



CAPÍTULO IV

Iberoamérica y la **Cooperación Sur-Sur** intra- e interregional

INFORME DE LA COOPERACIÓN
SUR-SUR Y TRIANGULAR EN
IBEROAMÉRICA 2020

sursur

CAPÍTULO IV

Iberoamérica y la Cooperación Sur-Sur intra- e interregional

Este nuevo capítulo se impulsa para conocer la CSS de Iberoamérica desde una mirada renovada, que ponga el foco en un actor clave del desarrollo: la región. Para ello se adopta una doble perspectiva: la primera da continuidad a lo hecho y sigue refiriéndose a la CSS *intrarregional*, pero centrándose en las acciones que Iberoamérica ejerce como conjunto, a través de una modalidad Regional; la segunda da un salto a lo *interregional*, para centrarse en el intercambio de experiencias entre Iberoamérica y otras regiones en desarrollo e incidir en la necesaria respuesta colectiva ante problemas y retos globales, que trascienden a las fronteras.

IV.1 Introducción

En marzo de 2019, la conmemoración de los 40 años del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA), uno de los hitos fundacionales de la Cooperación Sur-Sur, permitió a la comunidad internacional renovar su compromiso con esta modalidad de cooperación. En este sentido, en el punto 16 del documento final de su Conferencia conmemorativa, los países observaron algunos de los avances que la CSS ha realizado en los últimos decenios, desde un enfoque que pone el punto de referencia en una unidad de acción: la que permite la región. En efecto, los países observaron cómo la Cooperación Sur-Sur “ha ampliado su alcance” y “ha facilitado la integración regional, subregional e interregional”, proporcionando “enfoques innovadores para la adopción de medidas colectivas” que contribuyen “al desarrollo sostenible” (ONU, 2019, p.3).

De hecho, este mismo documento, en su numeral 7, reconocía a su vez que esta modalidad de cooperación “puede tener lugar en contextos bilaterales, regionales o interregionales” que, en cualquiera de esas fórmulas, facilita que los países “alcancen sus objetivos de desarrollo mediante esfuerzos concertados, teniendo en cuenta los principios de esta cooperación” (ONU, 2019, p.2).

En este contexto, el protagonismo que la región, en tanto que actor para el desarrollo, adquiere en la Cooperación Sur-Sur, invita a revisar lo sucedido en Iberoamérica en 2019 desde una nueva óptica. De hecho, la región, entendida como unidad, emerge en torno a un grupo de países (o a partes de estos) que, al compartir una circunstancia o una característica (étnica, histórica, lingüística, climática, cultural o

topográfica, por nombrar algunas de las muchas posibles), pasa a conformar una “porción de territorio” alrededor de la que todas sus partes se identifican.¹

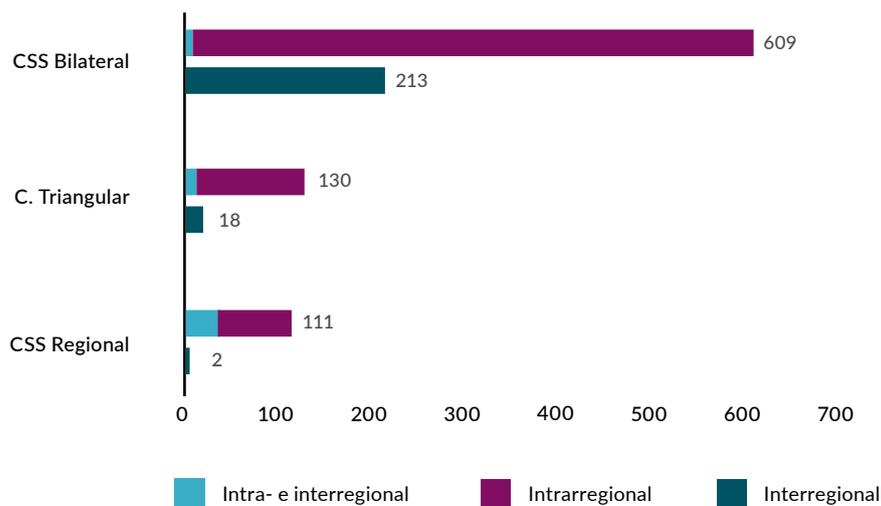
Para entender mejor el modo en que este enfoque se concreta a la hora de abordar el presente capítulo, se elaboró el Gráfico IV.1. Dicho gráfico distribuye las cerca de 1.100 iniciativas de CSS en las que Iberoamérica participó a lo largo de 2019 a partir de un doble criterio: la modalidad bajo la que se ejecutaron (Bilateral, Triangular, Regional) y el tipo de alcance, intrarregional (a lo interno de Iberoamérica) o inter-Regional (junto a países en desarrollo de otras regiones).²

Conforme a dicha distribución, la primera parte de este capítulo se centra en aquella CSS intrarregional en la que la acción ejecutora recae en Iberoamérica. Favorece este enfoque el hecho de que se trate de 111 iniciativas de CSS Regional, una modalidad definida en el espacio iberoamericano que tiende a estar acompañada y amparada institucionalmente por algún organismo regional. Cabe recordar que, el resto de la CSS intrarregional en la que Iberoamérica participó en 2019, ejecutada a través de las modalidades Bilateral y Triangular, ya fue analizada en los dos capítulos precedentes.

GRÁFICO IV.1

La CSS intra- e interregional de Iberoamérica, según modalidad. 2019

En unidades



Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación

En un segundo bloque, este capítulo da el salto a la CSS interregional, instrumentalizada preferentemente a partir de las modalidades Bilateral y Triangular. Su análisis permite conocer en mayor profundidad

cómo Iberoamérica y los países en desarrollo de otras regiones han podido compartir su experiencia y sumar en el avance hacia un desarrollo más sostenible.

¹ Esta conceptualización toma como referencia la usada por la Real Academia de la Lengua Española (RAE): <https://dle.rae.es/regi%C3%B3n>

² En realidad, hay una tercera casuística que combina las anteriores, pues una parte de la cooperación es a su vez intra- e interregional.

IV.2

Un poco más acerca de la CSS Intrarregional en Iberoamérica

La Cooperación Sur-Sur a lo interno de Iberoamérica ha encontrado una de sus expresiones en el impulso a las 111 iniciativas que en 2019 fueron ejecutadas bajo una modalidad Regional. La presente sección pone el foco en estas iniciativas y aborda tres aspectos: analiza el modo en que la CSS Regional se ha ido consolidando a lo largo de estos años; identifica y caracteriza a sus distintos protagonistas (país, organismo, región); e interpreta cómo la acción unitaria de todos estos actores ha contribuido al fortalecimiento de capacidades y al avance de la Agenda 2030.

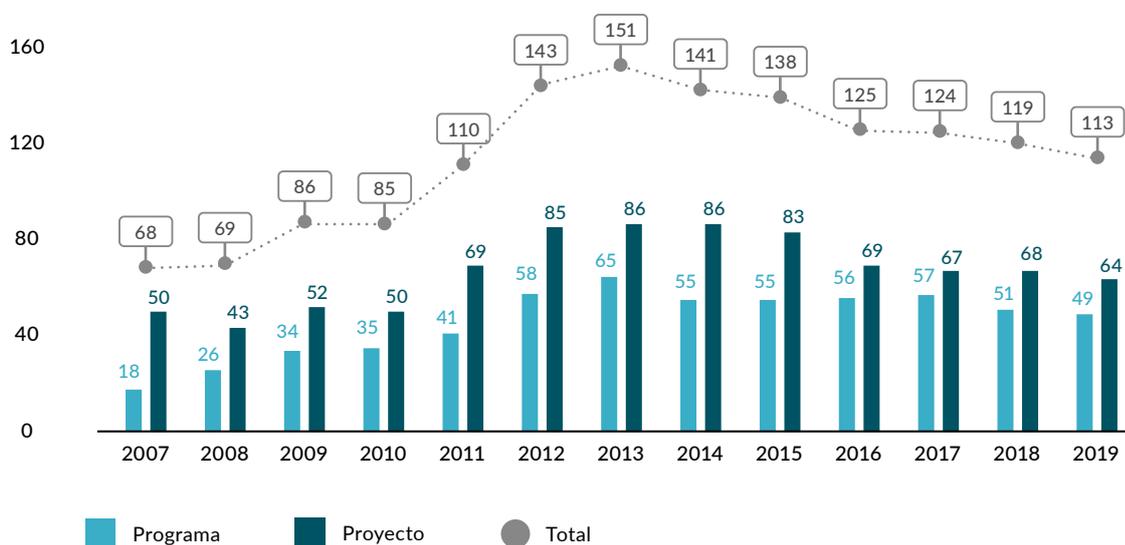
IV.2.1 El rol de una modalidad: la CSS Regional

El Gráfico IV.2 muestra la evolución de las iniciativas de CSS Regional de las que ha participado Iberoamérica entre los años 2007 y 2019, sin diferenciar todavía las que tuvieron lugar en un ámbito intrarregional (111 en 2019) o interregional (apenas 2). Así, y según se observa, para este periodo se identifican dos etapas con distinta dinámica de comportamiento: la primera, entre 2007 y 2013, se caracteriza por una tasa de crecimiento promedio notablemente alta, del 15%, que impulsa el número total de iniciativas desde las 68 iniciales hasta un máximo histórico de 151; la segunda, hasta 2019, llega marcada por un lento pero progresivo descenso, en el que una tasa media anual de crecimiento del -4,7% empuja la cifra final de iniciativas hasta las 113.

GRÁFICO IV.2

Evolución de los proyectos, programas e iniciativas de CSS Regional de Iberoamérica con todos los socios. 2007-2019

En unidades



Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación

Durante la primera etapa, además, se registra un proceso de creciente sustitución de los proyectos por los programas: así, mientras que en 2007 la relación entre programas y proyectos era prácticamente de un 25%-75%, en 2013

las proporciones se acercaban hasta un 43%-57%. En la segunda, esta relación se mantuvo estable y la caída en las iniciativas no modificó la composición por instrumentos que, en 2019, siguió siendo ligeramente favorable a los proyectos.

El mantenimiento de un volumen de iniciativas de CSS Regional por encima del centenar y la creciente importancia de los programas, sugieren una apuesta de Iberoamérica por esta modalidad, una percepción que se reafirma cuando se evidencia que se está

// La Cooperación Sur-Sur a lo interno de Iberoamérica ha encontrado una de sus expresiones en el impulso a las 111 iniciativas que en 2019 fueron ejecutadas bajo una modalidad Regional //

ante una cooperación de larga data, cuya ejecución suele extenderse en el tiempo. De hecho, más del 40% de los proyectos y del 90% de los programas que estaban en ejecución en 2019 iniciaron en algún momento anterior a 2018, pudiendo la fecha de inicio retraerse, respectivamente, hasta 2014 e incluso 2001. Un buen ejemplo de ello es el propio Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS), aprobado en 2008, pero cuya actividad inició en 2010. El Cuadro IV.1 revisa lo sucedido durante estos diez años a partir de su lema conmemorativo “compartir capacidades, construir conocimientos”, el cual refleja el importante aporte que este Programa ha significado para sus países miembro.

CUADRO IV.1

“Compartir capacidades, construir conocimientos”: celebrando los 10 años del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS)

La elaboración de la primera edición del *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* en 2007 mostró, entre otras cosas, la necesidad de construir un marco conceptual y metodológico común para la Cooperación Sur-Sur en la región, además de fortalecer las capacidades de los países para la sistematización de información (SEGIB, 2018).

En este contexto, en 2008, durante la XVIII Cumbre Iberoamericana de San Salvador, las Agencias y Direcciones Generales de Cooperación impulsaron la creación del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS), con el objetivo de:

- (a) fortalecer las instancias nacionales que coordinan la cooperación;
- (b) promover la adopción de posiciones regionales comunes en diversos foros de diálogo;
- (c) contribuir al desarrollo

de sistemas de información, monitoreo y evaluación; (d) identificar, sistematizar y replicar buenas prácticas, lecciones aprendidas y casos exitosos. (SEGIB, 2008)

El Programa inició sus actividades en 2010, con la instalación en Colombia de su primera unidad técnica. Conformado al comienzo por 14 países, el PIFCSS fue sumando apoyos en la región hasta estar integrado hoy en día por 21 países iberoamericanos. Asimismo, su sede fue rotando, pasando por Uruguay, El Salvador y Argentina, país que desde 2018 aloja la unidad técnica y ejerce la presidencia de su Consejo Intergubernamental.

Diez años después de su puesta en funcionamiento, el PIFCSS celebra este décimo aniversario bajo un lema que lo define muy bien: “compartir capacidades, construir conocimientos”. Y es que se puede afirmar con total contundencia que los objetivos iniciales que se

plantearon se han cumplido. En este tiempo el PIFCSS ha contribuido a fortalecer la CSS iberoamericana, a partir del trabajo desplegado tanto a nivel político como técnico.¹ A su vez, ha logrado vincular de manera virtuosa esos dos niveles, ya que “las decisiones que toman los responsables de cooperación encuentran su correlato en el ámbito técnico para concretarse en acciones efectivas” y “los problemas de índole técnica que son identificados por los gestores de la cooperación pueden ser canalizados hasta encontrar la voluntad política para generar las soluciones necesarias” (PIFCSS, 2020).

El Programa ha logrado construir visiones compartidas sobre la CSS y la CT, elaborar agendas comunes de trabajo y posicionar a la región en este tema a nivel internacional (un ejemplo de ese consenso político alcanzado en algunos temas se refleja en el capítulo 1 de los sucesivos informes de la CSS en

¹ Ver página web del PIFCSS: <https://cooperacionsursur.org/>



Iberoamérica y que está elaborado por los propios Responsables de la Cooperación Iberoamericana).

Al mismo tiempo, ha fortalecido las capacidades de los organismos coordinadores de la cooperación en los países y los ha dotado de herramientas para mejorar la cooperación que realizan. A modo de ejemplo, cabe destacar el Mecanismo Estructurado para el Intercambio de Experiencias de CSS (MECSS),² que facilitó el fortalecimiento mutuo de capacidades entre las Agencias y Direcciones Generales de Cooperación de los países. A su vez, en términos de formación, en estos 10 años se capacitaron más de 1.000 funcionarios (PIFCSS, 2020) y se realizaron cuatro ediciones del “Diplomado en Cooperación Internacional con énfasis en CSS”. También es importante mencionar que se elaboraron metodologías e instrumentos para mejorar la gestión de la CSS y la CT, entre las que sobresale la *Guía orientadora para la gestión de la cooperación triangular en Iberoamérica* y el Sistema Integrado de Datos de Iberoamérica sobre Cooperación Sur-Sur y Triangular (SIDICSS), ambos productos que conllevaron muchísimas horas de trabajo

colectivo. También vinculado con la gestión del conocimiento, el PIFCSS ha apoyado la elaboración y difusión de las distintas ediciones del *Informe de la CSS en Iberoamérica* y ha publicado 17 documentos de trabajo en la temática.

Más allá de estos resultados, quizás el mayor aporte del Programa sea haber estrechado los lazos de amistad y confianza entre los países de la región, y en particular haber creado redes de trabajo entre funcionarios que se desempeñan en temas afines y haber fortalecido la red de responsables de cooperación (PIFCSS, 2020).

El contexto actual es muy distinto al de cuando se creó el PIFCSS y sin embargo su objetivo principal, que es fortalecer la CSS en Iberoamérica, sigue teniendo plena vigencia. A diferencia de lo que sucedía en 2010, “en la actualidad todos los países iberoamericanos han institucionalizado la gestión de esta modalidad de cooperación y la mayoría han transitado hacia un rol dual en materia de cooperación, posicionándose simultáneamente como receptores y oferentes” (PIFCSS, 2020). A su vez, si bien fue analizada en el Informe desde el comienzo, en estos años ha

irrupido con más fuerza la cooperación triangular, modalidad estrechamente asociada con la CSS. Por otra parte, la aprobación en 2015 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible posicionó a la CSS como uno de los medios fundamentales para alcanzar los objetivos globales. Estos dos aspectos marcan hoy la misión del PIFCSS: fortalecer la CSS y la CT en Iberoamérica, promoviendo sus valores y principios, en línea con el cumplimiento de los ODS.

Para terminar, es importante señalar que el Programa constituye un ejercicio de CSS en sí mismo, en el que se da un intercambio horizontal de experiencias y capacidades entre países con distintos desafíos de desarrollo y distintas trayectorias en el ámbito de la cooperación. En este mundo en el que algunos actores cuestionan el valor del multilateralismo, el PIFCSS ha demostrado ser un espacio privilegiado “para intercambiar visiones y articular respuestas colectivas que trasciendan los esfuerzos nacionales” (PIFCSS, 2020) y así mejorar el impacto de la cooperación que se realiza para alcanzar un desarrollo sostenible e igualitario para todas las personas.

² Véase, por ejemplo, el Cuadro IV. 2 del Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2019 “El PIFCSS y el desarrollo de innovadoras herramientas para el fortalecimiento institucional de la cooperación sur-sur: el caso del mecanismo estructurado para el intercambio de experiencias” (SEGIB, 2020, pp. 148-149).

