

CAPÍTULO 2

Iberoamérica y la Cooperación Sur-Sur Bilateral

Los países iberoamericanos desarrollan estrategias para dinamizar y adaptar la CSS que intercambiaron de manera bilateral a los tiempos de pandemia

La irrupción de la crisis de la COVID-19 a principios de 2020 marca, sin duda alguna, el modo en que la Cooperación Sur-Sur pudo desarrollarse durante los años 2020 y 2021. El presente capítulo analiza lo que sucedió en términos bilaterales: cómo la crisis impactó en las posibilidades de intercambio entre los países iberoamericanos, pero cómo también estos intercambios se fueron adaptando para tratar de aportar en la respuesta a esta crisis multidimensional que tan fuertemente golpeó a nuestra región. Todo ello sin renunciar a una CSS que, alineada con la Agenda 2030, ratificase el firme compromiso de los países por seguir contribuyendo a “no dejar a nadie atrás”.

2.1 La crisis de la COVID-19 y la CSS Bilateral de Iberoamérica en los años 2020 y 2021: una primera aproximación

Desde el inicio de la pandemia, las previsiones sobre el impacto que esta podía tener en el ritmo de ejecución de las distintas iniciativas de Cooperación Sur-Sur de las que estaban participando los países iberoamericanos, solo permitían augurar una fuerte paralización de los intercambios. En efecto, la pandemia y las restrictivas medidas que la gestión de su respuesta conllevó —destacando entre estas los estrictos confinamientos y las restricciones a la movilidad— hacían prever una alta cancelación de actividades antes programadas y/o una suspensión parcial o total de muchas de ellas, algo

especialmente sensible para una cooperación que, en general, tiene entre sus fortalezas los intercambios y la movilización de profesionales y técnicos entre países.

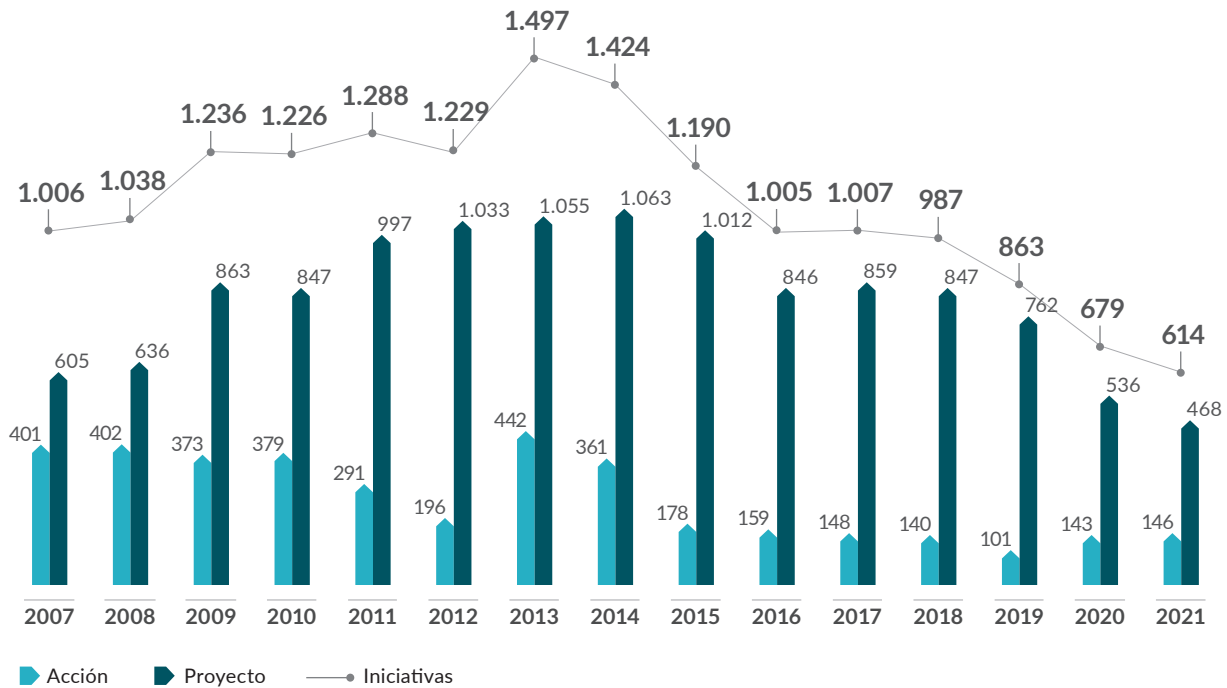
Los primeros datos referentes a lo sucedido en 2020 y 2021 sugieren que estas previsiones se cumplieron, pero solo parcialmente. En efecto, y tal y como se verá más adelante, la caída registrada en el volumen de las iniciativas participadas por los países iberoamericanos fue importante, pero esta caída solo venía a intensificar —eso sí, de manera extraordinaria— una tendencia a la reducción que ya venía dándose desde hacía unos años. Los mismos datos sugieren, sin embargo y dadas las adversas circunstancias, que los países mostraron una gran capacidad de adaptación y respuesta al nuevo contexto. Esta capacidad se manifestó en una reformulación de las iniciativas ya existentes e incluso en el impulso de nuevas, en general a partir de acciones puntuales de CSS —en formato virtual y preferentemente focalizadas en la respuesta a los desafíos impuestos por la COVID—, un hecho que contribuyó a frenar una caída mayor en el total de las iniciativas.

La observación del Gráfico 2.1 ratifica la primera de las dinámicas antes sugeridas. Más específicamente, dicho gráfico muestra, desde el año 2007 hasta 2021, cuántas acciones, proyectos e iniciativas de CSS —de las intercambiadas bilateralmente por los países iberoamericanos con socios de todo el mundo—, estuvieron en ejecución en al menos algún momento de cada uno de esos años. Se observan así dos etapas de claro contraste: una primera de intenso crecimiento en el total de las iniciativas (desde las 1.006 de 2007 hasta el máximo de cerca de 1.500 iniciativas en 2013, cuando el aumento promedio anual se situó en el 7,3%); y una segunda de una fuerte —aunque irregular— caída, y que lleva desde ese mismo máximo hasta el mínimo de 614 registrado en 2021, con tasas negativas de variación media anual del 10,3%.

→ GRÁFICO 2.1

Evolución de acciones, proyectos e iniciativas de CSS Bilateral intercambiadas por los países de Iberoamérica con socios de todo el mundo. 2007-2021

En unidades



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

De hecho, y tal y como se avanzó, la caída en el volumen total de iniciativas registrada entre los años 2013 y 2021 ha pasado por distintos momentos. En este sentido, hasta 2016 y en apenas 3 años, la suma de acciones y proyectos de CSS Bilateral participadas por los países iberoamericanos experimentaron una reducción importante, del -12,3% anual, situándose la cifra final en las 1.005 iniciativas, a un nivel prácticamente idéntico al de 2007. Durante los dos años siguientes la situación tendió inclusive a cierta estabilización, encadenando reducciones anuales del -0,9%, lo que mantuvo el volumen total de iniciativas de 2018 (987) solo un poco por debajo de la franja de las 1.000. Desde ese momento se encadenan caídas muy intensas, de un promedio anual superior a los dos dígitos (-14,5%) y que incluye una caída histórica del -21,3% en el año 2020, coincidiendo con el momento de mayores restricciones por la crisis de la COVID.

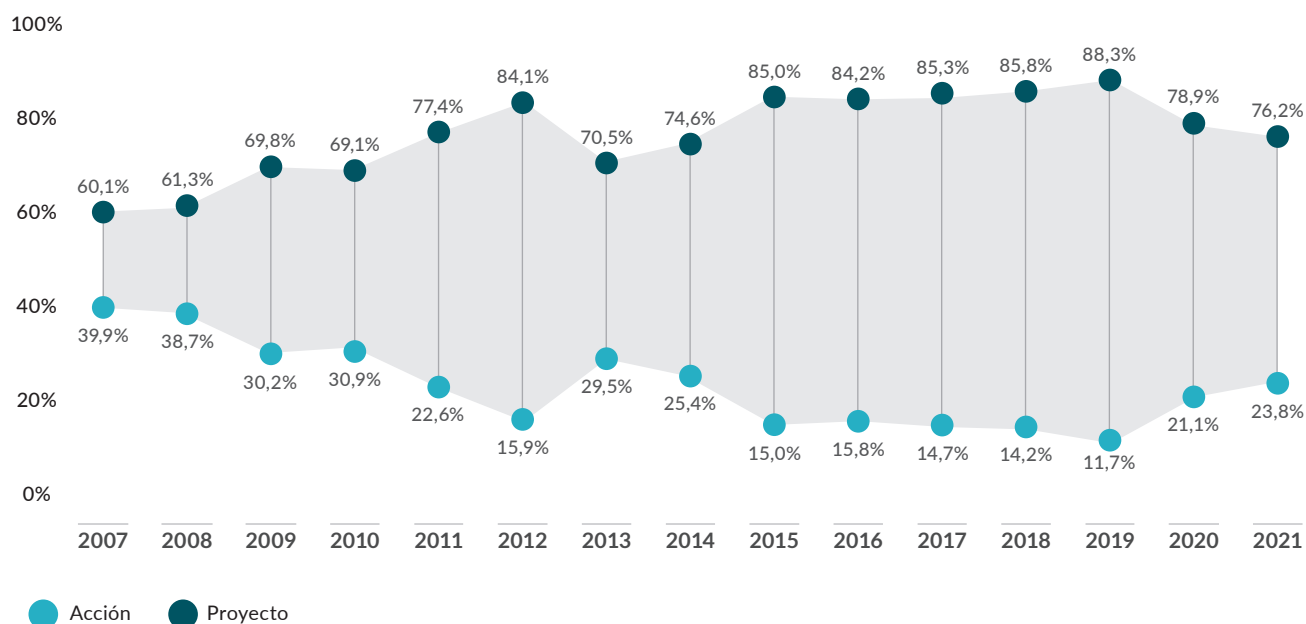
Por su parte, el Gráfico 2.2 ratifica la segunda de las tendencias previstas, referente al rol dinamizador que las acciones de CSS jugaron en las adversas condiciones provocadas por la pandemia. En efecto, este gráfico muestra, para el mismo periodo 2007-2021, cuál ha sido la evolución de las acciones y los proyectos de CSS Bilateral participadas por Iberoamérica, medidas estas en términos de su participación sobre el total de las iniciativas. Tal y como se observa, y en todo el periodo

prepandemia, la evolución ha sido claramente divergente, con una clara apuesta por los proyectos, de mayor dimensión relativa, en detrimento de las acciones, más puntuales. Así, mientras que en el año 2007 la proporción proyectos/acciones se mantenía en un 60%-40%, en el 2019 esta misma proporción se había agrandado hasta un máximo cercano al 90%-10%. La irrupción de la pandemia, con las restricciones que ello impuso, revaloriza el rol de las acciones, posibilitando intercambios con un carácter más puntual y probablemente virtual, acercando de nuevo las proporciones, que aun así se mantienen en un notable 76%-24%.

→ GRÁFICO 2.2

Evolución de la participación de los proyectos y las acciones en el total de las iniciativas de CSS Bilateral de Iberoamérica con todos los socios. 2007-2021

En porcentaje



● Acción ● Proyecto

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

2.2 Delimitando el análisis: el bienio 2020-2021 y la CSS Bilateral en Iberoamérica

Todo análisis requiere, en primer lugar, de delimitar el marco en el que se desarrolla. En este sentido, la primera aproximación realizada a lo sucedido con la CSS Bilateral de la que ha participado *Iberoamérica* en estos dos años de pandemia tomaba como referencia toda la Cooperación Sur-Sur participada bilateralmente por los países de Iberoamérica, con independencia de la región en desarrollo en la que se ubicaran sus socios de intercambio. Dicha aproximación, además, tomaba como unidad de medida las acciones y proyectos que estuvieran en ejecución en los distintos años del periodo 2007-2021. Esta referencia anual permitía luego poner el foco de análisis en los años duros de la pandemia, 2020 y 2021, de manera separada.

La excepcionalidad del momento invita, sin embargo, a agregar los dos años y abordar de manera simultánea la cooperación mantenida en ejecución en algún momento del bienio 2020-2021, convirtiéndose este en el periodo de referencia para todo el análisis. De esta manera, se

puede establecer comparativas entre los años 2020-2021 y los inmediatamente precedentes (2018-2019), desde un enfoque que pueda revelar cambios o tendencias asociadas de algún modo a la necesaria adaptación a la crisis de la COVID y que difieran de la etapa prepandemia.

— La irrupción de la pandemia revaloriza el rol de las acciones que posibilitan intercambios con un carácter más puntual y probablemente virtual

De otro lado, pero en este caso por razones metodológicas y de coherencia con la estructura de este Informe, el análisis del capítulo no se centra en la CSS Bilateral de *Iberoamérica*, sino en la que sucede en *Iberoamérica*, es decir, en los intercambios entre países de nuestra región, dejando para un capítulo posterior la CSS de Iberoamérica junto a otras regiones en desarrollo.

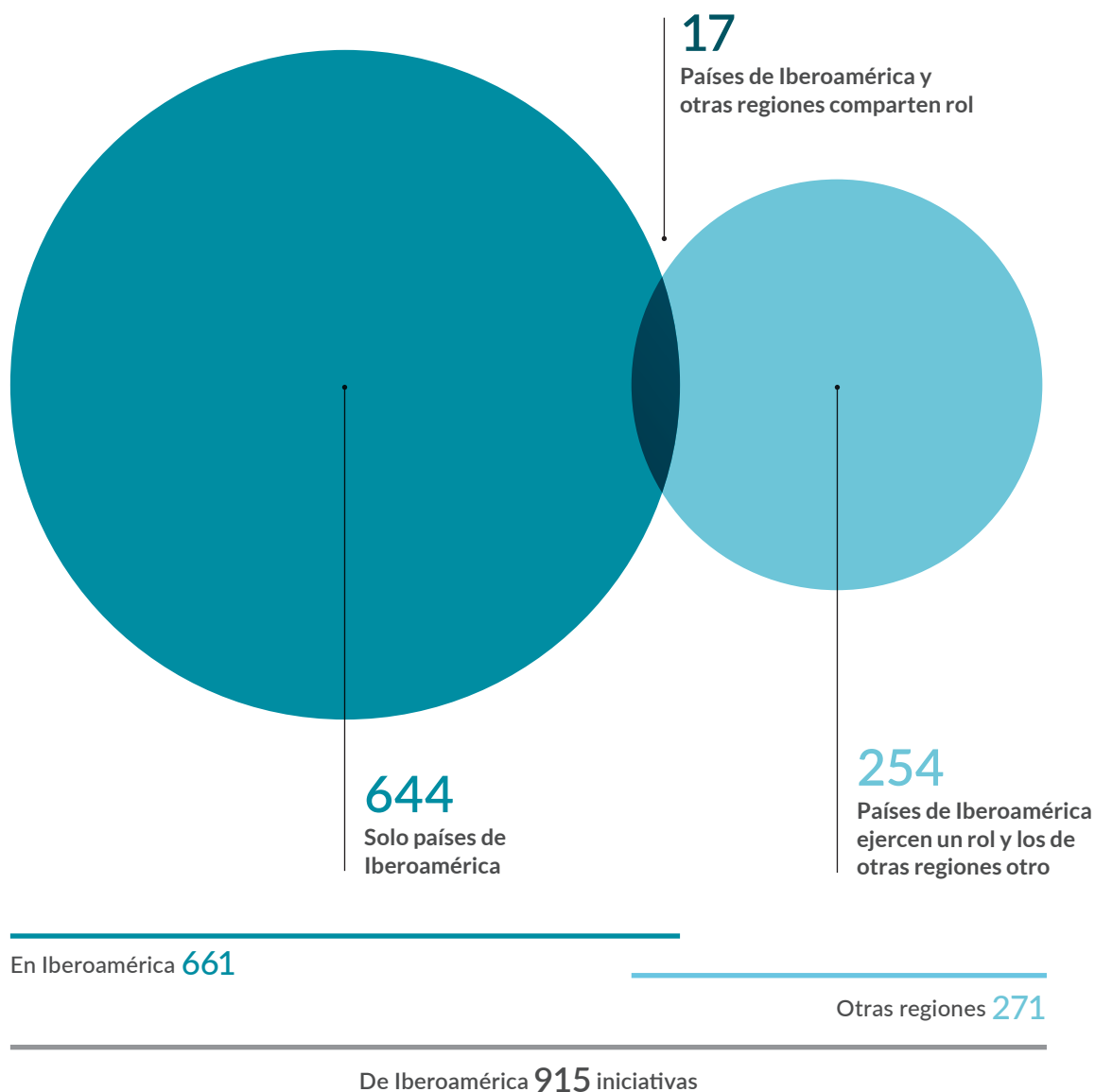
Las diferencias que, para el bienio 2020-2021, implica tomar como referencia la CSS de o en *Iberoamérica*, queda recogida en el Gráfico 2.3. Dicho gráfico muestra el total de las iniciativas de CSS Bilateral participadas por los países de *Iberoamérica* en algún momento del bienio 2020-2021 (915) y las distribuye según la región que estuviera implicada en el intercambio: así, se distinguen las iniciativas intercambiadas en *Iberoamérica* (661, solo entre países miembro); de aquellas en las que los países iberoamericanos intercambian —repartiéndose

el ejercicio de los roles— con socios de otras regiones en desarrollo (un total de 271). Sobre dicho gráfico se señala, además, el número de acciones y proyectos (apenas 17) en los que países de distintas regiones coinciden en el ejercicio de al menos uno de los roles, en general el de receptor.

→ GRÁFICO 2.3

Distribución de las iniciativas de CSS Bilateral de Iberoamérica, según región de intercambio. 2020-2021

En unidades



Nota: Se distinguen: 1) Las iniciativas intercambiadas en Iberoamérica, entre los países de la región, con uno o varios países iberoamericanos tanto en el rol de oferente como en el receptor o el de ambos; 2) Las intercambiadas entre países de Iberoamérica y de otras regiones en desarrollo, ejerciendo en cada caso roles distintos; 3) Aquellas en las que países de al menos dos regiones distintas coinciden en el ejercicio de alguno de los dos roles (en general el de receptor).

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

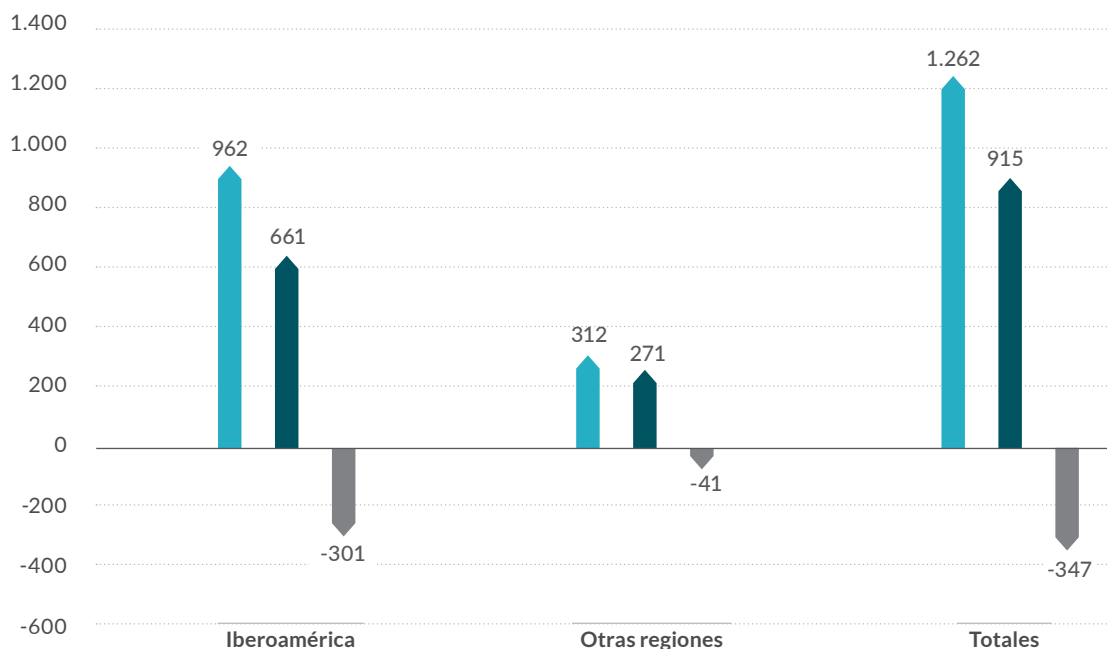
En 2020-2021 se ejecutaron 915 iniciativas de CSS bilateral, un 27,5% menos con respecto al bienio anterior

Por su parte, el Gráfico 2.4 muestra cómo las cifras del bienio 2020-2021 son sustancialmente inferiores a las de los dos años precedentes, 2018-2019, siendo esta reducción especialmente significativa para los intercambios de CSS que tuvieron lugar en Iberoamérica. En efecto, las iniciativas que Iberoamérica mantuvo en ejecución en los años 2018-2019 (un total de 1.262) experimentaron una caída del 27,5%, lo que llevó la cifra final hasta las 915 de 2020-2021. Sobre esta caída influyó notablemente lo que sucedió con los intercambios bilaterales de CSS al interior de la región iberoamericana, pues cayeron a un ritmo incluso superior (del 31,3%), llevando las 962 iniciativas del periodo anterior a la cifra de las 661 antes mencionadas. Mientras, la CSS Bilateral con otras regiones resistió algo mejor, pasando de las 312 iniciativas iniciales a las 271 de los dos últimos años, representando esto una reducción del -13,1%, notablemente inferior a la del conjunto. Como se explicará en otro capítulo, el relativo mejor comportamiento de la CSS Bilateral entre los países de Iberoamérica y los de las otras regiones en desarrollo se explica principalmente por el activo papel jugado por Cuba en la respuesta de emergencia a la crisis de la COVID, una acción esta de alcance global y que trascendió a la propia región.

→ GRÁFICO 2.4

Cambio en las iniciativas de CSS Bilateral de Iberoamérica, según región de intercambio. 2020-2021 y 2018-2019

En unidades



■ 2018-2019 ■ 2020-2021 ▾ Variación

Nota: Se distinguen 1) Las iniciativas intercambiadas en Iberoamérica, entre los países de la región, con uno o varios países iberoamericanos tanto en el rol de oferente como en el receptor; 2) Las intercambiadas entre países de Iberoamérica y de otras regiones en desarrollo, ejerciendo en cada caso roles distintos.

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

2.3 Participación de los países en la CSS Bilateral en Iberoamérica durante 2020-2021

La presente sección busca entender el modo en que los países iberoamericanos participaron de la CSS que intercambiaron bilateralmente durante el particular contexto vivido en 2020-2021. Conforme a este propósito, se ahonda en los siguientes aspectos: la intensidad con que los países participaron de esos intercambios, los roles desde los que lo hicieron, y las asociaciones que de manera preferente establecieron con el resto de los socios de la región. Todo circunscrito, como se ha avanzado, al bienio 2020-2021 y a los intercambios en Iberoamérica, dejando para un capítulo posterior la CSS de *Iberoamérica* con los socios de otras regiones en desarrollo.

2.3.1. Participación y rol de los países iberoamericanos en la CSS Bilateral 2020-2021

Las adversas condiciones que enfrentó la cooperación a lo largo del bienio 2020-2021 también se reflejaron en las distintas posibilidades de participación de los países iberoamericanos en el total de los intercambios bilaterales que tuvieron lugar a nivel intrarregional. El Gráfico 2.5 ilustra esas diferencias, al mostrar a los países iberoamericanos (en concreto a los 19 de América Latina que por su naturaleza participan de la CSS Bilateral), según el número de acciones, proyectos e iniciativas de CSS en los que cada cual participó bilateralmente en los años 2020-2021, y los ordena de menor a mayor volumen de intercambio. Una primera visualización sugiere una brecha significativa entre los países que pudieron responder con un mayor dinamismo y aquellos que vieron más limitadas sus posibilidades de intercambio con otros socios de la región.

