

Uma Cooperação Triangular inovadora para uma nova Agenda de Desenvolvimento

PUBLICAÇÃO FINAL



Secretaría General
Iberoamericana
Secretaria-Geral
Ibero-Americana



European Union Facility on
Development in Transition

© Secretaria-Geral Ibero-americana (SEGIB)

Fevereiro de 2023

As opiniões expressadas são responsabilidade exclusiva do autor, sem que comprometa nem reflexe, necessariamente, os pontos de vista da SEGIB, a União Europeia ou seus países membros.

Secretaria-Geral Ibero-americana (SEGIB)

Andrés Allamand Zavala, Secretário-Geral Ibero-Americano

Lorena Larios Rodríguez, Secretária para a Cooperação

Coordenação geral da publicação:

Martín Rivero Illa

Coordenador da Área de Coesão Social e Cooperação Sul-Sul

Redação do texto:

María Isabel Cartón

Equipe técnica do projeto da SEGIB:

Cristina Xalma

Natalia Vargas

Consultores externos:

Bernabé Malacalza

Bernadette Vega

Diego Cánepa

Gerardo Zúñiga

Iliane Olivie

María Santillán

Pablo Martínez

Rocío Rodríguez

Financiamento:

Esta publicação foi cofinanciada pela Comissão Europeia, através da Facilidade Regional da União Europeia para o Desenvolvimento em Transição e pela SEGIB, e foi realizada com o apoio da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID).

Traduzido por: Rosana Ortega

Serviços editoriais: Estudio Held

Depósito legal: M-1977-2023

Uma Cooperação Triangular inovadora para uma nova Agenda de Desenvolvimento

PUBLICAÇÃO FINAL

Apresentação

A Cooperação Triangular manteve um dinamismo muito relevante na região ibero-americana durante os últimos 15 anos, fiel reflexo disso são as mais de 1.300 iniciativas deste tipo de cooperação registradas por esta Secretaria-Geral ibero-americana (SEGIB) durante este período.

Este tipo de cooperação inovadora se desenvolveu em um amplo âmbito de temáticas, desde projetos vinculados à saúde até iniciativas de desenvolvimento tecnológico; desde o meio ambiente até o fortalecimento institucional dos sistemas fiscais; desde âmbitos estruturais, como podem ser o fortalecimento dos sistemas integrados de políticas sociais, até iniciativas bem específicas como a atenção aos animais em perigo de extinção. É precisamente nas temáticas meio ambientais onde a Cooperação Triangular mostra ter potencialidades muito importantes.

Neste sentido, são os países, com as suas capacidades técnicas em cooperação e a sua vontade política de desenvolver os projetos aqueles que fazem possível o desenvolvimento desta cooperação com o objetivo de melhorar as condições de vida de todas as pessoas da nossa região ibero-americana. É uma responsabilidade e uma honra para a SEGIB poder contribuir com a sistematização e geração de conhecimento sobre este tipo de cooperação que aporte substantivamente à melhora de sua qualidade e assim ao fortalecimento de seu impacto no desenvolvimento da nossa região.

Fruto desta acumulação de conhecimento, reconhecido prestígio institucional e capacidade de diálogo político na matéria, a SEGIB estabeleceu uma

aliança de trabalho com a Comissão Europeia (CE) com o objetivo de produzir maior conhecimento e evidência em torno às características e potencialidades da Cooperação Triangular como instrumento inovador de colaboração entre países e regiões para a consecução dos objetivos da Agenda 2030. Esta publicação final "**Uma Cooperação Triangular inovadora para uma nova Agenda de Desenvolvimento**" é o resumo final do projeto desenvolvido conjuntamente entre a SEGIB e a CE ao longo de mais de 2 anos de intenso trabalho refletido em cinco estudos específicos e diversas análises e instâncias de intercâmbio cujas conclusões centrais aqui são resumidas.

Ao longo da publicação são abordados temas tão importantes para o fortalecimento da Cooperação Triangular como são seu potencial contribuição perante os desafios na governança global; sua utilidade para a consecução da Agenda dos ODS; a multiplicidade de atores envolvidos, assim como a diversidade de modalidades e ferramentas que emprega; sua capacidade específica para atender realidades de populações vulneráveis ou em cooperação descentralizada; assim como a complexidade de articular sistemas de informação e avaliação comuns com respeito à Cooperação Triangular, entre outros.

Os estudos realizados compartilham um elemento em comum em suas descobertas referidas ao fato de que a Cooperação Triangular deve fortalecer sua capacidade transformadora ante os desafios de desenvolvimento, mantendo seus pilares sobre relações de horizontalidade e superando o enfoque tradicional bipolar entre doador e receptor

ou norte-sul. Nossa região ibero-americana se caracterizou, há mais de quatro décadas, por desenvolver uma pujante Cooperação Sul-Sul que contribuiu significativamente para gerar melhores capacidades de desenvolvimento na região e a constituiu em uma referência internacional na matéria. Esta rica experiência de milhares de projetos de Cooperação Sul-Sul assentou as bases técnicas e institucionais para poder construir novas formas de cooperação, entre elas a de Cooperação Triangular, que hoje crescem com dinamismo.

Finalmente, transmitir-lhes que temos certeza de que a Cooperação Triangular constitui um potente instrumento capaz de aportar, substantivamente, o reforço ao relacionamento entre a América Latina e a União Europeia; sua capacidade excede o âmbito próprio da cooperação ao desenvolvimento, para contribuir também na consolidação de uma aliança estratégica geradora de enormes benefícios para ambas as regiões.

Desde a Secretaria de Cooperação da SEGIB estamos comprometidos neste caminho transformador.



Emb. Lorena Larios
Secretária para a Cooperação Ibero-americana
SEGIB

***A CT deve fortalecer
sua capacidade
transformadora
ante os desafios de
desenvolvimento,
mantendo seus pilares
sobre relações de
horizontalidade e
superando o enfoque
tradicional bipolar entre
doador e receptor
ou Norte-Sul***

ÍNDICE

Apresentação	_4		
Acrônimos	_8		
Introdução	_10		
1. A Cooperação Triangular: caracterização no marco do Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento	_14	2. Desafios e potencial da Cooperação Triangular	_44
1.1. Marco geral: percurso histórico e delimitação conceitual da Cooperação Triangular	_14	2.1. Pertinência para a consecução da Agenda 2030	_46
1.2. Caracterização da Cooperação Triangular	_21	2.2. Articulação de novos espaços de diálogo político	_53
1.3. Evolução da Cooperação Triangular na Ibero-América	_28		
1.4. A Cooperação Triangular nas relações UE-ALC	_30		
1.5. Os sistemas de informação da Cooperação Triangular	_37		

Uma Cooperação Triangular inovadora para uma nova Agenda de Desenvolvimento

PUBLICAÇÃO FINAL

3. Cooperação Triangular UE-ALC: possíveis fontes de inovação para o Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento	_56	4. Recomendações para impulsionar a Cooperação Triangular UE-ALC no ecossistema internacional de cooperação internacional ao desenvolvimento	_78
3.1. Mapa de atores da Cooperação Triangular UE-ALC	_56	4.1. Avançar na conceitualização	_80
3.2. A Cooperação Triangular como enfoque diferencial de temáticas/setores interconectados	_61	4.2. Chaves para a sistematização da informação	_81
3.3. Institucionalidade e instrumentos específicos da Cooperação Triangular	_67	4.3. Elevar o perfil político da Cooperação Triangular	_85
		4.4. Melhorar o impacto em desenvolvimento e sua capacidade transformadora	_88
		Conclusões	_94
		Bibliografia	_96

Acrônimos

ALC	América Latina e Caribe	CSS	Cooperação Sul-Sul
AMEXCID	Agência Mexicana de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento	CSSyT	Cooperação Sul-Sul e Triangular
AOD	Ajuda Oficial ao Desenvolvimento	CSSyT-D	Cooperação Sul-Sul e Triangular Descentralizada
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento	CT	Cooperação Triangular
BM	Banco Mundial	EM	Estado/s membro/s
CAD	Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos (OCDE)	FAO (por suas siglas em inglês)	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
CAF	Banco de Desenvolvimento da América Latina	GIZ (por suas siglas em alemão)	Sociedade Alemã de Cooperação Internacional
CELAC	Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos	GPEDC (por suas siglas em inglês)	Parceria Global para o Efetivo Desenvolvimento de Cooperação
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe	GPI (por suas siglas em inglês)	Iniciativa de Parceria Global para a Efetiva Cooperação Triangular
CD	Cooperação Descentralizada	JICA (por suas siglas em inglês)	Agência Japonesa de Cooperação Internacional
CSS-D	Cooperação Sul-Sul Descentralizada	NAU	Nova Agenda Urbana
CGLU	Cidades e Governos Locais Unidos	OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
CPDS	Coerência de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável		

ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio	PMA	Programa Mundial de Alimentos
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável	PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
OIM	Organização Internacional para as Migrações	PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio ambiente
OIT	Organização Internacional do Trabalho	PRM	Países de Renda Média
ONU	Organização das Nações Unidas	RIE	Real Instituto IICano
ONU-HABITAT	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Urbanos	SEGIB	Secretaria-Geral Ibero-americana
ONU Mulheres	Organização das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres	SICD	Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento
PABA	Plano de Ação de Buenos Aires para promover e realizar a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento	SIDICSS	Sistema Integrado de Dados da Ibero-América sobre Cooperação Sul-Sul e Triangular
PABA+40	Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Sul-Sul (PABA + 40)	UE	União Europeia
PIB	Produto Interno Bruto	UNESCO (por suas siglas em inglês)	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
PIFCSS	Programa Ibero-americano para o Fortalecimento da Cooperação Sul-Sul	UNICEF (por suas siglas em inglês)	Fundo das Nações Unidas para a Infância
		UNOSSC (por suas siglas em inglês)	Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul

Introdução

Em um contexto de transformação permanente do próprio conceito de desenvolvimento, o projeto uma *Cooperação Triangular inovadora para uma nova Agenda de Desenvolvimento*¹ aspira oferecer alinhamentos técnicos e políticos que determinem o potencial desta modalidade de cooperação entre a região ibero-americana e a União Europeia e seus Estados membros para contribuir à consecução da Agenda 2030.

A pertinência deste projeto vem com o aval do reconhecimento expresso que a Agenda 2030 faz da Cooperação Triangular como meio de implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, enquanto promove a geração de espaços e relações de governança mais democráticas e mais bem posicionadas para atender a umas dinâmicas transnacionais que têm impacto a nível local nos bens públicos globais, fazendo-o além disso desde, com e para os distintos territórios envolvidos.

Como consequência, em grande medida, dos rápidos e amiúde bruscas mudanças propiciadas pela globalização, o Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento (SICD) —em plena transição entre a Agenda do Milênio e a Agenda 2030—viveu sucessivos avanços e estancamentos que acrescentaram uma certa tensão e não poucos desequilíbrios, evidenciando a necessidade de que os múltiplos atores envolvidos pesquisem e ponham em prática novos padrões de cooperação.

¹ Mais informação do projeto na web <https://cooperaciontriangular.org/>

Na Ibero-América, esta transição entre agendas de desenvolvimento coincidiu com um renovado auge da Cooperação Sul-Sul, cuja evolução seguiu muito de perto a Secretaria-Geral Ibero-americana (SEGIB) e a partir da qual surgiram experiências de triangulação que não deixaram de aumentar nos últimos anos. Neste sentido, cabe destacar que a América Latina e o Caribe é a região mais dinâmica do mundo neste tipo de ações e que, além disso, das 1355 iniciativas de CT que a SEGIB tem registradas entre 2000 e 2021, mais de 26% contaram com a participação da União Europeia ou de algum de seus Estados membros.

Estes dados são fruto do trabalho de faz mais de uma década que a SEGIB vem realizando para fortalecer e valorizar a CSS e a CT, um trabalho minucioso de sistematização da informação disponível e de geração de conhecimento a partir de sua análise rigorosa. Este labor esteve orientado ao desenvolvimento de capacidades de ação em cooperação para o desenvolvimento sustentável e ao posicionamento internacional destas modalidades de cooperação, com o fim de brindar novas ferramentas que contribuam ao progresso, tanto da região como do conjunto do SICD.

Partindo do conhecimento disponível sobre a rica experiência inter-regional e do reconhecimento de sua importância estratégica para ambas as partes, a SEGIB e a União Europeia decidiram somar esforços para aprofundar nas possibilidades da Cooperação Triangular como ferramenta de diálogo comum e vetor de transformação do Sistema de Cooperação ao Desenvolvimento, identificando e propondo insumos estratégicos de natureza política e ferramentas de gestão eficazes.

Estas sinergias cristalizaram na iniciativa *Uma Cooperação Triangular inovadora para uma nova Agenda de Desenvolvimento*, rubricada em novembro de 2019 pela SEGIB e pela Direção Geral de Cooperação Internacional e Desenvolvimento da União Europeia (DG DEVCO, que em 2021 passou a se denominar Direção Geral de Associações Internacionais ou DG INTPA). Com esta aliança, ambas as instituições aspiram construir um modelo inovador de CT UE-ALC alinhado com a Agenda 2030 no marco da perspectiva de Desenvolvimento em Transição.

O presente documento sintetiza as descobertas da primeira fase deste projeto para impulsionar um conceito e um modelo de Cooperação Triangular UE-Latino-América inovador, que contribua de maneira efetiva para o avanço na consecução da Agenda 2030 e os ODS em um mundo globalizado que, frente a visões e fórmulas homogeneizadoras, exige respostas diversas e altas capacidades para um diálogo político horizontal e capaz de encontrar consensos a partir de opções, amiúde, divergentes.

O projeto UE-SEGIB marca para si como objetivo a contribuição a um consenso técnico-político em torno a uma definição inovadora de CT, mensurável e aceitável para todos os atores envolvidos, que sirva como instrumento para reforçar a relação birregional UE-ALC e que ofereça ferramentas de gestão da CT que resultem úteis na prática.

Para realizá-lo, durante a primeira fase do projeto, foram realizadas um total de cinco pesquisas encomendadas pela SEGIB mediante procedimento de licitação para garantir a livre participação, a máxima solvência técnica das entidades e pessoas adjudicatárias e, em definitiva, a qualidade e idoneidade dos produtos elaborados no marco do projeto UE-SEGIB.

Tais relatórios abordam a realidade da CT e exploram suas potencialidades no âmbito ibero-americano em sua relação com a UE e seus Estados membros desde distintos enfoques, ancorados por sua vez em objetivos e atores diversos e interrelacionados:

- *A cooperação Sul-Sul e Triangular e a Agenda de Desenvolvimento Sustentável na Ibero-América: Nós críticos e horizontes na resposta à COVID-19*, de Bernabé Malacalza, centra-se na análise do “estado de implementação da Agenda 2030 no contexto de emergência da pandemia de COVID-19 na América Latina, assim como na compreensão de como a Cooperação Sul-Sul e Triangular (CSSeT) foi se adaptando às mudanças provocadas pela

transição entre agendas de desenvolvimento. Uma vez realizado este diagnóstico, propõe uma série de mecanismos inovadores a partir dos quais a CT poderia contribuir à consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) na região. Finalmente, propõe um roteiro para avançar para / para com uma CT transformadora que contribua a uma resposta à COVID-19 ancorada na Agenda 2030”.

- *Anotações para um ecossistema ibero-americano de Cooperação Sul-Sul e Triangular Descentralizada*, de Pablo José Martínez Osés, advoga por uma articulação que denomina “Ecossistema de Cooperação Sul-Sul e Triangular Descentralizada (CSSeT-D)” capaz de dar resposta aos desafios propostos pelas atuais agendas internacionais de desenvolvimento, às profundas mudanças e transições que estão afetando o sistema de cooperação internacional e o próprio paradigma de desenvolvimento, particularmente das interrelações e interdependências variadas e multicêntricas entre seus principais atores.
- *Cooperação Sul-Sul e Triangular e Povos Indígenas*, de Gerardo Zúñiga Navarro, aporta instrumentos básicos para trabalhar em Cooperação Triangular com e/ou para os povos e comunidades indígenas como elemento essencial na construção de um modelo inovador de CT UE-ALC.

**O projeto UE-SEGIB
emoldura como objetivo
a contribuição a um
consenso técnico-político
em torno a uma definição
inovadora de CT**

- *Pesquisa sobre as bases de dados e qualidade da informação da Cooperação Sul-Sul e Triangular*, a cargo de Bernadette G. Vega Sánchez que, a partir da análise dos sistemas estatísticos disponíveis, propõe linhas de atuação específicas para superar uma das principais carências da CT: a falta de definição e de formas comuns de registro que deriva na necessidade de construir um “sistema de informação planejado que recolha as distintas iniciativas de CT das quais participam os países da América Latina junto à União Europeia (UE) e/ou seus países membros”.
- *Estudo sobre o valor estratégico da Cooperação Triangular com a América Latina e o Caribe para os países da União Europeia*, encomendado ao Real Instituto Elcano e realizado pelas pesquisadoras Iliana Olivie e María Santillán. Nele é abordado o valor estratégico da CT com a América Latina e o Caribe para os países da União Europeia a partir da análise das iniciativas realizadas e das opiniões de diversos atores europeus diretamente nelas envolvidos. Este relatório desmonta alguns apriorismos (por exemplo, que a CT envolve elevados custos de transação difíceis de assumir) e conclui que “o potencial da CT é consideravelmente maior que o que se está aproveitando até agora”. Esta conclusão vem acompanhada de uma série de recomendações, tanto políticas como técnicas, para reverter esta situação em benefício das duas regiões envolvidas.

Com o fim de aterrizar na conjuntura atual todo esta torrente de conhecimento sobre a CT entre UE-ALC e servir de ponte entre a primeira e a segunda fase do projeto UE-SEGIB, também se contou com o relatório *Marco geral da Cooperação Triangular e panorama político eleitoral da América Latina (2021-2024)*, seu autor, Diego Cánepa, especialista sênior do projeto, descreve o contexto político eleitoral na América Latina e O Caribe, que está vivendo mudanças de grande profundidade “e que continuarão sendo particularmente dinâmicas até 2024”. A reconfiguração do mapa eleitoral e político latino-americano, com a recuperação da pandemia como transfundo, se traduz em uma multiplicidade de agendas e interesses que é necessário ter em conta para “promover uma CT realmente eficaz onde a relação UE-ALC saia fortalecida”.

Ainda assim, em março de 2022 foi realizada uma oficina ao qual participaram membros da Comissão Europeia, da SEGIB, do Programa ADELANTE, assim como diferentes especialistas no âmbito da cooperação, entre eles a maioria das/os autoras/

es dos estudos mencionados. Concebida como um espaço de intercâmbio técnico e discussão política, esta oficina serviu para reflexionar sobre os dados e pôr em comum algumas das ideias mais relevantes em torno à Cooperação Triangular que afloraram graças ao esforço analítico desdobrado.

Finalmente, estas páginas também se nutrem das conclusões do relatório de consultoria elaborado para a SEGIB por Felipe Ortiz de Taranco como parte das atividades de desenvolvimento de um marco conceitual e metodológico da CT. O documento *Análise e caracterização quantitativa e qualitativa da operativa (institucionalidade e instrumentos) da Cooperação Triangular* põe o foco nas 1355 iniciativas de CT registradas no SIDICSS da qual participam os países ibero-americanos.

As descobertas extraídas de toda este labor de pesquisa e diálogo técnico-político se mostram de maneira sintética nas páginas que seguem, que pretendem servir de ponte entre a primeira fase do projeto UE-SEGIB e uma segunda já em funcionamento, da qual será oferecida mais informação nas conclusões.

A modo de preâmbulo, cabe apontar que, segundo se desprende das pesquisas realizadas, o compromisso com a diversidade passa, ineludivelmente, por reconhecer e promover a ação de distintos níveis de governo e de distintos tipos de atores com papéis flexíveis (por exemplo, os Governos subnacionais e, em particular, as cidades), que impulse a inclusão de um modelo de cooperação não só *para*, senão também com distintos grupos em situação de vulnerabilidade (é o caso das comunidades indígenas) e que incorpore o enfoque de gênero de maneira transversal.

Os elementos citados, entre outros que serão detalhados, colocam-se como eixos de um discurso político capaz de articular conceitos, normas e práticas de Cooperação Triangular baseadas na horizontalidade, da superação do enfoque bipolar doador-receptor, Norte-Sul, da concepção assistencialista que ainda perdura no âmbito da cooperação internacional e em uma avaliação de sua contribuição ao desenvolvimento aberto a novos parâmetros.

O projeto UE-SEGIB se propõe impulsionar uma renovação técnica e metodológica que permita, por um lado, melhorar a qualidade dos sistemas de informação regional sobre Cooperação Triangular e, por outro, gerar instrumentos úteis e metodologias eficazes para alcançar as transformações propostas pela Agenda 2030.

Os objetivos são certamente ambiciosos, não em vão, reconhecer o valor da Cooperação Triangular para reforçar a associação entre a América Latina e a UE e contribuir à consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável envolve mudanças a nível institucional e novos equilíbrios de poder que permeiem a estrutura do sistema de cooperação ao desenvolvimento e favoreçam avanços em todo o mundo e a longo prazo.

Trata-se de um desafio enorme em uma realidade tão complexa e acelerada como a que vivemos, com análises e medidas que facilmente podem se deixar levar pela emergência, debruçando-se em paliar os sintomas sem abordar as causas, como se viu com a pandemia (ou *sindemia*)² por COVID-19.

O presente documento está estruturado em quatro capítulos, além das conclusões. No primeiro deles se oferece um marco geral da Cooperação Triangular: o trabalho de conceitualização em funcionamento, sua evolução histórica no contexto internacional e no âmbito específico das relações UE-ALC. A parte final deste capítulo 1 se dedica, monograficamente, a analisar os sistemas e marcos de informação da CT disponíveis até o momento.

O capítulo 2 detalha os principais desafios da CT que se desprendem do exposto no item prévio, não tanto para insistir nos obstáculos já conhecidos senão para emoldurar melhor as potencialidades desta modalidade de cooperação em dois âmbitos específicos: sua pertinência e idoneidade para contribuir à consecução da Agenda 2030 e à articulação de novos espaços de diálogo político.

² O termo *sindemia* “alude à coexistência durante um período e em um lugar de duas ou mais epidemias que compartilham fatores sociais, de tal modo que estas se retroalimentam entre si e acabam interagindo e causando sequelas complexas”. Trata-se de um neologismo procedente do inglês *syndemic*. Tanto a voz inglesa como a espanhola surgem do acrônimo dos termos sinergia e epidemia. Fonte: <https://www.fundeu.es/recomendacion/sindemia-termino-valido/>

Reconhecer o valor da Cooperação Triangular para reforçar a associação entre a América Latina e a UE e contribuir à consecução dos ODS

O capítulo 3 está dedicado a analisar como a Cooperação Triangular birregional UE-ALC pode ser uma fonte de inovação para o conjunto do SICD em vários aspectos específicos: a configuração de um mapa de atores renovado, de um novo enfoque diferencial de temáticas ou setores interconectados e, também, de instrumentos específicos capazes de promover a CT.

O capítulo 4 reúne as principais recomendações ou sugestões que se derivam da primeira fase do projeto UE-SEGIB ordenadas em quatro grandes epígrafes nos quais se considera necessário avançar: a conceitualização e narrativa da CT, a sistematização da informação, o perfil político da CT e sua capacidade transformadora e impacto no desenvolvimento.

O documento se encerra com umas breves conclusões e a bibliografia.

1

A Cooperação Triangular: caracterização no marco do Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento

1.1. Marco geral: percurso histórico e delimitação conceitual da Cooperação Triangular

Apesar de contar com um percurso de várias décadas, a Cooperação Triangular ainda não conta com uma definição clara, consensuada e aceita a nível global. Isto dificulta enormemente sua identificação e registro no conjunto do Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento, uma avaliação precisa de seus resultados e potencial transformador e, como consequência, de uma narrativa sólida que dê aval a uma aposta política mais decidida.

O “primeiro reconhecimento tácito” (Malacalza, 2022) desta modalidade de cooperação se produz em 1978, quando as delegações de 138 Estados membros das Nações Unidas reunidas na capital da Argentina adotaram, em consenso, o “Plano de Ação de Buenos Aires para Promover e Implementar Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento”, mais conhecido por suas siglas: PABA.³

No entanto, não se produziram avanços significativos para delimitar com maior precisão a CT até a primeira década do século XXI, com a aprovação da Declaração de Paris para a Eficácia da Ajuda (2005) e dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio⁴ em 2010 (em particular, o ODM 8 *Fomentar uma aliança mundial para o desenvolvimento*). É neste contexto que “a conversação sobre CSS começou a contemplar também o apoio financeiro de um doador tradicional” e foram sendo reconhecidas as vantagens comparativas da Cooperação Sul-Sul e da Cooperação Triangular (RIE, 2022).

A partir de 2008, o crescente interesse pela CT se manifesta em um aumento gradual do número

de foros e espaços que abordam esta modalidade, o que por sua vez está diretamente relacionado, tanto com a crise financeira e suas consequências, como com o auge da Cooperação Sul-Sul. Nestes foros são oferecidas distintas concepções em torno à Cooperação Triangular, que vão desde sua consideração como modalidade subordinada à CSS à noção de uma realidade híbrida, mas diferenciada da Cooperação Norte-Sul e da CSS (Malacalza, 2022).

Os debates deixam entrever que a relevância da CT como modalidade alternativa de cooperação tem muito a ver com o fenômeno da *graduação* (a superação de um determinado nível de ingresso *per capita* estabelecido pelo Banco Mundial a partir do qual um país já não podia receber AOD), em virtude da qual se multiplicou o número de doadores emergentes, países do Sul, que ao perder sua condição de destinatários da AOD podiam ficar “sem um papel específico no sistema de cooperação internacional” (Martínez, 2022). Muitos destes países viram na CT a possibilidade de encontrar um lugar mais acorde com suas necessidades, capacidades e aspirações.

Os efeitos da *graduação* se deixaram sentir especialmente na América Latina e o Caribe, onde às consequências da *graduação* se somou à perda de AOD dos países tradicionalmente doadores, que a raiz da crise de 2008, reorientaram a ajuda para / para com países da África e da Ásia. Estas circunstâncias obrigaram a voltar a propor o papel dos países de ALC no sistema global de cooperação ao desenvolvimento, algo que aparece indissolavelmente ligado à relevância da CT na região como modalidade de cooperação e de diálogo político.

Os debates deixam entrever que a relevância da CT como modalidade alternativa de cooperação tem muito a ver com o fenômeno da *graduação*

3 Nestas páginas é oferecida uma síntese das origens e evolução da Cooperação Triangular. Para obter informação e uma cronologia detalhada dos foros e documentos com referências expressas à Cooperação Triangular recomenda-se consultar o relatório A Cooperação Sul-Sul e Triangular e a Agenda de Desenvolvimento Sustentável na Ibero-América: Nós críticos e horizontes na resposta à COVID-19 em: <https://cooperaciontriangular.org/pt-br/publicacoes/>

4 Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) constituíram um roteiro para inicializar a Declaração do Milênio. Baseados nos valores e princípios acordados pelos Estados membros na Cúpula do Milênio de 2010, os ODM —antecedente da Agenda 2030 e seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável— serviram de marco mundial para a atuar coletivamente na redução da pobreza. Mais informação: <https://www.un.org/development/desa/es/millennium-development-goals.html>

Outro momento importante na evolução da CT teve lugar em 2009, quando a Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre a CSS em Nairobi avaliou “o percurso da CSS (e a CT) desde o PABA [...] A CT já não se considerava como um mero apoio financeiro do doador à CSS, senão que também era reconhecido o aporte de conhecimentos, capacitações, experiências e recursos adicionais que significava” (RIE, 2022).

O debate acerca do papel mais ou menos secundário da CT ficou plasmado em distintas publicações e declarações oficiais. Assim, no Acordo da Aliança de Busan para a Cooperação Eficaz ao Desenvolvimento, a CT aparece ligada à CSS, ainda que também figure uma alusão mais genérica da necessidade de aumentar, “quando for pertinente”, “o uso de modalidades triangulares de cooperação para o desenvolvimento”⁵.

Em 2014, a Global Partnership for Effective Development Cooperation (GPEDC) “reconhece a CT como forma inovadora de associação inclusiva, que coloca o papel e a vontade dos países receptores no centro e brinda a oportunidade de reunir a diversidade e riqueza das experiências, lições aprendidas e diferentes ativos dos sócios do Norte e do Sul maximizando, através de esquemas de cooperação bem respaldados, o uso de soluções efetivas que sejam apropriadas para os contextos específicos de cada país” (Malacalza, 2022).

Para materializar sua aposta pela CT, em 2016, a GPEDC lançou a Iniciativa da Aliança Global para a Cooperação Triangular Eficaz (GPI), com o fim de formar um amplo grupo de trabalho sobre CT aberto a todos os atores (Malacalza, 2022). O

Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul (UNOSSC, por suas siglas em inglês) e a OCDE, foram os organismos que “lideraram a Iniciativa da Aliança Global (GPI) para uma Cooperação Triangular Eficaz, da que formam parte países do Norte e do Sul Globais, representantes de autoridades locais e cidades, representantes da sociedade civil e atores do setor privado” (RIE, 2022).

Apesar da transcendência de todos estes marcos, em face à construção de uma institucionalidade internacional em torno à CT, o reconhecimento mais decisivo, dada sua transcendência política global, foi

⁵ Aliança de Busan para Busan para a Cooperação Eficaz ao Desenvolvimento. 4º Foro de Alto Nível para a Eficácia da Ajuda. 2011. <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650200.pdf>

a aprovação da Agenda 2030 e seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. A Agenda reconhece, expressamente, a CT como meio de implementação, em sintonia com o ODS 17 (*Alianças para alcançar os objetivos*) e, concretamente, com as metas 17.6 e 17.9.⁶

A contribuição da CT à consecução da Agenda 2030 desde uma concepção complementar à CSS ficou plasmada em outro dos marcos destacados na conformação de um consenso internacional em torno a este tipo de cooperação: a Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre Cooperação Sul-Sul e Triangular, PABA+40, celebrada com motivo do 40º Aniversário do Plano de Ação de Buenos Aires para a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (PABA) de 1978. PABA+40 “reiterou o compromisso da comunidade internacional com a CSS e CT como motores de implementação da Agenda 2030” (UNOSSC, 2020, citado por RIE, 2022), um compromisso vinha a secundar o trabalho desempenhado na GPI.

Desde o ponto de vista dos doadores tradicionais, a OCDE igualmente considera a CT como uma fonte de inovação e a inclui na nova estratégia denominada “Desenvolvimento em transição” na América Latina e o Caribe, que obedece a três razões fundamentais:

- Mudanças econômicas, sociais e políticas radicais (rápido progresso tecnológico e digital, envelhecimento da população, crescimento das migrações, maior prevalência da mudança climática, impacto heterogêneo da globalização nos diversos grupos socioeconômicos e crescente descontentamento social), que “põem à prova nossas visões compartilhadas e exigem soluções inovadoras para reduzir a desigualdade, melhorar o bem-estar das pessoas e restaurar a confiança nas instituições, tanto a nível nacional como multilateral”.

⁶ 17.6 Melhorar a cooperação regional e internacional Norte-Sul, Sul-Sul e triangular em matéria de ciência, tecnologia e inovação e o acesso a estas, e aumentar o intercâmbio de conhecimentos em condições mutuamente pactadas, inclusive melhorando a coordenação entre os mecanismos existentes, em particular a nível das Nações Unidas, e mediante um mecanismo mundial de facilitação da tecnologia.

17.9. Aumentar o apoio internacional para realizar atividades de criação de capacidade eficazes e específicas nos países em desenvolvimento a fim de respaldar os planos nacionais de implementação de todos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, inclusive mediante a cooperação Norte-Sul, Sul-Sul e triangular. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/globalpartnerships/>

- Aumento de capacidades dos países de ALC e de sua vontade de contribuir à agenda de desenvolvimento mundial, que convive com vulnerabilidades persistentes como pobreza, brecha tecnológica, vulnerabilidade ambiental ou falta de confiança nas instituições.
- Níveis de riqueza mais altos em termos de PIB que não se correspondem com níveis de bem-estar equitativos entre e dentro dos países da região.

Frente a este cenário complexo, a OCDE identifica uma série de chaves para fazer realidade um desenvolvimento sustentável e inclusivo, todas elas presentes nos princípios, conceitualizações e práticas de Cooperação Triangular registradas até o momento:

- Enfoque multidimensional do desenvolvimento acorde com a Agenda 2030, empregando indicadores que reflitam melhor o nível de desenvolvimento.
- Maiores capacidades institucionais a nível nacional que se plassem em respostas integrais.
- Que a cooperação internacional ao desenvolvimento desempenhe uma função facilitadora pertinente mediante um conjunto ampliado de modalidades e instrumentos que fortaleçam a cooperação Sul-Sul, triangular e multilateral e permitam romper com as definições tradicionais, explorar novas estruturas e construir novas sinergias.
- Que os países, independentemente de seu nível de ingressos, possam integrar alianças políticas, participar nelas em igualdade de condições e atender preocupações comuns.⁷

7 OCDE (2019). *Perspectivas econômicas da América Latina 2019*. Conteúdo extraído do editorial do documento, firmado por Alicia Bárcena, secretária executiva da CEPAL; Luis Carranza, presidente executivo do Banco de Desenvolvimento da América Latina – CAF; Ángel Gurría, secretário-geral da OCDE, e Neven Mimica, comissário europeu da Cooperação Internacional e Desenvolvimento. Documento íntegro: <https://doi.org/10.1787/g2g9ff1a-es>

A Cooperação Triangular: coordenadas no devir do Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento

As pesquisas realizadas no marco do projeto UE-SEGIB expõem vários aspectos da conjuntura global —com especial atenção ao espaço ibero-americano e sua relação com a UE e seus Estados membros— para compreender, por um lado, a razão de ser da Cooperação Triangular, as experiências e interesses díspares das entidades que contribuíram ao seu desenvolvimento (que explicam, em grande medida, a diversidade de enfoques e a ausência de uma definição em consenso até o momento) e para oferecer orientações que permitam explorar o potencial da CT para reforçar a cooperação birregional UE-ALC e fortalecer e modernizar o SCDI em linha com o roteiro traçado na Agenda 2030.

Assim, como elemento determinante do mundo atual se assinala a crise sistêmica na que nos encontramos imersos, na qual confluem desequilíbrios planetários e sociais com consequências visíveis em forma de mudança climática e desigualdades crescentes. Tudo isso se faz patente na sucessão de crises que estão aflorando nos últimos anos, com vínculos e interdependências evidentes entre elas em seus “aspectos econômicos, sociais, ambientais e políticos” (Martínez 2022).

A pandemia por COVID-19 não fez senão confirmar esta realidade e demonstrar a urgência de intervir de maneira multidimensional e integrada. Como manifesta o relatório *A Cooperação Sul-Sul e Triangular e a Agenda de Desenvolvimento Sustentável na Ibero-América: Nós críticos e horizontes na resposta à COVID-19*, é “adequado entender esta crise como uma *sindemia* antes do que como uma pandemia, pois permitirá que percebamos não só na crise sanitária, senão também nos riscos globais, assim como no contexto econômico, alimentar e social das pessoas”.

Parece, pois, evidente que perante a crescente complexidade e interdependência dos problemas que ameaçam os bens públicos globais (meio ambiente, estabilidade financeira, saúde, etc.), é necessário que os países doadores tradicionais e os países do Sul Global assumam responsabilidades compartilhadas e harmonizadas, uma necessidade com a qual, a todas as luzes, os princípios da CT encaixam perfeitamente.