Fuente: SEGIB a partir de SEGIB (2008), SEGIB (2018), SEGIB (2020), PIFCSS (2020) y página web del PIFCSS: <https://cooperacionsursur.org/>

Finalmente, tal y como se avanzó, las 113 iniciativas de CSS Regional de las que los países iberoamericanos participaron en 2019 pueden desagregarse, a su vez, según el modo en que en estas participan tanto Iberoamérica como las otras regiones en desarrollo. En efecto, y como se observa en el Gráfico IV.3, se

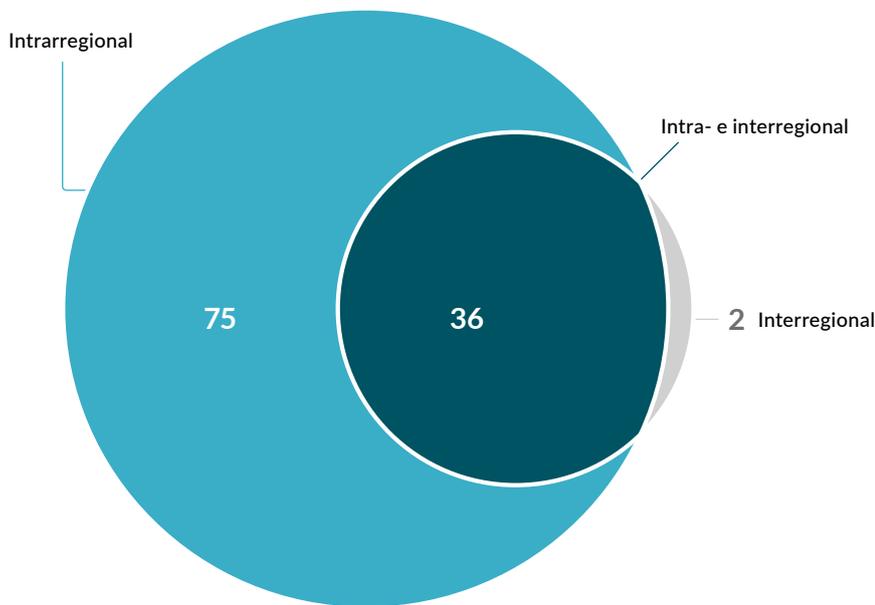
distinguen las siguientes casuísticas: iniciativas con alcance intrarregional, participadas solo por países iberoamericanos (75); aquellas que categorizan como interregionales, con Iberoamérica y otras regiones participando, y haciéndolo desde roles distintos (2); y las que pueden incluir elementos tanto de la intra- como de la interregional (36).³

³ El matiz llega por el modo en que las regiones participan de los posibles roles (oferente, receptor, ambos) de la CSS Regional. En efecto, en las interregionales, cada región ocupa un rol, quedando claramente diferenciadas; en las iniciativas que son inter e intrarregionales al mismo tiempo, las distintas regiones participan de las iniciativas y además tienden a coincidir en el ejercicio de al menos alguno de los roles posibles.

GRÁFICO IV.3

Distribución de las iniciativas de CSS Regional (intra- e interregionales) intercambiadas en Iberoamérica y junto a países en desarrollo de otras regiones. 2019

En unidades



Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación

IV.2.2. Países, organismos y regiones

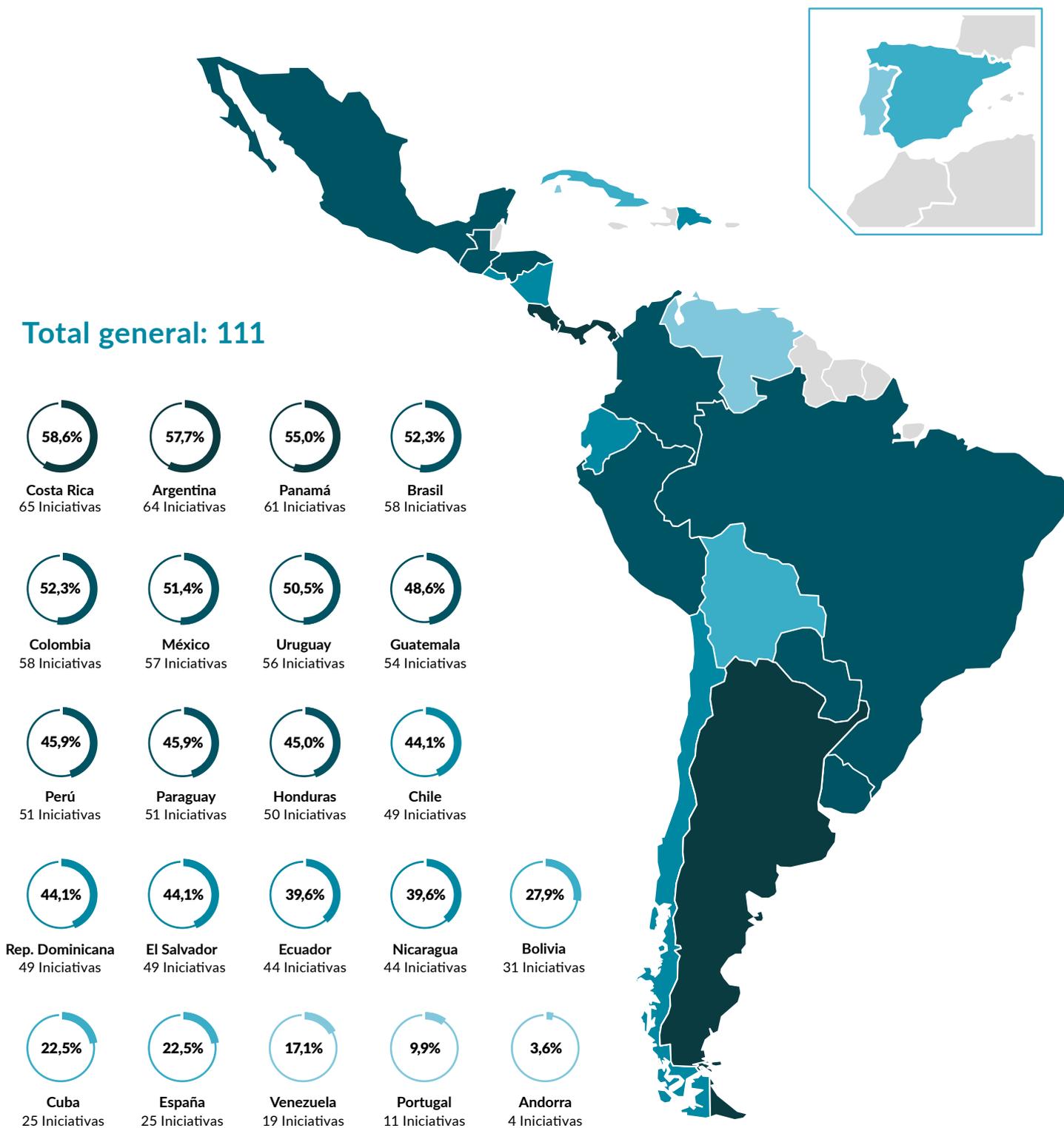
Uno de los valores agregados de la CSS Regional reside en la posibilidad de sumar a un mayor número de países para buscar soluciones innovadoras a un problema compartido. Pero este valor se multiplica por el hecho de que estos esfuerzos puedan estar acompañados por un organismo multilateral, en muchas ocasiones, especializado sectorialmente. Su participación fortalece la cooperación al dotarla de un marco institucional y de unas reglas de funcionamiento, pero también, al aportar su conocimiento y experiencia en un determinado ámbito de actuación. En este sentido, el Plan de Acción de la Cumbre de CELAC celebrada en La Habana en 2014, ya instaba a una CSS que “mediante la articulación de las instancias de cooperación existentes, a nivel regional y subregional” contribuyera “a la reducción de asimetrías regionales y las brechas de desarrollo nacional y a la promoción del desarrollo sostenible” (FAO, 2014, p.1).

El interés por conocer más acerca de la Cooperación Sur-Sur que tuvo lugar en Iberoamérica en 2019 desde esta perspectiva regional, ahondando en el rol de la propia región como unidad de acción, llevó a la elaboración de los Gráficos IV.4, IV.5 y IV.6. Los dos primeros ilustran, respectivamente, acerca de la intensidad de participación de los países iberoamericanos y de los organismos multilaterales en las 111 iniciativas de CSS Regional registradas durante 2019. El tercero complementa a los anteriores mostrando qué alianzas tendieron a repetirse con mayor frecuencia, para poder así identificar qué subregiones fueron más activas a la hora de cooperar.

GRÁFICO IV.4

Participación de los países iberoamericanos en iniciativas de CSS Regional. 2019

En unidades



Legenda. Franjas de intensidad, según número de iniciativas de CSS Regional en los que cada país participó en 2019

- 60 o más
- Entre 50 y 59
- Entre 40 y 49
- Entre 20 y 39
- Menos de 20
- No se registraron iniciativas

Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación

En efecto, y tal y como se observa en el Gráfico IV.4, construido a partir de un mapa que asocia a cada país un color según su grado de participación en las iniciativas de CSS Regional de 2019, hubo siete países especialmente activos en la CSS Regional de 2019: se trató, por un lado, de Costa Rica, Panamá y México, en el centro del continente y, por el otro, de Colombia, Argentina, Brasil y Uruguay, en la parte Sur. Todos ellos participaron en al menos la mitad de los 111 programas y proyectos mantenidos en ejecución a lo largo de 2019. De hecho, la franja de valores osciló entre las 56 iniciativas de Uruguay y el máximo de 65 registrado por Costa Rica.

Mientras, otros siete países fueron también notablemente activos, al estar participando, en cada uno de los casos, en alrededor de una cincuentena de programas y proyectos de CSS Regional. Vuelven a destacar aquí los países centroamericanos y caribeños (Guatemala, Honduras, El Salvador y República Dominicana) y de Suramérica (Perú, Chile y Paraguay). Muy de cerca les siguieron Nicaragua y Ecuador, presentes en cerca de 45 iniciativas. Los otros seis países (Bolivia, Cuba y Venezuela junto a los tres de la península ibérica, España, Portugal y Andorra) mantuvieron una presencia relativa menor, que aun así osciló entre los 4 programas y proyectos de Andorra y los más de 30 de Bolivia. En cualquier caso, y tal y como se observa, todos los países iberoamericanos, sin excepción, participaron de esta cooperación.

/// Hubo siete países especialmente activos en la CSS Regional de 2019: Costa Rica, Panamá y México, en el centro del continente, y Colombia, Argentina, Brasil y Uruguay, en la parte Sur ///

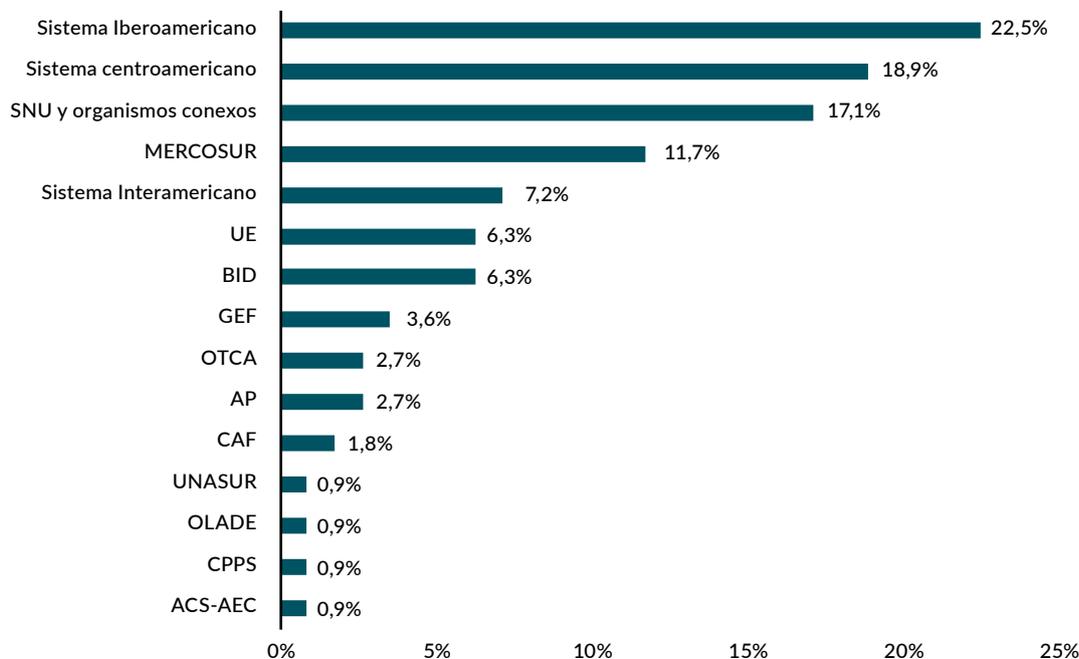
Por su parte, el Gráfico IV.5 muestra cuál fue el grado de participación de los más de 40 organismos multilaterales que estuvieron acompañando la CSS Regional de 2019, presentados de forma individual (MERCOSUR, UE y BID, por ejemplo) o agrupados bajo el Sistema al que pertenecen (Iberoamericano, Centroamericano, Interamericano y de las Naciones Unidas). Como se avanzó, este dato es muy relevante para la CSS, no solo por la institucionalidad que aporta sino por cómo “los distintos esquemas de integración regional (...) y subregional” contribuyen a sumar y “mancomunar esfuerzos para enfrentar los problemas del desarrollo” (FAO, 2014, p.2).

Así, y según recoge el Gráfico IV.5, los organismos del Sistema Iberoamericano estuvieron participando en un total de 25 iniciativas de CSS Regional, equivalentes al 22,5% de las totales. En todas esas ocasiones, la institución participante fue la propia SEGIB, quien estuvo además acompañada en dos de ellas por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS), especializadas en educación y en seguridad social, respectivamente. De cerca le siguieron los organismos del Sistema Centroamericano, presentes en prácticamente una de cada cinco de las iniciativas mantenidas en ejecución a lo largo de 2019. En general, esta cooperación se explica por la fuerte implicación del SICA, la segunda institución con más participación en la CSS Regional de 2019 (20 iniciativas) y la más activa (hasta en 82 programas y proyectos) si la serie temporal se amplía a los años 2006-2019.

GRÁFICO IV.5

Participación de organismos multilaterales en las iniciativas de CSS Regional. 2019

En porcentaje



Nota metodológica: Para cada uno de los organismos (tanto de manera individual como cuando se agrupan con los del sistema al que pertenecen) se contabiliza el número de iniciativas en las que cada uno de ellos participa y su peso sobre las totales. En este sentido, y dado que en una misma iniciativa pueden participar simultáneamente varios organismos, en la serie del gráfico hay iniciativas contabilizadas varias veces. Eso significa que los porcentajes asociados a cada organismo y/o grupo no se pueden agregar y en ningún caso el total puede sumar 100%.

Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación

En tercer lugar, cabe destacar el papel jugado por aquellos organismos que son parte (o se consideran conexos) al Sistema de las Naciones Unidas,⁴ presentes en un 17,1% de las iniciativas. En realidad, se trata de cerca de otra veintena de programas y proyectos distribuidos entre hasta siete organismos distintos, entre los que cabe destacar a CEPAL (5), FAO (4), OIT (3) y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (3) y las intervenciones más puntuales de la UNESCO (2), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) (1) y Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) (1).

Mientras, MERCOSUR emerge como un actor regional muy potente, tal y como sugiere el hecho de que en 2019 acompañara a sus países miembro en un total de 13 iniciativas de CSS Regional. Una participación algo menor registraron las instituciones que integran el Sistema Interamericano, quien participó a través del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) (3 iniciativas), la OEA (3) y la OPS (2).⁵

⁴ Un organismo conexo es, por ejemplo, la Organización Internacional para la Energía Atómica (OIEA). Para conocer la estructura completa de quién es quién en el sistema de las NU, ver https://www.un.org/en/pdfs/un_system_chart.pdf

⁵ Según consta en su propia página web, "la Organización Panamericana de la Salud (OPS) viste dos sombreros institucionales: es la agencia especializada en salud del Sistema Interamericano y sirve como la oficina regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud (OMS)" (<https://www.paho.org/es/quienes-somos>). En este sentido, y a efectos del análisis que se está realizando, se tomó la decisión de incluir a la OPS a dentro del Sistema Interamericano, sin perjuicio de su rol como oficina regional de la OMS.

CUADRO IV.2

El BID, los bienes públicos globales y el desarrollo de sistemas de información

Contar con sistemas de información sólidos, confiables e integrados es un elemento fundamental para fortalecer las políticas públicas. La política de cooperación no es ajena a esta máxima. Disponer de buenos datos, no solo es clave para la toma de decisiones, sino que también lo es para rendir cuentas a la ciudadanía sobre la gestión pública.

Los países de Iberoamérica cuentan con distintas capacidades de sistematización de la información sobre la cooperación internacional en la que participan. Algunos tienen sistemas de larga trayectoria, otros más recientes y unos pocos aún no cuentan con este tipo de herramienta. A su vez, algunos sistemas nacionales construidos hace años tienen nuevos desafíos como integrar en un solo espacio la cooperación que el país recibe y ofrece, o las distintas modalidades de cooperación en las que participa (tradicional, Sur-Sur, Triangular, entre otras), o registrar todas las iniciativas que realizan las instituciones sectoriales y locales, no solo las que se gestionan a través del ente rector de la cooperación.