En efecto, las 171 iniciativas en las que Chile (el país con mayor registro de actividad) participó en el bienio 2020-2021 y las entre 140 y 144 que en algún momento de esos años ejecutaron Perú, México y Colombia,

son cifras que prácticamente doblan las de sus inmediatos seguidores, Cuba y Brasil, dos países con un volumen significativo de iniciativas (75 y 76, respectivamente). Mientras, la mayoría de los países (hasta 11) se movieron en un rango de participación que osciló entre las 30 y las 60 iniciativas. Este fue el caso de Argentina y Uruguay (60 y 61), de Ecuador y Bolivia en la subregión andina (45 y 46), de Panamá, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala y República Dominicana en Centroamérica y El Caribe (entre 33 y 55 acciones y proyectos, según caso) y de Paraguay (otras 30). Finalmente, los dos países con un menor volumen de actividad fueron Nicaragua y Venezuela (10 y 17 iniciativas), unas cifras que ratifican la brecha antes mencionada.¹

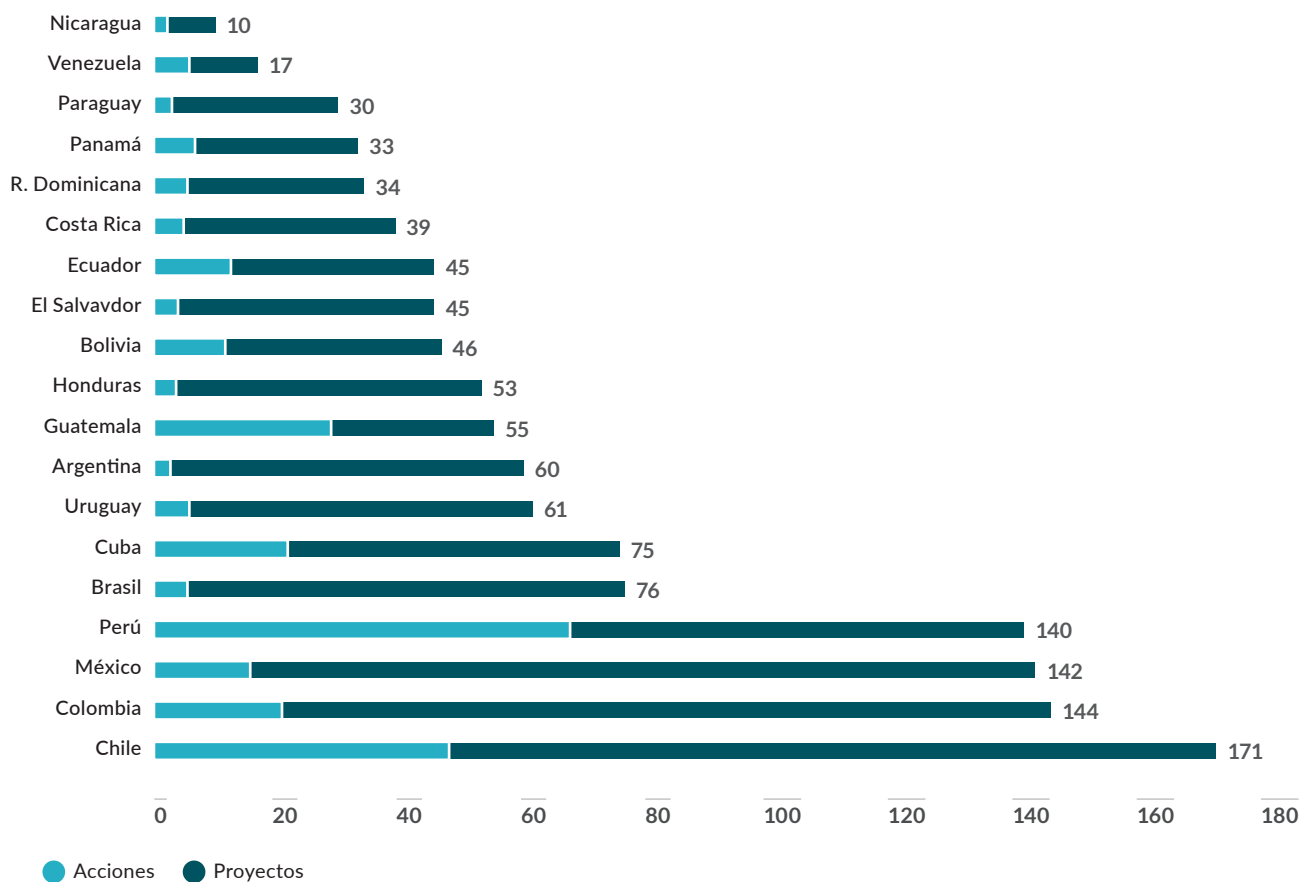
Chile, Perú, México y Colombia fueron los países más dinámicos en 2020-2021, con prácticamente el doble de iniciativas que sus inmediatos seguidores

¹ Cabe agregar, no obstante, que una parte de la mencionada brecha está sobredimensionada por el modo en que, para cada país, se contabiliza el número de iniciativas en las que participa. En efecto, bajo el criterio aquí aplicado, para cada país se toma en cuenta aquellas iniciativas en las que participó como oferente, como receptor o desde el denominado rol ambos, siempre que el país ocupe ese rol de manera individual. No contabilizan, sin embargo, aquellas iniciativas en las que el país participa y comparte rol (normalmente el de receptor) junto a otros países, quedando ese rol diluido en un genérico "varios". Esto es muy relevante en un bienio en que algunos países ejercieron como oferente (único) de acciones con "varios" receptores, porque provoca que quienes actuaron desde ese rol de oferta (ver más adelante el Gráfico 2.6) estén sumando a su cuenta individual iniciativas que no están sumando para quienes participaron como receptores. De hecho, para 2020-2021, hubo 50 iniciativas con "varios" receptores simultáneos, que no contabilizan para quienes ejercieron como tal, pero sí para quienes lo hicieron como oferente, caso de Chile (40), Brasil (4), Guatemala (4) y México (2).

→ GRÁFICO 2.5

Iniciativas de CSS Bilateral en Iberoamérica, según tipo de instrumento y país. 2020-2021

En unidades



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

Tal y como se observa, además, hay también algunas diferencias significativas en el recurso que los países han hecho de las acciones y proyectos mantenidos en ejecución durante este bienio. En el promedio de esos dos años y para el conjunto de la región, los países ejecutaron 207 acciones y 646 proyectos, lo que representa una proporción 24%-76% sobre el total de iniciativas. La observación del mismo Gráfico 2.5 sugiere que, para algunos países, el recurso a las acciones mantuvo un dinamismo superior a la media. Así, se concretaron en acciones al menos una de cada cuatro de las iniciativas en la que participaron Ecuador, Bolivia, Cuba y Chile. La proporción se elevó a una de cada tres en el caso de Venezuela y ascendió a una de cada dos en los casos de Guatemala y Perú, para quienes las acciones fueron un recurso claramente dinamizador.

Otras diferencias destacables se encuentran en el rol que los países ejercieron, de manera preferente, en el conjunto de las iniciativas de CSS Bilateral en las que participaron en esta etapa. El Gráfico 2.6 ordena a los países de manera creciente —desde un menor a un mayor

Para algunos países como Guatemala y Perú las acciones fueron un recurso dinamizador de su CSS Bilateral

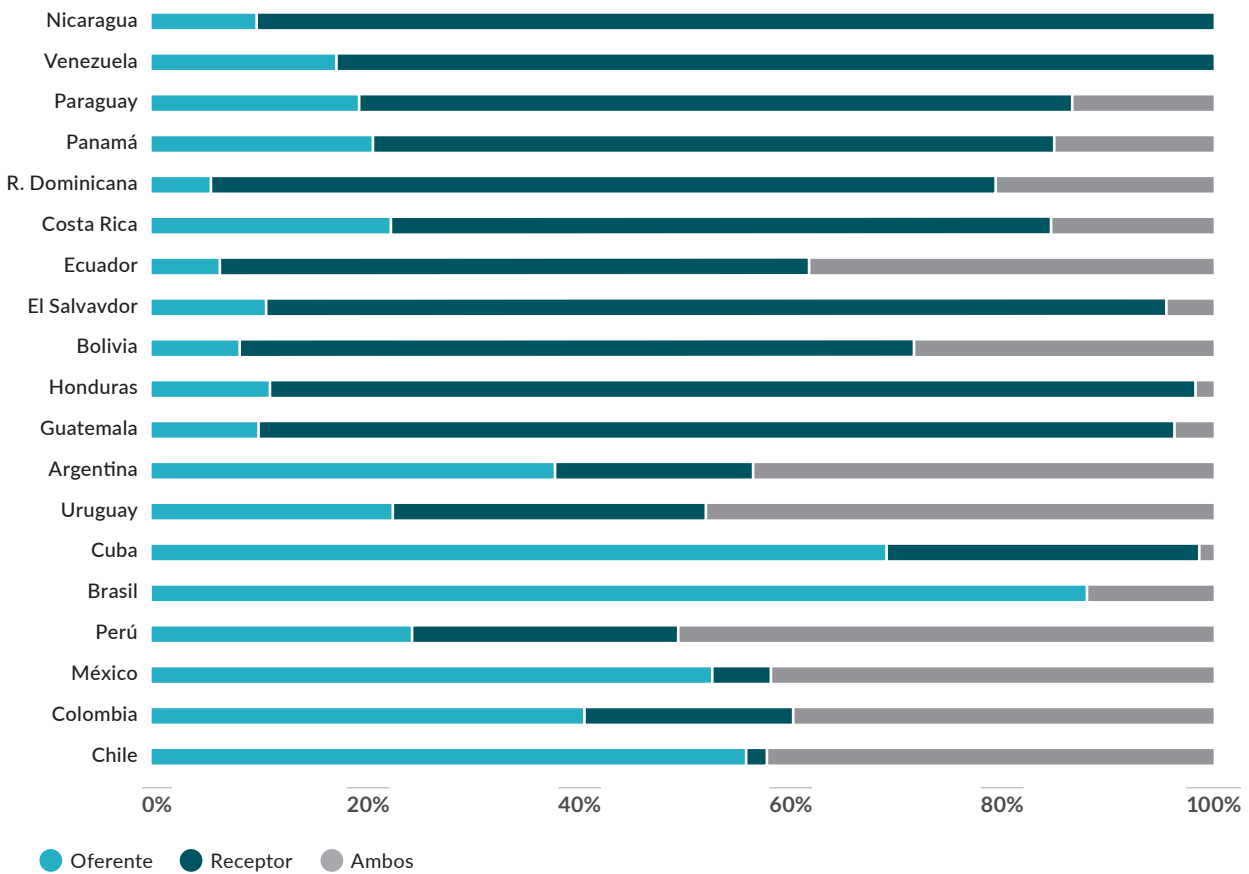
volumen de iniciativas intercambiadas— y sobre un total de 100%, muestra qué porcentaje de participación tuvieron, para cada país, las iniciativas desde las que ejercieron uno de los tres roles reconocidos para la CSS Bilateral: *receptor, oferente o ambos*.² En este sentido, la observación del gráfico sugiere tres patrones de comportamiento distintos que tienden a confirmar una pauta que viene siendo habitual en esta modalidad de cooperación: y es que, a menor número de iniciativas, más rol receptor; y a mayor número, más ejercicio de una combinación de los roles oferente y ambos.

² Cabe recordar que el rol ambos se utiliza para designar aquellas situaciones en las que el país ejerce, simultáneamente y para un mismo intercambio, los roles de oferente y de receptor (para más detalle, ver nota metodológica).

→ GRÁFICO 2.6

Participación de los países en las iniciativas de CSS Bilateral en Iberoamérica, según rol. 2020-2021

En porcentaje



Nota: Los países se ordenan de manera creciente, según la cifra total de iniciativas de CSS Bilateral que intercambiaran con otros socios de Iberoamérica durante el bienio 2020-2021.

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

En concreto:

- a) El primero de los patrones identificados afecta a los países con relativo menor dinamismo en la CSS del bienio 2020-2021: incluye desde Nicaragua a Guatemala, un total de 11 países que ejercieron como receptores en al menos la mitad de las iniciativas bilaterales intercambiadas, en porcentajes que oscilan desde el 90% de Nicaragua al 55% de Ecuador.
- b) De otro lado se encontraría el grupo de países que, en al menos la mitad de los intercambios realizados, habría ejercido el rol de oferente. Cabe destacar aquí a algunos de los países con mayor dinamismo relativo, como fueron —según crece el peso como oferente— México (53% de las iniciativas), Chile (56%), Cuba y Brasil (casi un 70% y un 90%, respectivamente).

- c) En tercer lugar, se señala aquel grupo de países que —habiendo registrado también un volumen de intercambio relativamente más alto— destacaron por intercambiar, de manera preferente, a través del rol ambos. Bajo este patrón, cabe citar —también de menor a mayor participación de este rol—, a Colombia (40%), Argentina (43%), Uruguay (47%) y Perú (50%).

Finalmente, y superando incluso esos patrones, cabe mencionar que hubo algunos países para quienes el ejercicio del rol ambos fue, además de relevante —entre el 30 y 40% de sus intercambios—, altamente complementario a los roles de oferentes (México y Chile) y receptor (Ecuador y Bolivia). La complementariedad más singular la protagonizó Perú, un país que ejerció —para el conjunto de sus intercambios bilaterales— lo que se denomina un rol “netamente dual”: oferente en un 25% de sus 140 iniciativas, receptor en otro 25% y rol ambos en el 50% restante.

2.3.2. Relaciones de intercambio entre los países iberoamericanos

Avanzar en la caracterización de la participación de los países en la CSS Bilateral que tuvo lugar en Iberoamérica durante los años 2020-2021, requiere de conocer cómo fueron las relaciones de intercambio entre los distintos socios. A estos efectos, se elabora el Gráfico 2.7, cuya observación ilustra y aporta información sobre el modo en que los países se asociaron entre sí.

En efecto, el Gráfico 2.7 distribuye el total de las 661 iniciativas intercambiadas bilateralmente en 2020-2021, según cuál fuera la pareja de socios que las ejecutara. Su correcta lectura requiere su interpretación a modo de matriz. Para ello, los 19 países de América Latina que participan de esta modalidad (ordenados de manera creciente según la cifra final de iniciativas en las que cada cual participó en 2020-2021) aparecen dos veces: en la horizontal superior, para designar cuando participan desde el rol receptor y, en la vertical izquierda, para cuando lo hacen como oferentes.

Cada uno de los puntos de intersección resultante identifica una posible pareja de socios con su correspondiente distribución de roles. La burbuja que se asigna a cada uno de esos puntos proporciona varias informaciones: la propia burbuja indica si hubo (o no) intercambio de iniciativas; la ubicación de los países que coinciden en ese intercambio informa sobre cómo entre estos se distribuyeron los roles de oferente y receptor; el tamaño y color de la burbuja (según leyenda) muestra cuántas iniciativas se ejecutaron en el marco de ese intercambio; mientras que el anillo que (en ocasiones) rodea la burbuja indica, en tamaño proporcional al total, aquellas iniciativas en las que la participación de los dos socios se concretó a partir del rol ambos.

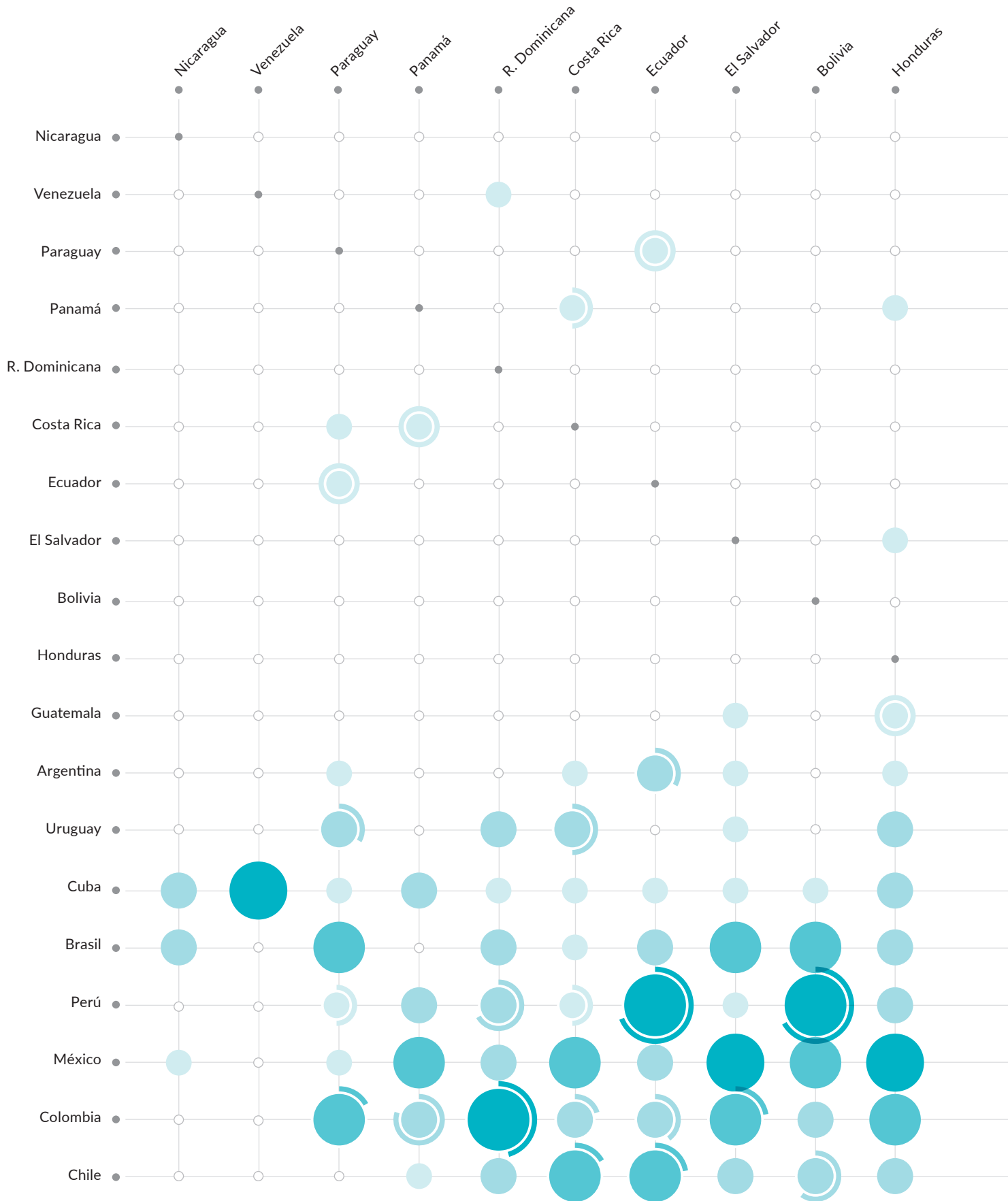
Conforme a ello, la observación del Gráfico 2.7 permite caracterizar los intercambios de CSS del bienio 2020-2021, centrándose en tres aspectos: primero, en la dinámica que sustenta esa CSS —asociaciones de países que efectivamente tuvieron lugar—; segundo, en la identificación de sus protagonistas —quién cooperó con quién y desde qué distribución de roles—; y, tercero, en la caracterización de la intensidad de esos intercambios —volumen de iniciativas intercambiadas—, diferenciando así las alianzas más puntuales de las que sugieren una asociación consolidada.



Fotografía: Cocineras tradicionales de Santiago de Anaya en Hidalgo (México) recrean su legado gastronómico heredado de madres y abuelas y dan vida a preparaciones de ingredientes naturales, sin conservantes y con altísimo valor nutricional. Programa Iberoamericano Ibercocinas. Banco de imágenes de la CSS y Triangular de Iberoamérica. SEGIB-PIFCSS. 2021.

→ GRÁFICO 2.7

Iniciativas de CSS Bilateral en Iberoamérica por distintas parejas de socios, según rol (oferente, receptor, ambos). 2020-2021

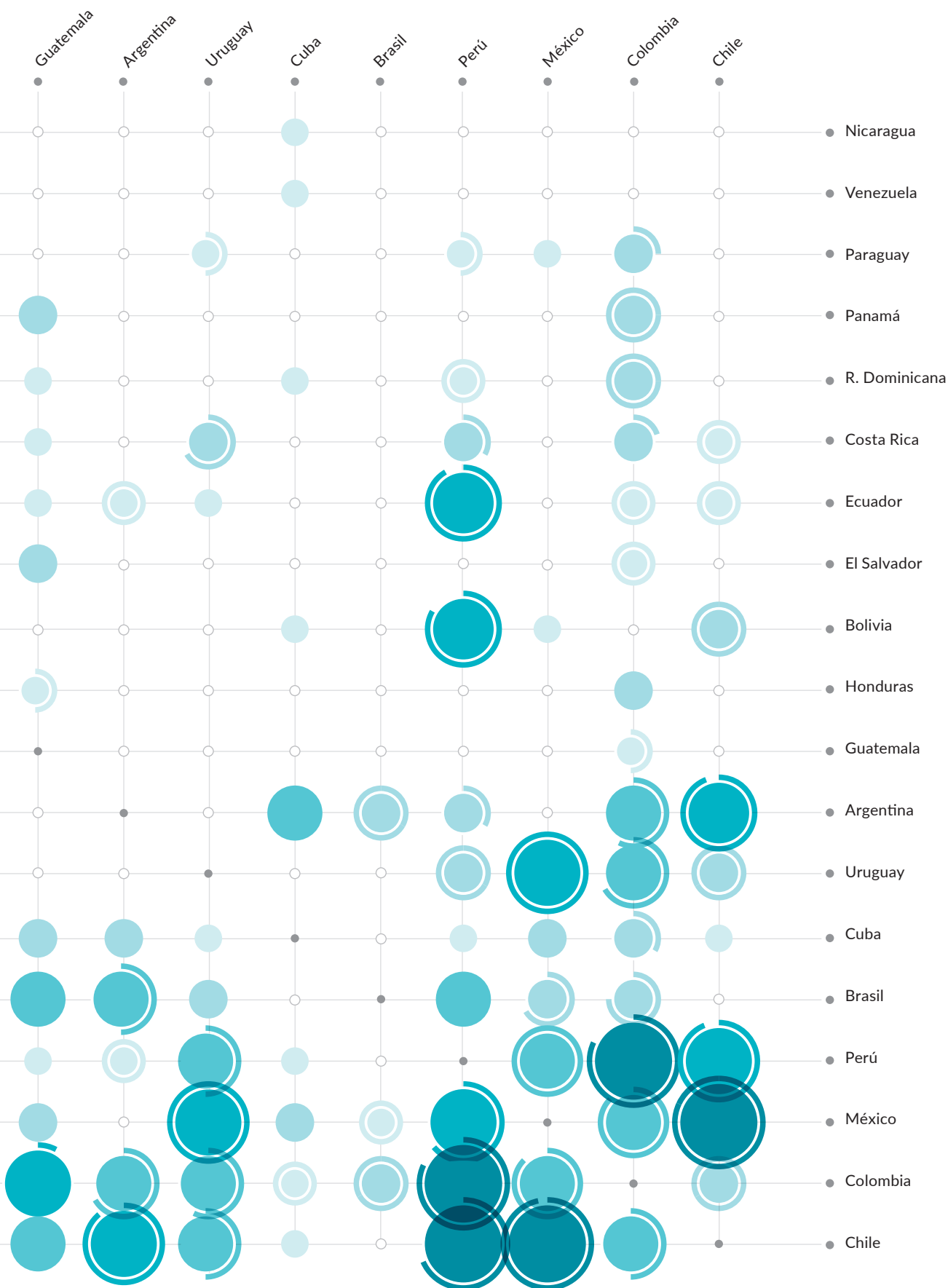


Número de proyectos

○ 0 ● 1-2 ● 3-5 ● 6-10 ● 11-20 ● Más de 20



Iniciativas bidireccionales



Nota: Los países se ordenan de manera creciente, según la cifra total de iniciativas de CSS Bilateral que intercambiarían con otros socios de Iberoamérica durante el bienio 2020-2021.

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

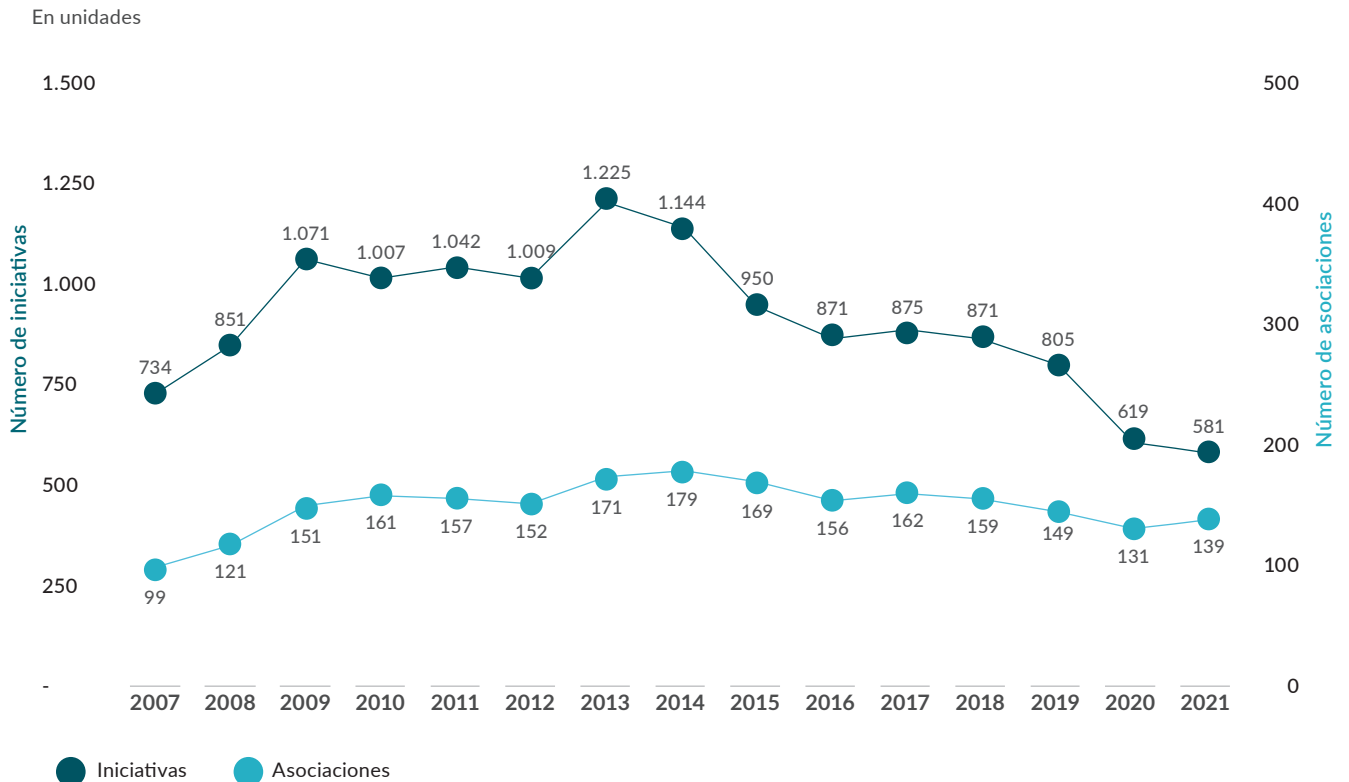
Así, una primera observación del Gráfico 2.7 sugiere que, a pesar de las adversas circunstancias a las que los países tuvieron que hacer frente en los años 2020-2021, la dinámica de intercambios mantenida fue notable. En efecto, y usando como dato indicativo el número total de asociaciones establecidas entre los países iberoamericanos a partir de una distribución de roles diferenciada, puede afirmarse que, para el bienio 2020-2021, se registraron hasta 155 asociaciones distintas. Esta cifra representa el 45,3% del total de combinaciones que potencialmente podrían darse (342).³ La lectura de este dato es doble: por un lado, confirma el dinamismo antes mencionado; por el otro, sugiere que todavía hay un margen suficientemente amplio de crecimiento, pues más de la mitad de las asociaciones que podrían tener lugar no se han dado, al menos en este bienio.

En este mismo sentido, algunos datos sugieren que la tendencia estos últimos años ha sido a que hubiera cada vez más nuevas y variadas relaciones de intercambio entre los países. En efecto, el Gráfico 2.8 compara la evolución, para el periodo 2007-2021, de dos variables: por un lado, el número de iniciativas intercambiadas en Iberoamérica en cada ejercicio (línea superior); y por el otro, el número de asociaciones que las sustentaron,

obtenido a partir de las distintas combinaciones de países y roles (línea inferior). Tal y como se observa, a medida que pasan los años, las dos líneas tienden a acercarse, cerrándose progresivamente la brecha inicialmente existente, dándose una convergencia entre ambos valores. Lo anterior se traduce en lo siguiente: y es que, a pesar de que en los años más recientes el número de iniciativas ha tendido a decrecer, el número de asociaciones en las que esos intercambios se sustenta es, en términos relativos, cada vez mayor, lo que significa que los países están tendiendo a aprovechar cada vez más el potencial de relacionamiento con otros socios que les ofrece la CSS Bilateral de la región.