Em meio a este complexo cenário, os relatórios chamam a atenção sobre duas crises: a que diz respeito ao próprio conceito de desenvolvimento e a que afeta à governança global. Ambas elas dificultam a

consecução dos compromissos adquiridos na Agenda 2030 e afetam diretamente o SCDI e, perante elas, emergem algumas oportunidades de transformação oferecidas pela Cooperação Triangular, a Cooperação Sul-Sul e Triangular e a Cooperação Sul-Sul e Triangular Descentralizada.

Crise do conceito de desenvolvimento

A crise do desenvolvimento vem determinada pelo extravasamento dos limites materiais do planeta e pela necessidade de atuar coletivamente na provisão e gestão dos bens públicos globais.⁸ “É uma crise sistêmica e planetária com efeitos sobre a mudança climática e as pautas de produção, consumo e ocupação das cidades que tornaram insustentáveis” (Malacalza 2022).

“É a própria conceitualização do desenvolvimento, a qual se encontra questionada em um contexto marcado pela crescente polarização política e social, gerado pelo insuficiente rendimento de uma economia entendida principalmente em termos monetários de crescimento e a evidência de ter extrapolado e superexplorado os limites e recursos do ecossistema natural. Ambas as questões se apresentam hoje dia como indiscutíveis, de maneira que as atuais tentativas de conformar alternativas passam por incorporar uma visão multidimensional do progresso que concilie as dinâmicas sociais e ambientais com um dinamismo econômico centrado nas pessoas e no planeta” (Martínez, 2022, p. 15).

A partir da revisão do amplo debate acadêmico, político e institucional em torno do que significa o desenvolvimento e a teor dos desafios propostos pelo Antropoceno, este autor advoga por contemplar a sustentabilidade como um elemento substantivo, não meramente qualificativo, do desenvolvimento, ao mesmo tempo que aposta por “renovar o horizonte em termos de modelos de desenvolvimento” (Martínez, 2022, p. 19).

⁸ Os bens públicos globais são bens cujos benefícios ou custos têm um alcance praticamente universal ou podem afetar a todos, em qualquer lugar. Junto com os bens públicos regionais, conformam a categoria de bens públicos transnacionais. Os efeitos públicos de um bem podem ter alcance local, nacional, regional ou global e podem chegar a uma ou a várias gerações. O termo “bem” não tem uma conotação de valor e sua condição de público ou privado não é uma propriedade inata, senão o resultado de uma opção política ou social. A luz do sol, os sistemas internacionais de comunicação e transporte ou os bens para o controle das enfermidades transmissíveis, a estabilidade financeira ou a paz e a segurança são exemplos de distintos tipos de bens públicos globais (Nações Unidas, 2015 p.76-77).

O relatório *Cooperação Sul-Sul e Triangular e Povos Indígenas* também se refere à existência de múltiplos modelos de desenvolvimento desde a realidade destas comunidades. “As propostas e argumentos do movimento e das organizações indígenas em torno à questão do desenvolvimento e do bem-estar não se definem unicamente desde a negação ou a simples apropriação de umas concepções externas ao mundo indígena. Estes discursos, mais exatamente, recuperam, articulam e, até certo ponto, reelaboram uma síntese, por uma parte, destas concepções e enfoques externos e, por outra, certas formas próprias de conceber o bem-estar, a vida boa, constituindo uma ressignificação da noção de desenvolvimento a partir de suas próprias cosmovisões acerca do ‘bem viver’ e do ‘bem-estar’” (Zúñiga, 2022).

Logicamente, o Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento está imerso neste debate, que não é meramente conceitual senão essencialmente político. O SICD vive numerosas contradições e tensões para superar os esquemas tradicionais de ajuda ao desenvolvimento, muito ancorados em dinâmicas verticais e assistencialistas desde construções binárias doador-receptor e Norte-Sul. Desacordos que a pandemia ou *sindemia* por COVID-19 deixou transparecer.

Como apontam diversos autores, nos encontramos em um momento de transição no sistema internacional de ajuda ao desenvolvimento. Entre as mudanças propiciadas nesta transição poderiam ser citadas duas: a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento passou de ser concebida como uma mera transferência de recursos a uma ferramenta de diálogo político e negociação e o crescente interesse pela Cooperação Triangular como modalidade habilitadora de diálogos políticos multilateral e multinível.

É neste contexto no qual se situam os debates em torno à Cooperação Triangular (também a CSS) e ao seu papel na geração de novos espaços de diálogo político. Martínez (2022) assinala que, entre os esforços para reconfigurar e adaptar o Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento, este “pareceu apostar por uma ampliação de atores, práticas e motivações que transbordaram os parâmetros com os quais funcionou durante várias décadas”. Aqui reside, ao parecer deste especialista, a potencialidade da CT, a CSS, a CD e, em definitiva, o ecossistema de CSSeT-D que propõe em sua pesquisa: mais que uma modalidade a mais de cooperação, seu valor reside em sua condição de parceria habilitadora de um espaço político (Zoccal, 2021, citado por Martínez).

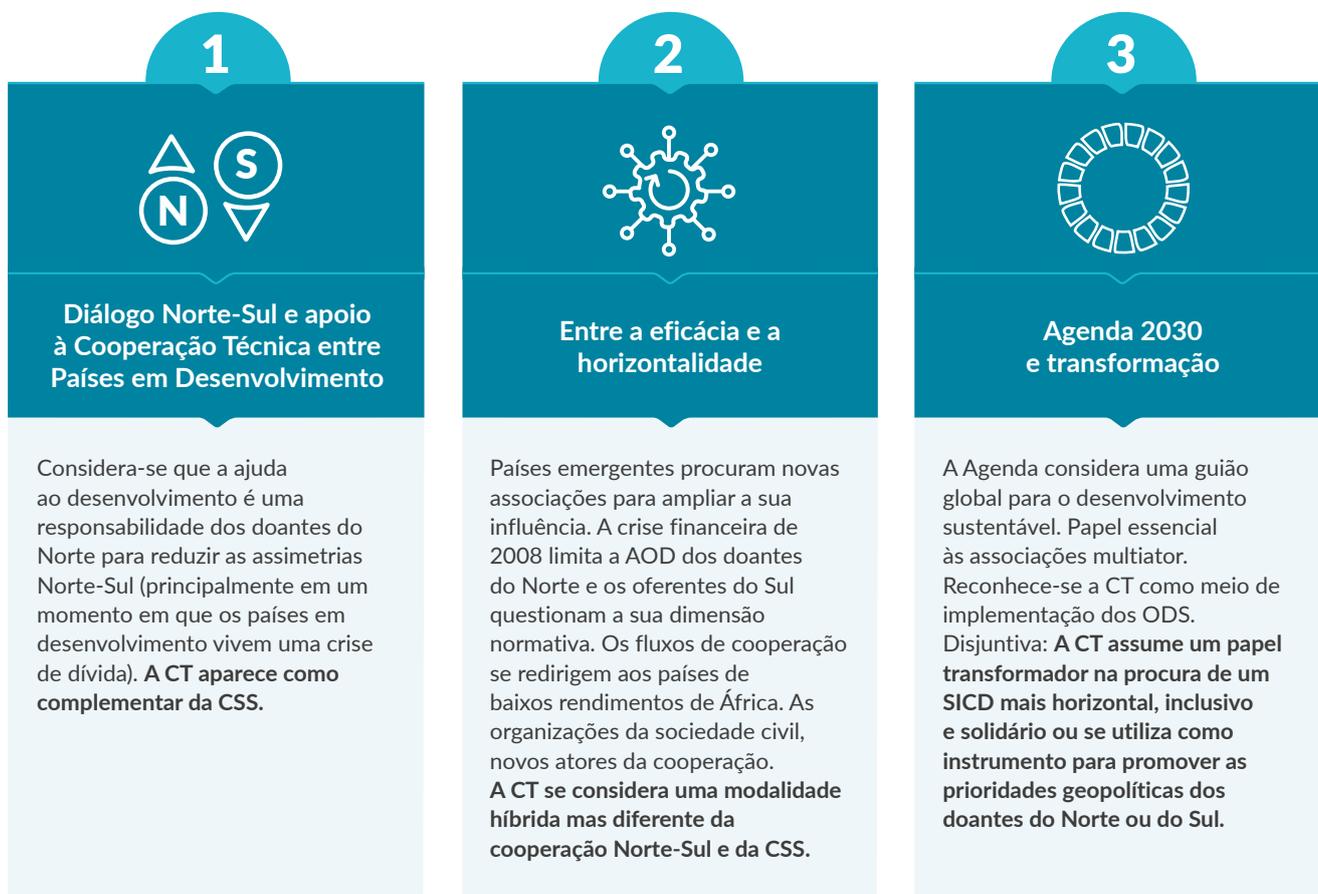
Crise de governança global

As pesquisas realizadas no marco do projeto UE-SEGIB coincidem também em assinalar a crise de governança global como um desafio fundamental para alcançar as transformações que a Agenda 2030 estabelece. Desta forma se faz eco do parecer das Nações Unidas: “Os problemas multidimensionais requerem soluções multidimensionais. É preciso desenvolver uma nova arquitetura de políticas que vá mais além da focalização setorial, que articule estratégias territoriais –entre diferentes níveis de governo–, que construa políticas que abranjam as distintas etapas do ciclo de vida das pessoas e que fomentem uma maior participação cidadã” (PNUD 2016, p. 132 e ss., citado em Martínez 2022).

A crise da governança multilateral que se traduz em “sérios déficits de legitimidade e eficácia das próprias organizações internacionais” (Malacalza 2022). Frente a isso, se propõe um ecossistema de Cooperação Sul-Sul e Triangular Descentralizada como modelo de governança policêntrica e multinível para a administração planetária, caracterizado por uma maior horizontalidade nas relações e uma descentralização mais profunda (Martínez 2022).

Neste ponto, para compreender como a CT foi encaixando e ganhando relevância na evolução da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento e, em geral, do SICD, resulta esclarecedora a diferenciação formulada no relatório *A Cooperação Sul-Sul e Triangular e a Agenda de Desenvolvimento Sustentável na Ibero-América: Nós críticos e horizontes na resposta à COVID-19*, que distingue três etapas ou “momentos” (Gráfico 1).

GRÁFICO 1. Etapas na evolução do debate sobre a Cooperação Triangular



Fonte: Síntese gráfica elaborada a partir do relatório *A Cooperação Sul-Sul e Triangular e a Agenda de Desenvolvimento Sustentável na Ibero-América: Nós críticos e horizontes na resposta à COVID-19* (p.21-29).

Neste terceiro momento, no qual ainda nos encontramos, o conjunto dos trabalhos do projeto UE-SEGIB, em linha com os ditados da Agenda 2030, sugerem, desde distintos enfoques, uma aposta política mais decidida por uma Cooperação Triangular que reforce as alianças horizontais a nível

transnacional, gerando um ecossistema complexo, multiator e multinível, que transcenda a lógica das relações verticais entre Estados e incorpore decididamente organismos internacionais, a distintos níveis de Governo, setor privado, sociedade civil e academia.



1.2. Caracterização da Cooperação Triangular

Apesar de que os inícios da CT se remontarem há mais de quarenta anos, ainda não houve consenso numa definição comum. Nem sequer a terminologia é uniforme. Na literatura podem ser encontradas expressões como *Cooperação Trilateral* ou *Tripartita*, entre outras. Neste projeto e ao longo desta publicação, se maneja o termo genérico de *Cooperação Triangular* como conteúdo dos atributos desta modalidade de cooperação.

Ainda assim, utiliza-se o termo *Cooperação Sul-Sul e Triangular* (CSSeT) para fazer referência às experiências de triangulação que, fundamentalmente na região ibero-americana, foram desenvolvidas a partir da *Cooperação Sul-Sul* e compartilham com esta princípios e procedimentos. Não em vão, o notável torrente de informação que a SEGIB maneja e que serviu de base para o desenvolvimento deste projeto conjunto com a UE procede, especificamente, deste tipo de iniciativas.

Além disso, é incorporada a noção de *Cooperação Sul-Sul e Triangular Descentralizada* (CSSeT-D) para fazer referência a um ecossistema mais complexo de CSSeT que incorpora os Governos subnacionais —em particular, as cidades grandes e médias— como atores destacados da cooperação ao desenvolvimento. Esta proposta de CSSeT-D parte da análise da CSSeT e da *Cooperação Descentralizada* com o fim de melhorar as estratégias de trabalho com Governos subnacionais, não tanto para identificar um conjunto de práticas diferenciadas como para examinar o novo modelo de relações que resulte da incorporação de novos atores e compreender melhor sua articulação na região ibero-americana.

Aspectos determinantes da Cooperação Triangular

A denominação *Cooperação Triangular* remete à construção de relações mais horizontais entre sócios, que não são necessariamente três⁹, e à superação da relação binária (e hierárquica) tradicional doador-receptor (RIE, 2022) para apostar por papéis mais flexíveis.

⁹ De fato, segundo os dados que a SEGIB maneja, 20% dos projetos de CT são entre cinco ou mais atores.

**A denominação
Cooperação Triangular
remete à construção
de relações mais
horizontais entre
sócios, que não são
necessariamente três, e
à superação da relação
binária (e hierárquica)
tradicional doador-receptor**

A CT se articula em torno a um mínimo de três atores com papéis diferenciados e que nos trabalhos de pesquisa realizados no marco do projeto UE-SEGIB são definidos com diversos termos que, por sua vez, se correspondem com outras tantas visões de seu papel no processo de cooperação ao desenvolvimento:

- Receptor ou beneficiário ou sócio/cooperante do Sul, essencialmente beneficiário.
- Primeiro oferente, doador emergente, pivô, sócio/cooperante do Sul essencialmente provedor.
- Segundo oferente, doador tradicional ou sócio facilitador, previamente país doador de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD).

Em linha com esta proposta, os aspectos que caracterizam a CT desde a perspectiva ibero-americana são: que é executada desde os três papéis mencionados (primeiro oferente, segundo oferente e receptor), cada um dos quais pode ser desempenhado por mais de um ator, e o tipo de institucionalidade que a acompanha.

Como parte deste marco geral, convém recordar as aproximações a uma definição de *Cooperação Triangular* formuladas por entidades de referência

nesta matéria e que, como é lógico, guardam uma estreita relação com sua trajetória particular e interesses (Tabela 1).

TABELA 1. Definições da Cooperação Triangular

União Europeia (Programa Adelante)	Programa Ibero-americano para o Fortalecimento da CSS
 <p>Adelante 2 COOPERACIÓN TRIANGULAR UE-ALC FACILIDAD COFINANCIADA POR LA UNIÓN EUROPEA</p>	 <p>Secretaría General Iberoamericana Secretaria-Geral Ibero-Americana</p> <p>PROGRAMA IBEROAMERICANO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN SUR - SUR</p>
<p>A Cooperação Triangular oferece a oportunidade de incrementar um enfoque de desenvolvimento inovador que seja coerente com a visão universal da Agenda 2030, que fomenta as associações entre países em diferentes etapas de desenvolvimento, assim como a coordenação e o aproveitamento de diferentes recursos e capacidades para contribuir ao desenvolvimento sustentável de forma rápida e eficiente, em prol dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). A Cooperação Triangular, portanto, deve ser um novo ponto de partida onde se reconheçam, valorizem e combinem diferentes e diversos conhecimentos e experiências, em uma aliança entre iguais¹⁰, na qual o compromisso de cada um se complementa com o dos demais, de modo que o conjunto seja maior que a soma das partes, e que o impacto em desenvolvimento pelo esforço combinado tenha um efeito multiplicador. Para a União Europeia, a combinação dos três papéis inerentes à modalidade triangular (beneficiário, primeiro oferente e segundo oferente) facilita a criação conjunta de soluções com um alto potencial de impacto nos objetivos de desenvolvimento, promove a complementariedade, aumenta a coordenação, permite compartilhar conhecimento e aprender de forma conjunta, gera apropriação e confiança, incrementa o volume, o alcance e a sustentabilidade das intervenções e favorece a flexibilidade. Desta maneira, todos os sócios estão chamados a contribuir e a se beneficiar.</p> <p>A Cooperação Triangular continua evoluindo e pode envolver atores de diferentes níveis de governo, organismos não estatais ou entidades regionais. Por isso, sua conceitualização no marco da UE deve ser suficientemente flexível para permitir a inovação e o surgimento de novas alianças construtivas, ao mesmo tempo que se mantém a clareza sobre a natureza essencial da Cooperação Triangular posto que isso, sem dúvida, proporciona seu valor agregado.¹¹</p>	<p>Uma modalidade de CSS na qual participam um conjunto de atores que, podendo todos eles realizar distintos tipos de aportes (técnicos, financeiros ou outros), repartem-se o exercício de três papéis: o dos assim denominados primeiro oferente e receptor (um ou vários países em desenvolvimento, em cada caso), e o de segundo oferente (país em desenvolvimento, país desenvolvido, organismo regional ou multilateral ou alguma associação entre eles). O traço diferencial está determinado pelo papel¹².</p>
<p>¹⁰ Em negrita no original.</p> <p>¹¹ Programa Adelante. A União Europeia e a cooperação triangular. Adelante 2 Cooperação Triangular UE-LAC Facilidade Cofinanciada pela União Europeia. https://www.adelante2.eu/es/la-union-europea-y-la-cooperacion-triangular</p>	<p>Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos</p>  <p>A Cooperação Triangular se dá quando os países, as organizações internacionais, a sociedade civil, o setor privado, a filantropia privada e outros trabalham juntos em grupos de três ou mais, para cocriar soluções flexíveis, rentáveis e inovadoras para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).¹³</p> <p>¹² PIFCSS (2015). Guia Orientadora para a gestão da cooperação triangular na Ibero-América, Documento de trabalho, no. 8, pág. 21. Esta definição foi acunhada pela SEGIB, junto aos países ibero-americanos e ao PIFCSS para o Relatório da Cooperação Sul-Sul na Ibero-América 2013-2014, ainda que desde a primeira edição deste relatório, em 2007, já se incluiu a referência à CT que, a partir de 2020 figura também no título.</p> <p>¹³ OCDE (2018). Triangular Co-operation: Why does it Matter? DCD. Foresight, Outreach and Policy Reform Unit. https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/_Triangular%20Booklet%20A5%20pages.pdf</p>

Múltiplos atores, cocriação de soluções flexíveis, inovação, protagonismo dos papéis, consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável... Todos estes elementos dão ideia de que estamos perante uma construção dinâmica e aberta, na qual intervêm fatores técnicos, mas também —e fundamentalmente— políticos.

Princípios da Cooperação Triangular

O projeto UE-SEGIB não se atribui como objetivo o oferecimento de uma definição fechada da CT para emoldurar as relações birregionais UE-ALC, senão mais exatamente, mostrar os princípios que emanam das experiências de Cooperação Triangular identificadas e do trabalho de sistematização realizado nos últimos anos por diversas organizações multilaterais (SEGIB, OCDE, GPI, etc.).

A multiplicidade de princípios oferecidos é coerente com a diversidade de enfoques, conceitualizações e narrativas que envolvem a origem e desenvolvimento da CT. Ainda assim, obedecem aos objetivos específicos de cada um destes relatórios e a área de pesquisa encomendada.

O estudo do RIE tem o objetivo de “identificar o valor ou importância estratégica da CT com a ALC para os países da UE; isto é, a capacidade potencial ou real da CT para coadjuvar ao cumprimento dos objetivos políticos que os atores envolvidos tenham marcado para si, tanto no âmbito da cooperação ao desenvolvimento, como fora dele” (RIE, 2022).

Em linha com este objetivo, oferece uma série de princípios da CT “que emanam dos que o são da Cooperação Sul-Sul e incorporam certa influência da agenda de eficácia da Declaração de Paris de 2005” (ibidem):

- Respeito pela soberania nacional
- Apropriação e independência
- Igualdade/horizontalidade
- Não condicionalidade
- Não ingerência
- Benefício mútuo
- Que os projetos surjam da demanda

- Prestação de contas mútua e transparência
- Efetividade
- Coordenação da execução e iniciativas baseadas em resultados
- Enfoque multiator

O relatório *A Cooperação Sul-Sul e Triangular e a Agenda de Desenvolvimento Sustentável na Ibero-América: Nós críticos e horizontes na resposta à COVID-19* analisa como a CSSeT se adaptou à transição entre agendas de desenvolvimento para propor mecanismos inovadores “a partir dos quais a CT poderia contribuir à consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável na região” e “propõe um roteiro para avançar para uma CT transformadora que contribua a uma resposta à COVID-19 ancorada na Agenda 2030” (Malacalza, 2022).

A partir deste amplo enfoque, são colocados em relação os princípios de distintas modalidades de cooperação (AOD, CSSeT, CSS e CT) identificando, por sua vez, os organismos ou instâncias internacionais que atuam como promotores desses princípios (e, em definitiva, da narrativa a eles associada) e, ainda assim, distingue os princípios que partem da agenda da eficácia e aqueles que se incorporaram a partir da aprovação da Agenda 2030 (Malacalza, 2022 p. 39).

A multiplicidade de princípios que oferecem é coerente com a diversidade de enfoques, conceitualizações e narrativas que envolvem a origem e desenvolvimento da CT

De maneira sintética, são apresentados a continuação os princípios que, neste relatório, são atribuídos à CSSeT e à CT.

TABELA 2: Princípios da CSSeT e da CT

CSSeT	CT		
	SEGIB-PIFCSS (2015)	OCDE (2018)	GPI (2019)
Horizontalidade	Adaptabilidade, articulação	Construção de apropriação e confiança	Apropriação do país e cooperação impulsionada pela demanda
Benefício mútuo	Acesso à informação e aportes de todas as partes	Promoção da complementariedade e incremento da coordenação na cooperação ao desenvolvimento	Compromisso compartilhado
Liderança do receptor	Aprendizagem conjunta sobre a gestão	Compartilhar conhecimentos e aprendizagens conjuntos	Centrar-se em enfoques e soluções orientados a resultados
Eficácia e eficiência	Ausência de condicionalidades, comunicação orientada a consensos e definição clara de papéis	Cocriar soluções e flexibilidade	Associações inclusivas e diálogos de múltiplas partes interessadas
Mútua responsabilidade	Efetividade nas iniciativas e eficiência no uso de recursos	Escorar o volume, alcance e sustentabilidade da CT	Transparência e responsabilidade mútua
	Enfoque baseado na demanda	Alcançar objetivos de desenvolvimento regionais e globais através de associações para o desenvolvimento	Inovação e criação Promover a igualdade de gênero e o empoderamento de mulheres e meninas
	Gestão compartilhada de resultados Resultados compartilhados		Aprendizagem conjunta e intercâmbio de conhecimentos para o desenvolvimento Sustentável
	Liderança do receptor, sustentabilidade das ações e visibilidade		Não deixar ninguém para trás

Nota: Os princípios em negrito correspondem aos novos critérios incorporados com a Agenda 2030. A cor azul corresponde aos princípios que partem da agenda da eficácia.

Fonte: A Cooperação Sul-Sul e Triangular e a Agenda de Desenvolvimento Sustentável na Ibero-América: Nós críticos e horizontes na resposta à COVID-19 (p. 39)

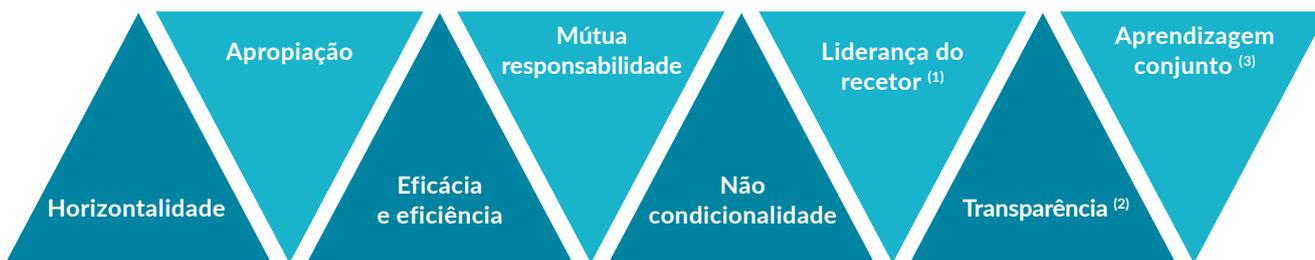
Finalmente, o relatório *Anotações para um ecossistema ibero-americano de Cooperação Sul-Sul e Triangular Descentralizada* propõe um roteiro para melhorar as estratégias de trabalho com Governos subnacionais, particularmente cidades grandes e médias no âmbito da Cooperação Triangular. Com este objetivo, reúne uma série de princípios que se correspondem com a “agenda de análise, diálogo e concertação para definir uma estratégia” lançada pelo PIFCSS para fortalecer a CSSeT-D.

Conforme o trabalho realizado no marco dessa agenda, foram estabelecidos uns princípios e características distintivas da CSS-D que, para o autor do relatório são perfeitamente extrapoláveis à conceitualização do ecossistema de CSSeT-D que propõe. Estes princípios são (ibidem p. 55):

- Colaboração mútua, horizontalidade e solidariedade
- Reciprocidade e responsabilidade compartilhada
- Respeito à pertinência local da cooperação
- Complementariedade e valor agregado da cooperação
- Não condicionalidade
- Adoção dos princípios do desenvolvimento sustentável (Agenda 2030 e NAU)

A modo de síntese, partindo desta soma de princípios, o Gráfico 2 reúne aqueles sobre os quais parece existir um maior consenso como elementos decisivos da Cooperação Triangular.

GRÁFICO 2. Proposta sintética de princípios da Cooperação Triangular



(1) Este princípio aparece ligado ao surgimento da cooperação desde a demanda, a sustentabilidade das ações e a pertinência da cooperação.

(2) Relacionado com a prestação de contas mútua e acesso à informação de todas as partes.

(3) O processo de aprendizagem conjunta compreende o intercâmbio de conhecimentos.

Junto a estes princípios, é interessante mencionar a proposta para a adequação dos princípios da CSS e CT para e com povos indígenas.¹⁴ Dita proposta aparece no estudo dedicado à [Cooperação Sul-Sul e Triangular e Povos Indígenas](#) e, para formulá-la, o autor se inspira “nas orientações, padrões normativos, políticas e na doutrina que foi se formando sobre os direitos e o tratamento das

questões do interesse dos povos indígenas”. Não obstante, esclarece que estes princípios deveriam ser o resultado de um processo de diálogo entre os sócios da cooperação “em colaboração com os povos indígenas” (Zúñiga, 2022 p. 54).

Além de oferecer uma série de recomendações para adaptar os princípios da Cooperação Triangular estabelecidos pelo PIFCSS em 2015 nas intervenções de CSSeT para e com povos indígenas, este relatório compila uma série de princípios e critérios complementares. As tabelas 3 a 5 sintetizam estes princípios. (Zúñiga, pp. 55-59).

¹⁴ Desde que a SEGIB dispõe de informação registrada, só 1% das iniciativas de CT são iniciativas para e com os povos indígenas. Mais chamativa, se cabe, resulta a ausência de instituições indígenas entre os atores da CT registrados no SIDICSS exercendo qualquer dos três papéis.

TABELA 3. Proposta de princípios complementares aplicáveis à Cooperação Sul-Sul e Triangular para, com, de e entre povos indígenas.

	<p>Prioridades de desenvolvimento</p>	<p>Os atores respeitam e as iniciativas se adequam às prioridades de desenvolvimento que os povos tenham adotado, comunidades e/ou populações indígenas interessadas.</p>
	<p>Participação e incidência</p>	<p>Os povos, comunidades e/ou populações indígenas interessadas fazem parte e incidem na adoção de decisões sobre o projeto e a implementação das iniciativas de cooperação que lhes estejam especificamente dirigidas ou das que sejam destinatárias junto a outros grupos.</p>
	<p>Direitos</p>	<p>Os povos, comunidades e/ou populações indígenas interessadas são titulares de direitos cujo desfrute e exercício deve ser efetivamente resguardado e promovido, tanto no projeto como na implementação das iniciativas de cooperação.</p>
	<p>Capacidades</p>	<p>Os povos, comunidades e/ou populações indígenas interessadas possuem recursos e capacidades suscetíveis de ser colocadas ao serviço de iniciativas de cooperação que lhes estejam ou não dirigidas diretamente, assim como daquelas outras nas quais participem como destinatários junto a outros setores ou que estejam dirigidas a outros povos indígenas.</p>

Fonte: *Cooperação Sul-Sul e Triangular e Povos Indígenas*. SEGIB. p. 58.

TABELA 4. Proposta de princípios e critérios complementares aplicáveis às iniciativas de CSS e Triangular de interesse geral e impacto indígena.

	<p>Participação e incidência</p>	<p>Os povos, comunidades e/ou populações indígenas interessadas participam e incidem na adoção de decisões sobre os conteúdos, alcances e condições de implementação de iniciativas de cooperação que, estando relacionadas com questões de interesse geral ou público, estão orientadas à obtenção de resultados dos que também são destinatárias, usuárias ou beneficiárias.</p>
	<p>Capacidades e aportes indígenas ao interesse geral</p>	<p>As iniciativas destinadas a setores amplos da população, ou que abordam temas e questões do interesse geral, identificam prioritariamente capacidades próprias dos povos indígenas para colocá-las ao serviço da obtenção dos resultados acordados.</p>
	<p>Pertinência</p>	<p>As iniciativas de CSS e Triangular de interesse geral e impacto indígena incorporam adequações e definições para ser pertinentes aos interesses, identidades, singularidades culturais e as próprias prioridades de desenvolvimento dos povos, comunidades e/ou populações indígenas interessadas em tudo quanto concernir àqueles processos, mecanismos e resultados de que são destinatárias.</p>

Fonte: *Cooperação Sul-Sul e Triangular e Povos Indígenas*. SEGIB. p. 59.

TABELA 5. Proposta de princípios e critérios complementares aplicáveis às iniciativas de CSS e Triangular com afetação indígena.



Salvaguardas

Quando se tratar de iniciativas que tenham o potencial de prejudicar os interesses e o desfrute e exercício dos direitos dos povos, comunidades e/ou populações indígenas interessadas, serão previstos procedimentos e salvaguardas em etapas precoces de seu ciclo de vida, para que estas sejam devidamente consultadas e tenham ingerência na adoção de decisões sobre a realização, conteúdos e alcances de tais iniciativas, para garantir o exercício de seus direitos e salvaguardar seus interesses.

As salvaguardas são o conjunto de medidas, requisitos, diretrizes ou alinhamentos para as atuações dos sócios, que buscam proteger contra eventuais danos e o prejuízo de interesses e direitos, assim como minimizar os riscos e impactos negativos sobre os povos, comunidades e/ou populações indígenas interessadas, como resultado da implementação das iniciativas de cooperação.

Fonte: *Cooperação Sul-Sul e Triangular e Povos Indígenas*. SEGIB. p. 60.



Rafael Idrovo Espinoza, Unsplash

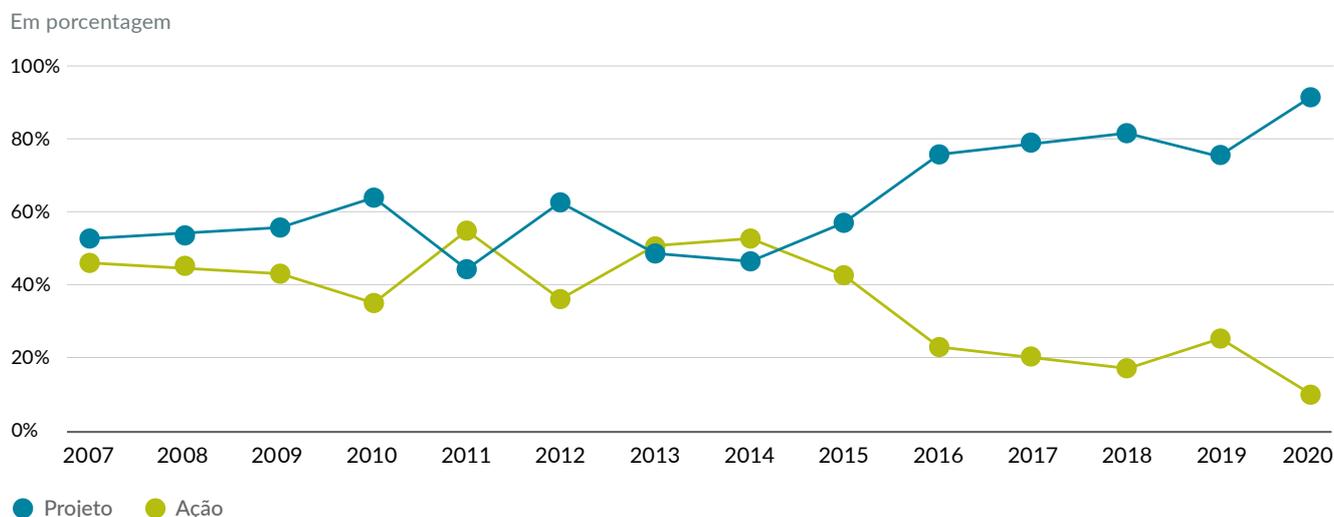
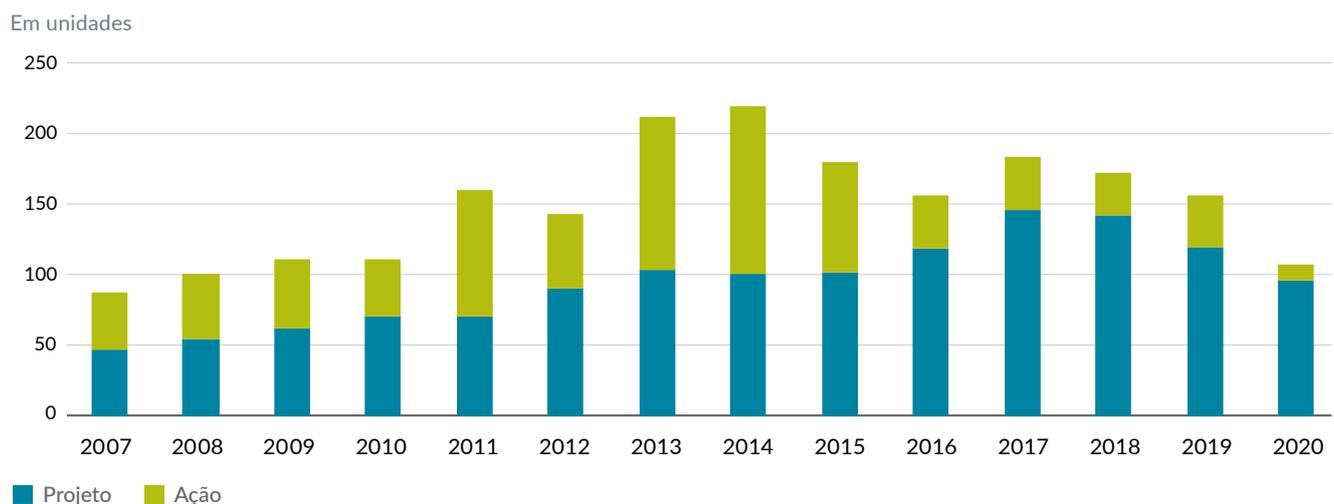
1.3. Evolução da Cooperação Triangular na Ibero-América

A região ibero-americana é a mais dinâmica do mundo em matéria de Cooperação Triangular. Na América Latina e o Caribe a CT aparece indissolivelmente ligada à Cooperação Sul-Sul, em parte porque as experiências de triangulação em muitos casos partiram de iniciativas de CSS às que foi incorporado um doador tradicional e, também, porque a informação compilada sobre as práticas triangulares na região forma parte —com protagonismo crescente— dos relatórios da CSS que a Secretaria-Geral Ibero-americana realiza desde 2007.

O labor de sistematização da informação que a equipe técnico da Secretaria-Geral Ibero-americana realiza sobre a cooperação que desenvolvida na região tem a finalidade de oferecer insumos ao diálogo político. Graças a este reconhecido labor no âmbito da Cooperação Sul-Sul e à confiança de seus países membros, a SEGIB conta com informação das iniciativas triangulares realizadas nos últimos 14 anos (Gráfico 3), o que constitui a base de dados de CT mais completa disponível em todo o mundo, o que permite observar a evolução desta modalidade.