Para la elaboración de este «Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica» es imprescindible contar con información de calidad. Por eso, desde hace más de una década, la SEGIB con el apoyo del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS), ha venido trabajando en fortalecer las capacidades de registro de los países. El PIFCSS se ha constituido en un espacio de fructífero intercambio técnico de buenas prácticas sobre esta materia, enfocado lógicamente en la Cooperación Sur-Sur, pero cuyos aprendizajes pueden aplicarse también al resto de las modalidades de cooperación

en las que están involucrados los países de Iberoamérica.

Tal ha sido el crecimiento en este campo en la región en los últimos años que en 2015 se puso en funcionamiento la primera plataforma integral de datos online sobre la Cooperación Sur-Sur, nuestro “Sistema Integrado de Datos de Iberoamérica sobre Cooperación Sur-Sur y Triangular” (SIDICSS), que es alimentada periódicamente por los países y provee los datos con los que se elabora el presente Informe.

En este contexto de fortalecimiento de capacidades, surge el proyecto “Sistema de Información para la Cooperación Internacional (SICI)”, presentado por Chile, Costa Rica y Panamá a la convocatoria Bienes Públicos Regionales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Con él los países buscan tener datos actualizados en forma oportuna y de calidad sobre la cooperación internacional de la que participan. Para eso se requiere unificar criterios y encontrar mínimos comunes en la información a registrar.

De esta manera se trata de mejorar el diálogo y la articulación entre los actores para la toma de decisiones.¹ A su vez, el software contribuirá al conocimiento y la transparencia en la gestión de los recursos de la cooperación internacional. Se prevé que la iniciativa pueda extenderse en el futuro a otros países de la región.

Las instituciones participantes son el Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica y la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID), quien actúa como entidad ejecutora y administradora de los recursos del proyecto.

De forma previa al diseño del Sistema, el proyecto realizó un estudio para la identificación de buenas prácticas de registros nacionales de información de cooperación internacional, que incluyó a los de los tres países participantes y a los de otros seis de dentro y fuera de la región (Colombia, El Salvador, México, Uruguay, España y Francia), además del SIDICSS. El relevamiento abarcó aspectos como el respaldo normativo para la actualización de la información, el modelo de datos, las estrategias tecnológicas. Los resultados fueron compartidos con actores nacionales y regionales a mediados de 2020. De él se desprenden una serie de recomendaciones, que sirven de base para el diseño del Sistema de Información de Cooperación Internacional (Guadatel y Track, Taller “*Estudio de registros nacionales*”, comunicación del evento, 19 de junio de 2020).

El proyecto se firmó en mayo de 2017 y aún se encuentra en ejecución. Cuenta con un aporte del BID de 500.000 dólares a cargo de la *Facilidad para la Promoción de Bienes Públicos Regionales*, a los que se suman los aportes locales hasta alcanzar los 786.000 dólares de presupuesto (BID, 2017, p.3).

La Facilidad está destinada a apoyar los procesos de generación de bienes públicos regionales que tengan un elevado impacto potencial para el desarrollo y con efectos significativos en un número importante de países (BID, 2017). Parte del entendido de que los países de América Latina y el Caribe comparten desafíos y oportunidades, y que muchas veces estos pueden ser abordados de manera más eficiente y efectiva a través de la acción conjunta y la cooperación regional (BID, s.f.).

¹ Para mayor información, ver la ficha del proyecto disponible en la página web de AGCID: https://www.agci.cl/images/Insumos_IMG/cooperacion/proyectos/desnac/BID/BID%20%20SICI.docx

Por su parte, el BID (institución que, si bien nació en el espacio interamericano, no es parte integrante) y la UE, estuvieron acompañando a los países en un 6,3% de las iniciativas de CSS Regional de 2019, respectivamente. Otros 8 organismos participaron de un modo puntual, oscilando su presencia en entre una (Asociación de Estados del Caribe (AEC), Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS), Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) y Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y hasta 4 iniciativas (caso Fondo para el Medioambiente Mundial (FMAM)). En este sentido, y para ilustrar el trabajo apoyado y amparado bajo estos organismos, se elaboró el Cuadro IV.2, referido a un proyecto en el que el BID acompañó a Chile, Costa Rica y Panamá en la construcción de un bien público global, como lo es su sistema de información para la cooperación al desarrollo.

Finalmente, cuando se toma en cuenta qué países y organismos multilaterales participaron de esta cooperación y con qué intensidad, se entiende mejor cuáles fueron las asociaciones que con más frecuencia se repitieron y, en definitiva, qué subregiones participaron más activamente, como unidad, en la CSS Regional de 2019. Este tipo de información es precisamente la que se desprende del Gráfico IV.6. Se trata de un mapa de calor que distribuye a los 22 países iberoamericanos en la vertical y en la horizontal de la matriz resultante. El orden (el mismo en los dos casos) sitúa a los países según su patrón de relacionamiento con el resto de los posibles socios. Complementariamente, el color asociado a cada celda aumenta en intensidad conforme también lo hace el número de iniciativas en las que cada pareja de socios coincide, tal y como se especifica en la leyenda.

Así, y según se observa en el Gráfico IV.6, dos grupos de países tienden a asociarse de manera preferente a la hora de impulsar iniciativas de CSS Regional. Se trata, por un lado, de los países centroamericanos más República Dominicana, México y Colombia (estos dos últimos con un grado de coincidencia ligeramente inferior a los del resto del grupo); y, por el otro, de los países situados más al Sur del continente (Argentina, Brasil, Paraguay, Chile, Uruguay, Ecuador y Perú), con la sola excepción de Bolivia. Entre estos últimos, de hecho, la alianza más frecuente se establece entre quienes a su vez integran el Cono Sur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay).

Asimismo, se identifican cruces notablemente intensos entre esos dos bloques de países, y en especial entre Nicaragua, Honduras y El Salvador y los países del Cono Sur, por un lado; y entre Colombia y México junto al bloque integrado por Ecuador, Perú, Chile y Argentina, por el otro. Mientras, los tres países de la península ibérica más Bolivia, Cuba y Venezuela registran un grado de asociación menor, coherente con el hecho de que sean quienes registran también una participación relativamente más baja en el conjunto de las iniciativas de CSS Regional de 2019.

Los resultados que arroja el Gráfico IV.6 son consecuentes con lo visto anteriormente. En este sentido, resulta fácil visualizar la intensa actividad de algunas de las subregiones que integran Iberoamérica, en especial de las que se conforman en torno al centro y sur del continente americano, con fuerte presencia además de los organismos multilaterales en los que estos países tienen también membresía (caso de SICA y MERCOSUR). Visualmente, sin embargo, queda más difuminado el rol de las regiones más amplias, como la Ibero- y la Interamericana, cuyas actividades tienden a afectar de manera más homogénea a todos los países que las integran.

Tal y como se señaló al principio de este capítulo, en 36 de estas iniciativas de CSS Regional, participaron también países del Caribe no iberoamericano, que sumaron esfuerzos junto a los iberoamericanos para buscar soluciones innovadoras a problemas compartidos. Un ejemplo de cómo y por qué esto sucede se refiere a los proyectos de cooperación que han ido emergiendo en torno a la búsqueda de una gestión sostenible de los recursos hídricos de la Amazonía. En estos proyectos han concertado esfuerzos, por el lado iberoamericano, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela y por el otro, Guyana y Surinam, quienes han estado a su vez acompañados por un organismo subregional especializado, como es la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). El Cuadro IV.3 resume estas interesantes experiencias.

CUADRO IV.3

Cooperación Sur-Sur para una gestión sostenible de los recursos hídricos de la Cuenca amazónica

La Cuenca Amazónica es la red hidrográfica más extensa del planeta; equivale al 44% del área terrestre de América del Sur. En términos de volumen, la Cuenca vierte al océano 70% de la descarga de agua dulce de América Latina y casi el 20% de la descarga mundial (Agência Nacional de Aguas de Brasil - ANA, 2017). Es un único sistema hidrológico que cruza las fronteras nacionales de ocho países (OTCA, 2018a).

En el marco de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) –organismo intergubernamental creado en 1978–, destacan por su contribución al desarrollo sostenible dos iniciativas de Cooperación Sur-Sur Regional en gestión de los recursos hídricos: el Proyecto Amazonas y el llamado Proyecto GEF Amazonas.

El *Proyecto Amazonas: Acción Regional en el Área de Recursos Hídricos*, que ya va por su segunda fase (OTCA, 2018), busca fortalecer la gestión sostenible de los recursos hídricos y promover la integración y la cooperación técnica entre los países amazónicos en esta temática. Se propone fortalecer las capacidades de las instituciones responsables de este tema en los países miembros de la OTCA. Entre otras cosas, busca fortalecer los sistemas de información y en conformar una red regional de monitoreo.

En la primera fase (2012-2017) se avanzó en la integración y disponibilidad de datos hidrometeorológicos y de calidad del agua (ANA, 2017). En la segunda, aún en ejecución, se espera seguir trabajando en esta línea, así como en la disseminación del conocimiento sobre la realidad amazónica y el perfeccionamiento de la capacidad técnica de las instituciones responsables de la gestión de los recursos hídricos de los países, entre otros.

El proyecto es una iniciativa de la Agencia Nacional de Aguas de Brasil y la Agencia Brasileira de Cooperación y es ejecutado por la OTCA junto con las agencias nacionales de agua de sus países miembros (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela).

Por otro lado, en el marco del mismo organismo e involucrando a los mismos países, se desarrolló entre 2012 y 2018 el proyecto *Manejo integrado y sostenible de los recursos hídricos transfronterizos de la cuenca del río Amazonas considerando la variabilidad y el cambio climático* (también conocido como *Proyecto GEF Amazonas*) (OTCA, 2016). En la misma línea que el anterior, buscó la protección y gestión sostenible de los recursos hídricos de la cuenca Amazónica -incluyendo las aguas subterráneas- frente al cambio climático, a través de “fortalecer el marco institucional para la planificación y ejecución de actividades estratégicas consensuadas” (OTCA, 2016).

En ese sentido, se resaltan tres productos fundamentales logrados por el proyecto: una visión compartida de la Cuenca Amazónica (para lo que fue necesario el análisis de los contextos institucionales y legales de cada uno de los países y una amplia investigación cualitativa y cuantitativa, junto a los principales actores de la cuenca), un Análisis Diagnóstico Transfronterizo Regional (ADT) y un Programa de Acciones Estratégicas (PAE) (OTCA, 2016). Transversalmente, se destaca el proceso participativo de implementación de proyectos piloto, estudios, capacitaciones y talleres con más de 1.170 participantes y la generación de datos científicos sobre diversos aspectos de la temática (OTCA, 2016). En concreto, el ADT, realizado a partir de un amplio proceso de consulta (OTCA,

2018a), proporcionó la base factual y el análisis de los principales problemas transfronterizos, sus impactos y causas, para la definición del PAE (OTCA, 2018b). Este último, aprobado técnicamente por los miembros de OTCA en enero de 2016, constituyó un hito muy importante, ya que se trata de una estrategia conjunta y consensuada entre los países y un instrumento orientador para la actuación de estos y de la cooperación regional (OTCA, 2018b). Incluyó 19 acciones estratégicas, entre las que se encuentran por ejemplo crear un Sistema Regional de Monitoreo de la Calidad del agua de los ríos de la Cuenca Amazónica, desarrollar un Programa de protección y uso de aguas subterráneas para el abastecimiento público en esta región, crear sistemas de pronóstico y alerta a eventos hidrológicos extremos (sequías e inundaciones) y establecer una Plataforma Regional Integrada de Información de Recursos Hídricos de la Cuenca.

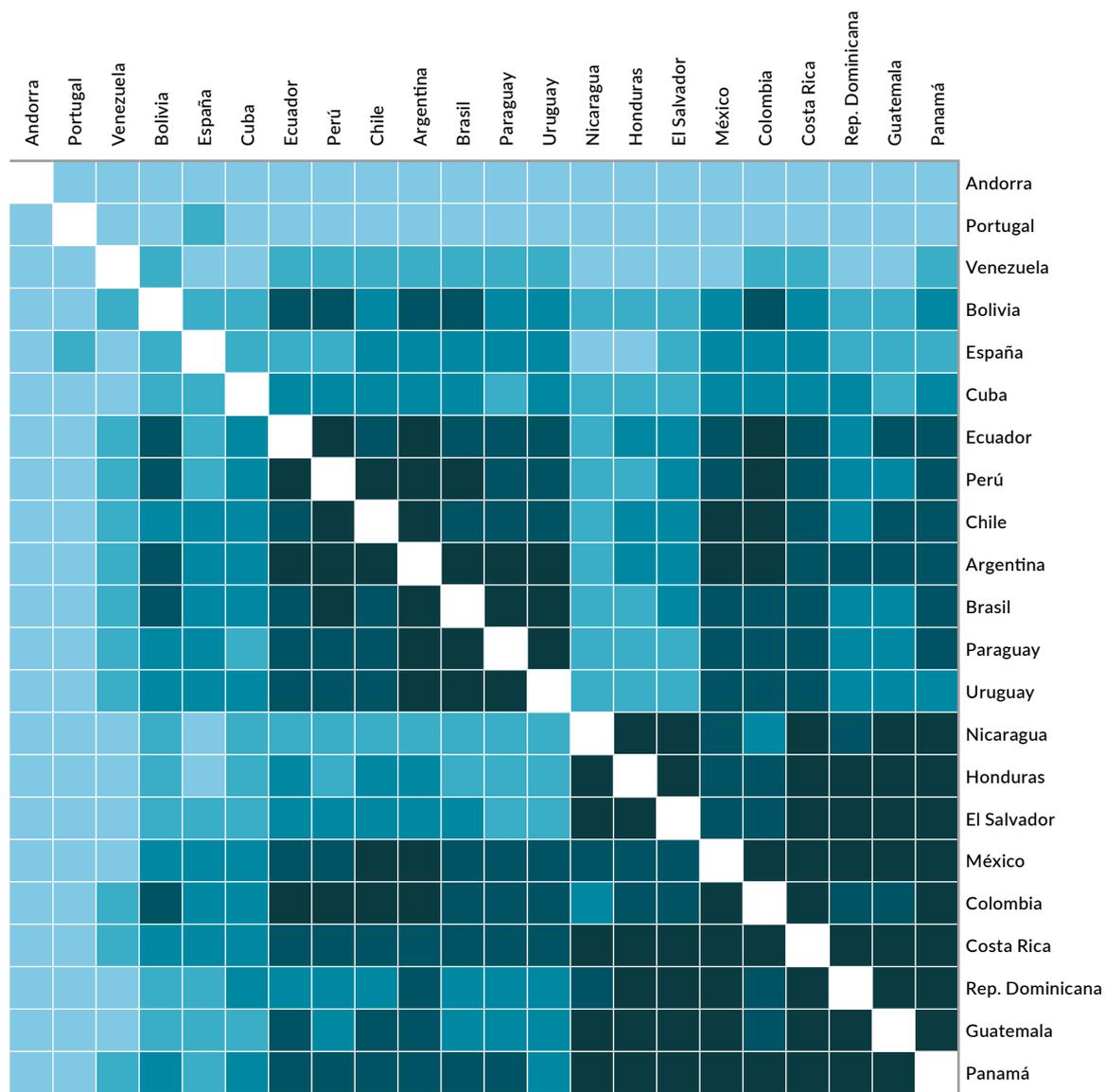
Finalmente, el proyecto creó un Atlas de Vulnerabilidad Hidroclimática, fortaleció la capacidad de adaptación y respuesta de los gobiernos locales frente a eventos extremos, y desarrolló un Sistema Integrado de Información (SII) de los recursos hídricos transfronterizos de la cuenca Amazónica (OTCA, 2016). Como ejemplo de innovación, se destaca que el proyecto fomentó el uso coordinado de las aguas superficiales y subterráneas en los centros urbanos de Leticia (Colombia) y Tabatinga (Brasil), ciudades que comparten un mismo acuífero.

El proyecto fue financiado por el GEF, con contribuciones de los países y otros donantes, implementado por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y ejecutado por la OTCA.

GRÁFICO IV.6

Intensidad de relación entre países iberoamericanos según el número de iniciativas de CSS Regional en las que cada pareja de socios coincide. 2019

En unidades



Leyenda: Franjas de intensidad, según número de iniciativas de CSS Regional en las que cada pareja de países coincidió en 2019.

- De 35 a 55
- De 24 a 34
- De 18 a 23
- De 11 a 17
- De 0 a 10

Nota metodológica: La asignación de franjas de valor y de colores corresponde a la distribución por quintiles que va desde el número mínimo de iniciativas en las que una pareja de socios puede coincidir (0) al máximo registrado en 2019 (55).

Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación

IV.2.3. Problemas comunes, soluciones compartidas

La concertación de esfuerzos de los países de Iberoamérica a través de la CSS Regional de 2019 permitió a los países avanzar hacia soluciones compartidas que impulsen la superación de problemas comunes a la vez que el logro de un desarrollo más sostenible. Para conocer con mayor detalle cuáles fueron estos avances, la presente sección identifica tanto las capacidades que se fortalecieron como los Objetivos de Desarrollo Sostenible a los que se pudo contribuir.

