo de todo o processo de formulação

Fonte: SEGIB a partir das Agências e Direções Gerais de Cooperação, OPAS (2021), OMS (2021) e Sosa-Estani et al (2021).

³ A Agenda 2030 articula-se em cinco eixos centrais: Planeta (ODS 6, 12, 13, 14 e 15), Pessoas (ODS 1, 2, 3, 4 e 5), Prosperidade (ODS 7, 8, 9, 10 e 11), Paz (ODS 16) e Parcerias (ODS 17). Estas áreas são conhecidas como 5P (Planet, People, Prosperity, Peace, Partnership).

O exercício é completado pelos 10% dos programas e projetos de CSS Regional que durante os anos 2020-2021 se alinharam, de forma mais pontual, com o ODS 14 (Proteger a vida marinha) e, em menor medida, com o ODS 15 (Proteger a vida terrestre) e o ODS 5 (Igualdade de género). Estes últimos dados evidenciam que a análise realizada deve servir não só para compreender onde se estão a registar progressos mas, acima de tudo, para ver

onde ainda existem carências e, em consequência, poder definir em que direção se devem concentrar uma parte dos novos esforços. Um exemplo disto pode ser encontrado na História 4.5, que resume outra das iniciativas aprovadas na Cúpula Ibero-Americana de Andorra de 2021, neste caso dedicada a uma das principais questões pendentes: a erradicação de todas as formas de violência contra as mulheres.

→ HISTÓRIA 4.5

Erradicar a violência contra as mulheres: uma aposta global e ibero-americana

Sistema ibero-americano

A violência contra as mulheres é uma das violações dos direitos humanos mais comuns e persistentes do mundo (ONU, 2022) e constitui um problema de saúde pública global (OMS, 2021). É tanto uma causa quanto uma consequência da desigualdade de género e manifesta-se de múltiplas formas. Engloba, entre outras, a violência física, sexual e psicológica que ocorre no seio da família ou da comunidade, bem como a que é praticada ou tolerada pelo Estado. Por sua vez, a pandemia da COVID-19 expôs ainda mais as mulheres a comportamentos violentos devido a medidas tais como os confinamentos e as interrupções dos serviços de apoio vitais.

Após várias décadas de mobilizações por parte das organizações de mulheres, a erradicação da violência de género está hoje nas agendas nacionais e internacionais. A nível mundial, dois dos principais marcos foram a Declaração

das Nações Unidas sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres de 1993 e a Plataforma de Ação de Pequim de 1995. Nos anos seguintes, estes compromissos foram reforçados com a assinatura de vários acordos, dos quais se destaca a sua inclusão na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável através de metas concretas (5.2 e 5.3) que constituem um mandato inequívoco para o progresso.

Para responder regionalmente a este problema, na XXVII Cúpula de Andorra de 2021, os Chefes e Chefas de Estado e de Governo da Ibero-América aprovaram a Iniciativa Ibero-Americana para Prevenir e Eliminar a Violência contra as Mulheres, com a adesão de 10 países. A Iniciativa, que está atualmente a dar os seus primeiros passos, será a primeira plataforma permanente de cooperação da região dedicada a este tema e procurará consolidar um quadro comum de referência (SEGIB,

2021). Os seus principais eixos de trabalho incluem: (1) promover o desenvolvimento e o fortalecimento de políticas públicas e leis integrais, (2) melhorar o atendimento, proteção e reparação integral das mulheres vítimas/sobreviventes de violência, e (3) reforçar o alcance dos programas e planos de prevenção da violência contra as mulheres na Ibero-América.

Tudo isto numa perspetiva de direitos humanos e interseccionalidade e com o objetivo de responder às necessidades das mulheres em toda a sua diversidade, particularmente das que sofrem múltiplas formas de discriminação, tais como as mulheres indígenas, afrodescendentes, migrantes, adolescentes e idosas, bem como as mulheres de zonas rurais, as que têm algum tipo de deficiência e outras.

Fonte: SEGIB a partir das Agências e Direções Gerais de Cooperação, OMS (2021), ONU (2022) e SEGIB (2021).

Finalmente, cabe ainda assinalar os ODS que se destacaram em termos de carácter secundário. Tal como se pode ver no Gráfico 4.15, a sua maioria caracterizou-se por uma certa "transversalidade", o que explica que possam aparecer associados a ações setoriais muito diversas e que, em consequência, se acabem por se destacar mais como ODS Secundário do que como Principal. Em concreto, este é o caso do ODS 8 (Trabalho digno e crescimento económico), ODS 15 (Proteger a vida terrestre) e ODS 17 (Parcerias para a implementação dos objetivos).

Por outro lado, observam-se alguns casos que favorecem uma associação reiterada entre o ODS Principal e Secundário. A título de ilustração, geraram-se sequências

causais, por exemplo, no caso de iniciativas que, no contexto da *Gestão de catástrofes*, procuram alcançar o ODS 13 (Ação climática) e, de forma secundária, o ODS 11 (Cidades e comunidades sustentáveis), que na sua meta 11.b faz referência explícita à redução e adaptação às alterações climáticas, à resiliência e, em última análise, ao Quadro de Sendai para a Redução do Risco de Catástrofes 2015-2030. Outros exemplos são os programas e projetos que, promovendo a *Educação* e o ODS 4, geram uma dinâmica que favoreceu a Redução das desigualdades (ODS 10); ou as iniciativas que, a partir do setor *Agropecuário*, procuram apoiar a realização, em primeiro lugar, do ODS 2 (Erradicar a fome) e, em segundo lugar, do ODS 8 (Trabalho digno e crescimento económico).