

# A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e o MERCOSUL:

Estado da arte, desafios e oportunidades

## ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>1</b>
<b>1. AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL</b> .....	<b>3</b>
<b>1.1 Caracterização da Agenda 2030</b> .....	<b>3</b>
1.1.1. Propósito e concepção .....	3
1.1.2. Alcance temático .....	5
1.1.3. Implementação.....	8
1.1.4. Elementos críticos.....	11
<b>1.2. Desafios e oportunidades da Agenda 2030</b> .....	<b>12</b>
1.2.1. Priorização e apropriação.....	12
1.2.2. Implementação compreensiva.....	12
1.2.3. Parcerias e mobilização de recursos.....	13
1.2.4. CSS e envolvimento dos países em desenvolvimento .....	14
1.2.5. Seguimento e avaliação .....	14
<b>2. MEIOS DE IMPLEMENTAÇÃO (MDI) DA AGENDA 2030</b> .....	<b>15</b>
<b>2.1. Agenda de Ação Addis Abeba (AAAA)</b> .....	<b>15</b>
2.1.1. Aspectos chave da AAAA .....	15
2.1.2. Aspectos críticos da AAAA .....	17
<b>2.2. Desafios e oportunidades dos Mdl</b> .....	<b>20</b>
2.2.1. Diversificação e fortalecimento dos Mdl .....	20
2.2.2. Novos mecanismos de financiamento da cooperação .....	20
<b>3. ASSISTÊNCIA OFICIAL AO DESENVOLVIMENTO (AOD)</b> .....	<b>23</b>
<b>3.1. Situação atual e tendências da AOD</b> .....	<b>24</b>
3.1.1. Evolução da AOD por países doadores.....	24
3.1.2. Evolução da AOD por países receptores .....	27
3.1.3. Elementos críticos.....	33
<b>3.2. Desafios e oportunidades da AOD</b> .....	<b>36</b>
3.2.1. AOD como um instrumento necessário .....	36
3.2.2. Compromisso dos países da OCDE com a AOD .....	37
3.2.3. Revisão dos critérios de avaliação do desenvolvimento para a alocação da AOD .....	39

3.2.4. Ampliação do campo conceitual, instrumental e de políticas da Cooperação Internacional .....	43
<b>4. COOPERAÇÃO SUL-SUL (CSS) .....</b>	<b>44</b>
<b>4.1. Estado atual e tendências da CSS na América Latina .....</b>	<b>45</b>
4.1.1. Evolução, características e princípios da CSS Bilateral (CSSB) na América Latina .....	45
4.1.2. Evolução e características da Cooperação Triangular (CT) na América Latina .....	48
4.1.3. Evolução e características da CSS Regional (CSSR) na América Latina .....	54
4.1.4. Caracterização da CSS na América Latina: Uma visão de conjunto .....	58
<b>4.2. Desafios e oportunidades da CSS .....</b>	<b>59</b>
4.2.1. Adequação do marco normativo e institucional .....	59
4.2.2. Financiamento .....	60
4.2.3. Parcerias .....	61
4.2.4. Acompanhamento, avaliação e prestação de contas .....	61
<b>5. ATORES E FÓRUMS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO .....</b>	<b>65</b>
<b>5.1. Estado atual e tendências .....</b>	<b>65</b>
5.1.1. Caracterização dos Atores da CID .....	66
5.1.2. Caracterização dos Fóruns da CID .....	69
<b>5.2. Desafios e oportunidades .....</b>	<b>75</b>
5.2.1. Convergência de agenda .....	75
5.2.2. Inclusão de atores .....	76
5.2.3. Alianças multiatores .....	76
5.2.4. Coordenação de fóruns globais .....	77
5.2.5. Impulso e articulação de espaços regionais .....	79
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS: .....</b>	<b>81</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>85</b>

## ÍNDICE DE IMAGENS, QUADROS E GRÁFICOS

### IMAGENS

---

<b>Imagem 1.1.:</b> Esferas da Agendas 2030 .....	4
<b>Imagem 1.2.:</b> Evolução da Agenda de Desenvolvimento: dos ODM para os ODS .....	7
<b>Imagem 3.1.:</b> AOD bruta recebida. Ano 2016.....	31
<b>Imagem 4.1.:</b> Origem dos projetos de CT na América Latina. Ano 2015.....	53
<b>Imagem 5.1.:</b> A dupla explosão da oferta e da demanda de Cooperação Internacional.....	68

### QUADROS

---

<b>Quadro 1.1.:</b> Objetivos do Desenvolvimento Sustentável .....	6
<b>Quadro 2.1.:</b> Tipos de mecanismos de financiamento inovador segundo Alonso .....	22
<b>Quadro 3.1.:</b> Distribuição da AOD por grupo de países (em porcentagens). Períodos 2005-2006 e 2015-2016.....	28
<b>Quadro 3.2.:</b> Evolução da AOD Líquida por países receptores da América. (em milhões de US\$, a preços e tipos de câmbio constantes de 2014). Ano 1970-2015 .....	32
<b>Quadro 3.3.:</b> ODS 17: Meta e Indicador sobre a AOD .....	38
<b>Quadro 3. 4.:</b> Posição da ONU, do SEGIB, da CELAC e do MERCOSUL sobre os critérios para a alocação da AOD.....	39
<b>Quadro 4.1.:</b> Principais países/organismos conforme os papéis nos Projetos de CT na América Latina. Ano 2010-2015 .....	50
<b>Quadro 4.2.:</b> Principais países/organismos conforme os papéis nas Ações de CT na América Latina. Ano 2015 .....	57

## GRÁFICOS

---

<b>Gráfico 3.1.:</b> Evolução AOD Bruta (em bilhões de US\$). Anos 1960-2016.....	25
<b>Gráfico 3.2.:</b> Principais ofertantes de AOD (em bilhões de US\$). Ano 2016..	26
<b>Gráfico 3.3.:</b> Evolução da AOD como porcentagem do PIB. Anos 1960-2016.. .....	26
<b>Gráfico 3.4.:</b> AOD dos países membros CAD em porcentagem do PIB. Ano 2016 .....	27
<b>Gráfico 3.5.:</b> Evolução da participação dos países no total dos fluxos da AOD, conforme a categoria de renda (em porcentagem). Anos 1990-2010 .....	28
<b>Gráfico 3.6.:</b> Evolução da AOD bruta recebida pelos grupos de países prioritários dos doadores do CAD (em bilhões de dólares de 2013). Anos 2000- 2014 .....	29
<b>Gráfico 3.7.:</b> Participação por regiões na AOD bruta total (como porcentagem do total da AOD). Anos 1990-2015 .....	30
<b>Gráfico 3.8.:</b> Evolução da AOD per capita segundo países receptores do MERCOSUL. Anos 1960-2016.....	33
<b>Gráfico 4.1.:</b> Evolução da CSSB na América Latina (em unidades). Ano 2010- 2015 .....	46
<b>Gráfico 4.2.:</b> Projetos de CSSB oferecidos e recebidos na América Latina, por países (em unidades). Ano 2015.....	47
<b>Gráfico 4.3.:</b> Países da América Latina pró iniciativas de CSSB oferecidas, recebidas e relação projetos/ações. Ano 2015 .....	48
<b>Gráfico 4.4.:</b> Iniciativas de CT em execução na América Latina (em unidades). Ano 2006-2015.....	50
<b>Gráfico 4.5.:</b> Principais países/organismos conforme os papéis nas Ações de CT na América Latina. Ano 2015 .....	52
<b>Gráfico 4.6.:</b> Participação dos países em Programas e Projetos de CSSR na América Latina (em unidades). Ano 2015 .....	55
<b>Gráfico 4.7.:</b> Organismos participantes em Programas e Projetos de CSSR na América Latina (em unidades). Ano 2015 .....	56

## INTRODUÇÃO

Importantes transformações tiveram lugar nas últimas décadas no sistema da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). Dentre elas, destaca-se a ampliação tanto da agenda global de desenvolvimento, passando dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), quanto do espectro dos atores envolvidos na CID –ao incrementar significativamente seu número e tipo– e da hierarquia dos instrumentos utilizados para sua implementação: novas e renovadas modalidades e esquemas de financiamento, tais como a Cooperação Sul-Sul (CSS) e os mecanismos de financiamento inovador.

Em 2015, particularmente, desdobra-se nesse sentido um novo marco orientador dos esforços da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento mediante a adoção de uma tríade de importantes acordos globais, a saber: a nova agenda para o desenvolvimento para os próximos 15 anos, “Transformar nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030)”<sup>1</sup>; a “Agenda de Ação de Addis Abeba” (AAAA)<sup>2</sup>, a renovada agenda sobre o financiamento integral para o desenvolvimento que complementa os meios necessários para a implementação da Agenda 2030, e um novo acordo mundial sobre mudança climática: o “Acordo de Paris sobre a Mudança Climática” (COP 21)<sup>3</sup>.

Com o propósito de contribuir para a “reflexão sobre o posicionamento do MERCOSUL no âmbito do novo cenário, levando em conta os desafios apresentados na Agenda 2030 e os ODS, que permitirá acordar uma estratégia de caráter regional” (MREU, 2016), o presente estudo tem como objetivos a) aprofundar as reflexões de caráter regional sobre a situação atual e tendências da CID, e b) identificar os principais desafios (para compreendê-los) e oportunidades (para aproveitá-las) desse novo cenário para a Política de Cooperação Internacional do MERCOSUL.

Para tanto, o trabalho aborda a temática da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento em sentido amplo, que inclui tanto a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD), quanto as modalidades de CSS e os mecanismos financeiros de inovação (Alonso, Glennie e Sumne, 2014).

---

<sup>1</sup> Acordada na Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, celebrada em setembro de 2015, em Nova Iorque.

<sup>2</sup> Documento final da Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento, em julho de 2015, em Addis Abeba, Etiópia

<sup>3</sup> Adotado na XXI Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (COP 21), celebrada em Paris.

Visando a atestar a complexidade e pluralidade das mudanças que tiveram lugar na CID, com base em informação documental, o estudo inclui o estado atual, tendências, desafios e oportunidades sobre os seguintes aspectos analisados em caráter regional: 1. A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável; 2. Os Meios de Implementação (Mdl) da Agenda 2030; 3. A Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD); 4. A CSS; e 5. Os atores e fóruns da CID.

O presente trabalho se enquadra na instrução do Grupo de Cooperação Internacional, emitida por ocasião de sua XIII Reunião Ordinária, realizada em Montevideu nos dias 2 e 3 de junho de 2016 (Ponto 1.1 da Ata N° 02/16 da XIII Reunião Ordinária do GCI).

## **1. AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Na Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, celebrada em setembro de 2015, foi aprovado o documento “Transformar nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, conhecida comumente como a Agenda 2030, a qual entrou em vigor em 1º de janeiro de 2016 e que constitui o novo marco orientador da cooperação Internacional para o desenvolvimento para os próximos 15 anos. Dada a sua importância, nesta seção apresentam-se aspectos chave desta Agenda, bem como um conjunto de desafios e oportunidades observadas no que tange à sua implementação<sup>4</sup>, particularmente ao plano regional.

### **1.1 Caracterização da Agenda 2030**

A Agenda 2030 é um programa “multiescalar, pluritemática, *multi-stakeholder*, e de implementação, seguimento e transparência e prestação de contas” (Domínguez, 2015:4). A seguir, apresentam-se seus aspectos mais relevantes no que diz respeito a: a) Propósito e concepção; b) Processo de elaboração; c) Alcance temático; d) Implementação: princípios, responsabilidades, financiamento, seguimento e exame; e e) Elementos críticos.

#### **1.1.1. Propósito e concepção**

Com uma visão de futuro “ambiciosa e transformativa” (ONU, 2015b, inc: 7), a Agenda 2030 tem como propósitos: acabar com a pobreza e com a fome no mundo até 2030; combater as desigualdades dentro dos países e entre eles; construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas; proteger os direitos humanos e promover a igualdade entre os gêneros, bem como o empoderamento das mulheres e das meninas; assegurar a proteção duradoura do planeta e seus recursos naturais; criar as condições necessárias para um crescimento econômico sustentável, inclusivo e economicamente sustentado, prosperidade compartilhada e trabalho decente para todos (Nações Unidas, 2015b, inc. 3).

---

<sup>4</sup> Em julho de 2015, como apoio, complemento e contexto para as metas relativas aos meios de implementação da Agenda 2030, foi aprovada a “Agenda de Ação de Addis Abeba” (AAAA), (Nações Unidas, 2015, inc. 62), que será desenvolvida na seção do presente estudo sobre os meios de implementação da Agenda 2030. A referida Agenda reconhece, ainda, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CMNUCC) como o principal fórum intergovernamental internacional para negociar a resposta mundial à mudança climática, no âmbito do qual se estabeleceu, em dezembro de 2015, um novo acordo mundial sobre mudança climática (COP21).

A Agenda 2030 estabelece cinco esferas para o desenvolvimento sustentável, a saber: as pessoas, a prosperidade, a paz, as alianças e o planeta (ver Imagem 1.1.) e é caracterizada por:

- **Colocar as pessoas no centro**, reconhecendo a importância da dignidade do ser humano em todos os “povos e para todos os segmentos da sociedade, em particular os que ficaram mais para trás” (ONU, 2015b, inc. 4).
- **Ter um enfoque de direitos**, promovendo a capacidade de efetivo gozo dos direitos humanos, não apenas como um meio, mas também como fim do desenvolvimento sustentável (Surasky, 2016a: 76)<sup>5</sup>.
- **Buscar um desenvolvimento sustentável global**, como conjugação de suas três dimensões: econômica, social e ambiental (ONU, 2015b:2).

**Imagem 1.1.: Esferas da Agendas 2030**



**Imagem 0.1**

Fonte: Surasky (2016b)

Esta Agenda foi elaborada em conjunto com os debates em curso sobre as prioridades de desenvolvimento que têm lugar no âmbito de distintas

---

<sup>5</sup> Para Surasky (2016a: 77) esta nova agenda de desenvolvimento baseada em direitos “marca uma diferença já não respeito aos ODM, mas com uma prática generalizada em matéria de cooperação Internacional anterior aos referidos ODM”: Uma mudança relevante que “não implica uma priorização de uma variável pré-existente no trabalho da cooperação, mas uma proposta de renovar o olhar do conjunto do campo sobre como considerar suas prioridades e, sobretudo, as motivações que devem ser levadas em consideração na hora de impulsionar o processo”.

conferências e cúpulas das Nações Unidas (ONU, 2015b, inc. 11), e reafirma os princípios da Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em particular o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas (ONU, 2015b, inc. 12).

Para Sanahuja, a referida Agenda constitui uma estratégia de desenvolvimento global compreensiva e integral, que reflete importantes mudanças na concepção do desenvolvimento: “as tensões geradas ou agravadas pelo processo da globalização (...) unidas à ascensão do Sul e ao aparecimento dos novos atores relevantes, públicos e privados, obrigam a deixar atrás a tradicional visão pós-colonial ou “Norte-Sul” dos problemas do desenvolvimento” (Sanahuja, 2014:78). Trata-se de uma agenda mais ampla e transformadora se comparada com os ODM, que atesta a complexidade dos desafios deste século, bem como a necessidade de realizar mudanças estruturais na economia mundial (Fakuda-Parr (2016).

### **1.1.2. Alcance temático**

Como resultado de mais de dois anos de negociação entre os Estados, através de consultas públicas e debates das distintas partes interessadas de todo o mundo, e na qual se teve em conta a opinião dos mais pobres e vulneráveis, a nova agenda para o desenvolvimento sustentável, ampliada se comparada com os ODM, é conformada por 17 objetivos (ver Quadro 1.1.) e 169 metas<sup>6</sup> que são de carácter integrado e indivisível.

---

<sup>6</sup> Uma versão sintética das 169 metas pode ser consultada no “Anexo 1: Resumo das metas das ODS”, do *Guia orientador para a sistematização de experiências*, publicado pelo PIFCSS em 2016.

## Quadro 1.1.: Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

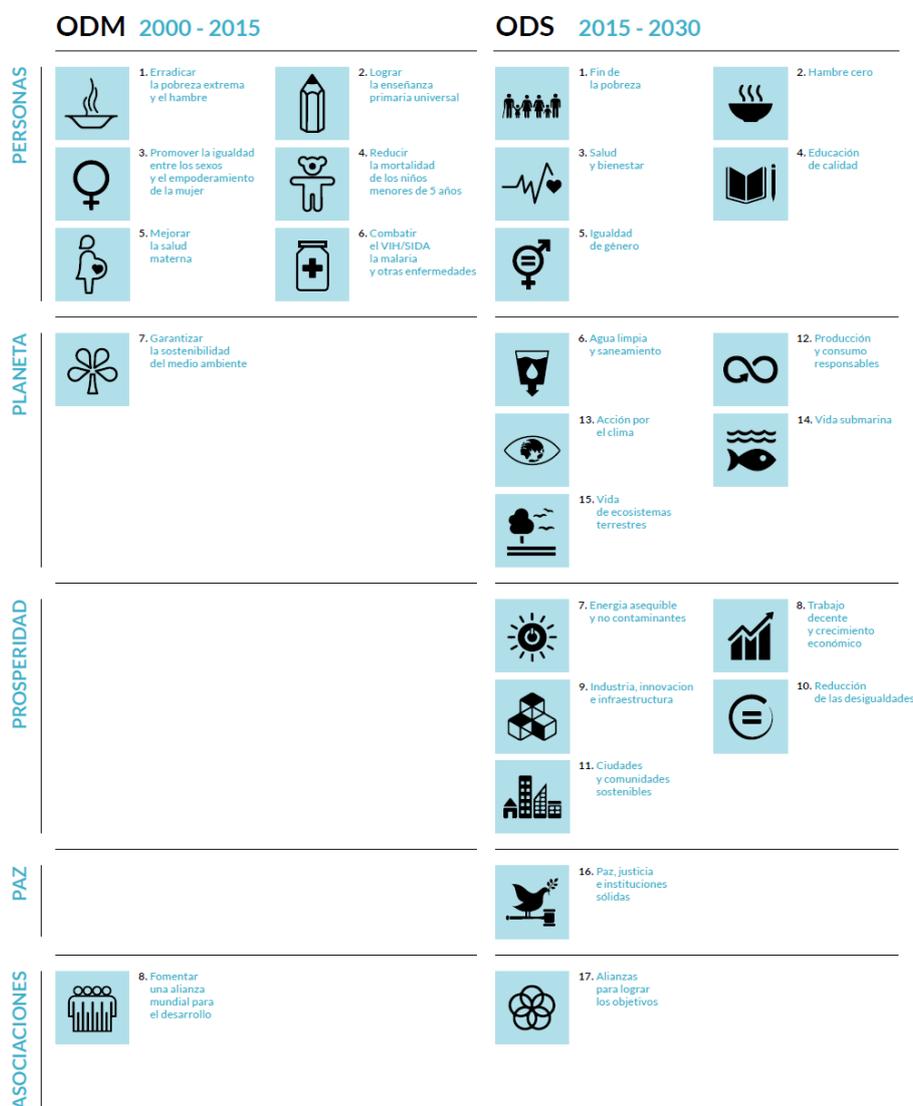
1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares
2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável
3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades
4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos
5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas
6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos
7. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos
8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos
9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação
10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles
11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis
12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis
13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos
14. Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável
15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis
17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável

Fonte: ONU (2015b)

Dando continuidade ao iniciado com os ODM, a Agenda 2030 formula “novos objetivos à luz da experiência desses quinze anos, incorporando novos atores, com metas mais concretas, via indicadores e respeitando os diferentes modelos de desenvolvimento atuais” (SEGIB: 2015a:30).

O amplo alcance da Agenda 2030 pode ser visualizado mediante a comparação entre os ODM e os ODS (ver imagem 1.2), sendo que seus propósitos, conceitos e políticas apresentam diferenças importantes (Fakuda-Parr, 2016).

## Imagem 1.2.: Evolução da Agenda de Desenvolvimento: dos ODM para os ODS



Fonte: SEGIB, 2016b.

A Agenda 2030 incorpora dimensões que não se encontravam presentes nos ODM e amplia o conteúdo e alcance de outras variáveis. Nesse sentido, apresenta-se como “uma agenda global e integrada de desenvolvimento em suas dimensões econômica, social e ambiental, que por primeira vez aborda questões como a pobreza não extrema, a desigualdade e a inclusão social, o crescimento “verde” e os problemas ambientais globais, em especial a mudança climática” (Sanahuja, 2014:78).

No que tange aos novos objetivos, na Agenda 2030:

- Amplia-se a temática da pobreza, ao incorporar o conceito de desigualdade dentro e entre os países e entre os gêneros. A respeito dos ODM, tal como

aponta Surasky (2016a), a pobreza se recontextualiza e vincula-se com novas áreas e demandas, sendo sua erradicação um objetivo central dos ODS.

- Incorporam-se estratégias de desenvolvimento sustentável (completa os objetivos ambientais dos ODM) de forma transversal.
- Incorpora-se o crescimento econômico, o desenvolvimento produtivo, a promoção da industrialização inclusiva e sustentável, o crescimento do emprego pleno e produtivo, e o fomento da inovação (ONU, 2015b, ODS 8 e 9).
- Incluem-se aspectos de bom governo e de fortalecimento institucional eficaz e responsável, a fim de “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável” (ONU, 2015b, ODS 16).
- Combinam-se fins e meios, mediante a incorporação de uma meta específica relativa aos meios de implementação da Agenda (ODS 17), como um aspecto de relevância para levar à prática os ODS. Nesse sentido, reconhece-se igualmente a importância da aprovação pela Assembleia Geral da Agenda de Ação de Addis Abeba, que é parte integrante da Agenda 2030 (ONU, 2015b, inc. 40).

Os aspectos incorporados nos ODS referem-se a um conjunto de temas que, tal como aponta Alonso (2015:162), vêm tomando relevância na agenda de desenvolvimento e outorgam-lhe uma validade universal, porque tomam em consideração as “diferentes realidades, capacidades e níveis de desenvolvimento de cada país” (Surasky, 2016b:12).

Como se vê, os objetivos e metas da Agenda 2030 focam-se em conceitos e resultados complexos, tais como a “sustentabilidade” e a “inclusão”.

### **1.1.3. Implementação**

Para sua execução, a Agenda estabelece princípios, responsabilidades de conquista e metas relativas ao financiamento, seguimento e exame:

**Princípios de implementação:** “O caráter universal, indivisível e interligado da presente Agenda e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e suas metas, incluídos os meios de implementação” (ONU, 2015: inc. 71) constituem “princípios básicos que deveriam levar-se em conta na hora de tomar ações que nos aproximem a eles” (Surasky, 2016a: 76).

**Responsabilidades de resultados multinível:** Os objetivos e metas devem ser alcançados em nível mundial, considerando a adaptação nacional. A Agenda 2030 supõe “um âmbito de governança do desenvolvimento ‘multinível’, de caráter global, mas que ao mesmo tempo reconhece o princípio de subsidiariedade” (Sanahuja, 2014:78).

Em **escala global** destaca o papel central outorgado à Parceria Global revitalizada, prevendo que ela facilitará a participação mundial de distintos atores para respaldar o cumprimento de todos os ODS, e mobilização de todos os recursos disponíveis (ONU, 2015a, inc. 60).

Ainda, a Agenda reconhece as **dimensões regionais e sub-regionais** como meios mais propícios para “traduzir efetivamente as políticas de desenvolvimento sustentável em medidas concretas a nível nacional” (ONU, 2015b, inc. 21). Nesse sentido, nas metas dos ODS a atuação regional está incluída tanto no âmbito das denominadas “metas principais” quanto nas “metas de implementação” (Surasky, 2016b:36).

**Financiamento:** Os debates sobre a geração dos recursos necessários para a implementação da Agenda 2030 aconteceram em forma paralela à negociação dos ODS. A Agenda 2030 foi adotada em setembro de 2015 e previamente, em julho do mesmo ano, teve lugar em Addis Abeba a III Conferência das Nações Unidas sobre o Financiamento do Desenvolvimento.

Como mecanismos e meios financeiros para a implementação da Agenda 2030, o ODS 17 refere-se ao: fortalecimento dos recursos internos, cumprimento por parte dos países desenvolvidos de seus compromissos no que tange à AOD, mobilização de recursos financeiros adicionais e promoção de investimentos em favor de países menos avançados<sup>7</sup>.

Ainda, apresenta-se a necessidade de aumentar o apoio internacional para a implementação dos ODS mediante a cooperação Norte-Sul, Sul-Sul e Triangular (meta 17.9).

**Seguimento e exame de implementação:** Os Estados Membros das Nações Unidas devem revisar os progressos no cumprimento dos ODS e suas metas, mediante um processo de seguimento e exame durante os próximos 15 anos (ONU, 2015a, inc. 72)<sup>8</sup>. Este processo tem como finalidade promover a

---

<sup>7</sup> Na seção sobre os meios de implementação da Agenda 2030 do presente estudo, desenvolve-se o conteúdo da Agenda de Ação Addis Abeba.

<sup>8</sup> No inciso 74 da Agenda 2030 detalham-se os princípios guia do processo de seguimento e exame da Agenda.

prestação de contas, respaldar a cooperação internacional, fomentar o intercâmbio de melhores práticas e a aprendizagem mútua, mobilizar apoio para superar desafios comuns e detectar problemas emergentes (ONU,2015a: inc. 73).

Trata-se de um marco de seguimento e exame voluntário, periódico, participativo, transparente, integrado e multinível (subnacional, nacional, regional e mundial) (ONU, 2015a, inc. 72), que compreende todos os ODS e suas metas, incluídos os meios de implementação (ONU, 2015a: inc. 75). Prevê-se que para o seguimento e exame da Agenda 2030 se contará com uma série de **Relatórios; um marco de indicadores mundiais** que serão complementados com indicadores **regionais e nacionais** formulados pelos Estados Membros, bem como o trabalho de **um conjunto de Fóruns**<sup>9</sup>.

Conforme o estabelecido na Agenda 2030 (ONU, 2015a: inc. 75), o Marco de Indicadores Mundiais para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e Metas da Agenda 2030 para o desenvolvimento Sustentável foi elaborado pelo Grupo Interinstitucional e de Especialistas sobre os Indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (IAEG-SDG) e foi aprovado, em julho de 2017, pela Assembleia-Geral das Nações Unidas (Nações Unidas, 2017b). É entendido como um instrumento voluntário que inclui um conjunto inicial de indicadores a ser aperfeiçoado regularmente e complementado com indicadores regionais e nacionais formulados pelos Estados Membros.

**No que tange ao seguimento e revisão em escala regional e nacional:** A Agenda 2030 reconhece a importância de aproveitar os mecanismos de seguimento e revisão existentes em nível regional e incentiva os Estados a determinar o fórum mais adequado para sua participação. Da mesma forma, encoraja os Estados “a realizar exames periódicos e inclusivos, liderados e impulsionados pelos países, dos progressos nacionais e subnacionais. Esses exames deverão aproveitar as contribuições dos povos indígenas, da sociedade civil, do setor privado e de outras partes interessadas, de acordo com as circunstâncias, políticas e prioridades de cada país” (ONU, 2015a, inc. 79).

---

<sup>9</sup> Esse aspecto desenvolve-se na seção do presente estudo referida aos Atores e Fóruns da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

#### 1.1.4. Elementos críticos

Distintos analistas<sup>10</sup> dos ODS apontaram para um conjunto de elementos críticos, dentre os que destacam:

- **Os ODS não são vinculantes:** São compromissos globais, mas não vinculantes, quer dizer, não geram obrigações (Sanahuja, 2014).
- **Sobre os objetivos, as metas e os indicadores,** apontam a existência de:
  - **Inconsistência entre objetivos, metas e indicadores:** Alguns objetivos e metas se correspondem com indicadores pouco representativos e inconsistentes. A objetivos de grande alcance devem corresponder metas ambiciosas e indicadores robustos e representativos (CEPAL, 2016a: 23-24).
  - **Metas genéricas e declaratórias:** Embora existam metas mais claras e específicas, existem outras com caráter genérico e declaratório, pelo que contribuem com escasso valor em relação aos compromissos assumidos em outros fóruns multilaterais (Sanahuja, 2014:79). Ainda, incluem-se metas não realizáveis, porém podem ser justas e necessárias (Sanahuja, 2014:78).
  - **Metas menos exigentes em relação aos ODM:** Alguns ODS se correspondem com metas menos exigentes se comparadas com as apresentadas nos ODM, o que gera uma percepção errada sobre o sucesso dos atuais objetivos de desenvolvimento.
- **Duas ausências de diferente alcance são identificadas na Agenda 2030:**
  - **De grupos:** “Estão ausentes os povos indígenas e os grupos afrodescendentes, que representam uma alta proporção da população da América Latina e o Caribe, cujos direitos e problemas específicos não são contemplados” (CEPAL, 2016a:23).
  - **De meios:** “Explicita-se o sentido da transformação desejável, mas não a forma de fazer essa transformação, isto é, os critérios de governança global, as estratégias e as políticas” (CEPAL, 2016a:26).