GRÁFICO 3. Evolução dos projetos e iniciativas de Cooperação Triangular na Ibero-América no período 2007-2020

Iniciativas Triangulares 2007-2020



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

De acordo com esta base de dados, entre 2007 e 2020 foram desenvolvidos entre 100 e 120 projetos e ações anuais na Ibero-América. Esta cifra permite vislumbrar um certo ponto de equilíbrio, uma cifra que será mantida, provavelmente, em torno aos 100 projetos anuais. Observa-se uma curva que alcançou seu pico nos anos 2013 e 2014 e que foi caindo (algo que também ocorreu no caso da CSS), o que mostra que a CT se move tanto em termos absolutos como em sua composição, de forma que aumenta o número de projetos e diminui o de ações¹⁵ (entendidas como atividades ou projetos de menor entidade), tudo o quê, se interpreta como uma fortaleza e um sintoma de uma certa consolidação da CT como modalidade específica.

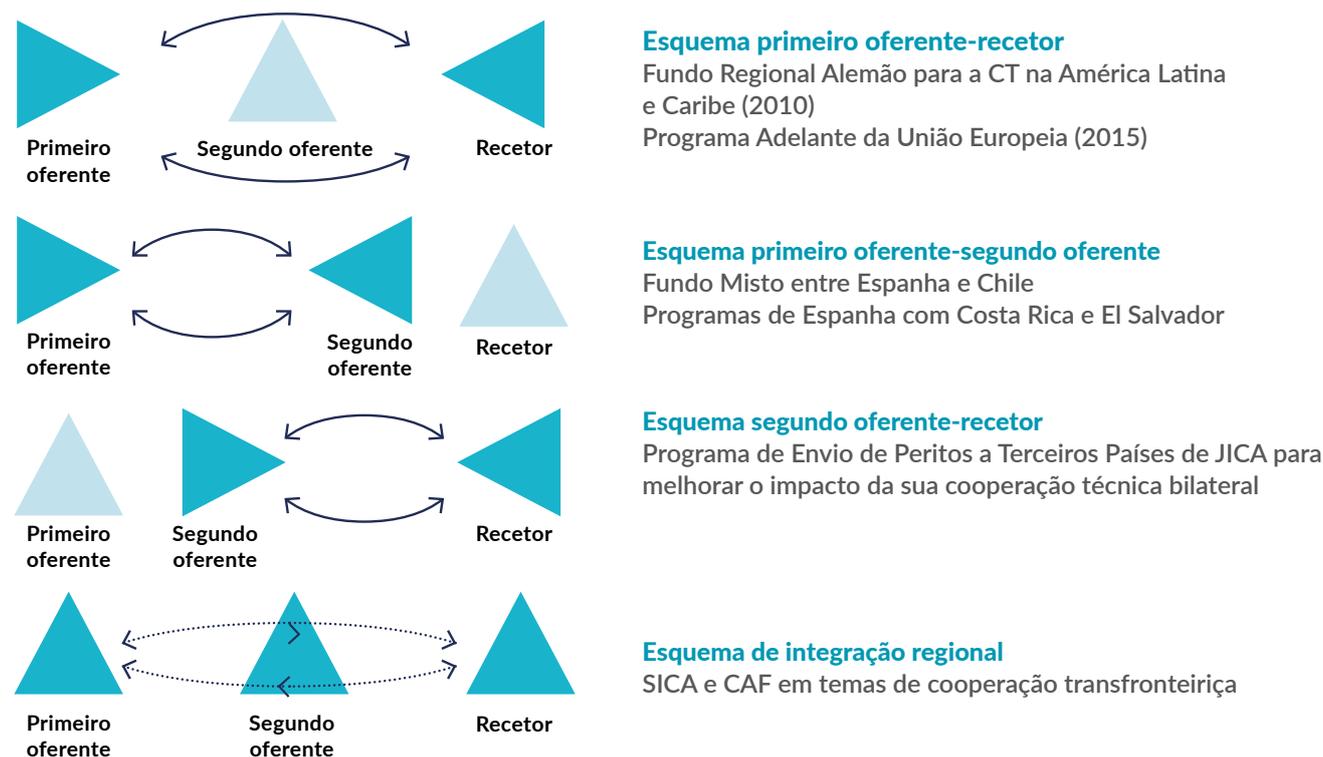
O esforço de sistematização da informação disponível sobre CT da SEGIB —assim como o trabalho de outras instituições como a OCDE—serviu até o momento para provar o crescente interesse e demanda da CT como modalidade de cooperação ótima no atual contexto internacional. Não obstante, como já foi indicado, também se observam lacunas conceituais e metodológicas para compreender e delimitar seu alcance potencial.

Poderia se dizer que, até agora, as iniciativas de CT foram se sucedendo de maneira um tanto informal a partir de outras modalidades de cooperação plenamente estabelecidas (relações bilaterais Norte-Sul, Sul-Sul, etc.), respondendo de maneira orgânica às necessidades propostas por atores e circunstâncias diversas, com enfoques mais ou menos inovadores quanto às temáticas como aos instrumentos empregados. Mas, como manifestam os relatórios do projeto UE-SEGIB, é visível a permanência de esquemas verticais nas relações de cooperação.

Com relação a esta inércia, é interessante a tipologia de relações de CT na região ibero-americana proposta por Malacalza (2022, página 46), associada a casos específicos nos quais a UE e alguns de seus Estados membros também são protagonistas. Esta classificação (sintetizada no Gráfico 4) permite ver em que medida a reprodução ou superação das hierarquias tradicionais do SICD coíbe ou potencia a capacidade transformadora das iniciativas em termos de habilitação de espaços de diálogo e governança mais dinâmicos e, em consequência, melhor adaptados aos desafios globais aos quais nos enfrentamos.

15 Entre 2006 e 2014, 53% das iniciativas totais foram projetos, porcentagem que se elevou até 77,4% em 2017 (Malacalza, 2022).

GRÁFICO 4. Tipologias e casos práticos de CT



Fonte: Informação extraída de *A Cooperação Sul-Sul e Triangular e a Agenda de Desenvolvimento Sustentável na Ibero-América: Nós críticos e horizontes na resposta à COVID-19* (p. 46).

Esta revisão à evolução internacional da Cooperação Triangular no seio do Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento oferece o contexto necessário para compreender como transcorreu tal evolução no âmbito europeu, em particular, em sua relação com a região ibero-americana.

A União Europeia foi “desenvolvendo uma visão mais ampla da cooperação ao desenvolvimento no político e no estratégico”



Lorena Samponi. Unsplash

1.4. A Cooperação Triangular nas relações UE-ALC

Como o maior doador mundial de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento, a União Europeia foi “desenvolvendo uma visão mais ampla da cooperação ao desenvolvimento no âmbito político e no estratégico”. Encontramos dois dos maiores exemplos no Pacto Verde Europeu, cujos princípios “são aplicáveis também às ações de cooperação ao desenvolvimento”, mas também na “incorporação de objetivos de segurança, como o controle de fronteiras e de fluxos migratórios na narrativa europeia de cooperação” (RIE, 2022).

Esta integração da geopolítica nos objetivos de desenvolvimento comunitários, que culminou em 2021 com a criação de Europa Global ou Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional (IVDCI), permite identificar as prioridades europeias em matéria de financiamento, entre as que não se encontra na América Latina e o Caribe: só 4% dos fundos do IVDCI (6% em termos de programação geográfica) vai aos países desta região (ibidem).

Esta dinâmica, quanto à escassa assignação de fundos de cooperação aos países ibero-americanos se repete no caso dos Estados membros, com exceção da Espanha, “para quem a cooperação com a ALC representa quase a metade de seu volume total de ajuda” (ibidem).

Os objetivos da cooperação na Europa

Com o fim de dilucidar a “capacidade potencial ou real da Cooperação Triangular para coadjuvar no cumprimento dos objetivos políticos” dos atores envolvidos, neste caso no âmbito europeu, o RIE pesquisou sobre os objetivos perseguidos pela UE e seus Estados membros em suas relações de cooperação ao desenvolvimento, prestando especial atenção àqueles EM com experiência na CT.¹⁶

Entre os objetivos de cooperação ao desenvolvimento, destacam cinco áreas nas quais coincide a maioria de EM: luta contra a pobreza, a fome e as desigualdades;

¹⁶ A mostra representativa dos Estados membros —além da própria Comissão Europeia— analisadas pelo RIE compreende a Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, Hungria, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal e Suécia. Os critérios aplicados foram volume da AOD, nível de cooperação com ALC, experiência e relevância outorgada à CT e a localização geográfica dentro da UE.

a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres; o crescimento e desenvolvimento inclusivo e sustentável e o trabalho digno; a paz e estabilidade, e a proteção do meio ambiente, acesso a energias sustentáveis e ação climática.

Significativamente, os países mais destacados em CT coincidem em maior medida em outras duas áreas:

promoção da democracia e o forjamento de alianças para o desenvolvimento.

Quanto à cooperação com a América Latina e o Caribe (tabela 6), os objetivos que predominam compõem um amplo leque temático que **não** revela nenhuma especificidade da **cooperação com a América Latina e o Caribe** com respeito a outras regiões do mundo.¹⁷

TABELA 6: Objetivos principais da cooperação ao desenvolvimento com a América Latina e o Caribe dos Estados membros selecionados, por nível de experiência em Cooperação Triangular

	Alemanha	Espanha	UE	Luxemburgo	Itália	Áustria	Portugal	Bélgica	Suécia
Luta contra a pobreza, as desigualdades e a opressão		■	■	■		■		■	■
Emprego e desenvolvimento econômico	■				■				
Desenvolvimento rural					■				
Desenvolvimento e coesão sociais	■	■							
Saúde				■					
Igualdade de gênero e direitos das mulheres		■		■		■			■
Estado de Direito, democracia, governança e Direitos Humanos	■	■		■	■	■		■	■
Luta contra a corrupção		■							
Migrações e desenvolvimento									■
Infraestruturas sustentáveis	■								
Proteção meio ambiental e ação climática	■	■	■	■	■	■		■	■
Energia renovável						■			
Prevenção de desastres e redução de risco de desastres						■			
Prevenção de conflitos						■			
Prevenção de violência juvenil					■				
Ciência, tecnologia, inovação, cultura, formação e pesquisa			■	■				■	
Desenvolvimento de capacidades institucionais (e da sociedade civil - Espanha)		■		■		■		■	
Mobilização de recursos domésticos		■							
Integração e cooperação regional no Caribe						■			
Bens públicos globais		■							
Relação especial com países (de fala portuguesa)							■		
Relevância do espaço Ibero-americano							■		

Fonte: *Estudo sobre o valor estratégico da Cooperação Triangular com a América Latina e o Caribe para os países da União* (RIE, 2022).

17 Países Baixos e Hungria não explicitam objetivos específicos para esta região.

A ambição temática refletida nesta tabela contrasta com o “pouco peso relativo nas cooperações de todos estes doadores, com a única exceção da Espanha. De fato, os documentos oficiais de alguns países diminuem os objetivos de cooperação com a ALC a um número muito reduzido de países sócios. Isto ocorre, por exemplo, com a Itália, cuja ajuda à região se destina à América Central e o Caribe (concretamente a Cuba e El Salvador) com algo de atenção colocada na Colômbia e na Venezuela; e com Luxemburgo, que somente inclui a Nicarágua entre os sócios prioritários de sua cooperação bilateral” (RIE, 2022).

Quanto aos objetivos pela UE e seus EM em suas iniciativas de CT (tabela 7),¹⁸ destacam: “compartilhar conhecimento, *expertise* e boas práticas e realizar uma aprendizagem mútua; a eficácia; as alianças multiator para o desenvolvimento, o diálogo para a Agenda 2030 e a liderança conjunta para a defesa dos bens públicos globais; e o desenvolvimento das capacidades para o desenvolvimento dos sócios e seu fortalecimento institucional” (RIE, 2022).

TABELA 7: Objetivos principais da Cooperação Triangular dos Estados membros selecionados que são explicitados, por nível de experiência em CT

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

Fonte: *Estudo sobre o valor estratégico da cooperação triangular com a América Latina e o Caribe para os países da União* (RIE, 2022).

18 Os dados procedem da Comissão Europeia e dos EM que explicitam estes objetivos: Alemanha, Espanha, Luxemburgo, Países Baixos e Portugal.

Nestes dados, o RIE não observa “um padrão de prioridades que responda necessariamente ao nível de experiência triangular”, o que parece mostrar uma influência muito escassa da CT para modificar os esquemas da cooperação de forma substancial.¹⁹

Por outro lado, as autoras do relatório concluem que “a aparição de objetivos específicos relacionados com a maneira de trabalhar e as características próprias desta modalidade podem ser lidos como um entendimento, em geral, da CT como um instrumento com aplicações ou vantagens claramente diferenciadas a outras formas de cooperação, e não meramente como um caminho alternativo para chegar aos mesmos resultados que mediante outros instrumentos, como pode ser a cooperação bilateral”. Ficaria por determinar, não obstante, se estas vantagens derivam de uma interpretação técnica ou instrumental da CT ou bem outra mais política ou mais focada a modificar os esquemas tradicionais da cooperação internacional.

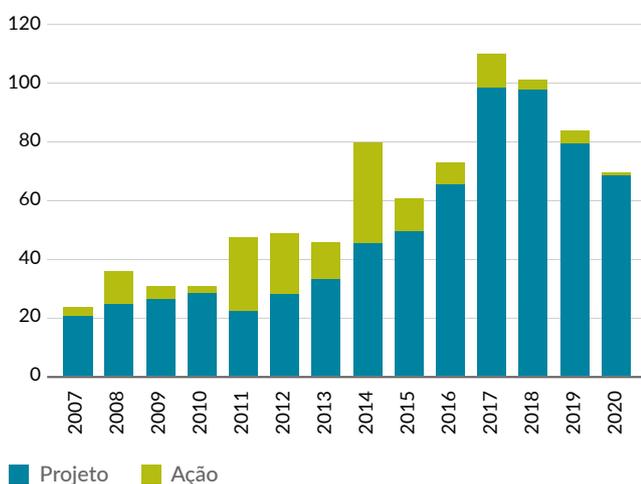
Evolução de projetos e iniciativas de Cooperação Triangular UE-ALC

De acordo com os dados que a SEGIB dispõe, após um começo tímido, nos últimos anos se observa um aumento significativo dos projetos de CT dos países da União Europeia na América Latina e o Caribe. Assim, a Cooperação Triangular birregional com a UE e seus países membros representa, aproximadamente, a metade do total da Ibero-América (concentrada em oito estados membros além das próprias instituições europeias). Este papel protagonista da UE permite acumular uma experiência que pode ser estendida e replicada em outras regiões do mundo.

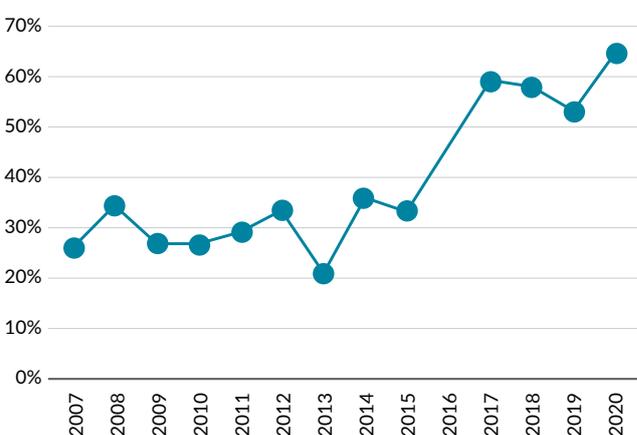
GRÁFICO 5. Evolução dos projetos e iniciativas de Cooperação Triangular entre a União Europeia e seus Estados membros e a América Latina e o Caribe

Iniciativas Triangulares UE-ALC. 2007-2020

Em unidades



Proporção de iniciativas Triangulares UE-ALC sobre o total. 2007-2020



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

¹⁹ O RIE qualifica a CT portuguesa como “um caso interessante”, ao apreciar “certo contraste entre as menções à CT em seus documentos oficiais e a identificação de objetivos específicos para esta modalidade, que são abundantes, por uma parte, e a baixa quantidade de projetos triangulares executados até agora, por outra”. As autoras do relatório deduzem que isto obedece a “uma clara compreensão das vantagens comparativas e, portanto, valor estratégico desta modalidade, apesar da pouca experiência registrada até a data” (RIE, 2022).

Os Estados membros com maior experiência em CT são: Alemanha, Espanha e, a distância, Portugal. Alemanha, um país de referência nesta matéria, dispõe de um Fundo de Cooperação Triangular com a ALC com um orçamento anual de entre três e quatro milhões de euros. Como segundo oferente, colabora habitualmente com Chile, Costa Rica, Argentina e México como primeiros oferentes, enquanto El Salvador, Colômbia, Paraguai, República Dominicana, Bolívia e Equador são os receptores principais.

A Espanha, que se somou à CT em 2005, experimentou um crescimento notável nos últimos anos, passando de 21 iniciativas registradas em 2006 a 183 em 2014. Na CT espanhola, os países que atuam como primeiros oferentes são Costa Rica, Argentina, México, Brasil e Chile e os principais receptores foram El Salvador, Haiti e Paraguai. Quanto ao orçamento total, segundo os dados dos Memorandos de Entendimento que previam aporte de fundos por parte da Espanha entre 2006 e 2018, a quantia foi algo superior aos três milhões de euros.

Por sua parte, Portugal atuou como “promotor do debate” sobre a Cooperação Triangular (RIE, 2022), como demonstrariam os eventos internacionais celebrados em Lisboa organizados conjuntamente com a OCDE e o PIFCSS. Também foram assinados Memorandos de Entendimento para realizar ações de CT com Argentina, Chile, Uruguai e Brasil. Apesar da pouca quantidade de projetos triangulares executados até a data, em Portugal parece existir “uma clara compreensão das vantagens comparativas e, portanto, valor estratégico desta modalidade”, o que se traduz em “menções à CT em seus documentos oficiais” e identificação de abundantes objetivos específicos desta modalidade (ibidem).

Neste ponto, é interessante assinalar a disparidade dos dados disponíveis sobre a CT dos países europeus, concretamente Espanha e Luxemburgo, o que evidencia uma vez mais que um dos desafios pendentes é a sistematização da informação com critérios uniformes, como será detalhado mais adiante. No caso da Espanha, enquanto o repositório da OCDE recolhe menos de cem projetos triangulares, o SIDICSS dá fé de sua participação em mais de 150 experiências, o que a situa quase ao nível da Alemanha, com 160 projetos no SIDICSS. Luxemburgo consta como segundo oferente na base de dados do SIDICSS em mais de trinta projetos de CT com países ibero-americanos, informação que não aparece no repositório da OCDE.

O compromisso das instituições europeias com a Cooperação Triangular

Além de constatar a diversidade dos Estados membros no que respeita a interesse por esta modalidade (ao menos, o interesse expressado formalmente), atuações de CT com países da América Latina e o Caribe, esforço orçamentário, etc. É interessante a análise que o RIE realiza do labor institucional da União Europeia. Ainda que se confirme uma maior atenção das autoridades pela CT “como nova modalidade

de associação e cooperação com os Países de Renda Média (principalmente da ALC) [...] Isto se viu acompanhado de um enfoque maior por parte da AOD da UE em outras regiões como a África, tanto por suas maiores necessidades de desenvolvimento como pela fusão dos objetivos de desenvolvimento da UE com outros objetivos estratégicos de sua política exterior; entre eles o controle dos fluxos migratórios” (ibid.).

A nível normativo, a importância do *Novo Consenso Europeu para o Desenvolvimento* aprovado em 2017, plasmado na Declaração conjunta do Parlamento, o Conselho e a Comissão “Nosso mundo, nossa dignidade, nosso futuro”. Este documento toma os princípios da Agenda 2030:

Compromisso inovador com os países em desenvolvimento mais avançados

Os países em desenvolvimento mais avançados têm importantes repercussões e influência em suas regiões, inclusive como fontes de estabilidade regional. Sua cooperação com outros países em desenvolvimento está se expandindo rapidamente e representa uma parte importante do conjunto da cooperação internacional. A UE e seus Estados membros desenvolverão novas associações com os países em desenvolvimento mais avançados, com o fim de favorecer a aplicação da Agenda 2030, mediante uma mais ampla gama de formas de cooperação. No centro de tal cooperação está o diálogo sobre a ordem pública e a reforma. Os diálogos políticos promoverão os interesses mútuos e identificarão as prioridades comuns, associações e princípios de cooperação para a execução dos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), que facilitam um marco comum e integrado de cooperação. Estas novas associações se esforçarão por promover o intercâmbio de melhores práticas, a assistência técnica e o intercâmbio de conhecimentos. Além disso, a UE e seus Estados membros trabalharão com ditos países para fomentar uma cooperação Sul-Sul e triangular coerente com os princípios de eficácia do desenvolvimento.²⁰

Como pode se ver, a aposta da União Europeia pela Cooperação Triangular na região da América Latina e o Caribe está vinculada com o obstáculo

20 Diário Oficial da União Europeia (30/06/2017). *Declaração conjunta do Conselho e os representantes dos Governos dos Estados membros reunidos no seio do Conselho, do Parlamento Europeu e da Comissão*. 2017/C 210/01. Documento íntegro: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:42017Y0630\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:42017Y0630(01)&from=ES)



Random Institute, Unsplash

político e instrumental que representou a *graduação* de numerosos países da região, após alcançar um nível de renda média que os inabilita para continuar recebendo Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD). A UE os denomina “países em desenvolvimento mais avançados” e, segundo destaca o relatório antes citado, reclama “associações inovadoras” com eles “que, mais além da AOD, considerem uma gama mais ampla de ferramentas como, por exemplo, o fomento da CSS e a CT conforme os princípios de eficácia do desenvolvimento” (Malacalza, 2022, p. 35).

Fica patente que o questionamento do próprio conceito de *graduação*²¹ e o futuro incerto da AOD como fonte de financiamento na relação UE-ALC

21 Assim é evidenciado no relatório *Anotações para um ecossistema ibero-americano de Cooperação Sul-Sul e Triangular Descentralizada*: “O trânsito dos países desde situações demandantes de AOD a situações em que esta deixa de ser pertinente não parece responder a uma transição tão simples nem tão clara como o indicador de ingresso *per capita* parecia sugerir”. Outros autores compartilham esta análise; por exemplo, em um documento publicado pela Fundação EU-LAC no qual se advoga por um novo enfoque para a cooperação ao desenvolvimento entre as duas regiões, Jonathan Glenie defende a “gradação” frente à “graduação” para “relacionar as transferências de ajuda com questões contextuais mais além de considerar somente o PIB/capita” (Glenie, 2019).

O questionamento do próprio conceito de graduação e o futuro incerto da AOD (...) são elementos cruciais para entender a origem e o impulsionamento recebido nos últimos anos pela CT

são elementos chave para entender a origem e o impulsionamento que a CT recebeu nos últimos anos, particularmente no âmbito birregional.

Baseando-se em seu trabalho de pesquisa e nas análises da literatura especializada, o RIE propõe a CT como uma “modalidade complementar a outras formas de cooperação, e se estrutura através de uma série de incorporações *ad hoc* a outros projetos de

desenvolvimento, da convocatória de propostas de projetos triangulares e da delegação em EM (Ramos Rollón e López Cabana, 2020, citado em RIE, 2022).

Em vez de considerar que a confluência de uma maior complexidade da realidade global e uma redução da ajuda ao desenvolvimento poderia acarretar a desaparecimento de espaços de colaboração Norte-Sul, alguns especialistas veem nesta situação uma oportunidade para que a CT como modalidade de cooperação contribua a “traçar pontes entre a UE e a Ibero-América, já seja abrindo espaços para alianças plurais, inclusivas e equilibradas, ou habilitando um debate sobre a necessária transformação do sistema de cooperação ao desenvolvimento para / para com um mais horizontal, inclusivo e solidário” (Malacalza, 2022).

Assim parece entendê-lo também a Direção Geral de Associações Internacionais da Comissão Europeia (DG INTPA), que considera que “a Cooperação Triangular oferece a oportunidade de construir um enfoque de desenvolvimento inovador que seja coerente com o espírito universalista da Agenda 2030” (Adelante 2).

Ainda que a UE esteja desenvolvendo, há anos, programas sob a lógica da CT (EUROCLIMA, PACCTO, EUROsocial ou SOCIEUX), foi em 2015 quando deu um passo mais significativo em matéria de CT com a criação da Facilidade Regional para a Cooperação Internacional e a Associação, que posteriormente se converteu no Programa ADELANTE,²² ao que já se fez referência e que está, especificamente, dedicado à CT com a América Latina e o Caribe, e ao que deu continuidade [ADELANTE 2 2021-2024](#), atualmente em desenvolvimento. Esta experiência reafirmou o interesse de incorporar a CT à caixa de ferramentas europeia dos instrumentos da cooperação ao desenvolvimento e “institucionalizou a relação de CT entre a União Europeia e a região” (Malacalza, 2022).

22 Em sua primeira edição, o programa ADELANTE 2016-2020 cofinanciou oito grandes projetos com um orçamento de 10 milhões de euros. Atualmente está em funcionamento o ADELANTE 2 2021-2024, no qual estão envolvidos mais de 80 atores que formam parte de 15 projetos mediante alianças de todo tipo (estáveis, ocasionais, existentes previamente ou criadas *ad hoc*, procedentes da CSS ou da Cooperação Norte-Sul, etc.). Em total, 63 entidades são integrantes de alianças e outras 15 se envolvem de distintas formas (aportando conhecimento, acolhendo um estágio, facilitando um/a especialista, etc.). Destas últimas, 17 são Governos subnacionais e 17 empresas.

Tanto a UE como o espaço ibero-americano compartilham a noção de que o enfoque da governança e o financiamento da cooperação deve transcender a AOD e abranger múltiplas lógicas incluídas a CSS e a CT

O Acordo firmado entre a SEGIB e a UE em 2019, no marco da reunião preparatória da Cimeira Ibero-americana em Andorra, para levar adiante o projeto *Uma Cooperação Triangular Inovadora para a nova Agenda de Desenvolvimento*, do qual, como já indicado, forma parte esta publicação, e dá fé do compromisso birregional para explorar como a CT pode ampliar a disponibilidade de ferramentas para contribuir ao desenvolvimento Sustentável.

Por outro lado, supõe também um reconhecimento à Secretaria-Geral Ibero-americana, tanto em seu labor de sistematização e visibilização desta forma de cooperação na América Latina e o Caribe (o que permite, por um lado, apoiar a análise e a tomada de decisões políticas em uma base de dados consistente e, por outro, identificar as carências e desafios que é necessário afrontar para aproveitar o potencial da CT para alcançar uma contribuição mais efetiva às relações birregionais UE/ALC) como em seu papel de interlocutor técnico-político privilegiado na região.

A modo de conclusão sobre o estado da questão no que respeita ao papel da CT nas relações entre a União Europeia e a América Latina e o Caribe, o relatório citado expõe o seguinte: “tanto a UE como o espaço ibero-americano compartilham a noção de que o enfoque da governança e o financiamento da cooperação deve transcender a AOD e abranger múltiplas lógicas —incluídas a CSS e a CT— e atores — internacionais, regionais e nacionais—, assim como uma adaptação a princípios de cooperação horizontal que inclua distintos níveis de Governo e que supere o esquema tradicional doador-receptor” (Malacalza, 2022).

1.5. Os sistemas de informação da Cooperação Triangular

Um dos desafios unanimemente reconhecidos da Cooperação Triangular, tal e como concluem todos os relatórios realizados no marco do projeto UE-SEGIB, é a falta de informação sistematizada sobre o número exato de projetos de CT, sua distribuição setorial e geográfica, os recursos que mobilizam, etc. são necessárias, pois, formas comuns de registro que permitam quantificar a Cooperação Triangular e gerar, por sua vez, relatórios de âmbito regional, global e setorial.

De forma unânime também se reconhece o trabalho desdobrado pelo SIDICSS e a SEGIB nesta matéria, assim como o valor dos repositórios e relatórios a escala global da OCDE, UNOSSC e a GPI. Igualmente destacável é o banco de informação do programa europeu ADELANTE, elaborado a partir das lições aprendidas nos oito projetos que foram realizadas durante sua primeira fase. Não obstante, o diagnóstico é claro: os dados são incompletos, aparecem dispersos e são dificilmente comparáveis (Malacalza, 2022).

Nesta mesma linha, o RIE adverte que não há “metodologias comuns estabelecidas para abordar esta falta de informação”. Além da falta de uma definição clara que facilite sua identificação e classificação, aponta como possíveis causas “à dificuldade para isolar os recursos destinados a estes projetos (posto que interagem com outras modalidades de cooperação), ao investimento que requer, às distintas práticas de seguimento que os atores envolvidos têm, à falta de capacidade institucional para fazer um seguimento consistente destes projetos e aos altos níveis de fragmentação da CT”.

Outro obstáculo importante para a sistematização é a dificuldade para recolher informação sobre a transferência de conhecimentos, capacidades, tecnologias, etc., aspectos fundamentais na CT, mais além dos fluxos monetários associados.

E, finalmente, como põe em relevo a pesquisa sobre Cooperação Sul-Sul e Triangular Descentralizada, há uma grande diversidade de instituições e entidades que contam com um enorme torrente de informação que requer ser tratada, ordenada e sistematizada para conhecer de maneira fidedigna as ações de cooperação (incluída a CT) que os governos subnacionais e locais realizam (assim por exemplo, a Cooperação Descentralizada não

aparece como categoria nos relatórios da CSS ibero-americana).²³

À multiplicidade de atores se soma a horizontalidade, princípio essencial da Cooperação Triangular, que acarreta um sistema não hierárquico de interrelações no qual convivem distintas visões e práticas: um “espaço policêntrico no qual não existe um ente reitor central que estabeleça normas e assigne prioridades e orçamentos, o que faz com que o desafio seja maior e principalmente diferente” (Martínez, 2022). Este fato, que afeta à institucionalidade (ou à falta dela) da CT, explica também parte das dificuldades para estabelecer metodologias e sistemas de registro de informação ótimos.

As consequências desta ausência de informação sistemática são múltiplas:

- Contribui à imprecisão e desconhecimento generalizado das ações e de seus resultados por parte do conjunto de atores que conformam o sistema.
- Gera desconfiança com respeito aos atores e de seus resultados.
- É concedida pouca importância política com relação a outras modalidades de cooperação e, por isso, conta com escasso orçamento. Resulta ilustrativo comparar a falta de referências completas de CT às que acorrem com “a capacidade que os relatórios baseados na AOD têm para ocupar com seus dados e referências o centro político da agenda pública em matéria de cooperação” (Martínez, 2022).

Como assinalam em seus trabalhos tanto este autor como o RIE, a concatenação de causas pelas quais não se alcança uma informação sistematizada e as consequências que de isso se derivam conformam um círculo vicioso que impede inicializar processos de geração de conhecimento viáveis e a longo prazo e, com isso, resulta muito difícil identificar e visibilizar o valor político agregado deste tipo de ações, tudo isso reverte em que as distintas instituições careçam de incentivos para apostar politicamente pela CT, aportando recursos e financiamento.

²³ Esta pesquisa analisou as bases de dados da SEGIB, do SIDICSS; os repositórios de boas práticas de Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) e outras plataformas afins; artigos sobre as três fases dos programas Urb-AI da União Europeia; publicações sobre a cooperação trilateral da cooperação alemã, e a metodologia proposta pela Câmara dos Deputados de Barcelona para avaliar a ação internacional dos governos locais (Martínez, 2022, p. 58).

Por outro lado, a falta de um sistema de informação completo sobre a Cooperação Triangular dificulta extraordinariamente que novos atores conheçam esta modalidade e possam nela se envolver em diferentes papéis. Assim, a pesquisa centrada em CSS e Triangular e povos indígenas põe em relevo as dificuldades específicas para determinar que projetos de CT têm relação com eles e qual é o papel que desempenham, devido à inexistência de campos de informação específicos para identificá-los.

A pesquisa mencionada conclui que, ou bem não há linhas de ação ou iniciativas para ou com povos indígenas ou bem estes projetos são invisíveis, ao ficar “submersos em outras temáticas ou categorias, como muito frequentemente sucede com a de populações vulneráveis ou pobres” (Zúñiga, 2022).

Análise dos sistemas de informação disponíveis

No marco do projeto UE-SEGIB foi realizada a *Pesquisa sobre as bases de dados e qualidade da informação da Cooperação Sul-Sul e Triangular*, um estudo cujo objetivo é contribuir a facilitar a futura construção de um sistema de informação planejado capaz de recolher as distintas iniciativas de Cooperação Triangular nas quais participam os países da América Latina e o Caribe junto à União Europeia e seus Estados membro.

O mencionado estudo analisou diversos marcos de informação multinacionais e nacionais, centrando-se em variáveis tais como:

- Aspectos específicos da CT (forma de identificação da CT, identificação e classificação de papéis, contraste de informação entre sócios, compatibilidade de campos de registro, redundâncias, etc.).
- Ciclo de gestão da informação (detonante do processo de registro ou reporte, fases do ciclo, forma de interação entre administradores e do sistema e atores informantes, ferramenta de visualização, forma de controle de qualidade, etc.).
- Modelo de governança do sistema (processo para a tomada de decisões metodológicas, formalidade da governança, vinculação entre sistemas de informação, etc.).
- Vinculação do marco estatístico ou sistema de informação com estratégia (registro de informação qualitativo, vinculação com processos de gestão do conhecimento e aprendizagem ou melhora institucional, limitações para refletir a informação de interesse da CT, grau de uso da informação ou relevância do sistema para monitorizar as iniciativas ou programas, desafios no envio/intercâmbio de informação para nutrir sistemas de informação multilaterais, etc.).

A pesquisa realizou uma análise exaustiva dos distintos marcos internacionais que incluem dados de Cooperação Triangular e de seus traços diferenciais (Tabela 8):

TABELA 8: Marcos internacionais de informação com dados de Cooperação Triangular.

Sistema de Notificação dos Países Credores (Creditor Reporting System, CRS) da OCDE.