Así, el Gráfico IV.7 distribuye las 111 iniciativas de CSS Regional mantenidas en ejecución en Iberoamérica en 2019, según sector de actividad y ámbito de actuación. Tal y como se observa, tres de cada cuatro estuvieron orientadas a fortalecer temáticas vinculadas a los siguientes ámbitos: Medioambiente (más del 20% del total de las iniciativas de 2019); Social e Infraestructuras y Servicios Económicos

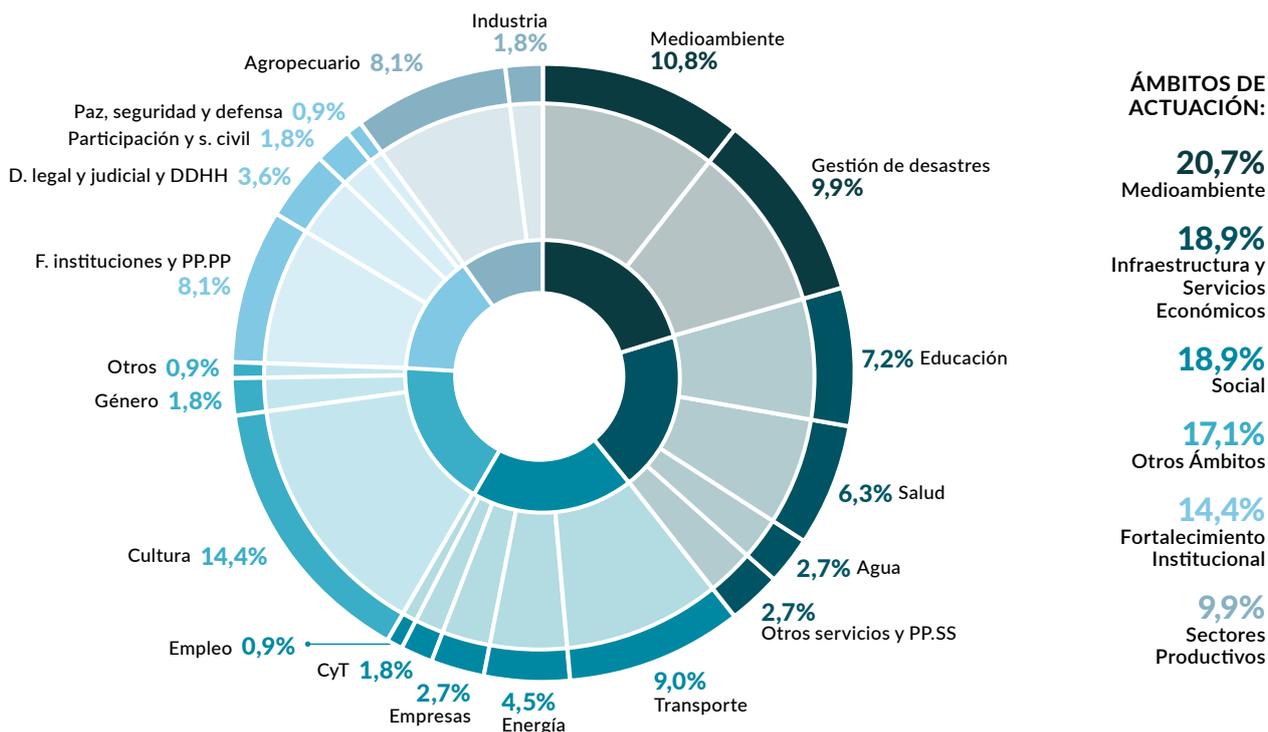
(alrededor de un 19%, en cada caso); y el heterogéneo Otros ámbitos (con un destacado 17,1%). Completaron el 25% restante, las iniciativas orientadas al Fortalecimiento Institucional (un 14,4%) y a los Sectores Productivos (prácticamente un 10%).

Esta distribución llega a su vez determinada por los pesos relativos que registran los sectores de actividad en torno a los que cada uno de los ámbitos se define. En este sentido, y tal y como se observa en el Gráfico IV.7, el hecho de que una de cada cinco iniciativas atienda lo medioambiental se explica, en proporciones prácticamente idénticas, por los programas y proyectos que buscaron fortalecer tanto el Medioambiente como la Gestión de desastres. Se combinan aquí iniciativas dedicadas a la lucha contra el cambio climático; a fortalecer la gestión de riesgos frente a este fenómeno y a aumentar la resiliencia ante sus efectos más perniciosos, como las sequías, los incendios y las inundaciones; al manejo integral de distintos tipos de residuos y, dentro de estos, de los denominados Compuestos Orgánicos Persistentes

GRÁFICO IV.7

Distribución de las iniciativas de CSS Regional, según sector de actividad y ámbito de actuación. 2019

En porcentaje



Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación

/// *La experiencia acumulada en materia sanitaria es muy diversa y puede sin duda aportar a la respuesta que la región debe dar ante el reto de la COVID-19* ///

(COP); y a todo lo relativo a la conservación de la biodiversidad y, en este marco, de especies de fauna y flora amenazadas por el comercio. Por la naturaleza de este tipo de cooperación, los países que se suman tienden a compartir un rasgo topográfico, geográfico e incluso climático, por lo que suele tratarse de acciones focalizadas en subregiones concretas, como pueden ser Centroamérica, Mesoamérica, Caribe, la Amazonía o el Pacífico Sudeste, por nombrar algunos.

Por su parte, tanto el ámbito de lo Social como el de las Infraestructuras y Servicios Económicos, se encuentran notablemente diversificados en términos sectoriales. De hecho, en materia Social, destacaron los programas y proyectos dedicados a la *Educación* (7,2%) y la *Salud* (6,3%), y con un carácter más puntual, los relativos al *Abastecimiento y saneamiento de agua* y a los *Otros servicios y políticas sociales* (un 2,7%, en cada caso). Se trata de una cooperación orientada mayormente a promover la movilidad académica entre estudiantes, la formación de docentes y la universalización de una educación que debe ser inclusiva. Asimismo, la experiencia acumulada en materia sanitaria es muy diversa y puede sin duda aportar a la respuesta que la región debe dar ante el reto de la COVID-19: incluye iniciativas para fortalecer el sistema de salud pública, para desarrollar nuevas aplicaciones de la biotecnología, regular la producción y el mercado de medicamentos e impulsar un plan de emergencia frente a otra epidemia, como es el SIDA. Finalmente, destaca la cooperación dedicada a la gestión de los recursos hídricos y la calidad del agua, especialmente en la Cuenca Amazónica, así como al saneamiento urbano.

Mientras, prácticamente la mitad de la cooperación que apoyó la generación de mejores Infraestructuras y Servicios Económicos se explica por el importante peso relativo del sector del *Transporte y almacenamiento* (un 9,0% de las iniciativas de CSS Regional de 2019). Destacan aquí el recientemente aprobado Programa Iberoamericano de Seguridad Vial, así como las cinco iniciativas impulsadas bajo el marco del Fondo para la Convergencia Estructural (FOCEM) de MERCOSUR para la rehabilitación de tramos de carreteras y vías férreas que conectan

a sus países miembro. Completaría este ámbito las iniciativas orientadas a la promoción de la *Energía* renovable y a su uso racional y eficiente.

Bajo el heterogéneo Otros ámbitos, se encuentra sin embargo el sector con mayor peso relativo de 2019: el de la *Cultura*, que explica un 14,4% de los 111 registros finales. Sobre ello influyen las 13 iniciativas de cooperación impulsadas en el espacio iberoamericano para fortalecer, entre otros, las artes escénicas y audiovisuales, la música, la protección y digitalización de archivos históricos y diplomáticos, o las bibliotecas, por nombrar algunos. Asimismo, y aunque el trabajo en *Género* es todavía anecdótico, cabe destacar aquí, por los distintos componentes de vulnerabilidad que trata de enfrentar, la estrategia impulsada en el marco de MERCOSUR para favorecer el acceso de las mujeres afrodescendientes e indígenas al desarrollo sustentable.

Finalmente, las experiencias en los sectores del *Fortalecimiento de las instituciones y las políticas públicas*, el *Agropecuario* (8,1% de las iniciativas, en cada caso) y el *Desarrollo legal y judicial y DDHH* (un menor 3,6%), explicaron gran parte de lo sucedido en el último 25% de las iniciativas de 2019, distribuidas en torno al Fortalecimiento Institucional y a los Sectores Productivos. Cabe destacar aquí los esfuerzos concertados para fortalecer los sistemas estadísticos y de gestión de la información (algunos aplicados a la cooperación al desarrollo); la mejor planificación y gestión de lo local y lo urbano; el fomento de la seguridad alimentaria; y el mejoramiento genético de cultivos tradicionales, como son la papa, el trigo, el café y la soja. También destacaron aquí las experiencias que, desde un enfoque de derechos, tratan de avanzar hacia una mayor inclusión social. Un buen ejemplo de ello sería el nuevo Programa Iberoamericano sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, cuya trayectoria se recoge en el Cuadro IV.4.

El escenario descrito para 2019, sin embargo, muestra cambios significativos respecto del registrado hace apenas una década, en lo que sugiere una modificación de prioridades en el conjunto de la región. En efecto, los Gráficos IV.8 y IV.9 muestran cuál ha sido la variación experimentada en la importancia relativa de los distintos ámbitos de actuación y sectores de actividad, sobre el total de las iniciativas de CSS Regional realizadas en Iberoamérica en los años 2010 y 2019. Al compararlos, se constata el progresivo desplazamiento de la cooperación orientada a lo Social (que aun así sigue siendo muy relevante) y a los

CUADRO IV.4

Iberoamérica se une por los derechos de las personas con discapacidad

Según se desprende de los últimos datos disponibles (CEPAL, 2013), un 12% de la población de América Latina tiene alguna discapacidad. La prevalencia es mayor en mujeres y en otros colectivos en situaciones de vulnerabilidad desde el punto de vista económico y social (niños y niñas, adultos mayores, habitantes de las zonas rurales, pueblos indígenas y afrodescendientes y las personas con menores ingresos).

Del mismo modo, y si bien en los últimos años se han producido avances a nivel normativo en la protección de las personas con discapacidad, la mayor parte de ellas continúa excluida de la vida política, económica y social. Al menos eso sugiere que los índices de alfabetización, escolarización, acceso al mercado de trabajo, los salarios y los indicadores de salud sean sensiblemente inferiores a los del resto de la población, al tiempo que, y del mismo modo, los relativos a la incidencia de la pobreza son superiores (SEGIB, 2018).

Lo anterior da una idea de la dimensión que el problema tiene en la región y ante el que Iberoamérica no se ha mostrado indiferente, tal y como queda recogido, desde hace casi dos décadas, en las sucesivas declaraciones de sus Cumbres de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno. Entre sus principales hitos cabe destacar el reconocimiento a la necesidad de incorporar la perspectiva de discapacidad de manera transversal con el fin de garantizar la inclusión y protección social (Panamá, 2013), y el mandato a la SEGIB y a la OISS, en base a la experiencia acumulada, para preparar una iniciativa o

programa sobre los derechos de las personas con discapacidad (Programa de Acción, apartado A.3, Cartagena de Indias, Colombia, 2016),¹ embrión del programa que aquí se presenta (SEGIB, 2016).

A fines de 2017 y principios de 2018 se trabajó en la formulación del programa encomendado con las autoridades nacionales de discapacidad de los países impulsores. Para ello se contó con el asesoramiento de expertos destacados en los ámbitos de las políticas públicas, la academia y los organismos internacionales, y la asesoría técnica especializada de Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE).

El Programa Iberoamericano sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad fue finalmente aprobado en la XXVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en La Antigua (Guatemala) en noviembre de 2018 e inició sus actividades en 2019. Actualmente forman parte del Programa: Andorra, Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, España, Guatemala, México, República Dominicana y Uruguay, mientras que Paraguay se adhirió en calidad de invitado, en febrero de 2021. Todos trabajan juntos para contribuir a la inclusión de personas con discapacidad en la vida económica y social, promoviendo políticas que garanticen el goce y pleno ejercicio de sus derechos de acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) y a la Agenda 2030.

A través de asistencias técnicas entre los países participantes, formación, intercambio de experiencias y recursos e identificación de buenas prácticas, entre otros instrumentos, el Programa trabaja en torno a seis objetivos estratégicos:

1. [Datos y estadísticas] Consolidar un sistema de recopilación y gestión de datos sobre las personas con discapacidad. Esto no solo está en consonancia con lo dispuesto en la CDPD, sino que es fundamental para el diseño de políticas públicas en materia de discapacidad, así como para el monitoreo de los avances en los ODS.
2. [Igualdad y no discriminación] Garantizar el acceso a la justicia y el reconocimiento igualitario ante la ley a todas las personas con discapacidad.
3. [Educación] Garantizar el acceso, permanencia y éxito en el sistema general de educación, inclusivo en todos los niveles y respetuoso de la identidad cultural de la comunidad sorda.
4. [Empleo y protección social] Garantizar el goce pleno de los derechos laborales y sindicales de las personas con discapacidad en el ámbito público y privado.
5. [Empoderamiento] Fortalecer las organizaciones de personas con discapacidad.
6. [Salud] Garantizar el derecho a la salud a las personas con discapacidad y mejorar el acceso a los servicios de promoción, prevención y atención especializada permanente y prioritaria.

¹ La OISS lidera desde 2012 el Programa sobre Empleo de las Personas con Discapacidad en Iberoamérica al que se adhirieron 16 países de la región. Para más información consultar: <https://oiss.org/discapacidad/programa-para-el-empleo-de-personas-con-discapacidad/>

GRÁFICO IV.8

Cambio en la participación de los ámbitos de actuación sobre el total de iniciativas de CSS Regional. 2010-2019

Participación, en porcentaje; cambio, en puntos porcentuales

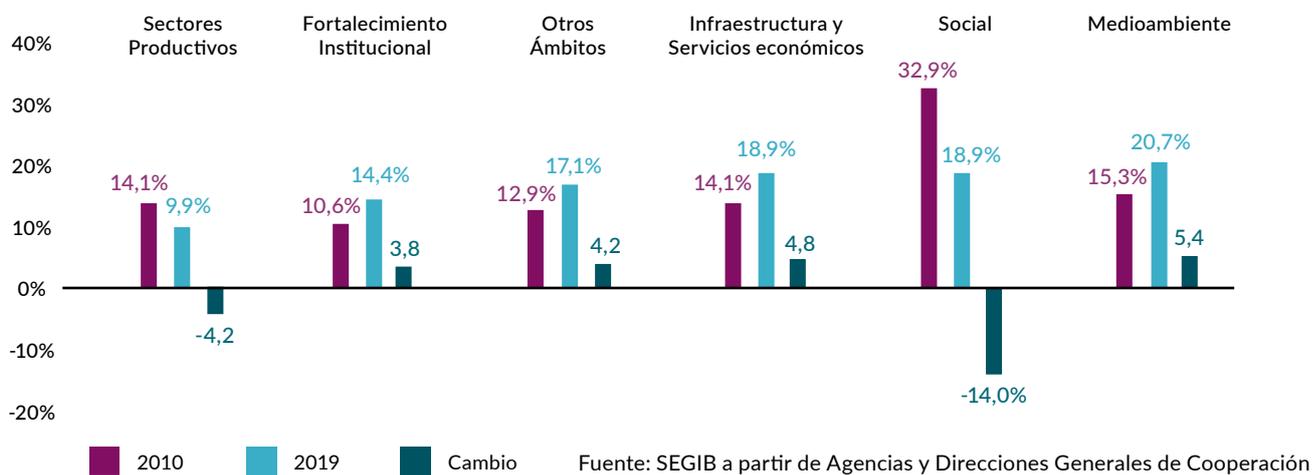
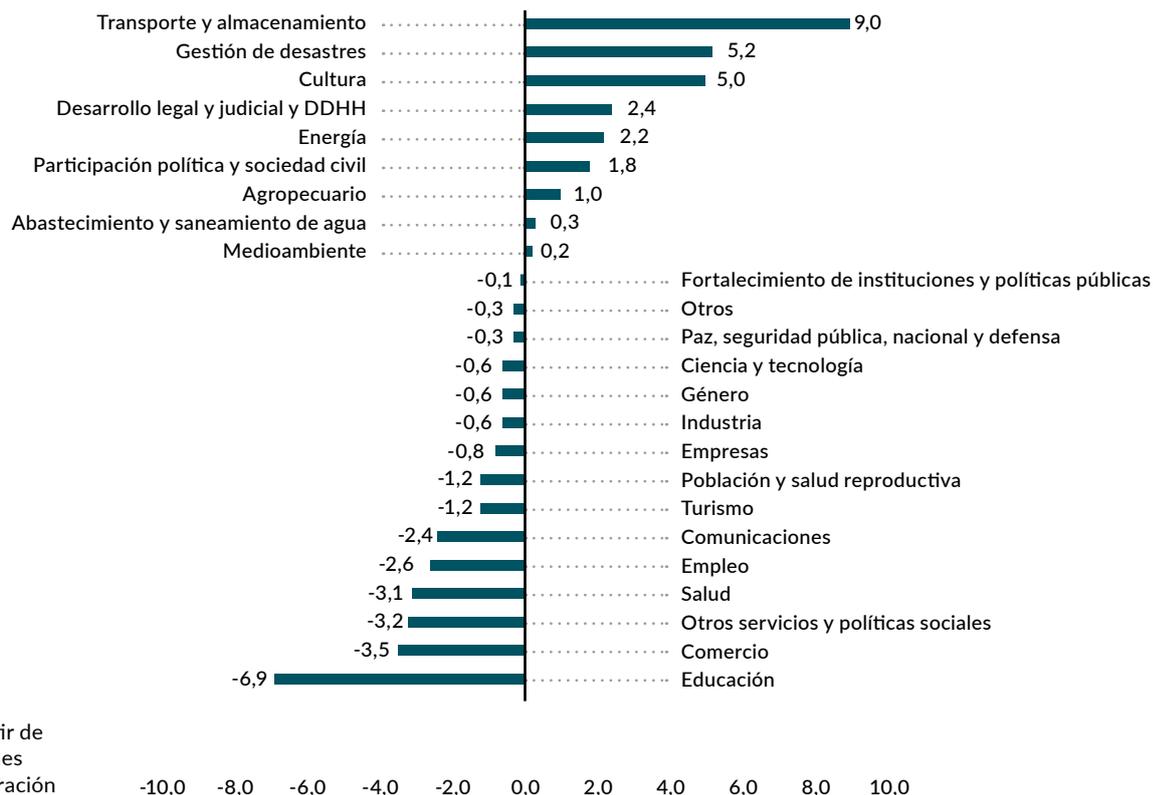