---

<sup>10</sup> CEPAL (2016); Sanahuja (2014); Surasky (2016a); Domínguez, (2015) e Fakuda-Parr (2016), dentre outros.

## 1.2. Desafios e oportunidades da Agenda 2030

O **grande desafio** que apresenta a Agenda 2030 consiste em encontrar a forma de transformar seus compromissos e decisões em políticas ativas na região (Surasky, 2016b). Pormenorizamos abaixo os desafios e oportunidades relativos a sua implementação, considerando os seguintes aspectos: a) Priorização e apropriação; b) Implementação compreensiva, c) Alianças e mobilização de recursos para a implementação; d) CSS e envolvimento dos países em vias de desenvolvimento na implementação dos ODS e d) Seguimento e avaliação do cumprimento dos ODS.

### 1.2.1. Priorização e apropriação

De alcance mundial, a Agenda 2030 é **diversa e orientadora**, recolhe um conjunto de necessidades e especificidades dos países que servem como guia para as ações do sistema de cooperação Internacional (Kharas, 2013), e estabelece **novas prioridades na agenda global de desenvolvimento**: oportunidade “para compreender os novos elementos que vão integrando a agenda de Cooperação Internacional ao Desenvolvimento (CID), os que vão ficando atrás, as mudanças nas dinâmicas e prioridades que acontecem no interior da referida agenda e os novos desafios que se abrem ante o futuro no curto e médio prazo” (Surasky, 2016b; 39).

De modo que a **apropriação** da Agenda 2030 por parte dos diversos atores globais, regionais e nacionais é um desafio essencial para sua adequada implementação. Fazer próprios os conceitos que conformam a agenda permite sua efetiva implementação, pelo qual é necessária a apropriação de seus conceitos e sua interpretação nos âmbitos históricos, sociais e culturais próprios da região. Em nível regional, esse talvez seja um dos diálogos mais complexos, dada a heterogeneidade que se encontra por trás da unidade regional (Surasky, 2016a:91).

### 1.2.2. Implementação compreensiva

Embora a Agenda 2030 seja “um compromisso assumido em sua totalidade e indivisível (...) negando qualquer possibilidade de um esquema nacional de implementação *à la carte* do conjunto dos objetivos adotados” (Surasky, 2016a: 77), Fakuda-Parr (2016) avisa sobre o risco de que, durante sua implementação, sejam descuidados os objetivos e metas mais transformadoras mediante três mecanismos, a saber:

- **Seletividade**: O risco consistiria em selecionar e não aplicar objetivos e metas que abordem questões estruturais.

- **Simplificação:** A linguagem complexa da Agenda 2030, com objetivos qualitativos do desenvolvimento equitativo e sustentável, poderia conduzir a simplificá-los.
- **Adaptação nacional:** Poderia conduzir a não enfrentar as causas da pobreza e da desigualdade e, com isso, diluir a ambição dos ODS.

Diversos autores apresentam a necessidade de preservar e reforçar os avanços alcançados com os ODM. A implementação compreensiva da Agenda 2030 supõe agir de forma decidida sobre as causas estruturais das desigualdades, a pobreza e a degradação ambiental (AUCI, 2014), tanto em escala mundial quanto em nível regional e nacional.

### **1.2.3. Parcerias e mobilização de recursos**

A responsabilidade da adequada aplicação da Agenda 2030 incumbe aos diversos atores, dentre eles aqueles envolvidos com a cooperação Internacional. O mecanismo de governança global previsto na Agenda está centrado na Parceria Global para o Desenvolvimento Sustentável (ONU, 2015a, inc. 60). Boehler e Kilner (2016:3) assinalam que “as parcerias entre múltiplos interessados nas quais participa um grupo cada vez mais diversificado de atores da cooperação ao desenvolvimento são uma ferramenta essencial para a implementação eficaz dos ODS”.

A consecução bem-sucedida da Agenda depende de forma crítica dos recursos financeiros e dos mecanismos de execução disponíveis para alcançar os objetivos e metas apresentadas (Domínguez, 2015). No entanto, um dos principais riscos dos ODS é não contar com compromissos de financiamento de caráter vinculante nem com incentivos adequados para a mobilização de recursos para sua implementação (Sanahuja & Tezanos, 2017).

Nesse sentido, a CEPAL avisa (2016a:24) que “o aspecto mais complexo da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável reside nos meios de implementação. Embora no Objetivo 17 salienta-se a necessidade de fortalecer esses mecanismos, na prática isso exige profundas mudanças na governança econômica mundial”.

Apesar de sua natureza como norma não vinculante, a Agenda 2030 pode gerar uma forte capacidade mobilizadora de financiamento e um potencial alinhamento de diversos atores (Sanahuja, 2014 e Kharas, 2013:39).

#### **1.2.4. CSS e envolvimento dos países em desenvolvimento**

No atual contexto mundial, os países em desenvolvimento começaram a desempenhar um papel relevante no sistema da cooperação Internacional para o desenvolvimento, devido principalmente à liderança que assumiram no contexto da CSS e da CT (CELAC,2016); seu envolvimento na execução dos ODS torna-se fundamental.

Para a implementação da Agenda 2030, a América Latina conta com experiências e conhecimentos de receptores e ofertantes da cooperação Internacional, tanto em seus próprios países quanto em outros países em desenvolvimento da região e de outras regiões, em aspectos vinculados à temática da nova agenda de desenvolvimento global.

#### **1.2.5. Seguimento e avaliação**

Como apontado por Boehler e Kilner, o cumprimento dos compromissos da Agenda 2030 exige “realizar um seguimento e a revisão dos progressos de forma participativa, transparente e integrada, devendo, ao mesmo tempo, estar sustentada por informação oportuna e precisa” (2016:4). Apresenta-se, portanto, o desafio de conseguir uma maior disponibilidade de informação sobre as atividades relativas ao desenvolvimento, a fim de melhorar as sinergias entre todos os atores, promover a apropriação por todos os interessados e incentivar a prestação de contas.

Considerando o antes exposto, a Agenda 2030 e seus ODS, sendo um marco global de desenvolvimento ampliado com relação ao precedente (os ODM), apresenta para o MERCOSUL um desafio, mas, também, a oportunidade de atualizar sua Política de Cooperação Internacional. Nesse sentido, deverá considerar a ampliação de prioridades e mecanismos para a implementação compreensiva dos compromissos da Agenda 2030, levando em conta a multiplicidade de instâncias e órgãos do processo de integração que abordam aspectos a ela vinculados, bem como o crescente envolvimento da CSS e da CT na execução da cooperação e a correspondente diversificação de papéis dos países e espaços de integração (receptores e ofertantes). Deverá também considerar a necessidade de mobilizar recursos mediante mecanismos tradicionais e inovadores de financiamento, e de coordenar com múltiplos atores da cooperação internacional, entre eles com os espaços de integração da região, a fim de conseguir um maior impacto e sustentabilidade nas ações empreendidas.

## 2. MEIOS DE IMPLEMENTAÇÃO (Mdi) DA AGENDA 2030

Nesta seção, apresenta-se uma descrição geral da **Agenda de Ação Addis Abeba (AAAA)**, a qual é parte integral da Agenda 2030 e “serve de apoio, complemento e contexto para as metas relativas aos meios de implementação da Agenda 2030” (Nações Unidas, 2015, inc. 62). Ainda, salienta-se um conjunto de desafios e oportunidades quanto aos meios de implementação dos ODS.

Os **meios de implementação (Mdi)** fazem referência a aspectos “indispensáveis para conseguir que os compromissos de desenvolvimento sustentável se traduzam em resultados tangíveis de desenvolvimento sustentável” (SEGIB, 2015a:31), tais como o financiamento, a tecnologia, a criação de capacidades e o comércio. A seguir, aborda-se a questão do **financiamento** como mecanismo indispensável para a **implementação dos ODS**.

### 2.1. Agenda de Ação Addis Abeba (AAAA)

Em julho de 2015, celebrou-se a **III Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento (FfD-3)**, em Addis Abeba, Etiópia. Nesse âmbito “183 Estados adotaram compromissos que buscam garantir a provisão efetiva dos recursos financeiros (...) para implementar programas e políticas voltados ao desenvolvimento sustentável, incluindo a conquista dos ODS, bem como assuntos relacionados com a dívida externa, novas formas de financiamento ou cooperação fiscal, dentre outros” (Romero, 2016:8).

#### 2.1.1. Aspectos chave da AAAA

O **objeto da AAAA** é “mobilizar financiamento público, estabelecer políticas públicas e marcos regulatórios adequados para desbloquear o financiamento privado, as oportunidades comerciais e o desenvolvimento tecnológico, e incentivar as mudanças nas modalidades de consumo, produção e investimento” (Nações Unidas/ Conselho Econômico e Social, 2016e, inc.11).

A **AAAA faz parte da Agenda 2030**: “Todos os meios de implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estão incluídos na Agenda de Ação de Addis Abeba” (Nações Unidas/ Conselho Econômico e Social, 2016, inc.13). Porém, “a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e a Agenda de Ação de Addis Abeba têm diferentes estruturas”. A Agenda 2030 organiza-se com base nos ODS, enquanto a AAAA segue o Conselho de Monterrey e está alicerçada nos diferentes meios de implementação financeiros e não financeiros (Nações Unidas/ Conselho Econômico e Social, 2016e, inc.15).

Os **conteúdos da AAAA** “são organizados sobre sete âmbitos de ação principais e uma seção final sobre dados, vigilância e acompanhamento” (Nações Unidas/ Conselho Econômico e Social, 2016e, inc.11). Esses sete âmbitos são: recursos públicos nacionais; atividade financeira e comercial privada nacional e internacional; cooperação Internacional para o desenvolvimento; comércio internacional como motor do desenvolvimento; dívida e sustentabilidade da dívida; tratamento das questões sistêmicas, bem como ciência, tecnologia, inovação e criação de capacidade.

A **AAAA tem um enfoque holístico**, e inclui meios de implementação financeiros e não financeiros: “O enfoque holístico está enraizado no processo de financiamento para o desenvolvimento, enunciado no Consenso de Monterrey de 2002 e a Declaração de Doha de 2008 sobre o Financiamento para o Desenvolvimento (...)” (Nações Unidas/ Conselho Econômico e Social, 2016e, inc.11).

A AAAA “incorpora explicitamente cada um dos principais meios de implementação não financeiros para alcançar o desenvolvimento sustentável, juntamente com os meios financeiros mais tradicionais, complementando-os e contextualizando-os em um enquadramento amplo” (Nações Unidas/ Conselho Econômico e Social, 2016e, inc.12):

Nesse sentido, como **meios de financiamento para o desenvolvimento**, a AAAA apresenta (Nações Unidas/ Conselho Econômico e Social, 2016e):

- **a necessidade de mobilização de recursos públicos internos;**
- **a exortação ao cumprimento do compromisso de 0,7 % do PIB para a AOD e**
- **a importância das fontes adicionais de financiamento público internacional**, tais como o financiamento humanitário e as fontes inovadoras de financiamento.

Como **interrelações entre governança econômica, cooperação e desenvolvimento na AAAA** “reiteram-se os questionamentos do Consenso de Monterrey no que diz respeito ao melhoramento da governança econômica mundial, que implica reforçar a cooperação Internacional para promover a estabilidade e aumentar a participação e a representação dos países em desenvolvimento nas instituições que desenham, estabelecem e implementam as normas globais” (CEPAL, 2016a:25).

**Quanto ao acompanhamento da AAAA**, os Estados Membros das Nações Unidas se comprometeram a realizar “um processo de acompanhamento especial e reforçado para avaliar os progressos (...) e obstáculos, e promover o intercâmbio dos ensinamentos obtidos, examinar os novos temas de importância para a aplicação da Agenda e proporcionar recomendações” (Nações Unidas/ Conselho Econômico e Social, 2016e, inc.2)

Nesse contexto, estabeleceu-se um **fórum anual do Conselho Econômico e Social sobre o acompanhamento do financiamento para o desenvolvimento** e conformou-se uma **Equipe de Tarefas Interinstitucional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento** à qual, convocada pelo Secretário Geral, incumbe: a) apresentar um relatório anual sobre os progressos na aplicação dos resultados do financiamento para o desenvolvimento e os meios de implementação da Agenda 2030 (complementar ao relatório estatístico sobre os indicadores dos ODS) e b) assessorar o acompanhamento intergovernamental dos progressos, a execução e a recomendação de medidas corretivas (Resolução 69/313 da Assembleia Geral, anexo, parágrafo 133).

### **2.1.2. Aspectos críticos da AAAA**

Entre os aspectos críticos da AAAA, na literatura se faz menção às diferenças que surgiram durante seu processo de elaboração, às diferenças entre as declarações e os instrumentos para a implementação da Agenda, bem como a algumas especificidades de ALC que é importante considerar quanto aos Mdl.

**Diferenças durante o processo de elaboração do documento AAAA:** Durante o processo de debate para a redação do documento final, evidenciaram-se **significativas diferenças** entre os países do CAD e os GTT+China, a saber (Surasky, 2016b:15-16):

- **Relação entre a AAAA, a Agenda 2030 e a COP21:** “(...) um consenso inicial foi desconsiderar a ideia de que uma mesma solução possa ser aplicada à maioria dos casos possíveis”.
- **Relações FfD-3 e COP21:** Considerou-se na FfD-3 “se o financiamento das medidas decorrentes da segunda COP21 deve ser considerado como parte do financiamento do desenvolvimento ou não. Os países do Norte defenderam a primeira posição; o G77+China, a segunda”
- **Fontes privadas em matéria de financiamento:** os países em desenvolvimento manifestaram preocupação por um possível uso de “fontes

privadas em matéria de financiamento. Os países desenvolvidos assinalaram que o principal uso da AOD devia estar na alavancagem dos capitais privados para, dessa maneira, incrementar os recursos (...) disponíveis para a promoção do desenvolvimento”.

- **CSS:** “O chamamento expresso a não incluir a Cooperação Sul-Sul (CSS) nos esquemas da AOD uma vez que se acordou que esta era necessária, mas não substituí a cooperação tradicional, nem os compromissos assumidos com ela”.
- **Carga sobre Estados nacionais versus responsabilidades globais:** os países em desenvolvimento apontaram “a excessiva carga que recai sobre os Estados em escala nacional, (...) ao mesmo tempo que se aliviavam as responsabilidades globais (...) estabelecidas sobre a base do Princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciadas” (PRCD).
- **Privatização versus % do PBI como AOD:** Manifestaram-se “reclamações dos países em desenvolvimento a respeito da tentativa de ‘privatizar’ as responsabilidades dos países desenvolvidos no financiamento do desenvolvimento e responderam reclamando que o ‘compromisso 0.7 %’ se tornasse em ‘compromisso 1 %’ com referência à porcentagem do PBI que devia ser dedicado como AOD pelos cooperantes tradicionais”.
- **Apoio Oficial Total para o Desenvolvimento Sustentável (TOSSD) e Eficácia da CSS:** “Como resposta, os países desenvolvidos insistiram na necessidade de complementar a AOD com a medida do TOSSD e de alinhar a CSS aos princípios da Eficácia ao Desenvolvimento”.
- **PRCD versus aproximação universal às responsabilidades:** O G77+China aventou “incluir uma referência expressa na qual fique estabelecida uma aliança entre Estados para promover o desenvolvimento, baseada no PRCD, constituindo a cooperação tradicional um elemento fundamental, acompanhado pela CSS e a contribuição da empresa privada como complemento. A Alemanha e o Japão, entre outros países da OCDE, opuseram-se abertamente, manifestando-se em favor de uma aproximação universal às responsabilidades”.
- **AOD:** Na reunião de junho de 2015 “África do Sul, em representação do G77+China, salientou a importância de que o novo documento tivesse como base o Consenso de Monterrey e a Declaração de Doha e, ainda, que nele estivesse presente o conceito atual de AOD, que devia ser apontada como a principal fonte de financiamento do desenvolvimento”.

- **Aliança Mundial para o Desenvolvimento Sustentável:** Na reunião em junho de 2015, a África do Sul, em representação do G77+China, reclamou o “estabelecimento de uma comissão intergovernamental para efetuar o acompanhamento dos compromissos de Addis Abeba, elevar a categoria o Comitê de Especialistas em Cooperação Internacional em Questões de Tributação da ONU para transformá-lo em órgão intergovernamental e manifestou-se contrária a considerar que a Aliança Mundial para o Desenvolvimento Sustentável pudesse ser concebida como os Mol [Meios de Implementação, por sus siglas em inglês] da Agenda 2030”.

Em julho de 2015 três aspectos “apresentavam-se como de mais complexa resolução nas negociações: a inclusão do princípio PRCD para ser aplicado ao financiamento para o desenvolvimento sustentável, a relação entre a FfD-3 e a Agenda 2030 e a questão dos impostos nacionais como fonte doméstica de financiamento para o desenvolvimento” (Surasky, 2016b:17).

**Brecha entre as declarações e instrumentos para a implementação da Agenda** para reduzir as assimetrias entre os países: sobre esse aspecto, a CEPAL avisa acerca da existência de uma “brecha significativa entre as declarações e os instrumentos propostos para a implementação da Agenda de Ação de Addis Abeba, que não conta com mecanismos para encarar e reduzir as assimetrias que enfrentam os países em desenvolvimento a respeito das economias desenvolvidas e que, pior ainda, em alguns casos as reforça. Excluído o compromisso dos países doadores de canalizar os 0,7 % de seu produto nacional bruto à assistência oficial para o desenvolvimento, que apenas cumprem 5 dos 28 países doadores (...), suas restantes iniciativas não envolvem compromissos específicos dos países desenvolvidos para avançar na melhora da arquitetura financeira para o desenvolvimento ou reduzir as assimetrias no sistema financeiro e no comércio internacional (Nações Unidas, 2015b)” (CEPAL, 2016a:25).

**Especificidades da ALC para consideradas em relação aos Mdl da Agenda 2030:** Considerando que “a região [ALC] foi negativamente atingida pelo escasso sucesso das duas conferências de Nações Unidas sobre Financiamento do Desenvolvimento (Monterrey 2002 e Doha 2008), surge a pergunta: conseguirá a AAAA reverter a situação?

A esse respeito, Domínguez avisa que a “ênfase que põe a agenda de financiamento na mobilização dos recursos domésticos resulta problemática para uma região que tem baixas taxas de poupança, máxime num momento no

qual o fim do boom dos commodities vai requerer ajustes no gasto público” (Domínguez, 2015:2).

## **2.2. Desafios e oportunidades dos Mdl**

Os desafios e as oportunidades que se apresentam em torno dos Mdl da Agenda 2030 evidenciam a necessidade de diversificar e fortalecer os Mdl e, em particular, os novos mecanismos de financiamento da cooperação.

### **2.2.1. Diversificação e fortalecimento dos Mdl**

O desafio dos Mdl da Agenda 2030 é a promoção de uma **estratégia de financiamento integral, inclusiva, transparente**, “que preste contas, que considere as necessidades e aspirações particulares de todos os países em vias de desenvolvimento” (CELAC, 2016b). Para tanto, será necessária a **mobilização** de “todas as fontes de recursos, domésticas e internacionais, públicas e privadas, tradicionais e inovadoras, para assegurar a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)” (Sanahuja, Tezanos, Kern e Perrotta, 2015:15).

Nesse âmbito, cabe salientar que a CSS (bilateral, triangular, regional), bem como a Norte-Sul, oferecem **oportunidades de ampliação do financiamento para o desenvolvimento**: A CSS “mobiliza recursos adicionais para a promoção do desenvolvimento, mas não substitui a cooperação norte-sul nem tira validade dos compromissos de financiamento assumidos pelos países desenvolvidos (...). Dentro da arquitetura global da cooperação, e em consonância com as demandas de maior inclusão na definição da agenda de desenvolvimento, muitos países da região também participam em esquemas de cooperação triangular com países do Norte (...)” (AUCI, 2014: 42).

Da mesma forma, é necessário cumprir com o **compromisso dos 0,7 % do PBI**: “Os países da região reiteraram tanto o compromisso histórico de países desenvolvidos com os 0,7 % do PBI, quanto a necessidade de contar com Mdl para os ODS em todos os eventos internacionais de desenvolvimento produzidos a partir desse momento” (SEGIB, 2015a:31).

Por outra parte, para a implementação dos ODS é igualmente requerida a geração de recursos próprios.

### **2.2.2. Novos mecanismos de financiamento da cooperação**

Os novos mecanismos de financiamento são importantes “devido à ausência de um sistema tributário mundial que possa garantir a redistribuição em escala

global e paliar os efeitos da concentração da riqueza, e coloca a necessidade de novos esquemas de financiamento e o estabelecimento de mecanismos inovadores para o desenvolvimento que possam mobilizar os recursos precisos”. (AUCI, 2014: 49).

**O financiamento inovador para o desenvolvimento** compreende as iniciativas que preenchem as seguintes características (AUCI, 2014: 49):

- ter participação do setor oficial (com recursos públicos ou como catalizador de recursos do setor privado e de entidades filantrópicas);
- ser de cooperação Internacional para o desenvolvimento;
- ser inovadoras (como tipo de recursos, em seu modo de arrecadação ou em suas estruturas de governança);
- acontecer no âmbito das finanças públicas internacionais que apoiam diretamente a consecução da agenda mundial de desenvolvimento.

**Entre os mecanismos de financiamento inovador existem diversas propostas.** Alonso (2013:11) os classifica em seis grupos (AUCI,2014: 51):

### Quadro 2.1.: Tipos de mecanismos de financiamento inovador segundo Alonso

- Propostas que aspirem a reunir de forma conjunta recursos públicos e privados focalizados numa prioridade definida (parcerias globais);
- Propostas que deixem margem para um uso antecipado dos recursos através da certeza de fundos de ajuda futuros (por exemplo, a facilidade financeira internacional para a imunização ou iffi);
- Iniciativas que incentivem a contribuição privada voluntária em ações com interesse social ou meio ambiental (incentivos para responsabilidade social corporativa, por exemplo);
- Propostas que favoreçam um melhor uso dos recursos privados com um potencial efeito no desenvolvimento (fomentar caminhos específicos para o uso de remessas, por exemplo);
- Mecanismos de ajuda inovadores voltados ao fortalecimento da capacidade de gerar novos recursos para a ajuda (cooperação financeira, por exemplo), e novos tributos para externalidades internacionais negativas (por exemplo, a taxa Tobin)".

Fonte: AUCI, 2014:52

Como já foi assinalado, a consecução bem-sucedida da Agenda 2030 depende em forma crítica da existência de recursos financeiros destinados a esse fim. Para o **MERCOSUL**, a diversificação dos mecanismos para o financiamento dos objetivos e metas regionais constitui seu principal desafio para a implementação da nova agenda global de desenvolvimento. Os inovadores instrumentos e meios de financiamento, tais como as Alianças Público-Privadas para o Desenvolvimento, os fundos globais, o *partnership instrument* e o *blending* da União Europeia, dentre outros, constituem oportunidades que deverão ser avaliadas pelos Estados Partes, considerando os objetivos e necessidades do processo de integração.

### 3. ASSISTÊNCIA OFICIAL AO DESENVOLVIMENTO (AOD)

Haja vista a relevância da Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) para a Cooperação Internacional e as mudanças que ocorreram na alocação destes fundos, nesta seção, apresenta-se seu estado atual e suas tendências, bem como seus desafios e suas oportunidades para a cooperação, em nível regional.

Para isso, adotaremos o conceito de Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD<sup>11</sup>) definido pelo Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>12</sup>. Tal como sintetizado por Lengyel e Malacalza (2012:24), a “AOD consiste em fluxos de financiamento oficial de caráter concessional com um componente subvencionado mínimo de 25 % que corresponde a transferências feitas em dinheiro vivo, bens ou serviços que não exigem devolução (...), podendo esta assumir duas forma convencionais: empréstimos em condições favoráveis (*concessional + loans*) ou Subvenções (*grants*)”<sup>13</sup>.

Acerca dos doadores da AOD, vale assinalar que desde 1970<sup>14</sup> sugeriu-se que os países desenvolvidos destinassem 0,7 % de seu PIB como AOD para os países em desenvolvimento, compromisso que foi posteriormente ratificado no mais alto nível das conferências internacionais sobre financiamento do desenvolvimento: “em 1970, uma resolução da Assembleia-Geral das Nações Unidas propôs destinar 0,7 % da RNB dos países doadores à assistência oficial para o desenvolvimento. Esse compromisso foi ratificado em várias oportunidades, em particular na Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento celebrada em Monterrey (México), em março de 2002”<sup>15</sup> (CEPAL, 2010:9) e, posteriormente, em 2015 na Agenda de

---

<sup>11</sup> Também conhecida como ODA por suas siglas em inglês (*Official Development Assistance*).

<sup>12</sup> Definida pela OCDE como “Subvenções ou empréstimos aos países e territórios da lista do CAD de receptores de AOD disponíveis em: [www.oecd.org/dac/stats/daclist.htm](http://www.oecd.org/dac/stats/daclist.htm) e aos organismos multilaterais, que se efetuam pelo setor público em termos favoráveis (ou seja, com um elemento de doação de 25 %, no mínimo) e que têm a promoção do desenvolvimento econômico e do bem-estar dos países em desenvolvimento como seu principal objetivo. Além dos fluxos financeiros, inclui-se na AOD a cooperação técnica. Excluem-se os subsídios, empréstimos e créditos para fins militares” (OCDE, 2015: 342).

<sup>13</sup> No entanto, este “conceito é objeto de questionamento, devido à presença de algumas verbas questionáveis (como a remissão da dívida ou dos gastos de administração em origem do doador)” (Alonso, 2015c: 165).

<sup>14</sup> Na Estratégia Internacional do Desenvolvimento para o Segundo Decênio das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Nações Unidas, 1970, Resolução 2626 XXV, inc: 43): “Cada país economicamente adiantado aumentará progressivamente sua assistência oficial para o desenvolvimento aos países em desenvolvimento e envidará esforços para atingir, em meados do Decênio, uma quantia bruta mínima equivalente a 0.7% de seu produto nacional bruto a preços de mercado”.

<sup>15</sup> No Consenso de Monterrey (Nações Unidas, 2002: inc: 42) aponta-se: “Neste contexto, instamos os países desenvolvidos que ainda não o fizeram a adotarem medidas concretas para

Ação de Addis Abeba (AAAA). Efetivamente, na AAAA “os países desenvolvidos reafirmaram seus compromissos em matéria de AOD e instaram todos aqueles que não tinham alcançado seus objetivos a adotarem medidas concretas adicionais” (Nações Unidas/ Conselho Econômico e Social, 2016, inc.35).

A elegibilidade dos países e territórios como receptores de AOD é determinada pelo CAD sobre a base de uma classificação realizada conforme seu nível de desenvolvimento e periodicamente atualizada<sup>16</sup>. O indicador utilizado para realizar essa classificação e, portanto, para a elegibilidade dos países é o PIB *per capita*. O “Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (CAD) da OCDE distingue, sobre a base do mesmo indicador, dois grandes grupos de países para estabelecer um critério objetivo que permita alocar a assistência oficial para o desenvolvimento (AOD): os países desenvolvidos (que correspondem, basicamente, aos países de renda alta da classificação do Banco Mundial) e os países em desenvolvimento (países menos desenvolvidos –PMD–, países de baixa renda, de renda média-baixa e renda média-alta)” (CEPAL, 2012: 10).

### **3.1. Situação atual e tendências da AOD**

Nesta seção, apresenta-se o estado atual e as tendências da AOD por países doadores conforme volume e porcentagem do PIB, bem como por países receptores conforme categoria de renda, regiões, países da América Latina e o Caribe, e países do MERCOSUL. Ainda, assinala-se um conjunto de elementos críticos ligados ao critério de classificação utilizado para a alocação da AOD e às limitações do que é medido com AOD.