Seu objetivo fundamental é contabilizar os fluxos financeiros que vão desde os países membros do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE a países em desenvolvimento que formam parte da lista de receptores da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento. Este tipo de medições reflete o interesse dos países doadores tradicionais de contar com dados que permitam comprovar e comparar “o esforço realizado nas finanças públicas para apoiar o desenvolvimento de outros países” medido em termos da porcentagem do Produto Interior Bruto dedicado à AOD em função de “metas internacionalmente sugeridas”. Em geral, responde a um modelo de cooperação que, tradicionalmente, funcionou em termos geopolíticos “como uma ferramenta de política exterior e desenvolvimento internacional que foi utilizada para confirmar influência e presença global, construir alianças, assegurar vias ou vínculos diplomáticos e comerciais, segurança internacional e processos de sustentabilidade global entre muitas outras nuances” (Vega, 2022). <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=crs1>

Apoio Oficial Total ao Desenvolvimento Sustentável (TOSSD, por suas siglas em inglês), cujo secretariado se encontra na OCDE

Este marco está muito centrado nos fluxos financeiros, mas proporciona dados mais completos dos recursos alternativos mobilizados em “intervenções oficiais em apoio do desenvolvimento sustentável e dos ODS”; inclui como componentes da medição a própria AOD, outros fluxos oficiais, CSS, CT, gastos em bens públicos globais e recursos privados. <https://www.tossd.org/>

Repositório de projetos de CT, hospedado pela OCDE

Trata-se de uma base de dados com somente dez campos. Sua simplicidade poderia, em princípio, facilitar um maior número de registros e permitir assim uma visão mais ampla às “associações triangulares nas quais participam países de diferentes níveis de desenvolvimento”, em lugar de aprofundar em cada um dos aportes. Sua estrutura está mais próxima “aos formatos de registro dos países do Sul” e sua unidade de medida é o projeto em vez do desembolso (Vega, 2022). Facilita a identificação dos países associados, o título da iniciativa, setor, rango de orçamento, período do projeto, data de início e se os custos do projeto são compartilhados. <https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/triangular-co-operation-repository.htm>

Metodologia, relatórios, Plataforma e Sistema Integrado de dados da Ibero-América sobre Cooperação Sul-Sul e Triangular (SIDICSS)

Seu objetivo é “mostrar intercâmbios de CSS e CT na região desde as características das iniciativas e as relações entre os países membros”. A finalidade deste marco é “entender entre quais países estão se dando os intercâmbios de cooperação na região, em quais âmbitos, de que natureza são tais intercâmbios e o que envolvem tais iniciativas”, mais além do montante financeiro (que também forma parte do conjunto de dados). Desde o ponto de vista dos papéis dos participantes, um aspecto valioso do espaço ibero-americano é “a conjunção de atores considerados doadores ou oferentes puros e países em desenvolvimento, que tiveram distintos papéis na CSS e a CT” (Vega, 2022). <https://www.sidicss.org/sidicss/>

Grupo de Trabalho para a Medição do Apoio ao Desenvolvimento do Grupo Interinstitucional e de Especialistas sobre os Indicadores dos ODS (IAEG-SDG)

Este Grupo de Trabalho representa uma proposta de marco conceitual que inclui as contribuições financeiras, mas também não financeiras dos países do Sul (tanto aquelas suscetíveis de monetização como outras que serão medidas em unidades não monetárias, tais como horas de trabalho, indivíduos, etc.). Esta proposta pretende contribuir ao seguimento do indicador 17.3.1. “Investimento estrangeiro direto, assistência oficial para o desenvolvimento e cooperação Sul-Sul em proporção ao orçamento nacional total”.²⁴ As Nações Unidas custodiarão este novo indicador através de sua Divisão de Estatística e da Conferência sobre Comércio e Desenvolvimento, “enquanto países cooperantes do Sul realizarão pilotagens voluntárias”. <https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/>

Práticas de registro a nível nacional.

A análise destas práticas foi realizada a partir dos dados existentes, tanto na SEGIB como na OCDE, tendo em conta os países mais ativos em CT no âmbito birregional:²⁵ Alemanha, Brasil, Chile, Espanha, México, Peru e a própria União Europeia. Em primeiro lugar, cabe assinalar que as práticas de registro a nível nacional estão muito influenciadas pelos marcos internacionais antes resenhados, em particular pelo CRS. Em segundo lugar, a pesquisa aprecia características compartilhadas entre os diferentes tipos de atores e outras específicas para dois grupos diferenciados de países: por um lado, os países denominados “facilitadores” e, em particular, os que são membros do CAD da OCDE; por outro, os países do Sul, já sejam primeiros oferentes, países pivô ou beneficiários (Vega, 2022).

24 Segundo a resolução aprovada pela Assembleia Geral, a 6 de julho de 2017: 71/313. *Labor da Comissão de Estatística com relação à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, que inclui o anexo *Marco de indicadores mundiais para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e metas da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. https://ggim.un.org/documents/A_Res_71_313_s.pdf

25 Se bem a pesquisa esteja focada na CT com países da ALC e a UE, em linha com o espírito de aprendizagem, identificou-se a Noruega e o Japão como atores extrarregionais particularmente ativos em iniciativas de CT, pelo quê, ambos eles foram consultados, ainda que unicamente a Noruega respondeu ao convite de entrevista semiestruturada para a pesquisa aqui referenciada.

Em cada um destes marcos foram analisadas as seguintes dimensões:



A análise destas dimensões permite traçar um mapa da situação atual em distintos países participantes em iniciativas e projetos de CT e, conseqüentemente, propor algumas recomendações (ver capítulo 4) em face a melhorar os sistemas de informação nacionais, alinhá-los com sistemas internacionais e, finalmente, propor uma série de ideias em face à construção — em seu caso— de um sistema de informação de CT birregional UE-ALC.

A. Institucionalidade da prática de registro

De acordo com os resultados do estudo encarregado pela SEGIB, os países facilitadores contam com práticas de registro mais assentadas no tempo, alinhadas com as diretrizes da OCDE e dispõem, ao menos, de dois tipos de sistemas de informação “claramente identificados e robustos”: o relativo ao seguimento da execução financeira e o de gestão da cooperação ao desenvolvimento. O primeiro oferece dados fiáveis dos desembolsos de AOD, no entanto, carece de detalhes relativos à discussão da política e a gestão da cooperação internacional ao desenvolvimento (até o ponto que, inclusive, pode que careçam do dado sobre o receptor). O segundo, apresenta o *handicap* de não sempre funcionar “para todo o ecossistema de instituições que participam na execução da AOD”, já que pode deixar fora ministérios ou instituições setoriais; quando isto ocorre “são enviadas planilhas com registros a atualizar para realizar o reporte perante a OCDE”.

Por sua parte, os sistemas de informação dos países do Sul são mais recentes e menos devedores do modelo do CRS. Dado que muitos deles eram receptores puros de AOD até há pouco tempo, estão em condições de “realizar tarefas de seguimento e prestação de contas”. Em todo caso, neles também se dá a separação de dados entre diferentes sistemas de informação.

Países de Renda Média Alta, que têm uma trajetória mais larga como oferentes de cooperação, desenvolveram numerosas tentativas e propostas de sistemas de informação ou bases de dados. Longe de constituir um bloco completamente homogêneo, observam-se diferenças entre uns países e outros, tais como a existência ou não de mecanismos para alimentar um sistema de informação nacional específico de cooperação, já sejam de carácter legal ou de outro tipo. Assim, o México é um exemplo de país com legislação específica que estabelece a obrigatoriedade de dar parte à Agência Mexicana de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AMEXCID), o que permitiu “ciclos de retroalimentação para a melhora de ferramentas e diretivas de registro”. No entanto, o Brasil conta com quatro sistemas de informação e a agregação final de dados é realizada por um organismo de pesquisa diferente da instituição que coordena a cooperação e que “recebe os cálculos das monetizações”.

A pesquisa encarregada pela SEGIB para aprofundar nos sistemas de informação sobre CT, assinala que os “países do Sul se apoiam em pilares legais e órgãos colegiados onde estão representadas todas as instituições que participam de uma ou outra maneira nos intercâmbios de CSS e CT. Existem espaços funcionais que facilitam processos de retroalimentação e comunicação entre os setores e as agências ou instituições nacionais de cooperação, tal é o caso do Conselho Consultivo da AMEXCID. Já no Brasil, foi gerada uma proposta de Comissão Interministerial de Medição da Cooperação Internacional que coordene a integração de informação sobre a cooperação que o Brasil oferece”.

Da análise dos sistemas de informação nacionais se desprendem algumas conclusões:

- As discussões metodológicas em torno à criação de sistemas de informação e ferramentas de visualização da mesma não desembocam necessariamente na geração de diretrizes formais.
- Os sistemas de informação por si sós não geram processos sistemáticos e eficientes e marcos conceituais em permanente atualização para assegurar que a informação é recolhida de maneira rigorosa.
- Alguns países que estão começando a exercer o papel de oferentes —a pesquisa encarregada pela SEGIB cita o caso específico da República Dominicana— poderiam ter interesse em recuperar os sistemas ou processos que utilizaram para fazer seguimento da cooperação quando eram receptores puros dos doadores tradicionais.

É interessante observar como este descobrimento se relaciona com o encapsulamento da CT em níveis técnicos, que é um dos principais desafios desta modalidade para desdobrar seu potencial

- Ainda que o processo para definir a metodologia do Relatório de CSS e CT na Ibero-América permitiu, em certa medida, homologar a nível regional os sistemas de informação dos novos países oferentes, não pode se considerar um marco mínimo comum porque não todos os países contam com a informação ou com os processos internos necessários para aportar a informação requerida. Além disso, segundo se desprende do estudo, “não é a orientação única para o projeto dos marcos de registro e o seguimento das iniciativas de cooperação” (Vega, 2022).

B. Identificação da CT

Já seja em bases de dados ou em sistemas de informação, os países do Sul contemplaram campos para identificar a modalidade do projeto de cooperação (bilateral, regional ou triangular). A razão parece ser sua experiência em processos de cooperação para o desenvolvimento diversos, que não cabem no esquema bilateral, o que explica seu interesse por mostrar a variedade, natureza, o papel que desempenham os sócios do projeto e seus aportes, assim como os marcos jurídicos e programáticos que apoiam tais iniciativas, entre outros aspectos.

Quanto aos países facilitadores, estes não incluem uma via de identificação da modalidade no sistema de gestão de informação; costumam ter esta informação os responsáveis da unidade geográfica, a quem se solicita para o relatório anual de AOD. De acordo com a pesquisa encarregada pela SEGIB “Em geral, os gerentes dos programas de CT ou os responsáveis da participação do país nas discussões sobre CT geraram ferramentas alternas para o registro e seguimento dos detalhes relevantes às iniciativas de CT, particularmente para processos de intercâmbio de conhecimento entre praticantes desta modalidade de cooperação”. É interessante observar como esta descoberta se relaciona com o encapsulamento da CT em níveis técnicos, que é um dos principais desafios desta modalidade para desdobrar seu potencial.

Como prova do efeito multiplicador que podem ter as iniciativas de organismos, países e espaços multilaterais, a raiz da decisão de identificar a Cooperação Triangular no CRS e da celebração da Segunda Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre a Cooperação Sul-Sul (PABA+40), a Alemanha decidiu “gerar um identificador de CT inequívoco e aplicá-lo na cooperação alemã ao desenvolvimento” (DEval, 2020). Trata-se de um marcador binário (*sim* ou *não*) para identificar os

projetos ou iniciativas de CT.²⁶ A experiência alemã pôs em destaque, além do desafio que representa modificar o sistema de informação para incluir um novo marcador, a dificuldade para identificar como CT os intercâmbios nos quais a associação envolve atores não governamentais, o que tem a ver com a necessidade de avançar em uma conceitualização compartilhada da CT, já mencionada no epígrafe anterior. Tal experiência também se relaciona com a seguinte dimensão.

C. Elasticidade das práticas de registro

Segundo revela a pesquisa aqui referenciada, os sistemas de informação ou metodologia que estão funcionando por longo tempo —como sucede com os países doadores tradicionais de AOD, como no citado caso da Alemanha—, há uma menor flexibilidade para assumir mudanças e estes devem prover de decisões políticas que, por sua vez, têm mais possibilidades de se materializar quando partem do trabalho de espaços multilaterais, como o já citado PABA+40, o Grupo de Trabalho sobre Financiamento do Desenvolvimento-Estatísticas (WP-STAT) do CAD-OCDE ou as reuniões de responsáveis de Cooperação no espaço ibero-americano.

D. Interesse no papel que o país desempenha

A análise dos sistemas de informação observa “uma vinculação direta entre as motivações, as políticas, as métricas e os sistemas de monitoramento e a forma de registro da informação”. Isto explicaria por que os países tradicionalmente doadores de AOD medem em termos de desembolso financeiro a sua contribuição ao desenvolvimento econômico e social de outro país. Também, porque os sistemas de informação de países do Sul estão construídos para recuperar os múltiplos papéis que podem ter e seu esforço por colaborar apesar de seus recursos “serem sumamente limitados e seus propósitos não serem equivalentes aos fins geopolíticos dos principais doadores tradicionais membros do CAD”. Esta motivação política se traduz —segundo o estudo— em investimento em recursos

26 Para que um projeto seja identificado como CT, deve se cumprir, ao menos, alguma das seguintes afirmações, que refletem diferentes graus de contribuição à CT:

- Se o projeto em si mesmo implementa ou apoia a preparação de CTr.
- Se o projeto prepara os sócios mediante desenvolvimento de capacidades para a CTr mediante o fortalecimento de sistemas e agências de países sócios.
- Se o projeto promove o intercâmbio Sul-Sul transnacional mediante a facilitação de plataformas de aprendizagem e intercâmbio de informação, diálogo político sobre CTr. (Vega, 2022).

Os países do Sul e, em particular, os latino-americanos objeto do presente trabalho, têm interesse por evidenciar que não são unicamente receptores de AOD

humanos, financeiros, de tempo e capacidade institucional, em processos e ajuste de práticas para recuperar “dados que sirvam ao propósito político”.

Em último termo, os países do Sul e em particular os latino-americanos objeto do presente trabalho, têm interesse em evidenciar que não são unicamente receptores de AOD, senão que também podem contribuir ao desenvolvimento sustentável aportando “seriedade como sócio, influência e liderança regional ou sub-regional e capacidade de incidir em processos multilaterais”.

Para mostrar a relação direta deste interesse político com os princípios da Cooperação Triangular como modalidade complementar no sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento, o estudo afirma que: “Este interesse provém de uma luta de longa data pelo reconhecimento da polivalência dos países do Sul, a riqueza de capacidades que existe entre os países em desenvolvimento, a relevância de contribuições baseadas em conhecimento e as diferenças que existem com respeito à forma de interagir com outros países em desenvolvimento em termos, por exemplo, de solidariedade, horizontalidade, pertinência e apropriação, entre outros aspectos dos intercâmbios (ainda que, inclusive entre os países do Sul, com base na evidência, existam também exemplos de subordinação, imposição e motivadas pelo benefício próprio). Adicionalmente, esta pugna foi contundente em buscar complementariedade, não competência nem subordinação com a AOD” (Vega, 2022).

E. Complementação do registro por iniciativa

A pesquisa enumera vários fatores que explicam por que os dados sobre CT estão incompletos:

- Acesso limitado dos países do Sul aos dados de desembolsos efetivos anuais realizados por países doadores.

- Grau de centralização ou descentralização e periodicidade do registro de informação.
- Falta de informação sistemática sobre aportes não financeiros ou equivalências monetárias dos aportes não financeiros “pouco traçáveis”.²⁷
- Falta de campos habilitados para registrar resultados ou efeitos da iniciativa (como já foi indicado anteriormente, “os registros geralmente ficam a nível de *input* e projeto”).

F. Coordenação interna para o reporte perante marcos internacionais

A existência de vários marcos multilaterais que reúnem informação sobre CT gera certa dispersão e falta de consistência nos dados que são facilitados entre uns e outros. Isso se deve aos países possuírem diferentes representantes em diferentes espaços internacionais, aos que a decisão política de aportar informação varia ou pode variar em função da identidade que o país cooperante assume e à própria sobrecarga que representa o exercício de reporte perante diversos marcos.

A consequência é a dificuldade para fazer um seguimento da evolução da CT, inclusive dentro de um mesmo país, o que “limita a aprendizagem interna e a retroalimentação perante os marcos internacionais” (Vega, 2022).

G. Compatibilidade com marcos de reporte internacionais

Cada país decide a estrutura de dados, os campos de interesse, etc. em função de interesses próprios (obedecendo, por exemplo, a obrigações internas de transparência e prestação de contas). Daí a grande diversidade e escassa homogeneidade dos dados que provoca:

- Diferentes classificações setoriais ou temáticas.
- Incompatibilidade na estrutura de dados.
- Diferentes níveis de registro e desagregação da informação.
- Disparidade no grau de precisão dos aportes (em termos dos desembolsos específicos dos quais se beneficia um país, por exemplo).

- Distinta terminologia para denominar os marcos de colaboração ou financeiros que se estabelecem em projetos de CT.
- Invisibilidade de iniciativas de CT que são registradas como multilaterais devido a uma estrutura de dados “centralizada no desembolso em lugar da iniciativa” (o que ocorre, por exemplo, quando certos organismos internacionais gerenciam fundos procedentes de um país que, por questões legais ou de outra índole, não pode executá-los diretamente e que aparecem refletidos como doações voluntárias quando, tecnicamente, caberia classificá-los como CT).

As descobertas da pesquisa sobre os sistemas de informação aqui sintetizados constituem uma fotografia de seu estado atual. Como se desprende deste trabalho, a realidade das experiências triangulares propiciou certas adaptações para permitir o registro de aportes distintos às transações financeiras e, em certa forma, o contraste de dados entre distintos atores.

No entanto, pode se afirmar que, com carácter geral, perdura —com a exceção do marco da SEGIB, que põe o projeto no centro— uma “dissonância fundamental”, um enfoque de *input* que não se corresponde com a essência da CT, que é “a associação criada entre os atores que permite integrar recursos de diferente índole – financeiros, experiências e capacidades técnicas—para o benefício de outro país” (Vega, 2022).

Outra característica é o protagonismo dos países como fontes da informação e que se enquadraria no *estadocentrismo* que alguns autores assinalam como desafio da CT para desdobrar todo seu potencial. Com uma particularidade agregada, que gera um viés que deve ser tido em conta na informação disponível: hoje dia, grande parte dos dados procedem tanto de entidades que, como a OCDE, reúnem os países doadores tradicionais, como destes países.

Como pode se apreciar, a análise dos sistemas de informação permitiu identificar decisões estruturais e visões particulares dos distintos atores que determinam o processo de sistematização em cada um dos marcos analisados. As coincidências, divergências, potencialidades e áreas de melhora que afloraram como fruto desta análise e que foram expostas ao longo deste epígrafe pretendem “abonar a conversação internacional” em face à eventual inicialização de um sistema de informação de CT inter-regional.

Como continuação a esta análise, o capítulo 4 reúne uma série de recomendações que partem destas descobertas.

²⁷ A pesquisa assinala que este problema de traçabilidade se agudizou como consequência da pandemia por COVID-19.

2

Desafios e potencial da Cooperação Triangular

Apesar do seu longo e intenso percurso, os debates em torno à Cooperação Triangular continuarão, previsivelmente, durante os próximos anos. Assim o manifestam as pesquisas realizadas no marco do projeto UE-SEGIB, que coincidem na necessidade de aprofundar em sua conceitualização, metodologias, avaliação, sua relação com outras formas de cooperação (Norte-Sul, Sul-Sul, Descentralizada), a habilitação de novos atores públicos e privados e seu desempenho em distintos papéis, etc.

À luz do exposto até agora, são evidentes os múltiplos desafios que dificultam uma aposta política mais decidida para impulsionar a CT no Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e, em particular, para reforçar a associação birregional entre a União Europeia e a região ibero-americana.

Igualmente evidente resulta que a CT é motivo de interesse em todo o mundo e, de maneira especial, na região ibero-americana e no âmbito das relações entre a UE e a América Latina e o Caribe. Desse interesse surge também o projeto UE-SEGIB, que permitiu, mediante um amplo trabalho de análise

e debate,²⁸ ordenar a reflexão para propor ideias e ferramentas que contribuam aos seguintes objetivos: a) materializar o potencial da CT para seguir avançando na consecução da Agenda 2030, reforçar a relação entre a UE e a América Latina e o Caribe, promovendo a relevância da região ibero-americana; b) reduzir a brecha entre o normativo e o empírico que afeta tanto a CT como as agendas de desenvolvimento, e c) reconhecer e afrontar os desafios que a CT tem pela frente.

O labor de geração de conhecimento desenvolvido durante a primeira fase do projeto UE-SEGIB, que culmina com este texto a modo de síntese, e que terá continuidade em uma segunda fase já em funcionamento, têm o propósito de explicitar

²⁸ Como assinalado na introdução deste documento, junto às publicações resenhadas a 10 de março de 2022 teve lugar a oficina “Uma Cooperação Triangular inovadora para uma nova agenda de desenvolvimento”, na qual participaram membros da Comissão Europeia, do Programa Adelante, da SEGIB e especialistas no âmbito da cooperação participantes nas pesquisas realizadas para este projeto.

mediante a pesquisa e o diálogo permanente quais são esses desafios, analisar seu alcance e propor atuações. Com isso, estaríamos mais perto de cumprir os dois primeiros objetivos.

Mas quais são esses desafios da Cooperação Triangular? A continuação, são detalhados alguns daqueles que foram identificados como resultado do labor analítico deste projeto, e que afetam a CT tanto a nível mundial como no âmbito das relações UE-ALC:

- A ausência de uma definição consensuada, compartilhada e clara da CT e, em linha com isso, de uma narrativa que ofereça argumentos sólidos para a tomada de decisões políticas. Tudo isso dificulta a comunicação da natureza e conquistas da CT.
- Falta de priorização política.
- Falta de um sistema de informação comum, que ofereça dados contrastáveis e permita o seguimento e posterior avaliação das ações triangulares, o que redunde na dificuldade para comprovar e mostrar seu impacto.
- A predominância das modalidades de cooperação tradicional (bilateral e multilateral) com enfoques e lógicas de funcionamento verticais, hierárquicas.
- *Estadocentrismo*: as iniciativas de CT correspondem, majoritariamente, a Governos.²⁹
- Caráter instrumental da modalidade de Cooperação Sul-Sul bilateral (como mero “apoio ou escalamento”).³⁰
- Alta concentração dos papéis de primeiro e segundo oferente em uns poucos países, o que se traduz em uma excessiva dependência da liderança dos Países de Renda Média e Alta da região ibero-

29 66% dos projetos de CT registrados entre 2012 e 2019 foram protagonizados por Governos, enquanto unicamente 20% foi iniciado por organizações internacionais e apenas 14% restante foi proporcionado conjuntamente por atores não estatais (Malacalza, 2022 p. 40).

30 Segundo os dados registrados, a maior parte das iniciativas de CT envolvem 2 Países de Renda Média (PRM) junto com um doador tradicional (42%); em 22% há um país desenvolvido, um PRM e um país de baixos ingressos (uma relação equivalente ao da cooperação tradicional Norte-Sul, portanto). Existem iniciativas de CT que são realizadas entre três países em desenvolvimento das quais não se conta com informação devido às carências dos sistemas de registro, isso não oculta o claro predomínio do esquema próprio da cooperação bilateral (Malacalza, 2022, p. 40).

americana assim como do financiamento de países doadores de fora da região, com as exceções de Espanha e Portugal.

- Excessiva concentração setorial.
- O encapsulamento da CT nos níveis técnicos, “sem localização clara em estruturas institucionais, com um mandato incerto e com uma reduzida equipe humana” (RIE, 2022).
- A necessidade de melhorar as capacidades organizativas, humanas ou materiais.
- Uma institucionalidade pouco desenvolvida (em termos legislativos e orgânicos).
- Custos de transação elevados são uma percepção que a pesquisa realizada pelo RIE sugere que poderia ser errônea (muitas das pessoas entrevistadas coincidiram em que os custos de transação da CT são elevados em um primeiro momento, mas tendem a se reduzir com o tempo e a experiência, pelo quê, seria mais adequado falar de investimento do que de custo ou gasto e, inclusive, aponta-se a considerá-lo como um resultado de desenvolvimento).
- Percepção de falta de alinhamento da CT com a agenda da eficácia da ajuda. De novo se menciona este desafio como percepção, porque segundo as pesquisas realizadas, aprecia-se um alto grau de alinhamento graças ao fato de a CT facilitar a apropriação e propiciar a assunção compartilhada de responsabilidades de desenvolvimento. Não obstante, também se admite uma ampla margem de melhora neste terreno.

A CT é motivo de interesse em todo o mundo e, de maneira especial, na região Ibero-americana e, também, no âmbito das relações entre a UE e América Latina e o Caribe

Jeremy Stewardson, Unsplash



- A limitada experiência da CT para fomentar o diálogo político a nível birregional (segundo o estudo realizado pelo RIE, este potencial da CT até o momento é mais identificável em contextos bilaterais).
- A pequena escala dos projetos de CT limita seu impacto no desenvolvimento e sua capacidade transformadora.
- A nível europeu, a pesquisa do RIE assinala também a heterogeneidade de visões e processos entre Estados membros.

Enunciados os principais desafios, é momento de abordar o indubitável potencial que a Cooperação Triangular oferece para reforçar a associação birregional entre a União Europeia e a América Latina e o Caribe, o projeto UE-SEGIB identificou duas áreas cruciais nas que se considera necessário desdobrar um esforço de reflexão e sistematização para buscar alinhamentos políticos comuns: sua pertinência para contribuir à consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 e sua idoneidade para articular novos espaços de diálogo político.

2.1. Pertinência para a consecução da Agenda 2030

Como já indicado, a vinculação da Cooperação Triangular com a Agenda 2030 e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável se mostra no reconhecimento expresso que o texto da Agenda faz dela como meio de implementação. No entanto, fica pendente compreender melhor os mecanismos mediante os quais esta declaração formal pode ser traduzida em resultados específicos em termos de contribuição da CT à consecução da Agenda 2030.

Como prova do nexo entre ambas elas, cabe recordar aqui a definição da CT oferecida pela OCDE (que aparece completa no item 1.2. deste documento) e que identifica, especificamente, como objetivo desta o “alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”.

Certos autores identificam vários fatores que contribuem ao potencial de adaptação da Cooperação Triangular à Agenda 2030:

- Vocações estratégicas simultâneas dos países envolvidos, com a aliança como um objetivo valioso em si mesmo.
- Identificação adequada do valor agregado aportado por cada sócio.
- Definição específica de papéis e processos de decisão.

- Estabelecimento de aprendizagens flexíveis e processos de trabalho comuns.
- Predomínio de uma visão a médio prazo que vai mais além de um só projeto (Alonso e Santander, 2021, citado em Malacalza, 2022).

Este autor identifica as potencialidades que, ao seu parecer, oferece a adaptação da CT à Agenda 2030 e, por outro lado, os riscos que comporta a não adaptação (Tabela 9):

TABELA 9: Potencialidades e riscos de adaptação da CT à Agenda 2030

Potencialidades de adaptação à Agenda 2030	Riscos de não adaptação à Agenda 2030
▲ Oferece, em um cenário de restrições orçamentárias, soluções próximas e efetivas a um custo razoável.	▼ Não sempre é capaz de romper as estruturas hierárquicas e unilaterais próprias da AOD em favor de uma ação mais horizontal e cooperativa entre sócios.
▲ Promove o intercâmbio de experiências e capacidades entre os países em desenvolvimento, fortalecendo também suas capacidades, apropriação e confiança.	▼ São apresentadas dúvidas sobre a liderança de uma intervenção de CT, dada a presença de vários tomadores de decisões e a alta probabilidade de superposição e falta de clareza dos papéis.
▲ Permite fortalecer o caráter dual, como receptores e, ao mesmo tempo, oferentes de cooperação em potência dos PRM.	▼ Pode significar um aumento nos custos de transação derivados dos processos de negociação e convênio entre os sócios envolvidos.
▲ Atua como grande promotora de alianças entre países, entre atores de cooperação e na combinação de instrumentos que fomenta.	▼ O envolvimento do primeiro oferente pode ser meramente instrumental para o segundo oferente.
▲ Está desligada do conceito de renda e de graduação: põe o ênfase no intercâmbio de experiências e na busca de soluções compartilhadas.	▼ O sócio receptor não sempre lidera o processo, o que dificulta a apropriação do desenvolvimento.
▲ A participação de distintos atores, de diferentes países, na identificação de um projeto, em sua formulação, em sua execução e em seu seguimento gera uma relação de confiança mútua e de conhecimento das percepções e propostas do outro.	▼ Dadas as assimetrias de poder entre países, o segundo oferente pode impor seu papel de liderança como o principal oferente de recursos, reproduzindo assim as deficiências da cooperação Norte-Sul mais tradicional.
▲ Utiliza um doador tradicional para proporcionar, precisamente, o que é mais escasso (recursos financeiros e técnicos) nos países mais pobres, fazendo possíveis as intervenções na escala requerida.	▼ O primeiro oferente pode tentar consolidar seu poder regional ou utilizar os recursos do segundo oferente para manter relações hierárquicas com o sócio receptor.
▲ Fomenta a interação e os intercâmbios de aprendizagem e inovação (cocriação) em todas as direções, de acordo com a natureza cada vez mais compartilhada e complexa dos desafios do desenvolvimento.	▼ Poderia se favorecer uma cooperação induzida pela oferta, prejudicando o princípio de apropriação e o enfoque orientado pela demanda.
▲ Estabelece laços de confiança e colaboração entre países, gerando alianças que podem perdurar, mais além do marco temporal de uma intervenção específica.	▼ Pode gerar um aumento dos níveis de fragmentação da cooperação ao desenvolvimento, já que o universo de atores da CT tende a ser amplo e disperso.
▲ Brinda uma maior proximidade nas condições e experiências dos sócios.	▼ Pode contribuir a reproduzir fórmulas dos doadores tradicionais e narrativas de desenvolvimento do tipo <i>one size fits all</i> (enfoques de receita única), não viáveis em países em desenvolvimento.
▲ Adapta-se mais aos enfoques multidimensionais do desenvolvimento e, portanto, está mais bem preparada para responder exitosamente ao ODS 17 e à atual Agenda 2030.	▼ Pode ancorar a resposta à COVID-19 nos interesses dos doadores antes do que nas necessidades dos receptores.

Fonte: A Cooperação Sul-Sul e Triangular e a Agenda de Desenvolvimento Sustentável na Ibero-América: Nós críticos e horizontes na resposta à COVID-19 (p. 57).

No relatório sobre o ecossistema de CSSeT-D, a contribuição da CT à Agenda 2030 se apresenta condicionada ao fato de que os princípios da CT, começando pela horizontalidade, permeiem o conjunto do SICD. “A Agenda 2030 e os ODS constituem, ao mesmo tempo, um desafio e um horizonte para a transformação do sistema de cooperação internacional. Um desafio aos seus fundamentos baseados na AOD, a sua lógica doador-receptor e à consideração do ingresso como medida de desenvolvimento nacional. E, ao mesmo tempo, um horizonte de transformação baseado nas múltiplas alianças, nas lógicas horizontais de associação e nos medidores multidimensionais, que incorporam indicadores ambientais, sociais e de governo do desenvolvimento. Para diversos analistas, a Agenda 2030 já constitui uma mostra de certo reconhecimento da mudança na conceitualização do desenvolvimento e na forma de atendê-lo desde a cooperação internacional” (Martínez, 2022 p. 28-29).

Em termos similares se pronuncia o relatório sobre CT e ODS, ao assinalar a existência de uma brecha entre a narrativa da Agenda 2030 e a prática do CID, brecha da que também não é alheia a Cooperação Triangular: “Desde o ponto de vista normativo, existe uma narrativa cada vez mais presente nos foros internacionais que apresenta a CT como transformativa. Desde essa perspectiva, a CT é coerente com a Agenda 2030, impulsiona a perspectiva de gênero, o cuidado do ambiente e a luta contra a mudança climática nos padrões de produção e consumo, a digitalização e as alianças multiator. Não obstante, desse o ponto de vista empírico, se adverte que a CT ainda mantém lógicas assimétricas, com respeito a hierarquias, verticalidade e altos custos de transação. De forma concomitante, existe uma defasagem entre o sistema de cooperação internacional ao desenvolvimento realmente vigente e a narrativa e os princípios que a Agenda 2030 promove. É fundamental fechar essa brecha” (Malacalza, 2022).

Ao parecer deste autor, as práticas de CT a nível global se caracterizam por um marcado estadocentrismo, por ser instrumentais à CSS bilateral, dependentes da liderança dos Países de Renda Média e muito concentradas geográfica e setorialmente, tudo o quê, representa “que ainda resta muito caminho por recorrer na adaptação das práticas à Agenda 2030” (ibidem). Outra prova disso, como também assinala este autor, é a alta concentração das contribuições da CT aos ODS nas práticas da CSSeT na Ibero-América no ODS 13 (Ação pelo clima) e o ODS 16 (Paz, justiça e instituições sólidas) (ibidem).

No entanto, prevalece a ideia de que “a CT é a modalidade com maior potencial para gerar mecanismos de inovação desde o Norte ao Sul, desde o Sul ao Sul e desde o Sul ao Norte”, para a qual são enumerados alguns mecanismos inovadores da CSSeT que poderiam potenciar o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável na Ibero-América (que são abordados com maior detalhe no item 4.4. que contém as recomendações para melhorar o impacto em desenvolvimento e sua capacidade transformadora):

- Intervenções combinadas de cooperação ao desenvolvimento e cooperação em ciência e tecnologia.
- Transformação digital da CT (e, em geral, digitalização da cooperação ao desenvolvimento).
- Iniciativas transversais para a redução das desigualdades sociais partindo da consideração da digitalização como um bem público que contribui ao objetivo de não deixar ninguém para trás.
- Fortalecimento da perspectiva de gênero, aproveitando o conhecimento e as experiências geradas; para alcançá-lo são citados, a modo de exemplo, os princípios enunciados pela Sociedade Alemã de Cooperação Internacional (GIZ) para incorporar a perspectiva de gênero ao conjunto da cooperação e as experiências da UE em vários projetos de cooperação.
- Provisão de bens públicos globais digitais, essenciais para potenciar “uma governança de múltiplos níveis, atores e setores (ODS 17)”, em linha com o reconhecimento do acesso à internet como um direito humano básico, com os fins da [Aliança de Bens Públicos Digitais](#) das Nações Unidas e a estratégia da UE “[Configurar o futuro digital da Europa](#)”.
- Territorialização da Agenda 2030, reconhecendo assim que, para o cumprimento da mencionada Agenda, é imperativo um trabalho multiator e multinível que representa envolver “diferentes setores da sociedade ancorados em um território” (ibidem).

No âmbito da União Europeia, o relatório do RIE assinala que a vinculação da Cooperação Triangular e a Agenda 2030 fica plasmada no *Novo Consenso Europeu do Desenvolvimento* de 2017, “cujos princípios emanam da Agenda 2030 e da ideia de trabalhar com todo o mundo. A CT é apresentada, na UE,



Hugo Kruij, Unsplash

como uma modalidade complementar a outras formas de cooperação, e se estrutura através de uma série de incorporações *ad hoc* a outros projetos de desenvolvimento, da convocatória de propostas de projetos triangulares e da delegação em EM” (RIE, 2022).

O compromisso com a Agenda 2030 se manifesta também nos objetivos da CT enunciados pela UE e uma parte de seus Estados membros, desenvolvidos previamente (ver item 1.4.), entre os que se cita “o diálogo para a Agenda 2030” (Malacalza, 2022).

A construção de um modelo inovador de Cooperação Triangular UE-Latino-América alinhado com a Agenda 2030 passa pelo reconhecimento da importância crucial dos atores locais e dos enfoques territoriais

A Cooperação Triangular e a governança *glocal*

A Agenda 2030 envolveu profundas mudanças na própria concepção do desenvolvimento e, em consequência, das políticas para intervir sobre ele, desterrando velhos padrões como as dinâmicas tradicionais Norte-Sul, a separação entre as políticas domésticas e as políticas internacionais, mudando as prioridades e estabelecendo um “mandato de intersectorialidade e transversalidade”. É neste cenário que está sendo analisado o papel da Cooperação Triangular (entendida em sentido amplo, também como CSSeT e CSSeT-D dentro do SICD) como possível vetor de transformação para avançar nas metas de desenvolvimento Sustentável, concebido como um caminho para melhorar a vida de todas as pessoas, aquelas que habitamos o planeta nestes momentos e as que o farão no futuro.

A construção de um modelo inovador de Cooperação Triangular UE-Latino-América alinhado com a Agenda 2030 passa pelo reconhecimento da importância crucial dos atores locais e os enfoques territoriais, em linha com o novo paradigma de desenvolvimento que a Agenda demanda, que requer, por sua vez, uma “renovação profunda da cooperação internacional” (Martínez, 2022). É neste sentido que há de se entender o ecossistema de CSSeT-D na Ibero-América como uma das propostas lançadas no marco do projeto UE-SEGIB.