GRÁFICO IV.9

Cambio en la participación de los sectores de actividad sobre el total de las iniciativas de CSS Regional. 2010-2019

En puntos porcentuales



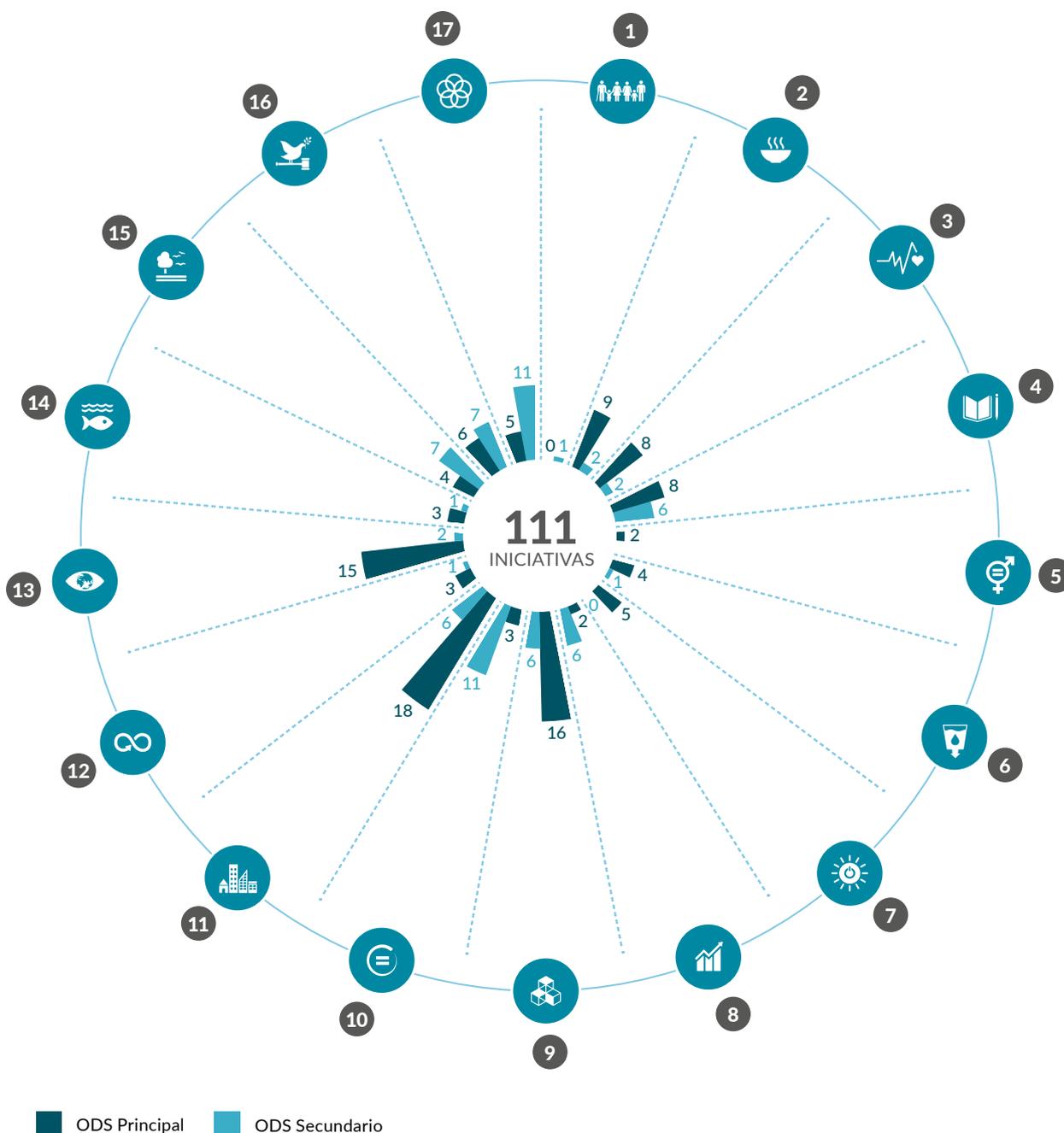
Sectores Productivos (con pérdidas de participación respectivas de 14 y 4,2 puntos porcentuales), en favor del abordaje de problemas relacionados con el Medioambiente, la Infraestructura y los Servicios Económicos y, en menor medida, con los Otros ámbitos y con el Fortalecimiento Institucional.

Esto se refleja en el impulso a una cooperación que fortalece la Gestión de desastres (que registra un aumento de participación de 5,2 puntos porcentuales); que busca solución a problemas estructurales del *Transporte y almacenamiento* (hasta 9 puntos de crecimiento); y que promociona

GRÁFICO IV .10

Distribución de las iniciativas de CSS Regional, según alineación potencial a los ODS principal y secundario. 2019

En unidades



Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación

CUADRO IV.5

La cultura como eje transversal en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

La cultura es un fenómeno complejo y multidimensional, como lo evidencia la Declaración de México sobre las Políticas Culturales de 1982, que constituye un hito conceptual en esta dirección:

En su sentido más amplio, la cultura puede considerarse actualmente como el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o un grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias, y da al hombre la capacidad de reflexionar sobre sí mismo. Es ella la que hace de nosotros seres específicamente humanos, racionales, críticos y éticamente comprometidos. A través de ella discernimos los valores y efectuamos

opciones. A través de ella el hombre se expresa, toma conciencia de sí mismo, se reconoce como un proyecto inacabado, pone en cuestión sus propias realizaciones, busca incansablemente nuevas significaciones, y crea obras que lo trascienden. (Mundiacult, 1982, p. 1).

Como consecuencia, la cultura se reconoce como una herramienta para la transformación individual y social y, por ende, como mecanismo transversal para el abordaje de problemas relacionados con el desarrollo. De hecho, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 2020) insta a:

Anclar la cultura en todas las políticas de desarrollo, ya conciernen a la educación, las ciencias, la comunicación, la salud, el medio ambiente o el turismo, y de sostener el desarrollo del sector

cultural mediante industrias creativas: así, a la vez que contribuye a la reducción de la pobreza, la cultura constituye un instrumento de cohesión social.

Esta visión amplia de la cultura y el desarrollo se alinea con la que recoge la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Y aunque no existe un ODS específico dedicado a la cultura, sí existe dentro de la Agenda 2030 un reconocimiento transversal del rol que esta tiene como amplificadora de las políticas sociales, económicas y ambientales y de este modo, como vehículo hacia un desarrollo sostenible que no deje a nadie atrás. En este sentido, la introducción del documento hace ya una mención al respeto de la diversidad cultural, a la que se agregan las referencias a la cultura realizada en el marco de varios ODS.

La más destacada tiene lugar en el ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles), el cual hace referencia al patrimonio cultural (meta →

la *Cultura* como elemento de cohesión (otros 5). Simultáneamente, pierden participación relativa (casi 7 puntos) las iniciativas dedicadas a la *Educación*, que, sin embargo, y como pasa con el conjunto de lo Social, sigue siendo una de las prioridades de la región.

El análisis de las capacidades fortalecidas a lo largo de 2019 debe complementarse con otro que permita identificar cómo pudo todo ello contribuir al avance en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Para ello se elaboró el Gráfico IV.10, el cual distribuye las 111 iniciativas de CSS Regional en ejecución en Iberoamérica en 2019, según el ODS principal y ODS secundario con los que

potencialmente se alinearán. Cabe añadir que el ODS principal se asigna al 100% de las iniciativas, mientras que el secundario lo hace para el 63% de estas.

De su observación se desprende que, prácticamente el 45% de las 111 iniciativas de CSS Regional realizadas en Iberoamérica durante el año 2019, apuntan al logro principal del ODS 11 Ciudades y comunidades sostenibles (al que atienden un 16,2% de los programas y proyectos), ODS 9 Industria, innovación e infraestructura y ODS 13 Acción por el clima (alrededor de un 14% en cada caso). Mientras, un 22,5% pudo contribuir a avanzar en la consecución del ODS 2 Hambre cero, ODS 3 Salud

11.4). Se subraya así la asociación entre la cultura y las ciudades, representadas como espacios físicos y simbólicos, fundamentales para la conservación de aquellos bienes materiales e inmateriales que se ven amenazados por el cambio climático, los conflictos sociales y/o las desigualdades económicas. Respecto de este binomio cultura y ciudades, ya la UNESCO había realizado importantes avances en 2013, en el Congreso *Situar la cultura en el centro de las políticas de desarrollo sostenible*:

[...] reafirmamos el potencial de la cultura como motor de desarrollo sostenible, a través de las contribuciones específicas que puede hacer, como capital del conocimiento y sector de actividad, al desarrollo social, cultural y económico inclusivo, la armonía, la sostenibilidad ambiental, la paz y seguridad.
(UNESCO, 2013, p.6)

Así también ocurrió en la Conferencia Hábitat III de 2016, en

donde se adoptó la Nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas y que se constituye como la hoja de ruta para orientar el desarrollo urbano sostenible y transformar las ciudades del mundo en los próximos 20 años (UNESCO, 2020).

Por su parte, el ODS 4 (Educación de calidad), específicamente en su meta 4.7 propone que para 2030 todos los alumnos puedan adquirir los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la promoción de una cultura de paz y de la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo.

Por otro lado, Hosagrafar (2017, p. 12) menciona que “el turismo cultural representa un 40% de los ingresos turísticos mundiales”, lo que tiene efectos positivos en materia laboral y económica. Desde este enfoque, la cultura puede relacionarse con los ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico) y el ODS 12 (Producción y consumo responsables), específicamente

en sus metas 8.9 y 12.b, que enlazan la promoción del turismo con el fortalecimiento de la cultura. Asimismo, la potencial contribución a estos ODS también puede llegar a través del impacto de la cultura sobre la promoción de industrias creativas.

Iberoamérica no es ajena a esta discusión y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) está actualmente trabajando en la Estrategia de Cultura y Desarrollo Sostenible, a través de la cual se hace un ejercicio de transversalidad de la cultura dentro de las metas de la Agenda 2030, desde la perspectiva iberoamericana. Por otro lado, y en alianza con el Fondo para el Desarrollo de los pueblos indígenas de América Latina y El Caribe (FILAC), se trabaja en la creación de un Instituto Iberoamericano de Lenguas Indígenas cuyo objetivo es preservar y proteger el patrimonio que representan las lenguas indígenas que se hablan en América Latina, principalmente las que se encuentran en peligro de desaparecer.

Fuente: SEGIB a partir de Hosagrahar (2017), MUNDIACULT (1982), ONU (2015), UNESCO (2013) (2020) y de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación

y bienestar y ODS 4 Educación de calidad. El último tercio de las iniciativas de 2019 quedaría alineado con hasta 10 Objetivos de Desarrollo Sostenible distintos, siendo el más destacado el ODS 16 Paz, justicia e instituciones sólidas. Tal y como se observa, además, ningún programa ni proyecto tendría como ODS principal el Fin de la Pobreza (ODS 1).

La importancia relativa de estos Objetivos mantiene una clara correlación positiva con los sectores que a su vez fueron mayormente fortalecidos, destacando las iniciativas de CSS Regional que estuvieron dedicadas al *Medioambiente*, la *Gestión de desastres* y la *Cultura*. En este último caso, cabe señalar que la cooperación

relativa a la *Cultura* suele asignarse al ODS 11 (el más destacado) porque incluye una meta específica sobre patrimonio cultural. Su potencial como herramienta para el desarrollo provoca, sin embargo, que su tratamiento en la Agenda 2030 sea muy transversal. Dicha transversalidad (recogida en detalle en el Cuadro IV.5) explica a su vez que la cooperación en Cultura pueda estar contribuyendo al logro de otros ODS con carácter secundario, caso del ODS 10 Reducción de las desigualdades, ODS 8 Trabajo decente y crecimiento económico y ODS 4 Educación de calidad, todos destacados en el Gráfico IV.10.

No obstante, la cooperación en *Cultura* explica solo una parte de la importancia que el ODS 10 Reducción de las desigualdades tiene, por ejemplo, como Objetivo secundario (11 iniciativas). Otra gran parte llega determinada por aquella CSS Regional que contribuyó, principalmente, a avanzar en el ODS 3 Salud y bienestar y ODS 4 Educación de calidad, ambos claves en la garantía de acceso a derechos básicos, así como en la construcción de una sociedad más justa.

Finalmente, emergió con fuerza, también desde una perspectiva secundaria, el ODS 17 Alianzas para lograr el Desarrollo Sostenible (otras 11 iniciativas). Se trata de otro ODS muy transversal, que acompaña a Objetivos principales diversos, entre los que destacan el ODS 5 Igualdad de Género y el ODS 13 Acción por el clima. En estos casos, el nexo con el ODS 17 se establece, por ejemplo, a través de la construcción de sistemas de información y estadísticos aplicados a sus respectivas temáticas. Fruto de esto, se fomenta la generación y mejor gestión del conocimiento, y se favorece que los múltiples actores implicados en las iniciativas de CSS puedan coordinar de manera más efectiva sus respuestas ante los problemas del desarrollo.

/// La mitad de la cooperación interregional de 2019 se explica por la participación de los países del Caribe No Iberoamericano ///

IV.3

La Cooperación Sur-Sur Interregional de Iberoamérica

Tal y como mostraba el Gráfico IV.1, a lo largo de 2019, la Cooperación Sur-Sur entre Iberoamérica y otras regiones en desarrollo se concretó en la ejecución de cerca de 290 iniciativas, instrumentalizadas de manera preferente a partir de una modalidad Bilateral. La presente sección realiza una primera aproximación a lo sucedido en torno a esta CSS, con el fin de identificar qué rol jugaron los países en desarrollo de todo el mundo, así como las subregiones a las que pertenecen, además de tratar algo fundamental: la potencial contribución que esos intercambios han supuesto para la solución de problemas que son globales y que superan los límites de las fronteras y de la geografía, a la vez que impulsan un desarrollo más sostenible.

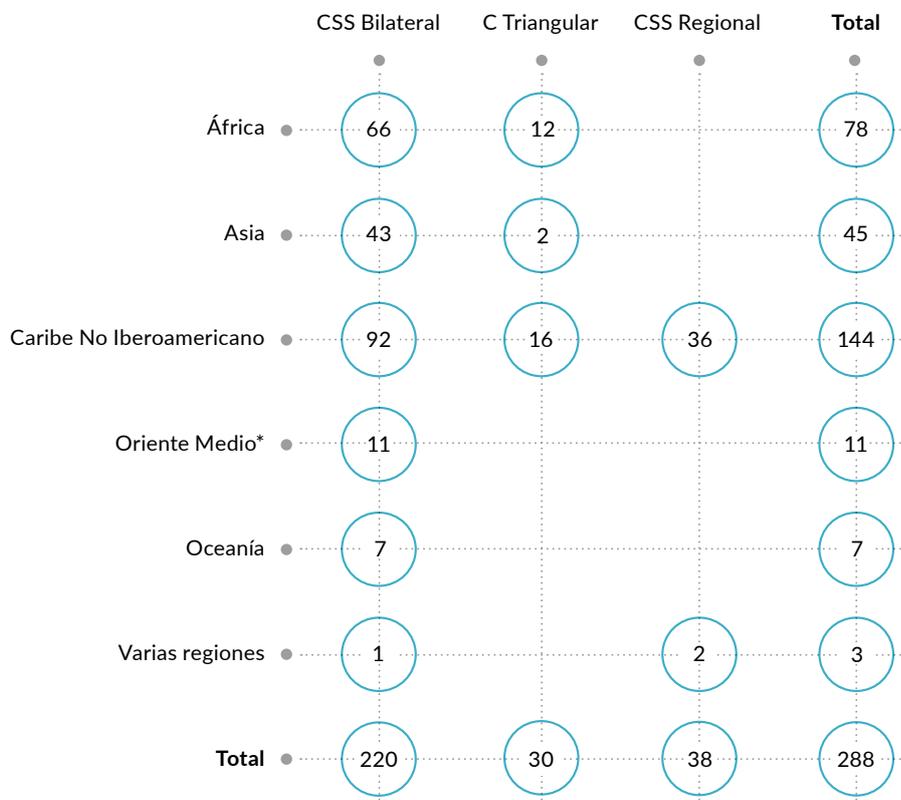
IV.3.1. Una primera aproximación

El Gráfico IV.11 distribuye las 288 iniciativas de CSS participadas en 2019 por Iberoamérica junto a otras regiones en desarrollo, según un doble criterio: la pertenencia geográfica y la modalidad. Tal y como se observa, la mitad de la cooperación de 2019 se explica por la participación de los países del Caribe No Iberoamericano. Le siguen, a cierta distancia, África (un 27,1% de las iniciativas) y Asia (un 15,6%). Mientras, Oriente Medio y Oceanía registraron intercambios con un carácter más puntual, con participaciones respectivas que oscilan entre el 2,5% y el 4%.