#### **3.1.1. Evolução da AOD por países doadores**

O volume da AOD tem aumentado significativamente desde o final da década de noventa; no entanto, os países doadores ainda não atingem o objetivo de destinar 0,7 % de seu PIB à AOD.

---

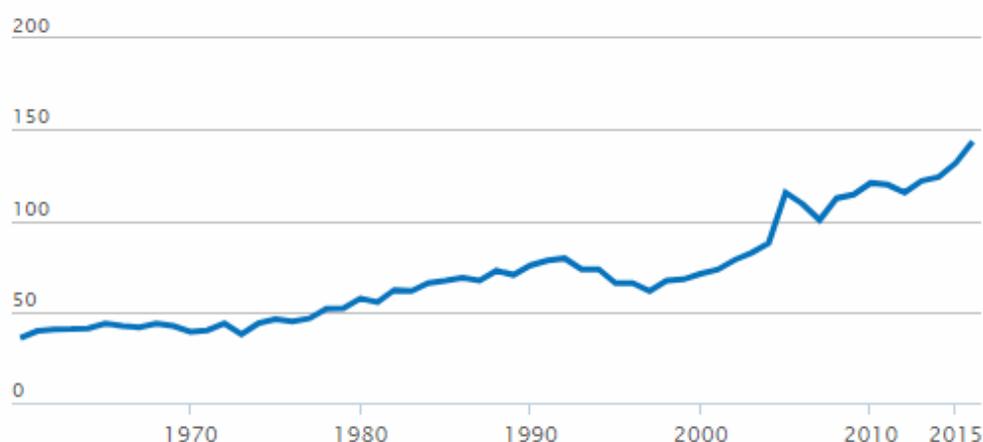
dedicar 0,7 % de seu produto interno bruto (PIB) como AOD para os países em desenvolvimento, e destinar entre 0,15 % e 0,20 % de seu PIB aos países menos avançados”.

<sup>16</sup> A lista de elegíveis para a alocação dos recursos da AOD atualmente vigente contém mais de 140 países ou territórios com renda per capita inferiores a US\$ 12.235 em 2016 y aplica para os anos de 2018 a 2020. Esta lista é revisada a cada três anos. <http://www.oecd.org/dac/stats/daclist.htm>

## AOD por países doadores conforme volume

**Evolução AOD Bruta (1960-2016):** A quantidade de recursos brutos destinados à AOD cresceu significativamente (ver Gráfico 3.1.), sendo que em mais de cinco décadas quadruplicou (passando de \$ 35.63 trilhões em 1960 para \$ 143.33 \$ trilhões em 2016, seu máximo histórico). No decurso desse mesmo lapso de tempo, o número de doadores do CAD incrementou-se de 8 países para 30. Ainda, desde a aprovação da Declaração do Milênio, os recursos destinados à AOD duplicaram.

**Gráfico 3.1.: Evolução AOD Bruta (em bilhões de US\$).  
Anos 1960-2016**

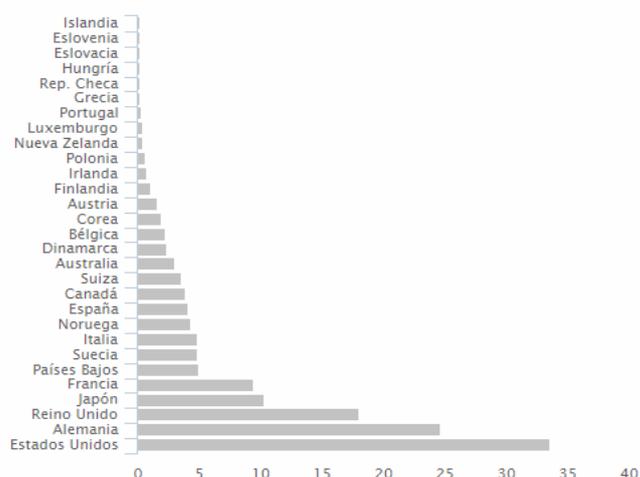


Nota: Desembolsos brutos de AOD por membros do CAD em milhões de dólares dos EUA a preços e tipos de câmbio constantes de 2015. Dados preliminares para 2016.

Fonte: OECD <http://www2.compareyourcountry.org/oda?cr=20001&cr1=oeed&lg=es&page=1>

Em 2016, os cinco principais ofertantes da AOD foram os EUA, a Alemanha, o Reino Unido, o Japão e a França (Ver Gráfico 3.2.).

**Gráfico 3.2.: Principais ofertantes de AOD (em bilhões de US\$).  
Ano 2016**



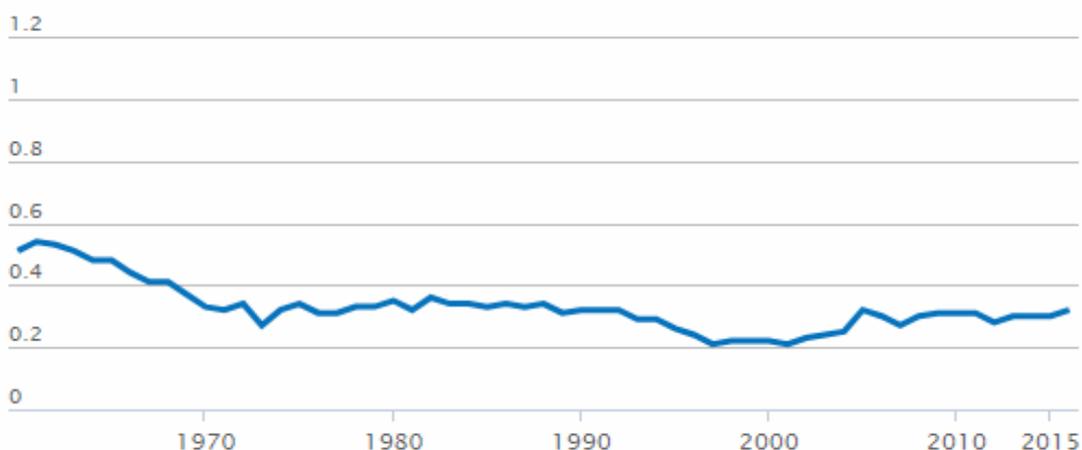
Nota: Dados preliminares para 2016.

Fonte: OECD <http://www2.compareyourcountry.org/oda?cr=20001&cr1=oced&lg=es&page=0>

### **AOD como porcentagem do PIB dos países doadores**

Em 2016, a porcentagem média dos recursos destinados pelos países doadores à AOD não ultrapassou os 0,321% do PIB (Ver Gráfico 3.3.), de modo que “Apesar de uma leve tendência à alta, depois da conferência de Monterrey, ainda não se movimentaram os recursos financeiros necessários e o nível de assistência oficial para o desenvolvimento se mantém muito abaixo da meta acordada [destinar à AOD 0,7 % do PIB dos doadores]” (CEPAL, 2010a:9).

**Gráfico 3.3.: Evolução da AOD como porcentagem do PIB.  
Anos 1960-2016**

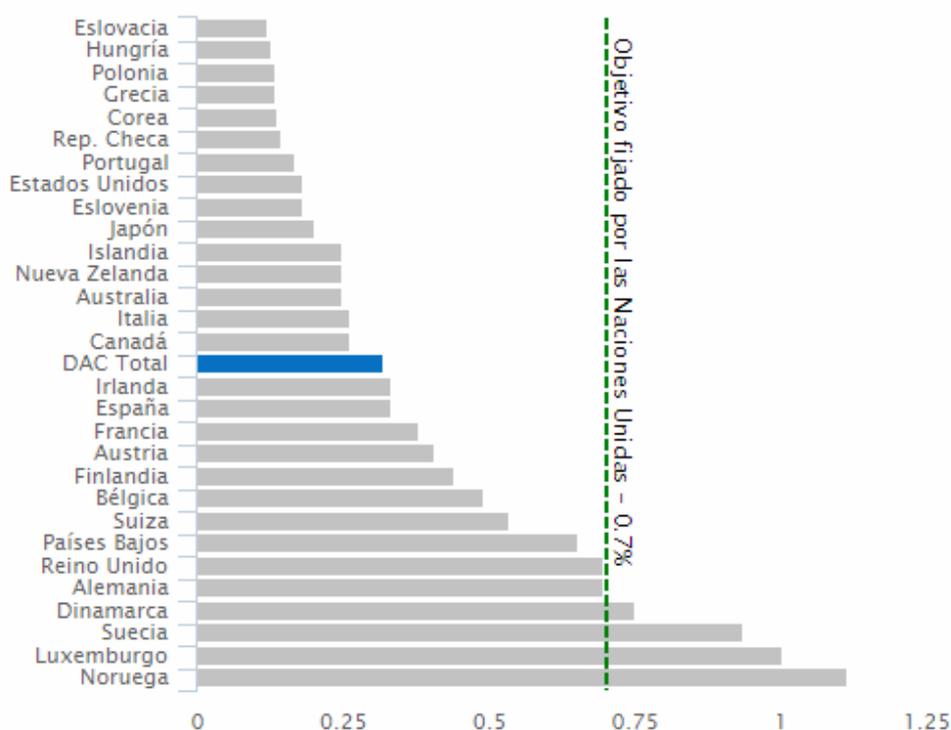


Nota 1: Desembolsos brutos da AOD por membros do CAD em porcentagem do PIB. Dados preliminares para 2016.

Fonte: OECD <http://www2.compareyourcountry.org/oda?cr=20001&cr1=oced&lg=es&page=1>

Efetivamente, tal como é possível se observar no Gráfico N° 3.4, em 2016 apenas seis países (Noruega, Luxemburgo, Suécia, Dinamarca, Alemanha e Reino Unido) atingiram a meta de destinar 0,7 % do seu PIB à AOD. Dentre eles, a Alemanha, é debutante.

**Gráfico 3.4.: AOD dos países membros CAD em porcentagem do PIB.  
Ano 2016**



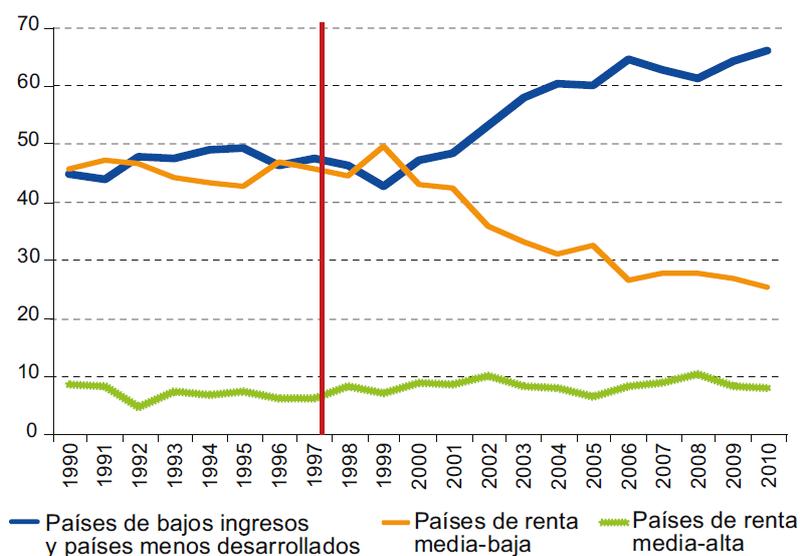
Fonte: OECD <http://www2.compareyourcountry.org/oda?cr=20001&cr1=oced&lg=es&page=0>

### 3.1.2. Evolução da AOD por países receptores

#### Evolução da AOD conforme categoria de renda dos países receptores

Desde os inícios do século XXI vem ocorrendo uma progressiva e significativa mudança na alocação da AOD, caracterizada pela sua tendência à **concentração e à focalização**. Nesse sentido, Alonso (2015c:166) refere-se a dois processos, a saber: “i) os doadores tentam concentrar sua ação em um número mais reduzido de países sócios; e ii) dirigem de forma mais seletiva seus recursos para os grupos de países mais pobres”. Nesse sentido, a CEPAL (2012: 12) salienta que “como parte da agenda definida na Declaração de Paris, durante esta última década os doadores tiveram de reduzir o número de países em que operam, elegendo como sócios principais aqueles com mais baixos níveis de desenvolvimento (Ver Gráfico 3.5.).

**Gráfico 3.5.: Evolução da participação dos países no total dos fluxos da AOD, conforme a categoria de renda (em percentagem). Anos 1990-2010**



Fonte: CEPAL (2012) com base nas informações da OCDE.

Para dimensionar essa situação, no quadro a seguir é possível se observar, de forma comparada, as alterações na distribuição da AOD por grupos de países, para os anos 2005-2006 e 2015-2016:

**Quadro 3.1.: Distribuição da AOD por grupo de países (em percentagens). Períodos 2005-2006 e 2015-2016**

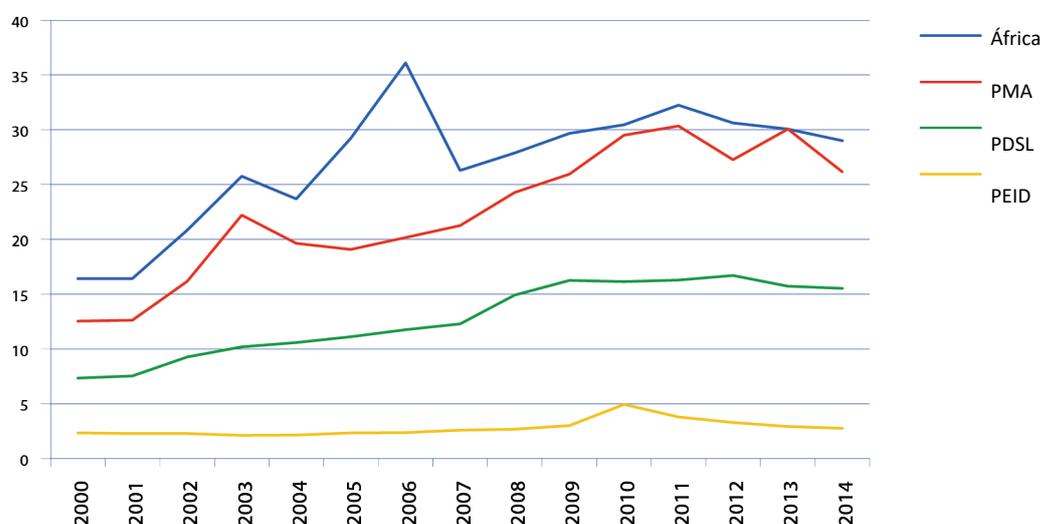
GRUPO DE PAÍSES	PERÍODO	
	2005-2006	2015-2016
<b>Países menos avançados</b>	33,0	44,2
<b>Países de renda baixa</b>	1,8	3,8
<b>Países de renda média</b>	33,8	31,3
<b>Países de renda alta</b>	31,4	20,7

Fonte: OCDE. <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/statisticsonresourceflowstodevelopingcountries.htm>

Decorrentes deste novo padrão de alocação da AOD, destacam-se dois fenômenos (Ver Gráfico 3.6.):

- **Aumento da participação na AOD dos PMA e PRB:** Tal como se exhibe no gráfico, “os países menos avançados (PMA) e os de renda baixa (PRB), em particular da África Subsaariana, melhoraram sua posição como receptores de ajuda ao longo da década” (Alonso, 2015c:162).

**Gráfico 3.6.: Evolução da AOD bruta recebida pelos grupos de países prioritários dos doadores do CAD (em bilhões de dólares de 2013). Anos 2000-2014**



Abreviaturas: PMA, países menos avançados; PDSL, países em desenvolvimento sem litoral; PEID, pequenos Estados insulares em desenvolvimento.

Fonte: Nações Unidas/ Conselho Econômico e Social, 2016, com base em Dados da OCDE.

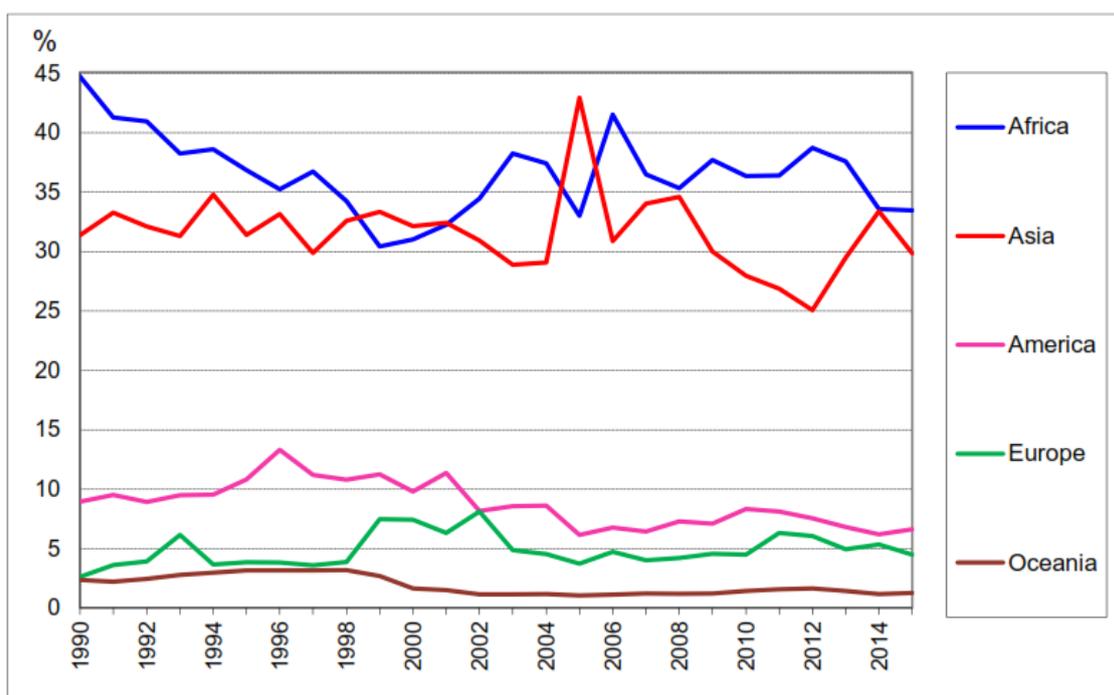
- **Diminuição da participação na AOD dos PRM:** os países de renda média (PRM) diminuirão significativamente seu peso na totalidade da ajuda recebida em decorrência do aumento da canalização destes fluxos para os países de menor rendimento (Alonso, 2015c; CEPAL, 2012); isso impactou substancialmente na região latino-americana. Esses “países de rendimento médio” (categoria que combina países de rendimento médio, baixo e alto) atualmente “constituem os 70 % da população mundial e um terço do PIB mundial, e nos quais moram os 73 % da população mundial pobre” (Nações Unidas, 2017:25).

É importante assinalar que a utilização do conceito de PRM resulta problemática dado que é um artifício metodológico que simplifica e homogeneiza artificialmente um grupo de países muito diversificado, em termos de população, tamanho e nível de renda, alguns com economias muito dinâmicas e outros menos avançados. O sistema das Nações Unidas “em lugar dessa classificação para orientar as atividades de cooperação, usa a de países desenvolvidos, países em desenvolvimento, países menos avançados e alguns outros grupos de países” (Nações Unidas, 2017: 2).

## Evolução da AOD conforme regiões dos países receptores

Conseqüentemente, tal como se observa no gráfico a seguir, a partir da segunda metade da década de noventa, a participação da ALC na AOD em termos relativos foi diminuindo, tanto em relação à média do PIB, quanto se comparada com outras regiões em desenvolvimento, diminuição que vem se acentuando a partir de 2000 (CEPAL, 2012).

**Gráfico 3.7.: Participação por regiões na AOD bruta total (como porcentagem do total da AOD). Anos 1990-2015**

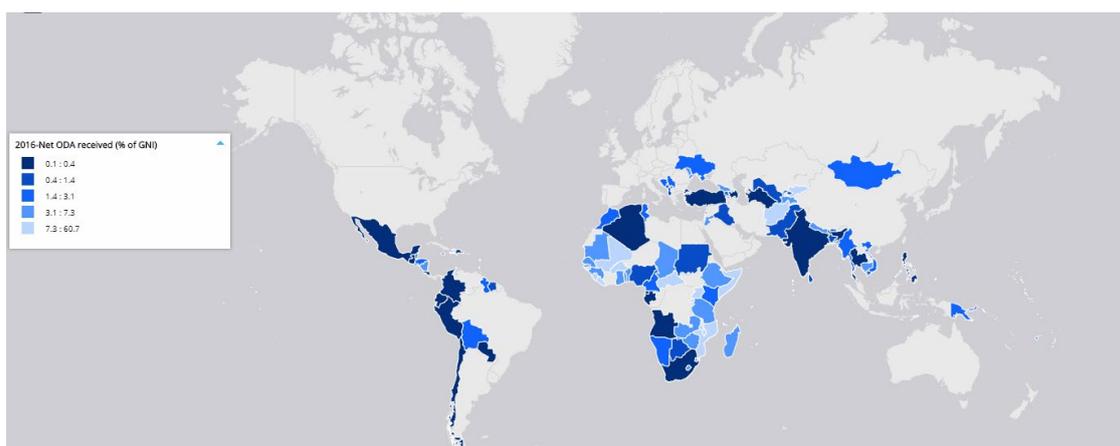


Fonte: OECD (2017a).

Atualmente, destina-se menos de 7 % do total da AOD à ALC: “Regionalmente, estima-se que apenas menos dos 7 % do total da AOD têm como destino a região da América Latina e o Caribe” (SEGIB, 2016b:29).

No mapa temático abaixo, é possível se observar a distribuição da AOD por regiões e países do mundo, correspondente ao ano de 2016.

### Imagem 3.1.: AOD bruta recebida. Ano 2016



Fonte: Banco Mundial, com base em dados da OCDE.

<http://databank.bancomundial.org/data/reports.aspx?source=2&series=DT.ODA.ODAT.GN.ZS&country=>

Em síntese, a diminuição da AOD que recebem os países da ALC –tanto em termos relativos ao PIB regional quanto em comparação com outras regiões em desenvolvimento– está ligada aos fenômenos descritos anteriormente: por uma parte, a utilização da renda *per capita* como critério para alocação da AOD motivou que a maioria dos países da ALC não qualifiquem atualmente como países elegíveis para o recebimento de recursos da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Em segundo lugar, e como consequência do anterior, tem-se produzido “uma maior canalização de recursos para países de menor rendimento, favorecendo a concentração e a focalização da AOD em favor dos países classificados como de renda baixa e, finalmente, o descumprimento dos compromissos assumidos pelos países doadores de destinar 0.7 % de seu PIB à AOD, o qual afeta a quantidade de recursos disponíveis para a cooperação internacional (CELAC, 2014).

#### **Evolução da AOD segundo países receptores da América Latina e o Caribe**

Conforme classificação do CAD, a ALC é uma região predominantemente de renda média. Portanto, com base no nível de renda per capita, na lista atualizada de elegíveis para a atribuição dos recursos da AOD para 2018-2020, 26 países da região são considerados de renda média (5 de renda média baixa e 21 de renda média alta) e 1 de renda baixa (Haiti). Cabe salientar que Paraguai e Guiana foram classificados por primeira vez como países de renda média alta. Contudo, nos países de renda média ainda persistem importantes brechas em outras variáveis do desenvolvimento, tanto entre países como dentro de cada um deles (CEPAL, 2016).

Isso explica, como foi apontado antes, que “igual a outras regiões de renda média, América Latina e o Caribe também registrou uma queda significativa como receptora de AOD” (CEPAL, 2012: 13). No quadro a seguir é possível observar a evolução da AOD por países e regiões da América, entre 1970 e 2015.

**Quadro 3.2.: Evolução da AOD Líquida por países receptores da América. (em milhões de US\$, a preços e tipos de câmbio constantes de 2014). Ano 1970-2015**

	2010-15	1970-79	1980-89	1990-99	2000-09	2010-15	2013	2014	2015
	Share(%)	Annual averages				Annual amounts			
Anguilla	0.0	4	7	6	4	4	8	-	-
Antigua and Barbuda	0.1	8	12	8	8	7	2	3	2
Argentina	0.7	121	161	232	129	76	35	49	-30
Aruba	0.0	-	27	33	-	-	-	-	-
Bahamas	0.0	3	7	2	-	-	-	-	-
Barbados	0.0	26	22	5	10	3	-	-	-
Belize	0.3	47	42	39	23	32	52	38	31
Bermuda	0.0	0	1	2	-	-	-	-	-
Bolivia	6.7	260	538	897	867	731	703	675	686
Brazil	9.1	564	396	219	292	954	1 120	914	1 187
British Virgin Islands	0.0	6	7	6	-	-	-	-	-
Cayman Islands	0.0	5	4	0	-	-	-	-	-
Chile	1.3	182	34	183	101	146	80	246	57
Colombia	9.4	432	197	232	799	1 021	862	1 224	1 505
Costa Rica	0.6	103	364	114	44	60	33	55	123
Cuba	2.2	79	97	81	106	237	99	262	755
Dominica	0.2	15	38	27	27	22	20	16	13
Dominican Republic	2.0	141	262	124	120	220	148	166	322
Ecuador	1.8	183	258	293	246	194	153	163	363
El Salvador	1.8	118	592	432	252	195	170	96	95
Falkland Islands (Malvinas)	0.0	9	24	3	-	-	-	-	-
Grenada	0.2	6	35	17	26	22	13	40	26
Guatemala	3.6	154	263	321	394	386	502	280	448
Guyana	1.1	71	83	185	162	124	102	161	35
Haiti	14.6	146	319	479	554	1 588	1 156	1 082	1 129
Honduras	5.6	150	460	562	659	611	627	606	590
Jamaica	0.7	154	378	151	68	76	74	93	63
Mexico	5.6	250	282	319	170	606	572	615	319
Montserrat	0.4	8	9	33	45	46	58	40	56
Netherlands Antilles	0.0	167	174	149	-	-	-	-	-
Nicaragua	5.1	146	382	877	1 017	555	491	431	509
Panama	0.1	114	96	88	20	13	9	-193	9
Paraguay	0.9	129	127	123	87	99	132	62	61
Peru	2.9	370	588	600	537	316	369	328	363
Saint Kitts and Nevis	0.1	6	14	10	12	13	30	-	-
Saint Lucia	0.3	15	24	38	20	27	25	19	15
Saint Vincent and the Grenadines	0.1	12	22	27	19	13	9	10	15
Suriname	0.5	238	103	106	71	50	31	13	18
Trinidad and Tobago	0.0	24	20	24	2	1	-	-	-
Turks and Caicos Islands	0.0	9	19	16	6	-	-	-	-
Uruguay	0.4	62	32	77	30	39	37	90	22
Venezuela	0.4	41	44	54	80	46	38	43	41
<b>América, regional</b>	<b>12.7</b>	<b>265</b>	<b>415</b>	<b>656</b>	<b>667</b>	<b>1 383</b>	<b>1 703</b>	<b>1 310</b>	<b>1 470</b>
North & Central America, regional	3.9	52	126	173	316	427	424	440	397
South America, regional	2.9	59	54	121	243	316	283	272	344
West Indies, regional	1.6	116	70	65	88	168	136	164	170
<b>América total</b>	<b>100.0</b>	<b>5 067</b>	<b>7 252</b>	<b>8 412</b>	<b>8 339</b>	<b>10 856</b>	<b>10 307</b>	<b>10 015</b>	<b>11 408</b>

Fonte: OECD (2017a)

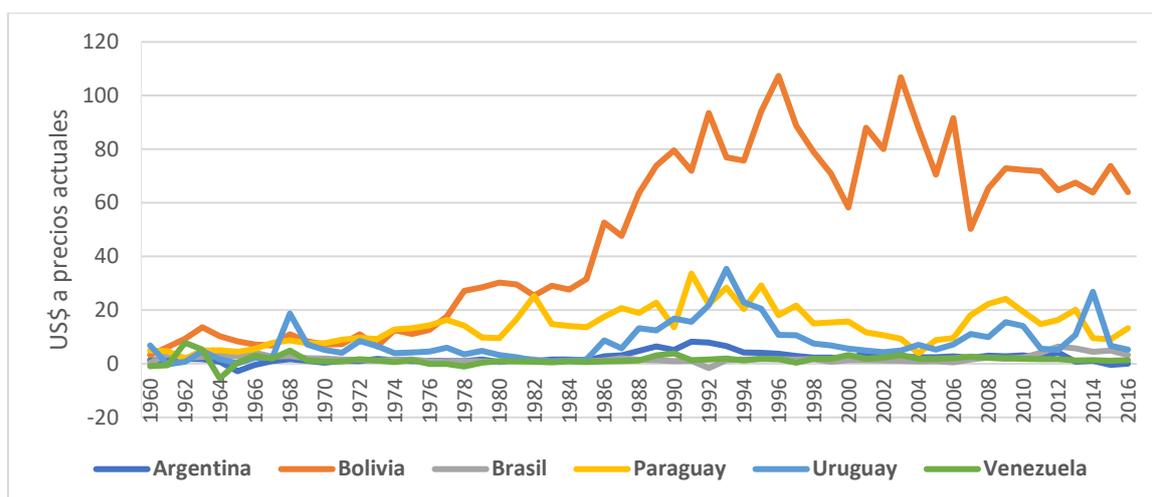
**Países de renda alta na ALC:** é importante salientar que, conforme a lista atualizada de países elegíveis para a atribuição dos recursos da AOD para 2018-2020, Chile e Uruguai passaram a ser considerados de renda alta: em 2012

e 2013 ambos os países superaram o patamar de país de altos rendimentos e continuaram sendo países de renda alta até 2016, pelo que, de acordo com o estabelecido nas normas do CAD, em 2017 esse países deixaram de fazer parte da mencionada lista. Antígua e Barbuda, por sua vez, superou o patamar de altos rendimentos em 2015 e 2016, portanto, caso continue sendo país de altos rendimentos até 2019, não fará parte da lista em 2020. (<http://www.oecd.org/dac/stats/daclist.htm>).