“Com razão, amiúde se afirma que os principais problemas para conseguir iniciar as transformações que os ODS e a Agenda 2030 estabelecem, serão questões relativas à governança: tanto a governança global dos problemas comuns e transnacionais, como seu correlato territorial no qual as tensões se expressam e se cristalizam de maneira diversa às contradições e dificuldades. A Agenda 2030 insistiu, de maneira explícita, em que suas metas só poderão ser alcançadas com o concurso e a participação de todos os atores em uma série de processos de mudança que integrem, de maneira efetiva, a questão da sustentabilidade. Estes dois eixos de transformação, a sustentabilidade e os vínculos entre as dinâmicas globais e suas expressões no território, exigem novas formas de governança que atendam de maneira simultânea e coerente a revisão em chave multidimensional de nossas visões e projetos de progresso, por um lado, e ao mesmo tempo gerem e reforçam os mecanismos de governança *glocal*³¹ para reorientar a articulação entre dinâmicas e pressões transnacionais e respostas territoriais pelo outro” (ibidem).

Dado que a questão do desenvolvimento está indissolúvelmente ligada à urbanização global, neste ecossistema de CSSeT-D se contempla que as cidades grandes e medianas estão chamadas a ser atores destacados da cooperação internacional.

Instituições tão prestigiosas como a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe das Nações Unidas (CEPAL) coincidem em assinalar a importância de articular espaços de governança global-local para afrontar o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável na América Latina e de redobrar os esforços em forma de intervenções maiores em política para cumprir os ODS e superar problemas estruturais que a pandemia fez ainda mais evidentes. A CEPAL adverte que a região é a “mais desigual, a mais urbanizada, a que suporta maior violência e na qual mais cairá a economia pós-COVID-19”. Assim sendo, este organismo entende que “a fortaleza para guiar a recuperação estará na conscientização da necessidade de uma mudança sistêmica verde, sustentável e resistente, desde o local ao global e desde o global ao local [...] A crise planetária deveria ser uma oportunidade para *resetar* a cooperação internacional e reorientar seu horizonte para / para com modelos de cidades menos desiguais

³¹ A governança *glocal* se entende como qualquer tentativa de articulação que aborde a gestão e o governo sobre os problemas do desenvolvimento desde a dupla visão global e local (Martínez, 2022, p. 24).

e concentradas, mais saudáveis e sustentáveis” (CEPAL, 2021, citado por Malacalza, 2022).

O estudo sobre o ecossistema de CSSeT-D propõe partir dos elementos decisivos das práticas da Cooperação Descentralizada com relação à Agenda 2030: articulação multinível das competências e as incumbências, exploração de formas de cogoverno e construção de mecanismos e espaços de governança global. O objetivo é ir mais além do reconhecimento de seu papel nos processos de *localização* dos ODS para que possam desdobrar a responsabilidade e o protagonismo que lhes correspondem na consecução dos ODS, tal e como propõem alguns especialistas e instituições destacadas no âmbito da ação dos Governos locais como CGLU (Martínez, 2022).

Aceitar o caráter territorial com que se materializam as desigualdades e o resto das problemáticas abordadas pela Agenda 2030 envolve promover o papel fundamental dos Governos locais, não só para gerenciar os impactos territoriais que lhes afetam diretamente, senão também para participar na governança global das dinâmicas transnacionais que os provocam (ibidem).

No âmbito da CD, tal e como assinala este autor, está sendo revisada a maneira de incorporar os princípios da Agenda 2030 nas políticas de cooperação, mais além do meramente declarativo. Para isso, é preciso voltar a propor os fundamentos e as práticas “tal como foram concebidas no marco tradicional da cooperação para redirecioná-las para / para com uma visão multidimensional do desenvolvimento emoldurada em uma visão integrada dos aspectos domésticos e internacionais (multinível em chave *glocal*, em definitiva)” (ibidem).

Aceitar o caráter territorial com os que são materializadas as desigualdades e o resto das problemáticas abordadas pela Agenda 2030 implica promover o papel fundamental dos Governos locais

Mas, como alcançar essa integração e que papel a cooperação, em particular a Cooperação Triangular, pode desempenhar nesta tarefa? Além de propor a utilidade de aplicar o enfoque de Coerência de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável (CPDS), no parecer deste autor “é o momento de empreender uma revisão e redefinição de alcance da CD que não contemple como processos incompatíveis ou autônomos os processos de localização de ODS e as políticas locais de cooperação. Ao contrário, o potencial diferencial que a CD veio construindo ao longo dos anos deveria ser observado como uma aproximação progressiva ao que agora é imposto pela realidade: uma ação coletiva cooperativa e integrada setorial e territorialmente a partir de uma consideração plural e horizontal das relações de poder entre países e instituições que enfrentam desafios compartilhados, ainda que diferenciados. É precisamente esse potencial diferencial o que a CT pode explorar no centro de suas propostas, com o horizonte de integrar os atores nesse marco renovado da ação coletiva, mais do que com o propósito de acrescentar atores a esquemas rígidos de relação” (ibidem).

Agenda 2030, horizonte estratégico para os povos indígenas

O estudo *Cooperação Sul-Sul e Triangular e Povos Indígenas* propõe otimizar o potencial da Cooperação Sul-Sul e Triangular incorporando os propósitos sociais dos povos indígenas e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, apoiando seu famoso mandato de “não deixar ninguém para trás”, não já como destinatários das políticas senão, principalmente, como atores protagonistas destas.

A Agenda 2030 é, de fato, um dos três pilares³² sobre os quais se fundamenta “a atual agenda de temas do interesse dos povos indígenas [...] susceptíveis de ser abordados a partir do intercâmbio de capacidades, saberes, recursos e práticas no marco de iniciativas de CSS e Triangular para, com, de e/ou entre povos indígenas” (Zúñiga, 2022).

A Agenda 2030 e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável servem como horizonte estratégico às aspirações dos povos indígenas: “em torno ao qual são ordenados e articulados os esforços globais

³² Os outros dois são o Bem Viver como filosofia e sentido e o reconhecimento, proteção e exercício dos direitos dos povos indígenas como estratégia e como meio para sua realização (Zúñiga, 2022, p. 60).

O potencial diferencial que a CD veio construindo ao longo dos anos deveria ser observado como uma aproximação progressiva àquilo que, agora, a realidade impõe: uma ação coletiva cooperativa e integrada setorial e territorialmente

encaminhados à consecução de um mundo que possa crescer com sustentabilidade e sem esquecer de ninguém, incorporando os povos indígenas a partir da singularidade de suas necessidades e problemáticas, mas também do papel que eles podem desempenhar como possuidores de culturas, visões de mundo, saberes e práticas cujo potencial de contribuição à concreção da Agenda, dos ODS e suas respectivas metas é, hoje, amplamente reconhecido. Por isso, a estratégia e os instrumentos de CSS e Triangular que forem projetados deveriam contemplar iniciativas para facilitar os espaços e condições institucionais para que a implementação dos ODS se realize com uma ampla participação dos povos indígenas e sejam incluídas, de forma relevante, suas próprias perspectivas e prioridades de desenvolvimento” (ibidem).

Desterrando a tradicional classificação dos povos indígenas como coletivos vulneráveis, este relatório destaca que a enorme diversidade que constituem os mais de 58 milhões de pessoas que formam parte de mais de 800 povos indígenas desafia, por uma parte, “a política pública e os processos de cooperação e tensiona os esforços por construir acordos e compromissos para fazer frente aos temas de interesse comum, hoje representados na Agenda 2030 para o desenvolvimento Sustentável”, mas, ao mesmo tempo, “entranha uma formidável oportunidade para a CSS e Triangular, em forma de um variado e vasto reservatório de capacidades, conhecimentos, experiências, visões de mundo, culturas e recursos susceptíveis de ser postos ao serviço dos desafios regionais e globais” (Zúñiga, 2022).



Este autor considera que, entre os objetivos de uma eventual CSS e Triangular para, com e entre povos indígenas, deve “contemplar iniciativas para facilitar os espaços e condições institucionais necessárias para que, através do diálogo e da construção de acordos e compromissos entre as partes, as propostas para a implementação dos ODS sejam realizadas com uma ampla participação dos povos indígenas e sejam incluídas, de forma relevante, suas próprias perspectivas e prioridades de desenvolvimento” (ibidem).

Para alcançá-lo, o relatório propõe a inclusão nos Marcos de Cooperação das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, como principal instrumento de planejamento e execução de atuações para a implementação da Agenda 2030 a nível nacional, de questões do interesse dos povos indígenas na planificação e execução de atividades, assim como a articulação de capacidades e recursos sobre projeto e implementação de iniciativas de CSSeT relacionadas com questões do interesse dos povos indígenas e a incorporação de atores e instituições representativas dos povos indígenas nos processos de preparação ou adequação destes Marcos.

Para finalizar esta epígrafe, é oportuno colocar em relação o compromisso e grau de cumprimento do roteiro proposto pela Agenda 2030 com relação à CT, com o contexto atual, em particular com o panorama

político eleitoral da região. É importante considerar que, entre 2021 e 2024, terá lugar um intenso ciclo eleitoral “no qual todos os países, salvo a Bolívia e Cuba, renovarão ou reelegerão presidentes, em um contexto de elevada polarização e fragmentação política, incerteza econômica e uma pesada herança social, produto da crise econômica gerada pela pandemia” (RIE, 2021,³³ citado em Cánepa, 2022).

Ao parecer deste autor, “o intenso movimento político que cada país experimentará terá, por sua vez, um impacto na institucionalidade interna e, logicamente, na institucionalidade envolvida na cooperação ao desenvolvimento. Ainda assim, parece haver certo consenso a nível regional em matéria de consecução da Agenda 2030, agenda que almeja agregar interesses e impulsionar a cooperação com outras regiões. Nesse sentido, o impulsionamento ao multilateralismo, a interdependência e a cooperação é condição necessária para promover e fortalecer a Cooperação Sul-Sul e a Cooperação Triangular” (Cánepa, 2022, p. 3).

33 Malamud, C. y Núñez, R. Uma América Latina fragmentada e polarizada afronta um intenso ciclo eleitoral (2021-2024). <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/una-america-latina-fragmentada-y-polarizada-afronta-un-intenso-ciclo-electoral-2021-2024/>

2.2. Articulação de novos espaços de diálogo político

Existe um amplo consenso sobre o potencial da Cooperação Triangular para criar “espaços de diálogo para compartilhar as responsabilidades de desenvolvimento e alcançar soluções inovadoras conjuntas”. Assim parece confirmá-lo o fato de o setor de governo e sociedade civil ser aquele ao qual mais ações de CT são dedicadas (entre 24 e 30%, segundo a fonte que se consultar) e que em 66% dos projetos em todo o mundo, segundo os dados da GPI, o sócio provedor é um Governo (RIE, 2022).

Não obstante, percebe-se também uma brecha entre teoria e prática e, como assinala o RIE: “a experiência acumulada até a data o faz mais identificável [esse potencial] em contextos bilaterais do que birregionais” (ibidem).

Entre os enfoques mais inovadores sobre a Cooperação Triangular que são apresentados nas pesquisas realizadas no marco do projeto UE-SEGIB, destaca a do ecossistema de CSSeT-D, que aposta por entender a CT como uma das tentativas do sistema de cooperação internacional para se adaptar à complexidade atual e às tensões às quais está submetido: “Se as primeiras iniciativas de CT eram concebidas como uma forma na qual os doadores tradicionais podiam socializar e reforçar a CSS emergente por parte dos provedores do Sul, esta perspectiva evoluiu e agora aponta mais além do repartimento de custos, orientando-se para / para com a geração de diálogo político que incluiria a exploração de transformações no sistema” (Martínez, 2022).

Este autor a relaciona à evolução da CSSeT com a da CSS e a CD e seu potencial para gerar novos espaços de diálogo político. Tanto a CSS como a CD, assinala, têm em comum que “são respostas ao sistema de cooperação internacional em alguns de seus principais fundamentos” e que ambas elas “demandam novas distribuições do poder, pelo quê, colocam mais ênfase na forma de relação do que no conteúdo das relações. A este respeito, já aparecem estudos que exploram a evolução da CSSeT desde uma modalidade de cooperação para / para com uma parceria habilitadora de um espaço político” (ibidem).

Nesta mesma linha, ainda que partindo da consideração da CT como uma modalidade, o CAD da OCDE propõe integrá-la “de maneira mais ampla, promovendo sua transversalização e alentando as opções de incluir componentes triangulares nos esquemas de cooperação bilateral” (ibidem).

Estas digressões teóricas acerca de se a CT é uma modalidade ou um elemento transversal e transformador do Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento —que têm muito a ver com os desafios da CT em matéria de conceitualização, sistematização da informação e avaliação—, manifesta a necessidade de gerar novos espaços de diálogo político e de cogoverno multiator e multinível, necessidade expressada pela Agenda 2030 (ibidem).

Nesta mesma linha, este relatório se faz eco da avaliação realizada pela Agência de Cooperação Alemã das quase duzentas iniciativas triangulares realizadas entre 2006 e 2019. Dita avaliação distingue duas dimensões nas relações de CSSeT: político-estratégica e programático-temática que sugerem modificações interessantes nos espaços de diálogo político habituais no âmbito da cooperação internacional. Ainda que circunscrita à relação entre Estados, esta avaliação assinala o potencial da CSSeT “para renovar a relação política entre países e reforçar o papel de oferentes dos países do Sul”, ao mesmo tempo que envolve um “desafio para os doadores tradicionais que têm de se localizar em um papel diferente ao que desempenharam habitualmente”.

Por sua parte, o relatório do RIE também conclui que “a CT apresenta uma nova forma de parceria entre países (Alonso e Santander, 2021), através da qual os participantes —em particular os doadores— mantêm ou forjam novas relações de confiança —em vez de competição— com certos países aos que lhes interessa ter como sócios por razões geoestratégicas, principalmente ao evoluírem as relações Norte-Sul tradicionais (Piefer, 2014; Alonso *et al.*, 2011). A CT pode contribuir a criar um espaço de diálogo político e negociação no qual as narrativas dos doadores

Existe um amplo consenso sobre o potencial da Cooperação Triangular para criar “espaços de diálogo para compartilhar as responsabilidades de desenvolvimento e alcançar soluções inovadoras conjuntas”

tradicionais se encontrem e harmonizem com as dos países do Sul Global e vice-versa (Zoccal, 2021; BMZ, 2022). Além disso, a CT promove o compartilhamento das responsabilidades de desenvolvimento com países do Sul (Zoccal, 2020a) e fomenta a cooperação regional (Alonso *et al.*, 2011)”.

Voltando à avaliação da cooperação alemã, esta assinala outro grande desafio no tipo de relação político-estratégica que a CSS propõe (e que, se subentende, seria extensível à CT ou a CSSeT): que “inclui objetivos que remetem a áreas políticas distintas das de cooperação que também configuram o panorama internacional, o qual constitui um incentivo para superar a excessiva compartimentalização das políticas públicas, uma constante na organização dos governos”, além de uma convergência clara com o mandato de intersectorialidade e transversalidade emanado da Agenda 2030 (Martínez, 2022). Tudo isso sugere uma influência potencial da CSSeT na habilitação de novos espaços de diálogo político sobre o desenvolvimento nos países, não só na ação exterior dos Governos, senão em sua organização interna e sua articulação com distintos níveis de Governo.

Em similares termos se expressa o relatório regional para a América Latina e o Caribe de 2016 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), publicado pouco depois de a Agenda 2030 ser aprovada. O PNUD, faz eco da necessidade de uma nova governança e, “centrando parte de sua análise na problemática das desigualdades que atravessa e, em certo modo, caracteriza o panorama da região, adverte que a expressão das desigualdades na ALC requer algo mais do que adotar o ODS 10 e as metas que o concretizam. Apela a uma nova arquitetura de políticas claramente orientadas ao multidimensional e portanto reforça o trabalho intersectorial destas, ao mesmo tempo que sublinha a necessidade de gerar respostas entre os diferentes níveis de governo” (*ibidem*):

“Os problemas multidimensionais requerem soluções multidimensionais. É preciso desenvolver uma nova arquitetura de políticas que vá mais além da focalização setorial, que articule estratégias territoriais –entre diferentes níveis de governo–, que construa políticas que abranjam as distintas etapas do ciclo de vida das pessoas e que fomentem uma maior participação cidadã” (PNUD 2016, 132 e ss., citado por Martínez, 2022, p. 25).

A Cooperação Triangular é concebida como uma das inovações aportadas ao Sistema de Cooperação Internacional ao Desenvolvimento para poder dar resposta aos novos desafios e oportunidades na América Latina e o Caribe

Diálogo político birregional UE-ALC

No marco do projeto UE-SEGIB, a Cooperação Triangular se concebe como uma das inovações aportadas ao Sistema de Cooperação Internacional ao Desenvolvimento para poder dar resposta aos novos desafios e oportunidades na América Latina e o Caribe e, em particular, para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030. Este aporte parte do diálogo mantido sobre CT entre a União Europeia e seus Estados membros e a ALC há anos.

Desse fecundo diálogo testemunham as distintas publicações realizadas como parte da primeira fase do projeto UE-SEGIB. Assim, o relatório *A Cooperação Sul-Sul e Triangular e a Agenda de Desenvolvimento Sustentável na Ibero-América: Nós críticos e horizontes na resposta à COVID-19*, inclui em suas páginas um compêndio dos “documentos sobre Cooperação Triangular emanados do espaço euro latino-americano” desde 2009 até 2020, compilação que ilustra o interesse da Comissão Europeia por estabelecer um diálogo com a Ibero-América “em temas de fortalecimento da CT” (Malacalza, 2022, p. 32-33).

Este interesse surge da concepção da CT como “uma modalidade de cooperação que pode contribuir a traçar pontes entre a UE e a Ibero-América, já seja abrindo espaços para alianças plurais, inclusivas e equilibradas ou habilitando um debate sobre a necessária transformação do sistema de cooperação ao desenvolvimento para / para com um sistema mais horizontal, inclusivo e solidário” (*ibidem*).

Na opinião de seu autor, “a ponte entre a agenda da eficácia e a CT” foi “um dos principais fatores

impulsionadores do espaço de diálogo euro-latino-americano em matéria de cooperação ao desenvolvimento” (ibidem). Em todo caso, mais além de considerações técnicas ou puramente metodológicas sobre a CT, parece que a vontade política de todos os atores envolvidos será a que determine se esta modalidade pode atuar como uma ferramenta inovadora, capaz de abrir espaço a redes horizontais, multisetoriais e multinível ou, se pelo contrário, reproduz e contribui a assentar relações verticais ou assistencialistas (por exemplo, se o primeiro oferente atua como mero subcontratado do segundo oferente e primam os interesses deste último).

Ainda assim, é oportuno recordar que neste diálogo birregional também participaram a nível bilateral vários países europeus. No relatório são citados, expressamente, os casos da Alemanha, Espanha, França, Holanda, Suécia, Itália e Luxemburgo (aos que haveria de se somar a Noruega, como país extracomunitário, como um dos mais ativos em matéria de CT).

O estudo realizado pelo RIE confirma que, entre os representantes da cooperação da União Europeia e os Estados membros, claramente se identifica que uma das fortalezas da CT “é sua capacidade para criar novas parcerias entre atores, o que, potencialmente, pode levar a um diálogo político reforçado entre os doadores tradicionais e outros sócios da cooperação”, em particular com relação à região da América Latina e o Caribe (RIE, 2022).

A razão deste potencial, segundo conclui o estudo, é que o fato de que a CT seja percebida por boa parte dos sócios do Sul “como uma extensão natural da CSS, sendo esta uma modalidade de cooperação que sentem como própria e alinhada com a natureza de sua inserção exterior”, facilita “que embarquem em um diálogo político mais profundo do que com outras modalidades de cooperação, que percebem como mais alheias” (ibidem).

De acordo com a pesquisa realizada aos doadores da UE, as vantagens do potencial de diálogo político que oferece a CT seriam:

- Permitir à UE entrar na conversação do Sul Global.
 - A CT pode ser um dos poucos ou o único canal de comunicação da UE e/ou alguns de seus EM com determinados países.
 - O diálogo político simultâneo em diversos âmbitos facilita uma maior coerência de políticas para o desenvolvimento.
- A CT tem a capacidade de superar as dificuldades do diálogo entre blocos institucionalmente predefinidos, facilitando uma espécie de geometria variável na CT, na qual distintos blocos podem se configurar para distintas iniciativas de CT (ibidem).

Ainda que, *a priori*, as pessoas pesquisadas no marco deste estudo “identificam mais claramente o potencial da CT para o diálogo bilateral” (entre um doador da UE e qualquer um dos sócios, já seja primeiro oferente ou receptor); ainda que também se considere possível “alguma forma de diálogo birregional”, na prática existe ainda pouca experiência deste tipo de iniciativas multilaterais na modalidade de CT; outras dificuldades para estabelecer diálogo a nível birregional nas ações de CT poderiam ter a ver com “as dificuldades no diálogo entre países fronteiriços em algumas sub-regiões latino-americanas ou, segundo outro especialista, com as limitações do diálogo entre blocos” (ibidem).

Quanto às áreas de política pública nas que se percebe que a CT pode propiciar ou reforçar o diálogo político, destaca em primeiro lugar o âmbito social, seguido do meio ambiental e o político. Significativamente, as autoras do estudo observam “uma diferença resenhável com o diálogo em matéria de políticas económicas”, o que poderia estar mais relacionado “com a especialização setorial da CT do que com um tipo de limitação intrínseca ao diálogo em matéria de políticas económicas via esta forma de cooperação internacional para o desenvolvimento. E o certo é que, pelo geral, o diálogo político no âmbito económico se produz, tanto na ALC como no conjunto do Sul Global, no marco da cooperação financeira e com instituições financeiras internacionais” (ibidem).

Mais além de considerações técnicas ou puramente metodológicas sobre a CT, parece que a vontade política de todos os atores envolvidos será a que determine se esta modalidade pode atuar como uma ferramenta inovadora

3

Cooperação Triangular UE-ALC: possíveis fontes de inovação para o Sistema Internacional de cooperação ao Desenvolvimento

A Cooperação Triangular aporta ou tem o potencial de aportar três grandes fontes de inovação ao Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento:

- Quem: novos atores múltiplos e diversos com papéis flexíveis.
- O que: temáticas e setores para os quais a CT pode ser uma modalidade ótima.
- Como: instrumentos específicos.

A pesquisa desenvolvida no marco do projeto UE-SEGIB detectou interesse em conhecer melhor e desenvolver o potencial da CT entre a UE e seus Estados membro com a ALC para alcançar uma ampla variedade de objetivos de cooperação diversificando suas prioridades setoriais, ampliando seu alcance —ainda muito limitado— e multiplicando o número de sócios e projetos.

3.1. Mapa de atores da Cooperação Triangular UE-ALC

Entre 2015 e 2020 um número elevado de atores, quase 100, desenvolveram iniciativas triangulares na região ibero-americana. Deles, quase a metade, são atores da UE e seus países membros. Os atores predominantes são os Estados, particularmente no caso da CT UE-ALC, o que poderia obedecer tanto à inercia das formas tradicionais da cooperação como à falta de informação detalhada das ações empreendidas por governos subnacionais e outros atores considerados até há pouco como “menores” do SCI.

Entre 2015 e 2020 um número elevado de atores, quase 100, desenvolveram iniciativas triangulares na região ibero-americana. Deles, quase a metade, são atores da E e seus países membros

Durante esse mesmo período, e segundo se desprende da análise dos dados do SIDICSS (Sistema Integrado de Dados da Ibero-América sobre Cooperação Sul-Sul e Triangular), um total de 170 iniciativas de CT continham informação sobre as instituições participantes. Os principais atores foram os Governos nacionais e as agências de cooperação. À distância, a sociedade civil, Governos locais e universidades (que são atores importantes quanto à gestão de conhecimento) e, em menor medida, organismos internacionais e setor privado.

GRÁFICO 6. Atores participantes na Cooperação Triangular na Ibero-América e entre UE/ALC

Participação de um número crescente de atores



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

Há consenso em torno à necessidade de avançar em uma medição compartilhada da CT entre a UE e a ALC para obter informação de atores diferentes dos Governos nacionais³⁴, superando o *estadocentrismo* e aproveitando as sinergias, tanto dos múltiplos níveis de governo, como de outro tipo de atores sociais. Isto permitiria uma contabilização homogênea dos temas ou setores. Em qualquer caso, as pesquisas realizadas coincidem em que

há margem para ampliar a tipologia e número de atores, atendendo desta forma ao espírito e à letra expressada na Agenda 2030, concretamente no ODS 17: Alianças para alcançar os Objetivos.³⁵ Entre os organismos internacionais que participam na CT na Ibero-América, o documento *Análise e caracterização quantitativa e qualitativa da operativa (institucionalidade e instrumentos) da Cooperação Triangular*, destaca os seguintes:

TABELA 10: Organismos internacionais que participam na Cooperação Triangular na Ibero-América

Organismos internacionais das Nações Unidas	Outros organismos internacionais
■ Banco Mundial	■ Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)
■ Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO)	■ Organização de Estados Ibero-americanos (OEA)
■ Organização Internacional do Trabalho (OIT)	■ Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA)
■ Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI)	■ Secretaria de Integração Econômica Centro-americana (SIECA)
■ Organização Panamericana da Saúde (OPS)	■ Fundo Monetário Internacional (FMI)
■ Programa Mundial de Alimentos (PMA)	■ União Europeia
■ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)	■ Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF)
■ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUMA)	■ Banco Centro-americano de Integração Econômica (BCIE)
■ Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA)	■ Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT)
■ Fundo das Nações para a Infância (UNICEF)	■ Mercado Comum do Sul (Mercosul)
■ Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA)	
■ Organização Internacional para as Migrações (OIM)	

Fonte: *Análise e caracterização quantitativa e qualitativa da operativa (institucionalidade e instrumentos) da Cooperação Triangular* (Ortiz de Taranco, 2022, p. 6).

34 Dado que até agora os encarregados de registrar e facilitar os dados dos atores da CT são os Governos nacionais e que o registro de atores distintos aos próprios Governos nacionais é opcional, há atores dos quais não consta informação (Governos subnacionais, organismos internacionais, ONGs, etc.). A existência de atores invisibilizados torna impossível traçar um mapa real, completo de participantes na CT. Visibilizá-los no próprio conceito e no registro é, pois, uma tarefa pendente.

35 O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 17 propõe, expressamente, "Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a Aliança Mundial para o Desenvolvimento Sustentável" nos

seguintes termos: "É preciso que os diferentes setores e agentes colaborem de maneira integrada pondo em comum recursos financeiros, conhecimentos e experiência. Em nossa nova era do desenvolvimento, com 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável entrelaçados e 169 metas conexas como um plano para alcançar o futuro sustentável que queremos, as alianças intersectoriais e inovadoras de múltiplas partes interessadas desempenharão uma função crucial no momento de nos levar onde necessitamos para o ano 2030. [...] O Objetivo 17 também trata de fomentar e promover a constituição de alianças eficazes nas esferas pública, públicoprivada e da sociedade civil, aproveitando a experiência e as estratégias de obtenção de recursos das alianças".
Fonte: <https://sdgs.un.org/es/goals/goal17>



Lesly Derksen, Unsplash

Como descrito no capítulo 1, o contexto atual está marcado pela interseção de problemas sumamente graves: mudança climática, desigualdade e concentração da riqueza e poder, migrações massivas, financiarização da economia, falta de mecanismos eficazes contra a evasão e a evasão fiscal, desbordamento dos ciclos naturais e os ecossistemas, pandemias, auge do autoritarismo, etc.

Frente à natureza transnacional e interdependente desses problemas, nos encontramos ante o paradoxo de um sistema multilateral debilitado, que “não conseguiu consolidar soluções baseadas nos fundamentos e as práticas habituais do sistema de cooperação internacional” e ameaçado, além disso, por “alguns excessos nacionalistas que perseguem questionar sua validade” (Martínez, 2022).

Existe consenso em que, para reforçar o multilateralismo e a cooperação internacional de forma que possam responder adequadamente à crise sistêmica, é necessário promover novos modelos de relação em linha com os princípios da Cooperação Triangular: múltiplas alianças, lógicas horizontais de associação, etc. A CT seria, portanto, uma oportunidade de integrar novos atores que não formavam parte da cooperação tradicional e do esquema doador-receptor que caracterizou a gestão da AOD durante décadas.

“A aparição de novos atores no sistema, particularmente, os chamados ‘novos doadores’ — grandes países emergentes, filantropia dos gigantes do setor privado, redes transnacionais de organizações da sociedade civil e um renovado dinamismo de governos subnacionais— não encontram seu lugar em um sistema, ainda, demasiado rigidamente ancorado na concepção da AOD sobre a qual se fundou e desdobrou durante décadas” (ibidem).

Para aumentar o número e a diversidade de atores que participam na Cooperação Triangular, mais além das categorias identificadas até agora pelo Sistema Integrado de dados da Ibero-América sobre Cooperação Sul-Sul e Triangular (SIDICSS)³⁶, as pesquisas emolduradas neste projeto sugerem alguns atores, em particular —ainda que não só— governos subnacionais, em particular cidades médias e grandes (Martínez, 2022) e povos indígenas (Zúñiga, 2022), como se detalha na Tabela 11.

36 Governos nacionais, agências de cooperação, sociedade civil, Governos locais, universidades, organismos internacionais e setor privado.

No caso dos povos indígenas, o estudo realizado sobre a CSSeT com relação a eles assinala que desde a década de 1980 “foram muito dinâmicos na criação de amplas redes e coalizões para atuar de maneira conjunta e incrementar sua capacidade de incidência nas esferas nacional e internacional”. A multiplicidade de organizações nacionais, regionais, sub-regionais e redes temáticas

teceram, além disso, “uma densa rede de relações de cooperação com organizações internacionais de diverso tipo, e incidindo em temas que formam parte da agenda global como a mudança climática, a Bacia Amazônica ou a crise sanitária desencadeada pela pandemia da COVID-19 e suas consequências” (Zúñiga, 2022).

TABELA 11: Proposta de novos atores da Cooperação Triangular UE-ALC

	<p>Governos subnacionais Esta categoria envolve os distintos níveis de Governo entre o Estado e o município e locais, em particular as cidades médias e grandes, pelo peso da urbanização nas dinâmicas globais em termos demográficos, ecológicos, econômicos, sociais e políticos.</p>
	<p>Redes de atores locais P.e. FLACMA ou a Associação holandesa de municípios que trabalham em cooperação).</p>
	<p>Povos indígenas Povos, comunidades e populações indígenas devem ser reconhecidos como atores nas iniciativas de CSSeT para povos indígenas; com povos indígenas; de interesse geral e impacto indígena, e com afetação indígena, com a representação que corresponder em cada caso.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Organismos internacionais (FILAC). ■ Organizações indígenas supranacionais, regionais e/ou sub-regionais da ALC: Coordenadora das Organizações Indígenas da Bacia Amazônica (COICA), Conselho Indígena da América Central (CICA), Coordenadora Andina de Organizações Indígenas (CAOI). ■ Organizações específicas de mulheres indígenas: Enlace Continental de Mulheres Indígenas (ECMIA), Rede Mulheres Indígenas Sobre Biodiversidade da América Latina e o Caribe (RMIB-LAC). ■ Organizações específicas de jovens indígenas: Rede de Jovens Indígenas da América Latina; Caucus Global de Jovens Indígenas (GIYC). ■ Outras plataformas de articulação e incidência: Grupo Principal de Povos Indígenas, Foro Indígena de Abya Yala.
	<p>Redes temáticas transnacionais P.e. O Fundo Global para o Meio ambiente.</p>
	<p>Redes transacionais de organizações sociais/da sociedade civil Com o fim de incorporar sua visão sobre as problemáticas transnacionais, as interdependências existentes e as responsabilidades compartilhadas.</p> <p>Organizações de voluntariado</p>

	<p>Bancos de desenvolvimento P.e. O Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), que foi o banco líder em financiamento na pandemia, e o Banco Islâmico de Desenvolvimento, que financia um estudo sobre CT, mais além da realidade birregional.</p>
	<p>Organizações filantrópicas O caso do Peru, o país do mundo que mais recebe fundos deste tipo de organizações, exemplifica a importância destes atores.</p>
	<p>Sindicatos e movimentos sociais P.e. O Movimento dos Sem-terra do Brasil desenvolve projetos de cooperação na África.</p>
	<p>Organizações setoriais da sociedade civil P.e. representantes da população LGTBI, de idosos e outros coletivos afetados por diversas desigualdades.</p>
	<p>Academia Universidades, centros de pesquisa, etc.</p>
	<p>Empresas privadas Atores envolvidos nas dinâmicas de produção e consumo diretamente relacionadas com o modelo de desenvolvimento.</p>

3.2. A Cooperação Triangular como enfoque diferencial de temáticas/ setores interconectados

Segundo os dados da Secretaria-Geral Ibero-americana dos projetos de Cooperação Triangular registrados no conjunto da Ibero-América entre 2007 e 2020 —ainda que com certas variações segundo os anos—, os principais setores foram o setor agropecuário e o meio ambiente. Outros temas destacados foram o fortalecimento de instituições e políticas públicas, “outros serviços e políticas sociais” e o desenvolvimento legal, judicial e de Direitos Humanos (este último é o que menos projetos acumula ao longo de todo o período).

No que respeita à CT entre a UE e a América Latina e Caribe, os setores objeto de projetos foram: meio

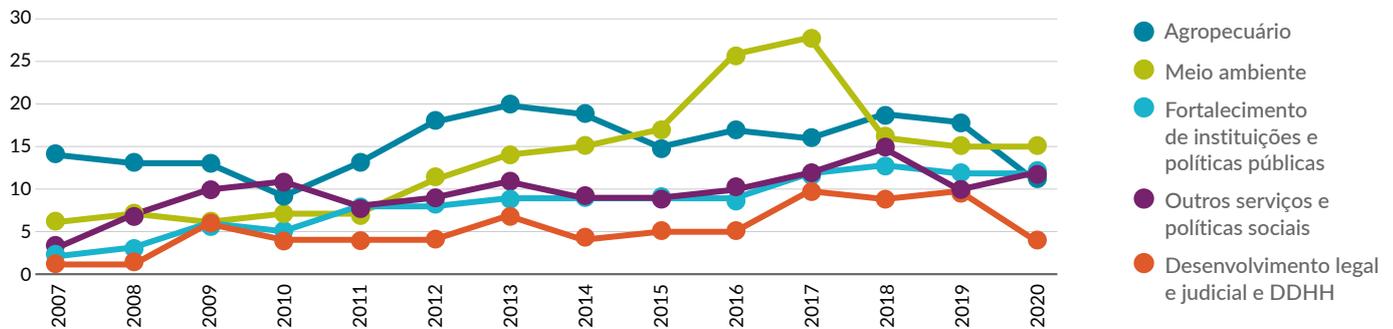
ambiente, fortalecimento de instituições e políticas públicas, agropecuário, outros serviços e políticas sociais e energia (esta última não aparece como tema destacado no total da Ibero-América).