→ GRÁFICO 2.8

Evolución del número de iniciativas intercambiadas anualmente en Iberoamérica y del número de asociaciones entre países en las que anualmente se basaron los intercambios. 2007-2021



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

³ Dado que los países iberoamericanos que pueden participar de esta modalidad de CSS Bilateral se limita a los 19 de América Latina y El Caribe, la cifra de 342 potenciales asociaciones se obtiene de multiplicar 19 por 19 (todos los países en los dos roles) y restarle las 19 asociaciones que no pueden darse, pues son aquellas en las que cada país se combinaría con él mismo.

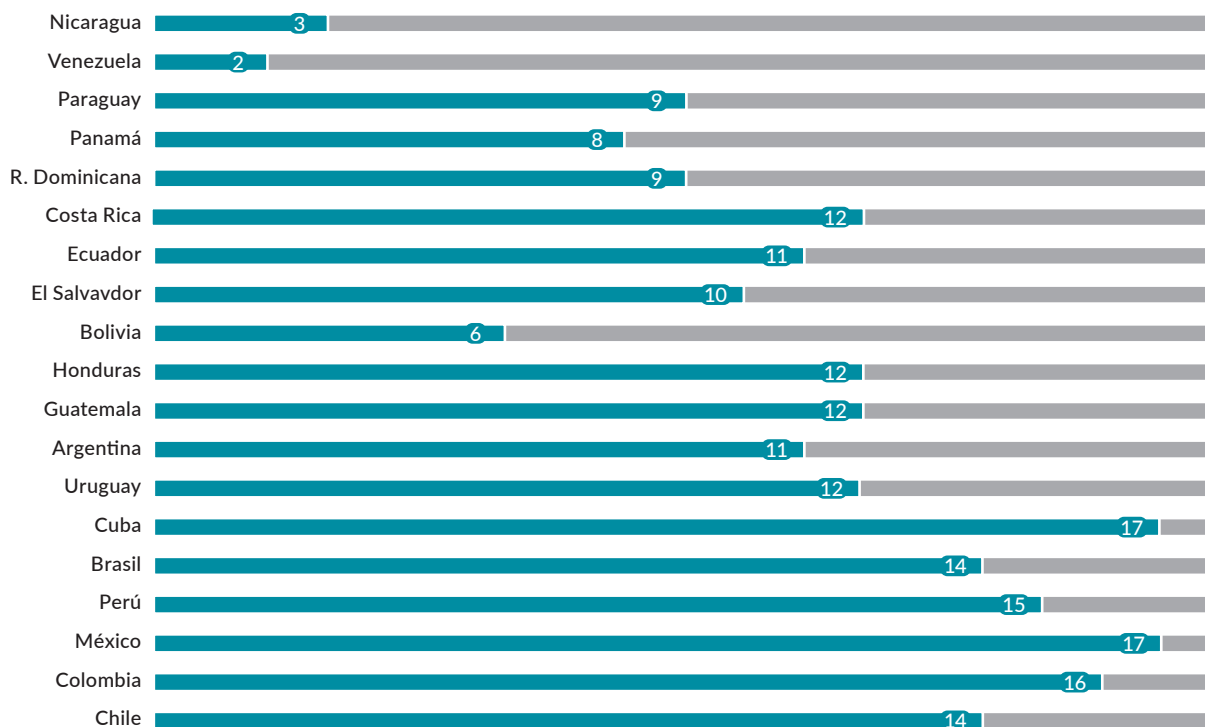
De otra parte, una segunda observación del mismo Gráfico 2.7 permite también conocer un poco más acerca de cómo fueron las relaciones de intercambio, en concreto a través de otro dato relevante: el número de países con los que cada uno se asocia. Para sintetizar la información referida a ello se elaboró el Gráfico 2.9, el cual ordena a los países de manera creciente según

la cifra de iniciativas que ejecutaron a lo largo de 2020-2021 y muestra para cada uno de ellos el número de socios con los que intercambió su CSS. Dicho dato se representa sobre un máximo posible de 18, lo que aporta una información adicional: más específicamente, cuenta qué margen sigue teniendo cada país para establecer nuevas relaciones de intercambio con nuevos socios.

→ GRÁFICO 2.9

Número de socios con los que los países iberoamericanos se relacionaron en su intercambio de CSS Bilateral en Iberoamérica. 2020-2021

En unidades



Nota: los países se ordenan de manera creciente según el número de iniciativas en las que participaron en 2020-2021

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

Su observación sugiere cuatro patrones de relacionamiento distintos, pero que llegan marcados por una misma y predecible pauta: a más iniciativas, más socios. En efecto, Nicaragua y Venezuela, con entre 10 y 20 iniciativas, sustentaron sus intercambios en 2-3 socios. Mientras, Paraguay, Panamá y República Dominicana, con entre 30-35 intercambios, llegaron a asociarse con hasta otros 8-9 países, abarcando así a prácticamente la mitad de los socios potenciales. Con un nivel de diversificación incluso superior, de entre 10 a 12 socios, se encuentra un grupo amplio de ocho países que, desde Costa Rica a Uruguay, registraron cifras de intercambio de en torno a 40 y 60 acciones y proyectos. La única excepción ahí fue Bolivia, cuyas 46 iniciativas se sustentan en un relacionamiento más concentrado, con apenas otros seis socios. El último patrón implica a los seis cooperantes más dinámicos (entre 75 y 171 iniciativas), los cuales tienden a relacionarse con entre 14 y 17 socios distintos, destacando aquí los máximos de Cuba y México.

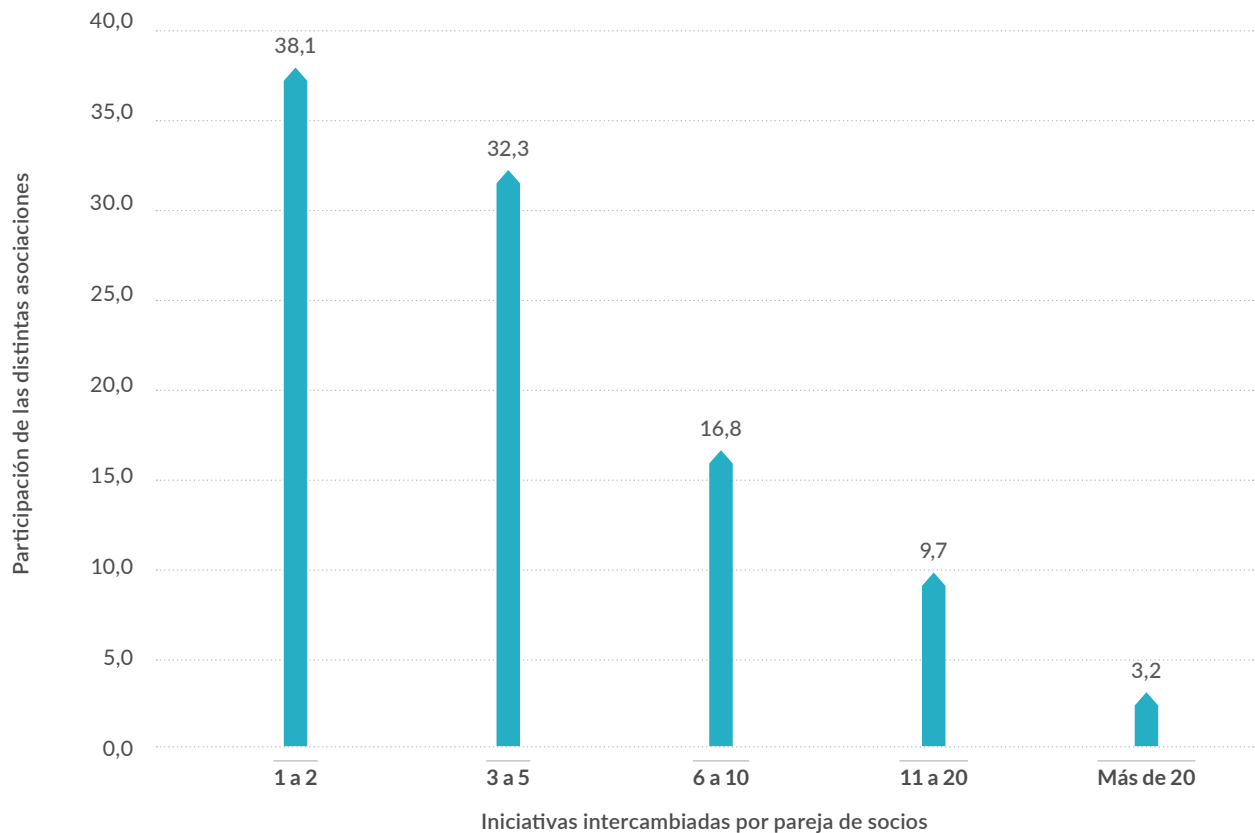
Mientras, una tercera observación del mismo Gráfico 2.7 permite también conocer otra variable importante a la hora de caracterizar el patrón de relacionamiento de los países iberoamericanos: el número de iniciativas que cada pareja de socios intercambia. De hecho, se trata de una cifra que puede variar mucho y bajo la que subyacen relaciones de cooperación bilateral muy distintas. El Gráfico 2.10 distribuye las distintas asociaciones de países que tuvieron lugar en 2020-2021 (155),⁴ según las iniciativas ejecutadas bajo cada una de estas alianzas. Las cifras extremas sirven para ilustrar y contrastar lo sucedido: así, lo más habitual —algo que sucede en cerca del 40% de las ocasiones— es que se intercambien 1 o 2 iniciativas o máximo hasta 5 (prácticamente otro 33%); y lo menos común es que se intercambien más de 20 iniciativas, un registro este que sucede bajo un 3,2% de las asociaciones establecidas entre parejas de países.

⁴ Cabe recordar que, siguiendo la matriz, cada pareja de socios se contabiliza no solo por los países que la forman (por ejemplo, país A y país B) sino también por los roles que combinan entre sí, lo que implica, por ejemplo, que la distribución de roles A oferente y B receptor contibuya como una asociación, y la correspondiente a A receptor y B oferente, como otra distinta.

→ GRÁFICO 2.10

Distribución de las asociaciones establecidas entre países en Iberoamérica, según el número de iniciativas de CSS Bilateral que intercambian. 2020-2021

En porcentaje



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

Lo anterior sugiere la convivencia de distintas pautas: unas basadas en los intercambios más puntuales y anecdóticos y otras derivadas de alianzas consolidadas (por ejemplo, la de Chile y México, con un máximo de 29 iniciativas) y cuya fortaleza radica en la existencia de instrumentos específicos (el Fondo Conjunto de Cooperación Chile - México) que sustentan una cooperación de larga data sobre un rol preferentemente dual (28 de las 29 iniciativas tienen un carácter “bidireccional”, en las que los dos socios ejercen simultáneamente como oferentes y receptores).

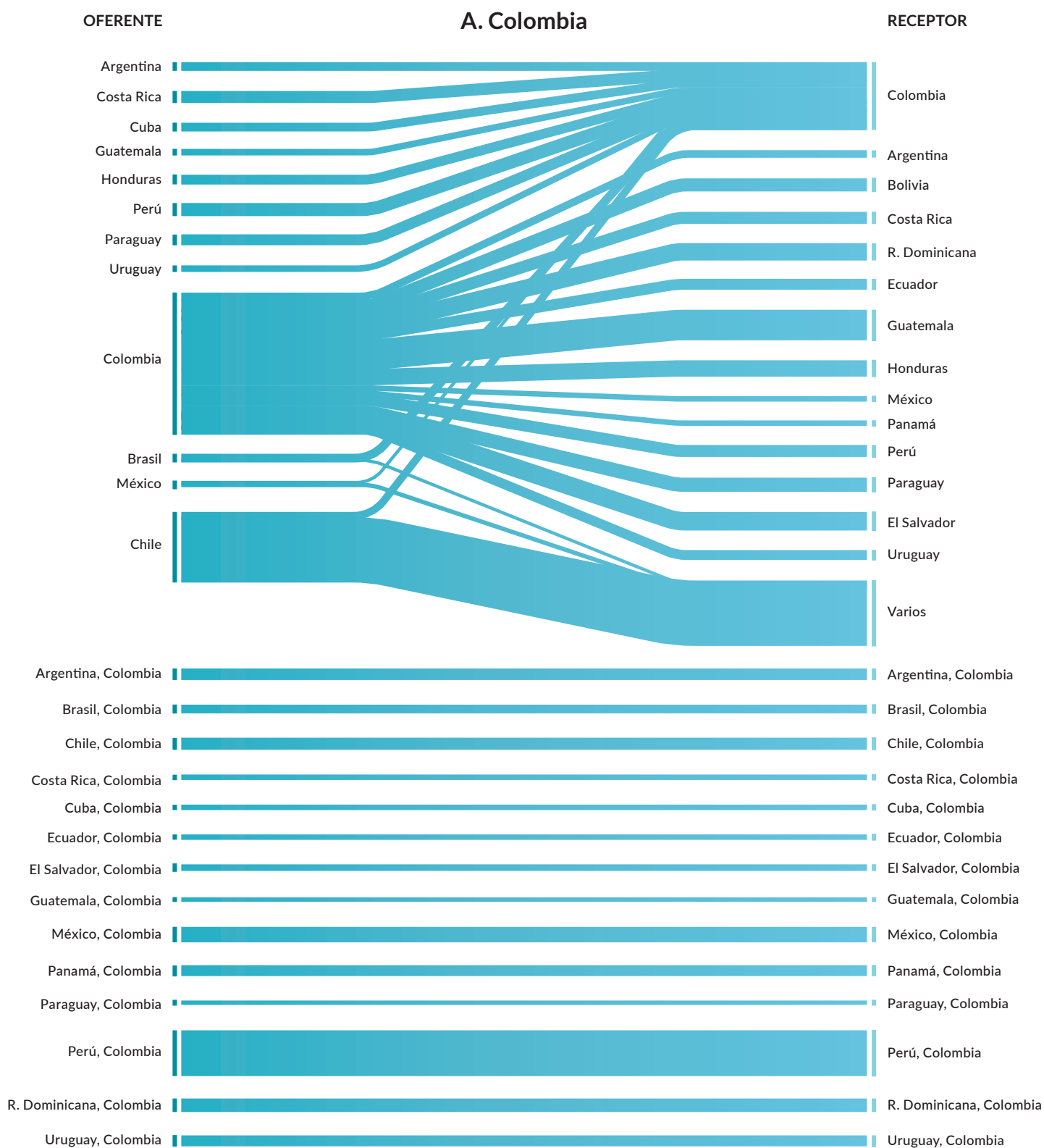
— El 70% de las asociaciones bilaterales ejecutaron hasta 5 iniciativas en el período 2020-2021

La combinación de todo lo anterior (asociaciones que se establecen, países con los que cada cual se relaciona desde los distintos roles y volumen de iniciativas intercambiadas) es lo que termina por definir los diferentes patrones de relacionamiento. Para ilustrar el modo en que se concretan, se escogieron algunos países y se elaboraron sus correspondientes diagramas de flujos (Gráfico 2.11 A, B y C). Se escoge este recurso porque permite una rápida visualización del modo en que se concretan las relaciones, pues el diagrama distribuye las iniciativas de las que participa un país y las diferencia según socio y rol de intercambio (oferente, lado izquierdo; receptor, lado derecho). En las ocasiones en que el intercambio es bidireccional y los dos socios ejercen a la vez como oferente y receptor, los dos nombres aparecen a ambos lados de la figura.

→ GRÁFICO 2.11

Distribución de las iniciativas de CSS Bilateral en Iberoamérica por países seleccionados, según socio y rol. 2020-2021

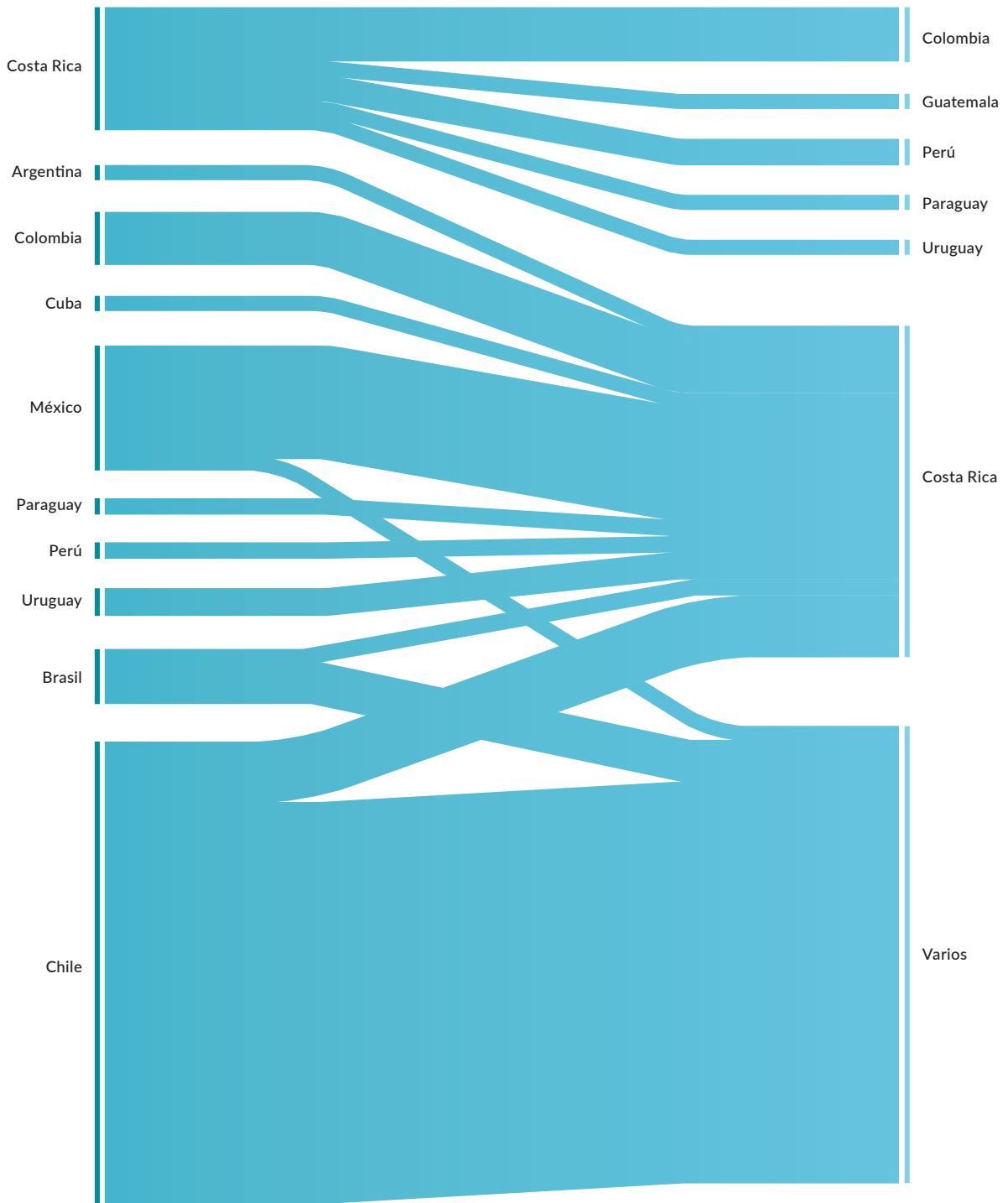
En unidades



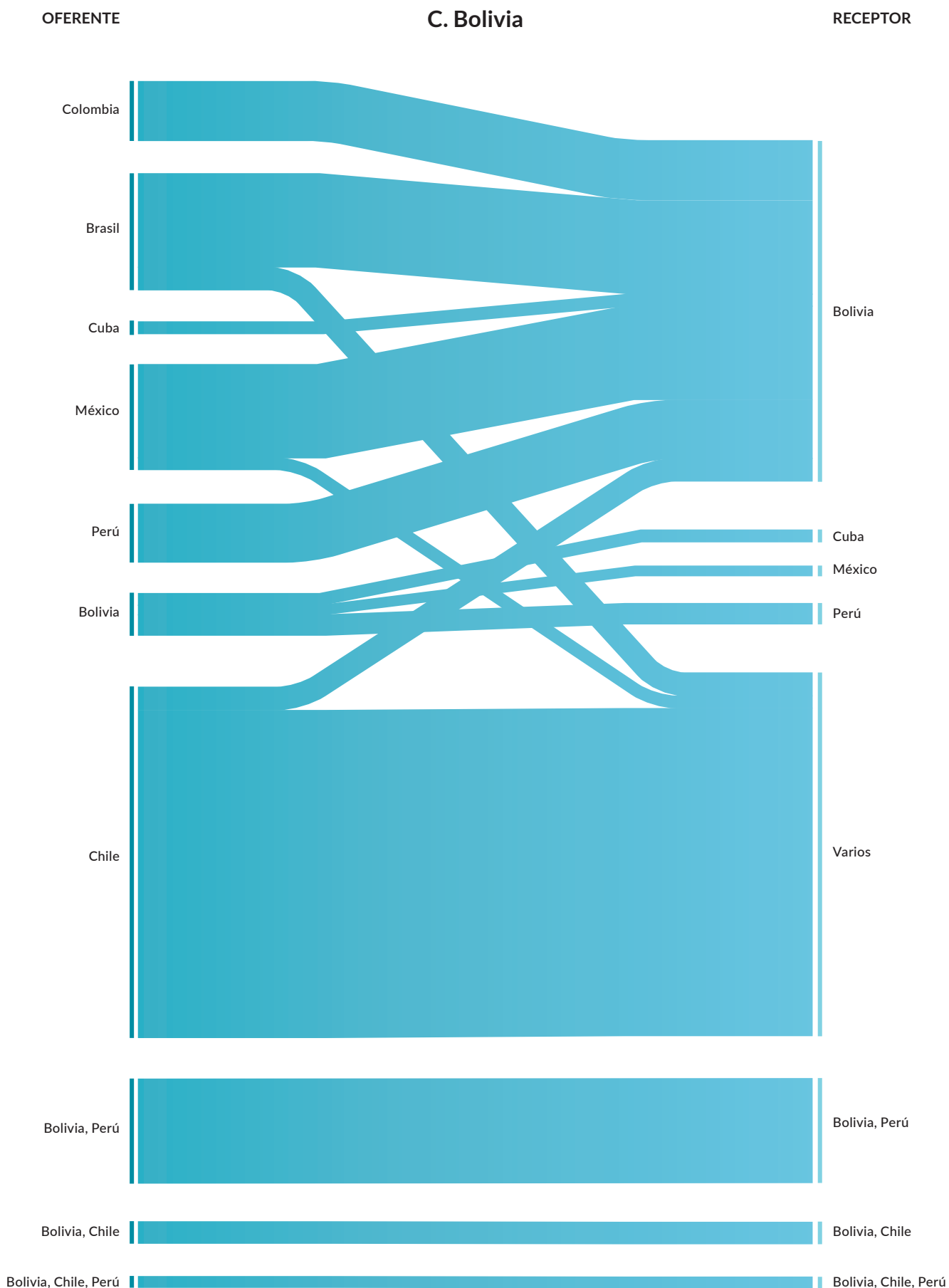
OFERENTE

B. Costa Rica

RECEPTOR



Costa Rica, Panamá	Costa Rica, Panamá
Costa Rica, Perú	Costa Rica, Perú
Costa Rica, Uruguay	Costa Rica, Uruguay
Costa Rica, Chile	Costa Rica, Chile
Costa Rica, Colombia	Costa Rica, Colombia



Nota: En el caso de las iniciativas "bidireccionales" (aquellas en las que los dos socios ejercen el rol ambos), se opta por señalar los flujos correspondientes con los dos nombres, ello tanto en el caudal de "oferente" como en el de "receptor". Se incluye también aquellas iniciativas en que comparte rol (normalmente el de receptor) junto a otros socios, y se designa bajo un genérico "varios".

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

En primer lugar, se optó por Colombia (Gráfico 2.11.A), un país cuyos datos sugieren un patrón de intercambio notablemente diversificado: se trata de país dinámico (144 iniciativas), que registra un alto nivel de relacionamiento (16 socios) y en cuyo perfil, mayormente oferente (40% de los intercambios), pesa también la "bidireccionalidad" que da el rol ambos (otro 40%). Esta combinación da lugar a un diagrama de muchos flujos de un tamaño relativamente estrecho y con mucho intercambio de doble sentido, en el que el país ejerce a la vez de oferente y receptor.

— Colombia fue muy dinámico en 2021, se relacionó con una gran cantidad de socios y combinó un perfil mayormente oferente con una gran cantidad de iniciativas bidireccionales

Otros dos casos ilustrativos son el de Costa Rica (Gráfico 2.11.B) y Bolivia (Gráfico 2.11.C). Los dos países se mueven en un rango de iniciativas similar (39 y 45, respectivamente), pero difieren notablemente en el número de socios (12 y 6 —valores máximo y mínimo en ese rango de intercambio—), así como en los roles desde los que mayoritariamente participan: un perfil más dual, combinando los ejercicios de receptor, oferente y ambos, en el caso de Costa Rica; y uno más netamente receptor, en lo que se refiere a Bolivia. Fruto de esas similitudes y diferencias, los diagramas de flujos resultantes sugieren patrones de relacionamiento distintos: más diversificado, para Costa Rica (Gráfico 2.11.B) y más concentrado (Gráfico 2.11.C) para Bolivia.

2.4 Análisis sectorial de la Cooperación Sur-Sur Bilateral de 2020-2021

La irrupción de la crisis de la COVID-19 a principios de 2020 ha marcado el devenir de un mundo que ha tenido que enfrentar un desafío sin precedentes en la historia más reciente. Pero esta crisis, que inició como emergencia sanitaria y fue mutando hacia una multidimensional (principal, aunque no exclusivamente, económica y social), vino a evidenciar la vulnerabilidad de un mundo que enfrenta además otras crisis (como la climática) en condiciones de enorme desigualdad. Los retos se agigantan mientras la pandemia deja otra lección: la necesidad de contar con Estados fuertes y solidarios que sumen esfuerzos para buscar soluciones compartidas a retos globales.