### **Evolução da AOD segundo países receptores do MERCOSUL**

Tal como se observa no gráfico a seguir, a redução da AOD durante a última década também se aprecia nos países do MERCOSUL.

**Gráfico 3.8.: Evolução da AOD per capita segundo países receptores do MERCOSUL. Anos 1960-2016**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da OCDE (disponíveis no repositório do Banco Mundial) <http://datos.bancomundial.org/indicador/DT.ODA.ODAT.PC.ZS>

#### **3.1.3. Elementos críticos**

A literatura resenha dois tipos de problemas relativos à AOD, a saber: a utilização do PIB como critério de classificação dos países (CEPAL e Alonso), e as limitações do que se mede/inclui como AOD (Severino e Ray).

#### **Utilização do PIB como critério de classificação dos países**

A utilização do PIB como critério de classificação dos países para a atribuição da AOD parte do suposto de que “na medida em que os países avançam em seu nível de renda per capita, eles dispõem de mais recursos e ferramentas para financiar seu desenvolvimento e para o combate contra a pobreza (CEPAL, 2012:7). Porém, essa classificação com base no PIB supõe uma visão limitada

do desenvolvimento por não tomar em conta suas múltiplas dimensões. Nesse sentido, a CEPAL aponta que é limitado pois “dentro dos grupos uniformizam-se países cujas realidades econômicas e sociais são muito –e em ocasiões radicalmente– distintas e marcadamente heterogêneas quanto aos desafios de desenvolvimento” (CEPAL, 2012:18). De modo que “as restrições e os desafios do desenvolvimento não devem ser equiparados de maneira linear com o nível de renda per capita dos países” (CEPAL, 2012:5), levando em conta os seguintes fatores:

- **Os países em desenvolvimento são muito heterogêneos:** “Atualmente há um grande número de países que foi avançando até níveis de renda per capita superiores [...], mas ainda têm muitos problemas de desenvolvimento” (CEPAL, 2012:20). Além das diferenças intrapaíses, registram-se também importantes diferenças entre os países que foram classificados pelos organismos internacionais sob uma mesma categoria.
- **A população pobre está concentrada em países classificados como de renda média:** Decidiu-se “concentrar os recursos da cooperação Internacional no combate à pobreza e em seus efeitos mais imediatos, privilegiando os países de menor rendimento, inclusive sabendo que mais dos 70 % da população mundial em condições de pobreza vivem em países de renda média” (CEPAL, 2012:7).
- **O crescimento do PIB dos países em desenvolvimento não é automaticamente generalizável e sustentável:** “É um erro pensar que o comportamento de um pequeno grupo de casos bem-sucedidos pode ser extrapolado ao conjunto dos PRM, ou que as circunstâncias econômicas da última década podem ser sustentadas no futuro. Muitos PRM estão sofrendo severas estrangulações ligadas aos seus processos de mudanças e, ainda, padecem outras debilidades estruturais que põem em risco suas possibilidades de desenvolvimento futuro” (Alonso, 2015c:163).

Nesse mesmo sentido, Alonso, Glennie e Sumne (2014) apontam que a principal dificuldade na classificação dos países segundo a renda per capita é seu caráter arbitrário, e salientam que o problema é “que os doadores a usem para decidir a elegibilidade dos países e a alocação da ajuda”. Nesse sentido, colocam que a elegibilidade baseada num critério de renda (Alonso, Glennie e Sumne, 2014:20):

- **É inadequada:** dada a elevada heterogeneidade social e econômica dos países, medidas promédio (como o PIB per capita) são pouco representativas dos desafios de desenvolvimento relativos.
- **Não é equitativa:** países que estão em nível similar de desenvolvimento, mas em cada lado de um patamar arbitrário de renda, poderiam receber tratamentos diferentes.
- **Pode gerar desincentivo:** porque as medidas de apoio internacional são retiradas quando o país melhora em suas conquistas, penalizando desse modo o êxito.
- **Corre o risco da retirada simultânea do apoio:** porque alcançar a elegibilidade para a graduação pode provocar a retirada simultânea de apoio de diversas fontes, o que poderia afetar a estabilidade e progresso de um país.

**Limitações na medição da AOD:** Severino e Ray, por sua vez, manifestam limitações da AOD como indicador dos fluxos de financiamento do desenvolvimento. Como limitação geral apontam que a AOD é um indicador (inadequado) de meios (não mede resultados) pois mede ao mesmo tempo muito, muito pouco e coisas erradas (Severino e Ray, 2009:17).

- **Mede muito:** Inclui “elementos que não contribuem ao financiamento do desenvolvimento” (tais como o alívio da dívida, a cooperação técnica, emergência ou de assistência humanitária e a ajuda alimentar) (Severino e Ray, 2009:19).
- **Mede pouco:** A “ajuda ao desenvolvimento dos países não-CAD não aparece em nenhuma parte nas estatísticas de desenvolvimento internacional” (Severino e Ray, 2009:19). “Muitas das ferramentas inovadoras que foram desenhadas nas últimas décadas para financiar o desenvolvimento não contam para a AOD, que apenas leva em consideração as subvenções e os empréstimos com um elemento de doação de 25 %” (Severino e Ray, 2009:19). A “solidariedade privada tornou-se a parte mais dinâmica da ajuda ao desenvolvimento nos últimos anos (...), no entanto, essa importante contribuição (...) não aparece nem nas medidas oficiais de ajuda ao desenvolvimento” (Severino e Ray, 2009:19).
- **Não mede:** Quatro aspectos não estão compreendidos na medição da AOD (Severino e Ray, 2009: 20), a saber: a) quais os fundos totais realmente mobilizados para financiar a presente política mundial com independência

de sua origem e método de entrega?; b) quais os resultados e os impactos alcançados através dos projetos e programas financiados?; c) quais custos orçamentários representa a ajuda ao desenvolvimento dos diferentes Estados doadores?; d) quais os custos administrativos da entrega dessas políticas públicas?

### **3.2. Desafios e oportunidades da AOD**

Nesta seção apresentam-se os desafios e oportunidades da AOD para a cooperação internacional em geral e para o MERCOSUL em particular, considerando os seguintes aspectos: a) a AOD como um instrumento necessário; b) o compromisso dos países da OCDE com a AOD; c) a revisão dos critérios de graduação dos países para a alocação da AOD e d) a necessidade de ampliação do campo conceitual, instrumental e de políticas da Cooperação Internacional.

#### **3.2.1. AOD como um instrumento necessário**

Tal como afirma Alonso (2015a: 29): “A despeito de a ajuda concebida como AOD ser um ‘instrumento deficiente’ para conseguir o desenvolvimento e uma efetiva redução das desigualdades internacionais”.

- **Está focada na redução da pobreza:** A AOD está “focada no combate à pobreza, com o respaldo de instituições públicas e o acompanhamento de capacidades e experiências transmitidas nessa tarefa” (Alonso, 2015a: 29).
- **É um incentivo para promover mudanças:** “Para muitos países, o mais importante da ajuda não é tanto o volume de recursos que diretamente administra, mas seu papel como incentivo para promover mudanças ou como meio para alavancar recursos adicionais nos mercados” (Alonso, 2015a: 29).

De modo que a AOD no futuro próximo continuará tendo “importância como fonte de financiamento internacional dos países em desenvolvimento (particularmente dos mais pobres) e como mecanismo para impulsionar mudanças, gerar incentivos e alavancar novos recursos em favor dos objetivos de desenvolvimento” (Alonso, 2015a:31).

Porém, é necessária uma **perspectiva integral do desenvolvimento**, bem como **agendas diferenciadas e instrumentos combinados** que funcionem como apoio ao sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento: “O sistema de cooperação deveria estar disposto a assumir uma perspectiva mais

integral e complexa, modulando seus apoios e diferenciando suas agendas, lançando mão das diversas combinações de instrumentos, procedentes de âmbitos mais amplos que os da AOD, adaptando-se às condições e necessidades dos países receptores” (Alonso, 2013:1).

Alonso, ao advogar por uma agenda diversificada que responda à heterogeneidade existente, aponta que o sistema de cooperação para o desenvolvimento “enfrenta-se a duas alternativas: transformar a ajuda em uma política crescentemente focalizada no combate à pobreza extrema, com uma agenda orientada de forma exclusiva para os países mais pobres; ou, alternativamente, manter uma perspectiva integral para o conjunto dos países em desenvolvimento, trabalhando com agendas diferenciadas de acordo com as condições dos países afetados” (Alonso, 2013:2). Com uma agenda diversificada, segundo a CEPAL (2010:24), a maior importância outorgada atualmente à canalização de assistência para as economias mais pobres não deveria eclipsar a necessidade de que outros países em desenvolvimento recebam AOD, haja vista a diversidade de situações existentes.

Por tudo isso, tal como coloca a CELAC, não se deve “renunciar à cooperação norte-sul, nem continuar exigindo aos países desenvolvidos o cumprimento de seus compromissos a respeito da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento, nem tampouco reclamar a revisão dos critérios de avaliação do desenvolvimento, que homogeneíza situações e não reconhece as assimetrias existentes entre nossos países e dentro deles” (CELAC, 2013:10).

### **3.2.2. Compromisso dos países da OCDE com a AOD**

Por outro lado, é necessário que os países da OCDE cumpram com seu compromisso com relação à AOD e, desse modo, **umentem os fluxos de assistência** “muito por cima do que tem sido a tendência histórica e por renovar seu compromisso de levar o montante de AOD até a meta dos 0,7 % de sua RNB. O volume total de AOD deveria ser incrementado substancialmente de maneira que o aumento da assistência para umas regiões não afete outras” (CEPAL, 2012:20).

Na Agenda 2030 e seu correspondente quadro de indicadores, esse compromisso fica expresso da seguinte maneira:

### Quadro 3.3.: ODS 17: Meta e Indicador sobre a AOD

<b>Objetivo 17:</b> Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a Aliança Mundial para o Desenvolvimento Sustentável	
<b>Meta 17.2</b> Zelar pelo pleno cumprimento por parte dos países desenvolvidos de seus compromissos em relação à assistência oficial para o desenvolvimento, incluído o compromisso de numerosos países desenvolvidos de alcançar o objetivo de destinar 0,7% da renda nacional bruta à assistência oficial para o desenvolvimento dos países em desenvolvimento, e entre 0,15 % e 0,20 % da renda nacional bruta à assistência oficial para o desenvolvimento dos países menos avançados; encoraja-se os provedores de assistência oficial para o desenvolvimento a considerarem a possibilidade de estabelecer uma meta para destinar no mínimo 0,20 % da renda nacional bruta à assistência oficial para o desenvolvimento dos países menos avançados.	<b>Indicador 17.2.1:</b> Assistência oficial bruta, total, para o desenvolvimento, e para os países menos avançados em proporção à renda nacional bruta (RNB) dos doadores do Comitê de Assistência para o Desenvolvimento da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE)

Fonte: Nações Unidas. (2017b)

Nesse sentido, a CELAC (2016b) na “Declaração Especial 19: Financiamento para o Desenvolvimento” (Inc. 15) assinala que sua “preocupação pelo fato de que muitos países não cumpriram plenamente os compromissos assumidos de assistência oficial para o desenvolvimento. Reiteramos que o cumprimento dos compromissos relativos à assistência oficial para o desenvolvimento continua sendo crucial, e reafirmamos o apelo aos países desenvolvidos que ainda não o fizeram a cumprir com o compromisso de destinar 0,7 % da Renda Interna Bruta à Ajuda Oficial ao Desenvolvimento, e de 0,15 % a 0.20 % da Renda Nacional Bruta à assistência oficial para o desenvolvimento dos países menos avançados, havida conta de que os montantes destinados são ainda insuficientes em relação aos compromissos”.

Por sua vez, no Comunicado da Reunião de Alto Nível de outubro de 2017, o CAD reafirma seu compromisso com a AOD, incluído seu respaldo aos ODS, de destinar 0,7% do produto nacional bruto (PIB) à AOD para os países em desenvolvimento, e de 0,15% a 0,20% do PIB à AOD aos países menos avançados, e decide continuar com o esforço para atingi-lo (Item 9 do Comunicado, OCDE, 2017b).

### 3.2.3. Revisão dos critérios de avaliação do desenvolvimento para a alocação da AOD

É necessário contar com novos critérios de alocação da AOD: “Se um dos objetivos primordiais continua sendo a luta contra a pobreza, será necessário estabelecer novos critérios de alocação focados nas necessidades das pessoas e não apenas no desempenho econômico agregado de seus países” (AUCI, 2014: 44). Nesse sentido, a ONU, o SEGIB, a CELAC e o MERCOSUL, dentre outros organismos, apontaram para a pertinência de:

- **Elaborar novas metodologias para a alocação da AOD e rever o conceito de “gradação”**, tal como foi colocado por diversos organismos, a saber:

#### Quadro 3. 4.: Posição da ONU, do SEGIB, da CELAC e do MERCOSUL sobre os critérios para a alocação da AOD

ONU	<p>“Reconhecemos também a necessidade de elaborar metodologias voltadas a levar mais em conta a complexidade e a diversidade das realidades dos países de renda média” (Nações Unidas, 2015a, inc.: 72).</p> <p>“Há consenso em que as classificações dos países baseadas em critérios de renda per capita não refletem efetivamente a natureza complexa dos problemas de desenvolvimento e não constituem base suficiente para determinar estratégias mundiais voltadas a atender as necessidades de desenvolvimento desses países. A experiência do Comitê de Políticas de Desenvolvimento na definição dos critérios para a inclusão e a exclusão da categoria de países menos avançados poderia servir como boa referência para classificar os países de renda média conforme um conjunto mais apropriado de medições multidimensionais do progresso econômico, social e ambiental, tais como os índices de pobreza baseados em dimensões múltiplas, os índices de desenvolvimento humano e os índices de vulnerabilidade econômica e ambiental. Fazer progressos concretos para o estabelecimento deste esquema de classificação para o sistema das Nações Unidas irá requerer um mandato claro dos Estados Membros” (Nações Unidas, 2017a:28).</p>
-----	--

<b>SEGIB</b>	<p>“Considerando a importância da Assistência Oficial para o Desenvolvimento (ODA) como impulsionador para a implementação efetiva da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), salientamos a necessidade de promover uma reflexão sobre o futuro da cooperação que inclua o tema de ‘gradação’, ressaltando a necessidade de desenhar metodologias transparentes para medir o desenvolvimento sustentável além da renda per capita, visando a refletir de forma apropriada as realidades e os desafios dos países da ibero-américa” (SEGIB, 2016a, inc.: 6)</p> <p>“Sublinhamos que os critérios de alocação da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, em suas diferentes modalidades, incluindo a Assistência Oficial para o Desenvolvimento (AOD), devem sustentar-se a partir de uma perspectiva multidimensional que permita construir uma arquitetura global da cooperação, na qual todos os países em desenvolvimento recebam apoio de acordo com seus desafios, suas vulnerabilidades, suas brechas estruturais e particulares, incluída a criação de capacidades e a transferência de tecnologia” (SEGIB, 7 de dezembro de 2017, Inc.14).</p>
<b>CELAC</b>	<p>“Salientamos a necessidade de encontrar novos critérios complementares ao PIB ou outros existentes, para classificar os países, de forma a refletir com maior precisão e equitativamente o nível de desenvolvimento de cada país e sua situação interna levando em conta que muitos dentre eles são altamente endividados. Tais critérios suplementares devem incluir a análise das brechas estruturais” (CELAC, 2016a)</p>
<b>MERCOSUL</b>	<p>As delegações nacionais do GCI do MERCOSUL “manifestaram a necessidade de concertar posições regionais no que diz respeito ao acesso de países de renda média à Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) e frente à problemática da ‘gradação’. Nesse sentido, reiteraram seu apoio à iniciativa conjunta do Uruguai, Chile, e Antígua e Barbuda de solicitar ao Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) uma moratória em face de sua gradação para 2017, bem como a revisão do critério e do prazo atual para a gradação da AOD, visando a incorporar indicadores multidimensionais além do PIB per capita e prazos alternativos para a alocação e a gradação da AOD, consoantes com os desafios e os compromissos da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável” (Item 1.2 da Ata N° 02/16 da Reunião Ordinária do GCI).</p>

- **Oferecer apoio diferenciado:** Propõe-se oferecer apoio diferenciado aos países e em conjunto com todos os atores do desenvolvimento. Nesse sentido, a CELAC: realiza um “apelo aos países sócios, organismos multilaterais e a outros atores internacionais para incorporar em suas estratégias e planos de trabalho o apoio diferenciado e adaptado aos princípios da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, que reconheça a diversas necessidades e capacidades dos países em desenvolvimento da América Latina e Caribe, em conjunto com todos os atores do desenvolvimento: governos, sociedade civil, setor privado, comunidade científica e acadêmica, parlamentares, autoridades locais, povos indígenas e outras partes interessadas, garantindo que a cooperação internacional para o desenvolvimento chegue a todos aqueles que dela precisem” (CELAC, 2016e).

A esse respeito, a Agência de Cooperação Internacional do Chile aponta que, juntamente com vários países da região e entidades internacionais de desenvolvimento (tais como o Centro de Desenvolvimento da OCDE; a CEPAL; Espanha e a União Europeia), colocaram no centro do debate a noção de “Desenvolvimento em Transição”, entendida como “a condição na qual se encontram países que se deslocam ou atravessam de um nível de renda para outro e enfrentam grandes oportunidades, mas também enormes desafios de desenvolvimento”, que têm a necessidade de, além da gradação de países, manter a cooperação internacional, mediante a assistência técnica, a troca de boas práticas, a transferência de conhecimento e o diálogo com um enfoque diferenciado de acordo com as necessidades e os desafios específicos de cada país, que inclua novos mecanismos financeiros e não financeiros de cooperação (Agência de Cooperação Internacional do Chile, 25 de setembro de 2017:3 e 4).

Nesse sentido, a ONU aventa estabelecer níveis concessionalidade variável: “Observamos, ainda, que o nível de concessionalidade do financiamento público internacional deveria levar em conta o nível de desenvolvimento de cada beneficiário, incluídos o nível de renda, a capacidade institucional e a vulnerabilidade, bem como a natureza do projeto que será financiado, incluída sua viabilidade comercial” (Nações Unidas, 2015a, inc.: 73).

O CAD, por sua vez, no Comunicado da Reunião de Alto Nível do CAD-OCDE de 2017 aponta que: a) reconhece “a necessidade de garantir que os enfoques e as ferramentas de cooperação para o desenvolvimento respondam à nova complexidade do desenvolvimento sustentável, oferecendo o apoio adequado aos países à medida que atravessam diferentes fases de desenvolvimento, ajudando os países a evitarem retrocessos e desenvolvendo-se de forma sustentável”; b) revisará “as consequências de diferentes processos de gradação

sobre o acesso ao financiamento para o desenvolvimento de todas as fontes” e que continuará realizando “análises de políticas sobre os padrões de cooperação, incluídos o financiamento, os canais e os objetivos nos países em transição, em coordenação com outros atores relevantes”; c) sob a metodologia atual não há “regras, nem precedentes para restabelecer na Lista CAD um país ou território que foi graduado e depois sofreu uma queda persistente [particularmente no caso de uma crise humanitária] em sua renda per capita, abaixo do patamar de altas rendas do Banco Mundial” pelo que solicitam à Secretaria da OCDE desenvolver, para consideração do Comitê, propostas para isso. Ainda, o CAD, “em consulta com as partes interessadas pertinentes, estabelecerá um processo para examinar os mecanismos de financiamento a curto prazo disponíveis para responder a crises humanitárias em países de altos rendimentos recentemente graduados” e d) tomam nota das “discussões internacionais sobre novas medidas e métricas do progresso do desenvolvimento além da renda per capita” (Itens 20 e 21 do Comunicado, OCDE, 2017b).

Como **propostas para a revisão dos critérios de avaliação do desenvolvimento para a alocação de AOD**, já se aventou desde a revisão dos patamares do PBI que definem os PRB/PRM/PRA (Alonso, Glennie e Sumne, 2014:20) até a criação de categorias alternativas para a classificação de países, mediante, entre outras metodologias:

- **A identificação dos países por problemas específicos que a cooperação para o desenvolvimento está procurando apoiar ou enfrentar**, propostas por Alonso, Glennie e Sumne (2014): “dada a proliferação de classificações de países e o discutível que resultaria formular uma nova proposta de classificação, a melhor alternativa é identificar os países por problemas específicos que a cooperação para o desenvolvimento busca apoiar ou superar. (...) A chave é, portanto, identificar um indicador objetivo (ou um grupo de indicadores) que ajudem a definir o processo de alocação em relação com os problemas identificados” (Alonso, Glennie e Sumne, 2014:21), tais como: “Restrição no acesso ao crédito”; “Espaço para as políticas redistributivas (e tamanho da população imponente)” e “Vulnerabilidade ambiental” (Alonso, Glennie e Sumne, 2014:21-22).
- **A análise de brechas estruturais que limitam o desenvolvimento** proposta pela CEPAL é um “enfoque alternativo à renda per capita, sobre a base de uma série de brechas estruturais (pobreza, desigualdade, investimento e poupança, produtividade e inovação, infraestrutura, educação e saúde fiscalidade, gênero e meio ambiente) que dificultam o crescimento sustentado, igualitário e inclusivo da América Latina. Essas brechas constituem um ponto de partida para medir necessidades e

ponderar onde residem os maiores desafios das economias da região para poder sentar as bases de uma agenda de cooperação inclusiva” (CEPAL, 2012:37-38).

- **A utilização de medições integrais de pobreza**, tal como o Índice Multidimensional da Pobreza (IMP) desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) conjuntamente com a Iniciativa sobre Pobreza e Desenvolvimento Humano de Oxford (OPHI), o qual comprova as múltiplas privações que experimentam as pessoas em diversos âmbitos, tais como a saúde, a educação e o padrão de vida (PNUD, 2010).

#### **3.2.4. Ampliação do campo conceitual, instrumental e de políticas da Cooperação Internacional**

Alonso aponta que “considerando a dilatação do campo da cooperação para o desenvolvimento, é necessário deslocar a atenção dos agentes para um campo conceitual, instrumental e de políticas mais amplo que aquele que define a AOD” (Alonso, 2015a:32).

Ainda, a CEPAL coloca que adicionalmente à AOD, “também é preciso que os países desenvolvidos e em desenvolvimento continuem estudando outras formas inovadoras de financiamento que se agreguem àquelas que atualmente são utilizadas e possam contribuir com recursos frescos em face de uma conjuntura de escassez geral de financiamento como a atual” (CEPAL, 2010:25).

Nesse sentido, tem-se colocado a necessidade de revisar tanto os conceitos quanto os sistemas de registro utilizados pelo sistema de cooperação internacional, juntamente com propostas de novas formas de medição dos fluxos da Cooperação Internacional (Alonso, 2015).

Como acontece em geral na América Latina, o processo de focalização da AOD e sua conseqüente diminuição significativa dos recursos provenientes dos cooperantes tradicionais para o financiamento de iniciativas regionais coloca para o **MERCOSUL** o desafio de impulsionar no sistema de cooperação internacional um olhar integral do desenvolvimento que contemple todas suas dimensões; promover um enfoque diferenciado da cooperação internacional que leve em conta as necessidades e os desafios específicos de cada país; incentivar o cumprimento dos compromissos dos países desenvolvidos relativos à AOD; impulsionar a cooperação regional mediante a CSS e CT bem como diversificar as fontes de financiamento para as iniciativas de cooperação do processo de integração.

#### **4. COOPERAÇÃO SUL-SUL (CSS)**

Para o sistema das Nações Unidas (2012:5), a CSS é “(...) um processo pelo qual dois ou mais países em desenvolvimento procuram alcançar seus objetivos individuais ou compartilhados de fomento da capacidade nacional por meio de intercâmbios de conhecimentos, pessoal qualificado, recursos e serviços de especialistas, e por meio de iniciativas coletivas regionais e internacionais, como associações de colaboração entre governos, organizações regionais, a sociedade civil, as instituições acadêmicas e o setor privado (...)”.

Para a SEGIB, por sua vez, a CSS é entendida como um apoio baseado na horizontalidade, a solidariedade e o interesse e benefício mútuo, destinada a abordar conjuntamente os desafios do desenvolvimento e as principais prioridades dos cooperantes, na qual prima o intercâmbio de conhecimentos sobre o financeiro; compreende uma amplitude de âmbitos mediante assistência técnica e/ou fortalecimento de capacidades; estabelece uma relação entre cooperantes que oferecem e demandam ações de acordo com suas fortalezas e debilidades, em condições de reciprocidade e respeito à soberania; procura pela eficiência no uso dos recursos e favorece as relações entre países de uma mesma região, promovendo a integração, bem como a relação com países sócios de outras regiões com os quais constituir parcerias (PIFCSS, 2015).

A CSS incorpora novos elementos à cooperação Internacional, tais como: maior apropriação por parte dos receptores e adaptação a suas necessidades; geração de um “duplo dividendo” pelo fortalecimento de capacidades técnicas e institucionais de todos os participantes; ampliação do espaço de manobra dos receptores e incremento de sua capacidade de negociação pela presença de múltiplos doadores alheios ao CAD; fortalecimento do sentido de responsabilidade compartilhada na agenda global de desenvolvimento (Alonso, Glennie e Sumne, 2014 e Alonso, 2014)

Essa modalidade de cooperação, de acordo com Alonso, Glennie e Sumne (2014:10), será a dominante nos anos vindouros: “É possível dizer que essa modalidade está muito mais voltada para o que será a forma de cooperação dominante nos anos vindouros, da qual todos (do Norte e do Sul) poderão aprender”. Dada sua importância e particularidades, apresentamos a seguir o estado atual e tendências, bem como seus desafios e oportunidades.

#### 4.1. Estado atual e tendências da CSS na América Latina

A América Latina conta com uma ampla experiência em CSS. Portanto, os relatórios da Cooperação Sul-Sul em Ibero-América da SEGIB atestam o “crescente e intenso dinamismo da região no âmbito da Cooperação Sul-Sul” (SEGIB, 2015b:7), envolvendo os países como ofertantes, receptores, ou cumprindo ambos os papéis.

Nesta seção apresenta-se o estado atual e tendências da CSS, principalmente na América Latina, considerando os seguintes aspectos: a) Evolução e características da CSS Bilateral; b) Evolução e características da CSS Triangular; c) Evolução e características da CSS Regional e d) Caracterização da CSS em ALC: Uma visão de conjunto.

Para tanto, tomaremos como referência principal os relatórios da SEGIB<sup>17</sup>, particularmente os três publicados mais recentemente (2015; 2016 e 2017)<sup>18</sup>, levando em conta que “entre as contribuições que o relatório fez até a presente data, ressalta-se a conceitualização de distintas modalidades de CSS” (Prado Lallande, 2016: 59), bem como o registro e a sistematização de dados sobre a CSS na região latino-americana.