Dos projetos de T registrados no conjunto da Ibero-América entre 2007 e 2020 —ainda que com certas variações segundo os anos—, os principais setores foram o agropecuário e o meio ambiente

GRÁFICO 7: Temáticas da CT na Ibero-América e especificamente entre UE/ALC

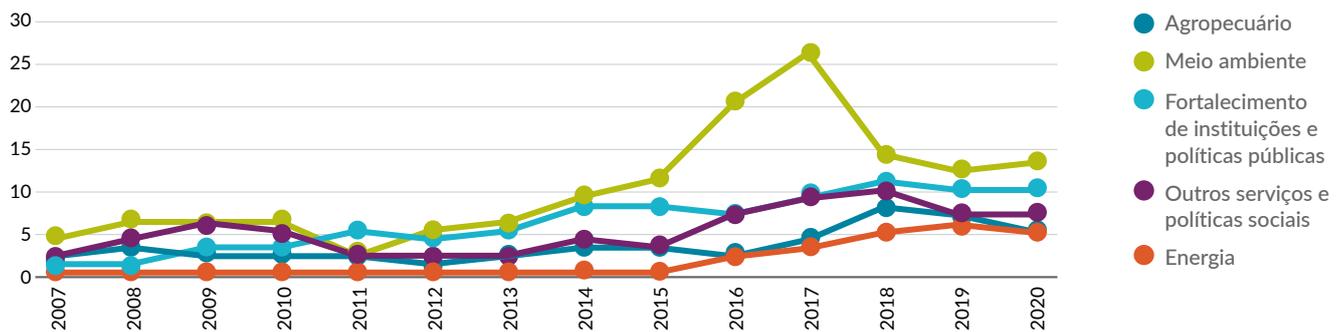
TOTAL IBERO-AmÉRICA

Evolução 5 principais setores em projetos Triangulares*. 2007-2020



UE-ALC

Evolução 5 principais setores em projetos Triangulares UE-ALC*. 2007-2020



*Foram tomados os 5 primeiros setores do ano 2019 para mostrar a evolução

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

Aprecia-se como tendência resenhável a mudança experimentada na prioridade setorial: “de temas promovidos pelos doadores do Norte” se passa a “uma agenda mais afim à CSS bilateral”. Isto explica que, do protagonismo das instituições e as políticas públicas entre 2007 e 2008, se passe a um número mais destacado de ações sobre meio ambiente (especialmente sobre assistência em emergências, gestão de desastres e sistemas de avaliação e monitoramento de riscos), setor agropecuário e outras políticas sociais e de saúde a partir de 2012 (Malacalza, 2022).

O protagonismo do meio ambiente revela uma percepção, mais acusada na CT que em outras formas de cooperação como a CSS, de que estamos perante um problema compartilhado. Seguindo esta mesma lógica, será interessante analisar a sistematização da informação dos próximos anos, após a pandemia, para se comprovar se a saúde se converte em

um tema atraente para a CT como assunto de transcendência planetária e que põe em manifesto as interdependências.

O estudo realizado pelo RIE parte do repositório de projetos de CT da OCDE para identificar os setores objeto de iniciativas de CT por parte da UE e seus Estados membros. As autoras concluem que os países mais ativos em CT não se centram prioritariamente em uns setores determinados (Tabela 12).

O setor mais favorecido nas ações triangulares é o de governança e sociedade civil, que agrupa a maior parte dos projetos triangulares dos Países Baixos, Portugal, Suécia, Alemanha, Áustria e Espanha. Outros setores destacados são agricultura e segurança alimentar; infraestrutura social e serviços e proteção do meio ambiente; energia; educação, e apoio ao tecido produtivo (RIE, 2022).

TABELA 12. Principais setores da Cooperação Triangular por países segundo o repositório de Cooperação Triangular da OCDE

	Governança e sociedade civil	Meio ambiente	Agricultura e segurança alimentar	Infraestrutura social e serviços	Energia	Educação	Apoio ao tecido produtivo	Saúde	Gestão de riscos de desastres	Silvicultura	Pesca
Alemanha	■	■		■			■				
Áustria	■	■			■					■	
Bélgica	■			■			■				
CE	■		■	■			■		■		
Espanha	■	■	■			■		■			
Hungria		■	■				■				
Itália	■	■	■	■	■	■		■			
Luxemburgo*								■			
P. Baixos	■		■		■			■		■	
Portugal	■		■	■							■
Suécia	■			■		■			■		

Fonte: RIE (2022) a partir de dados da OCDE. * Os dados de CT de Luxemburgo estão incompletos no repositório da OCDE.

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

A partir da realidade da CT até o momento quanto a seu enfoque setorial, as pesquisas realizadas como parte do projeto UE-SEGIB evidenciam a necessidade de avançar em vários setores cruciais:

O relatório *A Cooperação Sul-Sul e Triangular e a Agenda de Desenvolvimento Sustentável na Ibero-América: Nós críticos e horizontes na resposta à COVID-19* propõe uma agenda temática integrada em uma série de “mecanismos inovadores, multiplicadores de efeitos e amplificadores de agendas transversais em cumprimento dos ODS”

(Malacalza, 2022), concebidos como uma forma de adaptar a CSSeT à transição entre agendas do desenvolvimento.

Ainda que seja feita referência aos mecanismos inovadores identificados no relatório no capítulo 4 dedicado às Recomendações, que fazem referência tanto aos setores sobre os quais se intervêm como às modalidades de intervenção, a continuação são enumeradas, especificamente, as temáticas contempladas nestes mecanismos inovadores de CSSeT para a consecução dos ODS no novo contexto gerado pela COVID-19 e a crise global na Ibero-América:

- **Ciência e tecnologia, digitalização e provisão de bens públicos globais digitais.** As ações de CT neste âmbito deveriam permitir o fortalecimento das capacidades da região para sua aplicação em setores cruciais para a consecução dos objetivos de desenvolvimento: saúde, educação, setor produtivo, etc. Na Oficina interna celebrada ao começo de 2022 como parte das atuações de diálogo e análise do projeto UE-SEGIB, foi citada, concretamente, a necessidade de abordar projetos de CT sobre as chamadas tecnologias “de propósitos gerais”: biotecnologia, nanotecnologia e as Tecnologias da Informação e a Comunicação (TICs), que marcam a diferença por seu efeito multiplicador. Estas temáticas envolvem agendas (já que se compartilha conhecimento sofisticado e pouco acessível) e atores diferentes (cientistas, empreendedores, etc.) com uma lógica de negociação distinta.

O relatório Anotações para um ecossistema ibero-americano de Cooperação Sul-Sul e Triangular Descentralizada, propõe ao longo de suas páginas a construção de um ecossistema que exige desenvolvimento de capacidades

A transformação digital, construída em torno ao conceito de “inovação social aberta” se entende como “um processo compatível com os princípios da CT, pois aporta a cocriação de soluções alternativas e habilita o compromisso de múltiplos atores (ODS 17)” (Malacalza, 2022.).

Abordar este tipo de questões nas ações de CT pode contribuir, não só a reduzir a brecha digital e garantir o acesso a serviços básicos (sociais, sanitários, educativos, etc.), senão também impulsionar outros objetivos essenciais, como são o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade ambiental (ibidem).

Além disso, a CT pode contribuir a sensibilizar, mediante o diálogo “minilateral ou multilateral” sobre o papel dos bens públicos digitais globais para afrontar os desafios da globalização; entre eles citam-se a digitalização e o desenvolvimento de uma infraestrutura de conectividade, dois bens considerados fundamentais para reduzir as desigualdades na Ibero-América, contribuir à recuperação da COVID-19 e impulsionar “um novo contrato social que potencie uma governança de múltiplos níveis, atores e setores (ODS 17)” (ibidem).

- **Fortalecimento da perspectiva de gênero.** A CT pode contribuir à transversalização do gênero em todas as políticas. O autor se apoia na descrição do Instituto Europeu da Igualdade de Gênero (EIGE) sobre o que isto representa: “a reorganização, melhora, desenvolvimento e avaliação dos processos de políticas, de modo que a perspectiva de igualdade de gênero seja incorporada em todas as políticas, em todos os níveis e em todas as etapas, pelos atores normalmente envolvidos na formulação de políticas” (EIGE, 2012, citado na Ibidem p. 53).
- **Territorialização da Agenda 2030.** Esta matéria se desenvolve mais amplamente a continuação, compreendida no item “Governança multinível” desenvolvido em outro dos relatórios realizados no marco do projeto UE-SEGIB.

O relatório *Anotações para um ecossistema ibero-americano de Cooperação Sul-Sul e Triangular Descentralizada*, propõe ao longo de suas páginas a construção de um ecossistema que exige desenvolvimento de capacidades para que a horizontalidade, entendida como princípio ou aspiração teórica, chegue a se plasmar em uma série de dinâmicas e processos de diálogo político adaptadas à realidade dos distintos atores e territórios envolvidos. A continuação, se descreve sob o epígrafe genérico “Governança multinível”.

■ **Governança multinível:** desenvolver espaços de governança multinível deve ser objeto, conteúdo da Cooperação Triangular, já que se trata de um tipo de governança, ainda por construir, diferente do que se conhece por multilateralismo ou processos de descentralização. Envolve corresponsabilidade e cogoverno e exige coordenação de competências, mas, principalmente, visões e programas políticos compartilhados, que ponham o foco nos problemas compartilhados (incumbências) em lugar do foco nas competências. Isso requer coordenação de competências, mas principalmente visões e programas políticos compartilhados. Conseguir políticas públicas e que a cooperação fortaleça institucionalmente os espaços de governança multinível é conteúdo da cooperação, não é meio de implementação.³⁷ Esse conteúdo da cooperação se articularia em torno aos quatro princípios ou valores convergentes que o autor assinala como elementos cruciais para o ecossistema ibero-americano de CSSeT-D:

- Horizontalidade na relação entre os atores do ecossistema e entre outros participantes nas ações de cooperação que baseiem sua atuação em outros princípios, entendida como uma dinâmica processual.
- Tradução em políticas públicas para dar resposta “às necessidades de fortalecimento das capacidades das administrações públicas para empreender e consolidar as garantias e obrigações de satisfazer as demandas e resolver vulnerabilidades da cidadania” (Martínez, 2022, p. 51).
- Enfoque territorial e regional, entendido como uma “abertura à pluralidade de diagnósticos, prioridades e visões com respeito às soluções que desejam implementar e às que se pretende que contribuam as relações de cooperação” (ibidem página 51). Na Oficina já mencionada, o autor se referia também a esta dimensão como “visão bioterritorial” de múltiplos atores com distintas

37 Reflexões compartilhadas por Pablo José Martínez Osés, autor do relatório sobre o ecossistema de CSSeT-D na Oficina interna celebrada a 10 de março de 2022 como parte das atuações previstas no projeto UE-SEGIB. Neste mesmo sentido se pronuncia Diego Cánepa, autor de outro dos relatórios do projeto UE-SEGIB, quando afirma que “a cooperação ao desenvolvimento em geral, e a cooperação Sul-Sul e triangular, em particular, requer capacidades técnicas e políticas para a geração de certos consensos regionais no âmbito multilateral, ao mesmo tempo que gera capacidades técnicas sólidas, e mantidas no tempo para instrumentalizar estas iniciativas e instrumento de cooperação definidos” (Cánepa, 2022, p. 10).

A cooperação ao desenvolvimento em geral, e a Cooperação Sul-Sul e Triangular em particular requer capacidades técnicas e políticas para geração de certos consensos regionais no âmbito multilateral

ancoragens nos territórios, todo um torrente de conhecimento que facilitaria a compreensão de como se relacionam as dinâmicas globais com os fenômenos que desencadeiam nos territórios.

Finalmente, como parte da pesquisa específica sobre a CSSeT e os povos indígenas, o relatório detalha a série de problemáticas que afetam, de maneira específica, os povos indígenas. Delas se derivam, não só possíveis temáticas ou setores ótimos para realizar ações de Cooperação Triangular, senão também tornar a focar o conjunto das políticas de cooperação incorporando a perspectiva dos povos e comunidades indígenas como atores destacados da região ibero-americana.

Assim, as problemáticas/setores enunciados como ótimos para realizar ações de CT são (Zúñiga, 2022):

- Pandemia de COVID-19 e gestão de seus impactos nos povos indígenas. Estes impactos foram tanto negativos (impacto na saúde, na atividade econômica, na segurança alimentar e na flexibilização de salvaguardas com relação a atividades industriais e extrativas em suas terras e territórios), como positivos (protocolos de isolamento e atenção baseados em práticas tradicionais, esforços de cooperação para apoiar comunidades em situação de grande desvantagem, como o Fundo de Emergência para a Amazônia).
- Meio ambiente, emergência climática e proteção da biodiversidade para preservar o duplo vínculo dos povos indígenas com os ecossistemas: sua subsistência depende da conservação de seu hábitat e seu modo de vida tradicional está ligado ao território e sua diversidade, tanto em termos econômicos como simbólicos e espirituais.

Portanto, este eixo temático fundamental para todo o planeta deve contemplar o impacto especial da crise climática sobre os povos indígenas, já que compromete tanto seu sustento como sua cultura. São propostas iniciativas de CSS e CT para ou com povos indígenas promovendo o intercâmbio de capacidades, saberes e práticas em relação com:³⁸

- Fortalecimento de direitos coletivos dos povos indígenas sobre a terra.
- Compensação às comunidades indígenas e tribais pelos serviços ambientais que brindam.
- Facilitação do manejo florestal comunitário.
- Revitalização das culturas e dos conhecimentos tradicionais.
- Fortalecimento da governança territorial e das organizações indígenas e tribais.
- Atividades extrativas, projetos a grande escala e ameaça sobre terras e territórios indígenas, assim como perseguição legal e extrajudicial de líderes e ativistas.
- As mulheres indígenas e a luta por seus direitos, partindo da revisão das propostas feitas pelas organizações indígenas, representantes governamentais perante o FILAC e as recomendações para o projeto de políticas e a implementação de ações contidas no relatório regional Direitos das mulheres indígenas a 25 anos da declaração de Beijing (FILAC-ORDPI e ONU Mulheres, 2020, citado em Zúñiga, 2022).
- Jovens indígenas, muito ativos nas esferas locais, nacionais e internacionais mediante a formação de extensas redes de trabalho.
- Conhecimentos, saberes e patrimônio cultural dos povos indígenas, o que compreende suas ciências, tecnologias e culturas, incluídos os recursos humanos e genéticos, as sementes, remédios, conhecimentos sobre as propriedades da fauna e da flora, tradições orais, literaturas, projetos, esportes e jogos tradicionais e artes visuais e interpretativas.
- Reconhecimento, proteção e promoção das línguas indígenas em:
 - A educação, mediante entornos de aprendizagem inclusivos e equitativos.
 - A justiça e os serviços públicos.
 - Com relação à mudança climática e à biodiversidade.
 - No âmbito digital, promovendo o empoderamento digital, a tecnologia linguística e meios de comunicação indígenas.
 - A saúde, a coesão social e a resposta humanitária.
 - Salvaguarda do patrimônio cultural e linguístico.
 - Oportunidades de emprego em igualdade de condições para falantes de línguas indígenas.
 - Ao serviço da igualdade de gênero e do empoderamento da mulher.
- Educação, para assegurar a capacidade e adequação do sistema educativo ao objetivo de facilitar a perduração e reprodução das culturas e idiomas indígenas (educação intercultural bilingue, etc.); capacidade de incidência dos povos indígenas na educação que recebem; acesso a todos os níveis da educação formal; educação para prevenir a discriminação e o fomento da diversidade, e o reconhecimento dos valores e práticas sociais, culturais, religiosas e espirituais dos povos indígenas e de suas instituições.
- Saúde: promoção, proteção, fomento e reconhecimento das práticas e instituições de medicina indígena e, paralelamente, garantia de acesso a serviços e prestações do sistema público de saúde.
- Justiça: também aqui são contempladas ações em uma dupla dimensão, por um lado para o reconhecimento, revitalização e aplicação do direito consuetudinário e as formas próprias de administração de justiça, junto com o reconhecimento da jurisdição indígena em certas matérias; por outro, para garantir o acesso à justiça e à administração de justiça com pertinência, oportunidade e eficácia, com medidas de proteção dos direitos humanos, em particular, entre os/as defensores/as indígenas de direitos humanos e do meio ambiente.

³⁸ Estas iniciativas partem das medidas, investimentos e políticas propostas pelo Relatório conjunto da FAO e o FILAC *Os povos indígenas e tribais e a governança dos bosques. Uma oportunidade para a ação climática na América Latina e o Caribe*. Citado em Zúñiga, 2022, página 62.

3.3. Institucionalidade e instrumentos específicos da Cooperação Triangular

A análise das experiências de CSS e Cooperação Triangular no âmbito da relação birregional UE-ALC mostra que a construção de um marco institucional, com instrumentos específicos e regras de funcionamento claras, é um aspecto fundamental para promover uma cooperação efetiva e habilitar espaços de diálogo fecundos.

O relatório *Análise e caracterização quantitativa e qualitativa da operativa (institucionalidade e instrumentos) da Cooperação Triangular* assinala que “a solidez institucional é sumamente importante para a implementação de iniciativas de CT” e associa o grau de solidez com a existência e participação de agências de cooperação, cuja participação, em todo o ciclo de implementação, “é relevante em três sentidos: a) por sua intervenção em todo o ciclo de gestão das iniciativas para assegurar que sejam respeitados os mecanismos estabelecidos e os princípios reitores desta modalidade; b) porque contam com as equipes técnicas profissionais em cooperação para dar garantias do anterior e,

c) porque muitas vezes administram orçamentos próprios e realizam aportes financeiros” (Ortiz de Taranco, 2022, p. 27).

Este documento expõe como as “particularidades” da CT (participação de três ou mais atores) fazem necessário gerar marcos normativos específicos que vão mais além do previsto nos Acordos Bilaterais de Cooperação Científica e Técnica, cujo conteúdo pode ser muito variado: “na enorme maioria dos casos, trata-se de documentos com um ênfase político, onde o mais importante é destacar a vontade de se associar para realizar CT. Por outro lado, existem documentos que, além de manifestar a vontade política, introduzem aspectos técnicos que mostram como a CT opera ou como se gerencia” (ibidem).

Os três grandes tipos de marcos existentes são “Fundos, os Programas e os Memorandos/Convênios de Cooperação” (ibidem), que estão associados às iniciativas de CT registradas no SIDICSS como aparece refletido na Tabela 13. Como pode se ver, a maioria das iniciativas (61%) se amparam em programas de cooperação. Os fundos e convênios são as outras categorias destacadas.

TABELA 13. Distribuição das iniciativas de CT da Ibero-América segundo os marcos normativos

Marcos normativos	Iniciativas
Fundo entre Espanha, Portugal ou Andorra e um sócio da AL	36
Programa de Cooperação entre Espanha, Portugal ou Andorra e um sócio da AL	35
Memorando/Convênio de cooperação entre Espanha, Portugal ou Andorra e um sócio da AL	74
Fundo entre um sócio não ibero-americano (país ou organismo internacional) e um sócio da AL	50
Programa de cooperação entre um sócio não ibero-americano (país ou organismo internacional) e um sócio da AL	446
Memorando/Convênio de cooperação entre um sócio não ibero-americano (país ou organismo internacional) e um sócio da AL	122
Fundo entre dois sócios da AL	21
Outros (especificar)	173
Programa de cooperação entre dois sócios da AL	14
Memorando/Convênio de cooperação entre dois sócios da AL	3
Fundo de um país ou organismo internacional	83
Programa de cooperação de um país ou organismo internacional	124
Não se ampara em nenhum marco	87
Desconhecido	87

Fonte: *Análise e caracterização quantitativa e qualitativa da operativa (institucionalidade e instrumentos) da Cooperação Triangular* (Ortiz de Taranco, 2022, p. 6).

A partir de sua dilatada experiência no âmbito da Cooperação Sul-Sul e Triangular na Ibero-América, a Secretaria-Geral Ibero-americana reconheceu e apostou “pela construção conjunta de instrumentos que são politicamente relevantes e tecnicamente efetivos para articular regionalmente nossa cooperação” (SEGIB, 2019).

Assim, alguns dos instrumentos que mais contribuíram ao desenvolvimento da CT, até a data, foram impulsionados desde o marco institucional da SEGIB. Tal é o caso do Programa Ibero-americano para o Fortalecimento da Cooperação Sul-Sul (PIFCSS), o Sistema Integrado de Dados da Ibero-América sobre CSS e CT (SIDICSS) e a aplicação da metodologia ibero-americana para orientar e visibilizar a potencial alinhamento da CSS e CT com os ODS (SEGIB, 2020).

Nesta chave devem ser interpretados tanto os relatórios anuais de CSSEt como o projeto conjunto SEGIB-União Europeia do qual formam parte estas páginas, como parte do esforço de construção conjunta de marcos conceituais, metodologias, sistemas, intercâmbio de experiências, etc. para articular um ecossistema de Cooperação Triangular que fortaleça tanto a coesão regional como a relação birregional UE-ALC, habilitando novos espaços de diálogo político.

Como ressaltam as pesquisas realizadas no marco do projeto UE-SEGIB, no caso da CT a criação de instrumentos específicos é ainda mais determinante para articular a grande multiplicidade de atores

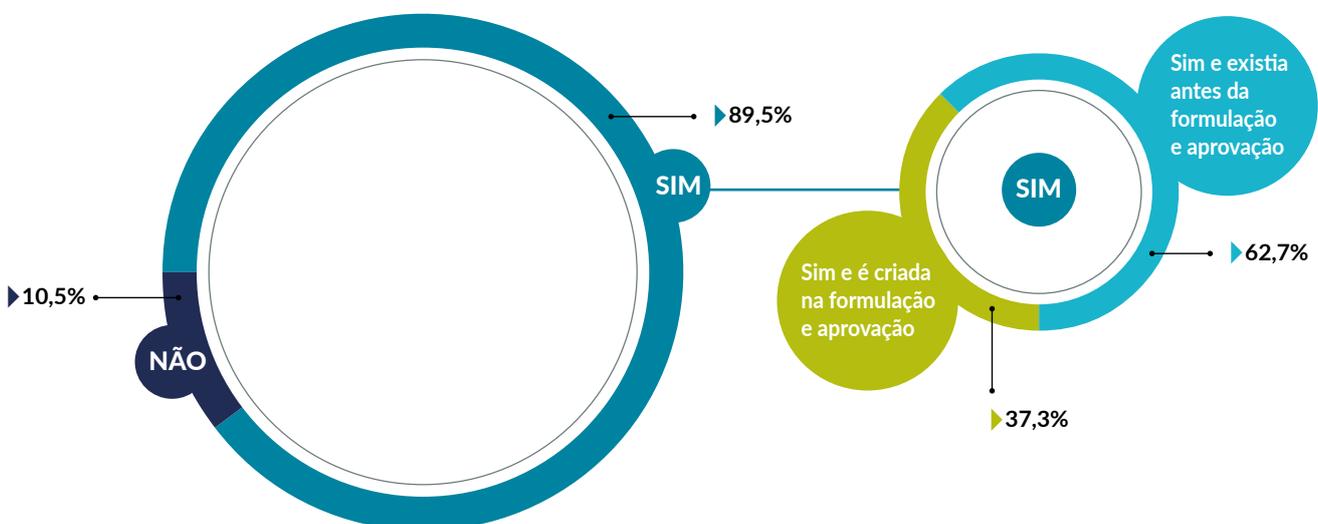
que estão chamados a participar e havida conta a complexidade e interdependências que caracterizam os desafios do desenvolvimento que as iniciativas triangulares, alinhadas com a Agenda 2030, afrontam.

De fato, a existência de instrumentos para potenciar iniciativas triangulares é, inclusive, anterior à cunhagem do termo “Cooperação Triangular”. Encontramos um exemplo em 1975, com o Programa de Capacitação em Terceiros Países impulsionado pela JICA e pensado para a transferência de práticas, envio de técnicos e promoção de cursos internacionais. A partir de 2002, essa agenda se canaliza através de *Partnership Programs* ou programas de associação com países como Argentina, Brasil, Chile e México (Malacalza, 2022).

A Alemanha e a Espanha também foram pioneiros neste tipo de cooperação; a Alemanha, desde a década de 1990, mediante projetos de cooperação Norte-Sul bilateral com países receptores e a Espanha, “através de acordos bilaterais, instrumentos técnicos, fundos mistos, memorandos de entendimento e outros instrumentos”. No caso da CT espanhola, destaca como traço fundamental o apoio prestado “aos países da Ibero-América que iniciam seu processo gradual de trânsito de atores puramente receptores a oferentes, mantendo um papel dual (Malacalza, 2022).

A importância da existência prévia de algum instrumento ou a decisão de criá-lo como parte da iniciativa triangular fica patente no gráfico 8:

GRÁFICO 8: Distribuição dos projetos e ações de Cooperação Triangular, segundo fossem executados sob mecanismos que regularam a triangulação (em porcentagem). 2016

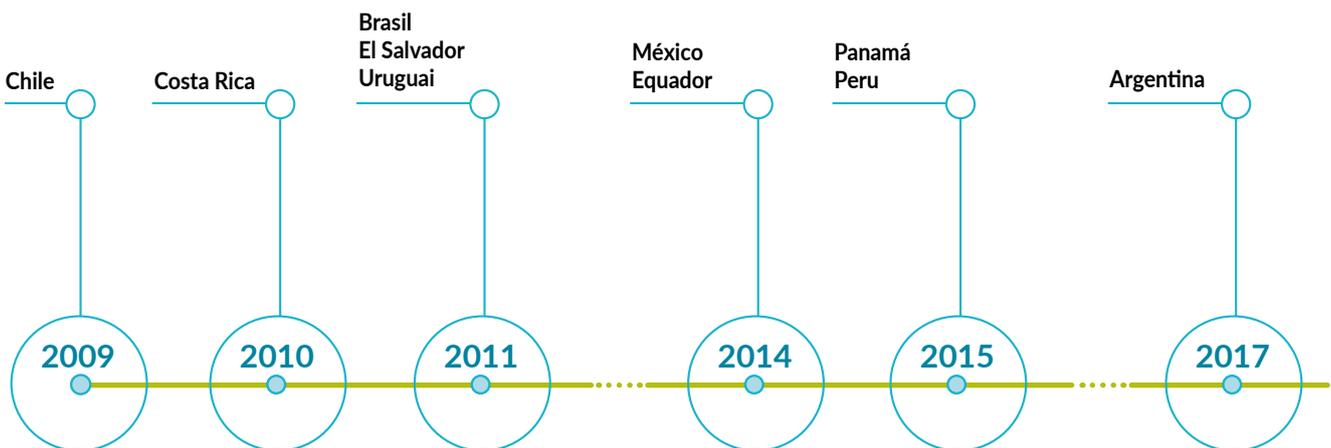


Fonte: SEGIB a partir de Agências e Direções Gerais de Cooperação (2018).

A CT ibero-americana, como referência desta modalidade a nível mundial, empregou um grande leque de instrumentos: “projetos de cooperação técnica para provar novas ideias, implementar os acordos de um MoU³⁹ ou construir uma nova associação; atividades para fazer uso da experiência e os centros de excelência do Sul através de formação, seminários e envio de especialistas; concursos abertos para propostas de projetos em fundos mistos; escalamento desde a CSS bilateral à CT para / para com outros países, regiões ou sócios, ou integração de iniciativas trilaterais em programas mais amplos de cooperação ao desenvolvimento com múltiplos atores” (Malacalza, 2022).

Dentro da dilatada experiência da Ibero-América quanto à CT, os relatórios de CSS da SEGIB proporcionam três exemplos que ilustram, à perfeição, a importância de gerar instrumentos para articular os projetos triangulares. O já citado caso da Espanha, que entre 2009 e 2017 pôs em funcionamento diversos instrumentos tais como Memorandos de Entendimento, Acordos de Nova Geração, Fundos Mistos e Programas de Cooperação Técnica, etc. em dez países da região (ver Gráfico 9).⁴⁰

GRÁFICO 9: Cronologia de instrumentos firmados pela Espanha junto a outros sócios da região e que contribuem à promoção da Cooperação Triangular



Fonte: SEGIB a partir de www.aecid.es (2020).

No marco da CT da Espanha “os MdE são um instrumento político cuja negociação e aprovação exige que os dois sócios doadores tenham consenso no conteúdo e trabalhem, logo no primeiro momento, desde a horizontalidade”. Assim pois, além do marco político geral, incluem “aspectos técnicos para cada operação de CT [...] com aspectos procedimentais (mecanismos de identificação, formulação e gestão, processos de seguimento, avaliação e prestação de contas)”, ao mesmo tempo que se explicita o papel de cada um dos sócios em cada fase do projeto (Ortiz de Taranco, 2022).

No caso específico da CT com o Chile e o México, estes MdE contemplam a criação de “Fundos Mistos de CT, com aportes em partes iguais dos sócios e a governança de um comitê bipartido” (ibidem).

Portugal é outro caso paradigmático de como é o estabelecimento de instrumentos para a cooperação com múltiplos sócios e temáticas, “diversificando, deste modo, os atores e as alianças preestabelecidas. Entre estes, cabe destacar aqueles firmados junto a outros países da Ibero-América, com o objeto de promover a Cooperação Triangular, entendida como

39 Siglas de Memorandum of Understanding ou Memorandos de Entendimento em português, MdE.

40 Também são assinalados como significativos os instrumentos de CT desdobrados por Luxemburgo e pelos Estados Unidos na América Central (Malacalza 2022).

forma de alavancar recursos adicionais, compartilhar experiências e valor agregado de diferentes atores em favor do desenvolvimento”. O Gráfico 10 resume o marco institucional que Portugal construiu a

estes efeitos, a partir da sucessão cronológica das firmas dos memorandos de entendimento sobre CT subscritos com distintos países.

GRÁFICO 10: Cronologia dos instrumentos de cooperação em matéria de CT subscritos por Portugal e alguns países ibero-americanos



Fonte: SEGIB a partir de Instituto Camões (2020), reproduzido na SEGIB 2021.

O Chile constitui um dos casos mais significativos quanto ao desdobramento de distintas modalidades de associação para a Cooperação Triangular. Em 2019, ano no qual foram registradas 130 iniciativas de CT na Ibero-América, foram identificadas “até 103 combinações diferentes de associação entre aqueles que exerceram como primeiros oferentes, segundos oferentes e receptores”. O Chile foi, precisamente, o

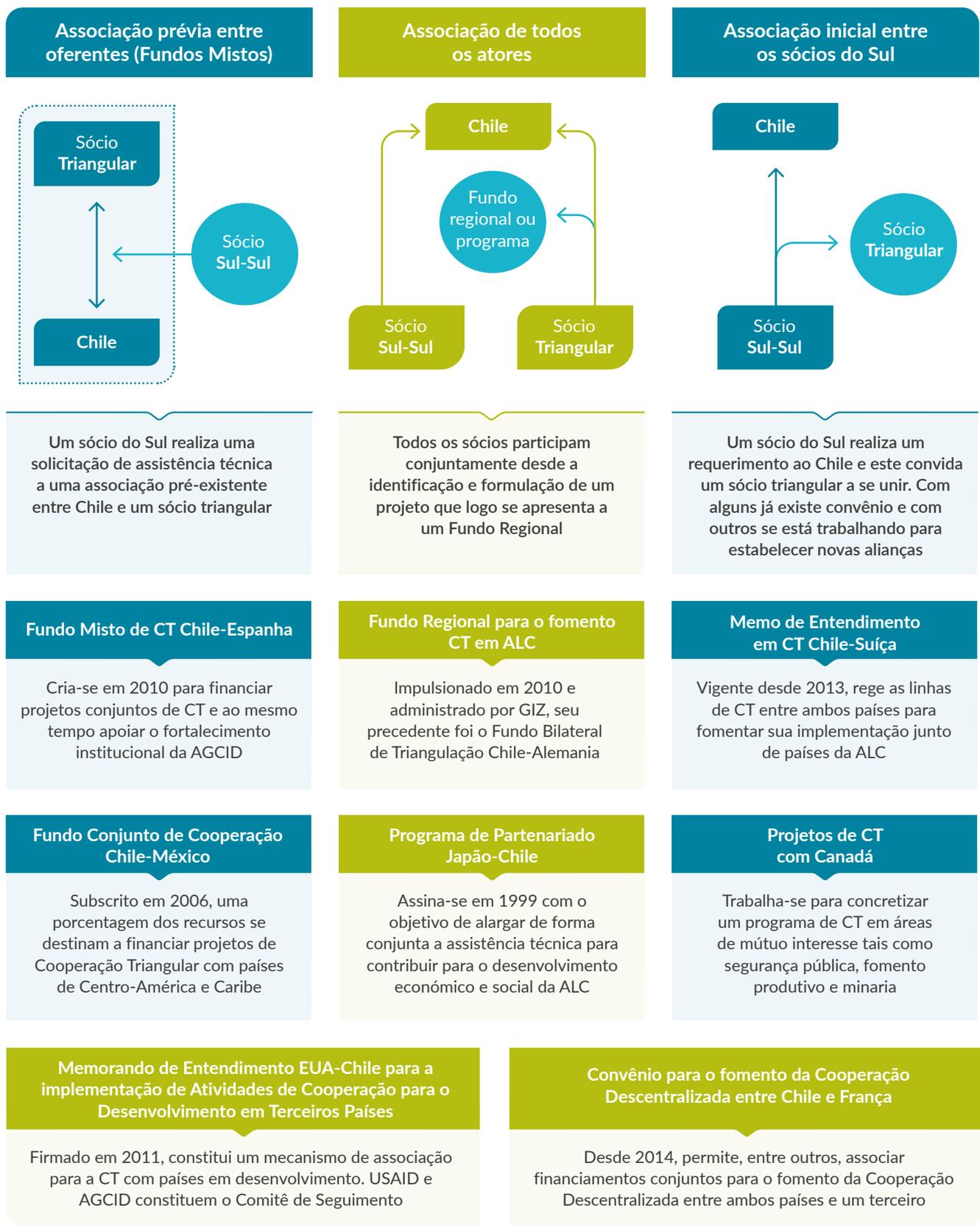
país mais ativo, com “40 iniciativas que envolvem mais de trinta atores distintos, incluindo quase todos os países ibero-americanos” (SEGIB 2021).

A prevalência das alianças entre países que exercem como primeiro e segundo oferente não é fruto da casualidade, senão da existência de marcos ou acordos de associação estratégica concebidos precisamente entre os sócios envolvidos para promover o impulsionamento de iniciativas de CT para / para com terceiros países. Ou seja, partem de uma institucionalidade prévia.

O Gráfico 11 mostra a série de acordos que permitiram ao Chile dispor de uma “arquitetura institucional para o fomento da Cooperação Triangular junto a sócios estratégicos e para / para com terceiros países” (SEGIB 2021). Esta arquitetura confirma que estamos perante “um país que entende a Cooperação Triangular como uma ferramenta através da qual “reafirma(r) e aprofunda(r) seu compromisso com todos seus sócios estratégicos” (Estudos Internacionais, 2020, p.163, citado na SEGIB 2021).

A prevalência das alianças entre países que exercem como primeiro e segundo oferente não é fruto da casualidade, senão da existência de marcos ou acordos de associação estratégica

GRÁFICO 11: Mecanismos de Associação Triangular: o caso do Chile



Fonte: SEGIB a partir de AECID (2015) (SEGIB 2021).

Junto com os exemplos destes países, são igualmente significativas as ferramentas inovadoras desenvolvidas no marco do PIFCSS, tal é o caso do Mecanismo Estruturado para o Intercâmbio de Experiências de Cooperação Sul-Sul (MECSS). Dado o estreito vínculo entre a CSS e a Cooperação Triangular na região ibero-americana, ambas as ferramentas, ainda que partindo em grande medida de associações bilaterais, também propiciaram progressos relevantes no âmbito da CT.

Como mostra do fortalecimento da gestão da Cooperação Sul-Sul e Triangular promovida pelo PIFCSS por meio do MECSS, o Relatório da Cooperação Sul-Sul na Ibero-América 2019 revisa as iniciativas executadas sob este Mecanismo ao longo do ano 2017 e, entre elas, várias contemplam o fortalecimento da CT mediante o intercâmbio de experiências para o fortalecimento de capacidades e relações entre o Uruguai e Andorra, o Peru e a Costa Rica, o Equador e o Peru (neste caso para a gestão e avaliação da CSSeT), o Chile e o Panamá, e o Chile e a República Dominicana (para a gestão do ciclo de projetos e a identificação de boas práticas de CSSeT). (SEGIB 2020, páginas 148-149).

Tão importante como a identificação desta bateria de instrumentos, e com relação à tese da SEGIB, mencionada previamente, de que é necessário se dotar de instrumentos politicamente relevantes, o relatório *Anotações para um ecossistema ibero-americano de Cooperação Sul-Sul e Triangular Descentralizada*, faz um chamamento à necessidade de observar nestes instrumentos “os sinais que podem estar configurando o que poderia acabar orientando uma transição do conjunto do sistema” (Martínez 2022).