GRÁFICO IV.11

Iniciativas de Iberoamérica junto a países en desarrollo de otras regiones, según modalidad. 2019

En unidades



Nota: (*) Bajo esta región se incluyen siete países de Oriente Medio (Irán, Libano, Omán, Palestina, Siria, Qatar y Yemen), además de otros tres categorizados bajo la parte europea, caso de Turquía, Moldavia y Rumania.

Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación

Se trata de una distribución similar a la acumulada entre 2006 y 2019. Para ese periodo, la cifra de iniciativas de CSS y Triangular participadas por Iberoamérica junto a países en desarrollo de otras regiones se situó por encima de las 1.450. Seis de cada 10 (880) se explicaron por el importante peso relativo del Caribe no Iberoamericano, mientras que las iniciativas compartidas junto a África y Asia se situaron en un notable 20,9% y 12,6%, respectivamente. El resto, junto a la posibilidad de que varias regiones coincidan en un mismo intercambio, explicaron el último 6,4%.

Por su parte, el mismo Gráfico IV.11 confirma la preeminencia de la modalidad de CSS Bilateral, bajo la que se ejecutaron 3 de cada 4 de las 288 iniciativas registradas en 2019, en contraste con el 13,2% y 10,4% correspondientes a la Regional y a la Triangular. Cabe añadir aquí que, de un modo

consecuente con lo anterior, los intercambios bilaterales fueron a su vez los que primaron en la cooperación de Iberoamérica con cualquiera de las otras regiones consideradas. La Cooperación Triangular, sin embargo, tuvo lugar, principalmente, junto al Caribe no Iberoamericano (16 acciones y proyectos) y a África (12) y, de manera puntual, con Asia (2).

Mención aparte merecen las 38 iniciativas de CSS Regional registradas para 2019: tal y como se avanzó, solo dos de estas iniciativas fueron categorizadas como interregionales, mientras la mayor parte (36) cumplen a la vez con criterios propios de una perspectiva inter- e intrarregional. En cualquiera de los casos, se trata, fundamentalmente, de una CSS Regional con participantes de Iberoamérica y del Caribe no Iberoamericano y solo de manera puntual, de África.

IV.3.2. Países, organismos y regiones

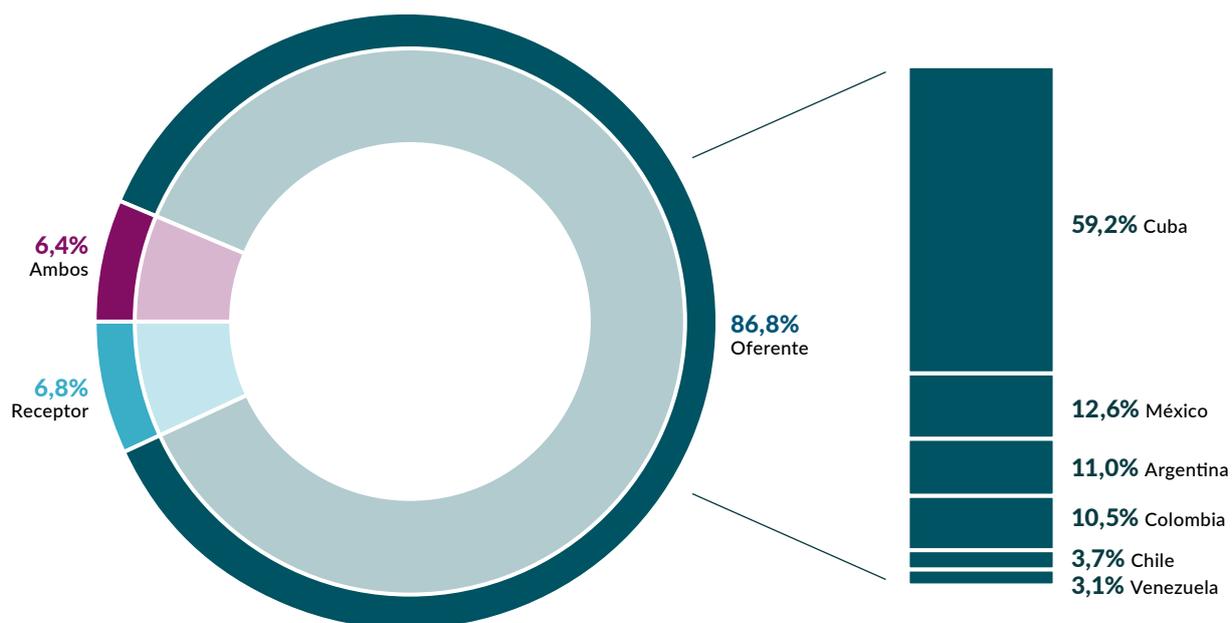
Para conocer con detalle qué países tanto de Iberoamérica como de las otras regiones en desarrollo participaron más activamente de la CSS inter-Regional de 2019, así como qué organismos pudieron acompañar, la cooperación se desgrega por modalidades. De este modo, se puede ahondar en algunos otros aspectos, entre los que destacan el rol desde el que tendieron a participar y/o el tipo de asociaciones que con más frecuencia se establecieron.

Así, y en relación con las iniciativas de CSS Bilateral intercambiadas en 2019 entre Iberoamérica y los países en desarrollo de otras regiones, el Gráfico IV.12 aporta dos tipos de informaciones: la primera se refiere al rol desde el que los países iberoamericanos participaron en las 220 iniciativas en ejecución para ese año; y la segunda, se centra en el rol mayoritario (el de oferente), e identifica a los países iberoamericanos que lo ejercieron, ordenados según su distinta importancia relativa.

GRÁFICO IV.12

Iniciativas de CSS Bilateral con países en desarrollo de otras regiones, según rol y nivel de participación de los países iberoamericanos. 2019

En porcentaje



Nota: Bajo el rol Ambos se incluyen las iniciativas en las que al menos un país iberoamericano tiene ese rol, pero también aquellas en las que coinciden "los dos roles", es decir, iniciativas con al menos dos países iberoamericanos, uno de ellos ejerciendo como oferente y el otro, como receptor. Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación

En efecto, el Gráfico IV.12 muestra cómo los países iberoamericanos ejercieron como oferentes en el 86,8% de las iniciativas de CSS Bilateral registradas para 2019. La participación desde los

otros roles tuvo, consecuentemente, un carácter puntual: así, el de receptor apenas explica un 6,8% de los intercambios, mientras la coincidencia de ambos roles se da en el 6,4% del total.⁶

⁶ Tal y como se explica en la nota metodológica del Gráfico IV.12, bajo ese 6,4% categorizan dos casuísticas distintas: la primera se refiere a iniciativas en las que al menos un país iberoamericano ejerce el rol ambos; la segunda, a casos en las que coinciden "los dos roles", pues participan al menos dos países iberoamericanos, uno ejerciendo como oferente y otro como receptor.

CUADRO IV.6

Argentina y África: un proceso de aproximación a través de la Cooperación Sur-Sur

En 2016 el Gobierno de Argentina lanzó el Plan de Cooperación con África 2016-2019, cuyo fin era “contribuir a fortalecer los vínculos bilaterales y regionales con los países africanos a través de acciones de cooperación en áreas estratégicas como agroindustria, ciencia, tecnología y turismo” (Lechini, 2018, p.153). Para tal fin se previeron tres etapas: la primera hasta 2017 donde se concretarían 18 proyectos ya en ejecución; la segunda que comprendía los años 2017 y 2018 y en cuyo marco se pondrían en marcha 12 nuevos programas, con países con los que hasta la fecha no hubiera ningún convenio; y una tercera, entre 2018 y 2019 en la cual se impulsarían 12 proyectos más con países con los que previamente se había cooperado (Sputnik News, 2016).

Gracias a este Plan, Argentina ha podido aproximarse de manera más activa a diversos países del continente africano y compartir sus experiencias en el marco de la CSS, fortaleciendo capacidades en áreas diversas, con especial énfasis en: agricultura, desarrollo pesquero y ciencia y tecnología. Así, y según se desprende de un primer

balance del Plan “se ponderan las acciones llevadas a cabo entre 2016 y 2019, en el marco de 29 proyectos de cooperación, que incluyen iniciativas bilaterales, triangulares y regionales, movilizando a 150 profesionales argentinos y africanos altamente calificados” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina, 2019).

Al respecto, tres de las instancias fundamentales que han dado soporte a este Plan han sido: a nivel técnico el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI); y a nivel financiero, el Fondo Argentino de Cooperación Internacional (FO.AR).

Respecto a los dos primeros, es importante destacar su aporte al desarrollo del sector agroindustrial en Argentina, el crecimiento de las pymes mediante la innovación y la transferencia tecnológica y la subsecuente experiencia que han podido compartir con otros países. En este sentido, en el marco del Plan de Cooperación con África 2016-2019, se impulsó uno de los primeros esquemas de cooperación

público-privada, que involucró al INTI, a la Cámara Argentina de Fabricantes de Maquinaria Agrícola (CAFMA), al Centro para la Investigación y Desarrollo Tecnológico (CIDETER) y al consorcio de empresas sudafricanas GRAIN SA, quienes realizaron “más de 10 misiones a Sudáfrica con el fin de promover la producción sustentable de granos a través de la técnica argentina de ‘siembra directa’” (MRECIC, 2020, p. 77).

En relación con el FO.AR, sobresale que este fondo se constituye como una de las plataformas de financiamiento más visibles dentro de la CSS y Triangular en la región. Desde sus inicios en la década de los noventa, ha permitido al gobierno argentino la generación de asociaciones con diversos países dentro y fuera de Iberoamérica, a través del envío de expertos nacionales, la recepción de profesionales extranjeros y la realización de seminarios y talleres de trabajo. En lo que respecta al continente africano, el FO.AR reporta que del total de su cooperación hasta 2018, el 11% se realizó con países de África (MRECIC, 2018, diapositiva 5). →

Por su parte, y tal y como muestra el mismo gráfico, fueron apenas seis los países iberoamericanos que participaron de esta cooperación ejerciendo como oferentes. Destaca el caso de Cuba, quien explica 6 de cada 10 de las iniciativas de CSS Bilateral intercambiadas en 2019 con otras regiones en

desarrollo. A cierta distancia le siguieron México, Argentina y Colombia, cada uno de ellos con participaciones relativas iguales o ligeramente superiores al 10%. Chile y Venezuela explicaron, en cada caso, menos de un 3% de las iniciativas totales.

Fruto de todo este esfuerzo institucional, en 2016 delegados del gobierno argentino realizaron misiones exploratorias para la identificación de nuevas oportunidades de cooperación y trabajo junto a Kenia y Mozambique. La intención fue “concentrar la actuación de la cooperación argentina, enfocándola temáticamente para mejorar su eficacia en aquellas áreas en las que nuestro país cuenta con capacidades, ventajas comparativas y reconocida trayectoria” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina, 2020). Adicionalmente, se contribuyó al fortalecimiento de la institucionalidad de la cooperación bilateral a través de la firma de un Acuerdo de Cooperación Técnica y Memorandos de Entendimiento con Mozambique y República del Congo, entre otros.

En suma, el impulso de la cooperación del país suramericano con países del continente africano ha tenido amplios resultados.

En efecto, entre 2018 y 2019 Argentina desde el rol de oferente mantuvo en ejecución 21 iniciativas de cooperación con países en desarrollo de África (14 de CSS Bilateral y 7 de Triangular). Más de la mitad (62%) corresponde al ámbito de los Sectores Productivos con preeminencia del fortalecimiento de capacidades en el sector *Agropecuario* (52%) y un menor porcentaje en el de *Industria*. Sobresalen en estas temáticas, proyectos relacionados con el mejoramiento de la producción ganadera y láctea, así como la implementación de modelos de agricultura sustentable compartidos con Botsuana, Etiopia, Kenia, Mozambique, Sudáfrica y Túnez. Cabe hacer especial referencia a las cuatro iniciativas del ámbito de Infraestructura y Servicios Económicos, realizadas todas bajo la modalidad de Cooperación Triangular, con la participación de Portugal o Japón como segundos oferentes. En estos casos, se promovió el intercambio para fortalecer las capacidades

en sistemas de ciencia, tecnología e innovación y tecnologías para la gestión de la producción de pequeñas y medianas empresas.

Por otra parte, también fueron significativas las iniciativas que apuntaron al Fortalecimiento Institucional y en específico al de las políticas públicas (gestión de proyectos de cooperación internacional), la *Participación política y la sociedad civil* (capacitaciones electorales) y el *Desarrollo legal, judicial y DDHH* (ciencias forenses). Finalmente, también se aportó a la promoción del ámbito Social, a través de dos proyectos: uno sobre gestión de recursos hídricos con Mozambique, en el que se capacitó a profesionales en administración del agua en zonas áridas y aprovechamiento de aguas residuales para el riego; y otro participado con Túnez, a través de la cual se transfirió el modelo de asignación universal por hijo, cuyo enfoque es atender y proteger las necesidades de un segmento vulnerable de la población.

Fuente: SEGIB a partir de Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina (MREIC) (2018) (2019) (2020), Lechini, G. (2018), Sputnik News (2016) y Agencias y Direcciones Generales de Cooperación.

El contraste de los datos de este último ejercicio con los acumulados para el periodo 2006-2019, requiere, sin embargo, cierta cautela en su interpretación. Así, entre 2006 y 2019, los países iberoamericanos participaron, junto a otras regiones en desarrollo, en un total de 1.122 iniciativas de CSS Bilateral. De nuevo, en cerca del 85% de los casos, los países de la región ejercieron como oferentes. Para este periodo, no obstante, la participación implicó a hasta 17 países distintos: seis (los mismos destacados en 2019) explicaron el 77,2% de los intercambios; diez, participaron puntualmente, suponiendo, de modo agregado, apenas un 3,7% de las iniciativas

finales; y la diferencia más remarcable, la estableció Brasil, quien explicó un notable 19,1% de los registros finales, una cifra que contrasta con su ausencia de participación en la CSS de 2019.

Lo anterior solo puede explicarse por una cuestión metodológica, relativa al modo en que se lleva a cabo el registro. En este sentido, se distinguen dos etapas, con un punto de inflexión en 2015: en concreto, y con anterioridad a esa fecha, los países iberoamericanos registraban solo su experiencia con el Caribe no Iberoamericano;⁷ y fue con posterioridad a esta que pasaron a hacerlo con todas las regiones en desarrollo. Pero no todos lo hicieron

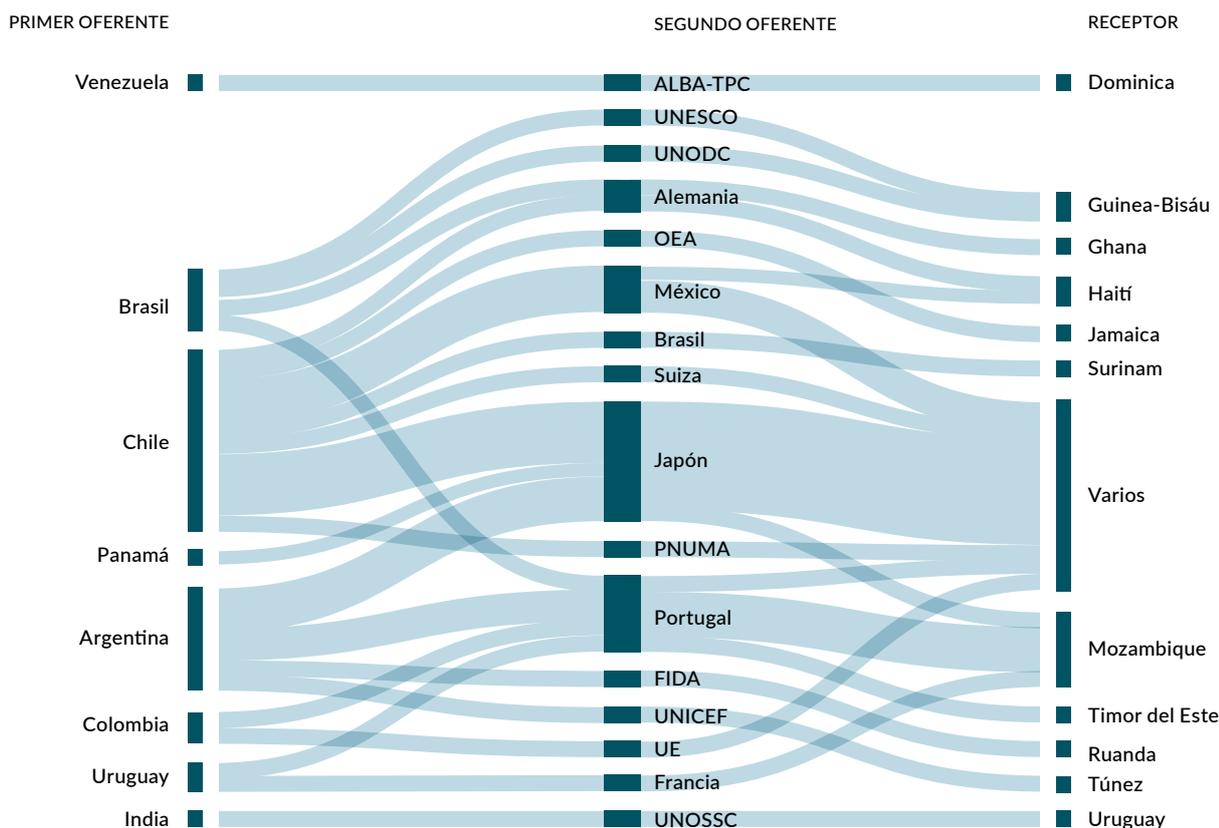
con la misma regularidad: así, por ejemplo, mientras Argentina, México y Colombia optaron por actualizar la información referida a esta cooperación cada año, otros como Brasil y Cuba decidieron hacerlo solo en algunos ejercicios, una decisión que puede estar sesgando los resultados que se obtienen.