##### 4.1.1. Evolução, características e princípios da CSS Bilateral (CSSB) na América Latina

De acordo com a **definição** do PIFCSS/SEGIB, a Cooperação Sul-Sul Bilateral é uma “modalidade de Cooperação Sul-Sul na qual dois países em desenvolvimento trocam recursos ou experiências. Nesse intercâmbio não existe condicionalidade e a interlocução se realiza em igualdade de condições. Os custos são assumidos de maneira partilhada, embora não necessariamente em participações equivalentes. Os países distribuem entre si os denominados papéis de ofertante (aquele que provê os principais recursos financeiros, técnicos e humanos) e de receptor” (PIFCSS. Glossário Ibero-Americano de termos comumente utilizados na gestão da Cooperação Sul-Sul)

**Evolução da CSSB na América Latina:** Segundo relatórios da SEGIB, entre 2010 e 2015, registraram-se na região 5 135 iniciativas de CSSB, das quais os 68 % correspondem a projetos e os 32 %, a ações. Durante esse período observa-se que, de 2010 a 2014, a CSSB manteve entre 500 e 680 projetos por

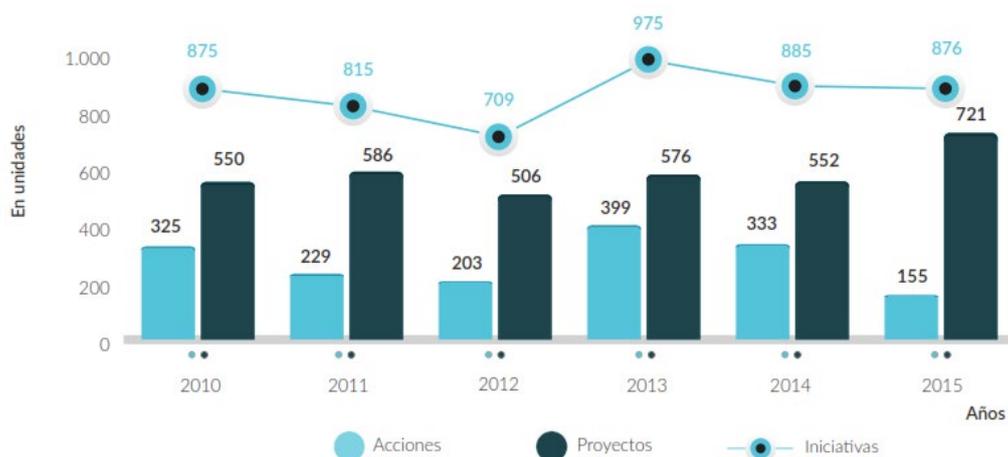
---

<sup>17</sup> “Em 2007 foi impulsionado o primeiro *Relatório da cooperação Sul-Sul em Ibero-América* que, após sete edições (...), consolidou-se como uma ferramenta para dar visibilidade à cooperação Sul-Sul da qual participam os países ibero-americanos, bem como num instrumento muito útil para sua melhor gestão”. (AUCI, 2014:144)

<sup>18</sup> Seus dados correspondem a 2013, 2014 e 2015, respectivamente.

ano, enquanto as ações oscilaram –de forma mais errática– entre 200 e 400 (ver Gráfico 4.1); no entanto, em 2015 evidencia-se um marcado aumento dos projetos (aumentam para 721) e uma diminuição das ações em execução (diminuem para 155), sendo que entre 2014 e 2015 o aumento dos primeiros foi de 30,6 %, enquanto os segundos se reduziram à metade (SEGIB, 2017).

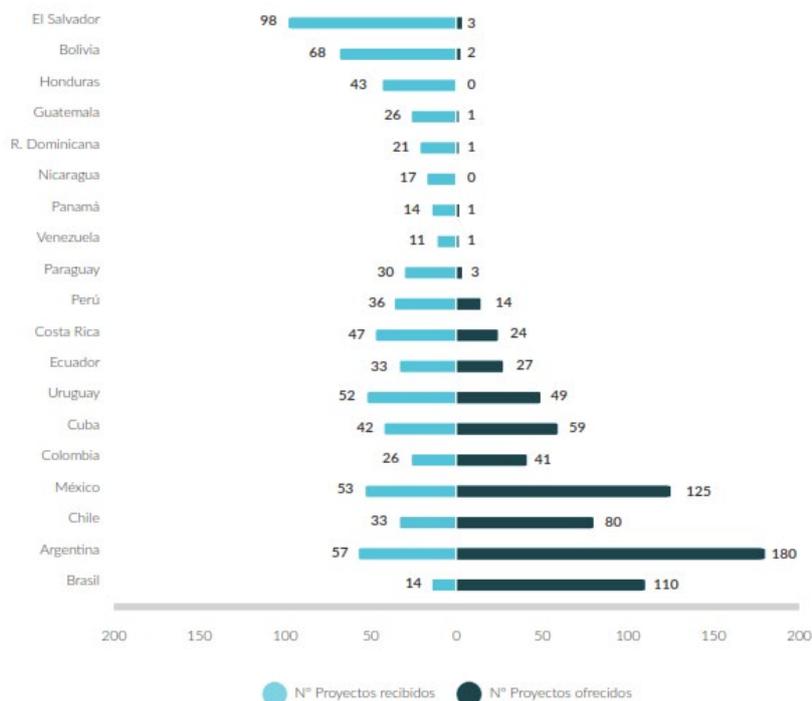
**Gráfico 4.1.: Evolução da CSSB na América Latina (em unidades).  
Ano 2010-2015**



Fonte: SEGIB, 2017.

**Características da CSSB na América Latina:** Durante o ano de 2015, os principais ofertantes de CSSB foram a Argentina, México e Brasil; Honduras e Nicarágua não registraram projetos. Como receptores exerceram todos os países, sendo El Salvador, Bolívia e Argentina os principais (Ver Gráfico N° 4.2).

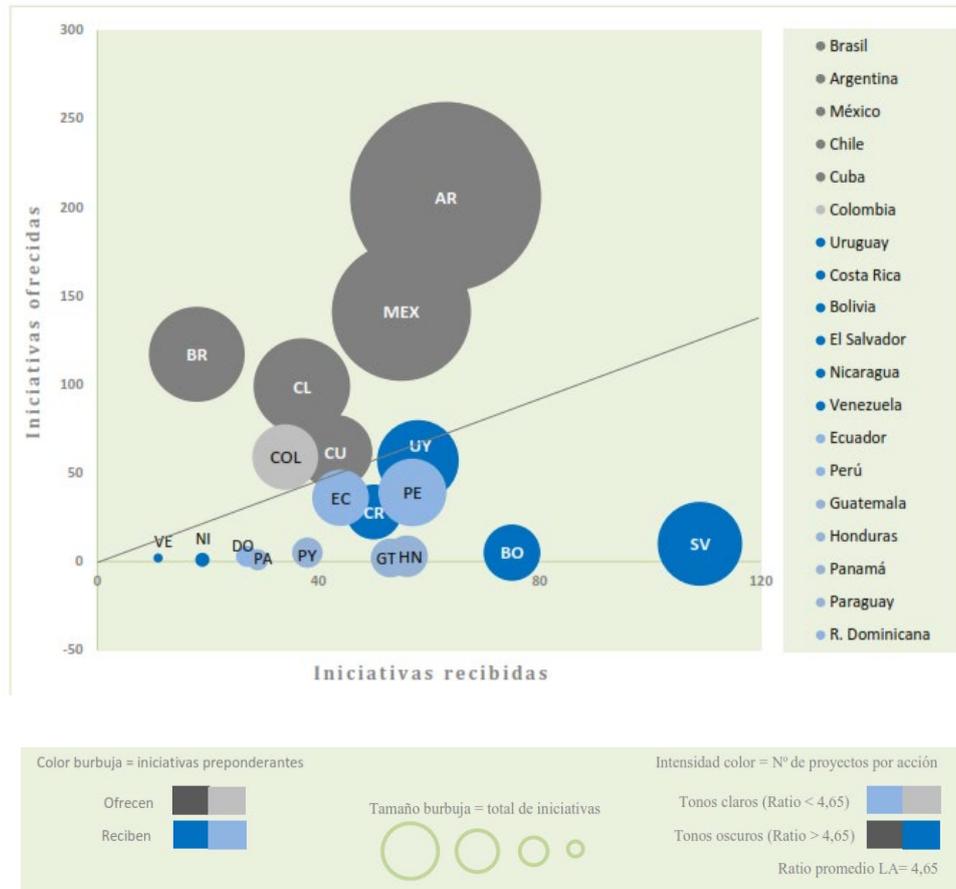
**Gráfico 4.2.: Projetos de CSSB oferecidos e recebidos na América Latina, por países (em unidades). Ano 2015**



Fonte: SEGIB (2017).

No seguinte gráfico é possível visualizar o modo em que os 19 países latino-americanos participaram na CSSB durante o ano de 2015, considerando – de forma combinada – o número de iniciativas (projetos e ações) nas quais participou cada um no papel de país receptor (eixo horizontal) e no papel de país ofertante (eixo vertical), bem como a relação entre o número de projetos e o número de ações em que participou cada país (tamanho das circunferências).

**Gráfico 4.3.: Países da América Latina pró iniciativas de CSSB oferecidas, recebidas e relação projetos/ações. Ano 2015**



Nota: A diagonal que atravessa o gráfico divide os países preferentemente ofertantes (acima da linha) dos países principalmente receptores (abaixo da linha).

Fonte: Elaboração própria com dados da SEGIB (2017).

#### 4.1.2. Evolução e características da Cooperação Triangular (CT) na América Latina

As Nações Unidas definem a CT como “um conjunto de associações impulsionadas pelo Sul entre dois ou mais países em desenvolvimento, com o apoio de um ou vários países desenvolvidos ou uma ou várias organizações multilaterais, para colocar em prática os programas e projetos de cooperação para o desenvolvimento” (Nações Unidas, 2016g:6).

Por sua vez, para a SEGIB, a CT é entendida como uma “modalidade de Cooperação Sul-Sul na qual participam um conjunto de atores que, podendo todos eles realizar distintos tipos de contribuições (técnicas, financeiras ou outras), compartilham o exercício de três papéis: os denominados primeiro ofertante e receptor (um ou vários países em desenvolvimento, em cada caso),

e o de segundo ofertante (país em desenvolvimento, país desenvolvido, organismo regional ou multilateral, ou alguma associação deles). A característica diferencial está determinada pelo papel do principal responsável do fortalecimento de capacidades” (PIFCSS. Glossário Ibero-Americano de termos comumente utilizados na gestão da Cooperação Sul-Sul)<sup>19</sup>.

A CT “tem o potencial de reunir o melhor de distintos atores: cooperantes tradicionais, sócios de CSS e organismos internacionais para compartilhar conhecimento e implementar projetos que apoiem o desenvolvimento. Entre outros benefícios destaca-se que a cooperação triangular permite identificar capacidades, boas práticas e inovações valiosas de países em desenvolvimento e sua transferência para outros contextos; permite escalar experiências de cooperação bem-sucedidas; promove a aprendizagem mútua entre as partes envolvidas nessa cooperação; promove novas formas de associação melhor adaptadas aos desafios de desenvolvimento e a contextos cada vez mais complexos; fortalece as capacidades dos países em desenvolvimento para sua CSS, cria oportunidades para gerar redes e compartilhar conhecimentos com fornecedores de cooperação e fornece financiamento para a CSS” (AUCI, 2014: 9-10).

**Evolução da CT na América Latina:** Conforme o Relatório da SEGIB (2017), a evolução dos projetos e ações de CT em execução durante o período 2006-2015 evidencia (ver gráfico N° 4.4):

- **Incremento progressivo das iniciativas:** durante o período 2006-2015 as iniciativas de CT aumentaram progressivamente sua relevância, passando de 21 em 2006 para 159 em 2015, multiplicando-se quase por oito. Entre 2010 e 2015 se contabilizaram 868 iniciativas, das quais 51 % correspondem a projetos e 49 %, a ações. Essa evolução atesta o avanço nessa modalidade de cooperação, tanto em nível quantitativo quanto qualitativo (SEGIB, 2016b).
- **Projetos:** entre 2011 e 2013, o número de projetos que estiveram em execução permaneceu “com certa estabilidade anual, mantendo-se para esses três períodos em um valor aproximado de 70 projetos” (SEGIB, 2015a:143). No entanto, entre 2013 e 2014 aumentou significativamente o número de projetos, passando de 68 em 2013 para 90 em 2014; posteriormente alcançou os 94.

---

<sup>19</sup> De: <http://www.cooperacionsursur.org/informacion-del-programa/glosario-de-terminos.html>

- **Ações:** sua evolução foi bem mais irregular que os projetos, com variações anuais, tanto positivas como negativas. A cifra mais elevada se alcançou em 2013 (98 ações em execução). Em 2015 houve uma diminuição significativa (baixou para 65 ações).

**Gráfico 4.4.: Iniciativas de CT em execução na América Latina (em unidades). Ano 2006-2015**



Fonte: SEGIB, 2017.

**Características da CT na América Latina:** De acordo com os relatórios da SEGIB, na América Latina os projetos e ações de CT realizaram-se com diferentes sócios, tanto Estados quanto organismos internacionais. A seguir, exibem-se os principais papéis de **países e organismos** nos Projetos para os anos 2010-2015:

**Quadro 4.1.: Principais países/organismos conforme os papéis nos Projetos de CT na América Latina. Ano 2010-2015**

Papel	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Primeiro ofertante</b>	Chile México Brasil	Argentina Chile Brasil	Chile México Colômbia	Chile Brasil México	Chile Brasil Argentina	Chile Brasil México
<b>Segundo ofertante</b>	Alemanha Japão PMA	Japão Alemanha PNUD	Alemanha Japão EUA	Alemanha EUA Japão	Espanha Alemanha Japão	Alemanha Espanha Japão
<b>Receptor</b>	Paraguai El Salvador Equador	Paraguai Bolívia Equador	Paraguai El Salvador Guatemala	El Salvador Honduras Bolívia	El Salvador Peru Paraguai	Vários Paraguai El Salvador

Fonte: SEGIB, 2016b e 2017.

Os primeiros ofertantes referem-se ao “principal responsável do fortalecimento de capacidades e cujo papel apenas pode ser exercido por um país em desenvolvimento” (um país d América Latina). Quanto aos segundos ofertantes:

sua “tarefa é apoiar técnica, institucional e/ou financeiramente o referido processo de transferência de capacidades” e “pode ser tanto um país desenvolvido, quanto um país em desenvolvimento (de qualquer região) ou um Organismo Multilateral”. E, os receptores correspondem aos destinatários do “processo de fortalecimento de capacidades e que está representado por, no mínimo, um país da América Latina” (SEGIB, 2017:128).

Os primeiros ofertantes referem-se ao “principal responsável do fortalecimento de capacidades e cujo papel apenas pode ser exercido por um país em desenvolvimento” (um país da América Latina). Quanto aos segundos ofertantes: sua “tarefa é apoiar técnica, institucional e/ou financeiramente o referido processo de transferência de capacidades” e “pode ser tanto um país desenvolvido, quanto um país em desenvolvimento (de qualquer região) ou um Organismo Multilateral”. E, os receptores correspondem aos destinatários do “processo de fortalecimento de capacidades e que está representado por, no mínimo, um país da América Latina” (SEGIB, 2017:128).

Em **2015**, nos papéis de países e organismos nos **projetos de CT** destaca-se o seguinte (Quadro 4.1):

- **Como primeiros ofertantes:** “Os quatro principais ofertantes representaram quase três de cada quatro (73,5 %) dos 94 projetos oferecidos. Os referidos ofertantes foram, por ordem de importância, Chile, Brasil, México e Argentina” (SEGIB, 2017:129).
- **Sobre os segundos ofertantes:** Dos 22 países e/ou organismos que participaram em 2015 apoiando os projetos de CT, a Alemanha foi o que se envolveu num maior número de projetos (21), na frente da Espanha e do Japão (com 17 projetos cada um); juntos representaram quase os 60 % de todos os apoios.
- **No papel de receptores:** “Em uma terceira parte destes (31,9 %), vários países participaram de maneira simultânea no exercício desse papel. (...) [e] apenas 14 o fizeram de maneira individual em algum dentre eles” (SEGIB, 2017:129), principalmente o Paraguai, El Salvador, Guatemala e Honduras.

No caso das 64 **ações de CT em 2015** (gráfico 4.5), os papéis de países e organismos são diferentes (ver Gráfico 4.5): El Salvador (16,9 %) é o principal primeiro ofertante (responsável por uma sexta parte das ações oferecidas), na frente do Chile (15,4 %) e da Colômbia (15,4%); os Estados Unidos (30,8 %) é o principal segundo ofertante, na frente do Japão (24,6 %) e da Espanha (9,2 %); o principal receptor é a Guatemala (41,5 %).

**Gráfico 4.5.: Principais países/organismos conforme os papéis nas Ações de CT na América Latina. Ano 2015**



Fonte: SEGIB, 2017.

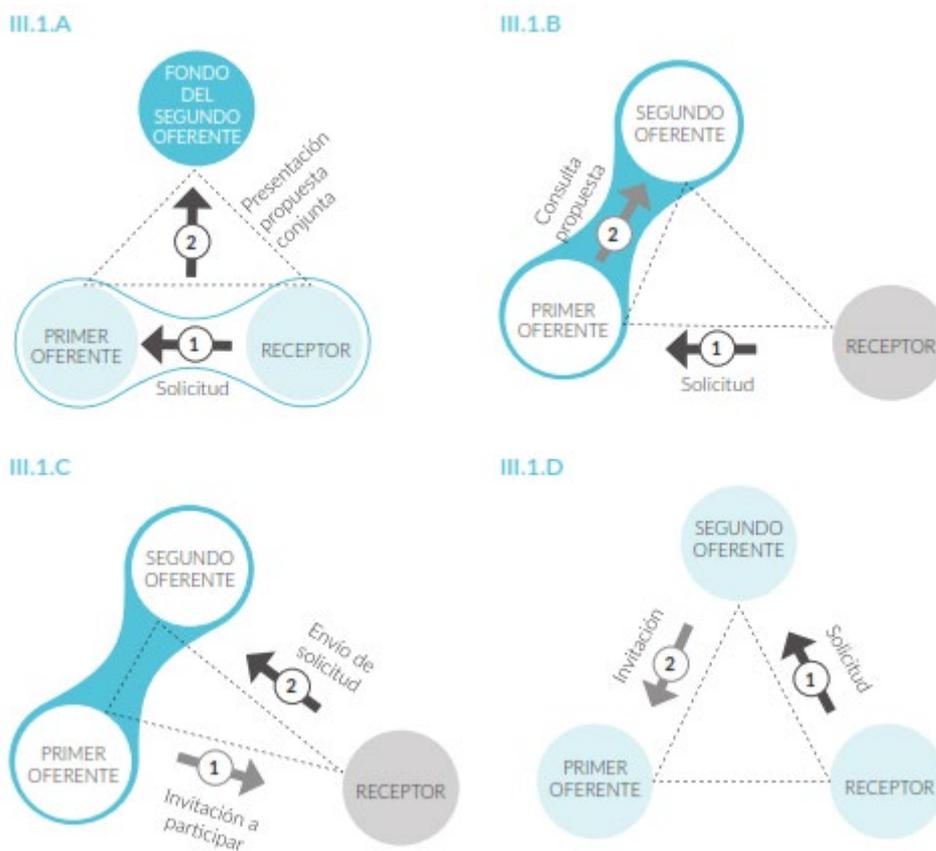
Sobre os sócios da CT na América latina a SEGIB questiona:

- **Quanto aos sócios intrarregionais** “até que ponto, no momento de participar de um mesmo programa ou projeto de cooperação juntamente com outros sócios, influi o fato de que estes sejam por sua vez membros de um mesmo esquema comercial, econômico ou de integração, ou de um mesmo bloco de concertação (Aliança do Pacífico, MERCOSUL ou UNASUL, por exemplo). Uma resposta afirmativa poderia significar que as relações que fomentam o pertencimento a um desses esquemas permeiam a cooperação, inclusive com independência de que o referido sistema a ampare” (SEGIB, 2016b:185).
- **Com relação aos sócios extrarregionais:** “A Espanha conta-se entre os principais sócios extrarregionais de CT na região, embora os dois dominantes sejam a Alemanha e o Japão, enquanto os Estados Unidos aumentaram consideravelmente o uso da CT nos últimos anos (SEGIB, vários anos)” (Prado e Freres, 2016:237). Igualmente, como oportunidades a SEGIB (2015b:16) manifesta que “as associações triangulares levantadas em todas as edições do relatório evidenciam um potencial de ampliação: sabemos que a Alemanha, a Espanha, o Canadá e o Japão são os sócios tradicionais aos que recentemente incorporaram-se a Coreia do Sul e os Estados Unidos da América”.

Sobre as formas de **operar a CT na América Latina**, o relatório da SEGIB (2016b: 158-159) aponta:

- **Quanto à origem das iniciativas:** A análise dos projetos de CT de 2015 atesta uma diversidade de modalidades através das quais se originam, tal como se mostra na imagem seguinte:

**Imagem 4.1.: Origem dos projetos de CT na América Latina. Ano 2015**



Fonte: SEGIB, 2017.

- **Sobre os marcos reguladores:** “Quase três quartos partes de todas as iniciativas de CSS Triangular tinham algum tipo de mecanismo que regulava a triangulação” (SEGIB, 2016b: 163), sendo que “dentro desse grupo de iniciativas aconteceu, ainda, que a maior parte desses marcos regulatórios já estavam definidos antes dos processos de formulação e negociação dos projetos, frente aos que foram criados especificamente para a atividade que iria se desenvolver” (SEGIB, 2016b. 163).
- **Como aspectos a ser aprofundados,** o relatório da SEGIB (2016b) aponta:
  - o **A respeito do financiamento:** “A casuística da CSS Triangular apresenta um leque amplo de possibilidades nas contribuições. A caracterização e identificação de fórmulas como os fundos mistos, os

fundos concursáveis, as subvenções ou as contribuições dos sócios, para mencionar algumas, permite avançar no conhecimento dessa questão” (SEGIB, 2016b: 158).

- **Sobre a participação nas distintas fases do projeto:** “Outro dos exercícios que provoca interesse é conhecer se as instituições de todos os atores que se envolvem na CSS Triangular no exercício de cada um dos três papéis participam em todas as fases do ciclo do projeto, ou se apenas algumas são incorporadas em determinadas fases” (SEGIB, 2016b:159).

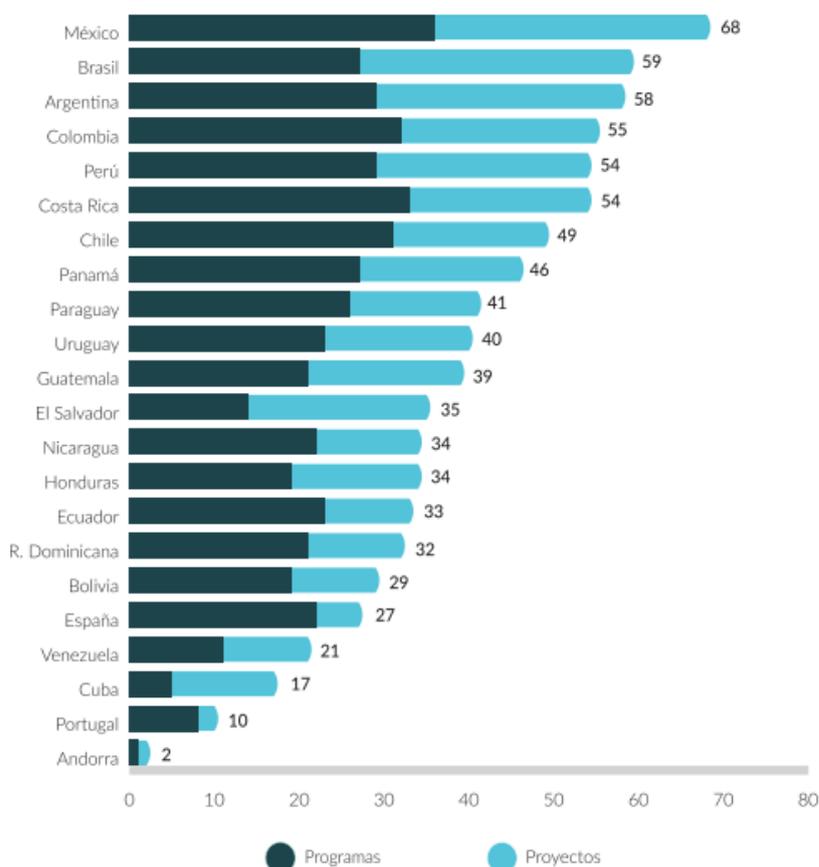
#### **4.1.3. Evolução e características da CSS Regional (CSSR) na América Latina**

A SEGIB define a CSSR como uma “modalidade de cooperação que tem como objetivo o desenvolvimento e/ou a integração de uma região, entendendo, portanto, que os países que a conformam (um mínimo de três em desenvolvimento) compartilham e aprovam por consenso o referido objetivo. O caráter regional dessa cooperação fica instaurado sob um mecanismo institucional formalizado. Sua execução se estabelece a partir de programas e projetos”. (PIFCSS. Glossário Ibero-Americano de termos comumente utilizados na gestão da Cooperação Sul-Sul)

**Evolução da CSSR na América Latina:** Consoante o relatório da SEGIB, os países latino-americanos participaram ao longo de 2015 em 44 Programas e em 57 Projetos de CSSR.

No que tange à participação dos países na CSSR em 2015 (ver Gráfico 4.6) o México foi o país que participou em maior número de programas e projetos de Cooperação horizontal Sul-Sul Regional (68). Seguem, em ordem de importância relativa, cinco países com aproximadamente 50 programas e projetos cada um: Brasil (59), Argentina (58), Colômbia (55), Peru e Costa Rica (54).

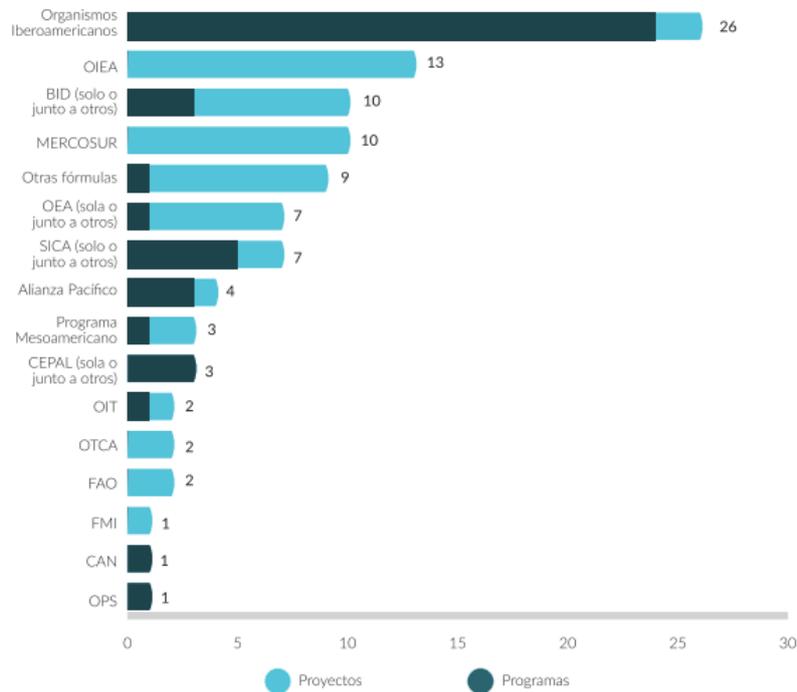
**Gráfico 4.6.: Participação dos países em Programas e Projetos de CSSR na América Latina (em unidades). Ano 2015**



Fonte: SEGIB, 2017.

A **participação de organismos e mecanismos regionais** nos Programas e Projetos de CSSR tem sido significativa. Sobressai sua presença em aproximadamente 90% das 101 iniciativas de CSSR registradas em 2015 (Gráfico 4.7). Nesse sentido, desempenharam um papel importante os organismos ibero-americanos (SEGIB, COMJIB e a OEI); a Organização Internacional para a Energia Atômica (OIEA), no âmbito do Acordo Regional de Cooperação para a Promoção da Ciência e Tecnologia Nucleares na América Latina e o Caribe (Programa ARCAL); o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) só ou juntamente com a OEA, o CENPROMYPE e o CIAT, bem como o MERCOSUL (SEGIB, 2017).