**O Estudo realizado pelo RIE
assinala que, além da
Comissão Europeia, só três
Estados membros (Alemanha,
Espanha e Luxemburgo)
“dotaram-se de instrumentos,
programas ou fundos específicos
dedicados à CT”**

Esta chamada de atenção faz referência ao valor político dos instrumentos, mais além de sua utilidade puramente técnica (já seja para a formulação de programas ou para a geração de novos discursos). Os instrumentos são concebidos, pois, como alavancas para gerar espaços de diálogo político com o fim de alcançar relações mais horizontais, que facilitem a inicialização de “atuações de caráter multiator, a pequena escala, desde uma visão humana, sustentável e cada vez com maior ênfase na escala territorial do desenvolvimento”. (ibidem página 26).

Institucionalidade e instrumentos na União Europeia e seus Estados membros

O *Estudo sobre o valor estratégico da cooperação triangular com a América Latina e o Caribe para os países da União Europeia* elaborado pelo RIE como parte do projeto UE-SEGIB revisa o marco institucional que existe no âmbito comunitário para identificar o potencial da Cooperação Triangular na relação birregional.

Em primeiro lugar, como destaca o Estudo, existe uma “inequívoca aposta por uma maior integração e coerência” entre a política de cooperação ao desenvolvimento e outras áreas de ação exterior da UE, em soma, “uma maior geopolitização da ajuda ao desenvolvimento da UE” (RIE, 2022).

Quanto ao estabelecimento de instrumentos específicos para dotar de institucionalidade a política de cooperação ao desenvolvimento, esta maior integração se materializou em 2021 na criação de [Europa Global ou Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional \(IVDCI\)](#), que agrupa as competências de cooperação previamente repartidas entre vários instrumentos.⁴¹

O IVDCI conta com um orçamento de 79.500 milhões de euros para o período 2021-2027. No entanto, como assinala o RIE em seu relatório, este fortalecimento da ajuda ao desenvolvimento como um área de ação mais ampla, política, polifacética

41 Os instrumentos anteriores agora compreendidos no IVDCI são: Instrumento de Cooperação ao Desenvolvimento (ICD); Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV); Instrumento de Associação; Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos (IEDDH); Fundo Europeu de Desenvolvimento Sustentável (FEDS); Instrumento em prol da Estabilidade e da Paz (IEP). Mais informação: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/global-europe-neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument_es



Alain Bommardeux, Unsplash

e crescente em recursos, não foi acompanhada de uma visão geográfica, até agora centrada na África e na vizinhança, que se estenda até uma maior priorização da ALC”.

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

Quanto aos instrumentos mais especificamente relacionados com a Cooperação Triangular, até o Programa Adelante (2015) —descrito previamente neste documento— vários programas de cooperação da UE tinham incluído elementos de CT, ainda que não possam se considerar programas puramente triangulares (é o caso do Eurosocail, PALOP, Socieux ou Bridging the Gap).

Apesar da projeção do programa Adelante em suas duas edições, o RIE constata que o perfil institucional da CT a União Europeia e os Estados membros, é ainda discreto. Enquanto uns países consideram-na como parte “de sua identidade como doadores”, para outros é “um elemento mais tangencial dentro de sua ação de desenvolvimento” (RIE, 2022). Ainda assim, constata uma das circunstâncias identificadas comumente como obstáculo para que a CT desdobre seu potencial: sua escassa consideração como uma ferramenta política ou estratégica e, daí, o encapsulamento desta modalidade nos níveis técnicos da Administração (tanto a nível de agências de cooperação como de ministérios).

O Estudo realizado pelo RIE assinala que, além da Comissão Europeia, só três Estados membros (Alemanha, Espanha e Luxemburgo) “dotaram-se de instrumentos, programas ou fundos específicos dedicados à CT”. A Tabela 14 mostra a disparidade no grau de institucionalidade da CT na União Europeia, não só desde o ponto de vista dos instrumentos formalmente estabelecidos, senão também das menções expressas nos documentos estratégicos e páginas web das agências de cooperação.

TABELA 14: Institucionalidade da Cooperação Triangular na UE*

Países	Programa ou financiamento específico	Menção	
		Documentos estratégicos	Página web
Alemanha	Fundo Regional para a Cooperação Triangular na América Latina e o Caribe	Sim	<input type="checkbox"/> Agência <input type="checkbox"/> Ministério
Áustria	-	Não	<input checked="" type="checkbox"/> Agência <input checked="" type="checkbox"/> Ministério
Bélgica	-	Não	-
Comissão Europeia	Programa Adelante	Sim	<input type="checkbox"/> Comissão/DG INTPA
Espanha	Fundos mistos ou programas de CT bilaterais com países específicos (Chile, México, El Salvador, Costa Rica)	Sim	<input type="checkbox"/> Agência <input checked="" type="checkbox"/> Ministério
Hungria	-	Não	<input checked="" type="checkbox"/> Gobierno
Itália	-	Não	<input checked="" type="checkbox"/> Agência <input checked="" type="checkbox"/> Ministério
Luxemburgo	Apoio ao Fundo Salvadorenho de Cooperação Sul-Sul e Triangular	Sim	<input type="checkbox"/> Agência <input checked="" type="checkbox"/> Ministério
Países Baixos	-	Sim	<input checked="" type="checkbox"/> Ministerio
Portugal	-	Sim	<input type="checkbox"/> Agência <input checked="" type="checkbox"/> Ministério
Suécia	-	Não	<input checked="" type="checkbox"/> Ministério

*A cor cinza faz referência a menções de menor importância, como notas de imprensa ou publicações sobre outros assuntos ou aquelas nas que se ressalta a importância da CT.

Fonte: *Estudo sobre o valor estratégico da cooperação triangular com a América Latina e o Caribe para os países da União Europeia* (RIE, 2022).

O Fundo Regional para a Cooperação Triangular na América Latina e o Caribe da Alemanha é, sem lugar a dúvida, um dos instrumentos mais significativos a nível de CT. Trata-se de um “fundo concursável que tem duas convocatórias anuais. Funciona a partir da demanda expressa do país beneficiário, em conformidade com suas respectivas estratégias e prioridades de desenvolvimento. A planificação e implementação dos projetos é realizada de maneira conjunta entre todos os sócios”. Este marco requer que “tanto o primeiro oferente como o país receptor devem contar com as estruturas institucionais necessárias (contrapartes do projeto) e todos os entes reitores de cooperação (agências de cooperação ou homólogos) devem estar envolvidos” (ibidem).

Fora do âmbito da União Europeia, o Japão e os Estados Unidos se destacam como sócios em iniciativas de CT com a Ibero-América. Quanto aos instrumentos empregados, o Japão empregou os denominados

Programas de Associação (JPP por suas siglas em inglês), formalizado com o Chile (1999), o Brasil (2000), a Argentina (2001) e o México (2003). O objetivo dos JPP é “fortalecer a cooperação técnica bilateral e ampliar a cooperação técnica conjunta para brindar apoio técnico e científico, particularmente aos países de menor desenvolvimento. Ainda assim, apoiam os esforços institucionais e governamentais dos países da região”, especialmente em países centro-americanos, através da transferência técnica e científica.

Desde o ponto de vista operativo, os JPP “se implementam através da planificação dos três países envolvidos e o aspecto de maior importância para oficializar a solicitação de cooperação é a consulta e coordenação da instituição nacional interessada no país beneficiário com a Agência Japonesa de Cooperação Internacional (JICA) e com o ponto focal da cooperação internacional do terceiro país sócio”. Geralmente se programa uma missão de especialistas

de JICA e do país oferente ao país receptor e, frequentemente, é instalado um comitê executivo do projeto para a gestão e tomada de decisões (ibidem).

Por último, os Estados Unidos baseia suas alianças de CT em marcos normativos específicos, geralmente MdE, que não incluem fundos (o financiamento procede de programas de cooperação bilateral) (ibidem).

A CSSeT e os povos indígenas: a necessidade de fortalecer a institucionalidade mediante novos instrumentos

Como parte do trabalho para aportar insumos políticos e técnicos à estratégia de Cooperação Triangular entre a região ibero-americana e a União Europeia, o relatório *Cooperação Sul-Sul e Triangular e Povos Indígenas*, dentro do projeto UE-SEGIB, tinha como objetivo específico “coadjuvar na construção das bases de uma estratégia que incluísse a definição de instrumentos básicos para trabalhar em Cooperação Triangular com os povos e comunidades indígenas”.

A necessidade de gerar estes instrumentos é evidente, dado que apenas 1% das iniciativas registradas no SIDICSS nos últimos vinte anos se desenvolveram para ou com povos indígenas.

O relatório, a partir das pesquisas realizadas a 17 responsáveis de cooperação da comunidade Ibero-americana, conclui que só três países declaram contar com “políticas ou diretrizes” para orientar suas atuações em matéria de CSSeT para ou com povos indígenas, ainda que, nem sequer nestes casos está claro que essas políticas sejam apenas algo a mais

que “alinhamentos de aplicação geral que também regem no caso dos assuntos indígenas”. Quanto aos instrumentos, os dados são igualmente pobres: 3 dos 16 responsáveis de cooperação pesquisadas declararam que contam com instrumentos ou linhas de ação específicas para promover iniciativas de CSSeT para ou com povos indígenas (Zúñiga, 2022).

Entre os instrumentos disponíveis, enumeram-se os seguintes:

- Divulgação de informação sobre oportunidades de Cooperação Sul-Sul e Triangular.
- Facilitação de processos de diálogo e construção de acordos e compromissos para o projeto e implementação de iniciativas setoriais de Cooperação Sul-Sul e Triangular para ou com povos indígenas.
- Canalização de recursos para o financiamento de ações, gestões e investimentos.
- Informação sobre experiências e boas práticas de Cooperação Sul-Sul e Triangular com relação aos assuntos do interesse dos povos indígenas.
- Socialização de oportunidades através de instituições membros da Comissão Nacional de Cooperação Internacional (CNCI) que lidera o MIRE através do apoio e acompanhamento técnico que a Direção de Cooperação Internacional oferece (Panamá).

Outra das conclusões destacadas deste relatório é a aparente desconexão entre os programas ou linhas de ação para ou com povos indígenas e os programas, áreas, instrumentos ou linhas de ação de apoio à CSS e CT de caráter geral. Dada a especificidade dos povos indígenas e a necessidade ineludível de reconhecer seu papel e promover sua participação como atores da cooperação, o autor considera que “os esforços podem estar orientados a introduzir adequações a essa oferta programática, para que possa atender aos requerimentos e desafios que a CSS e Triangular para povos indígenas entranharia” (ibidem página 31).

Ao encapsulamento da cooperação em geral —e da CT em particular— nos níveis técnicos da Administração se soma o que afeta ao tratamento dos assuntos do interesse dos povos indígenas: “A escassa densidade de relações entre agências estatais de cooperação para cooperar em torno aos temas do interesse dos povos indígenas também pode se explicar pelo estatuto que estes assuntos ainda têm na gestão

Outras das conclusões destacadas deste relatório é a aparente desconexão entre os programas ou linhas de ação para ou com povos indígenas e os programas, áreas, instrumentos ou linhas de ação de apoio à CSS e CT de caráter geral



pública dos países, ficando amiúde entregues a institucionalidades e agências estatais especializadas, nas que os Estados deixam encapsulada a gestão dos assuntos indígenas” (ibidem página 27).

A mesma desconexão que se aprecia nos países da região ibero-americana se reproduz em numerosos organismos intergovernamentais, chamados a desempenhar um papel importante na Cooperação Triangular birregional. Dos vinte organismos analisados no relatório, nenhum conta com programas, linhas ou instrumentos específicos de apoio à CSS e CT para ou com povos indígenas.⁴²

O relatório urge a gerar novos marcos de cooperação e acondicionar os existentes de forma que permitam “impulsionar e manter no tempo processos e iniciativas de CSS e Triangular com e/ou para povos indígenas”

⁴² Os organismos internacionais citados são: SEGIB/PIFCSS, FILAC, UNOSSC, OIT, FAO, ONU Mulheres, PMA, UNICEF, PNUD, UNESCO, OMS-OPS, FIDA, BM, ONU-HABITAT, PNUMA, UNFPA, OIM, ECDE, BID e UE (Zúñiga, 2022, página 32).



À espera de que seja desenvolvida a institucionalidade da CT para ou com povos indígenas, com normas e instrumentos mais definidos, pode-se tomar como referência o caso das dez iniciativas de CSS regional para ou com povos indígenas registradas durante o período 2007-2019, no qual, além de atores estatais, participaram organismos intergovernamentais (a FAO, SEGIB e a OEA). Nestes casos, as iniciativas foram baseadas em “plataformas de cooperação de diversa natureza, tais como mecanismos de integração regional; organismos intergovernamentais; acordos e convênios multilaterais setoriais, e redes temático-setoriais, como Mercosul, a própria SEGIB, o Programa Mesoamericano de Cooperação ou a OEA, entre outros” (ibidem página 43).

Ainda assim, o relatório urge a geração de novos marcos de cooperação e acondicionar os existentes de forma que permitam “impulsionar e manter no tempo processos e iniciativas de CSS e Triangular com e/ou para povos indígenas” mediante:

- A incorporação ou desenvolvimento de diretrizes sobre questões do interesse dos povos indígenas que possibilitem a construção de acordos sobre modalidades de CSSeT como alternativas para alcançá-las.
- A participação dos povos indígenas nos processos de diálogo político e técnico para adotar marcos de cooperação comprometidos com a inicialização de iniciativas de CSSeT para ou com povos indígenas, salvaguardando seus interesses e o exercício de seus direitos em todo o processo.
- A inclusão de conteúdos sobre linhas de ação conjuntas em toda a institucionalidade pública para ou com povos indígenas, assim como a possibilidade de impulsionar iniciativas de CSS e CT nos acordos marco e demais instrumentos de cooperação entre países da comunidade Ibero-americana e com outros atores.
- A atuação sobre os Marcos de Cooperação das Nações Unidas, à qual já foi feita referência no item 2.1. sobre Pertinência da CT para a consecução da Agenda 2030.
- A incorporação aos *Roteiros* da UE das questões do interesse dos povos indígenas, assim como os mecanismos de implementação e iniciativas de CSSeT suscetíveis de ser apoiados pela UE e habilitar espaços de diálogo com os atores indígenas para canalizar suas propostas, prioridades e visões nos processos de preparação destes *Roteiros*.⁴³
- A inclusão nas deliberações das comissões mistas ou na agenda de cooperação dos países, nos marcos de cooperação das Nações Unidas e nos *Roteiros* da UE de cada país, dos objetivos e metas do Plano de Ação da Ibero-América para a Implementação dos direitos dos Povos Indígenas e as estratégias, meios, ou iniciativas de CSSeT para alcançá-los (ibidem)

43 O objetivo destes *Roteiros* é “[...] desenvolver um marco estratégico comum para o compromisso das Delegações da UE e os EM com a sociedade civil nos países sócios, em face a melhorar o impacto, a previsibilidade e a visibilidade das ações da UE” (UE, 2014, citado em Zúñiga, 2022, página 52).

4

Recomendações para impulsionar a Cooperação Triangular ue-alc no ecossistema internacional de cooperação internacional ao desenvolvimento

As pesquisas desenvolvidas no âmbito do projeto UE-SEGIB deram como resultado um conjunto de recomendações para ajudar a impulsionar a Cooperação Triangular UE-ALC, tanto com o objetivo de fortalecer e gerar novos espaços de diálogo birregional, como para contribuir com insumos políticos e técnicos, desde o âmbito birregional, à transição vivida pelo ecossistema internacional de cooperação ao desenvolvimento.

As recomendações de cada uma das publicações estão muito centradas, como não poderia ser de outra maneira, em seus respectivos objetos de estudo. Assim, o relatório sobre a CSSeT com relação à Agenda 2030 e a resposta à COVID-19, propõe quatro cursos de ação para aportar a uma CT transformadora:

- Impulsionar estratégias e iniciativas de CT que contribuam a uma saída da COVID-19 baseada na implementação dos ODS.
- Promover uma visão ibero-americana e europeia sobre a CT em foros internacionais que contribua à transformação do sistema de cooperação para / para com um mais horizontal, inclusivo e solidário.
- Gerar consciência e dar visibilidade a uma narrativa da CT coerente com os princípios de horizontalidade e não condicionalidade da CSS que, ao mesmo tempo, promova metodologias de gestão abertas, multilaterais e baseadas na evidência.
- Inicializar mecanismos inovadores de CT que contribuam a avançar na consecução dos ODS, aproveitando as vantagens oferecidas pelo mundo digital no novo contexto da pandemia e da crise global (Malacalza, 2022).

Por sua parte, o relatório sobre a CSSeT-D propõe uma série de orientações para a eventual conformação de um ecossistema de Cooperação Sul-Sul e Triangular Descentralizada.⁴⁴ A construção deste ecossistema requer uma série de “pilares interconectados com circuitos de retroalimentação reforçados entre eles, que coexistem e se complementam uns aos outros sem uma ordem hierárquica específica para maximizar a contribuição da CSSeT ao desenvolvimento regional”. Estes componentes são: vontade política; uma estratégia nacional de CSSeT; bases de informação: atores interconectados; a Agência da CSSeT, e

⁴⁴ Esta ideia parte de uma proposta do Banco de Desenvolvimento Islâmico adaptada ao contexto regional ibero-americano (Martínez, 2022).

No caso da CSSeT e os povos indígenas, o relatório oferece “propostas de alinhamentos e diretrizes para a estruturação, o desenvolvimento e/ou potencialização da CSS e Triangular com e/ou para PI”

mecanismos de financiamento e gestão do rendimento (Martínez, 2022). As recomendações se encaminham a gerar ou reforçar estes componentes.

No caso da CSSeT e os povos indígenas, o relatório realizado ao respeito oferece uma série de “propostas de alinhamentos e diretrizes para a estruturação, o desenvolvimento e/ou a potencialização da CSS e Triangular com e/ou para povos indígenas”. Estas propostas partem de uma série de princípios básicos: partir do que existe valorizando-o; reconhecimento e respeito à diferença, diversidade, adequação e pertinência; enfoque de direitos; participação dos povos indígenas; reconhecimento do pleno exercício e desfrute dos direitos dos povos indígenas; o reconhecimento dos povos indígenas como sujeitos de direitos coletivos e atores da cooperação; a consideração e resguardo do interesse geral, e a transversalização dos assuntos indígenas (Zúñiga, 2022).

Os relatórios dedicados à análise dos sistemas de informação e da institucionalidade e os instrumentos da CT, oferecem recomendações em geral muito mais delimitadas aos seus respectivos objetos de pesquisa.

Finalmente, o *Estudo sobre o valor estratégico da cooperação triangular com a América Latina e o Caribe para os países da União Europeia* do RIE faz um percurso pelas principais debilidades e fortalezas da Cooperação Triangular e, para aparar as primeiras e alcançar desenvolver ao máximo o potencial da CT, aposta por medidas que melhorem a medição da CT, elevem seu perfil político e aumentem seu impacto e sua capacidade transformadora. Este esquema serve, a grandes traços, para estruturar o conjunto das recomendações no presente capítulo, que são detalhadas a seguir.

4.1. Avançar na conceitualização

Como já assinalado previamente, a ausência de uma definição clara e compartilhada da Cooperação Triangular é causa e efeito de algumas de suas debilidades, como por exemplo a existência de práticas etiquetadas como CT que, de fato, não diferem muito da cooperação tradicional ao não responder de maneira clara aos princípios de horizontalidade ou estar mais motivadas por interesses próprios de uma política de internacionalização dos novos doadores emergentes.

Para construir um consenso técnico-político em torno à CT, ao menos no marco das relações UE-ALC, seria necessário acordar padrões específicos para as relações de cooperação compreendidas nesta categoria, que obedecendo a sua própria natureza devem ser muito flexíveis para se adequar a contextos territoriais e políticos diversos e favorecer a apropriação.⁴⁵

O RIE advoga por avançar na conceitualização orientando a ação para / para com os seguintes fins:

- Criar uma definição em consenso e comum da Cooperação Triangular, ao menos para o conjunto da UE [entende-se que está implícito o consenso com a região ibero-americana]. Esta definição deveria conter a visão e o horizonte dos objetivos perseguidos, alinhados com a Agenda 2030, junto com um set delimitado de princípios e critérios operativos, assim como uma nomenclatura e certas noções básicas da arquitetura conceitual desta modalidade de cooperação (instrumentos, setores de atividade, papéis dos atores, etc.), com vistas a seu reporte no SIDICSS (Zúñiga, 2022, p. 45).⁴⁶
- Diferenciar a CT de outras formas de cooperação, como a bilateral e a multilateral, algo que “facilitaria também a criação de incentivos políticos positivos para a correta coleta de

⁴⁵ É revelador como o relatório sobre um eventual ecossistema de CSSeT-D rejeita expressamente o “tratamento da CSSeT-D a partir de uma definição normativa que cumpra com o objeto de distinguir e discriminar por suas especificidades” e sugere como alternativa “a consideração da CSSeT-D como um espaço plural e diverso que, no entanto, se caracteriza por ter em comum uma série de práticas e princípios com os quais persegue, não só alcançar maior eficácia em suas ações de cooperação, senão que trata de influir nos pilares do sistema de cooperação internacional”. (Martínez, 2022).

⁴⁶ No relatório, o autor se refere tanto à CSS como à Triangular.



Mai Rodriguez, Unsplash

informação acerca das atividades de CT, o que, além disso, facilitará seu posterior seguimento e avaliação”.

- Reflexionar e debater em profundidade sobre quais são os custos de transação da CT, “diferenciando-os claramente do que poderiam ser considerados resultados de desenvolvimento ou investimentos a médio e longo prazo”.
- Somar os avanços realizados na medição dos avanços de desenvolvimento no marco da Agenda 2030 e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.
- Incorporar os avanços em matéria de medição da CT realizados pelo UNOSSC, a OCDE, a UE, alguns doadores específicos da UE, como a Alemanha e a SEGIB.
- Ter em consideração as estatísticas da ajuda ou do apoio total ao desenvolvimento da OCDE para aproveitar a experiência e o potencial da CT em outras regiões.
- Avançar, na medida do possível, em uma definição e medição que sejam comuns para os doadores tradicionais e o conjunto do Sul Global, incluindo a África e a Ásia.
- Apostar por aprendizagem contínua que se nutra das “lições aprendidas em um processo de teste e erro constante”, dado o caráter inovador da CT para vários doadores tradicionais (RIE, 2022).



4.2. Chaves para a sistematização da informação

A dificuldade de contar com informação específica da Cooperação Triangular é um dos maiores desafios para desdobrar seu potencial. O fato de que não exista uma definição em consenso, que facilite a identificação e registro, se soma à disparidade e falta de critérios compartilhados entre os distintos sistemas de registro existentes. Apesar dos reconhecidos esforços de distintas organizações, como a SEGIB e a OCDE, persistem lacunas que impedem obter uma fotografia clara da realidade da CT.

Para contribuir à solução deste obstáculo, o projeto UE-SEGIB encomendou a Pesquisa sobre as bases de dados e qualidade da informação da Cooperação Sul-Sul e Triangular, cujo objetivo geral é aportar conhecimento para “contribuir a facilitar a futura construção de um sistema de informação planejado que recolha as distintas iniciativas de Cooperação Triangular (CTr) das quais participam os países da América Latina e o Caribe (ALC) junto à União Europeia (UE) e/ou seus países membros” (Vega, 2022).

Estes são os elementos chave e as recomendações para avançar “rumo a uma ferramenta inter-regional de seguimento e visibilidade da CT” UE-ALC (com possibilidade de se replicar em outras regiões), que partem da análise dos sistemas existentes (ibid.):

- Estabelecer como objetivo estratégico de tal ferramenta “contribuir a melhorar a informação disponível sobre a cooperação internacional ao

O fato de que não exista uma definição em consenso que facilite a identificação e registro, soma-se à disparidade e falta de critérios compartilhados entre os distintos sistemas de registro existentes

desenvolvimento para aprender e melhorar os resultados e as relações de colaboração entre sócios” (Vega, 2022).⁴⁷

- Mudar o enfoque do registro: passar de um registro baseado nos aportes (*input*) a outro baseado nos resultados (*output*). Assim, a ferramenta serviria para mostrar as iniciativas nas quais a associação é o elemento essencial, ou seja, aquelas que só são possíveis mediante a colaboração de vários sócios. Isto envolve superar como critério de sistematização a contabilização dos fluxos financeiros entre países provedores e receptores, já que “a essência da CT [...] não é a transação financeira, senão a associação criada entre os atores que permite integrar recursos de diferente índole — financeiros, experiências e capacidades técnicas— para benefício de outro país. Trata-se, em definitiva, de que os sistemas de registro contem “a história daquilo que tal associação alcançou ou pode alcançar”, não tanto prestar conta exclusivamente do fluxo monetário que, além disso, quando as cadeias de atores são longas, são difíceis de seguir.
- A pesquisa propõe abertamente que esta ferramenta “funcione como espaço de experimentação para a discussão de informação ordenada sobre os diferentes países associados, os papéis que detém e as contribuições que realizam. Que apresente

⁴⁷ A autora adverte da importância de se ater a esta visão estratégica para evitar que o desenvolvimento de uma ferramenta tecnológica se converta em um objetivo em si mesmo, confundindo assim o instrumento com o fim.

uma história das relações de CT entre ambas as regiões (cobertura horizontal), ainda que o grau de profundidade de cada iniciativa seja modesto (cobertura vertical) em uma primeira rodada. É preferível alcançar 90% dos intercâmbios com uma capa geral de informação do que alcançar 10% dos intercâmbios com grande quantidade de detalhes sobre iniciativas únicas” (ibid.).

- Aproveitar as capacidades, vantagens e lacunas dos sistemas existentes para avançar:
 - Marco ibero-americano: a busca por complementar os dados proporcionados por distintos sócios em cada iniciativa.
 - OCDE: a existência de informação sobre desembolsos financeiros (ao menos, dos países facilitadores).
 - Proposta de medição do indicador 17.3.1. dos ODS: a oportunidade experimentar com unidades de medida diferentes aos recursos financeiros.
 - Práticas de registro nacional (principalmente dos países facilitadores): falta de informação para registrar informação específica da CT.
- Empregar a iniciativa (com um objetivo/resultado de desenvolvimento específico) em lugar do programa, o desembolso financeiro ou o papel desempenhado pelos diferentes atores da associação como unidade de registro.
- Projetar um formato simples, que pode ir se ajustando posteriormente para facilitar o registro àqueles sócios que não dispõem de instrumentos para registrar iniciativas baseadas na associação e integração de recursos. Em outras palavras, trata-se de aplicar a horizontalidade também ao projeto da ferramenta. A pesquisa sobre sistemas de informação sublinha a necessidade de encontrar um “ponto de equilíbrio” entre a horizontalidade e a necessidade de conseguir dados que cumpram com as características que assegurem um certo padrão de qualidade: “precisão, validade, consistência, preenchimento e oportunidade” (ibidem).
- Fomentar o diálogo transversal a nível doméstico e internacional:
 - Entre os representantes dos países perante distintos organismos internacionais que dispõem de marcos de registro (ao menos os que foram

Incluir a África e a Ásia nos esforços de definição e medição para alcançar um modelo de Cooperação Triangular extensível a outras regiões do planeta

objeto da análise aqui descrita), com o fim de fomentar o conhecimento e a coerência destes. Desta forma poder-se-á pôr em comum e atualizar o que cada país compartilhou e o que oferece cada marco.⁴⁸

- Entre distintos países, mais além dos que desenvolvem habitualmente ações de CT (os “convencidos”), para entender e sistematizar dados de associações distintas, que saem dos esquemas da AOD bilateral e multilateral ou da CSS tradicional. Isto poderia somar atores que, pelas razões que forem, não contemplam, de entrada, que suas iniciativas possam ser triangulares.
- Desenvolver uma estratégia comum entre a SEGIB e a UE para gerar e fortalecer os sistemas de informação, acompanhada dos recursos humanos e financeiros suficientes para desdobrá-la como uma prioridade. A área de coesão social e CSSeT da SEGIB conta com as experiência, relações políticas e constância no diálogo político para albergar esta tarefa de reforço dos sistemas de informação.
- Construir um roteiro que amplie a participação das vozes subnacionais e as comprometa a cogovernar de maneira responsável, compartilhada e diferenciada em um ecossistema ibero-americano de Cooperação Triangular e Descentralizada.

⁴⁸ Nas entrevistas realizadas no marco da pesquisa dos sistemas de informação, a autora detectou “afirmações ou pareceres sobre os marcos aqui analisados que partem de percepções errôneas ou pouco atualizadas, já seja por desconhecimento ou descoordenação interna” (Vega, 2022).

- Modificar as fichas de recolhimento que o SIDICSS utiliza, ao menos para introduzir a participação dos governos subnacionais nas iniciativas.
 - O relatório *Análise e caracterização quantitativa e qualitativa da operativa (institucionalidade e instrumentos) da Cooperação Triangular* assinala também uma série de recomendações referentes ao SIDICSS:
 - Tornar mais específicos os requerimentos para ingressar a informação em certos campos (p.e. na que faz referência a como se origina).
 - Reproduzir no registro, de forma quase exata, a informação que contém a ficha de formulação do projeto. Dado que esta ficha não existe como tal em muitos casos, se propõe também projetar uma ficha específica para a CT com os elementos relevantes desta modalidade.
 - Ampliar as opções predeterminadas que definem os marcos normativos nos que se amparam as iniciativas, já que as catorze disponíveis se consideram insuficientes. Ou, no caso de se considerar mais conveniente, acordar que unicamente “estão referidos a Fundos, Programas ou Convênios de CT”. Aconselha-se também separar as opções de países das dos organismos internacionais.
 - Valorar a continuidade da opção “nenhum” no campo referido a marco normativo caso se pretenda registrar todo tipo de marco normativo e não só os que se referem à CT. Modificar a aba “especificar” para que inclua a denominação exata do mecanismo ou marco (o que facilitaria obter um mapa dos mecanismos de financiamento da CT e deixaria menos margem à interpretação).
 - Melhorar a informação da aba “especificar”, por exemplo, agregando opções complementares que façam referência a como surgiu a ideia (p.e. se é o resultado de uma CSS bilateral ou CNS bilateral; se é uma ideia inovadora/original/nova; se recolhe a experiência de uma política pública reconhecida, e se pretende ampliar e potenciar os efeitos de uma experiência específica).
 - Modificar a aba sobre procedimentos/órgãos já que, a análise da informação que contém parece indicar que gera confusão. Propõe-se apresentar a pergunta “Como é coordenada a iniciativa?” como pergunta aberta ou com algumas respostas predeterminadas (p.e. “1. Centralizada em



Cerónimo Ciqueaux, Unsplash

agências/órgãos reitores”; “2. Liderada pelas instituições setoriais/executoras”; “3. Liderada por segundos oferentes”; “4. Combinação de algum dos anteriores”, e “5. todos os mecanismos anteriores”.

- Modificar o campo relativo a instituições participantes para esclarecer o tipo de instituições devem se registrar (parece que agora os países registram distintas coisas e algumas instituições podem não estar devidamente inscritas); para isso se propõe predeterminar algumas opções e associá-las aos três papéis.
- Adaptar os requerimentos para registrar a informação relativa à avaliação, de forma que possa se verificar se é realizado entre pares.
- Simplificar a informação sobre aportes e custos (associa-la aos papéis e registrá-lo de maneira global e não por anos e permitir informação para mais de três aportes atendendo à crescente complexidade das alianças da CT (Ortiz de Taranco, 2022, p. 28-29).
- Incluir a África e a Ásia nos esforços de definição e medição para alcançar um modelo de Cooperação Triangular extensível a outras regiões do planeta.

Recomendações em matéria de sistematização da informação para gerar um ecossistema de Cooperação Sul-Sul e Triangular Descentralizada

A falta de informação sobre a CSSeT-D é uma de suas debilidades fundamentais, apesar “do notável trabalho realizado pelo SIDICSS e pela SEGIB na última década”. Considera-se crucial fechar a “brecha de informação sistemática de CSSeT-D [...] para construir e consolidar a governança de um ecossistema de CSSeT-D” (Martínez, 2022).

Existe uma “causalidade circular” pela qual, as razões que explicam por que não se avançou na sistematização se relacionam com as consequências de não dispor dela. “O relativo ou escasso peso político que as ações de cooperação têm nas organizações e administrações públicas, as desconfianças sobre resultados e atores e o desconhecimento generalizado impedem, em muitas ocasiões, obter os acordos, os recursos e as capacidades suficientes para empreender um processo de grande fôlego para a sistematização da informação sobre CSSeT-D”. O desafio é ainda maior ao não haver um ente reitor central (ibid.).

Este preâmbulo serve para emoldurar e compreender a razão de ser e o alcance das recomendações enumeradas a continuação:

- Gerar um espaço que se ocupe do reforço dos sistemas de informação da CSSeT-D. Por suas relações políticas, experiência acumulada, resultados obtidos e constância no diálogo político, a área de coesão social e CSSeT da SEGIB reúne as condições para ser esse espaço.
- Modificar as fichas de recolhimento do SIDICSS para contemplar, ao menos, a participação de governos subnacionais nas iniciativas de CD na região, mediante a incorporação de critérios e categorias para tal compilação.
- Ampliar e categorizar da informação relativa às capacidades locais segundo uma geometria variável que incorpore diferentes papéis e, de maneira muito importante, a experiência em ações e relações com redes internacionais.
- Assegurar um certo equilíbrio entre autonomia e coordenação para que a informação obtida e recolhida para a sistematização seja mais ampla e rica: que os diálogos e mecanismos implantados para sua compilação transitem desde visões subsidiárias

e dependentes entre os níveis da administração para / para com articulações multinível de competências compartilhadas e geração de experiências de cogoverno de políticas de desenvolvimento.

- Elaborar —no marco das relações UE-SEGIB— uma estratégia comum específica destinada a gerar e fortalecer os sistemas de informação para o ecossistema ibero-americano de CSSeT-D, que conte com os recursos humanos e financeiros suficientes para desdobrá-la como uma prioridade.
- Construir um processo de longo prazo que amplie a participação das vozes subnacionais, compreenda um roteiro que lhes comprometa a cogovernar de maneira responsável, compartilhada e diferenciada no ecossistema de CSSeT-D (ibidem).

Em face à geração de um modelo de sistematização de informação de CSSeT-D, o autor propõe como modelo o trabalho realizado pela Câmara de Deputados de Barcelona em colaboração com a Intendência de Montevideú nas primeiras fases dos programas europeus Urb-AI, no marco do Observatório de Cooperação Descentralizada UE-AL; a metodologia específica projetada para a compilação e categorização das experiências foi abandonada por falta de recursos financeiros poucos anos depois. Não obstante, se considera que tanto sua metodologia para a compilação e os critérios selecionados para sua categorização recolhiam elementos de enorme interesse que podem constituir um excelente complemento para ampliar a proposta que, atualmente, está em funcionamento e em processo de discussão interna no PIFCSS e na SEGIB. Entre estes critérios, destacam a influência em processos de política pública, a disposição à geração de alianças de atores múltiplos no território e os itinerários de transformação das capacidades e recursos técnicos e políticos (ibid., p. 59).