Finalmente, en los intercambios bilaterales y según se desprende de los datos de 2019, Iberoamérica ha tendido a relacionarse con las otras regiones, y especialmente con el Caribe no Iberoamericano, África y Asia, desde un rol oferente. Un ejemplo del modo en que esto se ha concretado puede verse en el Cuadro IV.6, el cual recoge la asociación preferente que Argentina ha establecido estos años con África. La excepción la marcaría el relacionamiento con Asia, una región con una participación más dual, y que actuó como oferente en 14 de las 15 iniciativas de CSS Bilateral en las que los países iberoamericanos declararon participar desde un rol receptor.

GRÁFICO IV.13

Iniciativas de CT entre Iberoamérica y otras regiones, según participante y rol. 2019

En porcentaje



Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación

7 Este hecho se explica, principalmente, por el foco que Iberoamérica puso en el Caribe tras los devastadores efectos del terremoto sufrido por Haití en 2010. Fruto de ello, el peso relativo de esta región sobre el conjunto de los intercambios registrados entre 2006 y 2019 es de un 60%, una cifra superior al 50% correspondiente al ejercicio 2019.

CUADRO IV.7

Portugal y la construcción un marco institucional que promueva la CT de Iberoamérica con las regiones en desarrollo

De acuerdo con el Instituto Camões (2020), la cooperación portuguesa tiene como objetivo principal "la erradicación de la pobreza extrema y el (avance hacia un) desarrollo sostenible de los países colaboradores debiendo entenderse como una inversión y no como un gasto, como desarrollo y no como 'asistencialismo'". Conforme a ello, la cooperación de Portugal se centra en las siguientes áreas: educación para el desarrollo; género; seguridad alimentaria y nutricional; desarrollo

rural; derechos humanos y buen gobierno; migraciones y refugiados; seguridad y desarrollo; justicia; ambiente y energía; y salud.

Para lograr este propósito, Portugal ha suscrito instrumentos para la cooperación con distintos socios y en diversas temáticas, diversificando de este modo los actores y las alianzas preestablecidas.¹ Entre estos, cabe destacar aquellos firmados junto a otros países de Iberoamérica, con el objeto de promover la

Cooperación Triangular, entendida como forma de apalancar recursos adicionales, compartir experiencias y valor agregado de diferentes actores en favor del desarrollo. El siguiente esquema resume el marco institucional que Portugal ha construido a estos efectos, a partir de la sucesión cronológica de las firmas de los memorandos de entendimiento sobre CT suscritos con Argentina, Brasil, Colombia, Chile, El Salvador, Perú y Uruguay (Instituto Camões, 2020).

Instrumentos de cooperación en materia de CT suscritos por Portugal y algunos países iberoamericanos



Fuente: SEGIB a partir de Instituto Camões (2020)

¹ Ejemplos de ello son, por un lado, la firma en noviembre de 2019, del Acuerdo entre Portugal y la SEGIB por medio del cual se establece un mecanismo de financiación del Fondo Internacional de Cooperación para el Desarrollo, que estará a disposición del Instituto Camões y la SEGIB; y por el otro, la firma, ya en 2020, de un memorando de entendimiento con la OCDE para fortalecer la cooperación en áreas que contribuyan a mejorar la gobernanza.



Por su parte, el Gráfico IV.13 aporta información referente a la Cooperación Triangular. En efecto, y a partir de un diagrama de flujos, las 30 iniciativas se distribuyen según qué países y organismos ejercieran como primer oferente (caudal izquierdo), segundo oferente (intermedio) y receptor (a la derecha). Tal y como se observa, transfiriendo capacidades, en el ejercicio de primer oferente, destacaron Chile (40% de las iniciativas), Argentina y Brasil, tres

países que, de manera conjunta, explican el 75% de las acciones y proyectos finales. De un modo más puntual, participaron también Colombia y Uruguay, junto a Panamá, Venezuela y la India, ya desde Asia.

Esta Cooperación Triangular tuvo como destino preferente a los países en desarrollo del Caribe no Iberoamericano y de África. En concreto, y

Este marco ha permitido impulsar numerosas iniciativas de CT, algunas de ellas con Asia, pero la mayoría de ellas con África y, casi siempre, con naciones que a su vez son parte de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP). En efecto, Portugal prioriza los Estados lusófonos como Angola, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Mozambique, Santo Tomé y Príncipe y Timor del Este. Asimismo, y como parte del esfuerzo por generar el entramado institucional anteriormente descrito, los recursos financieros que posibiliten esta cooperación cuentan con un “fondo especial alimentado con contribuciones voluntarias de entidades públicas y privadas, para apoyar acciones concretas (...)” (Instituto Camões, 2020).

El fortalecimiento de esta cooperación, junto al interés por conectar a Iberoamérica con otras regiones y expandir los lazos de colaboración en beneficio de los países en desarrollo, se traducen en un creciente registro de experiencias en el SIDICSS: así, en

el período 2018-2019, Portugal compartió junto con otros países iberoamericanos el rol oferente en un total de 5 iniciativas triangulares con Asia y África.

En concreto, cabe destacar las siguientes acciones y proyectos de Cooperación Triangular:

- a) Primero, y contribuyendo al fortalecimiento de capacidades en el sector *Agropecuario*, se identifican, por un lado, el proyecto de CT con Brasil como primer oferente y Mozambique como receptor² en producción sostenible de café y por otro, una acción para fortalecer la cadena productiva del cacao, con Colombia como primer oferente y Ghana y Santo Tomé y Príncipe como receptores.
- b) Otros dos proyectos tuvieron como propósito apoyar también el desarrollo de Mozambique. El primero, en el sector *Salud*, se dedicó a la atención de pacientes oncológicos, y contó con Uruguay como primer oferente. Esta iniciativa aportó

a la detección y tratamiento de enfermedades oncológicas hematológicas, a través de la formación de profesionales y técnicos mozambiqueños en materia de Citometría de Flujo. El segundo, bajo el sector de *Ciencia y tecnología*, tuvo a Argentina como primer oferente, y permitió sumar esfuerzos en el campo de la biotecnología, la bioseguridad, el tratamiento y la reutilización del agua, así como la producción de estadísticas e indicadores.

- c) Finalmente, cabe incluir aquí la iniciativa impulsada por Portugal junto a Argentina para fortalecer la formación de periodistas de Timor del Este. A través de ésta, se abordaron distintas áreas técnicas del periodismo (crónica, reportaje, entrevista, redes sociales o radio), abriéndose la posibilidad, a futuro, de ampliar el intercambio de experiencias hacia temas como el diseño gráfico para periódicos y publicaciones online, o al desarrollo de bases de datos con vocación periodística.

² Para más información sobre esta iniciativa, consultar el “Cuadro V.3 Portugal y Brasil unen esfuerzos para apoyar la producción sostenible de café en Mozambique”, del Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2019.

Fuente: SEGIB a partir del Instituto Camões (2020) y Agencias y Direcciones Generales de Cooperación

como viene siendo habitual bajo esta modalidad, la casuística más común (43% de las ocasiones) fue que “varios” receptores (mayormente caribeños) participaran de la misma iniciativa. Asimismo, y ya de manera individual, un tercio de la cooperación llegó explicada por la acción de Mozambique (receptor en hasta 5 iniciativas), así como de otros cuatro países en desarrollo de África (Ghana, Guinea-Bisáu, Ruanda y Túnez).

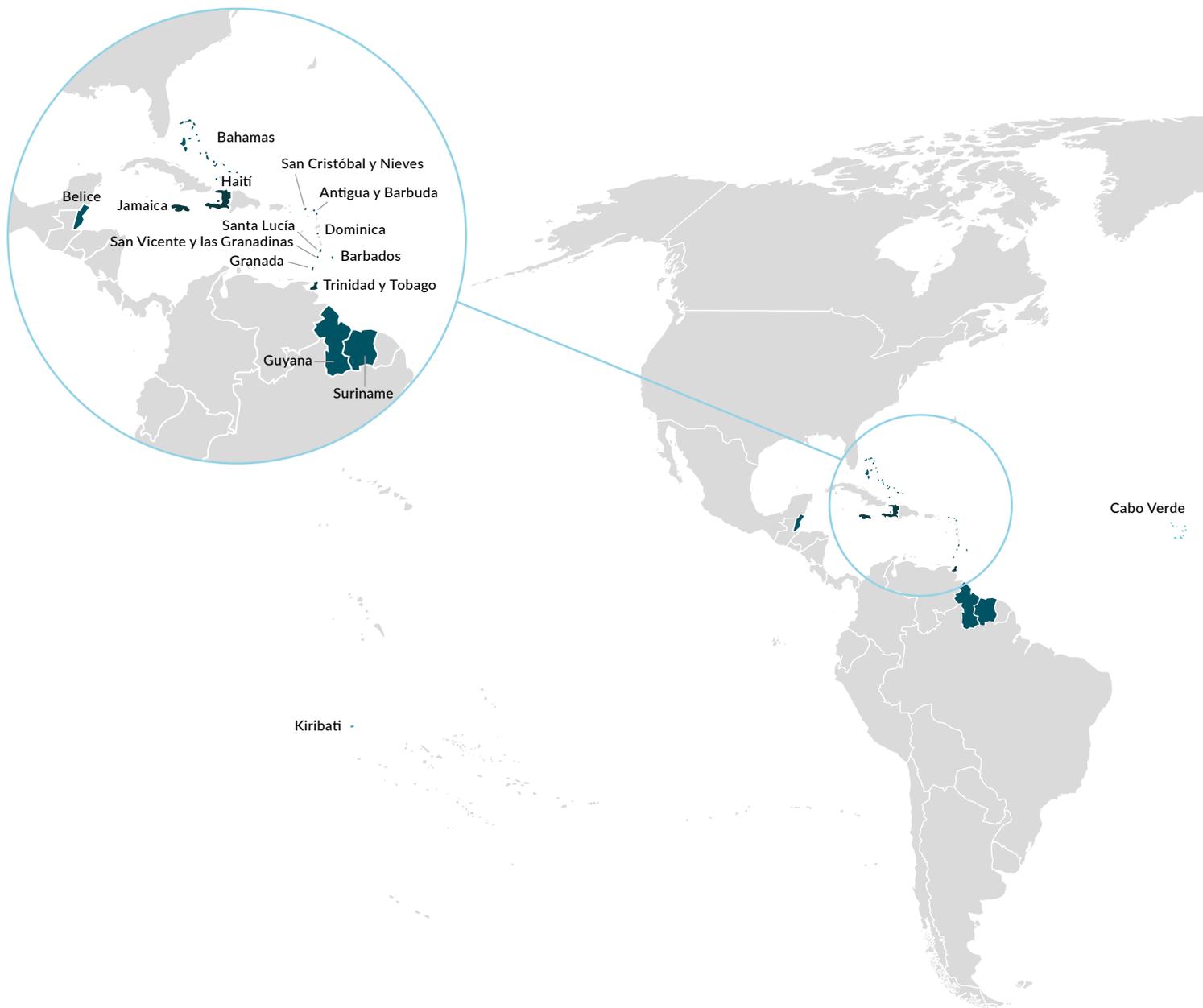
Completaron la recepción otras cuatro naciones caribeñas (Dominica, Haití, Jamaica y Surinam), junto a Timor del Este, ya desde el continente asiático, y a un país iberoamericano (Uruguay).

En las asociaciones que se establecieron entre quienes participaron como primeros oferentes y quienes recibieron la cooperación, se llegó a implicar hasta un total de 16 actores distintos entre países y organismos

GRÁFICO IV.14

Participación de países en desarrollo de otras regiones en la Cooperación Sur-Sur interregional de Iberoamérica. 2019

En unidades



Legenda: Países según número de iniciativas en las que participó en 2019, con independencia de la modalidad y el rol

- 16 o más
- 5-15
- 3-4
- 2
- 1
- No se registraron proyectos

Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación

multilaterales, en una proporción prácticamente idéntica. Cabe destacar aquí que más de la mitad de las iniciativas se explican por el papel jugado por Japón (un 26,5% de la CT de 2019 con otras regiones), y por Portugal y México (quienes suman otro 26,7%). De hecho, Portugal ha ido construyendo todo un marco institucional, de acuerdos con países socios, que le ha permitido ganar un protagonismo creciente en la Cooperación Triangular con países de otras regiones, especialmente de la comunidad de habla lusófona, tal y como recoge el Cuadro IV.7. Otros países participantes fueron Alemania, Francia y Suiza, desde el lado europeo, más Brasil.

En lo que se refiere a los organismos multilaterales que ampararon la Cooperación Triangular que Iberoamérica realizó junto a otras regiones en desarrollo a lo largo de 2019, cabe destacar dos grandes grupos: por un lado, los pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas, una parte de ellos con especialización sectorial (UNESCO, UNICEF, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la Oficina de Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (UNOSSC) y FIDA); y por el otro, los que responden a una naturaleza propia de los esquemas de integración y mecanismos de concertación política, como son la UE, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) y la OEA.

Finalmente, los datos anteriores, junto a los ya conocidos en referencia a una CSS Regional que, en 2019, se concentra en el intercambio de experiencias entre los países de Iberoamérica y los del Caribe no Iberoamericano, explican la distribución que se obtiene en el Gráfico IV.14. En efecto, el mapa resultante distribuye a los países en desarrollo de todo el mundo, según cual fuera su participación en el total de las 288 iniciativas de CSS impulsadas en 2019 junto a Iberoamérica, todo ello con independencia de la modalidad y el rol ejercido. La distinta importancia relativa de cada uno de ellos se distingue por el color que se le asocia, de intensidad creciente a medida que también aumenta el número de iniciativas en las que participa, según consta en la leyenda.

/// Todas las regiones aparecen representadas, destacando el Caribe no Iberoamericano, África y Asia ///

Tal y como se observa, en 2019, se implicaron en esta CSS un total de 89 países en desarrollo no iberoamericanos. De un modo coherente con lo visto con anterioridad, todas las regiones aparecen representadas, destacando el Caribe no Iberoamericano, África y Asia. De hecho, hasta once naciones caribeñas se sitúan en la franja de valores más alta posible, oscilando el número de iniciativas en las que participaron entre las 16 de Granada, las 33 de Haití y las 56 de Belice. El destacado protagonismo de Belice, muy activo en las tres modalidades, pero sobre todo en la CSS Regional (27 iniciativas), se explica por su pertenencia al SICA y a la subregión de Mesoamérica.

Por su parte, otros diez países destacados fueron aquellos que participaron en entre 5 y 15 iniciativas de CSS. Dentro de este grupo, volvió a haber países del Caribe no Iberoamericano, pero emergieron con fuerza otros pertenecientes a África y Asia, estos últimos con el nexo compartido de haber participado preeminentemente desde un rol oferente. En concreto, destacaron, por un lado, y junto al ya mencionado Mozambique, Ghana, Guinea-Bissau y Sudáfrica, y por el otro, China, Vietnam e India.

IV.3.3. Problemas comunes, soluciones compartidas

Durante el año 2019, Iberoamérica y otras regiones en desarrollo apostaron por intercambiar experiencias de CSS y sumar esfuerzos para tratar así de enfrentar problemas del desarrollo que son globales y que trascienden a las fronteras. En este escenario, y para conocer cuáles son las prioridades que se atendieron, el Gráfico IV.15 distribuye las 288 iniciativas de CSS de 2019 según el ámbito de actuación y el sector de actividad bajo el que cada una de ellas se categorizó.