La respuesta a la pandemia y los potenciales aportes que Iberoamérica realizó a través de su CSS se convierten, consecuentemente, en tema de obligada reflexión en la presente sección. Se trata de una sección que busca conocer el modo en que los países iberoamericanos fortalecieron sus respectivas capacidades a través de la CSS que bilateralmente impulsaron en el bienio 2020-2021. Una mirada a lo sucedido en el conjunto de la región, primero, para después ahondar en lo sucedido a cada país, tanto si ejercieron mayormente como oferentes, transfiriendo capacidades; como si hicieron lo propio como receptores, aprendiendo y cerrando brechas.

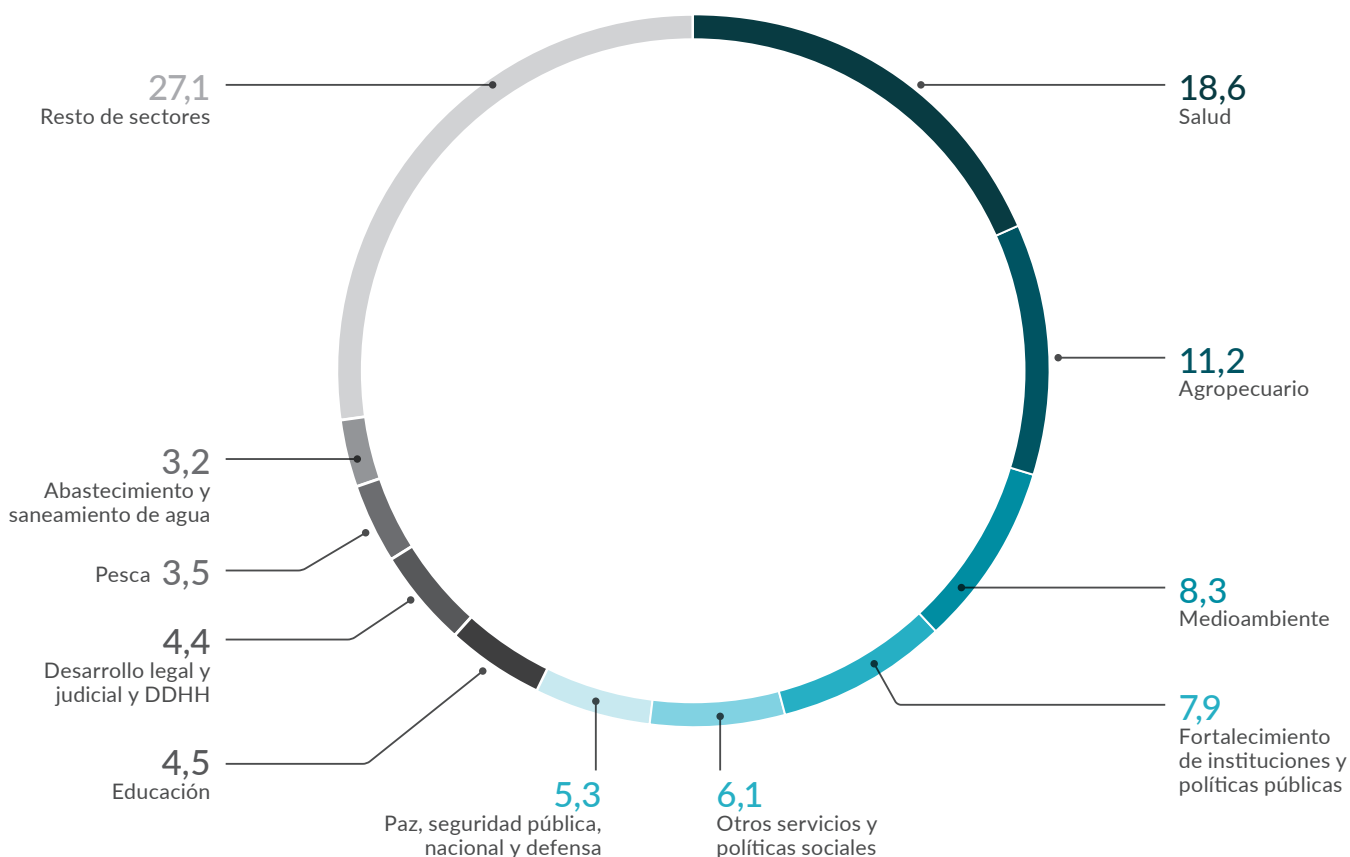
— Prácticamente uno de cada tres de los intercambios realizados estuvo orientado a atender prioridades en el ámbito Social, en el que se destaca el sector *Salud* como el más dinámico

El foco de análisis es sectorial, tomando como referencia los 30 sectores de actividad reconocidos en el espacio iberoamericano, así como su agregación en 6 ámbitos de actuación (ver nota metodológica al final de este Informe), desde una perspectiva que permita a su vez combinar lo acontecido en términos regionales con algunas experiencias (*Historias*) concretas. Trata además de ir un poco más allá y conocer cómo, desde esta herramienta del desarrollo, Iberoamérica hace frente a las múltiples crisis y desafíos a los que el mundo global se enfrenta.

→ GRÁFICO 2.12

Distribución de las iniciativas de CSS Bilateral en Iberoamérica, según principales sectores de actividad. 2020-2021

En porcentaje



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

2.4.1. Capacidades fortalecidas

Las 661 iniciativas de CSS que los países iberoamericanos intercambiaron bilateralmente durante el bienio 2020-2021 permitieron el fortalecimiento de múltiples tipos de capacidades. Para identificarlas se elaboraron los Gráfico 2.12 y 2.13, los cuáles distribuyen dichas iniciativas según el sector de actividad al que atendieron. La diferencia es que, en el primero, la participación se estima sobre el total de las 661 iniciativas, mientras que, en el segundo, lo que se estima es su peso relativo bajo cada ámbito de actuación, ordenados estos de mayor a menor importancia.

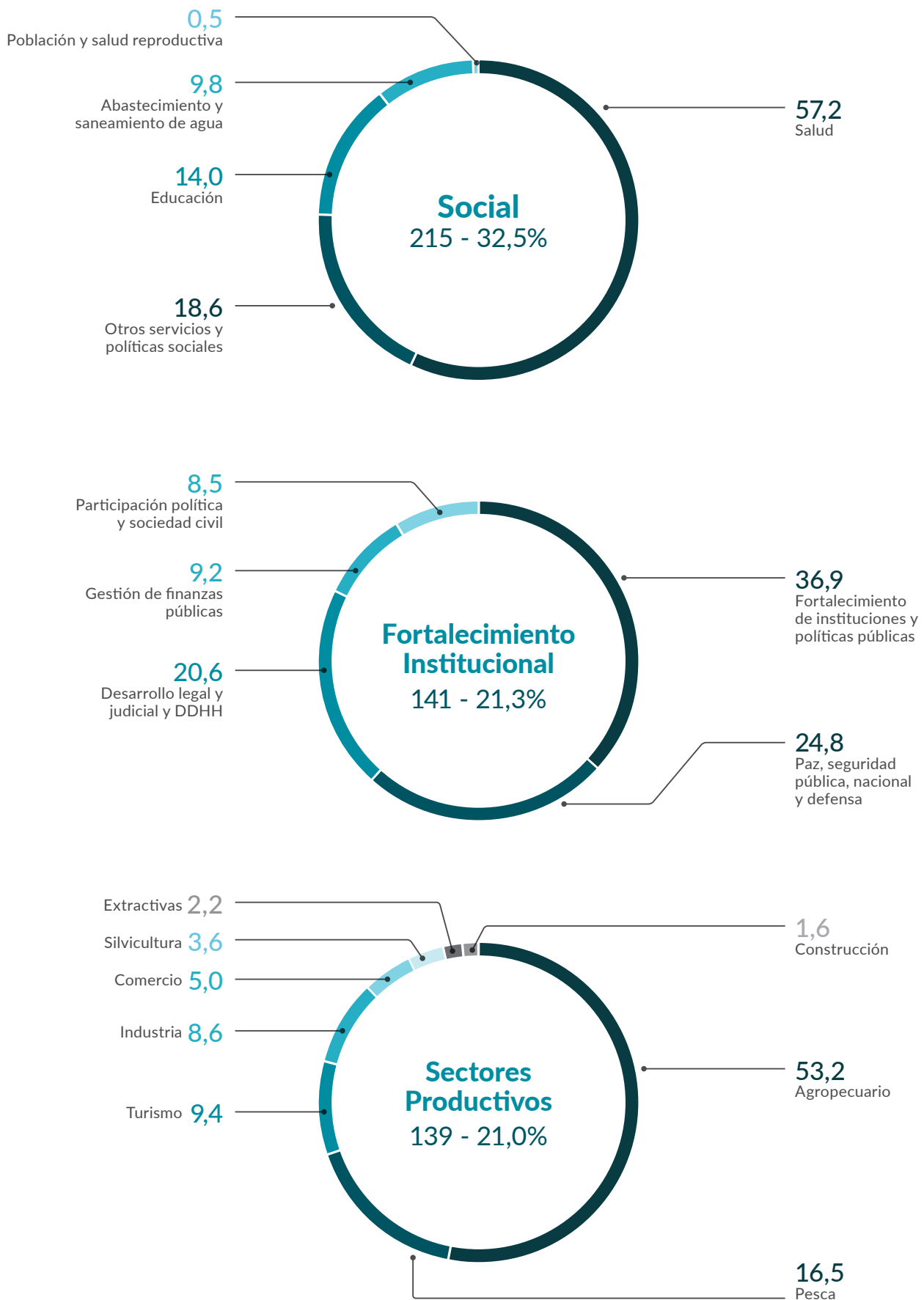
Tal y como se observa, prácticamente uno de cada tres de los intercambios realizados (215) estuvo orientado a atender prioridades en el ámbito Social. Le siguieron, en orden de importancia relativa, las acciones y proyectos que buscaron, por un lado, el Fortalecimiento institucional y por el otro, el de los Sectores Productivos, en ambos

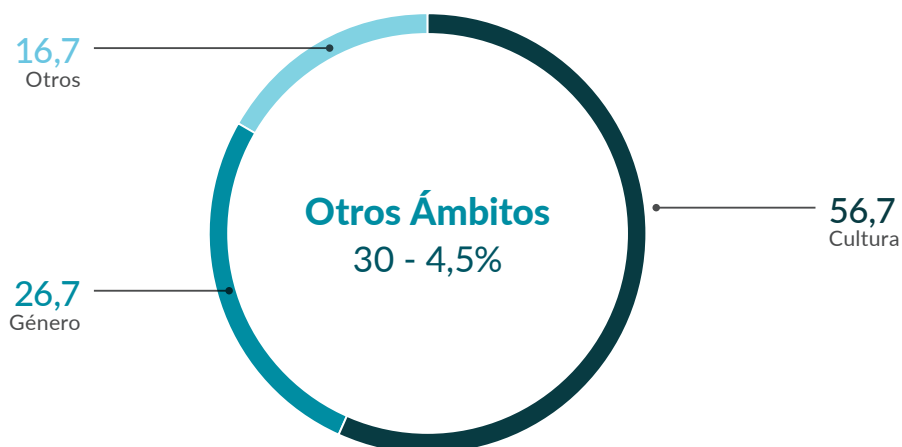
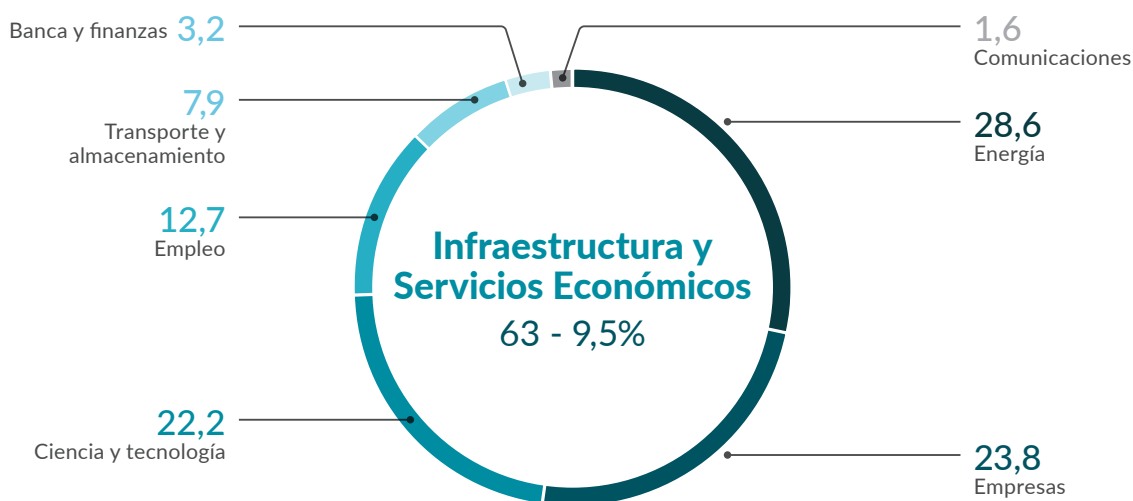
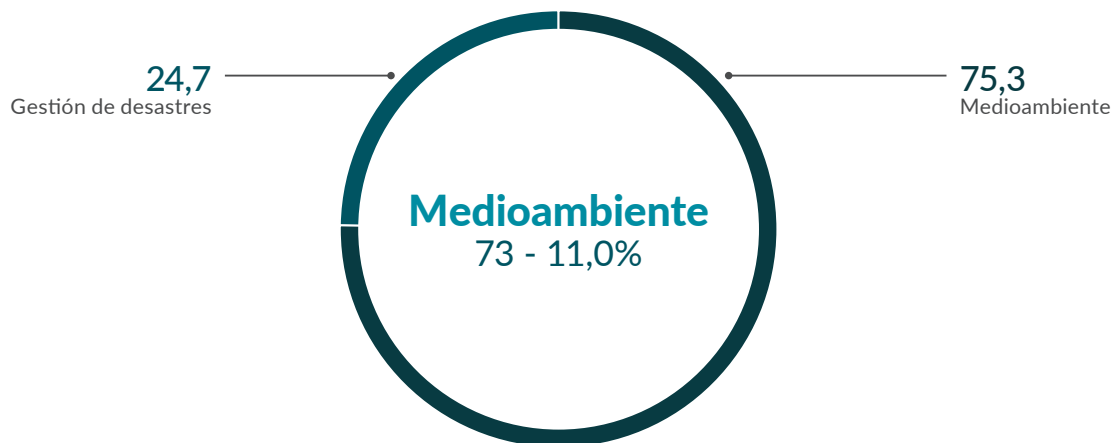
casos con unas 140 iniciativas, equivalentes a un 21% de las totales. Mientras, hasta 75 iniciativas (un notable 11%) se orientaron a la mejora del Medioambiente, una cifra algo superior a las 63 (prácticamente un 10%) que los países de la región impulsaron para fortalecer las Infraestructuras y los Servicios Económicos. Finalmente, fueron los Otros ámbitos los que explicaron los últimos 30 intercambios (un 4,5% de los totales).

→ GRÁFICO 2.13

Distribución de las iniciativas de CSS Bilateral en Iberoamérica, según ámbito de actuación y sector de actividad categorizado bajo cada uno de estos. 2020-2021

En porcentaje





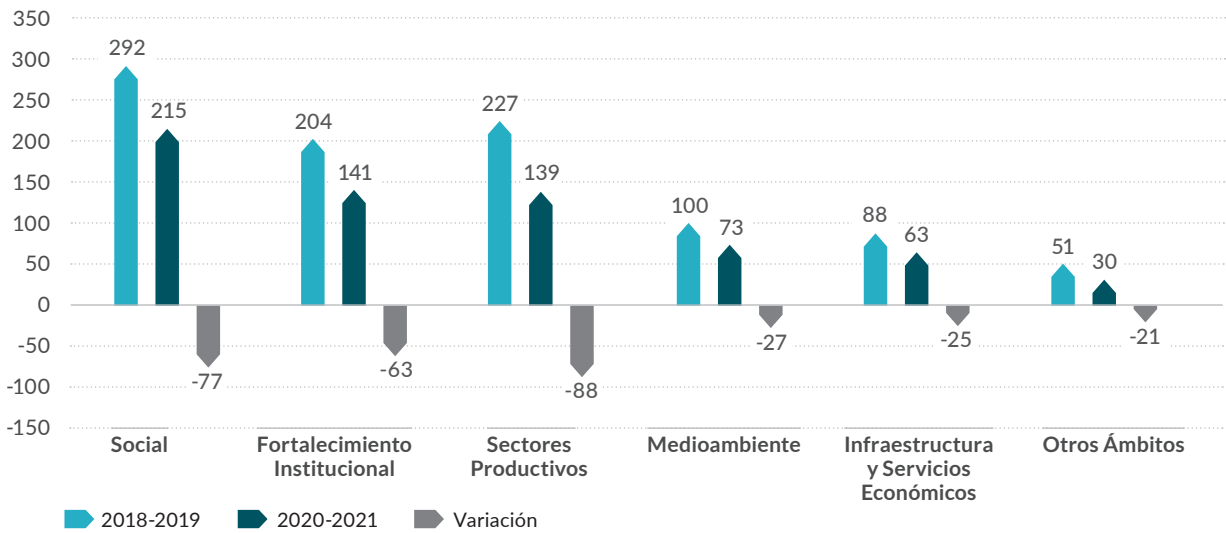
Como era de esperar, la respuesta a la pandemia ha incidido en esa composición por ámbitos de actuación, aumentando el peso relativo de lo Social, bajo el que se ubica el sector *Salud*. Al menos eso sugiere la observación del Gráfico 2.14 el cual compara, para los bienios 2018-2019 y 2020-2021, cómo cambia la distribución de las iniciativas bilaterales de CSS según el ámbito de actuación, y ello tanto desde una dimensión absoluta (Gráfico 2.14.A) como relativa (2.14.B).

En efecto, entre 2018-2019 y 2020-2021, las iniciativas de CSS intercambiadas bilateralmente en Iberoamérica sufrieron una notable caída: desde las 962 iniciales hasta las 661 registradas ya durante la crisis de la pandemia. Esta caída (de más de 300 iniciativas) arrastró a la baja las cifras de todos los ámbitos de actuación (ver Gráfico 2.14.A), pero su reflejo en términos relativos fue desigual, provocando, principalmente, un doble efecto (Gráfico 2.14.B): un aumento de 2,2 puntos porcentuales en la participación registrada por las iniciativas dedicadas a lo Social; y una pérdida de importancia relativa (de 2,6 puntos) de la CSS orientada a los Sectores Productivos.

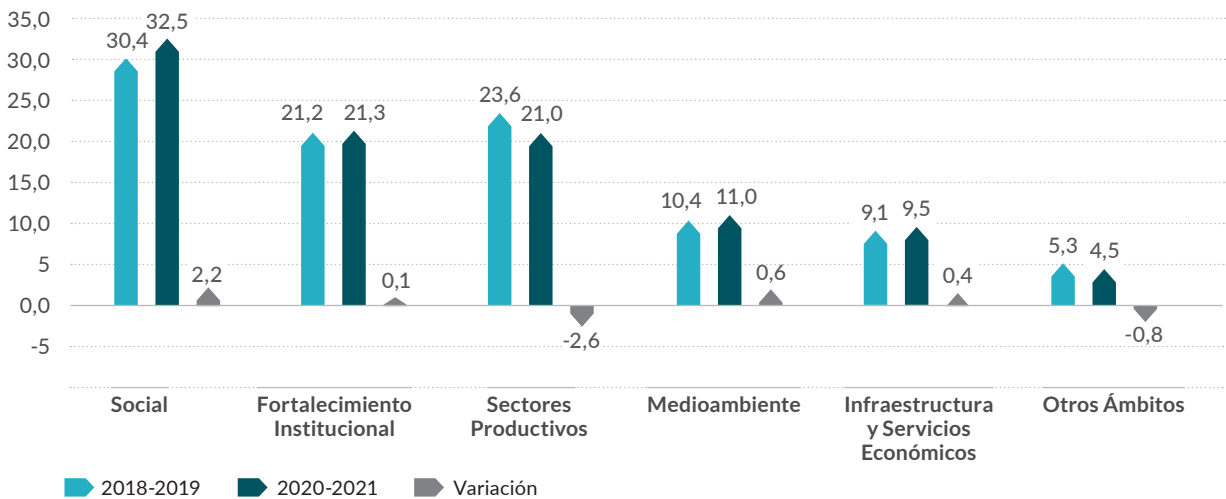
→ GRÁFICO 2.14

Cambio en las iniciativas de CSS Bilateral en Iberoamérica, según ámbito de actuación. 2018-2019 y 2020-2021

A. Iniciativas (en unidades)



B. Participación (en porcentaje y puntos porcentuales)



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

Cuando el foco se pone en lo sectorial (Gráficos 2.12 y 2.13), se confirma la prioridad dada al sector de la *Salud* en los momentos más duros de la crisis de la COVID y el modo en que ello ha incidido en el conjunto de la CSS intercambiada bilateralmente durante los años de la pandemia. Más específicamente, durante 2020-2021, la atención a la *Salud* llega a explicar cerca del 60% de las iniciativas impulsadas bajo propósitos sociales y casi una de cada cinco (18,6%) de las 661 registradas para el bienio, siendo esta la actividad que concentra los mayores esfuerzos.

El análisis de los temas efectivamente abordados bajo el sector de la *Salud* confirma la fuerte prioridad que los países iberoamericanos dieron a la lucha frente a la

COVID-19. En efecto, y tal y como queda recogido en el Cuadro 2.1, prácticamente una de cada tres de las 123 iniciativas de CSS intercambiadas bilateralmente en Iberoamérica en 2020-2021 y categorizadas en *Salud*, fueron impulsadas para atender a la crisis de la COVID-19. Se trata de un cuadro que detalla el modo en que los países de la región respondieron a la pandemia: narra cómo, dadas las adversas circunstancias y las opciones reales de intercambio, la CSS se convirtió —principalmente a través del impulso a acciones puntuales— en un recurso importante para hacer frente a la emergencia sanitaria, tratar de frenar la expansión de la pandemia y mitigar sus peores efectos; y esto desde un punto de vista multidimensional, que toma en cuenta también la crisis económica y social.

→ CUADRO 2.1

La CSS Bilateral como herramienta de respuesta ante la crisis de la COVID-19

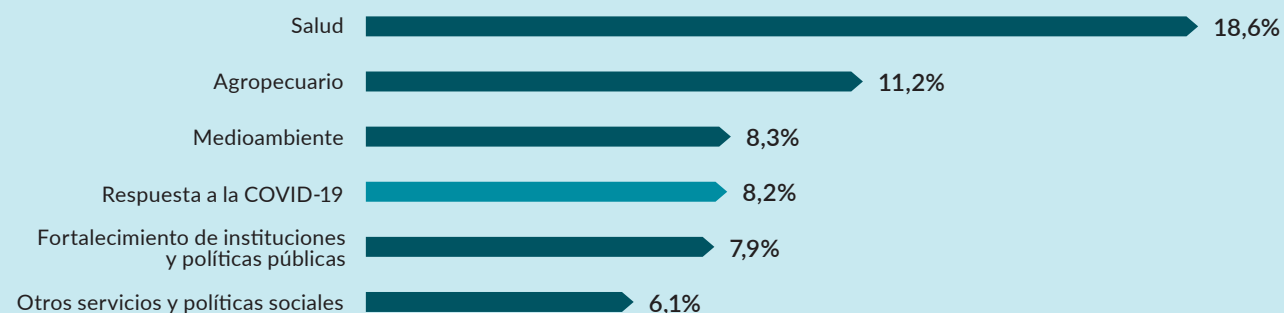
La pandemia de la COVID-19, iniciada en 2020, ha provocado una crisis global no solo sanitaria, sino multidimensional. Más allá de las consecuencias negativas que ha tenido sobre la vida de muchas personas alrededor del mundo, nos ha dejado una enseñanza: los desafíos globales requieren respuestas también globales. En este sentido, la Cooperación Sur-Sur Bilateral ha sido una de las herramientas con las que han contado los países para hacer frente a la crisis de manera conjunta y horizontal.

Así, en el período 2020-2021 tuvieron lugar en Iberoamérica 54 iniciativas bilaterales como respuesta directa a la crisis de la COVID-19: 38 acciones y 16 proyectos que representan el 8,2% de toda la CSS Bilateral del período en la región. Al tratarse de una crisis multidimensional, las iniciativas identificadas categorizan bajo distintos sectores, primando entre estos (en dos de cada tres ocasiones) el de la *Salud*.¹ La cifra final es notablemente significativa: así, tal y como se observa en el primero de los gráficos, si las iniciativas impulsadas en respuesta

a la COVID fueran tratadas como un sector, durante el bienio 2020-2021 la lucha ante la pandemia habría representado la cuarta prioridad más importante, solo por detrás de la propia CSS en *Salud* (18,6%), *Agropecuaria* (11,2%) y *Medioambiente* (8,3%). En dichos intercambios, la preeminencia de las acciones sobre los proyectos —tal y como sucedió en términos generales con la cooperación de estos años— tiene que ver justamente con la adaptación de este instrumento para dar una respuesta rápida a la emergencia.

Iniciativas de CSS Bilateral, según principales sectores y aportación en la respuesta a la COVID-19. 2020-2021

En porcentaje



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

¹ De las 54 iniciativas identificadas en respuesta a la COVID-19, 40 clasificaron bajo el sector *Salud*; mientras las 14 restantes se distribuyeron entre *Fortalecimiento de instituciones y políticas públicas* (4), *Empresas* (3), *Participación política y sociedad civil* (3), *Gestión de Finanzas públicas* (2) y *Comercio* (1).