A falta de informação sobre a CSSeT-D é uma de suas debilidades fundamentais, apesar “do notável trabalho realizado pelo SIDICSS e pela SEGIB na última década”



Snowscat, Unsplash

4.3. Elevar o perfil político da Cooperação Triangular

Um dos desafios da CT é pôr fim ao encapsulamento desta modalidade de cooperação nos níveis técnicos e elevar seu rango institucional. Para isso, o Estudo do RIE propõe avançar nos seguintes aspectos:

- **Gerar uma nova narrativa da CT** que sublinhe suas fortalezas (apropriação, horizontalidade, capacidade para formar alianças improváveis em outras modalidades de cooperação, capilaridade, inclusão, inovação e diálogo político). Na Oficina interna “Uma Cooperação Triangular Inovadora para uma Nova Agenda de Desenvolvimento”, à que já se fez referência com anterioridade, foram debatidas algumas ideias de peso em torno às quais poderia girar tal narrativa:
 - Bens públicos globais como eixo do desenvolvimento global. Este conceito, a cavalo entre o idealismo e a geopolítica, permitiria superar a dicotomia entre a consecução dos objetivos de desenvolvimento e os interesses do doador como dois polos enfrentados, ao mesmo tempo que reduziria a brecha entre discurso e prática, que muitas vezes representa um obstáculo ao se perceber o discurso oficial como uma forma de mascarar os interesses da cooperação.

- Compromisso com um multilateralismo renovado como forma mais efetiva de afrontar a sociedade do risco global.
- Cessão de espaços de soberania: a narrativa da CT deveria convencer os próprios atores da cooperação, especialmente os doadores tradicionais, da necessidade de ceder espaços de soberania para dar lugar a relações verdadeiramente horizontais.
- Necessidade de *triangular* o conjunto da cooperação para alcançar relações mais horizontais como fórmula mais coerente com uma leitura da Agenda 2030 que compreende o desenvolvimento (em sua dimensão material) em termos de cristalização das dinâmicas transnacionais nos territórios.

A articulação de uma narrativa compartilhada, junto com a implantação de sistemas de informação ótimos, serviria para tornar mais acessível a informação sobre possibilidades de Cooperação Triangular a atores interessados e para gerar evidências que ajudem a tomar decisões a nível político (prioridades setoriais, atribuição de recursos, etc.). Além de contribuir na articulação de um discurso político sério em torno da Cooperação Triangular, poderia ajudar a delimitar uma definição em consenso da CT e a transparecer e fazer mais

acessível a informação sobre esta modalidade. Um exemplo que ilustra à perfeição o papel de uma eventual narrativa da Cooperação Triangular tem a ver com a ideia, plenamente assentada, de que os custos de transação da CT são elevados; pois bem, a pesquisa do RIE sugere, mais exatamente, que esses custos se reduzem com o tempo e a experiência, pelo quê, caberia considerá-los como um investimento. Neste caso, uma narrativa adequada deveria ajudar a desmontar estereótipos e convidar a uma aposta política mais decidida pela Cooperação Triangular.

Nesta mesma linha, Bernabé Malacalza propõe em seu relatório “dar visibilidade a uma narrativa da CT coerente com os princípios de horizontalidade e não condicionalidade da CSS que, ao mesmo tempo, promova metodologias de gestão abertas, multiatorais e baseadas na evidência” (Malacalza, 2022, p. 61).

Neste sentido, é interessante a reflexão de Bernadette G. Vega Sánchez, autora da *Pesquisa sobre as bases de dados e qualidade da informação da Cooperação Sul-Sul e Triangular*. Ao seu parecer, o debate político privilegiou “a análise da associação entre atores inclusive desligada da forma em que alcança o resultado esperado. Ou seja, se concentrou nos papéis que os atores desempenham, no custo de transação que envolve a associação, no aporte diferencial da CT, sem enfatizar como se reflete tal aporte diferencial em um resultado de desenvolvimento. Esta é uma oportunidade de equilibrar essa conversação” (Vega, 2022, p. 35).

- **Partir da experiência da Alemanha**, que publicou recentemente sua estratégia de CT, já que pode servir como insumo interessante para outros atores, “com ânimo de superar a aproximação de nicho que se faz à CT”.
- **Avançar em uma concepção da CT geograficamente mais transversal**, “levando a CT da ALC, em muitos casos, à África e à Ásia ou fazendo a viagem em sentido inverso”.
- **Dotar dos recursos humanos necessários**, com as capacidades e especialização adequadas (incluindo as de comunicação e formação).
- **Elevar o rango da CT nas instituições** para superar o nível estritamente técnico (o encapsulamento ao que faz referência grande parte da literatura especializada).
- **Visibilizar os resultados e efeitos da CT**, o que se deriva do esforço conceitual e estatístico já

Dar visibilidade a uma narrativa da CT coerente com os princípios de horizontalidade e não condicionalidade da CSS que, por sua vez, promova metodologias de gestão abertas, multiatorais e baseadas na evidência

mencionado; isto facilitaria atrair a atenção do pessoal técnico e político do pessoal da cooperação.

A isso poderia contribuir “aproveitar a existência de ‘abandeados’ em CT para impulsionar instrumentos e procedimentos já provados (Ortiz de Taranco, 2022, p. 30).

- **Dotar com um maior volume de recursos esta modalidade de cooperação** (já que, como foi assinalado previamente, os orçamentos destinados à CT são muito baixos em comparação com outras modalidades). Em termos financeiros, para desenvolver todo seu potencial, a Cooperação Triangular precisa de mecanismos que atraiam e canalizem fundos públicos e privados. Entre outras possibilidades, na Oficina interna foi sugerida a possibilidade de inicializar um fundo para gerar capacidades de criação de fundos mistos para garantir a sustentabilidade da CT, mais além do próprio financiamento europeu. Nesta mesma linha, Ortiz de Taranco propõe que os orçamentos e fundos, incluídos os fundos bilaterais de CSS, contenham uma parte reservada exclusivamente às iniciativas de CT (Ortiz de Taranco, 2022, p. 30).

Em face a elevar o nível político do ecossistema de CSSeT-D na Ibero-América, o autor do relatório dá uma série de recomendações:

- **Criar um órgão multiator específico para a governança do ecossistema**. A criação de um órgão



Alex Azabache, Unsplash

que assuma a liderança/coordenação pode exercer como grupo de pressão para aumentar a visibilidade do sistema e coordenar as ações necessárias para dotar a Cooperação Triangular de uma entidade diferenciada e diferencial com respeito a outras formas de cooperação ao desenvolvimento.

O autor assinala que “a SEGIB, da mão de seu programa de CSS com o apoio e a participação dos responsáveis nacionais de cooperação, pode ensaiar a criação de um órgão multiator específico para a governança do ecossistema. De maneira progressiva, formariam parte deste, algumas redes com as quais já se têm marcos de colaboração consolidadas, como o Centro Ibero-americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano (CIDEU), a União Ibero-americana de Municipalistas (UIM) e a União de Cidades Capitais Ibero-americanas (UCCI), entre outras, assim como representantes de redes temáticas” e são citadas, a modo de exemplo: 100 Resilient Cities, Mercocidades, Local Governments for Sustainability (ICLEI) ou C40 (Martínez, 2022, p. 56).

- **Desenvolver sistemas de monitoramento e avaliação**⁴⁹ transparentes sobre os processos de diálogo político (para ver em que medida se contribui aos objetivos estratégicos de tal diálogo) e de implementação de política pública, já que a relação unicamente baseada em intercambiar experiências de aprendizagem desde a confiança mútua pode se reproduzir só até certo ponto. Para o autor do relatório ao que fazemos referência, “ambas as questões, o diálogo político sobre os diferentes princípios e a necessidade de melhorar a cultura e os sistemas de monitoramento e avaliação, não só não são incompatíveis, senão que estão intimamente relacionadas. Em ambas as questões a relação de parceria constituída pela CSSeT tem ante si uma ampla margem de trabalho e de melhora que deveria se desenvolver de maneira sobreposta e conseqüente. Pretender impor sistemas de monitoramento e avaliação como se estes não estiveram baseados em determinados sistemas de valores e princípios não ajudaria a avançar no diálogo político. E, ao contrário, pretender remeter a CSSeT a novas formas de associação e de diálogo político mais horizontais, sem incorporar padrões e sistemas de seguimento, limitaria severamente as possibilidades de aprendizagem conjunta e com isso as oportunidades de consolidação deste tipo de alianças. O desafio apresenta dois itinerários diferenciados, mas interrelacionados, pelo quê, devem ser abordadas ambas as faces da moeda de maneira coerente e complementar” (Martínez, 2022, p. 45).

Finalmente, em face a elevar o perfil político, considera-se oportuno promover o envolvimento dos organismos internacionais:

- **Maior envolvimento dos organismos internacionais:** promover um maior envolvimento dos escritórios sedes dos organismos internacionais nas iniciativas de CT, assim como instrumentos comuns para as agências das Nações Unidas (Ortiz de Taranco, 2022, p. 30).

49 Com relação ao tema da avaliação e, apesar de constituir “um elemento muito necessário para tirar conclusões e tomar decisões sobre a CT que os países realizam”, do total de iniciativas de CT registradas no SIDICSS, apenas 38% (523 iniciativas) têm informação associada a esta variável (que figura com seis opções de registro: externa final; interna final; interna intermédia; interna intermédia/externa final; interna intermédia/interna final, e nenhuma das anteriores (Ortiz de Taranco, 2022, p. 24).



4.4. Melhorar o impacto em desenvolvimento e sua capacidade transformadora

Com a finalidade de capitalizar inteiramente o potencial de impacto em desenvolvimento da CT, o RIE recomenda em seu relatório:

- **Aumentar a escala dos projetos de CT**, sem diminuir o seu caráter inclusivo e horizontal. Em particular, se propõe que a Comissão Europeia impulse este aumento mediante a incorporação da CT em sua carteira de instrumentos de cooperação, como a concessão de cooperação delegada para projetos triangulares ou a promoção de oportunidades de *blending* para financiá-los.
- **Aumentar o número de projetos e programas de CT**, por exemplo, incluindo-os nas programações conjuntas da UE e outras iniciativas de planificação da CT.
- **Melhorar a replicabilidade dos projetos**. Isto, além de aumentar seu impacto, contribuiria a reduzir seus eventuais custos de transação. O RIE recorda, neste ponto, a necessidade de apostar por uma visão de médio e longo prazo. Por último, sugere-se a possibilidade de aproveitar a iniciativa *Team Europe*

e o trabalho conjunto entre Estados membros para somar esforços quanto à escalabilidade e à replicabilidade. Também poderia ser de ajuda dispor de ferramentas de gestão específicas de CT, compartilhar boas práticas de gestão da CT e gerar mecanismos de apoio e acompanhamento aos receptores/beneficiários, como proposto por Ortiz de Taranco (ibidem, p. 30).

Desde o ponto de vista da capacidade transformadora da CT para contribuir à consecução da Agenda 2030, são propostas quatro grandes linhas de atuação para a inovação e adaptação da Cooperação Sul-Sul e Triangular à Agenda 2030 no contexto da COVID-19 ancorado em outras tantas dimensões:

- **Dimensão de desenvolvimento Sustentável.** Impulsionar estratégias e iniciativas de CT que contribuam a uma saída à COVID-19 baseada na implementação dos ODS.
- **Dimensão político-sistêmica.** Promover uma visão ibero-americana sobre a CT em foros internacionais que contribua a uma melhor adaptação da CT à Agenda 2030 e, ao mesmo tempo, promova uma transformação no sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento para / para com um mais horizontal, inclusivo e solidário.

- **Dimensão narrativa-prática** (mencionada anteriormente, ver item 4.3.).
- **Dimensão de inovação.** Inicializar mecanismos inovadores de CT que contribuam ao avanço na consecução dos ODS aproveitando as vantagens oferecidas pelo mundo digital no novo contexto da pandemia e a crise global. Nesta dimensão enquadram-se o que o autor deste relatório denomina “Mecanismos inovadores da CSSeT”, aos que já foi feita menção neste documento (ver itens 2.1. e 3.2.):
- **Intervenções combinadas de cooperação ao desenvolvimento e cooperação em ciência e tecnologia.** Este tipo de intervenções permitiriam superar a habitual desconexão existente entre os campos da cooperação ao desenvolvimento e da cooperação em ciência e tecnologia. Neste sentido, a Agenda 2030 representa uma oportunidade ao habilitar um espaço de políticas para que a ciência, a tecnologia e a inovação se convertam definitivamente em eixos prioritários da cooperação internacional para o cumprimento das propostas contempladas nos ODS (Malacalza, 2022, p. 49).

A CT tem o potencial de oferecer uma ponte entre países com maiores capacidades tecnológicas e países que requerem construir ou robustecer seus sistemas nacionais de inovação, o que permite a transferência de conhecimento técnico e científico para fortalecer as capacidades da região. O impacto da cooperação neste âmbito pode ajudar a reduzir desigualdades em questões tão relevantes como o acesso à saúde, a educação, o mercado de trabalho ou a ação coletiva frente a riscos globais (como manifestou a *sindemia* por COVID-19).

A CT tem o potencial de oferecer uma ponte entre países com maiores capacidades tecnológicas e países que requerem construir ou robustecer seus sistemas nacionais de inovação

- **Digitalizar a cooperação ao desenvolvimento.** A digitalização é transversal às agendas do desenvolvimento e permite transformar (melhorar) os procedimentos da cooperação. O autor cita a oportunidade de aproveitar as boas práticas que, neste sentido, oferecem países europeus como Espanha, Bélgica, Dinamarca e Alemanha em forma de estratégias e *concept papers* para promover a digitalização da cooperação ao desenvolvimento e o alinhamento dos processos de inovação digital com os ODS. Ainda assim, destaca que a CT seja a modalidade com maior potencial para gerar mecanismos de inovação do Norte ao Sul, do Sul ao Sul e do Sul ao Norte (ibidem páginas 49-50).
- **Reduzir as desigualdades sociais por meio de iniciativas transversais.** O autor aposta pela consideração da digitalização como um bem público, dado que as tecnologias digitais são relevantes para fazer realidade o objetivo de não deixar ninguém para trás. Isto permitiria que as rápidas transformações da quarta revolução tecnológica melhorassem a inclusão e a resiliência da sociedade, mais ainda, após as consequências da pandemia (ibidem páginas 51-52).
- **Fortalecer a perspectiva de gênero.** Promover a igualdade de gênero em CSSeT envolve apropriar a perspectiva de gênero nas iniciativas de modo que mulheres e homens tenham as mesmas possibilidades e oportunidades para aceder a recursos e bens valiosos desde o ponto de vista social e poder controlá-los (ibidem p. 53)
- **Prover de bens públicos globais digitais.** Neste âmbito podem ser vistas sinergias com as prioridades da UE expressadas na estratégia *Shaping Europe’s Digital Future*,⁵⁰ em particular, o compromisso para que a cooperação digital ocupe uma posição central em sua relação com a América Latina e o Caribe, apoiando as economias de ambas as regiões para se beneficiarem das novas tecnologias mediante a promoção da inovação e a digitalização (ibidem páginas 53-54).
- **Territorializar a Agenda 2030.** Trata-se de comprometer, no cumprimento dos ODS, distintos atores ancorados nos territórios, gerando um modelo de cooperação multinível e com modelos de governança social entre sócios

50 Fonte: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/amicas>

nacionais, locais e internacionais (ibidem p. 54). Neste mesmo sentido, também se propõe a fazer um maior ênfase na demanda da CT e não tanto na oferta, por exemplo, mediante a criação de ferramentas para gerenciar a demanda como parte do processo de identificação das iniciativas (Ortiz de Taranco, 2022, p. 30).

As recomendações do relatório *Cooperação Sul-Sul e Triangular e Povos Indígenas*, propõem uma série de recomendações encaminhadas a melhorar a capacidade transformadora da CT e seu alinhamento com os princípios da Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável mediante a inclusão dos povos indígenas como atores da cooperação, não só nos temas específicos que lhes dizem respeito, senão com uma perspectiva transversal no conjunto da cooperação.

Neste sentido, cabe interpretar as seguintes propostas (Zúñiga, 2022) relativas a todas as etapas da CSSeT (projeto, implementação, seguimento):

■ Alinhamentos gerais (I). Diferença, diversidade, adequação e pertinência.

- Reconhecer as capacidades, saberes e recursos dos povos indígenas para abordar a complexidade dos problemas globais.
- Elaborar propostas e recomendações para o projeto e implementação de iniciativas de CSSeT especificamente dirigidas a povos indígenas, assim como distinções e diretrizes de CSS e CT sobre políticas sociais universais (p.e. saúde e educação) para sua aplicação para e com povos indígenas.

■ Alinhamentos gerais (II). Enfoque de direitos.

- Promover a participação na tomada de decisões que lhes concernem, tanto no processo de projeto e implementação de iniciativas de CSS e Triangular como nas instâncias de governança e sua gestão.
- Velar pelo direito dos povos indígenas a definir e perseguir suas próprias prioridades para o desenvolvimento e incorporá-las nas políticas e instrumentos de apoio à CSS e Triangular para ou com povos indígenas.
- Velar pelo direito à proteção, conservação, revitalização e exercício de suas próprias instituições, valores e práticas políticas, jurídicas, econômicas, sociais, religiosas e espirituais.

■ Alinhamentos gerais (III). Participação.

- Assegurar que as definições estratégicas, a arquitetura conceitual, os princípios de política e critérios operativos da CSS e Triangular para ou com povos indígenas sejam fruto de um processo de diálogo político-técnico.
- Considerar o parecer e propostas dos povos indígenas nos conteúdos dos processos e iniciativas de CSS e CT de interesse geral e impacto indígena, assim como aquelas com afetação indígena.
- Reconhecer o direito dos povos indígenas a conceder ou negar seu consentimento ao uso e intercâmbio das capacidades, conhecimentos, saberes, práticas e recursos sobre os que detêm direitos no marco destas iniciativas.

■ Alinhamentos gerais (IV). Reconhecimento do pleno exercício e desfrute dos direitos dos povos indígenas.

- Contribuir desde a CSS e CT a implementar a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

■ Alinhamentos gerais (V). Consideração dos povos indígenas como sujeitos de direitos coletivos e atores da cooperação.

- Superar o enfoque (predominante nos esquemas tradicionais de Cooperação Norte-Sul) que situa os povos indígenas como população vulnerável, de forma que se possa superar a lógica de intervenção baseada em relações hierárquicas (doador-receptor). Em seu lugar, se propõe conceber os povos indígenas como atores concorrentes do processo de estabelecimento de relações de parceria e cooperação.

■ Alinhamentos gerais (VI). Consideração e resguardo de interesse geral.

- Desenvolver os processos de diálogo e construção de acordos sobre os conteúdos e gestão de CSS e Triangular nas questões relacionadas com o reconhecimento e exercício de direitos dos quais são titulares os povos indígenas, mas que, ao mesmo tempo, constituem assuntos de interesse geral (p.e. gestão e proteção de recursos hídricos e biodiversidade na bacia amazônica).



Jonny James, Unsplash

■ **Alinhamentos gerais (VII). Transversalização dos assuntos indígenas.**

- Em linha com a tendência a incorporar a gestão dos assuntos do interesse dos povos indígenas de maneira transversal no conjunto da institucionalidade pública, trabalhar para que estes assuntos permeiem e estejam devidamente considerados nas iniciativas de CSS e CT setoriais que têm como população objetivo o conjunto ou setores amplos da população.
- **Contribuição da CSSeT e alinhamento com objetivos estratégicos dos povos indígenas:** o Bem Viver como princípio, a participação na consecução da Agenda 2030 e seus ODS e o cumprimento do *Plano de Ação da Ibero-América para a Implementação dos direitos dos Povos Indígenas*.
- **Geração e/ou acondicionamento dos marcos de cooperação** para impulsionar e manter no tempo processos e iniciativas de CSS e Triangular com e/ou para povos indígenas (convênios, acordos, MdE, etc.).

Superar o enfoque (predominante nos esquemas tradicionais de Cooperação Norte-Sul) que situa os povos indígenas como população vulnerável, de forma que possa ser superada a lógica de intervenção baseada nas relações hierárquicas (doador-receptor)

■ **Consolidar e visibilizar os distintos tipos de iniciativas de CSS e Triangular com relação ao papel dos povos indígenas.** Isto envolve assumir diferentes formas de conceber o processo de ideia, projeto e implementação das iniciativas, em função de se estamos ante:

■ Iniciativas de CSS e Triangular **para** povos indígenas.⁵¹

■ Iniciativas de CSS e Triangular **com** povos indígenas.⁵²

■ Iniciativas de CSS e Triangular **de interesse geral e impacto indígena.**⁵³

■ Iniciativas de CSS e Triangular com **afetação indígena.**⁵⁴

■ **Adotar novos tipos de iniciativas de CSS e Triangular:**

■ Iniciativas de CSS e Triangular **de** povos indígenas.⁵⁵

■ Iniciativas de CSS e Triangular **entre** povos indígenas.⁵⁶

■ **Atuação indígena e seu(s) papel(es) na CSS e Triangular.** O reconhecimento dos povos indígenas como atores legítimos da CSS e Triangular, com capacidade e direito para se representar a si mesmos

nos processos de diálogo político-técnico, na toma de decisões que lhes digam respeito, envolve o desempenho de papéis ativos por parte das instituições representativas dos povos, comunidades e/ou populações indígenas interessadas (ibidem páginas 44-54).

Finalmente, e com relação à região ibero-americana e, especificamente, com um organismo de âmbito regional, seja incluída a seguinte recomendação para aprofundar na capacidade transformadora da CT:

■ **Desenvolver projetos de fortalecimento institucional aproveitando sinergias.** É o caso, no marco da cooperação birregional UE-LAC, da Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC) como foro por excelência para a UE no momento de compartilhar o acervo normativo comunitário. Este foro, um mecanismo intergovernamental de diálogo e concertação política consolidado, representa uma oportunidade para avançar na construção dos espaços de cooperação horizontais necessários para que a CT alcance todo seu potencial.⁵⁷

51 "Iniciativas que abordam questões de interesse específico de povos, comunidades e/ou populações indígenas e que têm estes como únicos e exclusivos destinatários, usuários ou beneficiários" (Zúñiga, 2022, p. 52).

52 "Iniciativas que abordam questões do interesse geral e que incluem, de maneira explícita, entre sua população objetivo, destinatários ou beneficiários povos, comunidades e/ou populações indígenas, junto a outros grupos ou setores" (ibidem p. 52).

53 "Iniciativas que abordam questões de interesse geral e que estando, em princípio, dirigidas ao comum da população ou grupos ou setores desta sem distinção étnica ou de outro tipo, também têm como receptores de resultados a povos, comunidades e/ou populações indígenas" (ibidem p. 53).

54 "Iniciativas que não incluem povos, comunidades e/ou populações indígenas entre seus destinatários, mas cuja execução pode entranhar eventuais afetações ou vulnerações a seus direitos e interesses" (ibidem p. 53).

55 "Iniciativas nas que as capacidades demandadas são ofertadas e aportadas livre e voluntariamente pelos povos indígenas que são seus possuidores e titulares e que exercem nelas o papel de 'oferente' indígena" (ibidem p. 53).

56 "Iniciativas em que dois ou mais povos indígenas intercambiam capacidades e repartem entre si e exercem os papéis de 'oferente indígena' e de 'demandante indígena' de capacidades, ou ambos" (ibidem p. 53).

57 Esta sugestão foi compartilhada na Oficina interna "Uma Cooperação Triangular Inovadora para uma Nova Agenda de Desenvolvimento".



Conclusões

Esta publicação, que culmina a primeira fase do projeto UE-SEGIB uma *Cooperação Triangular inovadora para uma nova agenda de desenvolvimento*, oferece conhecimento político relevante procedente, tanto do trabalho de pesquisa e análise sobre a CT das publicações referenciadas, como do diálogo político permanente que caracteriza o labor conjunto da Comissão Europeia e da Secretaria-Geral Ibero-americana.

Nestas páginas são plasmados os frutos de um processo de construção coletiva, baseado na pesquisa-ação, que oferece dados e argumentos rigorosos para que os atores, tanto da região ibero-americana como da UE e seus Estados membros, possam compreender melhor, por uma parte, e tomar decisões informadas, por outra, sobre a pertinência, grau de adequação e oportunidades que a Cooperação Triangular, no marco de suas estratégias de política pública oferece.

Para apoiar a tomada de decisões, tanto a nível técnico como político, foi descrito o percurso histórico da Cooperação Triangular, oferecendo as chaves que permitem entender sua relação com o dever do Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento, no qual o questionamento do modelo de funcionamento da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento, a rigidez das relações de cooperação —em excesso devedoras de esquemas binários e hierárquicos Norte-Sul, doador-receptor e ancorados em uma visão assistencialista—perderam perspectiva para compreender e relevância para atuar em um cenário global sumamente complexo.

A sucessão de crises que afloraram nos últimos anos, com vínculos e interdependências evidentes entre elas em seus aspectos econômicos, sociais, ambientais e políticos, obrigaram a voltar a pensar o próprio conceito do desenvolvimento. A transição entre a Agenda do Milênio e a Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável é fruto da conscientização desta crise sistêmica, profundamente complexa, na qual os sistemas de governança multilateral e, como parte deles, o SICD, devem encontrar novas formas de dialogar politicamente, de somar novos atores a essa conversação e de gerar fórmulas de cogoverno imprescindíveis para devolver à política sua capacidade de transformar a realidade em benefício de todas as pessoas, sem deixar ninguém para trás.

As descobertas descritas nestas páginas demonstram que a Cooperação Triangular tem um alcance ainda limitado e afronta numerosos desafios, mas também oferece indubitáveis oportunidades que vale a pena explorar. Assim o confirmam o reconhecimento no texto da Agenda 2030 da CT como meio de implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável —especialmente, ainda que não só, do ODS 17 relativo às Alianças para alcançar os Objetivos— e as numerosas experiências realizadas até o momento, com a região ibero-americana como expoente mundial no âmbito da CT.

A legitimidade conquistada nestas experiências, em termos de sua contribuição aos ODS e, principalmente, na habilitação de novas parcerias capazes de multiplicar o impacto e a capacidade

transformadora das ações de cooperação baseadas em esquemas triangulares, isto é, mais horizontais, plurais, justos e flexíveis e, definitivamente, mais aptos para identificar, projetar e implementar os projetos de cooperação entendidos não como um complemento, senão como uma parte substancial das políticas públicas em todos os níveis de governo.

Ao longo dos quatro capítulos que compõem este documento, fica patente o compromisso de numerosos atores da América Latina e o Caribe, da União Europeia e seus Estados membros com a Cooperação Triangular. Apesar de seu escasso peso político, que tem seu reflexo em uns recursos tão exíguos como bem aproveitados até o momento, os autores das pesquisas aportam dados baseados na análise da literatura especializada e nas pesquisas e entrevistas realizadas, que confirmam o dinamismo e a confiança no potencial desta modalidade.

A pergunta, pois, é: como desenvolver esse potencial? Todas as pesquisas coincidem em assinalar os desafios mais importantes para isso: alcançar uma definição, em consenso, sobre a Cooperação Triangular (ao menos no âmbito da cooperação birregional UE-ALC), desenvolver sistemas de informação que permitam um registro adequado e, com isso, possibilitem a avaliação do impacto da CT, superar o *estadocentrismo* e incorporar novos atores, gerar novas formas de relação baseadas em princípios como a horizontalidade, a pertinência, a apropriação, etc., tirar a CT do encapsulamento em níveis técnicos e desenvolver em torno à CT uma institucionalidade e uns instrumentos específicos que contribuam ao seu desdobramento.

Com respeito à incorporação de novos atores, nesta fase do projeto UE-SEGIB foi colocado o foco em dois tipos de atores: os Governos subnacionais — especialmente cidades médias e grandes— e os povos indígenas, em linha com o paradigma de desenvolvimento da Agenda 2030, que outorga um papel crucial aos atores e os enfoques territoriais. Desta forma, se reconhece o valor da Cooperação Triangular como ferramenta ótima para articular políticas que deem resposta aos problemas globais, que são comuns, mas que se materializam em cada território. Neste sentido, a CT aparece como um modelo de cogovernança.

Esta publicação inclui em seu capítulo final uma série de recomendações coerentes com as respectivas pesquisas e rigorosas em suas propostas. Estas recomendações propõem linhas de atuação para avançar na conceitualização e em uma narrativa própria da Cooperação Triangular,

Ao longo dos quatro capítulos que compõem este documento, fica patente o compromisso de numerosos atores da América Latina e o Caribe, da União Europeia e seus Estados membros com a Cooperação Triangular

melhorar a sistematização da informação, elevar o nível político mediante o desenvolvimento de uma institucionalidade, uns instrumentos e uns recursos adequados e, finalmente, para melhorar seu impacto em desenvolvimento e sua capacidade transformadora.

Longe de serem diretrizes fechadas, estas recomendações constituem um insumo para seguir construindo de maneira coletiva um modelo de Cooperação Triangular que seja capaz de fortalecer a relação entre a União Europeia e a Ibero-América e, ao mesmo tempo, de propor novas coordenadas para o Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento.

O conhecimento gerado nesta primeira fase do projeto que agora conclui dará passagem a uma seguinte etapa que aprofundará nos aspectos chaves e pertinentes para uma melhor e maior Cooperação Triangular entre a União Europeia e seus Estados membros e a América Latina e o Caribe, com especial ênfase nos setores estratégicos para a consecução da Agenda 2030. Além disso se prevê que nesta segunda fase toda esta torrente teórica seja posta em prática por meio de experiências piloto de Cooperação Triangular (por exemplo, a nível regional focadas em populações indígenas).

Assim pois, este é só um ponto e vírgula no projeto UE-SEGIB uma *Cooperação Triangular inovadora para uma nova agenda de desenvolvimento*, que continua avançando em um processo de construção coletiva que já gerou um fecundo espaço de diálogo técnico e político entre ambas as regiões.

Bibliografia

Adelante 2. Cooperação Triangular UE-ALC. Facilidade cofinanciada pela União Europeia. <https://www.adelante2.eu/>

Apoio Oficial Total ao Desenvolvimento Sustentável (TOSSD). <https://www.tossd.org>

Cánepa, D. (2022). *Marco geral da Cooperação Triangular e panorama político eleitoral da América Latina (2021-2024)* (não publicado). Secretaria-Geral Ibero-americana.

Comissão Europeia. (s.f.). Configurar o futuro digital da Europa. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es>

Comissão Europeia. (s.f.). Global Europe: Neighborhood, Development and International Cooperation Instrument. https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/global-europe-neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument_es

Comissão Europeia. (s.f.). Shaping Europe's digital future. Americas. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/americas>

Cooperação Triangular (Secretaria-Geral Ibero-americana e Comissão Europeia). (s.f.). <https://cooperaciontriangular.org/>

Diário Oficial da União Europeia (30/06/2017). *Declaração conjunta do Conselho e dos representantes dos Governos dos Estados membros reunidos no seio do Conselho, do Parlamento Europeu e da Comissão*. 2017/C 210/01. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:42017Y0630\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:42017Y0630(01)&from=ES)

Glenie, J. (2019). *Da "graduação" à "gradação": um novo enfoque para a cooperação ao desenvolvimento da EU-LAC*. Fundação EU-LAC. <https://eulacfoundation.org/es/la-graduacion-la-gradacion-un-nuevo-enfoque-para-la-cooperacion-desenvolvimento-eu-lac>

Instituto Alemão de Avaliação da Cooperação para o Desenvolvimento (DEVal). (2020). *A Cooperação Triangular na Cooperação Alemã ao Desenvolvimento*. <https://www.deval.org/en/publications/la-cooperacion-triangular-en-la-cooperacion-alemana-al-desenvolvimento>

Malacalza, B. (2022). *A Cooperação Sul-Sul e Triangular e a Agenda de Desenvolvimento Sustentável na Ibero-América: Nós críticos e horizontes na resposta à COVID-19*. Secretaria-Geral Ibero-americana. <https://cooperaciontriangular.org/publicaciones/>

Malamud, C. y Núñez, R. *Uma América Latina fragmentada e polarizada afronta um intenso ciclo eleitoral (2021-2024)*. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/una-america-latina-fragmentada-y-polarizada-afronta-un-intenso-ciclo-electoral-2021-2024/>

Martínez, P. J. (2022). *Anotações para um ecossistema ibero-americano de Cooperação Sul-Sul e Triangular Descentralizada*. Secretaria-Geral Ibero-americana. <https://cooperaciontriangular.org/publicaciones/>

Nações Unidas. (s.f.). Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. <https://www.un.org/development/desa/es/millennium-development-goals.html>

Nações Unidas. (s.f.). Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

Nações Unidas. (s.f.). Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais. Desenvolvimento Sustentável. Fazendo realidade os ODS. <https://sdgs.un.org/es>

Nações Unidas. (s.f.). Grupo de Trabalho para a Medição do Apoio ao Desenvolvimento do Grupo Interinstitucional e de Expertos sobre os Indicadores dos ODS (IAEG-SDG). <https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/>

Nações Unidas. Escritório do Enviado do Secretário-Geral para a Tecnologia. (s.f.). Bens públicos digitais. <https://www.un.org/techenvoy/es/content/digital-public-goods>

Nações Unidas. (2019). *Documento final de Buenos Aires da Segunda Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre a Cooperação Sul-Sul*. https://cooperaciontriangular.org/wp-content/uploads/2021/02/documentofinalPABA_es.pdf

Nações Unidas. (2017). Resolução da Assembleia Geral a 6 de julho de 2017: 71/313. *Labor da Comissão de Estatística com relação à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. https://ggim.un.org/documents/A_Res_71_313_s.pdf

Nações Unidas, CEPAL. (2015). *Governança global e desenvolvimento: Novos desafios e prioridades da cooperação internacional*. Siglo Veintiuno Editores, 2015.

Programa Ibero-americano para o Fortalecimento da Cooperação Sul-Sul (PIFCSS) (2015). *Guia Orientadora para a gestão da cooperação triangular na Ibero-América*, Documento de trabalho, no. 8. <https://www.segib.org/?document=guia-orientadora-para-la-gestion-de-la-cooperacion-triangular-en-ibero-america>

Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos (OCDE). (s.f.). Sistema de Notificação dos Países Credores (Creditor Reporting System, CRS). <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=crs1>

OCDE (s.f.). Repositório de projetos de CT. <https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/triangular-cooperation-repository.htm>

OCDE (2019). *Perspectivas econômicas da América Latina 2019*. <https://doi.org/10.1787/g2g9ff1a-es>

OCDE (2018). *Triangular Co-operation: Why does it Matter?* DCD. Foresight, Outreach and Policy Reform Unit. <https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/>

OCDE (2011). *Alianza de Busan para Busan para a Cooperação Eficaz ao Desenvolvimento*. 4º Foro de Alto Nível para a Eficácia da Ajuda. <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650200.pdf>

Ortiz de Taranco, F. (2022). *Análise e caracterização quantitativa e qualitativa da operativa (institucionalidade e instrumentos) da Cooperação Triangular* (não publicado). Secretaria-Geral Ibero-americana.

Real Instituto EICano (RIE) (2022). *Estudo sobre o valor estratégico da Cooperação Triangular com a América Latina e o Caribe para os países da União Europeia* (não publicado). Secretaria-Geral Ibero-americana.

Secretaria-Geral Ibero-americana (SEGIB) (2021). *Relatório da Cooperação Sul-Sul e Triangular na Ibero-América 2020*. <https://informesursur.org/es/informes/>

SEGIB (2020). *Relatório da Cooperação Sul-Sul na Ibero-América 2019*. <https://relatoriosursur.org/es/relatorios/>

SEGIB (2018). *Relatório da Cooperação Sul-Sul na Ibero-América 2018*. <https://relatoriosursur.org/es/relatorios/>

Vega, B. G. (2022). *Pesquisa sobre as bases de dados e qualidade da informação da cooperação Sul-Sul e triangular* (não publicado). Secretaria-Geral Ibero-americana.

Zúñiga, G. (2022). *Cooperação Sul-Sul e Triangular e Povos Indígenas*. Secretaria-Geral Ibero-americana. <https://cooperaciontriangular.org/pt-br/publicacoes/>



Uma Cooperação Triangular inovadora para uma nova Agenda de Desenvolvimento

PUBLICAÇÃO FINAL



Secretaría General
Iberoamericana
Secretaria-Geral
Ibero-Americana

Com o apoio da



Cooperación
Española



European Union Facility on
Development in Transition