**Gráfico 4.7.: Organismos participantes em Programas e Projetos de CSSR na América Latina (em unidades). Ano 2015**



Fonte: SEGIB, 2017.

Da participação **dos organismos e mecanismos regionais** em programas e projetos de CSSR a SEGIB salienta, por uma parte, sua contribuição de dotar a referida modalidade de cooperação de um marco institucional para sua execução e, portanto, de um esquema de regulação das relações de cooperação e intercâmbio entre os países, pois “os programas e os projetos [são executados] sob as regras de jogo que estabelece o sistema de cooperação associado com esse organismo” (SEGIB, 2016B:194); e, por outra parte, o “estabelecimento de alianças estratégicas entre os referidos organismos, por sua vez, geram sinergias e fortalecem a CSS” (SEGIB, 2016b:196).

Os mecanismos regionais, sendo espaços nos quais os Estados compartilham vínculos culturais e históricos, constituem âmbitos privilegiados para a promoção da CSSR. Vários desses espaços de América Latina tem “gerado, além de estruturas políticas e/ou comerciais, outras dedicadas especificamente à cooperação” (SEGIB, 2015a:201-202). Tal é o caso da Aliança do Pacífico (AP), a CELAC, a Conferência Ibero-Americana, o SICA, o MERCOSUL e a UNASUL. Nesse sentido, no seguinte quadro, apontam-se os mecanismos de financiamento da CSS implementados pelo MERCOSUL, CAN, ALBA-TP, AP e UNASUL.

**Quadro 4.2.: Principais países/organismos conforme os papéis nas Ações de CT na América Latina. Ano 2015**

Processos de integração	Mecanismo de financiamento da CSS
<b>MERCOSUL</b>	<p><b>FOCEM</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Criado em 2004, mediante a Decisão CMC N° 45/04, e regulado pelas Decisões N° 18/05 (normas para sua integração e funcionamento); 01/10 (regulamento) e 22/15 (continuidade do Fundo). Tem por objetivo reduzir as assimetrias no interior do MERCOSUL, mediante o financiamento de projetos para promover a convergência estrutural; desenvolver a competitividade; promover a coesão social (particularmente das economias menores e regiões menos desenvolvidas) e fortalecer o funcionamento da estrutura institucional e o processo de integração.</li> <li>– O Fundo é constituído por 127 milhões de dólares por ano, com as seguintes contribuições por países: Brasil, 70 milhões; Argentina e Venezuela, 27 milhões; Uruguai, 2 milhões; e Paraguai, 1 milhão de dólares por ano, sendo a distribuição dos fundos a seguinte: 43,65 % para projetos apresentados pelo Paraguai; 29,05 % pelo Uruguai; 9,1 % pelo Brasil, Argentina e Venezuela, cada um (DEC. CMC N° 22/15).</li> </ul>
<b>CAN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Em 2011 decidiu-se criar o Fundo Andino de Cooperação Técnica Horizontal e formular um Programa Andino de Cooperação Técnica Horizontal, embora essas iniciativas não se tenham materializado.</li> <li>– Também em 2011 foi adotada uma Estratégia Andina para Melhorar a Eficácia da Cooperação a qual, entre seus objetivos, incorpora a promoção da CSS.</li> </ul>
<b>ALBA-TP</b>	<p>Instrumentos fundamentais de sua cooperação:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– O Tratado de Comércio dos Povos (TCP) é “um instrumento de intercâmbio de bens e serviços entre os países da ALBA que promove a complementaridade produtiva e o desenvolvimento integral dos povos, com base na proteção dos direitos sociais, culturais e ambientais” (Acordo para a aplicação da ALBA-TCP, III Cúpula da ALBA, Havana, 2006).</li> <li>– Os Projetos <i>grannacionales</i> são programas de ação direcionados a “cumprir com os princípios e fins da ALBA, validado pelos países integrantes e cuja execução envolva dois ou mais países, para benefício das grandes maiorias sociais” (Conceitualização de projeto e de empresa <i>grannacional</i> no âmbito da ALBA, VI Cúpula da ALBA, Caracas, 2008).</li> </ul>

<b>AP</b>	– Em maio de 2013, os países que integram a AP assinaram um “Acordo para o Estabelecimento do Fundo de Cooperação da AP”, no qual cada uma das partes se compromete a realizar uma contribuição de US\$ 250 000 e prevê a possibilidade de receber recursos de terceiros contribuintes, com aportes iguais de cada sócio. Este Acordo ainda não entrou em vigor.
<b>UNASUL</b>	– Para o financiamento de projetos de CSS, a UNASUL conta com o Fundo de Iniciativas Comuns (FIC), institucionalizado desde o início do processo de integração como parte de seu orçamento anual. Rege-se pelo Regulamento para a Execução do FIC da UNASUL, aprovado inicialmente em 2012 e modificado posteriormente em 2015 (UNASUL/CMRE/RESOLUÇÃO N° 020/2015).

Fonte: Prada (2016); Perrotta e Porcelli (2016); Ayllón, B., Ojeda, T., & Surasky, J. (2014).

#### 4.1.4. Caracterização da CSS na América Latina: Uma visão de conjunto

Em geral, a **oferta da CSS latino-americana caracteriza-se** por ser heterogênea no que diz respeito a: modalidades (bilateral, triangular, regional); fontes de financiamento (fundos mistos, fundos concursáveis, subvenções, contribuições dos sócios, entre outros); alcance geográfico (intrarregional, extrarregional); âmbitos das iniciativas (social, econômico e produtivo, infraestrutura, serviços, meio ambiente, fortalecimento institucional, outros)<sup>20</sup>. Sobre essa heterogeneidade característica da oferta de CSS latino-americana, Lengyel e Malacalza precisam que:

- A despeito de ser principalmente **bilateral e intergovernamental**, a modalidade **regional** é “um formato de relevância crescente, cuja importância resume-se na grande quantidade de novos mecanismos regionais que contemplam o manejo de fundos para a cooperação Internacional (...). Essas iniciativas são impelidas por diferentes atores (...) que promovem distintas concepções políticas sobre as agendas de integração e cooperação” (Lengyel e Malacalza, 2012:66).
- **Há concentração de fontes de financiamento** em alguns poucos países; “no entanto, uma versão completa da dimensão financeira da CSS deveria levar em conta o valor econômico das ações (...) procurando captar os recursos intervenientes em todo o processo de transferência de capacidades” (Lengyel e Malacalza, 2012:66).

<sup>20</sup> Essa diversidade, para Lengyel e Malacalza (2012:65-66), está ligada “aos contextos e às perspectivas nacionais dos países que as promovem”.

- **Intrarregional e crescentemente extrarregional:** Apesar de predominância da CSS intrarregional, “a projeção extrarregional vem em aumento nos últimos anos (...) sendo [o Brasil] o país com maior projeção extrarregional” (Lengyel e Malacalza, 2012:66).
- **Há diversidade nos âmbitos das iniciativas:** Se bem sobressai o perfil social e econômico-produtivo nas iniciativas de CSS, a oferta é diversificada “em função das capacidades e perspectivas de desenvolvimento de cada país” ofertante (Lengyel e Malacalza, 2012:66).

Entre a características da oferta CSS latino-americana, Lengyel e Malacalza (2012:67) identificam um conjunto de padrões comuns, a saber: “o uso frequente do formato bilateral, a opção pela transferência de capacidades, a preferência pelos intercâmbios intrarregionais e o marcado perfil social combinado com um enfoque voltado aos econômico-produtivo”, e diferenciais como a metodologia “variada, dinâmica e em evolução conforme as perspectivas, estratégias e idiosincrasias nacionais”.

Por outro lado, Lengyel e Malacalza (2012:44) identificam três **visões regionais da CSS**, como: ferramenta de articulação política em questões de reestruturação institucional global; instrumento ao serviço de uma política exterior independente que busca aumentar as margens de autonomia de um país, bem como oportunidade para estreitar laços Norte-Sul com países da OCDE e facilitar o comércio e os investimentos.

## **4.2. Desafios e oportunidades da CSS**

No âmbito regional e de ALC, a CSS tem grande relevância e é um meio de implementação dos ODS. Nesse contexto, desenvolvem-se os desafios e as oportunidades da CSS na região, considerando os seguintes aspectos: a) Adequação de um marco normativo e institucional da CSS; b) Financiamento para a CSS; c) Parcerias; d) Acompanhamento, avaliação e prestação de contas da CSS.

### **4.2.1. Adequação do marco normativo e institucional**

O “exercício da CSS exige uma melhor governança de seus processos, (...) que potencialize suas virtudes mais evidentes, reduzindo aqueles distintivos que a enfraquecem” (Prado, 2016: 62).

Nesse sentido, “os atuais marcos normativos, que lançam mão daqueles que foram utilizados para a cooperação tradicional para o desenvolvimento, consideram-se inadequados para a Cooperação Sul-Sul, haja vista suas diferentes modalidades” (SEGIB, 2015a:36). Portanto, é conveniente que a CSS e a CT sejam implementadas “sobre a base de uma estratégia articulada, mediante instrumentos jurídicos adequados e através de estruturas institucionais ad hoc. Isso, visando a que seus processos e resultados sejam tecnicamente mais sólidos e baseados em processos apropriados pelos sócios” (Prado e Freres, 2016:241).

No que diz respeito à CT em particular, para aproveitar as oportunidades que ela oferece “deve alcançar um grau de desenvolvimento que lhe permita sair de etapa experimental, posicionando de igual para igual o sócio que, em um claro remanescente da Cooperação Norte-Sul ainda chamamos de ‘receptor’, com o país em desenvolvimento, desenvolvido ou organismo multilateral. Isso deve acontecer como um processo no qual o debate e a abertura a ideias inovadoras desempenhem um papel fundamental, e no qual ‘projetos semente’ possam gerar esquemas mais ambiciosos, até conformar gradualmente um corpus de práticas” (SEGIB, 2015a:36).

Ainda, o marco normativo e institucional da CSS exige considerar as assimetrias existentes. Para Prado (2016: 52), “o princípio de horizontalidade da CSS é altamente vulnerável, não pela CSS em si, mas devido à natureza das relações internacionais, a qual se caracteriza pela assimetria de seus atores e de sua estrutura; louvável desafio que as governanças da CID e da CSS pretendem afrontar”.

E, por outro lado, a articulação dos diversos esforços de CSS é necessária. “No campo específico da CSS e de sua gestão, existem instituições com responsabilidades superpostas e órgãos com missões que se acavalam. Apenas a modo de exemplo, podemos mencionar a existência do Grupo de Trabalho de Cooperação Internacional da CELAC, o Grupo de Cooperação Internacional do MERCOSUL, o Grupo Técnico de Cooperação da Aliança do Pacífico, a ação do Sistema da Integração Centro-Americana (SICA) e da Comunidade do Caribe (CARICOM)” (Surasky, 2016b:36-37).

#### **4.2.2. Financiamento**

A CSS exige o fortalecimento e a sustentabilidade de seu financiamento: “Fortalecer a sustentabilidade da Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento, considerando que se tem observado que algumas iniciativas ambiciosas Sul-Sul nesse âmbito estão limitadas pelo financiamento e, conseqüentemente, carecem de acompanhamento” (SEGIB, 2015a:36).

Nesse contexto, entre outros, os mecanismos alternativos de financiamento intrarregional da CSS são necessários, tal como colocado pela CELAC: “Reafirmamos a importância de consolidar a Cooperação Sul-Sul como um princípio compartilhado da região, reconhecido como um complemento e não um substitutivo da Cooperação Norte-Sul e Triangular. (...) advogamos, ainda, pela identificação de mecanismos alternativos de financiamento que apoiem as iniciativas de Cooperação Sul-Sul em nível intrarregional” (CELAC, 2016b).

#### **4.2.3. Parcerias**

Os países em desenvolvimento têm um importante papel na implementação da Agenda 2030 mediante a CSS e a CT. No contexto da diminuição de recursos de cooperação aos países da América Latina e o Caribe, “a CT apresenta uma solução inovadora entre os países do Sul para continuar fortalecendo o desenvolvimento de suas capacidades. Mediante a promoção da CSS e a participação de um sócio tradicional ou organismo multilateral no contexto da Agenda 2030, a CT não possibilita apenas o acesso a outras fontes de recursos, mas também a geração ou a potencialização de alianças multilaterais como mecanismo para alcançar objetivos comuns, neste caso os ODS, além de incentivar outros países que se encontram em fase de transitar de papéis notadamente receptores para duais (ofertantes) a contribuir mediante suas capacidades e fortalezas para o cumprimento desses novos compromissos internacionais do desenvolvimento” (SEGIB, 2016b: 34).

#### **4.2.4. Acompanhamento, avaliação e prestação de contas**

Melhorar a institucionalização da CSS envolve igualmente **estabelecer processos de acompanhamento, avaliação e prestação de contas**: “Avanços na governança da CSS significam uma melhor institucionalização de seus processos, no sentido de, por exemplo, estabelecer metodologias próprias para o acompanhamento e, especialmente, para a avaliação dos resultados, prestação de contas de forma clara e periódica, condicionalidade (entendida como normas) explícita e consensuada, bem como para identificar metodologias adequadas para contabilizar os subsídios investidos nessa atividade” (Prado Lallande, 2016:62).

Para isso, é indispensável **fortalecer a qualidade e a disponibilidade de informações acerca da CSS** sobre “a escala e as repercussões da Cooperação Sul-Sul, a avaliação dos resultados e dos efeitos para o desenvolvimento dos projetos de Cooperação Sul-Sul” (SEGIB, 2015a:36).

**O Programa Ibero-Americano para o Fortalecimento da Cooperação Sul-Sul (PIFCSS)**<sup>21</sup> contribuiu significativamente na região com a “construção do acervo conceitual, metodológico, documental e analítico” da CSS (Sanín e Prado, 2011: 20, citado em Prado Lallande, 2016: 60). Efetivamente, o PIFCSS **tem gerado** um “inédito processo de aproximação, diálogo político permanente (no plano da CSS, mas diálogo político enfim) e interações no âmbito da gestão e conceitualização e contabilidade quantitativa e qualitativa de exercícios de CSS, cujo fim é, além disso, incrementar sua visibilidade interna e externa, promover processos para uma melhor homologação de critérios e da própria institucionalização de seu exercício no espaço ibero-americano; sintetizando, melhor governança da CSS na dimensão regional” (Prado Lallande, 2016: 59).

Entre os resultados do PIFCSS destaca-se a elaboração de critérios comuns e metodologia própria para a sistematização de experiências de CSS, como produto de um trabalho colaborativo entre os países participantes, bem como a melhoria e a homologação de seus sistemas de informação (Prado, 2016). Uma metodologia que “permite tirar lições e monitorar a coerência entre o discurso e a prática da CSS e Triangular no espaço ibero-americano” (AUCI, 2014:146).

Com os Relatórios de CSS na Ibero-América “acumula-se o registro e a sistematização dos dados de CSS e Triangular, reunindo o acervo conceitual e metodológico de registro e sistematização, bem como as reflexões político-estratégicas” (AUCI, 2014:146), sendo que “o desafio que acarreta a elaboração do Relatório colocou em cima da mesa a necessidade de melhorar as capacidades que os países têm em termos de registro e reporte de dados de seus respectivos exercícios de CSS” (Xalma, 2013:25); processo que, em boa medida, o referido Relatório está conseguindo. Nesse sentido, aponta a SEGIB: “Hoje, a maioria dos países da região dispõe desses sistemas [de informação] e, embora ainda existam brechas entre eles, avança-se rumo a um cenário de convergência no qual todos disporão de sistemas de informação mais desenvolvidos, no entanto, sempre consoante as necessidades de cada um” (SEGIB, 2015b:7).

Outras limitações da CSS que devem ser superadas, tal como assinala Alonso, são “o insuficiente esforço realizado em matéria de transparência e prestação de contas em níveis nacional e internacional, a debilidade dos processos de acompanhamento e avaliação de suas intervenções, e o limitado grau em que a

---

<sup>21</sup> (...) As áreas principais de trabalho do PIFCSS são a formação, a capacitação e a troca de experiências; a construção de posições comuns entre os países; a presença ativa em espaços internacionais; o diálogo com outros atores; o desenvolvimento e a harmonização de sistemas de informação e registro; a geração de metodologias e instrumentos para a CSS e triangular, e a elaboração do *Relatório de CSS na ibero-américa* e outros documentos estratégicos” (AUCI, 2014:145).

política de cooperação se abriu a outros atores diferentes dos oficiais (a sociedade civil, por exemplo)” (Alonso, 2015c:195), sendo necessária a prestação de contas, perante os próprios cidadãos e sócios, bem com perante a comunidade internacional” (Surasky, 2016b: 35).

Continuar avançando nesses aspectos contribuiria para dar maior **visibilidade à CSS**: “Um trabalho de revisão entre pares, e a inclusão de variáveis de monitoramento e de avaliação dos programas, projetos e ações da CSS associados aos ODS que se realizam na ALC poderiam resultar em maior visibilidade da CSS e no fortalecimento de projeção internacional” (Surasky, 2016b: 35).

Em cooperação, a **América Latina conta com ampla trajetória em capitalizar e transmitir**; a CSS que realizam os países da ALC “já faz parte de seu acervo político comum” (Surasky, 2016b: 28). Com isso, a América Latina amplia e enriquece o conhecimento sobre cooperação tradicional e a CSS em particular: “O renovado auge da CSS e sua crescente importância na agenda global e regional do desenvolvimento promovem um debate latino-americano, tanto técnico quanto político, sobre a cooperação para o desenvolvimento e a conformação de comunidades de prática e intercâmbio de conhecimentos. Esses novos olhares ampliam e enriquecem o conhecimento acumulado ao longo de mais de cinquenta anos de cooperação tradicional e outros tantos de CSS” (AUCI, 2014: 27).

Para o **MERCOSUL**, a expansão da CSS e da CT constitui uma oportunidade para o intercâmbio horizontal de conhecimentos, boas práticas e políticas públicas bem-sucedidas entre distintos atores, contribuindo para o aprofundamento da integração regional mediante a aquisição de novas capacidades. Explorar suas possibilidades e impulsionar o desenho e a implementação de iniciativas sob essa modalidade poderia ser uma estratégia valiosa para a política de cooperação internacional dos processos de integração.

O diploma normativo que rege a política de cooperação internacional do MERCOSUL (Decisão CMC Nº 23/14) estabelece: a) um conjunto de princípios em alinhados com a CSS; b) a cooperação intra-MERCOSUL como uma modalidade de cooperação, e c) a cooperação triangular como uma de suas formas de execução. Para avançar em sua implementação, o MERCOSUL deverá abordar desafios tanto institucionais quanto financeiros.

Entre os desafios institucionais, temos: o fortalecimento dos mecanismos de gestão da CSS; o desenvolvimento de iniciativas que sejam relevantes, de qualidade e voltadas a resultados; e a criação de um mecanismo para o registro

e a sistematização das iniciativas de CSS, visando a facilitar a tomada de decisões e dar maior visibilidade a esta modalidade de cooperação.

E do ponto de vista financeiro, será necessário buscar mecanismos sustentáveis que permitam a efetivação de novas iniciativas regionais de CSS e mediante CT, com sócios tradicionais e não tradicionais, a fim de superar a diminuição dos recursos destinados à cooperação voltada para a região.

## 5. ATORES E FÓRUNS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

Nas ações de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) participa um conjunto de “agentes, instituições públicas e organizações privadas, [que] interagem entre eles em rede, configurando um sistema”<sup>22</sup> (Ayllón, 2014b:66) do qual fazem parte “os atores ou agentes, as interações que se produzem entre eles, as dinâmicas que organizam o sistema e sua estrutura resultado de sua evolução histórica” (Ayllón, 2014b:66).

Um conjunto de mudanças teve lugar na conformação do Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento desde final do século XX. Este constitui um novo contexto para a atuação da cooperação ao desenvolvimento, caracterizada pela existência de novos atores e fóruns.

Nesta seção apresenta-se o estado atual e tendências dos atores e fóruns da cooperação internacional para o desenvolvimento mundial e regional, suas características e principais transformações recentes, bem como as oportunidades e os desafios que esta nova situação acarreta para a cooperação internacional ao desenvolvimento em geral, e para a política de cooperação internacional do MERCOSUL em particular.

### 5.1. Estado atual e tendências

**Uma crescente diversidade de atores** conforma o Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: “A CID [Cooperação Internacional para o Desenvolvimento] integra um grande número de agentes e instituições, de natureza muito diversa, com mandatos, diretrizes e funções muito diferentes além de capacidades muito díspares” (Ayllón, 2014b:65).

Nesta seção apresenta-se a caracterização geral atual dos atores e fóruns da Cooperação para o desenvolvimento, com ênfase em suas principais transformações recentes e no impacto dessas mudanças no Sistema de Cooperação para o Desenvolvimento.

---

<sup>22</sup>Trata-se de um sistema não totalmente institucionalizado, como aponta Ayllón: “O conceito de ‘sistema’ pode ser errado na medida em que nos leva a pensar na existência de um sistema de cooperação articulado, coordenado, coeso e coerente, no qual há certa divisão do trabalho entre os atores públicos e privados que o conformam. Mas a falta de consolidação institucional do ‘sistema’ suscita dúvidas sobre sua real existência” (Ayllón, 2014b:66); porém, sua utilização resulta “funcional e consequente com a consideração da CID como unidade de análise, diferenciando seus diferentes elementos constitutivos” (Ayllón, 2014b:66).

### 5.1.1. Caracterização dos Atores da CID

No final do século XX, o **número e tipo de atores** vinculados com a CID **foi mudando**: nas últimas duas décadas aconteceu uma transformação radical no número e tipo de atores envolvidos na cooperação Internacional, tanto nos países doadores quanto nos receptores (Severino e Ray, 2010).

De acordo com Severino e Ray (2010:11), “O número de doadores incrementou-se com o tempo e o aparecimento de ‘novos’ doadores aponta que essa tendência continuaria” (Martínez e Sanahuja, 2009: 2). Evidência disso é que “se estima um aumento da média de doadores bilaterais ou multilaterais por país receptor (sem contar a cooperação descentralizada e os fundos verticais) de três em 1960 para trinta em 2006” (Severino e Ray, 2010:8).

De igual maneira, **a diversidade de tipos de doadores** hoje em dia não tem precedentes: “São muito mais heterogêneos em tamanho, estrutura, processos e objetivos que antes. Cada um tem sua própria forma de legitimidade, diferentes motivações para participar na política, conceitos muito diferentes do que se entende por ‘desenvolvimento’” (Severino e Ray, 2010:11).

Entre os **novos doadores** temos (Alonso, 2015c; Severino e Ray, 2010; Surasky, 2016b; Sanahuja, 2007):

- a) **Doadores emergentes**, dentre os que se encontram (Sanahuja, 2007:90):
  - **Novos Estados membros da União Europeia** “que estão tendo acesso à condição de doadores através do orçamento comunitário e de modestos programas de ajuda bilateral, sobretudo, ajuda de emergência e assistência técnica”.
  - **Membros da OCDE que não estão integrados no CAD**, tais como o México, a Coreia do Sul e a Turquia, os quais –conforme estimativas do próprio CAD– oferecem significativas contribuições.
  - **Países emergentes como a Rússia, Índia e China** “cujo crescimento econômico e político vem incentivando um incremento da ajuda”.
- b) **Setor privado**: os “atores privados desempenham um papel importante e crescente” (Severino e Ray, 2010:5). São ajudas não registradas pela AOD, provenientes de empresas privadas e particulares, bem como das ONG (Severino e Ray, 2010:9). Esses atores “cumpram diversas funções

que vão desde o aporte de recursos em conhecimento, tecnológicos e financeiros, até o acompanhamento e monitoramento das intervenções para o Desenvolvimento” (Romero, 2016:4).

- **Empresas privadas:** “Tem-se tornado em um componente cada vez maior da solidariedade internacional (...). Paralelamente à expansão das ações filantrópicas tradicionais, aumentaram as agendas e os orçamentos de responsabilidade social e ambiental corporativa (RSE), proporcionando habilidades e recursos valiosos para os esforços de desenvolvimento locais e globais” (Severino e Ray, 2010:9).<sup>23</sup>
  - **Particulares:** “A cada ano mais e mais eminentes figuras públicas e celebridades do mundo do espetáculo decidem mobilizar seu renome em favor da luta contra a pobreza, a fome, a guerra civil ou a desertificação” (Severino e Ray, 2010:9).
  - **Organizações Não Governamentais:** “Multiplicaram-se em todos os países industrializados, chegando a representar uma proporção considerável de transferências financeiras Norte-Sul” (Severino e Ray, 2010:8).
- c) Organismos e programas multilaterais:** “A cada ano há mais, não menos, organismos e programas multilaterais” (...) “Os fundos de múltiplos doadores também dispararam nos últimos anos” (Severino e Ray, 2010: 7).

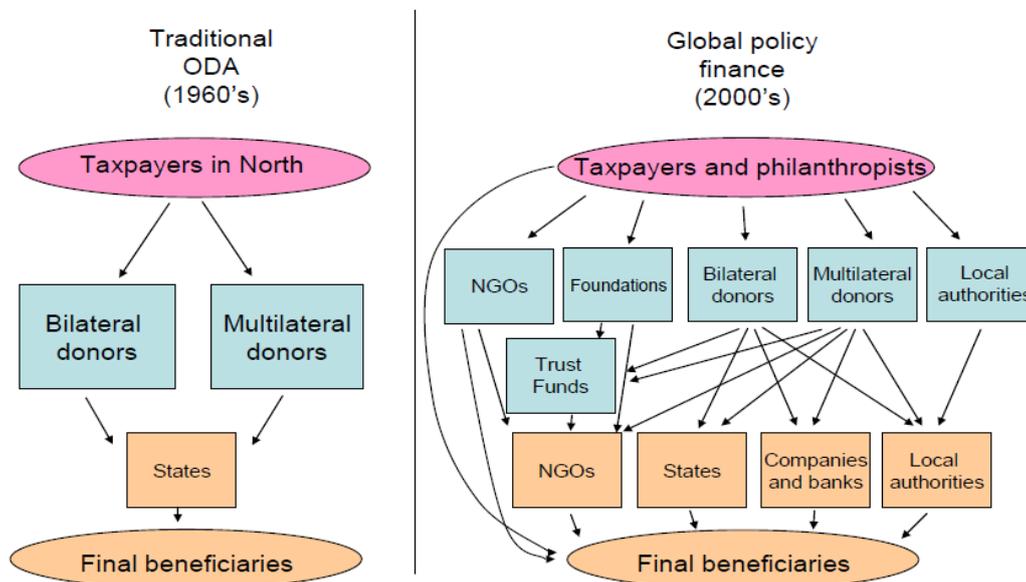
A **diversificação** dos atores teve lugar **tanto na oferta (doadores) quanto na procura (receptores)** da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (Severino e Ray, 2010: 8). Entre os novos receptores se contabilizam as organizações da sociedade civil e os governos locais mediante os programas de cooperação descentralizada.

O conjunto de mudanças na oferta (doadores) e na procura (receptores) da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, Severino e Ray (2010) os integram comparando os atores da AOD tradicional dos anos sessenta com os da política global de financiamento dos anos 2000. Na imagem abaixo é possível se observar a multiplicidade de atores que participam atualmente no cada vez mais complexo Sistema Internacional de Cooperação para o desenvolvimento:

---

<sup>23</sup> Romero (2016) os denomina “atores não estatais” e diferencia entre eles, além das Organizações da Sociedade Civil (OSC) e a empresa privada, a academia; e, dentro da empresa privada inclui as multinacionais, as cooperativas e as Pequenas e Médias Empresas (PMEs) (p.5).

### Imagem 5.1.: A dupla explosão da oferta e da demanda de Cooperação Internacional



Fonte: Severino e Ray, 2010:10.