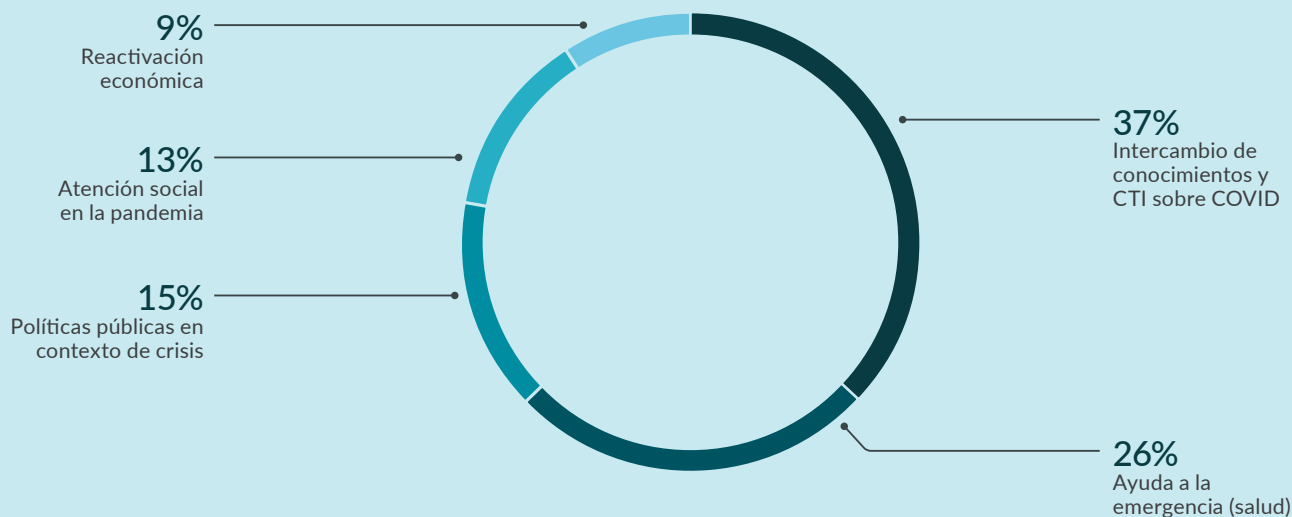
El segundo de los gráficos distribuye esas 54 iniciativas a partir de las temáticas COVID que efectivamente atendieron. Así, la mayoría de las iniciativas impulsadas (20, un 37%) se concretaron en intercambios de conocimientos, ciencia, tecnología e innovación (CTI) sobre la COVID-19. Destacaron aquí los intercambios sobre terapias y tratamientos para hacer frente a la enfermedad, estrategias epidemiológicas (caso de las relativas a la prevención y control de contagios), junto a la investigación sobre vacunas. Le siguió de cerca, con 14 iniciativas, la ayuda a la emergencia, la cual incluyó donaciones de medicamentos, insumos y equipamientos para enfrentar la pandemia. No menos

importantes fueron las iniciativas sobre políticas públicas en contexto de crisis (otro 15%), las cuales permitieron abordar, por ejemplo, mejores prácticas para la celebración de elecciones, impulso a la generación de datos e información para un mejor seguimiento y monitoreo de la pandemia, además de las relativas a la gestión del presupuesto público adaptado a la crisis. También hubo 7 acciones y proyectos (un 13%) dedicadas a la "Atención social en la pandemia", entre las que cabe destacar las que atendieron la salud mental, la ergonomía para las nuevas condiciones laborales impuestas por la llamada "nueva normalidad", la atención a los adultos mayores y la protección social, entre otros.

Finalmente, ya sobre el final del 2020, se identifican iniciativas de otro perfil (un último 9%) marcadas, por un lado, por la paulatina eliminación de las restricciones a la movilidad que trajo consigo la pandemia y por el otro, por la necesidad de empezar a atender problemas derivados de la COVID pero de otra índole, como fueron las que empezaron a orientarse a la reactivación económica, la recuperación del empleo, así como a la dinamización del comercio y las empresas, con especial atención a las pymes.

Categorización temática de las iniciativas de CSS Bilateral en Iberoamérica que atendieron la lucha frente a la COVID-19. 2020-2021

En porcentaje



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

De otro lado, cabe agregar que la participación que los países mantuvieron en estos intercambios respondió a dinámicas distintas, con una clara diferenciación a partir de los roles que les fue posible ejercer. Así, en calidad de oferentes, hubo dos grandes protagonistas: Chile (21 acciones y dos proyectos, solo en ese rol) y Cuba (12 acciones). Entre los dos

explican casi las dos terceras partes del total de las iniciativas registradas en respuesta a la COVID-19. En el caso de Chile, se trató fundamentalmente de cursos internacionales dirigidos a múltiples países, en general dictados de forma online por las restricciones a la movilidad; en el de Cuba, de acciones directas para el enfrentamiento de la COVID-19.

Otro gran bloque de iniciativas fue impulsado bajo una dinámica bidireccional, en la que sus protagonistas ejercieron como oferentes y receptores al mismo tiempo. Eso fue posible, en parte, porque ambos socios compartían un instrumento bilateral de cooperación que activaron en "clave COVID" para dar una respuesta más ágil

a las necesidades que iban surgiendo. En concreto, destacaron México y Chile quienes, a través de su fondo mixto, ejecutaron 7 proyectos —fundamentalmente estudios e investigaciones conjuntas—; México y Uruguay, dos países que a través de fondo conjunto bilateral canalizaron 3 proyectos que facilitaron la donación de insumos y equipamientos, así como el intercambio de experiencias en términos de estrategia epidemiológica; además de Argentina y Chile, en este

caso específico —y sin instrumento mediante—, impulsando 3 proyectos para dar una respuesta conjunta y promover la reactivación económica.

En tercer lugar, la casuística más habitual en términos de recepción (22 iniciativas de las 54 registradas) fue que este rol estuviera compartido simultáneamente por varios países, lo que ocurrió en el 60% de las iniciativas no bidireccionales. Esta fue una dinámica sobre la

que se sustentaron, por ejemplo, los cursos y capacitaciones recibidas en formato online.

Todo lo anterior evidencia que las iniciativas bilaterales para responder a la pandemia fueron diversas, como fueron las necesidades de los países en este período. La CSS Bilateral mostró ser una herramienta útil para enfrentar la crisis.

Nota metodológica: Para realizar este ejercicio, se tomó la base de datos incluida en la plataforma Sistema Integrado de Datos de Iberoamérica sobre CSS y Triangular (SIDICSS). Sobre dicha base, se realizó una búsqueda por palabras clave relacionadas con la COVID-19. Luego se filtraron y eliminaron todas las que no habían iniciado en 2020 o 2021, descartándose manualmente las que no tenían que ver con la pandemia. Finalmente, se clasificaron en categorías temáticas relacionadas con la atención multidimensional a la crisis de la COVID-19.

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

Pero la situación de emergencia y de excepcionalidad que impuso la COVID, no hizo olvidar la atención a otros temas sanitarios que han sido tradicionalmente importantes para la región. En efecto, una revisión de los propósitos concretos a los que atendieron las iniciativas de cooperación impulsadas bilateralmente por los países iberoamericanos bajo el sector *Salud* revela que la región apostó por seguir fortaleciendo capacidades en temáticas en las que se acumula ya una larga experiencia. Más específicamente, se dio continuidad a proyectos fuertemente consolidados, como son todos los relativos a la nutrición y la seguridad alimentaria (destacando especialmente los Bancos de Leche Materna); a la prevención, vigilancia y tratamiento de enfermedades endémicas para la región (caso del dengue, zika y chikungunya); y al fortalecimiento de instituciones y políticas públicas sectoriales (gestión de calidad, sistemas de vigilancia sanitaria, hospitales, sangre y hemoderivados). También se destinaron esfuerzos a la investigación, en especial para desarrollar tratamientos médicos para enfermedades oncológicas, tuberculosis o diabetes, coincidiendo bajo este propósito iniciativas que, aun distintas, sugieren un abordaje cada vez más especializado e integral de estas enfermedades. Cabe también destacar la formación de los profesionales del sector, una apuesta que viene dándose desde hace años y que la pandemia ha revalorizado a partir de los formatos virtuales.

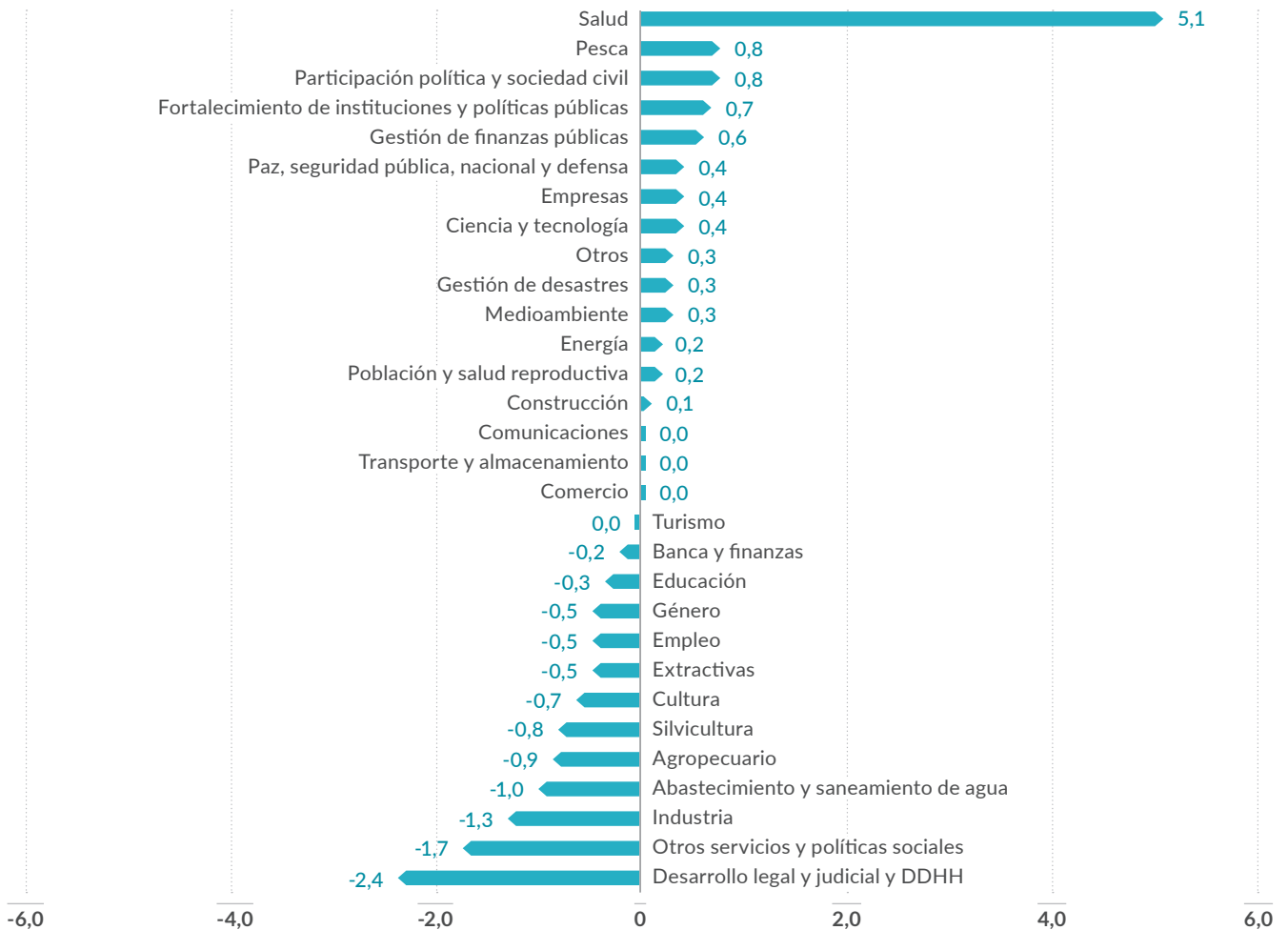
La dinámica imprimida por la emergencia sanitaria no impidió tampoco que los países iberoamericanos siguieran atendiendo otras temáticas relevantes para la región en el ámbito de lo Social. Así, 4 de cada 10 de las iniciativas impulsadas bajo este ámbito estuvieron orientadas a los *Otros servicios y políticas sociales* (un 18,6%), la *Educación* (un 14,0%) y el *Abastecimiento y saneamiento de agua* (prácticamente otro 10%). Se trata no obstante de sectores que —aun siendo parte del ámbito en el que la región concentró la mayor parte de sus intercambios—, también sufrieron una pérdida de importancia relativa como consecuencia de la pandemia.

— La situación de emergencia que impuso la COVID-19 no hizo olvidar la atención a otros temas sanitarios que han sido tradicionalmente importantes para la región ni tampoco a otras temáticas en el ámbito de lo Social

→ GRÁFICO 2.15

Cambio en la participación de los sectores de actividad sobre el total de iniciativas de CSS Bilateral en Iberoamérica. 2018-2019 y 2020-2021

En puntos porcentuales



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

Al menos eso sugiere la observación del Gráfico 2.15, el cual compara los bienios 2018-2019 y 2020-2021 y muestra, para cada uno de los 30 sectores de actividad reconocidos en el espacio iberoamericano, cuál fue la ganancia o la pérdida relativa de participación de cada uno de ellos. Así, el sector de la *Salud* llegó a aumentar su participación sobre el total de las iniciativas de CSS intercambiadas bilateralmente en hasta 5,1 puntos porcentuales, a mucha distancia del resto de sectores que, como máximo, registraron ganancias que nunca superan los 0,8 puntos. Por contraste, algunos de los sectores que registraron pérdidas en su participación fueron —además de los productivos— los que forman parte también del ámbito Social: *Otros servicios y políticas sociales* (1,7 puntos porcentuales menos), *Abastecimiento y saneamiento de agua* (-1 punto) y *Educación* (-0,3), cuyas caídas agregadas permiten explicar 3 de los 5 puntos ganados por *Salud*.

La menor intensidad en la CSS realizada bajo estos sectores no impidió, sin embargo y tal y como sucedió también bajo el propio sector de la *Salud*, que los países iberoamericanos siguieran impulsando temáticas en las que —COVID al margen— se acumula una larga

experiencia. En este sentido, una parte importante de las iniciativas de CSS que estuvieron activas en el bienio 2020-2021 sirvieron para fortalecer políticas sociales (superación de la pobreza, inclusión social y vivienda) y para reforzar la atención y garantizar los derechos a grupos poblacionales en especiales condiciones de vulnerabilidad, como pueden ser las personas con discapacidad, las poblaciones indígenas y aquellos que, diferenciados en franjas de edad, puedan enfrentar situaciones más críticas, como son la infancia, la juventud y los adultos mayores. Cabe agregar que hubo ocasiones en que estas temáticas se abordaron tomando además en cuenta el impacto específico de la pandemia. Fue el caso recogido en la Historia 2.1, una iniciativa entre Colombia y Perú —adaptada a los formatos virtuales que impuso la crisis— y que aborda la promoción del deporte como herramienta para mejorar el bienestar de las personas adultas mayores; un grupo poblacional al que la pandemia y las medidas de respuesta que se tomaron para enfrentarla, golpearon con especial dureza.

→ HISTORIA 2.1

El bienestar de los adultos mayores en tiempos de pandemia



En marzo de 2020, al inicio de la pandemia, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, ya reconocía que, ante esta excepcional situación, los adultos mayores, no solo “se enfrentan a un riesgo desproporcionado de muerte, sino que además se ven amenazadas debido a sus necesidades de apoyo a la atención o por vivir en entornos de alto riesgo como las instituciones donde residen” (OACDH, 2020).

En efecto, la pandemia tuvo impactos muy graves y visibles en los adultos mayores —destacando las altas tasas de mortalidad y la afectación a la salud mental—, pero tuvo otros menos conocidos, como fueron cierto deterioro de la salud física, producto de la propia enfermedad y de las condiciones del confinamiento. En relación con el bienestar de los adultos mayores y teniendo en cuenta los desafíos enunciados

previamente, se planteó la necesidad de mitigar dichos impactos a través la promoción de la actividad física, adaptada al contexto de la pandemia. Esta problemática fue abordada por Colombia y Perú, cuyas instituciones dedicadas al fomento del deporte (Instituto Peruano del Deporte-IPD y el Ministerio del Deporte de Colombia) se asociaron para compartir buenas prácticas, en cuanto a promoción de hábitos y estilos de vida saludables en tiempos de COVID-19 con énfasis en adulto mayor (Plataforma digital única del Estado Peruano, 2020).

De acuerdo con los propios países, esta acción de CSS Bilateral aportó a la mejora de las competencias de los profesionales egresados de los diferentes programas realizados por la Dirección Nacional de Capacitación y Técnica Deportiva del Perú, funcionarios de los Centros Integrales del Adulto Mayor y personal del IPD. Se trató de un ciclo de conversatorios

sobre “El adulto mayor, actividad física en tiempos de COVID-19”, difundidos a través de las plataformas digitales de las instituciones y en donde se trataron temas como: Persona mayor, envejecimiento y vejez; Beneficios de la recreación; Estrategia Nacional de Recreación para y con persona mayor; Programa Nuevo Comienzo “Otro motivo para vivir vivencias coordinadores y personas mayores”; y Juego en casa y juego evaluativo interactivo.

Con esta acción, Colombia y Perú aportaron a que la cooperación iberoamericana y sus propias agendas deportivas contribuyan a la salud y bienestar de sus adultos mayores. Además, es uno de los ejemplos de cómo la CSS se adaptó a un nuevo contexto y continuó implementándose en el marco de una pandemia global que dificultó la presencialidad en los intercambios de los países iberoamericanos.

Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH, 2020) y Plataforma digital única del Estado Peruano (2020).

Así mismo, y culminando el repaso de lo sucedido bajo el ámbito Social, durante el bienio 2020-2021 hubo intercambios de experiencias de CSS dedicadas a fortalecer la gestión de los recursos hídricos; a reforzar las instituciones y leyes ligadas al manejo del agua; y a avanzar en su saneamiento y potabilización, además de promover su captación, preferentemente a partir de lluvias y acuíferos. En este caso, cabe destacar que una parte de estas iniciativas pusieron el foco en actuaciones en entornos rurales, promoviendo así un cierre de brechas en la garantía de acceso a este derecho. Otras experiencias sociales destacadas fueron las impulsadas para apoyar la alfabetización; fortalecer herramientas propias de la educación superior; desarrollar una formación profesional que —con especial atención a los jóvenes— contribuya a una mayor empleabilidad; además de promover un mayor recurso a lo audiovisual y a la innovación, una apuesta que ya venía de años atrás pero que se revaloriza recientemente por la COVID-19.

Por su parte, el segundo ámbito de actuación más relevante para el bienio 2020-2021 fue el dedicado al Fortalecimiento Institucional (141 iniciativas equivalentes

al 21,3% de las registradas en el bienio 2020-2021). La naturaleza de la CSS que tiene lugar en la región, definida en torno a lo intergubernamental, explica la importancia que este ámbito tiene para los países. En este marco y tomando de nuevo como referencia los Gráficos 2.12 y 2.13, se entiende que más de una tercera parte de los intercambios que atendieron a este propósito buscaran el *Fortalecimiento de las instituciones y políticas públicas* (52 acciones y proyectos de CSS); un dato que lo sitúa a su vez como el cuarto sector de actividad más importante del bienio (cerca del 8% de las 661 finales).

Mientras, hubo también una apuesta importante por aquella CSS que apoyara cuestiones de *Paz, seguridad pública, nacional y defensa*, así como otras relativas al *Desarrollo legal y judicial y DDHH* (prácticamente un 25% y un 20% de las impulsadas bajo este ámbito). Un impulso más puntual tuvo el resto de las 25 iniciativas orientadas al Fortalecimiento Institucional, distribuidas entre el apoyo a la *Gestión de finanzas públicas* y el sector que abarca temas relativos a *Participación política y sociedad civil*. Cabe agregar que, respecto al bienio inmediatamente anterior, hubo una redistribución en las prioridades registradas

bajo este objetivo. Al menos eso se desprende del Gráfico 2.15 cuando compara el cambio entre bienios en las participaciones relativas de los distintos sectores de actividad sobre el total de la CSS Bilateral intercambiada en Iberoamérica y muestra como el *Desarrollo legal y judicial* y *DDHH* fue el sector que sufrió una mayor pérdida de participación relativa (-2,4 puntos porcentuales), contrastando con los ligeros aumentos que registraron los otros sectores de este ámbito (entre 0,4 y 0,8 puntos cada uno).

En este caso, coincidieron experiencias que buscaron dotar de mayores herramientas de gestión y evaluación a los funcionarios públicos, posibilitar el intercambio de buenas prácticas y desarrollar marcos normativos que, en su conjunto, incidan en una mejora de la calidad del servicio prestado por las administraciones de distintos niveles de gobierno, con especial atención a las de carácter local. Parte de este apoyo se articuló en torno a numerosas capacitaciones, muchas de ellas virtuales, conforme a las condiciones que requirieron los nuevos tiempos. Destacaron también las iniciativas que afectan a la gestión documental y de archivos, así como al uso aplicado de tecnologías de la información que facilitan su sistematización y gestión; además de las que atendieron al fortalecimiento de las instituciones rectoras de la cooperación.

Prácticamente todos los sectores del ámbito productivo experimentaron caídas en su participación sobre la CSS Bilateral intercambiada respecto a 2018-2019

Bajo este mismo ámbito institucional, los países iberoamericanos dedicaron también notables esfuerzos a promover iniciativas de CSS que fortalecieran la paz, la memoria colectiva, la justicia restaurativa y la reinserción social de las víctimas de conflicto. Otras experiencias abordaron la garantía de acceso a la justicia, con proyectos específicamente dedicados a colectivos que pueden ver mermado su derecho de defensa. Buscando la protección y promoción de los derechos humanos se identificaron experiencias para la prevención frente a la tortura y malos tratos, así como para eliminar las peores formas de trabajo infantil. En muchas de estas, se prestó especial atención a grupos en condiciones de especial vulnerabilidad (infancia, juventud, mujeres y pueblos indígenas, por nombrar algunos). Numerosas fueron también las capacitaciones y formaciones a los cuerpos policiales y militar, rescatándose aquí experiencias sobre técnicas forenses y de políticas de lucha contra las drogas y la corrupción. Por último, cabe destacar algunas iniciativas que —aun de manera puntual— se adaptan para agregar a su propósito principal un enfoque COVID. Este sería el caso, por ejemplo, de la CSS impulsada para que los países compartan su experiencia de celebrar elecciones seguras en el marco de la pandemia.

Mención aparte merece lo sucedido bajo el tercero de los ámbitos de actuación: el de los Sectores Productivos. En efecto, la observación combinada de los Gráficos 2.13 y 2.14 sugieren dos cosas: en conjunto, la CSS que atendió a este propósito se mantuvo notablemente activa (prácticamente 140 iniciativas equivalentes a otro 21,0% de las registradas para todo el bienio); pero en términos relativos, se trató del ámbito que perdió mayor participación (2,6 puntos porcentuales cuando se comparan los años 2020-2021 con los dos inmediatamente anteriores).

Parte de lo acontecido en el ámbito productivo se explica por el impacto que provoca el segundo sector más importante de la CSS Bilateral del bienio 2020-2021: el *Agropecuario*. Más en detalle, a lo largo de estos dos últimos años, los países iberoamericanos impulsaron bilateralmente 74 iniciativas orientadas a fortalecer la actividad agropecuaria; una cifra que explica más de la mitad de las que tuvieron lugar bajo los Sectores Productivos (Gráfico 2.13) y un 11,2% de las 661 registradas para el conjunto de la región (Gráfico 2.12). Estas cifras son notorias, pero son significativamente inferiores a las del bienio 2018-2019, cuando el sector *Agropecuario* explicó 116 iniciativas de CSS Bilateral (42 por encima de las registradas en 2020-2021), en lo que representa, como se observa en el Gráfico 2.15, una caída de la participación sobre el total de casi 1 punto porcentual.

Cabe añadir que la comparación entre los bienios 2018-2019 y 2020-2021 (Gráfico 2.15) confirma que prácticamente todas las actividades categorizadas bajo los Sectores Productivos experimentaron caídas en su participación sobre el conjunto de la CSS intercambiada bilateralmente por los países iberoamericanos. Destacaría el caso de la *Industria* (cuyo peso cae 1,3 puntos porcentuales), la *Silvicultura* y las *Extractivas* (-0,8 y -0,5 puntos, en cada caso). Estas caídas explican a su vez el menor peso relativo que estas actividades tuvieron en el conjunto de las iniciativas categorizadas bajo este ámbito (Gráfico 2.13), todas ellas con participaciones por debajo del 10%. La única excepción la constituye el sector de la *Pesca*, segunda actividad más importante tras el *Agropecuario*, pero a notable distancia de este (23 iniciativas equivalentes al 16,5% de las realizadas bajo los Sectores Productivos). De hecho, la *Pesca* es una de las pocas actividades que, al comparar los dos bienios, experimenta un aumento (de 0,8 puntos) en su participación sobre el conjunto de las iniciativas intercambiadas en el conjunto de la región.

Bajo el sector *Agropecuario* se abordaron temáticas bien diversas, la mayoría relacionadas con la agricultura; siendo relativamente menos importantes las que buscaron fortalecer la ganadería y otras actividades que —como la avicultura y la apicultura— conectan con la industria alimentaria y el medio rural. Más en detalle, la mayor parte de las iniciativas de CSS que los países iberoamericanos intercambiaron bilateralmente en los años 2020-2021 abordaron de un modo integral todas las etapas del ciclo de producción agrícola. De esta manera, en las fases de cultivo y siembra, se intercambiaron técnicas para un

óptimo aprovechamiento de los suelos y el riego, así como para promover la selección, producción y mejora genética de semillas. Para garantizar cosechas, se destinaron esfuerzos a la vigilancia epidemiológica, al control de plagas y al desarrollo de biopesticidas. Acompañando esta fase, y pensando ya en un consumo y una comercialización seguras del producto final, los países compartieron herramientas biotecnológicas en sanidad animal y complementaron otros esfuerzos que contribuyen a garantizar la inocuidad alimentaria.

Un detalle importante de las iniciativas de CSS impulsadas en Iberoamérica en relación con la agricultura (y en ocasiones con otros subsectores del Agro), fue la incorporación cada vez más general de otros propósitos que —aun de manera secundaria— transversalizan la acción principal. Algunos de estos elementos se repiten con frecuencia: la concentración en productos locales propios de la región (maíz, frijol, cacao, quinua, soya, papa, coco, aguacate y nopal, por nombrar algunos); la prioridad

a la agricultura de tamaño familiar buscando, por un lado, la garantía de desarrollo de la actividad (promoción del acceso a instrumentos financieros, como los créditos o los seguros) y, por el otro, su promoción como fuente de generación de ingresos; además de la adopción de un foco medioambiental que gira, principalmente, en torno a la sustentabilidad de la producción y a la resiliencia ante el cambio climático, a través de medidas de adaptación y mitigación de sus peores efectos. Un ejemplo de lo anterior es la experiencia recogida en la Historia 2.2, protagonizada por Argentina y Brasil. Un proyecto que trata de prever cómo algunas enfermedades que proliferan como consecuencia del calentamiento global pueden impactar en las cosechas futuras de dos productos (caña de azúcar y el cacahuete). Los escenarios y la información obtenida permiten orientar la toma de medidas que ayudan a proteger las cosechas.