Así, y según se observa en dicho gráfico, más de la mitad (un 52,8%) de la CSS inter-Regional de 2019 estuvo orientada a fortalecer el ámbito de lo Social. Mientras, una de cada cinco iniciativas respondió al objetivo de apoyar un mayor desarrollo de los Sectores Productivos (un 19,4%). El resto de la CSS estuvo diversificado en torno al Medioambiente (10,1%), al Fortalecimiento Institucional (8,0%)

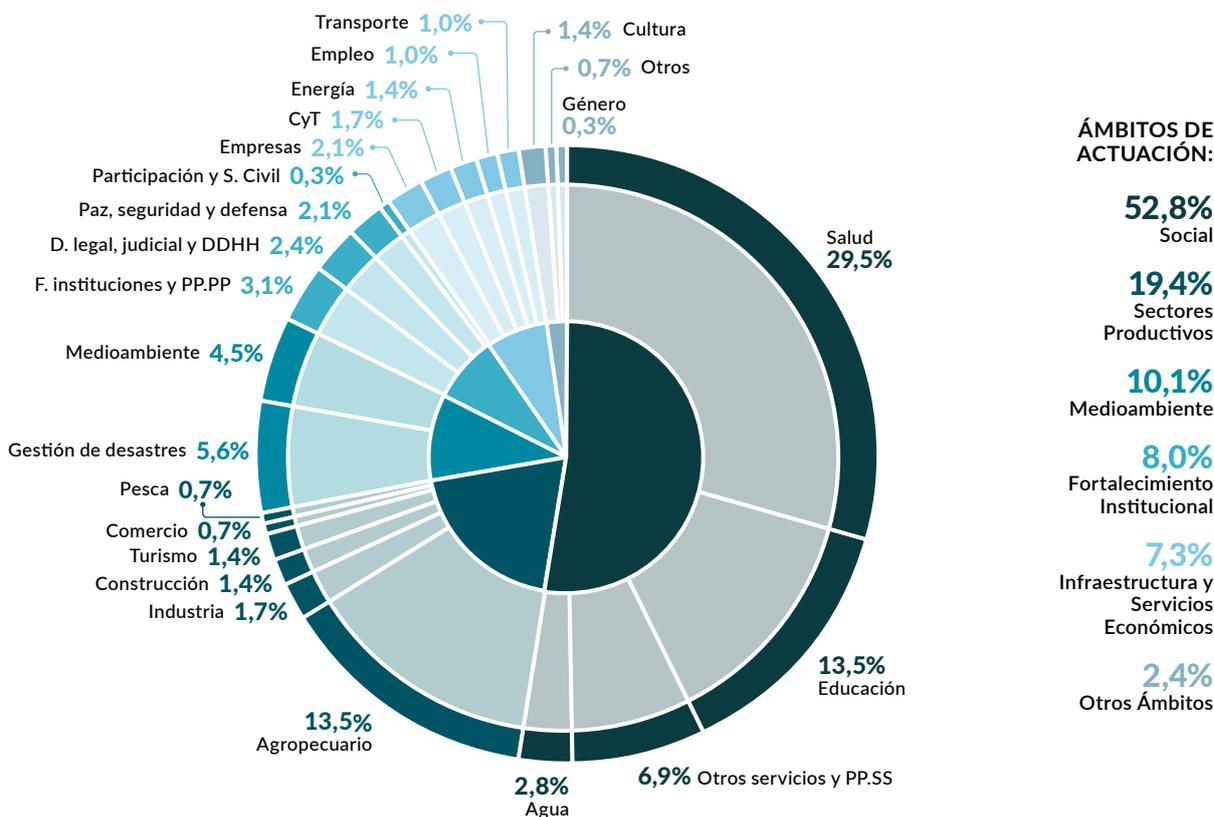
y a la generación de Infraestructuras y Servicios Económicos (7,3%); registrando un carácter anecdótico la dedicada a los Otros ámbitos de actuación (2,4%).

En una lectura desagregada, se entiende que tres de los cuatro sectores más importantes de 2019 atendieran precisamente problemas sociales, destacando aquí el de la *Salud* (3 de cada 10 iniciativas) y, a relativa distancia, el de la *Educación* (13,5%) y el de los *Otros servicios y políticas sociales* (6,9%). Cabe añadir que una parte importante de esta distribución llega determinada por el modo en que sobre ella impacta el perfil de especialización de Cuba, que ese año fue el principal oferente de CSS Bilateral a otras regiones. En cualquier caso, y tal y como recoge el Cuadro IV.8, la solidaridad de Cuba, sumada a la de Colombia, Chile, México, Uruguay y Venezuela, contribuyó a fortalecer los sistemas públicos de salud de muchos otros países en desarrollo, mejorando su posibilidad de respuesta a la crisis global provocada por la COVID-19.

GRÁFICO IV.15

Iniciativas de Iberoamérica con países en desarrollo de otras regiones, según sector de actividad y ámbito de actuación (todas las modalidades). 2019

En porcentaje



Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación

CUADRO IV.8

CSS y fortalecimiento de los sistemas de salud: clave en la lucha global contra la COVID-19

La pandemia del COVID-19 ha puesto a prueba a los sistemas sanitarios de todos los países. La saturación de los servicios médicos, incluso en aquellas naciones que gozan de un nivel de desarrollo relativo mayor, ha evidenciado, una vez más, la importancia y necesidad de implementar políticas públicas sanitarias más robustas, aportar e invertir mayor capital tecnológico y financiero y por supuesto, contar con personal médico y sanitario capaz de afrontar este tipo de desafíos bajo circunstancias muy adversas. El reto es todavía más grande para los países en desarrollo, con déficits estructurales en sus respectivos sistemas.

En este contexto es importante resaltar el dinamismo que ha tenido la Cooperación Sur-Sur en *Salud* entre Iberoamérica y los países en desarrollo de otras regiones, fortaleciendo capacidades que sin duda han sido de ayuda para enfrentar el reto de la emergencia sanitaria. De hecho, en 2019, *Salud* fue el sector en el que se concentraron más intercambios (casi el 30% del total). Se trata de 85 iniciativas, implementadas bajo distintas modalidades, y que han facilitado esa transferencia

de apoyo y conocimiento desde Iberoamérica a varios países en desarrollo, preferentemente del Caribe no iberoamericano y África.

Más específicamente:

a) Diez de estas iniciativas muestran un perfil realmente diverso, no solo en términos de modalidad sino también de protagonistas. Destacó, sin embargo, el papel jugado, desde el lado iberoamericano, por Colombia, Chile, México, Uruguay, Venezuela, junto a todos los centroamericanos y, desde el Caribe y África, por Haití, Dominica, Granada, San Vicente y Las Granadinas y Santa Lucía, más Mozambique. Se trata de experiencias también distintas, pero que comparten un rasgo: el de contribuir a fortalecer los sistemas de salud y poder consecuentemente aportar aprendizajes de enorme utilidad en la respuesta sanitaria ante la COVID-19. Especialmente relevantes resultan, en este contexto, las experiencias impulsadas explícitamente para fortalecer el sistema público de salud; las que mejoran el registro, acceso y utilización de toda la

población a medicamentos de calidad; las que ponen el foco en la vigilancia sanitaria y en las redes de laboratorios; así como aquellas que establecen un Plan de Emergencia que alivie frente a otra epidemia, como es el SIDA-VIH.

b) El grueso de las iniciativas (un total de 75) se explican, sin embargo, por la apuesta que desde hace décadas viene haciendo Cuba para compartir su reconocida experiencia en materia de *Salud* a otros países en desarrollo. Esta CSS se articula en torno a tres grandes programas, como son: el Programa Integral de Salud, las múltiples becas de estudios de grado y Operación Milagro. En detalle:

- El *Programa Integral de Salud* inició en 1998 como respuesta al desastre social y humanitario causado por otra emergencia: la provocada por el paso de los Huracanes George y Mitch en Centroamérica. Desde ese año, este programa ha beneficiado a más de 164 países de todo el mundo. Este Programa se diseñó →

Otro sector relevante, el tercero en importancia relativa, fue el *Agropecuario*, al que se orientaron 39 iniciativas de CSS, equivalentes al 13,5% de las registradas en 2019. En esta materia, el intercambio de experiencias buscó fortalecer las cadenas de producción y comercialización de productos como el cacao y el arroz, así como de los de origen ganadero; avanzar hacia una

agricultura sustentable, desarrollando incluso tecnologías Bio-inoculantes; mejorar la gestión en sanidad animal y vegetal y lograr una mayor inocuidad alimentaria; además de contribuir a luchar contra el cambio climático y sus peores efectos (destacando los provocados por las sequías), a partir de un fortalecimiento de las competencias técnicas y, en particular, de la bioseguridad.

bajo una visión integral de la salud como un derecho y un bien que debe ser provisto y garantizado por el Estado a sus ciudadanos. Implica el envío de brigadas médicas a los países para formar recursos humanos, y a su vez prestar servicios en zonas rurales o afectadas por distintas formas de vulnerabilidad. De acuerdo con Jiménez (2009):

El Programa está organizado para responder a las necesidades que determina el país que recibe la ayuda, brinda no solo la atención médica a la población, sino también coopera con los países receptores a ganar en organización de los servicios y preparar al personal médico y paramédico que enfrentará y dará continuidad al trabajo iniciado por las brigadas médicas cubanas, con una visión futurista y sostenible. (p.7)

- Por su parte, las becas de grado han sido claves para apoyar la formación de miles de estudiantes procedentes de distintas partes del mundo en diversas ramas de la salud, particularmente en la *Escuela Latinoamericana de Medicina (ELAM)*, un campus universitario impulsado por Cuba y con sede en el propio país, a fines de los noventa.¹ Así, y de acuerdo con el Anuario Estadístico de Salud de 2019, Cuba formó 7.726 estudiantes extranjeros en el año académico 2019-2020 en distintas carreras de la salud, 7.147 de ellos en el Programa de Medicina y otros 579 en licenciaturas relacionadas con especialidades que van desde el campo de la nutrición hasta el de higiene y epidemiología (p.188).
- Mientras, desde 2005, Cuba viene impulsando el Programa Operación Milagro, el cual brinda atención médica a poblaciones vulnerables con patologías oculares, que no han podido ser atendidas a través de los sistemas nacionales de salud. Asimismo, apoya la formación de

profesionales de la salud en el campo de la oftalmología, una vez más, para garantizar que el conocimiento sea apropiado y replicado. Al cierre de 2019, se habían beneficiado de este Programa más de 3.144.000 pacientes procedentes de más de 30 naciones (Díaz, 2020).

Finalmente, y en un contexto tan excepcional como el provocado por la pandemia de la COVID-19, no puede dejar de mencionarse aquí que, durante el mismo 2020, la reconocida experiencia de Cuba (no solo en relación con la Salud sino también en respuesta de emergencia), explica que este país no dudara en enviar numeroso personal sanitario a países de América Latina y Caribe (Venezuela, Nicaragua, Granada, Surinam, Jamaica, Haití, Belice, San Vicente y las Granadinas, Antigua y Barbuda, Santa Lucía y San Cristóbal y Nieves), pero también a otros como Andorra e Italia (Somos Iberoamérica, 2020). Se trata de un ejercicio de solidaridad que trasciende a las modalidades habituales de la cooperación y que evidencia la importancia de sumar esfuerzos, de todos y para todos, para superar el reto que el mundo enfrenta.

Fuente: SEGIB a partir de Díaz (2020), Jiménez (2009), Ministerio de Salud Pública de Cuba (2020), Somos Iberoamérica (2020) y Agencias y Direcciones Generales de Cooperación

¹ Cabe destacar que en la ELAM no solo se forman estudiantes en el campo de la salud sino también en el ámbito deportivo, pedagógico y cultural.

Mención aparte merecen las cerca de 30 iniciativas que, en proporciones similares, se dedicaron a la *Gestión de desastres y al Medioambiente*. En buena parte de ellas vuelve a estar presente la lucha contra el cambio climático y la gestión integral de riesgos ante sus efectos más nocivos, así como todo lo relativo a la preservación de la biodiversidad. Cabe añadir que, el hecho de que una gran parte de las

problemáticas abordadas bajo este ámbito tengan una naturaleza transfronteriza, explica que muchas de estas iniciativas se ejecutaran bajo una modalidad de CSS Regional y estuvieran participadas por países en desarrollo de América Latina y del Caribe.

Finalmente, la suma de esfuerzos para buscar soluciones compartidas a problemas que son comunes aporta a su vez al avance hacia un Desarrollo Sostenible, conforme a los compromisos adquiridos con la Agenda 2030. La pandemia de la COVID-19 pone en riesgo su consecución, por eso se vuelve todavía más importante tratar de conocer en qué se había avanzado con anterioridad a esta crisis sanitaria, económica y social a la que el mundo se enfrenta. A estos efectos, se elaboró el Gráfico IV.16, el cual distribuye las 288 iniciativas en torno a las que se ejecutó la CSS inter-Regional de 2019, según su potencial alineación con un ODS principal (100% de los casos) y, si cabe (en cerca del 80% de los intercambios), con un ODS secundario.

Tal y como se observa en el Gráfico IV.16, la alineación de los ODS es coherente con el perfil de capacidades fortalecidas, especialmente en los ámbitos Social y de los Sectores Productivos y, en menor medida, del Medioambiente. En efecto, un total de 86 iniciativas, equivalentes a más de un tercio de las totales, pudieron potencialmente contribuir a avanzar en el logro del ODS 3 Salud y bienestar. Le siguieron, a cierta distancia, con cerca de otro 30% de las iniciativas, los aportes al ODS 4 Educación de calidad y ODS 2 Hambre cero. El resto de la cooperación estuvo notablemente diversificado destacando, sin embargo, el aporte conjunto (de un 23,3%) a cuatro Objetivos: el ODS 8 Trabajo decente y crecimiento económico, ODS 9 Industria, innovación e infraestructura, ODS 13 Acción por el clima y ODS 16 Paz, justicia e instituciones sólidas.

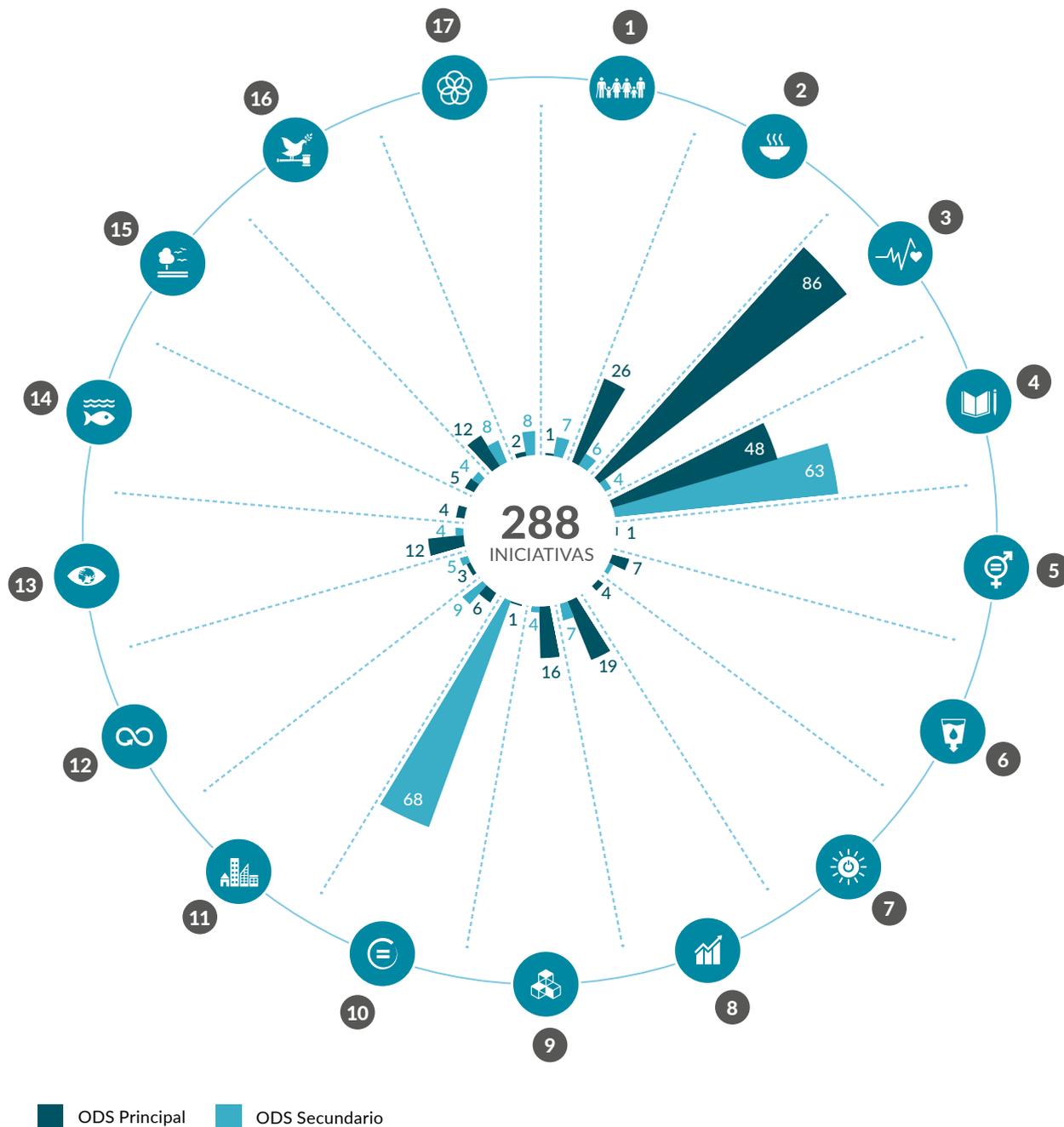
Por su parte, los Objetivos de Desarrollo que emergen con más fuerza en términos secundarios, tienen que ver con el impacto que, desde la acción principal, se provoca en favor de sociedades más igualitarias, así como a la posibilidad que el vínculo entre cooperación y formación ofrece para dotar a la población de mayores capacidades técnicas y profesionales, especialmente en el ámbito sanitario. Se entiende así que más de la mitad de las iniciativas de 2019 apuntaran, en un segundo nivel, al ODS 10 Reducción de las desigualdades y al ODS 4 Educación de calidad.

/// Más de un tercio del total de las iniciativas pudieron potencialmente contribuir a avanzar en el logro del ODS 3 Salud y bienestar ///

GRÁFICO IV.16

Iniciativas de Iberoamérica con países en desarrollo de otras regiones, según ODS principal y ODS secundario (todas las modalidades). 2019

En unidades



Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación