

CAPÍTULO 1

La Cooperación Sur-Sur y Triangular en apoyo al desarrollo sostenible post pandemia de Iberoamérica: aportes y desafíos*

En el contexto mundial, la emergencia humanitaria y sanitaria causada por el COVID-19 ha evidenciado la necesidad de fortalecer nuevas formas de relacionamiento a través de la cooperación internacional. Al mismo tiempo, ha exigido a Iberoamérica insertarse en un escenario de desafiantes problemáticas por medio de la adaptación de los mecanismos de Cooperación Sur-Sur y Triangular (CSSyT) y ha puesto de manifiesto la necesidad de profundizar las alianzas multiactor y multinivel, así como de afianzar los mecanismos de evaluación y medición de estas modalidades.

A todo lo mencionado se suman una serie de efectos directos e indirectos de la pandemia, que han evidenciado las limitaciones en las condiciones de recuperación y desarrollo de nuestros países. En este sentido, es importante que Iberoamérica impulse un fortalecimiento regional más profundo a través de la cooperación que realiza, promoviendo la generación y el fortalecimiento de políticas públicas y la implementación de iniciativas de impacto que contribuyan al desarrollo socioeconómico de la población.

1.1 Escenario post-pandemia de la CSSyT: prevención de crisis y promoción del crecimiento de la región

Más de dos años han pasado desde que la pandemia de la COVID-19 se expandió por el mundo y evidenció la fragilidad de algunos países de Latinoamérica para enfrentar la crisis sanitaria generalizada. De acuerdo con CEPAL, esta región, en conjunto, fue la más impactada por la pandemia; siendo en 2020 la que más se endeudó del mundo en desarrollo y, al mismo tiempo, la que sufrió una contracción económica equivalente al -7,7%, la más importante en 120 años (CEPAL, 2021).

En la región se han agudizado problemas de carácter estructural, los cuales se han expresado en un fuerte declive económico, el aumento del desempleo y un alza de los flujos migratorios. Del mismo modo, se han visto afectados sectores estratégicos en toda su estructura productiva, en especial el comercio, industria, hotelería, turismo, cultura, entre otros; y, se ha visto la necesidad de reforzar los sistemas de salud pública, gestión de riesgos y protección social.

* Capítulo elaborado y consensuado por los 22 países iberoamericanos, a través de las figuras de sus Responsables de Cooperación y a partir de una versión inicial preparada por Ecuador, junto a Brasil, Chile y Perú.

En consecuencia, América Latina vive un escenario en el que las barreras al crecimiento han aumentado y los recursos limitados impiden, al menos en el corto plazo y a varios países, un desarrollo adecuado en la post-pandemia, dificultando los esfuerzos nacionales.

Es aquí donde el sistema de cooperación internacional y, particularmente, las modalidades de CSSyT, pueden contribuir por medio del intercambio, sistematización y difusión de experiencias exitosas y mejores prácticas; transferencia de tecnología; y apoyo mutuo, aplicables en los ámbitos nacionales y regionales. Estas acciones, todas ellas inherentes a ambas modalidades, se ven favorecidas por la transformación digital y el uso de plataformas tecnológicas que permiten a la comunidad internacional desarrollar soluciones innovadoras e iniciativas de recuperación eficaces, con la doble finalidad de lograr una prevención sistémica y la promoción del crecimiento socio-económico, permitiendo la continuidad de muchas iniciativas a pesar de las restricciones de movilidad impuestas por la pandemia.

Es importante que Iberoamérica impulse un fortalecimiento regional más profundo a través de la cooperación que realiza

Iberoamérica puede aumentar su presencia en el escenario global de cooperación, exponiendo sus capacidades y necesidades en las esferas internacionales y, desde la óptica de la CSSyT, con una mirada particular hacia el Sur Global como un socio estratégico. A pesar de su alta heterogeneidad, los países en desarrollo, afrontan desafíos comunes que pueden contar con soluciones probadas a problemas persistentes.