→ HISTORIA 2.2

¿Cómo afecta el cambio climático a las enfermedades de los cultivos?



Cada año, hasta el 40% de los cultivos alimentarios se pierden por culpa de las plagas y enfermedades de las plantas (FAO, 2022). El calentamiento global facilita la introducción de estos organismos no deseados. Un solo invierno inusualmente cálido puede ser suficiente para ayudar al establecimiento de plagas invasoras (FAO e IPPC, 2021). Esto no solo supone una amenaza para la producción agrícola, que depende del clima, sino para el medio ambiente en general, ya que las plagas pueden causar una grave pérdida de la biodiversidad (FAO, 2022). La incidencia, severidad y distribución espacial de las enfermedades de las plantas se ven alteradas por el cambio climático (EMBRAPA, 2022) y esto puede profundizarse en los próximos años.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Convención Internacional de Protección

Fitosanitaria (IPPC) “a pesar de la gran cantidad de estudios sobre la biología del cambio climático, todavía existen importantes lagunas en la investigación sobre el impacto del cambio climático en las plagas” (FAO e IPPC, 2021). A este desafío da respuesta el proyecto de CSS Bilateral entre Argentina y Brasil “Impacto del cambio climático sobre las enfermedades de los cultivos”, que comenzó en 2018. Este es llevado a cabo por la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA) y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), con el apoyo de la Agencia Brasileira de Cooperación (ABC) y del Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular (FO.AR).

Su objetivo es evaluar los impactos del cambio climático sobre las enfermedades de dos cultivos de importancia agroindustrial para Argentina y Brasil: la caña de azúcar y el maní (cacahuete). En concreto, busca caracterizar las condiciones

climáticas favorables para el desarrollo de enfermedades en esos cultivos en las principales regiones productoras de ambos países (roya anaranjada y marrón, quema de las hojas, mancha negra) y prever escenarios futuros en los que se puedan dar esas condiciones (EMBRAPA, 2022). Todo esto es fundamental para poder adoptar medidas de adaptación (por ejemplo, a través del desarrollo de variedades resistentes), y así evitar pérdidas severas de los cultivos en las próximas décadas (SIDICSS, 2022).

Este proyecto tiene como antecedente otra iniciativa (2011-2014) en la que se produjo información sobre escenarios epidemiológicos de plagas y enfermedades en cultivos industriales de los dos países. En esta segunda iniciativa, aún en ejecución, se busca profundizar en esos hallazgos y priorizar la divulgación científica y tecnológica de los resultados (SIDICSS, 2022).

Por su parte, la CSS intercambiada de manera bilateral en Iberoamérica durante el bienio 2020-2021 para fortalecer el sector de la Pesca, reprodujo dinámicas similares a las de la agricultura. En este sentido, el conjunto de las iniciativas tendió a cubrir todo el ciclo de producción: optimizando el sistema de alimentación de la acuicultura; apoyando el cultivo de peces y moluscos; impulsando la vigilancia epidemiológica; garantizando la inocuidad (estudios que detectan la presencia de partículas de nano y microplásticos en los moluscos); fortaleciendo la cadena de valor y elevando la calidad y venta de los

productos finales. Del mismo modo, fueron numerosas las iniciativas que pusieron el foco en lo artesanal y lo local, promoviendo la Pesca como opción económica, o que estuvieron transversalizadas por cuestiones medioambientales. Cabe destacar aquí la experiencia recogida en la Historia 2.3, en la que Chile apoya a Uruguay en la identificación de medidas de adaptación y mitigación ante los daños que provoca el cambio climático en un producto local de cultivo mayoritariamente artesanal como el camarón rosado.

→ HISTORIA 2.3

Adaptación de la pesca artesanal al cambio climático



De acuerdo con el Consejo de Administración Marina (MSC, por sus siglas en inglés, 2022) el cambio climático está provocando un profundo impacto en nuestros océanos y en la vida marina. Una de las mayores afectaciones sucede en la pesca, ámbito productivo del cual dependen muchas familias, en términos laborales y de seguridad alimentaria. En América Latina, los ecosistemas marinos muestran una reducción en la abundancia, densidad y cobertura de coral y de stocks de peces y fauna marina, cambios en el plancton y pérdida de ecosistemas de humedales (CAF, 2022).

Al Sur del continente latinoamericano se encuentra una de las especies de camarón más importantes en la pesca artesanal uruguaya y cuyo reclutamiento anual es fuertemente dependiente de la variabilidad climática y oceanográfica: el camarón rosado.

Debido a su importancia y gracias a la experiencia acumulada de Chile, se realizó el proyecto de CSS Bilateral, "Fortalecimiento de capacidades para evaluar vulnerabilidad de la pesca del camarón rosado al Cambio Climático en zonas costeras de Uruguay" entre el Centro Universitario Regional del Este (CURE, Uruguay) y del Centro Interdisciplinario para Investigación Acuícola (INCAR, Chile).

Su objetivo principal fue promover el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo inclusivo y sostenible en torno a una experiencia piloto que involucró a la pesquería artesanal de camarón rosado en el litoral Atlántico uruguayo. El abordaje de la problemática se hizo en función de: la seguridad alimentaria, el desarrollo social, la protección del medioambiente y los recursos naturales; el mejoramiento de la gobernanza y el desarrollo de comunidades locales;

y la mitigación de los efectos del cambio climático en los recursos marinos y a las comunidades que dependen de ellos (SIDICSS, 2022).

Cabe destacar el enfoque científico e investigativo que caracterizó esta iniciativa. En septiembre de 2020, participantes de las instituciones de ambos países desarrollaron bajo modalidad virtual el taller "Fortalecimiento de la Vinculación y Divulgación Científica hacia la Sociedad", para discutir sobre herramientas y formas para mejorar la comunicación y apropiación de la ciencia por parte de la ciudadanía. Luego de este taller se realizó en octubre una nueva instancia de capacitación sobre aplicaciones del modelo para evaluar la vulnerabilidad del camarón rosado al Cambio Climático (INCAR, 2020).

Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación, CAF (2022), INCAR (2020) y MSC (2022).

Todavía bajo el ámbito de los Sectores Productivos, cabe revisar algunas de las temáticas en torno a las que giraron las iniciativas orientadas al *Turismo* y la *Industria*. En concreto, hubo una clara prioridad por promover modelos turísticos basados en el patrimonio histórico, cultural y natural, muy centrado además en el intercambio de experiencias a nivel de gobiernos locales. Mientras, las industrias que concentraron un mayor número de iniciativas de CSS fueron aquellas claramente relacionadas con el procesamiento de productos derivados de lo

agropecuario, como son la miel (de abeja y de caña de azúcar), el ron, los lácteos y el propio textil, entre otros varios.

El cuarto ámbito en importancia relativa fue el del Medioambiente (73 iniciativas de CSS Bilateral en Iberoamérica en el bienio 2020-2021, equivalentes a un 11,0% de las 661 registradas en total). Su relevancia crece cuando se toma en cuenta que —en contraste con lo que sucede en otros ámbitos— este solo está compuesto por

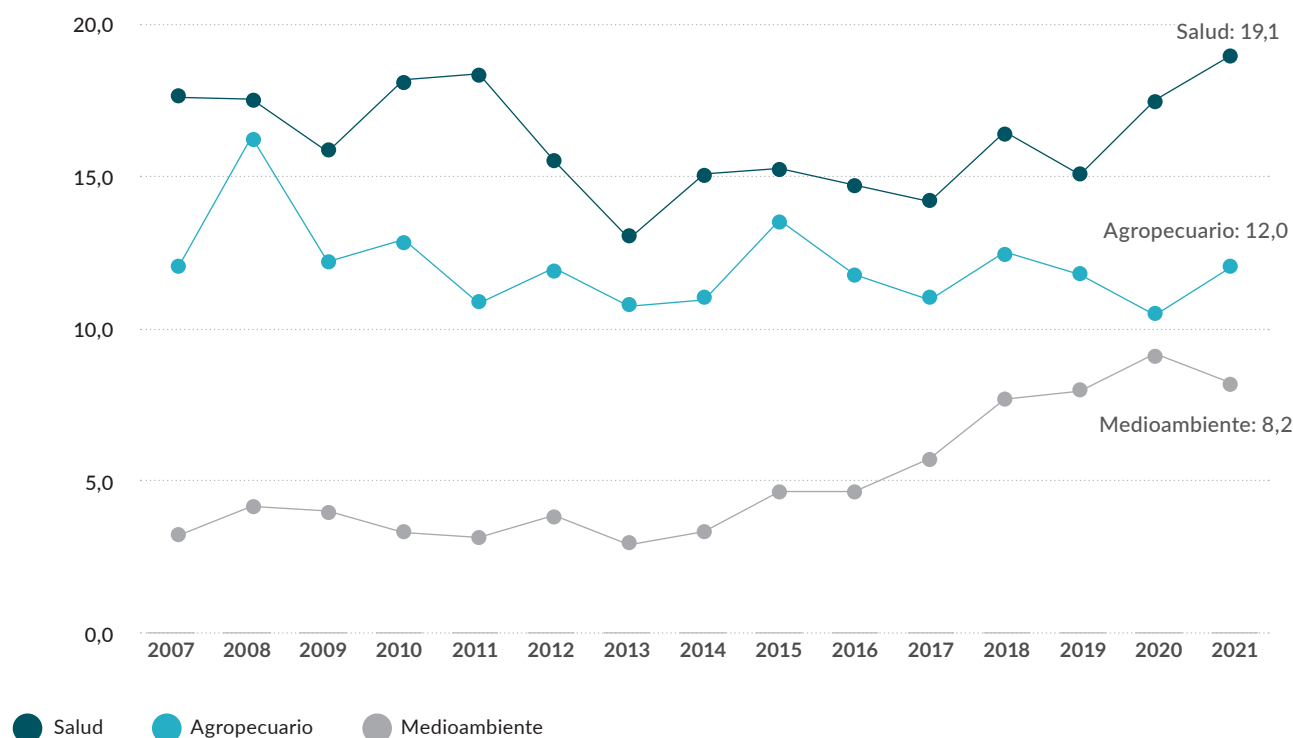
dos sectores: *Gestión de desastres* (1 de cada 4 iniciativas) y el propio *Medioambiente*, que además de explicar el otro 75% de las acciones y proyectos realizadas bajo este ámbito, se consolida como el tercer sector de actividad más importante del bienio (55 intercambios equivalentes al 8,3% de los totales —ver Gráfico 2.12—). De hecho,

esta es una tendencia que viene consolidándose hace años, tal y como muestra el Gráfico 2.16, el cual recoge la evolución —entre los años 2007 y 2021 y en términos de participación relativa anual— de los tres sectores más importantes del último bienio: *Salud*, *Agropecuario* y *Medioambiente*.

→ GRÁFICO 2.16

Evolución de la participación de los tres principales sectores de actividad del último bienio, en las iniciativas de CSS Bilateral intercambiadas cada año en Iberoamérica. 2007-2021

En porcentaje



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

La variedad de temáticas a las que atendieron el más de medio centenar de iniciativas que en 2020-2021 categorizaron bajo el sector *Medioambiente*, garantizó integralidad a las acciones impulsadas por el conjunto de los países iberoamericanos. En este sentido, hubo numerosas iniciativas dedicadas al manejo y conservación de especies y de ecosistemas amenazados (marinos, de montaña y polares); la recuperación de suelos degradados en entornos de especial valor ambiental; la gestión integral tanto de recursos (sobre todo hidrográficos) como de residuos (sólidos, orgánicos e inorgánicos, productos químicos, desechos peligrosos, entre otros); y al desarrollo de capacidades, técnicas y competencias sobre sistemas de evaluación ambiental.

Sin duda, no obstante, dos de los temas más recurrentes —con alta interrelación entre ellos—, trataron de aportar a la protección de la biodiversidad y a la lucha de la región ante el cambio climático. De hecho, y tal y como evidenciaron las experiencias expuestas en las Historias 2.2 y 2.3, la transversalidad que adoptó la respuesta de los países iberoamericanos a los desafíos que impone

el calentamiento global, permeó numerosas acciones de todo tipo y excedió con creces a las categorizadas estrictamente bajo *Medioambiente*. Seguramente, esto sea un reflejo de la enorme importancia que los países dan a hacer frente a un problema que solo puede frenarse con acciones colectivas y coordinadas que sumen cada vez más y diferentes actores. Iberoamérica está comprometida con este esfuerzo global y una de las formas en que lo manifiesta es a través de su CSS. El Cuadro 2.2 fue elaborado para aportar evidencias a esta reflexión, a partir de un análisis de las 170 iniciativas que, entre 2015 y 2021 y categorizando bajo 14 sectores de actividad, permitieron a los países iberoamericanos intercambiar su experiencia en términos de mitigación y adaptación al cambio climático.

En este contexto de amenaza constante generada por la crisis climática y sus peores efectos, se entiende también la creciente importancia de las iniciativas de CSS que los países iberoamericanos impulsaron en el bienio 2020-2021 para atender la *Gestión de desastres*. En efecto, bajo este sector se dio prioridad a la atención de dos tipos

de fenómenos: los relacionados con el calentamiento global (principalmente, sequías e incendios) y los inherentes a las características geológicas de la región (vulcanológicos y sísmicos). En cualquiera de los casos, los países buscaron fortalecer a las instituciones nacionales responsables y dotarse de mejores herramientas (sistemas

de alerta temprana), así como de procedimientos que, sobre todo y ante distintos fenómenos adversos, aumenten la resiliencia de las poblaciones más vulnerables.

→ CUADRO 2.2

Iberoamérica y la Cooperación Sur-Sur Bilateral ante la crisis climática global

“El calentamiento en el sistema climático es inequívoco” (IPCC, 2014), sostiene de manera contundente el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático.¹ Desde la década del 50 se observan alteraciones sin precedentes: “la atmósfera y el océano se han calentado, los volúmenes de nieve y hielo han disminuido y el nivel del mar se ha elevado” (IPCC, 2014). También han disminuido las temperaturas frías extremas, aumentado las temperaturas cálidas extremas y se ha observado un mayor número de precipitaciones intensas en diversas regiones (IPCC, 2014).

Los científicos han demostrado con alta probabilidad que el calentamiento observado se debe a las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) resultantes de las actividades humanas, que han aumentado desde la era preindustrial, sobre todo debido al crecimiento económico y demográfico (IPCC, 2014). Como consecuencia, las concentraciones actuales de estos gases en la atmósfera son las más altas de los últimos 800.000 años.

Los riesgos que el cambio climático trae para las personas y los ecosistemas se distribuyen de forma desigual y son generalmente mayores para las personas y comunidades desfavorecidas (IPCC, 2014). Paradójicamente, las personas pobres son las que menos han contribuido con emisiones de GEI y las que más sufren las consecuencias del cambio climático.

Para contener el cambio climático es necesaria una estrategia simultánea de mitigación y adaptación. La mitigación implica la reducción de las emisiones a la atmósfera de GEI, para frenar

el calentamiento. Esto se puede alcanzar por dos vías (EEA, 2022): la reducción de las fuentes de esos gases (evitando por ejemplo la quema de combustibles fósiles) o aumentando los “sumideros” que los almacenan (como los océanos, los bosques y el suelo).

Sin nuevos esfuerzos de mitigación al margen de los que existen en la actualidad [...] a finales del siglo XXI el calentamiento provocará un riesgo alto a muy alto de impactos graves, generalizados e irreversibles a nivel mundial (nivel de confianza alto) (IPCC, 2014).

Estos esfuerzos plantean retos a todos los niveles, incluyendo la disponibilidad de tecnología apropiada.

Por otro lado, la adaptación “se refiere a cambios en los procesos, prácticas y estructuras para moderar los daños potenciales o para beneficiarse de las oportunidades asociadas con el cambio climático” (UNFCCC, 2022), como la economía verde. Es necesario adaptarse tanto a los cambios que ya están ocurriendo, como prepararse para los impactos futuros. Entre las medidas de adaptación se encuentran por ejemplo la construcción de defensas frente al aumento del nivel del mar, la gestión integral de desastres provocados por eventos climáticos extremos, etcétera.

Más allá de la clara importancia de la adaptación, el IPCC (2014) ya alertaba sobre que su eficiencia es limitada “especialmente para las mayores magnitudes y ritmos del cambio climático”. A su vez, es imprescindible que las medidas de

adaptación propuestas no aumenten a su vez las emisiones de GEI (como la utilización de aparatos de refrigeración frente al aumento de la temperatura, basados en combustibles fósiles).

Por todo esto, y dado que se trata de un problema global con consecuencias globales, a nivel internacional los países han avanzado en acuerdos para atacarlo. Así, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada en 2015 contempla un objetivo dedicado a “Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”. Pero de manera más completa, el Acuerdo de París (ONU, 2015), aprobado en el mismo año bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC), aspira a reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático manteniendo el aumento global de la temperatura durante este siglo muy por debajo de los 2°C con respecto a los niveles preindustriales (ONU, 2022). El acuerdo también aspira a reforzar la capacidad de los países para lidiar con los efectos del cambio climático.

La Cooperación Sur-Sur Bilateral en Iberoamérica no ha estado ajena a esos compromisos internacionales. De hecho, en el período 2015-2021 se identificaron 170 iniciativas (141 proyectos y 29 acciones) que buscan resolver problemas que tienen que ver con el cambio climático, lo que representa el 7% de las iniciativas bilaterales en Iberoamérica en dicho período. El 61% corresponden a medidas de adaptación; el resto a mitigación o a las dos de forma simultánea.

¹ El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) fue creado en 1988 para facilitar evaluaciones integrales del estado de los conocimientos científicos, técnicos y socioeconómicos sobre el cambio climático, sus causas, posibles repercusiones y estrategias de respuesta. <https://www.ipcc.ch/>

Dentro de la adaptación destacan la gestión de recursos hídricos y la gestión integral de desastres, seguidas de la adaptación del agro al cambio climático, sector clave de la economía de la región. Esto último implica por ejemplo el estudio de los efectos que este fenómeno tiene en la agricultura y la ganadería, el desarrollo de variedades resistentes al estrés térmico y a la sequía, la eficiencia en el uso del agua, entre otros.

Por su parte, la gran mayoría de las iniciativas de mitigación tienen que ver con la eficiencia energética y la promoción de energías renovables, seguido de la gestión sostenible de los bosques, importantes “sumideros” de gases invernadero. También hay algunas iniciativas vinculadas a la medición de la huella de carbono y la elaboración de inventarios de GEI. Se destacan además experiencias para la promoción de un transporte sostenible.

Dado que es un tema transversal, las iniciativas están alojadas en 14 sectores de actividad distintos (de los 30 definidos en el espacio

iberoamericano). Como ODS principal resalta lógicamente el ODS 13 (Acción por el clima), pero también el ODS 7 (Energía asequible y no contaminante) y el 6 (Agua limpia y saneamiento), que incluye la gestión integrada de los recursos hídricos. Si se toma en cuenta también el ODS secundario, destacan el ODS 15 (Vida y ecosistemas terrestres) y el ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles).

Los principales oferentes en las iniciativas de CSS Bilateral 2015-2021 han sido México, Brasil y Chile. Entre los tres engloban el 45% de las iniciativas categorizadas en cambio climático. Les siguen Argentina y Colombia, con el 8% y 7% respectivamente. En particular en el caso de Brasil, la mitigación o adaptación está presente en al menos el 13% de las iniciativas bilaterales en las que ocupa el rol de oferente en el período.

En el papel de receptores hay una mayor diversidad. Destacan Honduras, El Salvador, Ecuador, Bolivia y Uruguay, pero entre los cinco solo

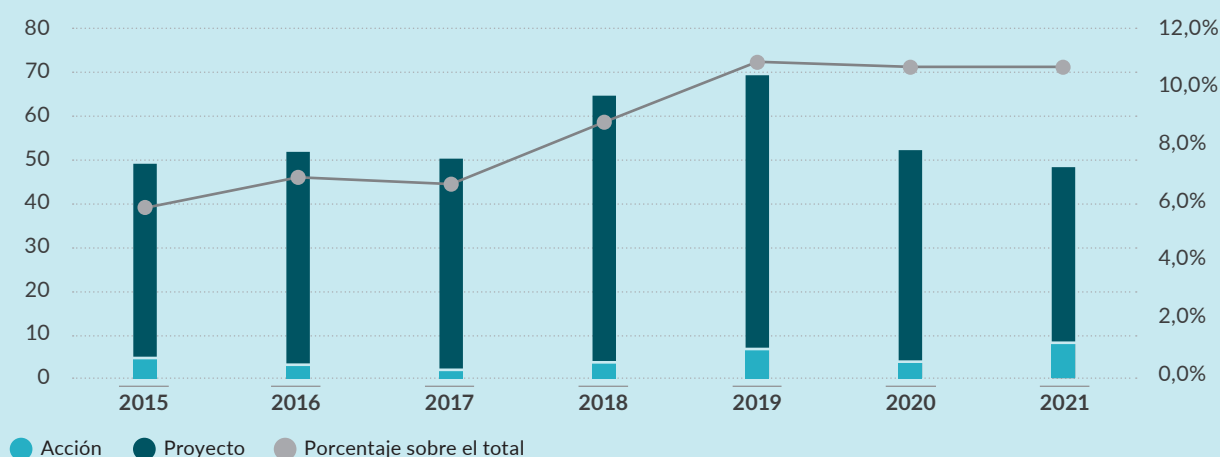
llegan a abarcar la tercera parte de las iniciativas clasificadas como de cambio climático. En el caso de Uruguay, estas representan el 13% de las bilaterales en las que participa como receptor en el período abordado.

Finalmente, el 28% de las iniciativas identificadas son bidireccionales, es decir, ambos socios ejercen tanto el rol de oferente como el de receptor. Entre estas destaca especialmente la asociación de México y Chile, con 13 proyectos conjuntos tanto de mitigación como de adaptación.

En cuanto a la evolución en el tiempo, y tal y como se observa en el gráfico elaborado a estos efectos, desde 2015 a 2019 se vio un aumento del número de iniciativas de CSS bilateral vinculadas a cambio climático, que se cortó en 2020 y 2021 producto de la pandemia de la COVID-19. Sin embargo, el porcentaje que ocupa cambio climático sobre el total de iniciativas bilaterales se mantuvo y fue superior al 10% también en los últimos dos años.

Evolución de las iniciativas de CSS Bilateral de mitigación y adaptación al cambio climático en Iberoamérica, por tipo de instrumento y porcentaje sobre el total de iniciativas bilaterales en Iberoamérica. 2015-2021

En unidades y porcentaje



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

Nota metodológica: Para realizar este ejercicio, se tomó la base de datos incluida en la plataforma Sistema Integrado de Datos de Iberoamérica sobre CSS y Triangular (SIDICSS). Sobre dicha base, se realizó un primer filtro amplio con las iniciativas de cooperación que pudieran estar vinculadas a este tema (aproximadamente 500) y luego se realizó una revisión manual para comprobar si efectivamente lo están (con base al título y los objetivos) y de esta forma clasificarlas. En el primer filtro amplio se incluyeron las iniciativas de los sectores *Gestión de Desastres* y *Energía*, las que apuntan al ODS 13 (principal o secundario) y las que tienen en el título y/o objetivo alguna de las palabras claves relacionadas con la temática (tanto en español como en portugués, los dos idiomas oficiales del Espacio Iberoamericano). La clasificación implica que las iniciativas buscan la mitigación o adaptación al cambio climático, aunque no necesariamente de manera explícita. Por ejemplo, en mitigación se incluyeron los aspectos que tienen que ver con las energías renovables y la eficiencia energética, y en adaptación con la gestión integral de desastres (salvo que sea específicamente de sismos, volcanes o tsunamis) y la gestión de recursos hídricos (de acuerdo a lo indicado en IPCC, 2014, pág 28). Por las limitaciones de información descriptiva de las iniciativas, se sabe que lo identificado da lugar a cifras que probablemente subestiman las reales.

Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación, EEA (2022); IPCC (2014); ONU (2015 y 2022) y UNFCC (2022).

Finalmente, el último bloque de la CSS intercambiada bilateralmente en Iberoamérica durante el bienio 2020-2021 se distribuyó entre dos tipos de propósitos distintos: por un lado, la necesidad de fortalecer las condiciones de funcionamiento de las economías nacionales (63 iniciativas, equivalentes a casi un 10% de las totales), que fueron categorizadas bajo el ámbito de las Infraestructuras y Servicios Económicos; y por otro (30 acciones y proyectos que representan el último 4,5%), dedicadas a la atención de sectores importantes y de algún modo transversales, como son *Cultura y Género*, que explican el 75% de la CSS categorizada bajo los Otros ámbitos.

Más específicamente, a través de la CSS Bilateral, los países iberoamericanos buscaron fortalecer sus economías, en especial en los sectores de la *Energía*, las *Empresas* y el relativo a *Ciencia y Tecnología* (18, 15 y 14 iniciativas, respectivamente, que de manera agregada explican prácticamente el 75% de todas las categorizadas bajo Infraestructuras y Servicios Económicos). Hubo aquí intercambios de experiencias para buscar una mayor eficiencia energética; promover el uso de energías renovables; fortalecer a las instituciones y regulaciones propias del sistema energético; potenciar el emprendimiento, las MYPIMES y la incorporación de las mujeres al mundo empresarial; prestar apoyo extraordinario a esas mismas empresas para hacer frente a la crisis de la COVID y contribuir al desarrollo de modelos de negocio digital más acordes a las exigencias del nuevo contexto; desarrollar la metrología; así como impulsar y compartir avances científicos y tecnológicos y explorar sus potenciales aplicaciones económicas (experiencias en tecnologías de la información y satelitales, nanotecnología y microscopía avanzada, entre otros).

Relevantes fueron también las más de 15 iniciativas de CSS intercambiadas bilateralmente por los países iberoamericanos para fortalecer diversas temáticas agrupadas bajo el sector de la *Cultura*. Destacaron aquí los esfuerzos realizados para la conservación, protección, restauración y puesta en valor del patrimonio cultural; el desarrollo de instrumentos estadísticos y legislativos para su mejor gestión; la potenciación de las industrias creativas y culturales; además de las experiencias que convierten la cultura en herramienta de fomento de la paz, la convivencia y la inclusión social, tal y como sucede con algunos programas de arte y los coros y orquestas para jóvenes. Completan este heterogéneo ámbito, las prácticamente 10 iniciativas que buscaron el empoderamiento de las mujeres; fortalecieron la lucha contra la violencia hacia estas; y promovieron avances legislativos que protejan sus derechos y permitan caminar hacia una igualdad más efectiva, no solo para las mujeres sino, también, para las personas que confirman el colectivo LGTBI+.

2.4.2. Perfil de los países

Lo sucedido en términos regionales es un reflejo del modo en que los países iberoamericanos participaron del fortalecimiento de capacidades. Para conocer ese detalle, se elaboraron dos Gráficos (2.17 y 2.19) que distribuyen a los países según el rol mayoritariamente ejercido en el conjunto de sus intercambios (receptor u oferente, respectivamente), y que muestra para cada uno de ellos qué tipo de capacidades (según ámbito de actuación) tendieron a ser preeminentes.

En efecto, el Gráfico 2.17 ordena a los doce países en cuyos intercambios primó el ejercicio del rol de receptor. Lo hace de manera decreciente, situando en la parte superior a Guatemala (47 iniciativas como receptor) y en la inferior a Nicaragua (un total de 9). Para cada uno de esos países, el gráfico muestra el total de las iniciativas de CSS Bilateral en las que participaron como receptor, distribuidas según el ámbito de actuación al que se orientaron. Tal y como se observa, y en un bienio marcado por la pandemia, el principal resultado es plenamente coherente con lo visto anteriormente: una clara prioridad por atender todo lo relacionado con lo Social.

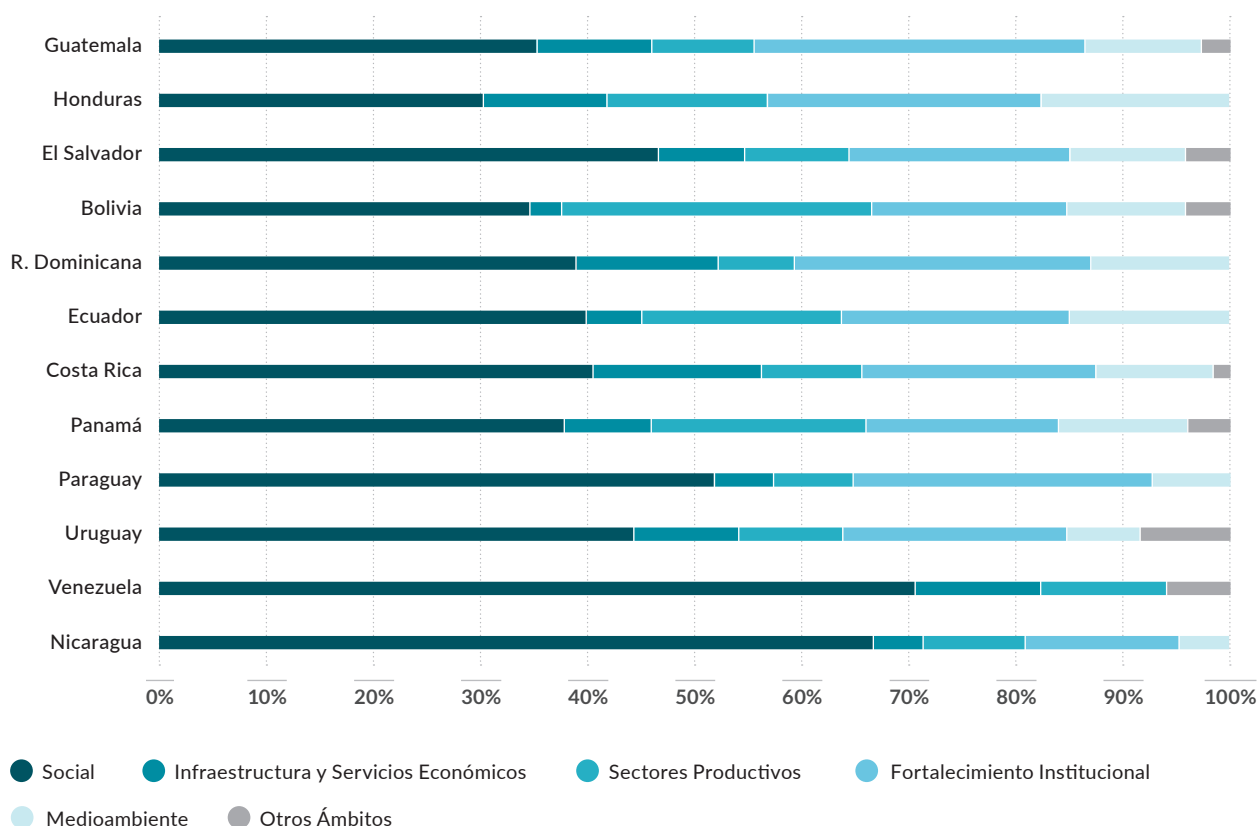
Los países en los que primó el rol de receptor en su CSS Bilateral 2020-2021 concentraron más iniciativas en el ámbito de lo Social

Más específicamente, para cada uno de esos doce países, el ámbito en el que se concentraron un mayor porcentaje de las iniciativas en las que participaron como receptor, fue el Social. No obstante, el rango de valores en los que dicha participación osciló, varió sustancialmente de un país a otro: así, para Honduras, Bolivia, Guatemala, Panamá y República Dominicana, lo Social explicó entre el 30% y el 40% de las iniciativas intercambiadas bajo este rol; para Ecuador, Costa Rica, Uruguay, El Salvador y Paraguay, ese porcentaje se elevó hasta cotas que pudieron incluso superar ligeramente el 50%; mientras, los casos de Nicaragua y Venezuela (con un volumen de intercambios menor) fueron los más extremos, pues el peso relativo que este ámbito de actuación tuvo sobre la CSS recibida se situó en valores máximos, de un 66% y un 71%, respectivamente.

→ GRÁFICO 2.17

Distribución de las iniciativas de CSS Bilateral en Iberoamérica participadas como receptores por los países para quienes prima ese rol, según ámbito de actuación. 2020-2021

En porcentaje



Nota: Se incluye a los países con un ratio entre iniciativas recibidas y ofrecidas igual o superior a uno; y se ordenan de manera decreciente de más a menos iniciativas ejecutadas desde un rol receptor.

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

El mismo Gráfico 2.17 revela que, para la mayor parte de esos países, el segundo ámbito que priorizaron a la hora de recibir CSS de otros socios regionales fue el del Fortalecimiento Institucional. En este sentido, hubo cuatro países (Paraguay, República Dominicana, Honduras y Guatemala) para los que este ámbito fue especialmente relevante, pues llegó a explicar entre una cuarta parte y prácticamente un tercio de las iniciativas de CSS de las que participaron como receptores durante el bienio 2020-2021. La excepción a este perfil (además de Venezuela, quien no recibió ninguna iniciativa que atendiera a este propósito), fueron Panamá y Bolivia, dos países que, junto a lo Social, dieron clara prioridad a la atención de los Sectores Productivos, un ámbito bajo el que se ejecutaron un 20,0% y un casi 30% de las iniciativas que cada uno de ellos recibió.

Así mismo, y de nuevo para la mayor parte de los países para los que primó el rol receptor, las temáticas bajo el ámbito del Medioambiente fueron también una prioridad. Al menos eso sugiere el hecho de que para al menos ocho de estos países, la CSS que fortaleció sus capacidades en este ámbito explicara al menos un 10% de las iniciativas recibidas en los años 2020-2021. Casos especialmente

destacables son los de Ecuador y Honduras, con una participación de la CSS orientada a lo medioambiental por encima del 15%. Finalmente, y tal y como sucedía para el conjunto de la región, la cooperación para fortalecer las Infraestructuras y los Servicios Económicos tuvo un peso más anecdótico, siendo excepcionales los registros de República Dominicana y Costa Rica, para quienes este ámbito rondó el 15% de su CSS como receptor.

Para ilustrar más en detalle lo sucedido con este grupo de países, se elaboró el Gráfico 2.18, el cual muestra la distribución por ámbitos de actuación y sectores de actividad de las iniciativas en las que participaron los tres países más activos desde un rol receptor: Guatemala, Honduras y El Salvador (47, 46 y 38 acciones y proyectos bilaterales de CSS recibidos durante 2020-2021).

Así, tal y como se observa en el Gráfico 2.18 y dado el contexto de pandemia en que se vivió, los tres países centroamericanos recibieron una CSS Bilateral que primó el fortalecimiento del sector *Salud*. No obstante, el peso relativo que este sector mantuvo sobre el total recibido por cada país difirió notablemente, oscilando entre el 16,5% de Honduras, el 20,3% de Guatemala y

el máximo de un 27,4% de El Salvador. También fueron considerables las diferencias en relación con el resto de las capacidades fortalecidas. En efecto, en el caso de Guatemala, acompañaron al sector de la *Salud* las iniciativas que contribuyeron a fortalecer la *Paz, seguridad pública y nacional y defensa* (un 17,5%) y en menor medida las dedicadas a la *Educación* (el único otro sector con una participación superior al 10%). Por contraste, la segunda prioridad de la CSS recibida por Honduras fue la atención al *Agropecuario* (un 13,9%), siendo destacables también la atención al *Medioambiente* y la *Gestión de desastres* (participaciones del 9%). Mientras, para El Salvador, los

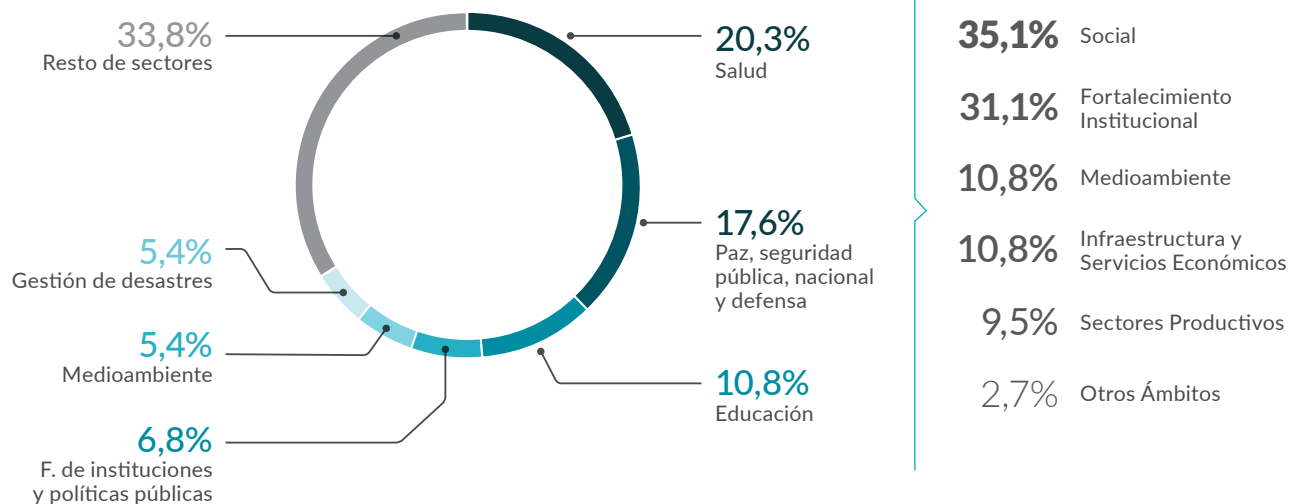
otros sectores se mantuvieron a notable distancia del de la *Salud*, mostrando un perfil de capacidades fortalecidas muy diverso, en el que destacaron la *Educación* y el *Fortalecimiento de las instituciones y políticas públicas*, cada uno con participaciones del 8,2%.

→ GRÁFICO 2.18

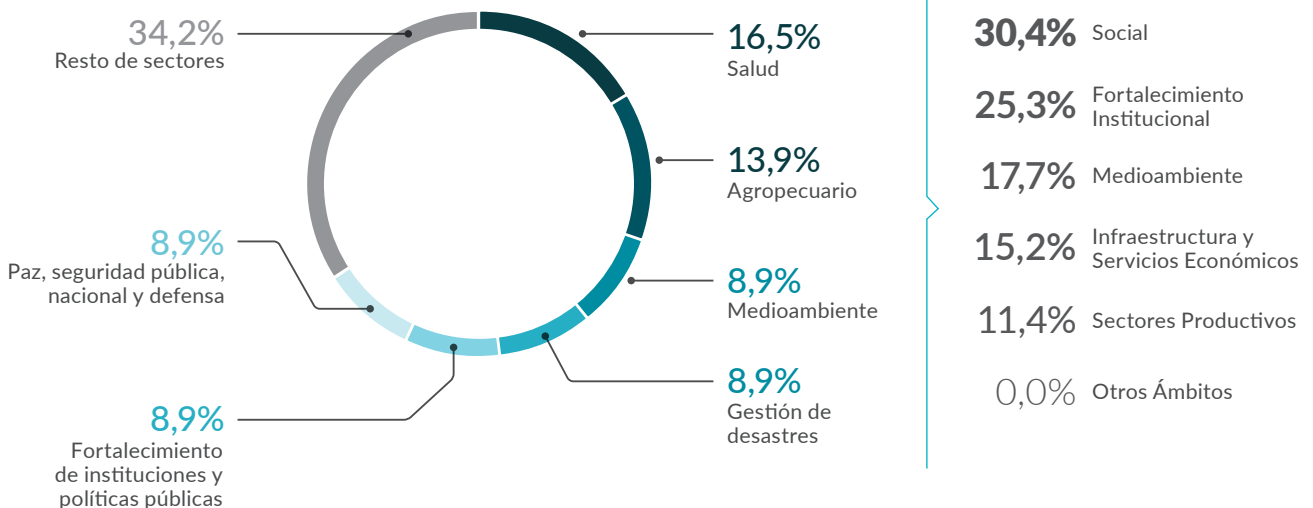
Distribución de las iniciativas de CSS Bilateral en Iberoamérica participadas por los principales receptores, según sector de actividad y ámbito de actuación. 2020-2021

En porcentaje

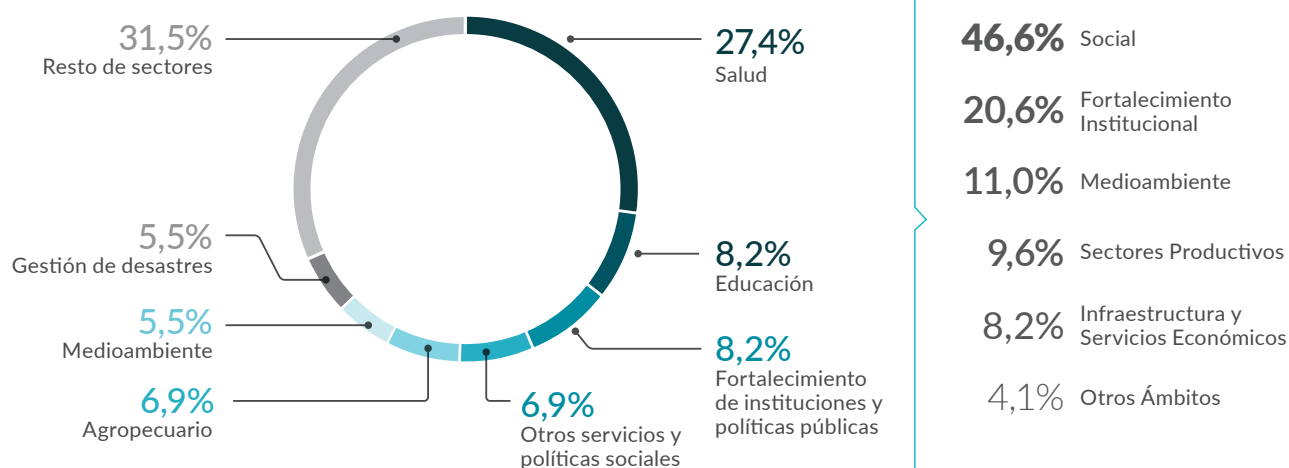
A. Guatemala



B. Honduras



C. El Salvador



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

Por su parte, el Gráfico 2.19 muestra la distribución de la CSS Bilateral en la que participaron como oferentes los siete países para los que primó ese rol, según su ámbito de actuación. De nuevo, los países fueron ordenados de manera decreciente desde Chile (quien registró un máximo de 96 iniciativas desde este rol) hasta Argentina (un mínimo de 23). Su observación sugiere que los principales oferentes registraron perfiles de cooperación notablemente distintos.

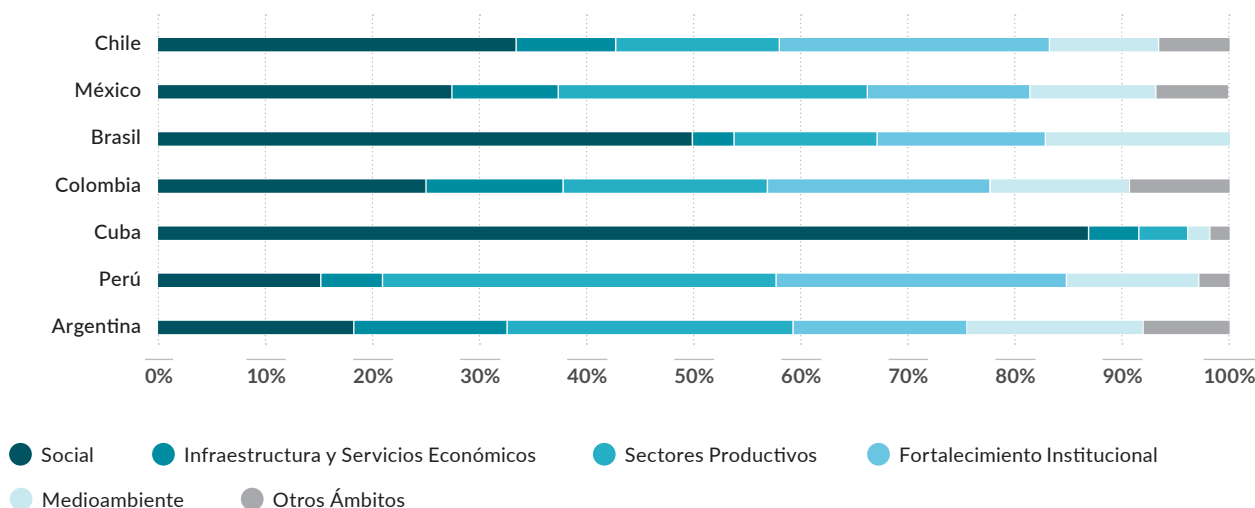
En efecto, en primer lugar, habría que destacar aquellos países que transfirieron capacidades mayormente orientadas a fortalecer el ámbito de lo Social. No obstante, y aun compartiendo este rasgo, los casos de Cuba y Brasil diferirían considerablemente de los de Colombia y Chile. Así y, por un lado, lo Social estaría explicando 9 de cada 10 de las iniciativas de CSS intercambiadas por Cuba

desde el rol oferente con otros socios iberoamericanos, dejando esto al resto de los ámbitos en un lugar prácticamente anecdótico. Mientras, para Brasil, lo Social explicaría la mitad de la CSS ofrecida bilateralmente, repartiéndose el otro 50% de sus iniciativas de un modo bastante equitativo entre otros tres ámbitos, siendo el más destacado el del Medioambiente (un 17,1% de las 67 que ofreció). Por contraste, el peso que lo Social tendría en la CSS ofrecida por Colombia y Chile oscilaría en rangos de valor notablemente más bajos, equivalentes a un cuarto y un tercio de las iniciativas ofrecidas por cada uno de estos países. De hecho, lo Social sería altamente complementario al propósito de atender el Fortalecimiento institucional, un ámbito que explicaría más del 20% y del 25% de las acciones y proyectos ofrecidas por Colombia y Chile.

→ GRÁFICO 2.19

Distribución de las iniciativas de CSS Bilateral en Iberoamérica participadas como oferentes por los países para quienes prima ese rol, según ámbito de actuación. 2020-2021

En porcentaje



Nota: Se incluye a los países con un ratio entre iniciativas ofrecidas y recibidas superior igual o superior a uno; y se ordenan de manera decreciente de más a menos iniciativas ejecutadas desde un rol oferente.

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

En segundo lugar, habría que agrupar a Argentina, Perú y México, tres países en cuyo perfil de oferta de CSS Bilateral a otros socios iberoamericanos estaría primando la transferencia de experiencias y conocimiento en el ámbito de los Sectores Productivos. En efecto, lo productivo estaría explicando el 26,5% de las iniciativas en las que Argentina participó como oferente, el 29,1% de las de México y el 36,5% de las de Perú. Mientras, el fortalecimiento de capacidades desde lo Social, aun jugando un rol complementario, se manifestaría de maneras bien distintas.

Así, México sería el país con una apuesta más fuerte por lo Social, situándose este ámbito como el segundo en importancia relativa, pero con un peso notablemente alto (del 27,6%, una cifra apenas 1,5 puntos porcentuales por debajo de la registrada por los Sectores Productivos). Mientras, para Argentina lo Social se situaría también en segundo lugar (un 18,3%), pero a notable distancia de lo productivo y con registros muy cercanos al resto de ámbitos. Por último, el perfil de Perú diferiría, pues el Fortalecimiento Institucional estaría explicando prácticamente el 27% de las iniciativas de CSS ofrecidas bilateralmente a otros socios de la región, una cifra que, junto a la registrada por lo productivo, permitiría explicar casi dos de cada tres iniciativas.

Finalmente, el Gráfico 2.20 detalla el perfil de capacidades transferidas por los tres países que en más ocasiones ejercieron como oferentes. Para ello, el gráfico distribuye las iniciativas de CSS que Chile, México y Brasil ofrecieron

bilateralmente a sus socios iberoamericanos en el bienio 2020-2021, según el ámbito de actuación y el sector de actividad bajo el que categorizaran. Su observación sugiere perfiles dispares para esos tres principales oferentes de CSS Bilateral.

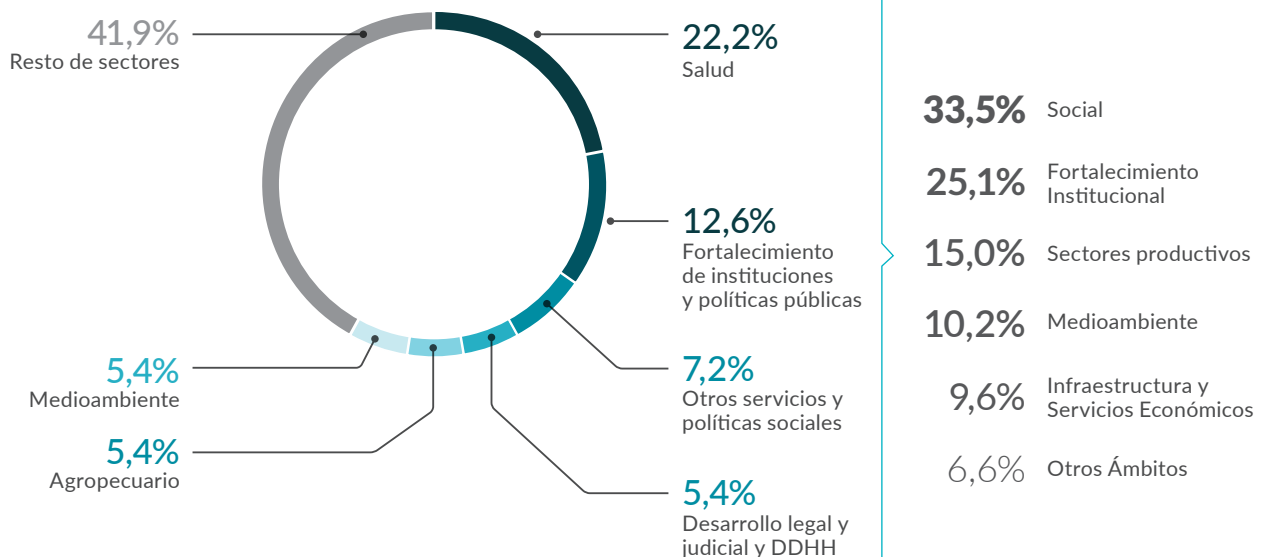
Los Sectores Productivos primaron en el perfil de oferta de CSS Bilateral de Argentina, Perú y México

→ GRÁFICO 2.20

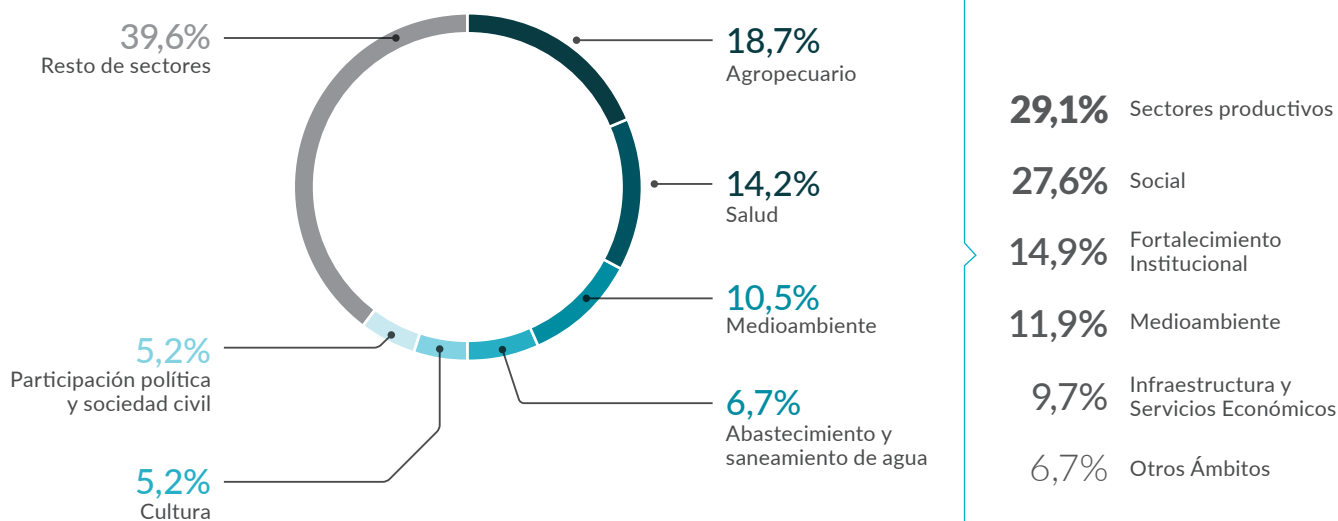
Distribución de las iniciativas de CSS Bilateral en Iberoamérica participadas por los principales oferentes, según sector de actividad y ámbito de actuación. 2020-2021