Entre os **impactos dessas mudanças no Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**, destacam-se:

- a) **Fragmentação e “dispersão das atividades dos doadores”** (Severino e Ray, 2010:11): “Cada um deles tem sua própria visão do mundo, corpo da doutrina e estratégia, mobiliza recursos de diversos tipos e volumes, que desembolsa através de distintos instrumentos, está equipado com seus próprios procedimentos e respostas a seus próprios sistemas de prestação de contas” (Severino e Ray, 2010: 6).
- b) **Ampliação de opções de provedores e receptores de cooperação:** “Os benefícios de uma maior capacidade de escolha, devido ao amplo nível de provedores de cooperação, parece compensar para alguns receptores o custo potencial da fragmentação das iniciativas ou da falta de coordenação das ações” (Alonso, 2015c:197).
- c) **Crescente peso de atores não estatais, subestatais e indivíduos:** “Nesse conjunto [o Sistema de Cooperação para o Desenvolvimento], evidentemente plural, o peso dos Estados é esmagador, apesar de se observar nos últimos anos uma marcada tendência ao protagonismo de

outros agentes e um crescente peso de atores não estatais, subestatais e indivíduos” (Ayllón, 2014b:66).

- d) **Incremento de parcerias público-privadas**, que adotam diversas modalidades e deram origem aos fundos globais e, segundo Alonso, são “aceitavelmente eficazes na focalização da atenção internacional, na coordenação de esforços e na obtenção de resultados” (Alonso, 2015c: 190).
  
- e) **Complexidade da governança global da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**<sup>24</sup>. “A arquitetura da ajuda em escala global é mais complexidade e fragmentada que antes, com custos em termos de eficiência, na medida em que o nível de coordenação entre os atores é baixo” (Alonso, 2015c:189). Ainda, “a emergência da CSS colocou sob pressão as concepções tradicionais e as estruturas de governança do sistema de ajuda” (Alonso, 2015c:195). Portanto, a crescente “pluralidade de atores intensificou os problemas de coordenação e (...) coerência dentro do sistema” (Alonso, 2015c: 197).

### 5.1.2. Caracterização dos Fóruns da CID

#### O Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD)

O Sistema de Cooperação ao Desenvolvimento desde a década de sessenta tem descansado principalmente na **Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD)**, comitê especializado da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), conformado atualmente por 30 membros (29 países e a União Europeia). Para ser membro do CAD se avaliam as candidaturas dos países considerando a existência de estratégias, políticas e marcos institucionais apropriados para garantir a possibilidade de implementar um programa de cooperação para o desenvolvimento; ter alcançado o nível de ajuda acordado e a existência de um sistema de monitoramento e avaliação de desempenho. Como membros, os países se comprometem a implementar de forma imediata as recomendações adotadas pelo CAD e a utilizar suas diretrizes e os documentos de referência para o desenvolvimento de suas políticas nacionais de cooperação para o desenvolvimento; apresentar as estatísticas requeridas de AOD a cada ano (de acordo com as regras definidas pelo Comitê) e oferecer informação para o Relatório de Cooperação para o Desenvolvimento; participar ativamente em

---

<sup>24</sup> Prado Lallande (2016:47) a define como o “conjunto de propósitos, regulamentações e processos formais e informais estabelecidos mediante distintas instituições internacionais através de determinados atores que de maneira permanente pretendem ser instrumentados e homologados em escala global, cujo propósito é promover o bem-estar humano”.

todas as reuniões do Comitê e, no mínimo, em uma de seus órgãos subsidiários; submeter suas políticas e programas de cooperação para o desenvolvimento à revisões regulares entre pares e agir como revisores dos programas de ajuda de outros membros<sup>25</sup>.

Entre suas contribuições destaca que “desempenhou um importante papel na definição de conceitos, no estabelecimento de regras, sistemas de registro e validação da AOD e na promoção de melhorias nas políticas e práticas dos doadores” (Alonso, 2015c:196), tais como o registro sistemático e homogêneo da AOD e a revisão das políticas dos doadores.

No entanto, considera-se **excludente**, pois sua composição “não reflete a pluralidade de atores que na atualidade operam dentro do sistema de cooperação para o desenvolvimento” (Alonso, 2015c: 196); “não incorpora a voz dos países em desenvolvimento, de instituições multilaterais e de organizações da sociedade civil” (Freres, 2010:14), sendo que a “relação [é] altamente assimétrica entre os doadores e os receptores de ajuda” (Sanahuja, s/d)<sup>26</sup>.

Outro aspecto relevante é que suas **normas não são legalmente vinculantes** “a respeito do montante, objetivos e atribuição da ajuda: outorga-se de forma voluntária e discricional, apenas como obrigação moral” (Sanahuja, s/d); “cada um desses atores conta com seus mandatos, ou com suas próprias agendas de interesses, e com objetivos, normas e procedimentos de gestão e seguimento diferenciados” (Martínez e Sanahuja, 2009: 3).

Em síntese, o CAD, de acordo com Lengyel e Malacalza, conta com uma trajetória produtiva, mas tem uma representatividade limitada: “O CAD/OCDE se mostrou como um fórum ativo, consolidado e relevante em cooperação Internacional, com uma elevada produtividade e uma longa trajetória como ator relevante na configuração da agenda de cooperação desde a década de sessenta, o aspecto fraco do referido fórum é sua representatividade limitada” (Lengyel e Malacalza, 2012:24).

Segundo Ayllón, o CAD harmoniza, mas exclui: “Apesar do CAD/OCDE possuir capacidades técnicas e materiais, (...) carece de legitimidade (por sua reduzida representatividade que exclui aos países em desenvolvimento) e de autoridade, no sentido de não possuir mecanismos punitivos ‘duros’ antes eventuais incumprimentos de suas disposições” (Ayllón, 2014b:70).

---

<sup>25</sup> Ver: <http://www.oecd.org/dac/dacmembers.htm#members>

<sup>26</sup> Contudo, com a criação do Working Party on Aid Effectiveness (WP-EFF) e do Task Team On South South Cooperation (como resultado do Fórum de Alto Nível sobre eficácia da Ajuda celebrado em Accra, Ghana) “procuraram ampliar a visão de atores fora dos doadores” (Freres, 2010:14).

## **Fóruns para a promoção da eficácia da ajuda**

No âmbito da reforma do sistema de cooperação proposta pelos doadores para tratar de melhorar seus níveis de coerência e eficácia, o CAD “elaborou, em 1979, diretrizes para melhorar a execução e eficácia da ajuda; e adoptou, em 1986, novos princípios orientadores para a coordenação das intervenções, priorizando o papel principal que deviam ter os países receptores” (Alonso, 2015: 161), e posteriormente, “na década de 2000 esses propósitos adquiriram um novo impulso. A Declaração de Paris, em 2005, e as subsequentes Agenda para a Ação de Accra, em 2008 e a Associação de Busan para uma Cooperação Eficaz para o Desenvolvimento, em 2011” atestam esse fato (Alonso, 2015: 161).

O **Fórum de Alto Nível (HLF)** é uma “instância ad hoc impulsionada pelo CAD e não institucionalizada (...) que se reuniu em várias ocasiões (...) com participação de países doadores e receptores e, a partir de 2008, de atores não estatais e organizações da sociedade civil” (Sanahuja, 2015:18). A seguir, os elementos chave dessas reuniões (Sanahuja, 2015:19):

- **II HLF (Paris - França, 2005):** “Com uma agenda inicialmente focada na eficácia da ajuda, e por isso mais relacionada com as preocupações do CAD (...), a Declaração [de Paris] afirmou cinco princípios reitores para a ajuda - apropriação, alinhamento, harmonização, orientação para resultados e mútua responsabilidade, e prestação de contas”.
- **III HLF (Accra - Ghana 2008):** Os países em desenvolvimento e as organizações sociais conseguiram “introduzir o assunto (...) da governança global do desenvolvimento, além da AOD e sua eficácia (...), questionaram as coalisões tradicionais e reclamaram maior participação”.
- **IV HLF (Busan - Coreia do Sul, 2011):** **É o Fórum que** “teve mais relevância na governança global do desenvolvimento, definindo atores, princípios e âmbitos”.

**Busan e a nova governança do desenvolvimento:** Busan afirma elementos chave na nova governança do desenvolvimento (Sanahuja, 2015; Kern e López, 2012), tais como (Sanahuja, 2015: 20):

- “Questiona-se a tradicional relação vertical entre doadores e receptores, desafiada pela retórica de horizontalidade da CSS e a exigência de novas formas de associação, baseadas na transparência e na prestação de contas mútua e não na condicionalidade do doador”.

- “É reconhecida a diversidade de modelos, estratégias, políticas, instrumentos ou práticas de cooperação, e, em particular, a CSS”.
- “Salienta os limites da estrutura do ‘clube’ de coalizão dominante na cooperação ao desenvolvimento desde os anos sessenta, apontando o CAD, suas pretensões de homogeneização em escala global de princípios, políticas e práticas, e suas carências de representatividade e legitimidade”.

Nesse sentido, Kern e López (2012:11) destacam que “o caminho para Busan” foi incluindo organizações da sociedade civil com uma forte voz nos debates e um importante ativismo para abrir as discussões para âmbitos mais participativos. As empresas –o ‘setor privado’– também foram convidadas a participar da mesa, reconhecendo essencialmente a contribuição que estão realizando, tanto através de atividades de Responsabilidade Social, quanto por meio de Fundações Filantrópicas”.

Para Sanahuja (2015), o principal resultado de Busan foi a proposta da Aliança Global por uma Cooperação Eficaz para o Desenvolvimento (AGPCED).

### **Aliança Global por uma Cooperação Eficaz para o Desenvolvimento (AGPCED)**

De acordo com a OCDE (OECD, 2012, inc:7) a AGPCED é “um fórum internacional chave para o diálogo político sobre questões relacionadas com a eficácia da cooperação ao desenvolvimento (...) Os esforços são destinados a promover o diálogo (...) sobre cooperação para o desenvolvimento e a construção de sinergias e complementariedade substantiva”, trabalhando com o Fórum de Cooperação para o desenvolvimento das Nações Unidas (UNDCF) e outros grupos relevantes de atores, como o G-20.

Entre as **principais limitações** da AGPCED, a literatura aponta:

- **Sua estreita conformação:** É uma instância ministerial para o diálogo e a tomada de decisões, criada como derivação da dinâmica pós-Busan (Alonso, 2015: 197), que inclui “todos os atores mais relevantes do sistema de ajuda, tanto públicos quanto privados” (Alonso, 2015: 198), o qual “supõe uma melhoria a respeito do CAD, mas tem problemas em termos de representatividade formal e de implicação efetiva dos novos cooperantes” (Alonso, 2015: 198).
- **Seu caráter consultivo:** “Articula-se sobre uma inclusão meramente retórica de outras instituições, centrada em promover o diálogo ‘consultivo’, o que não

necessariamente conduz a uma inclusão democratizadora em dimensões-chaves tais como o estabelecimento de agenda e a tomada de decisões” (Kern e López, 2012:9).

- **Sua agenda restrita:** “Nasce com uma agenda mais que restrita definida em termos de eficácia da cooperação ao desenvolvimento. A herança do enfoque OCDE/CAD é, neste caso, indiscutível. Quanto fica fora desta agenda? Muito, especialmente se consideramos que a eficácia no âmbito do CAD foi definida em termos essencialmente procedimentais para sua implementação” (Kern e López, 2012:9).

**Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento (UNFCD).** Tal como indicam Kern e López (2012: 8), “na Cúpula Mundial de 2005, na reunião plenária de Alto Nível da 60ª. Sessão da Assembleia Geral foi encomendada ao ECOSOC (Conselho Econômico e Social) a convocatória ao Fórum sobre Cooperação ao Desenvolvimento com o objetivo de realizar o acompanhamento das tendências da cooperação internacional ao desenvolvimento, fomentar uma maior coerência entre as atividades das distintas partes e fortalecer a normativa e o vínculo operacional com o trabalho da ONU. Ainda, é definido como espaço chave para o diálogo no qual se pretende estimular a participação dos distintos atores, incluindo desde os países em desenvolvimento, até os desenvolvidos, a sociedade civil, os parlamentos, os governos locais e o setor privado”.

Esse Fórum se **caracteriza** por:

- **Uma ampla composição:** “Estão representados os doadores tradicionais, os novos doadores, e os países receptores” (Alonso, 2015: 197).
- Foca-se em **aspectos de política** (não técnicos) (Freres, 2010:14). “Apresentam-se distintas definições e agenda temática mais ampla (com relação à AGPCED)” (Kern e López, 2012: 8).
- **Não é vinculante:** “Não tem competência para a tomada de decisões (...), seu principal valor é servir como referência” (Freres, 2010:14).

E, a respeito de **seus resultados**, “o UNFCD não tem desempenhado apenas um papel operacional no estabelecimento de regras, na melhoria das práticas de cooperação ou na coordenação das políticas dos países” (Alonso, 2015: 197).

De acordo com Ayllón (2014b:70), as instâncias de debate como FCD/ECOSOC são “mais legítimas no nível dos Estados pela amplitude da representação, mas têm muito comprometida sua eficácia e capacidade para demonstrar resultados

e para incentivar a outro tipo de agentes”. Nesse sentido, para Lengyel e Malacalza (2012:23) o FC/ECOSOC possui uma “alta representatividade e inclusividade, mas ainda incipiente, de caráter intermitente (reuniões bienais) e de escassa produtividade”.

Desses fóruns globais da Cooperação Internacional ao Desenvolvimento (o UNFCD e a AGPCED), aponta-se que “nenhuma dessas alternativas é plenamente satisfatória; porém ambas exibem uma melhoria com relação ao CAD” (Alonso, 2015: 198). Por sua vez, Ayllón (2014b:70) aventa que “talvez exista uma falsa dicotomia na contraposição do CAD/OCDE ao FCD/ECOSOC, e seria mais vantajoso para a governança da cooperação uma coordenação sensata e estratégica entre ambos os espaços”.

Por outra parte, “Os países emergentes não apresentaram, ainda, uma arquitetura institucional própria ou alternativa ao CAD: A maioria –em particular no grupo BRICS– não mostra interesse em fazer parte desse clube, afastado de sua identidade como líderes do “Sul Global”, e participou de maneira reticente de suas iniciativas de vinculação com os doadores emergentes, consideradas como uma tentativa de cooptação” (Sanahuja, 2015: 18).

Ainda, cabe salientar que durante o processo de negociação da Agenda 2030 e a AAAA “evidenciou-se a diferença de posições entre os países do CAD, por um lado, e os que integram o G77+China, por outro lado. Apesar da tentativa de oferecer um discurso de universalidade, a divisão Norte-Sul marcou todo o período de negociações” (Surasky, 2016b:10).

### **Espaços regionais de cooperação em ALC**

A América Latina e o Caribe (ALC) promove a Cooperação para o desenvolvimento na região no contexto de “diferentes plataformas multilaterais regionais, de índole política ou técnica (CELAC, CEPAL, SELA, OEA, Escritório Regional do PNUD), em processos de integração regional e sub-regional (UNASUL, ALBA-TCP, CAN, MERCOSUL, SICA, CARICOM, Aliança do Pacífico) e em fóruns de debate setoriais especializados (Banco do Sul, Iniciativa de Cooperação Técnica Intra-regional, IIRSA, Iniciativa mesoamericana)” (Ayllón, 2014b:91).

Da mesma forma, os países membros da CEPAL estabeleceram em 2016 o Fórum dos Países de ALC sobre o Desenvolvimento Sustentável, como mecanismo para o seguimento da implementação da Agenda 2030 e a Agenda de Ação de Addis Abeba: “O presente Fórum (...) estará aberto à participação dos governos e, além disso, à de representantes da sociedade civil, do setor

acadêmico e do setor privado; envolverá também os órgãos subsidiários da CEPAL, bancos de desenvolvimento, outros organismos das Nações Unidas e blocos de integração regional” (CEPAL, 2016b 9).

No entanto, de acordo com Surasky (2016b:28), a região enfrenta problemas de governança da cooperação, tais como a “superposição de responsabilidades em diferentes processos sub-regionais e o regional”. Ainda, Lengyel e Malacalza (2012:23) advertem que “existe uma fragmentação de fóruns de debates multilaterais e regionais dentro e fora do sistema das Nações Unidas que dificulta conciliar as vozes do Sul (por exemplo, SSC Special Unit, SEGIB, CEPAL, SELA, etc.)”.

Como é possível se observar, tanto em escala global como regional, a “governança do sistema de cooperação para o desenvolvimento está fragmentada em distintos fóruns e, embora sendo necessário propiciar uma relação mais estreita entre as instâncias abertas no desenho da agenda, com o intuito de facilitar a coordenação e a voz de todos os atores do sistema de cooperação, também é certo que não em todos os espaços se conta com a mesma legitimidade para definir uma agenda democrática de desenvolvimento sustentável. (AUCI,2014:31).

## **5.2. Desafios e oportunidades**

### **5.2.1. Convergência de agenda**

**Convergir:** Dada a heterogeneidade sem precedentes dos atores da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, um dos seus principais desafios consiste em fazer convergir agendas e práticas: “Enquanto cada ator contribui com uma pedra fundamental para o edifício, e enquanto a criatividade e a concorrência oferecem energia vital para a política pública, a solidez deste último dependerá de sua capacidade para fazer confluir suas agendas e suas práticas” (Severino e Ray, 2010: 4).

**Convergir na Agenda de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento:** No meio da atual diversificação da oferta e da demanda de atores da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, é fundamental estabelecer acordos sobre um conjunto global de princípios e de objetivos largamente compartilhados. Este sistema complexo “não é necessariamente uma desvantagem quando existe acordo sobre um conjunto global de princípios e um conjunto bem definido de objetivos amplamente compartilhados” (Kharas, 2013:38), tal como a Agenda 2030.

### 5.2.2. Inclusão de atores

**Um sistema de cooperação mais inclusivo:** “é necessário desenhar novas estruturas de governança capazes de incluir uma vasta pluralidade de atores que atualmente operam no âmago do sistema de cooperação para o desenvolvimento.” (Alonso, 2015: 191). O caminho “rumo a um sistema de cooperação mais inclusivo provavelmente implique revisar os consensos prévios e admitir acordos mais flexíveis conforme as condições dos países” (Alonso, 2015: 195). Nesse sentido, é necessário dar maior participação aos atores não estatais e aos países em desenvolvimento.

**Inclusão de atores não estatais:** “os atores não estatais (...) vêm se posicionando no palco da cooperação como fontes de conhecimentos, recursos, capacidades e tecnologia. Por isso, sua participação representa uma importante oportunidade para gerar sinergias em torno à cooperação internacional” (Romero, 2016:3).

**Cooperação com e dos países em desenvolvimento:** Os países em desenvolvimento demandam cooperação e, por sua vez, com sua ação cooperativa também contribuem com a superação das restrições ao progresso. (Alonso, Glennie e Sumne, 2014). Com sua crescente participação na CSS, eles se posicionam “como atores de peso na discussão de uma governança regional e global que inclua a definição de novas regras para o regime da cooperação internacional” (Lengyel e Malacalza, 2012:36).

### 5.2.3. Alianças multiatores

O aumento do número e tipo de atores na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento impacta na forma em como ela se implementa (Severino e Ray, 2009). Nesse marco, as alianças cobram relevância, tal como o colocam Prado e Freres (2016: 223-224): “Quais as implicações práticas desta realidade em transformação para os países cooperantes?”

Esse fenômeno vem provocando a busca de diferentes formas de trabalho nas que predominem a lógica de alianças –sejam estas ad hoc ou duradouras– e o aproveitamento de sinergias pois a complexidade dos desafios exige a comunidade de atores e de capacidades renovadas”.

**Mecanismos de mútuo benefício:** “o interesse em mecanismos como as Alianças Público-Privadas para o Desenvolvimento (APPD), os fundos globais (i.e., GAVI), instrumentos com vocação de mútuo benefício como o *Partnership Instrument* ou as facilidades de *blending* da UE, a redescoberta da cooperação

regional (...) e, de forma especial, o auge da CT aumentaram de forma substantiva” (Prado e Freres, 2016: 223-224).

#### **5.2.4. Coordenação de fóruns globais**

Quanto à **Aliança Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (AMDS)**, na Agenda 2030 (parágrafo 39) afirma-se que sua implementação exige uma Aliança Mundial revitalizada, outorgando-lhe o “duplo status de meio para alcançar os demais objetivos e de um fim em si mesmo” (Surasky, 2016b:20).

No que diz respeito aos **Fóruns de acompanhamento e revisão da Agenda 2030 a escala global**, temos:

1. **Fórum Político de Alto Nível (FPAN):** é um fórum de caráter intergovernamental que atua como mecanismo de acompanhamento e de análise dos progressos alcançados rumo à consecução dos ODS a nível mundial. Proporciona orientação política de alto nível sobre a Agenda e sua implementação, detecta os progressos e os problemas emergentes, e mobiliza novas medidas (ONU: 2015a, inc.87). A partir de 2015, a cada ano reúne os Ministros no âmbito do Conselho Econômico e Social (ECOSOC por suas siglas em inglês) e, a cada quatro anos, os Chefes de Estado, no âmbito da Assembleia-Geral.
2. **Outros fóruns ECOSOC:** No âmbito do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas criaram-se distintos fóruns, encarregados de examinar os meios de implementação da Agenda, que contribuem por sua vez aos debates do FPAN (Boehler e Kilner, 2016). Entre eles:
  - 2.1. **Fórum de Acompanhamento do Financiamento para o Desenvolvimento:** Reúne-se de forma anual com fins de acompanhamento do financiamento para o desenvolvimento, oferecendo meios para a implementação da Agenda e determinando os obstáculos e problemas encontrados (Boehler e Kilner, 2016). Conforme o estabelecido na Resolução 69/313 da Assembleia-Geral, suas conclusões e as recomendações pactuadas iriam incorporar-se no acompanhamento e exame da execução da Agenda leva a cabo pelo FPAN (ONU ECOSOC, 2016d, inc.2). Este fórum é presidido pelo Presidente do Conselho Econômico e Social (Resolução 70/192 da Assembleia-Geral).
  - 2.2. **Fórum sobre Cooperação ao Desenvolvimento (FCD):** Reúne-se a cada dois anos, com a finalidade de examinar de forma integral os avanços e as tendências da cooperação Internacional ao

desenvolvimento, promovendo maior coerência entre os associados sobre as políticas de desenvolvimento. Embasa-se em relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre tendências da cooperação internacional ao desenvolvimento (Boehler e Kilner, 2016).

2.3. **Fórum de Alianças:** É incumbido de analisar o papel das alianças na nova agenda (Boehler e Kilner, 2016).

Ocampo (2016:7) propõe “estabelecer uma adequada divisão do trabalho entre o processo de Financiamento para o Desenvolvimento e o Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento”. Quanto a este último, “uma das alternativas possíveis é atribuir a tudo o que for relativo à AOD ao Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento, tornando-o em um fórum de múltiplos atores onde convirjam os diferentes processos de cooperação: a Comissão de Assistência para o Desenvolvimento da OCDE, a Aliança de Busan, a Cooperação Sul-Sul, a cooperação filantrópica e da sociedade civil, e a participação do setor privado como sócio na ajuda ao desenvolvimento” (Ocampo, 2016:7).

Quanto ao Fórum de Financiamento para o Desenvolvimento, um grande desafio é “o aproveitamento das sinergias e o alinhamento coerente dos três processos aprovados pelas Nações Unidas em 2015: a Agenda 2030, a Agenda de Ação de Addis Abeba e o Acordo de Paris sobre a Mudança do Clima” (Ocampo, 2016:2).

Igualmente, no Fórum político de alto nível, espaço em que devem convergir o Financiamento para o Desenvolvimento e o Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento, “é importante organizar essa coordenação” (Ocampo, 2016:7), e que “é essencial assegurar que a Aliança Mundial para o Desenvolvimento (ODS 17), ponto de interseção entre ambos os processos, seja um assunto prioritário no fórum político de alto nível que reunirá a cada quatro anos os chefes de Estado” (Ocampo, 2016:7).

No que diz respeito à CSS, desde a execução do Plano de Ação de Buenos Aires (1978), “a Assembleia-Geral encomendou à reunião de alto nível dos representantes de todos os Estados que participam do PNUD (...) o exame intergovernamental global da CTPD e a cooperação Sul-Sul dentro do sistema das Nações Unidas” (Nações Unidas, 2011a:17). Este órgão é a principal entidade normativa em matéria de CSS dentro do sistema internacional (Nações Unidas, 2012a). A partir da Assembleia-Geral do ano de 2004, esta instância leva o nome de “Comitê de Alto Nível sobre a Cooperação Sul-Sul” (Nações Unidas, 2011a:6). Ainda, a partir do ano de 2012, a secretaria deste comitê se denomina “Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul” (Nações

Unidas, 2013:2), com o mandato de “(...) promover, coordenar e apoiar a cooperação Sul-Sul e a cooperação triangular em nível mundial e dentro do sistema das Nações Unidas” (Nações Unidas, 2012:9).

Os acertos institucionais que corporificam o antes expresso verificam-se em um conjunto amplo de estratégias e orientações, tanto nos planos intergovernamentais, quanto nos nacionais e regionais. Especificamente, o Comitê de Alto Nível sobre a Cooperação Sul-Sul estabelece que dentro do sistema existem âmbitos institucionais de caráter global (Comitê de Alto Nível), nacionais e regionais. Estes últimos mantêm uma orientação temática ou setorial específica, devendo apoiar as equipes regionais do Grupo das Nações Unidas para o Desenvolvimento (GNUD) e o PNUD como gestor do sistema de coordenadores residentes, garantindo uma gestão matricial em todos os casos para os funcionários do Escritório das Nações Unidas para a CSS.

#### **5.2.5. Impulso e articulação de espaços regionais**

“O impulsionamento de mecanismos de integração regional (...) torna-se fundamental para promover políticas e ações” (AUCI, 2014: 31) em **conexão com a institucionalidade global**: “os organismos regionais são a peça chave da governança e que, como tais, devem aprofundar seu trabalho em conexão com a institucionalidade global” (Kern e López, 2012: 13).

**Melhoria da governança regional**: A ALC enfrenta a “necessidade de aprimorar a governança regional da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) se o objetivo é obter resultados transcendentais nesse âmbito de atuação” (Surasky, 2016b:37).

**Articulação**: Nas diferentes plataformas regionais “talvez a dinâmica mais importante seja a identificação para estabelecer boas práticas e a definição de posições comuns” (Ayllón, 2014b:91). Nesse sentido, é necessário “concertar posições e adotar uma agenda, nos organismos internacionais, sobre cooperação internacional, incluindo questões sobre a problemática dos países de renda média, bem como sobre a cooperação entre os países membros da CELAC” (CELAC, 2013:9).

Para o **MERCOSUL**, a crescente proliferação de novos atores no sistema da cooperação oferece a oportunidade de concretizar novas alianças. Isso exige, dada a heterogeneidade de atores e a diversidade de suas práticas, fazer convergir as agendas regionais com as práticas desses atores, sobre a base da identificação de princípios e objetivos compartilhados. Unir esforços com outros espaços regionais permitiria ampliar o escopo e a sustentabilidade das atuações de cooperação que se produzem. Concertar posições comuns em fóruns

internacionais e regionais sobre cooperação, visando a participar e incidir com uma voz comum nesses espaços, constitui igualmente outro importante desafio para o processo de integração.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS:

O presente trabalho teve como objetivo identificar as principais mudanças que o sistema da cooperação internacional para desenvolvimento experimentou no decorrer das últimas duas décadas e, a partir daí, aprofundar as reflexões de cunho regional sobre as principais tendências, desafios e oportunidades que enfrenta a região em relação a esta ferramenta, com o fim de contribuir com uma voz comum em outros âmbitos globais e regionais.

O estudo permitiu determinar essas mudanças que ocorreram na cooperação para o desenvolvimento no que diz respeito a seus objetivos, práticas, instrumentos e atores, com a finalidade de ajustar-se às tendências de um ambiente internacional “que se tornou mais heterogêneo, complexo e multipolar” (Alonso, 2015:164).

Nesse contexto, foram analisadas de forma pormenorizada as principais características e elementos sobre as quais senta suas bases o atual sistema da cooperação internacional para o desenvolvimento, a saber: a) uma nova Agenda Global de Desenvolvimento (Agenda 2030) que compreende 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e que estabelece um marco orientador com propósitos, normas e estratégias renovados (SEGIB, 2016b:31); b) um conjunto de instrumentos e meios de implementação inovadores; c) uma tendência à concentração e focalização da Ajuda Oficial do Desenvolvimento (AOD); d) um crescimento significativo de outras modalidades de cooperação, tais como a Cooperação Sul-Sul e Triangular e, e) uma proliferação de atores com características e práticas heterogêneas.

À luz deste novo cenário, abordaram-se os principais desafios e oportunidades que enfrenta a política de cooperação internacional do MERCOSUL, aprovada no ano de 2014 (Decisão CMC N° 23/14), com base nas metas e agendas regionais.

O ano de 2015 é um marco para os objetivos e mecanismos da cooperação internacional para o desenvolvimento, com a adoção de três acordos globais (Agenda 2030, Agenda de Ação de Addis Abeba e Acordo de Paris sobre Mudança do Clima) que, conjuntamente, constituem um novo quadro orientador.

A aprovação dos novos ODS com princípios, responsabilidades de realizações, metas relativas ao financiamento, acompanhamento e exame, que diferem do anterior marco regulador (Objetivos de Desenvolvimento do Milênio), coloca o MERCOSUL em face do desafio de pôr em dia sua atual política de cooperação internacional à luz deste novo cenário, levando em conta a complexidade de

temas da nova agenda de desenvolvimento, bem como a multiplicidade de instâncias e órgãos do processo de integração que abordam aspectos a ela vinculados.

A consecução bem-sucedida da Agenda 2030 depende de forma crítica da existência de recursos financeiros destinados para esse fim, entre eles, os fluxos da AOD. O estudo atesta as mudanças produzidas desde o início do século XXI a respeito da atribuição dos fluxos da AOD, os quais mostraram uma tendência para a **concentração e a focalização** da ajuda, em detrimento dos países classificados como de renda média, que a cada dia recebem uma proporção menor da assistência (CEPAL, 2012: 14).

Esta **categorização dos países** conforme a renda per capita –utilizada para a alocação da AOD– impede ver a complexidade do desenvolvimento como fenômeno multicausal e multidimensional, imperando uma visão economicista em detrimento de um olhar integral do fenômeno que contemple todas suas dimensões, bem como a heterogeneidade entre e dentro dos países do processo de integração.

A concentração e a focalização da AOD têm impactado significativamente na região latino-americana e, em particular, no processo de integração regional, constatando-se uma considerável redução dos recursos provenientes de cooperantes tradicionais para o financiamento de iniciativas regionais. Apesar disso, a cooperação internacional continua sendo uma **ferramenta valiosa e necessária** para a região, já que permite “impulsionar mudanças, gerar incentivos e alavancar novos recursos em favor de objetivos de desenvolvimento” (Alonso, 2015a: 31).

A necessidade de avançar no cumprimento dos ODS e a paulatina diminuição dos recursos da AOD direcionados à região colocam os Estados Partes do MERCOSUL em face do desafio de buscar de forma conjunta novos mecanismos para o financiamento dos objetivos e das metas regionais. Alguns dos **instrumentos e meios financeiros** que surgiram nos últimos anos para dar resposta às dificuldades de financiamento, tais como as parcerias público-privadas para o desenvolvimento, os fundos globais, o *partnership instrument* e o *blending* da União Europeia, entre outros, representam hoje em dia novas oportunidades para o MERCOSUL, que deverão ser avaliadas pelos Estados Partes à luz dos objetivos e das necessidades do processo de integração.

Ainda, a crescente fragmentação e proliferação de novos atores no sistema da cooperação internacional, representam para o MERCOSUL a oportunidade de concretizar **novas alianças** e de obter fontes de conhecimento, recursos,

capacidades e tecnologia adicionais, através de um sistema mais inclusivo. Por outra parte, a heterogeneidade de atores e a diversidade de práticas que cada um deles acarreta colocam os Estados Partes em face do desafio de convergir as agendas regionais com as práticas destes atores, tendo como base um conjunto de princípios e objetivos compartilhados.

Finalmente, a crescente expansão de outras modalidades de cooperação, tais como a **Cooperação Sul-Sul (CSS)** e a **Cooperação Triangular (CT)**, oferecem uma valiosa oportunidade para o intercâmbio horizontal de conhecimentos, boas práticas e políticas públicas bem-sucedidas entre distintos atores, tanto da região quanto de países associados ao processo de integração, contribuindo para o aprofundamento da integração regional mediante a aquisição de novas capacidades.

Explorar as possibilidades que oferece esta modalidade de cooperação, e impulsionar e avançar no desenho e na implementação de iniciativas deste tipo, poderia ser uma estratégia valiosa para a política de cooperação internacional do processo de integração. Para transitar este caminho, o MERCOSUL deverá enfrentar uma série de desafios institucionais e financeiros.

No que diz respeito aos aspectos institucionais, alguns desses desafios são: a) fortalecer os atuais mecanismos de gestão da CSS (incluindo o acompanhamento, a avaliação e a prestação de contas), de forma a assegurar uma melhor compreensão por parte de todos os atores das principais características, objetivos, meios de implementação e resultados desta modalidade de cooperação; b) desenvolver iniciativas que sejam relevantes, de qualidade, e que estejam voltadas a resultados (SEGIB, 2016b:41), o que favoreceria o uso desta modalidade de cooperação e a capacidade de atingir as metas e os propósitos regionais; e c) desenhar um mecanismo para o registro e a sistematização das iniciativas de CSS, a fim de facilitar a tomada de decisões e dar maior visibilidade a esta modalidade de cooperação.

Por outra parte, do ponto de vista financeiro, será necessário buscar mecanismos sustentáveis que permitam a concretização de novos projetos e ações regionais de CSS.

Para enfrentar os novos desafios e oportunidades que implica o atual sistema de cooperação internacional ao desenvolvimento, os Estados Partes do MERCOSUL deverão **envidar esforços** com outros espaços regionais, de modo a evitar duplicidades e otimizar a utilização dos recursos nas atuações de cooperação que se produzem bem como concertar posições comuns em fóruns internacionais e regionais, com o fim de participar e incidir com uma voz comum

naqueles âmbitos em que se abordam aspectos chave vinculados à cooperação internacional ao desenvolvimento.

Em resumo, o novo contexto mundial oferece um sistema tendente a “uma cooperação complexa, capaz de convocar uma pluralidade de atores, de apelar a instrumentos que vão além da ajuda, de estabelecer relações de trabalho mais horizontais e cooperativas, e de trabalhar por uma agenda que incorpora a luta contra a pobreza extrema, integrando, no entanto, outras dimensões do desenvolvimento” (Alonso, 2013:45).

Corresponde aos Estados Partes assumir de forma conjunta os desafios do novo sistema e transformá-los em oportunidades, à luz das metas e necessidades do MERCOSUL.

## BIBLIOGRAFIA

- Agencia de Cooperación Internacional de Chile. (25 de septiembre de 2017). Mitigación de la graduación de Chile por el Comité de Ayuda al Desarrollo de OCDE (CAD). Santiago de Chile, Chile.
- Alianza del Pacífico. (22 de mayo de 2013). Acuerdo para el Establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico. Cali, Colombia: Autor.
- Alianza del Pacífico. (27 de marzo de 2018). *Alianza del Pacífico*. Obtenido de <https://alianzapacifico.net/>
- Alonso, J.A. (2013). *Cooperación con países de renta media: Un enfoque basado en incentivos*. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Alonso, J., Glennie, J., & Sumne, A. (2014). *Receptores y contribuyentes: Los países de renta media y el futuro de la cooperación para el desarrollo*. New York: UN/DESA.
- Alonso, J.A. (2015a). AOD y cooperación al desarrollo. En J. A. Alonso, *Movilizando los recursos y los medios de apoyo para hacer realidad la agenda de desarrollo post-2015* (pág. 70). Madrid: Cooperación española.
- Alonso, J.A. (2015b). La financiación de la agenda de desarrollo post-2015. En J. Alonso, *Movilizando los recursos y los medios de apoyo para hacer realidad la agenda de desarrollo post-2015* (págs. 7-16). Madrid: Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Alonso, J.A. (2015c). Más allá de la ayuda. Redefiniendo el sistema de cooperación para el desarrollo. En J. A. Ocampo, *Gobernanza global y desarrollo: nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional* (pág. 286). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Alonso, J.A. (16 de junio de 2016). Conferencia "América Latina y la nueva Agenda de Desarrollo". Obtenido de CFCE Montevideo: <https://www.youtube.com/watch?v=G9b8v1x-h-o>
- Alonso, J. A., Huitrón, A., & Santander, G. (2017). *Iberoamérica y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana.
- Boehler, T., & Kilner, D. (2016). *¿Cuáles serán las contribuciones de la AGCED en apoyo a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible?*. Malawi: Global Partnership.
- AUCI. (2013). *Los países latinoamericanos en el escenario de la cooperación internacional*. Montevideo: AUCI.
- AUCI. (2014). *La cooperación internacional para el desarrollo del sur. Una visión desde Uruguay*. Montevideo: AUCI.

- Ayllón, B. (2014a). La CELAC en las dinámicas de las relaciones Sur-Sur: ¿Hacia una gobernanza regional de la cooperación y el desarrollo? *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, 48.
- Ayllón, B. (2014b). La Gobernanza de la Cooperación y el rol de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Cooperación Sur – Sur. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 57-89.
- Ayllón, B., Ojeda, T., & Surasky, J. (2014). *Cooperación Sur–Sur, Regionalismos e Integración en América Latina*. Madrid: Los Libros de la Catarata/Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid.
- CELAC. (10 de mayo de 2013). *Cooperación para el desarrollo de la CELAC: Potencialidad y necesidad de la cooperación Sur-Sur intrarregional y de un cambio en el enfoque de la cooperación internacional y regional*. Documento base. II Cumbre CELAC. La Habana: Autor.
- CELAC. (29 de enero de 2014). *Declaración Especial sobre Cooperación internacional de la CELAC*. II Cumbre CELAC. La Habana: Autor.
- CELAC. (29 de enero de 2015). *Declaración Especial 13: Sobre los retos que enfrentan países de renta media de CELAC*. Belén, Costa Rica: Autor.
- CELAC. (27 de enero de 2016a). *Declaración Especial 18: sobre los desafíos particulares de los Países de Renta Media de América Latina y el Caribe*. IV Cumbre CELAC. Quito, Ecuador: Autor.
- CELAC. (27 de enero de 2016b). *Declaración Especial 19: Financiamiento para el Desarrollo*. IV Cumbre CELAC. Quito, Ecuador: Autor.
- CELAC. (27 de enero de 2016c). *Declaración política de Quito – Mitad del mundo*. IV Cumbre CELAC. Quito, Ecuador: Autor.
- CELAC. (27 de enero de 2016d). *Plan de acción de la CELAC 2016*. IV Cumbre CELAC. Quito, Ecuador: Autor.
- CELAC. (27 de enero de 2016e). *Comunicado Especial Visión renovada de la Cooperación Internacional en el marco de la Agenda 2030 para asegurar la promoción de un sistema de cooperación integral y sin exclusiones y el derecho al desarrollo de los países iberoamericanos*. IV Cumbre CELAC. Quito, Ecuador: Autor.
- CEPAL. (2010a). *La cooperación internacional en el nuevo contexto mundial: Reflexiones desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Autor.
- CEPAL. (2010b). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: Autor.
- CEPAL. (2012). *Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*. Santiago de Chile: Autor.
- CEPAL. (2014). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: Autor.
- CEPAL. (2016a). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago: Autor.

- CEPAL. (2016b). *Horizontes 2030: La equidad en el centro del desarrollo sostenible*. Ciudad de México: Autor.
- CEPAL. (29 de junio de 2016). Alicia Bárcena: La ayuda al desarrollo debe seguir llegando a países de renta media de América Latina y el Caribe. Obtenido de CEPAL: <https://www.cepal.org/es/comunicados/alicia-barcena-la-ayuda-al-desarrollo-debe-seguir-llegando-paises-renta-media-america>
- CEPAL. (2017). *Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Autor.
- Congreso de la República de Colombia. Senado. (1 de agosto de 2017). *Senado ratifica creación del Fondo de Cooperación de la Alianza Pacífico*. Obtenido de <http://www.senado.gov.co/legales/item/27083-senado-ratifica-creacion-del-fondo-de-cooperacion-de-la-alianza-pacifico>
- Control de constitucionalidad en materia de tratados y leyes aprobatorias de tratados, Sentencia C-106/16 (Corte Constitucional de la República de Colombia 2 de marzo de 2016).
- Domínguez, R. (2015). Perspectivas de la agenda 2030 después de Addis Abeba. *Revista internacional de cooperación y desarrollo*, 28.
- Freres, C. (2010). Reflexiones acerca de la arquitectura internacional de la ayuda. En C. Freres, *La inserción de América Latina en el cambiante sistema internacional de cooperación* (págs. 13-20). Madrid: Fundación Carolina.
- Fukuda-Parr, S. (2016). From the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals: shifts in purpose, concept, and politics of global goal setting for development. *Gender & Development*.
- Garranzo, R., y Ruiz Jiménez, L. (2013). América Latina, más allá de 2015: escenarios de desarrollo global y las políticas de cooperación internacional. En S. Arriola, R. Garranzo, y L. Ruiz Jiménez, *La renovación de la Cooperación Iberoamericana. Transformaciones para una agenda post-2015* (págs. 7-14). Madrid: Secretaría General Iberoamericana.
- Griffiths, J. (2014). *Financing for development post 2015: improving the contribution of private finance*. Policy Department DG External Policies. European Parliament., 43.
- Harari, L., Martínez Cué, D., Orce, S., Pérez del Castillo, C., & Pérez del Castillo, G. (2010). *La reforma de las Naciones Unidas y los llamados países de renta media. Algunas reflexiones desde el Uruguay*. Montevideo: Naciones Unidas.
- Hirst, Mónica. (2010) América Latina y la cooperación Sur-Sur: reflexiones conceptuales y políticas. In: Bruno Ayllón y Javier Surasky. (Org.). *La*

*cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad.* Madrid: Catarata, 2010, p. 17-40.

- Kaldewei, C. (2014) Brechas estructurales y diagnóstico del desarrollo – un nuevo enfoque para los países de renta media. [Diapositivas] Obtenido de [http://www.cepal.org/ues/noticias/noticias/3/53733/Cornelia\\_Kaldewei\\_2014-Clase\\_escuela\\_de\\_verano-Brechas\\_y\\_Diagnostico\\_del Desarrallo en AL.pdf](http://www.cepal.org/ues/noticias/noticias/3/53733/Cornelia_Kaldewei_2014-Clase_escuela_de_verano-Brechas_y_Diagnostico_del Desarrallo en AL.pdf)
- Kern, A. & López, F. (2012). *Las transformaciones en el sistema de cooperación al desarrollo: ¿construyendo una nueva forma de gobernanza?* Buenos Aires: Terceras Jornadas de Relaciones Internacionales FLACSO.
- Kharas, H. (2014). Development Assistance. En B. Currie-Alder, R. Kanbur, D. Malone, & R. Medhora, *International Development: Ideas, Experience, and Prospects.* Oxford: Oxford University Press.
- Lengyel, M., & Malacalza, B. (2012). *Países de Renta Media y Cooperación Sur Sur. El caso latinoamericano.* Buenos Aires: Fundación Carolina y Flacso Argentina.
- Martínez Herrero, M., & Zabala Errazti, I. (2014). La reforma del Sistema Internacional de Cooperación frente al horizonte Post-2015: Retos, propuestas y realidades. *Revista de Economía Mundial*(36), 71-93.
- Martínez, I., & Sanahuja, J. (2009). *Agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España.* Madrid: Fundación Carolina.
- MERCOSUL (18 de dezembro de 2017). MERCOSUL-UNASUL: Articulação e complementação. Anexo VI da LXXXVII Reunião Ordinária do Foro de Consulta e Concertação Política do MERCOSUL. Brasília, Brasil: Autor.
- MERCOSUR. (16 de diciembre de 2014). Cooperación en el MERCOSUR. MERCOSUR/CMC/DEC. N° 23/14. Paraná, Argentina: Autor.
- MERCOSUR. (16 de diciembre de 2014). Complementación y articulación MERCOSUR-UNASUR. MERCOSUR/CMC/DEC. N° 32/14. Paraná, Argentina: Autor.
- MERCOSUR. (25 y 26 de abril de 2017). UNASUR-MERCOSUR: Estructura comparada. Anexo IV de la LXXXIV Reunión del Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP) del Mercosur. Buenos Aires, Argentina: Autor.
- MERCOSUR. (19 de julio de 2017). Complementación y Articulación MERCOSUR – UNASUR. Anexo VIII de la LXXXV Reunión del Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP) del MERCOSUR. Mendoza, Argentina: Autor.
- McNeill, D., & Fukuda-Parr, S. (2015). Post 2015: A New Era of Accountability? *Journal of Global Ethics*, 10-17.

- Milani, C., Echart Muñoz, E., & Soares M. (2016). *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay. (2016). *Informe final PPTU 2016*. República Oriental del Uruguay: Dirección General para Asuntos de Integración y MERCOSUR.
- Naciones Unidas. (1970). *Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Resolución 2626 (XXV). Nueva York: Autor.
- Naciones Unidas (1995). Comité de Alto Nivel encargado de examinar la cooperación técnica entre los países en desarrollo. *Nuevas orientaciones de la cooperación técnica entre los países en desarrollo*. Nueva York: Autor.
- Naciones Unidas. (2002). *Proyecto de documento final de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*. Monterrey: Autor.
- Naciones Unidas. (2010). *Nairobi outcome document of the High-level United Nations Conference on South-South Cooperation*. Nueva York: Autor.
- Naciones Unidas. (2011a). Dependencia Común de Inspección. *La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular en el sistema de las Naciones Unidas*. Ginebra: Autor.
- Naciones Unidas (2011b). Asamblea General. *Estado de la cooperación Sur-Sur. Informe del Secretario General*. Nueva York: Autor.
- Naciones Unidas. (2012). Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur. *Marco de directrices operacionales para el apoyo de las Naciones Unidas a la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular*. Nueva York: Autor.
- Naciones Unidas (2013). Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, del Fondo de Población de las Naciones Unidas y de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos. *Marco estratégico de la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur, 2014-2017*. Nueva York: Autor.
- Naciones Unidas. (2015a). *Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba)*. Autor.
- Naciones Unidas. (2015b). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Naciones Unidas. Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. (2016a). *Informe del periodo de sesiones inaugural del Foro del Consejo Económico y Social sobre el seguimiento de la financiación para el desarrollo*. Nueva York: Autor.
- Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. (2016a). *Informe del periodo de sesiones inaugural del Foro del Consejo Económico y Social sobre el seguimiento de la financiación para el desarrollo*. Nueva York: Autor.

- Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. (2016b). *Informe del foro político de alto nivel sobre desarrollo sostenible celebrado bajo los auspicios del Consejo Económico y Social en su período de sesiones de 2016*. Nueva York: Autor.
- Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. (2016c). *Declaración ministerial de la serie de sesiones de alto nivel del período de sesiones de 2016 del Consejo Económico y Social sobre el tema anual “Aplicación de la agenda para el desarrollo después de 2015: de los compromisos a los resultados”. Declaración ministerial del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible, celebrado bajo los auspicios del Consejo Económico y Social sobre el tema “Asegurar que nadie se quede atrás”*. Nueva York: Autor.
- Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. (2016d). *Informe del período de sesiones inaugural del foro del Consejo Económico y Social sobre el seguimiento de la financiación para el desarrollo*. Nueva York: Autor.
- Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. (2016e). *Seguimiento de los compromisos y las medidas que figuran en la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*. Nueva York: Autor.
- Naciones Unidas (2016f). *Seguimiento y Examen de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible a nivel mundial*. Nueva York: Autor.
- Naciones Unidas (2016g). Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur. *Marco de directrices operacionales para el apoyo de las Naciones Unidas a la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular. Nota del Secretario General*. Nueva York: Autor.
- Naciones Unidas. (2016h). Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo. *Informe del Secretario General*. Nueva York: Autor.
- Naciones Unidas. (2017a). Cooperación para el desarrollo con los países de ingresos medianos. *Informe del Secretario General*. Nueva York: Autor.
- Naciones Unidas. (2017b). Asamblea General. Labor de la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Nueva York, Estados Unidos: Autor.
- Naciones Unidas. (2017c). Asamblea General. *Cooperación Sur-Sur*. Nueva York, Estados Unidos: Autor.
- Ocampo, J. A. (2016). *Contribuciones de la Agenda de Acción de Addis Abeba a la Agenda 2030. Hacia una nueva era de la cooperación internacional*. Fundación Friedrich Ebert (FES).
- OECD/CAD. (2012). *Proposed mandate for the global partnership for effective development co-operation*. Paris: Autor.

- OECD. (2015). *Development Co-operation Report 2015: Making Partnerships Effective Coalitions for Action*. París: Autor.
- OECD. (2016a). *Development aid at a glance. Statistics by region. Developing countries*. París: Autor.
- OECD. (2016b). *Development aid in 2015 continues to grow despite costs for in-donor refugees*. París: Autor.
- OECD. (2016c). *Dispelling the myths of triangular co-operation - Evidence from the 2015 OECD survey on triangular co-operation*. París: Autor.
- OECD. (2017a). *Development aid at a glance. Statistics by region. Developing countries*. París: Autor.
- OECD. (2017b). DAC High Level Meeting. *A New DAC: Innovations for the 2030 Agenda. DAC High Level Communiqué*. París: Autor.
- OECD. (2017, diciembre 22). *Statistics on resource flows to developing countries*. Obtenido de OECD: <http://www.oecd.org/dac/stats/statisticsonresourceflowstodevelopingcountries.htm>
- OECD. (15 de diciembre de 2017). DAC Glossary of key Terms and Concepts. Obtenido de: <http://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm>
- OIT (2015). *La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Ginebra: Autor.
- Partnership for Effective Development Co-operation. (1 de marzo de 2016). *¿Cuáles serán las contribuciones de la AGCED en apoyo a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible?* Lilongüe, Malawi: Autor.
- Perrotta D y Porcelli, E. (2016). Mercosur 25 años: desafíos en su nueva etapa. *Márgenes. Revista de Economía Política*, 40.
- Prada, F. (2016). *La gobernanza de la cooperación internacional para el desarrollo y los procesos de integración y diálogo en América Latina*. Lima: Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI.
- Prado Lallande J.P. (2016) La gobernanza de la cooperación Sur-Sur. Condicionantes, logros y desafíos desde una perspectiva latinoamericana. En A. Saggiaro García et al, *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina (págs. 41-65)*. Madrid: CLACSO.
- Prado Lallande, J., & Freres, C. (2016). Renovando alianzas del desarrollo en Iberoamérica. La cooperación triangular hispano-latinoamericana. (P. I. Sur-Sur, Ed.) *Cuadernos Técnicos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur*, 217-249.
- Prado Lallande, J., & Velázquez Flores, R. (2016). La Alianza del Pacífico: comercio y cooperación al servicio de la integración. *Revista mexicana de política exterior* (106), 205-235.

- PIFCSS. (2015). *Guía orientadora para la gestión de la cooperación triangular en Iberoamérica*. El Salvador: Autor.
- PIFCSS. (2016). *Guía orientadora para la sistematización de experiencias. Objetivos de Desarrollo Sostenible y Cooperación Sur-Sur*. El Salvador: Autor.
- PIFCSS. *Glosario Iberoamericano de términos comúnmente utilizados en la gestión de la Cooperación Sur-Sur*. Obtenido del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur: <http://www.cooperacionsursur.org/es/recursos/glosario-de-terminos.html>
- PNUD (2010). *Informe Sobre Desarrollo Humano 2010*. Nueva York: Autor.
- PNUD. (2012). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso*. Nueva York: Autor.
- Ramos Martínez, Alejandro; Rozemberg, Ricardo; Makuc, Adrian; Svarzman, Gustavo; D'Elía, Carlos. (2017). *Informe Mercosur No. 22: renovando la integración*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Romero, F. (2016). *La Cooperación Internacional para el Desarrollo en América Latina en un contexto multiactoral*. Lima: Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI.
- Sanahuja, J. (2007). ¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo. *Anuario CEIPAZ*, 71-102.
- Sanahuja, J. (2010). *La financiación del desarrollo y el sistema de ayuda: entre Washington, Westfalia y Cosmópolis*. Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales.
- Sanahuja, J. (2013). América Latina, más allá de 2015: escenarios del desarrollo global y las políticas de cooperación internacional. En S. Arriola, R. Garranzo, & L. Ruiz Jiménez, *La renovación de la cooperación iberoamericana. Transformaciones para una agenda post-2015* (págs. 41-68). Madrid: Secretaría General Iberoamericana.
- Sanahuja, J. (2014). De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015. En M. Mesa, *Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global* (págs. 49-84). Madrid: CEIPAZ - Fundación Cultura de Paz.
- Sanahuja, J. (2016). *¿Más ayuda o mejor ayuda? La cooperación para el desarrollo en la encrucijada*. Obtenido de Instituto Complutense de Estudios Internacionales : [http://www.seipaz.org/documentos/DevCo%20SIP%20\(Es%202\).pdf](http://www.seipaz.org/documentos/DevCo%20SIP%20(Es%202).pdf)
- Sanahuja, J., Tezanos Vázquez, S., Kern, A., & Perrotta, D. (2015). *Más allá de 2015: Perspectivas y propuestas para la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*. Hamburgo: Fundación EU-LAC.

- Sanahuja, J., & Tezanos Vázquez, S. (2017). Del milenio a la sostenibilidad: retos y perspectivas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. *Política y Sociedad*, 2 (52), 533-555.
- SEGIB. (2015a). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*. Madrid: Autor.
- SEGIB. (2015b). *Resumen Ejecutivo del Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*. Madrid: Autor.
- SEGIB. (10 de noviembre de 2016a). *Comunicado Especial sobre visión renovada de la cooperación internacional en el marco de la Agenda 2030 para asegurar la promoción de un sistema de cooperación integral y sin exclusiones y el derecho al desarrollo de los países iberoamericanos. Colombia 2*. Obtenido de Segib: <http://segib.org/documento/comunicado-especial-sobre-vision-renovada-de-la-cooperacion-internacional-en-el-marco-de-la-agenda-2030-para-asegurar-la-promocion-de-un-sistema-de-cooperacion-integral-y-sin-exclusiones-y-el-derecho/>
- SEGIB. (2016b). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana.
- SEGIB. (2017). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2017*. Madrid: Autor.
- SEGIB. (7 de diciembre de 2017). II Reunión de ministros de Relaciones Exteriores. Declaración de la Antigua Guatemala. La Antigua Guatemala, Guatemala.
- Severino J.M. & Ray O. (2009). *The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy*.
- Severino, J.-M., & Ray, O. (2010). *The End of ODA (II): The Birth of Hypercollective Action*. Washington: Center for Global Development.
- Surasky, J. (2016a). América Latina frente a los procesos de construcción e implementación de la Agenda Post-2015. En M. Soares de Lima, C. Milani, & E. Echart Muñoz, *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina* (págs. 67-96). Buenos Aires: CLACSO.
- Surasky, J. (2016b). *América Latina y el Caribe en la Nueva Arquitectura de la Cooperación Internacional para el Desarrollo: Implicancias frente a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: Implicancias frente al escenario Post-2015*. Lima: Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI.
- Surasky, J. (2017). *Cooperación Sur-Sur en la Agenda 2030 y hacia el PABA+40*. Buenos Aires: Instituto de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de La Plata
- Tezanos Vázquez, S. (26 de marzo de 2018). International financial system: Official Development Assistance and other financial cooperation resources

[Diapositivas]. Obtenido de [http://www.academia.edu/31838179/International\\_financial\\_system\\_Official\\_Development\\_Assistance\\_and\\_other\\_financial\\_cooperation\\_resources](http://www.academia.edu/31838179/International_financial_system_Official_Development_Assistance_and_other_financial_cooperation_resources)

UNASUR. (9 de diciembre de 2015). Reglamento para la Ejecución del Fondo de Iniciativas Comunes de UNASUR. Resolución No. 020. Montevideo, Uruguay: UNASUR/CMRE.

UNASUR. (26 de marzo de 2018). *Unión de Naciones Suramericanas*. Obtenido de <https://www.unasursg.org/>

United Nations (2016). *Report of the Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators*. New York: Autor.

Vignolo, A., & Van Rompaey, K. (16 de junio de 2016). *Revisando la Ayuda Oficial al Desarrollo en la era de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Obtenido de Secretaría General Iberoamericana: <http://segib.org/revisando-la-ayuda-oficial-al-desarrollo-en-la-era-de-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Xalma, C. (2013). *Generando indicadores para la Cooperación Sur-Sur*. Montevideo: Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.