Los retos que emergen en la post pandemia proponen un replanteamiento de estrategias que, como se evidenció durante los momentos más críticos de este período, requieren del compromiso de todos los actores a fin de lograr acciones de prevención y mitigación de crisis. La experiencia de la CSSyT durante la pandemia resaltó fehacientemente la importancia que tienen las actividades de intercambio de experiencias y otras que permiten rápidamente trasladar buenas prácticas y saberes específicos entre países.

Es necesario pensar en el rediseño del sistema de cooperación internacional, acorde a un escenario socioeconómico post pandemia, incorporando estrategias adaptables, que incluya a todos los países, sin exclusión, y que contribuya a la construcción de una comunidad de conocimiento. Deberá, además, fortalecerse como un sistema de cooperación multinivel y multiactor,

que incluya esferas bilaterales, multilaterales y regionales, que promueva también modalidades de financiamiento y asistencia técnica, con transferencia tecnológica y creación de alianzas estratégicas.

1.2 La CSSyT y la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Iberoamérica

La Agenda 2030 y sus 17 ODS representan una guía de referencia para la región. Han posibilitado el camino para que exista una vinculación de los planes nacionales de desarrollo con estos objetivos globales, bajo la consigna común de alcanzar el desarrollo sostenible e inclusivo con un enfoque basado en los derechos humanos, la seguridad social, así como de la dimensión económica en armonía con el medio ambiente. Cabe señalar que el conjunto de los ODS, en sus 17 objetivos y 169 metas, responde a las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental. En este contexto, se destaca el rol que los gobiernos centrales tienen en la ejecución y coordinación de múltiples actores para su cumplimiento, conjuntamente con los gobiernos locales e instituciones públicas en la concreción y reporte de estos objetivos.

La CSSyT y sus principios promueven el respecto a la soberanía, apropiación nacional e independencia, igualdad, no condicionalidad, no injerencia, y beneficio mutuo, y debe ser implementada con eficiencia y eficacia para contribuir al logro de la ambiciosa y transformadora Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En ella, cada actor aporta en la medida de sus capacidades, responsabilidades y compromisos diferenciados con la agenda de desarrollo.

En el año 2020, la Agenda 2030 otorga mayor visibilidad a la CSSyT estableciendo, el indicador 17.3.1, que mide la "inversión extranjera directa, asistencia oficial para el desarrollo y cooperación Sur-Sur en proporción al presupuesto nacional total" (UNSTATS, 2022). El desafío, por tanto, radica en la capacidad de los gobiernos en conciliar sus recursos humanos (capacidades técnicas) y económicos (presupuestos nacionales), para hacer frente a los retos de la CSSyT.

Hasta ahora, gran parte de las iniciativas de cooperación en la región se ha reflejado como aportes al ODS 17, como resultado de las alianzas entre socios de la región. Sin embargo, como bien conocen las agencias y ministerios responsables de la cooperación internacional de los países iberoamericanos, su trascendencia va mucho más allá, pues su implementación y los resultados obtenidos afectan positivamente a otros objetivos de desarrollo.

A pesar de que los países de la región han aumentado sus esfuerzos orientados a fortalecer la institucionalidad para la implementación de la Agenda, como lo muestran numerosos exámenes nacionales voluntarios, resulta necesario promover el diálogo político respecto a la importancia de la CSSyT como herramienta eficaz para la ejecución de iniciativas favorables para el logro de los ODS y sus metas.

En el contexto regional y multilateral se han asumido procesos para impulsar el trabajo entre gobiernos y organismos, fomentar la creación de fondos para la CSSyT e implementar programas con mayor eficiencia y flexibilidad, de acuerdo a las demandas de los países. SEGIB, por ejemplo, ha venido trabajando por más de una década en el fortalecimiento de la CSSyT y su puesta en valor, en torno a la sistematización de información y generación de conocimiento, como también al posicionamiento internacional de esta modalidad de cooperación. En el caso de las Naciones Unidas, vale destacar la relevancia que se le ha otorgado a la CSS, que está considerada en más de 80 marcos de asistencia y de cooperación del GNUDS (ONU, 2021).

La promoción de alianzas para el desarrollo, establecida como ODS 17, se viene consolidando en la región con el fortalecimiento de la CSSyT

La oportunidad de contribuir al desarrollo dependerá de forma importante de los instrumentos, mecanismos y procedimientos que estén disponibles desde cada uno de los países y, si bien el fortalecimiento de capacidades en cuanto a metodologías de valorización de la CSSyT sigue siendo una necesidad a abordar, se han realizado importantes esfuerzos en materia de registro de información, por parte de los países iberoamericanos, constituyéndose en un referente para otros actores del sur global.

En definitiva, la CSSyT juega un papel importante para la cristalización de la Agenda 2030 y abre espacios para proponer alianzas de apoyo a las estrategias nacionales, regionales y globales que respondan con soluciones a los problemas estructurales, entre los que se encuentran la desigualdad, el rezago tecnológico y productivo, y las amenazas al medio ambiente.

1.3 La contribución de la CSSyT a las alianzas iberoamericanas para el desarrollo sostenible

La promoción de alianzas para el desarrollo, establecida como ODS 17, se viene consolidando en la región con el fortalecimiento de la CSSyT. Actualmente, las iniciativas de esta cooperación se han abierto a la participación de actores no tradicionales (multiactor, multinivel, público – privadas) que amplían el espectro de la cooperación más allá de las relaciones tradicionales entre gobiernos y, de este modo, fomentan la deseada generación de alianzas y el diálogo constructivo en todos los niveles.

En el nivel multilateral, el esfuerzo global más importante de los últimos años para visibilizar y poner en valor el rol de la CSSyT en la contribución al cumplimiento de los ODS, fue la realización de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur y Triangular (PABA + 40) donde los países iberoamericanos tuvieron una importante participación, presentando la implementación de estas modalidades de cooperación.

Complementariamente, en América Latina se han constituido instancias que buscan, desde su propio ámbito, la generación y promoción de políticas de integración y fortalecimiento regional, como son el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la Comunidad Andina (CAN), Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Alianza del Pacífico o la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC). Estas instancias complementan entre sí la búsqueda de la región de soluciones innovadoras de desarrollo económico y social, con la participación de alianzas inclusivas entre múltiples actores.

La SEGIB, como organismo de la Conferencia Iberoamericana, impulsa el diálogo regional posibilitando así el intercambio de posiciones frente a la cooperación internacional para el desarrollo, como también de la CSSyT. Un hecho a destacar, es el aporte que realiza el PIFCSS en materia de gestión del conocimiento y de capacitación a las entidades rectoras de los 22 países de Iberoamérica y a otras instituciones que son parte de los sistemas nacionales de cooperación de sus países miembros.

Adicionalmente, la cooperación triangular (CT) fomenta las alianzas de actores regionales con otros provenientes de países desarrollados; y es un mecanismo visto con expectativa en Latinoamérica. La búsqueda de estrategias a través de la promoción de estas alianzas es un camino para comprometer a los socios tradicionales y emergentes a impulsar nuevas modalidades de ejecución de proyectos con un mayor sentido de pertenencia entre actores regionales y extra-regionales. Además, materializa el aporte de socios tradicionales y Sur-Sur incentivando la construcción de alianzas en los más diversos sectores.

Un aporte significativo es la contribución que realiza la SEGIB en la sistematización de registros de las iniciativas de CSSyT

El establecimiento de estas alianzas, tanto en el espacio iberoamericano como con actores de otras latitudes, puede ampliar los resultados de los proyectos de CSSyT, cuya ejecución genera resultados de impacto positivo, de calidad y efectividad en los sectores de intervención. Además, las alianzas pueden fortalecer una CSSyT que aporte a superar los desafíos estructurales de los países iberoamericanos así como el de otras regiones.

1.4 La CSSyT: medición y evaluación como respuesta a los retos del desarrollo sostenible de la región

La movilización de recursos técnicos para el intercambio y el fortalecimiento de capacidades institucionales son muestras de cómo la CSSyT provee soluciones flexibles y adaptables a los retos del desarrollo y de cómo estas representan mecanismos de apoyo a la ejecución de los planes nacionales. No obstante, la ausencia de una medición clara sobre el alcance e impacto de esta cooperación en los países iberoamericanos, dificulta visibilizar la magnitud de estos aportes.

El Plan de Acción de Buenos Aires de 1978 (PABA) señaló la necesidad de que la CSS esté sujeta de evaluación para la obtención de resultados que indiquen el impacto de las iniciativas enmarcadas en los intercambios de países pares como un rol catalítico para el fortalecimiento de este mecanismo de cooperación, que es complementario a la cooperación tradicional. En este sentido, los actores de la CSSyT están conscientes de que los sistemas de evaluación son mecanismos necesarios para proveer de lecciones por compartir en este ámbito, propiciando una mejor implementación de la Agenda 2030.

En los últimos años, se han logrado avances importantes a nivel teórico-metodológico, lo cual se evidencia en los informes anuales estadísticos y en mecanismos bilaterales y triangulares de identificación de buenas prácticas y evaluaciones conjuntas implementadas entre los países de la región. Actualmente, existen diferentes realidades en términos de capacidades e institucionalidad de los organismos gubernamentales gestores de la cooperación internacional en los países, sin embargo, hay un punto de consenso sobre la importancia del registro y valorización de la CSSyT, así como de todas sus aristas derivadas. Los preceptos técnicos incorporados a los procesos de medición y evaluación han ayudado a profundizar en el interés común de cuantificar y evidenciar los aportes reales de la cooperación al desarrollo sostenible.

Un aporte significativo es la contribución que realiza la SEGIB en la sistematización de registros de las iniciativas de CSSyT que implementan los países iberoamericanos. Esto se ha materializado en el Informe de Cooperación Sur-Sur y Triangular que vienen realizando hace más de 10 años.

Además, con el apoyo del PIFCSS, se ha venido dialogando y compartiendo experiencias y prácticas en torno a la gestión, medición y evaluación de la CSSyT, contribuyendo a la generación de conocimiento y consensos en torno a estas modalidades. Esto ha permitido el debate y la reflexión sobre los elementos mínimos que se deberían

considerar para valorizar este tipo de cooperación. Otros aspectos menos tangibles pero reales sobre el beneficio a corto, mediano y largo plazo que tiene la CSSyT, son la construcción y afianzamiento de relaciones entre países y sus instituciones; y la reducción de las curvas de aprendizaje gracias al intercambio de conocimientos.

En ese sentido, es importante destacar que Iberoamérica ha sido una región pionera en la discusión intergubernamental sobre la valorización de la CSSyT. Por iniciativa de Brasil, México y Colombia se desarrolló y aprobó, en el ámbito de las Naciones Unidas, una metodología de medición de la CSS para dimensionar el indicador de desarrollo sostenible número 17.3.1. Actualmente, se encuentra en aplicación práctica dicha metodología para la cual la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) figura como agencia custodiante.

Si bien la pandemia del COVID-19 ocasionó una ralentización de las actividades y planes en torno a esta temática, en el año 2022 se ven nuevamente luces para retomar los diálogos hacia la definición de orientaciones prácticas y estándares para la evaluación de la CSSyT en Iberoamérica. Con un horizonte menor a 10 años, la comunidad internacional y la región están obligadas a acelerar y diversificar los planes para implementar los ODS. Entre los retos por superar en el registro y valorización de la CSSyT, está el poder consensuar criterios mínimos y buscar complementariedades entre las plataformas de datos sobre cooperación internacional con el fin de minimizar la probabilidad de duplicar el registro de las iniciativas.

Un avance a destacar en el espacio Iberoamericano, es el consenso establecido sobre la relevancia que conlleva la evaluación de la CSSyT, la que se ha instalado como una problemática en la que debemos avanzar de forma conjunta, visualizándola como una oportunidad que permita establecer mínimos comunes entre los 22 países.



Fotografía: Investigadores de Uruguay y México trabajan para relevar las enfermedades virales de impacto económico para la avicultura con el fin de conocer las características genéticas de los agentes causales de estas enfermedades. Proyecto de CSS Bilateral entre México y Uruguay: "Desarrollo y aplicación de herramientas biotecnológicas en sanidad animal para la implementación de una red de investigación en enfermedades virales que afectan la avicultura comercial". Banco de imágenes de la CSS y Triangular de Iberoamérica. SEGIB-PIFCSS. 2021.