En porcentaje

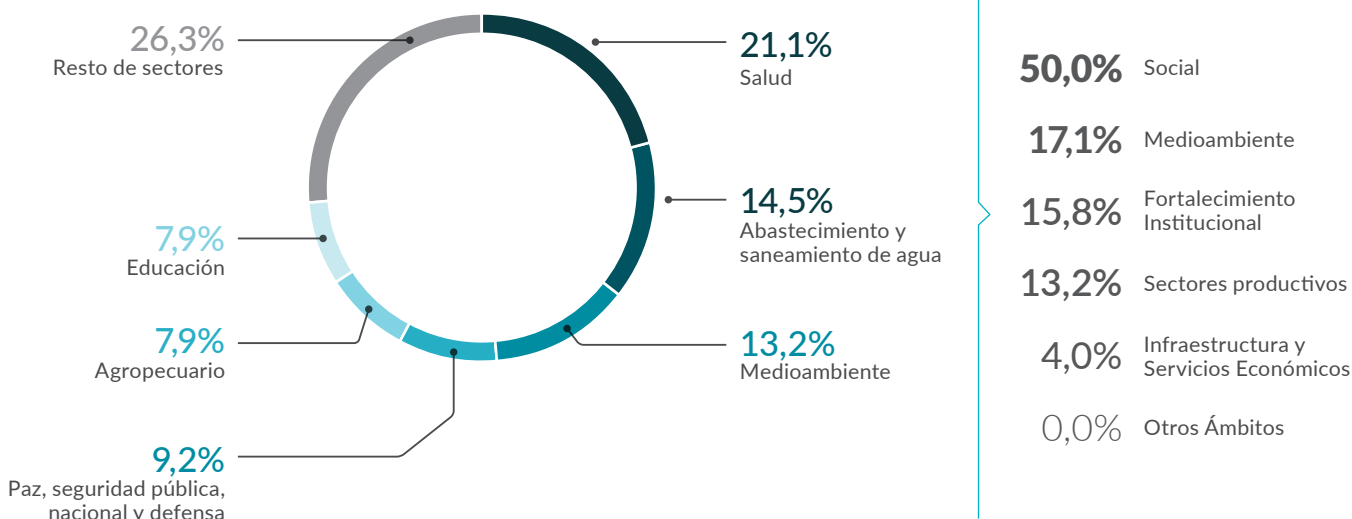
A. Chile



B. México



C. Brasil



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

En principio, tanto para Chile como para Brasil, la *Salud* es el sector que concentra un mayor número de iniciativas (en ambos casos, por arriba del 20%). Pero hay dos diferencias que merece la pena señalar. La primera es que las capacidades específicamente transferidas en *Salud* son bien distintas: así, la cooperación chilena estuvo fuertemente marcada por la respuesta a la crisis sanitaria de la COVID-19, a partir del impulso de cursos y capacitaciones virtuales; mientras la de Brasil supuso una continuidad a sus programas más emblemáticos, destacando aquí los bancos de leche materna. La segunda diferencia se refiere al tipo de capacidades con que complementaron su perfil. En efecto, Chile diversificó

sus iniciativas en torno a actividades muy distintas, lo que explica que solo haya otro sector —*Fortalecimiento de instituciones y políticas públicas*— con una participación por encima del 10% y que, junto a *Salud*, ambas expliquen solo un tercio de las iniciativas ofrecidas bilateralmente por Chile al resto de socios iberoamericanos. En el caso de Brasil, además de la CSS en *Salud*, hubo un impulso notable a iniciativas orientadas a fortalecer el *Abastecimiento y saneamiento de agua* y el *Medioambiente*, ambos con pesos superiores al 10%, permitiendo que estos tres sectores expliquen prácticamente la mitad de las acciones y proyectos que este país ofreció a la región en los años 2020-2021.

2.5 La Cooperación Sur-Sur Bilateral de 2020-2021 ante los Objetivos de Desarrollo Sostenible

El estallido de la crisis de la COVID-19 se produjo cuando la comunidad internacional había transitado ya un tercio del camino que debe llevar al cumplimiento de la Agenda 2030. Los graves impactos provocados por la crisis hicieron temer un fuerte retroceso en los logros ya avanzados, además de sembrar la duda —a 10 años vista— sobre las posibilidades reales de alcanzar el Desarrollo Sostenible en la meta fijada. En el caso de América Latina y el Caribe, la CEPAL advertía de estos riesgos y señalaba cómo la pandemia irrumpía en un momento ya complicado, tras “siete años de lento crecimiento” combinados “con tasas crecientes de pobreza, pobreza extrema y desigualdad”, que dejaban en una situación especialmente delicada a los más vulnerables y que amenazaban con dejar atrás a los más desfavorecidos. Reforzando lo anterior, los “problemas estructurales del modelo económico y (...) social” de la región reemergían con fuerza, algo que no solo agravaba la crisis, sino que ponía en riesgo la efectividad de las muchas medidas adoptadas por los países latinoamericanos para darle respuesta (CEPAL, 2020a).

— La CSS Bilateral en 2020-2021 se alineó principalmente con el ODS 3 (Salud y bienestar), el ODS 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas) y el ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico)

Como contrapunto, sin embargo, y ante este difícil y desafiante escenario, la CEPAL señalaba también el surgimiento de una oportunidad: la que los países tenían ante sí, en el caso de que apostasen por lo que se ha llamado una “aceleración” del cumplimiento de la Agenda 2030 que posibilite avanzar hacia un modelo del desarrollo que, además de permitir superar esta crisis, lo haga garantizando la recuperación resiliente, inclusiva y sostenible que debe sustentar un mundo postpandemia. Así mismo, la CEPAL recordaba que esta debe ser una apuesta de los países que debe reflejarse en la agenda internacional y que su consecución debe estar guiada por cinco hitos entre los que destaca uno especialmente relevante para este Informe: el

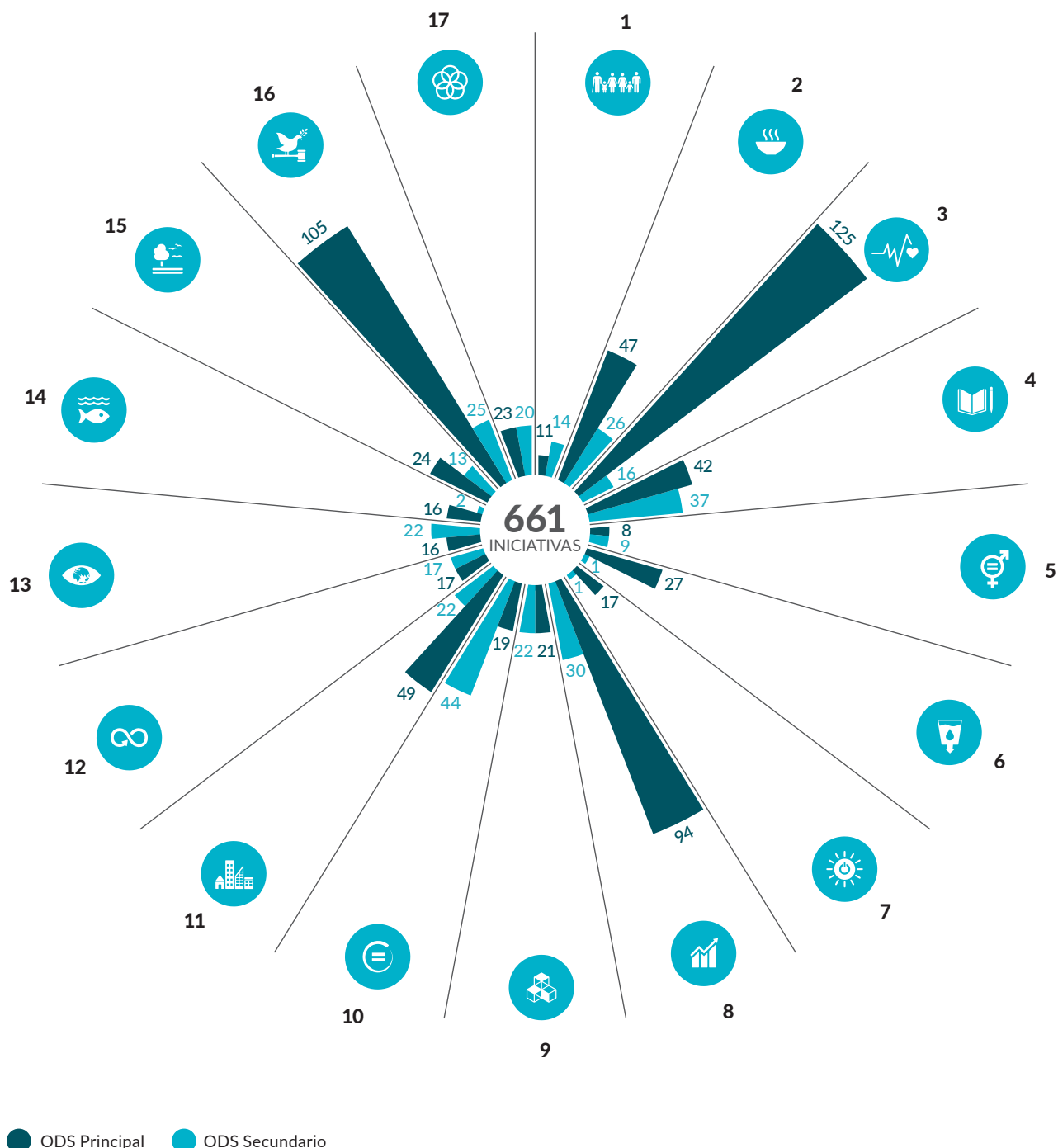
apoyo a la CSS, cuyo reconocimiento en 2015 como medio para una implementación efectiva de la Agenda 2030 fue reafirmado en 2019, con anterioridad a esta crisis, durante la Conferencia de las Naciones Unidas que conmemoró el 40 aniversario del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) (CEPAL, 2020b).

Conforme a lo anterior, la necesidad de seguir apostando por una CSS que pueda contribuir a avanzar en la consecución del Desarrollo Sostenible se convierte en imperativo. En este sentido, la CSS intercambiada bilateralmente por los países iberoamericanos durante los años más duros de la pandemia (2020-2021) confirma que la región siguió comprometida con la Agenda 2030. Así, en dicho bienio, la CSS de los países iberoamericanos muestra una alineación a los ODS que responde a un doble propósito: el de seguir atendiendo problemáticas consideradas estructurales para la región —dando continuidad a programas de larga data—, mientras se apuesta por una CSS que actúe a su vez como una herramienta de respuesta a la crisis de la COVID-19.

→ GRÁFICO 2.21

Distribución de las iniciativas de CSS Bilateral en Iberoamérica, según alineación potencial a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). 2020-2021

En unidades



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

Esta combinación de propósitos se refleja en el Gráfico 2.21, el cual distribuye las 661 iniciativas de CSS que los países iberoamericanos intercambiaron bilateralmente durante el bienio 2020-2021, según el ODS principal con el que potencialmente se alinearon. No obstante, y dada la multidimensionalidad e integralidad de la Agenda, el

mismo gráfico incorpora otra información extra: señala también iniciativas que pudieron estar atendiendo a los denominados ODS secundarios. En efecto, en su registro, los países iberoamericanos señalaron que el 75% de las iniciativas ejecutadas esos años atendieron además a uno (o hasta dos) de estos segundos ODS.

En este contexto, no es de extrañar que el bienio 2020-2021 intensifique una tendencia que viene siendo habitual: la concentración del mayor volumen de iniciativas (125, equivalentes prácticamente a una de cada cinco de las impulsadas en estos años), en la atención al ODS 3 (Salud y bienestar). Le siguieron, en importancia relativa, las 105 acciones y proyectos potencialmente alineados con el ODS 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas), así como los 94 que atendieron al ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico). Tal y como se observa, se trata de los tres Objetivos de Desarrollo Sostenible en los que los países iberoamericanos concentraron sus mayores esfuerzos, pues estos explican, en suma, la mitad de las 661 iniciativas de CSS ejecutadas en los años 2020-2021.

Una manera de ilustrar cómo se han combinado estas prioridades puede verse a partir de la Historia 2.4. Se trata de una iniciativa impulsada en 2019, con anterioridad a la crisis de la pandemia, para atender uno de los grandes retos de la sociedad actual: la inserción laboral de los jóvenes, quienes sufren elevadas tasas de desempleo. A través de esta iniciativa, México comparte su experiencia

(que solo en el bienio 2019-2020 benefició a más de un millón y medio de jóvenes), con El Salvador. La experiencia atiende a un reto estructural, a uno de los propósitos priorizados en la Agenda 2030 a través del ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico), y su importancia se ve acrecentada si cabe durante la crisis de la COVID-19, la cual ha golpeado con fuerza al empleo y en especial al de colectivos más vulnerables, como es el de los jóvenes.

→ HISTORIA 2.4

Formación e inserción laboral de los jóvenes: un reto mayor en contexto COVID



El desempleo juvenil es una de las problemáticas más agudas a nivel mundial y ha incrementado como consecuencia del impacto socioeconómico de la COVID-19. La escasez de oportunidades laborales para los jóvenes incide en la economía en su conjunto, ampliando la desigualdad y afectando el desarrollo humano. En México, por ejemplo, la población que se encuentra entre los 18 y los 29 años y que no estudia y no trabaja pero que está en posibilidades de hacerlo, rebasa los 2 millones (Secretaría del trabajo y previsión social de México, 2022).

Ante este enorme desafío, el Programa *Jóvenes construyendo futuro*, da respuesta enfocándose en la formación para el trabajo y la inclusión efectiva al mercado laboral. En el 2019 el Programa benefició a 1.120.543 jóvenes y para 2020 a 444.585 nuevos beneficiarios, lo que representó, al cierre de ese año, un total de 1.565.128 (Secretaría del trabajo y la previsión social de México, 2021).

Gracias a sus resultados, este programa se compartió a otros países de la región que afrontan retos similares, concretándose, por ejemplo, en la iniciativa de CSS Bilateral intercambiada con El Salvador. En efecto, y a través de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), México compartió el Programa con su socio centroamericano, impactando a jóvenes en comunidades de municipios priorizados con altos índices de flujos migratorios, pobreza, menores oportunidades de empleo y riesgo de violencia. Lo anterior, a través del fortalecimiento de su participación en procesos de capacitación en el trabajo, de desarrollo comunitario y reconstrucción del tejido social, por medio de la generación de liderazgos endógenos, herramientas para una mejor calidad de vida e identidad con su entorno territorial y la inclusión al ámbito productivo (ESCO, 2019).

Esta iniciativa, iniciada en 2019 y que a fecha de hoy se mantiene en ejecución, fue coordinada y acompañada de varias instituciones como los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Gobernación y Desarrollo Territorial, de Trabajo y Previsión Social, las Agencias de Cooperación y el Sistema Integrado de Salud Pública, entre otras.

En 2022, gracias a los avances alcanzados y en coordinación con la Alcaldía de San Salvador, se lanzó el Programa en la capital, dotando con becas a 200 jóvenes de seis distritos de la ciudad y en situación de riesgo. La inversión fue de 280.000 dólares, siendo la duración prevista de 8 meses, luego de los cuales los jóvenes recibirán un certificado que acreditará sus habilidades y les permitirá potenciar sus competencias laborales y procesos productivos (Diario La Huella, 2022).

Tal y como se observa en el Gráfico 2.21, y por contraste con la concentración registrada por la primera de una mitad de las iniciativas, los propósitos a los que atendieron el resto de los intercambios bilaterales de CSS que tuvieron lugar en Iberoamérica a lo largo de los años 2020-2021, se encuentran mucho más diversificados. De hecho, las franjas de valores en las que oscilan son consecuentemente mucho más bajas, sin llegar nunca a rebasar la cifra de las 50 iniciativas, un dato que se sitúa a notable distancia de las cifras referidas a los ODS 3, 16 y 8.

Así, de entre el resto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), cabe destacar los esfuerzos dedicados por los países iberoamericanos a la atención de tres ODS de muy distinta naturaleza: los ODS 4 (Educación de calidad), ODS 2 (Hambre cero) y ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles), cada uno de los cuáles se constituyó como propósito principal de entre 40 y 50 iniciativas que, de manera agregada, explican un 20% de las totales. A cierta distancia, con cifras que en cada caso oscilan entre las 20 y 30 iniciativas, los países iberoamericanos también dedicaron esfuerzos a la atención de metas integradas en los ODS 9 (Industria,

innovación e infraestructura), ODS 17 (Alianzas para lograr los objetivos), ODS 15 (Vida de ecosistemas terrestres) y ODS 6 (Agua limpia y saneamiento). Todo esto sugiere una acción de la CSS claramente multidimensional, que quedará todavía más evidenciada cuando se tomen en cuenta a qué tipos de ODS secundarios se atendió de manera simultánea. Un ejemplo de todo ello queda recogido en la Historia 2.5, un intercambio bilateral entre Ecuador y Perú que atiende al cuidado del agua (ODS 6 como principal), con el objetivo adicional de contribuir a la recuperación de los ecosistemas de montaña (ODS 15 con carácter secundario).

— Los ODS 4 (Educación de calidad), ODS 2 (Hambre cero) y ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles) se constituyeron cada uno como propósito principal de entre 40 y 50 iniciativas

→ HISTORIA 2.5

El cuidado del agua: una acción clave en la recuperación de ecosistemas de montaña



Los ecosistemas de montaña tienen una importancia global ya que originan aguas subterráneas, alimentan a los ríos y son lugares de mayores precipitaciones y almacenamiento de hielo y nieve. Así, proveen agua a más de la mitad de la población mundial, para el consumo doméstico, el riego, la industria y la generación de energía, entre otras actividades (UNESCO, 2014). Este es el caso del Distrito Metropolitano de Quito, Ecuador, que se abastece de agua a partir de los páramos que rodean la ciudad. El Fondo Ambiental para la Protección del Agua (FONAG) conserva y recupera esos espacios para garantizar el abastecimiento, “con un enfoque técnico, de equidad social y de sostenibilidad” (FONAG, 2022).

A partir de esta experticia, el FONAG brinda asistencia técnica al Instituto Nacional de Investigación en Glaciares y Ecosistemas de Montaña (INAIGEM) de Perú, a través de un

proyecto de CSS Bilateral sobre investigación de servicios hídricos, en el que las dos instituciones ponen en común sus experiencias en el impacto que tiene en estos servicios la conservación y recuperación de ecosistemas de montaña (FONAG, 2021). El INAIGEM por su parte es una institución del gobierno peruano que trabaja para expandir la investigación científica y tecnológica en glaciares y ecosistemas de montaña, y así promover su gestión sostenible en favor de las poblaciones que viven o se benefician de ellos (MINAM, 2020).

El proyecto inició en 2020 y ha tenido diversas actividades, al comienzo virtuales por el impacto de la pandemia de la COVID-19. A fines de 2021, el equipo técnico del FONAG visitó la sede del INAIGEM en Huaraz y pudo conocer de primera mano distintos sitios de investigación que lleva adelante el Instituto, como laderas de pino y pajonal en Cátac, bofedal (tipo

de humedal altoandino) en la ruta del glaciar Pastouri (sobre los 3.600 msnm) y plantaciones de pino en Tayacoto (más de 4.500 msnm). Allí también se observaron los drenajes ácidos producidos por el retroceso del glaciar. Los técnicos ecuatorianos encontraron diferencias en los ecosistemas de alta montaña de ambos países —por ejemplo, en sus condiciones de formación— pero similitud en las especies vegetales (FONAG, 2021).

El proyecto continúa con el monitoreo de las investigaciones del INAIGEM orientadas a la evaluación de los impactos en la provisión de servicios hídricos (SIDICSS, 2022) y planea seguir con la colaboración interinstitucional en el futuro (FONAG, 2021).

Mientras, el último centenar de iniciativas de CSS (otro 15% de las 661 finales), se diversificó en torno a los propósitos recogidos en hasta siete Objetivos de Desarrollo Sostenible distintos: en concreto, en los ODS 1 (Fin de la pobreza), ODS 5 (Igualdad de género), ODS 7 (Energía asequible y no contaminante), ODS 10 (Reducción de las desigualdades), ODS 12 (Producción y consumo responsables), ODS 13 (Acción por el clima) y ODS 14 (Vida submarina). Su menor importancia relativa como ODS principal no debe, sin embargo, hacer pensar que son menos relevantes, pues otro dato lo refuta con claridad: en la mayoría de esos casos (ODS1, ODS 5, ODS10 y ODS 13), se trata de Objetivos que, con distintos márgenes, ganan peso cuando se los trata como ODS secundario. En efecto, una de las grandes virtudes de la Agenda 2030 es su multidimensionalidad y su tratamiento integral de un proceso tan complejo como es el desarrollo. Y el modo en que las iniciativas de CSS se adaptan para poder abordar simultáneamente distintos propósitos, ratifica el compromiso de los países iberoamericanos con la Agenda 2030 y con el avance hacia un desarrollo sostenible, resiliente e inclusivo, que “no deje a nadie atrás”.

Observando de nuevo el Gráfico 2.21, uno de los casos más ilustrativos de ese esfuerzo es el que afecta a la lucha contra la desigualdad: así, el ODS 10 (Reducción de las desigualdades) emerge como ODS principal en 19 iniciativas, pero como secundario, en 44 (más del doble); lo que significa a su vez que este propósito está presente —de manera explícita— en al menos una de cada diez iniciativas. De hecho, la posibilidad de alinearse con más de un objetivo es lo que permite agregar un foco de atención, por ejemplo, en la economía y el empleo (ODS 8 y ODS 9); en la sostenibilidad (ODS 11, ODS 13 y ODS 15) o en el apoyo a poblaciones en especial condición de vulnerabilidad (caso de los ODS 1, ODS 2, ODS 5 y del mencionado ODS 10).

→ HISTORIA 2.6

Haku Wiñay/Noa Jayatai “Vamos a crecer”: emprendimiento agrícola e inclusión social



Una de las principales conclusiones del Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 del PNUD, es que la trampa de desarrollo en la que se encuentra América Latina y El Caribe —expresada en una alta desigualdad y en un bajo crecimiento y productividad— es el resultado de la interacción compleja de tres factores principales: la concentración de poder, la violencia y los sistemas de protección social que no funcionan bien (PNUD, 2021, pág.3). Así como pasa con la desigualdad, otras brechas que afectan el desarrollo de la región se han profundizado por la pandemia de la COVID-19. Frente a este complejo panorama, la CSS puede aportar mecanismos efectivos para la implementación de la Agenda 2030, además de marcos para el intercambio de conocimientos que mejore, en últimas, la calidad de vida de las personas.

Ejemplo de esta cooperación enfocada en la reducción de las desigualdades horizontales (brechas de ingreso) y verticales (brecha

cultural y geográfica), es el proyecto de CSS Bilateral entre Perú y Panamá, “Intercambio de experiencias para la implementación de un proyecto de intervención social a partir de la experiencia del proyecto Haku Wiñay/Noa jayatai FONCODES-MIDIS”, en el que el país centroamericano fortaleció sus capacidades en el sector de *Otros servicios y políticas sociales*, a partir de la política pública peruana “Vamos a crecer”.

Esta iniciativa consistió en una serie de intercambios para la transferencia de conocimientos entre funcionarios de los ministerios de desarrollo social de los dos países, sus comunidades y otros actores. La política peruana Haku Wiñay / Noa Jayatai “Vamos a crecer” cuenta con una trayectoria de casi 10 años y se enmarca en la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”, impulsada para generar ingresos económicos de manera autónoma y sostenida alrededor del desarrollo de capacidades

productivas y de emprendimiento rurales en las familias beneficiarias (Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social – FONCODES, 2021).

En el marco de la implementación del proyecto, los dos países abordaron la problemática de su adaptación a un nuevo contexto socioeconómico de emergencia sanitaria mundial derivado de la COVID-19. Cabe destacar el marcado componente territorial y comunitario del proyecto, que a partir de los saberes tradicionales de los Yachachiq (del quechua: campesinos líderes tecnológicos que saben y enseñan) transfieren conocimientos “campesino a campesino”, bajo una lógica horizontal y mutuamente beneficiosa, tal como sucede en la CSS.

Una muestra de cuán importante resulta esta combinación de propósitos queda recogida en la Historia 2.6, basada en una transferencia de experiencias entre Perú y Panamá. Se trata de un proyecto destinado a poblaciones indígenas, que promueve el emprendimiento agrícola como medio para generar ingresos que contribuyan a la superación de la pobreza y de las desigualdades, entendidas estas desde múltiples dimensiones (de ingresos, cultural y geográfica). En cualquier caso, esta experiencia es una de las que, aun de manera insuficiente, integran la Cooperación Sur-Sur que en Iberoamérica se impulsa para y/o con estas poblaciones. El Cuadro 2.3 reflexiona sobre ello, tomando como referencia todas las acciones y proyectos

que, entre los años 2015 y 2021, han tenido entre sus protagonistas a los pueblos indígenas. Una manera de ver qué se ha hecho —y qué queda por hacer— en el esfuerzo para que la CSS “acelere” el cumplimiento de la Agenda y contribuya de manera efectiva a “no dejar a nadie atrás”.

→ CUADRO 2.3

Iberoamérica, Agenda 2030 y la Cooperación Sur-Sur para y/o con pueblos indígenas

“Los pueblos indígenas han sufrido injusticias históricas como resultado, entre otras cosas, de la colonización y de haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos, lo que les ha impedido ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses” (ONU, 2007). Así lo reconocía como preocupación en 2007 la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Con más de 800 pueblos, América Latina es el continente con la mayor población y heterogeneidad indígena del planeta. Se estima que la población indígena en la región asciende a 58,2 millones de personas (2018), lo que representa alrededor de un 10% del total (CEPAL y FILAC, 2020).

A pesar de que los países de la región han ido avanzando en el reconocimiento y protección de sus derechos, “los pueblos indígenas son hasta hoy uno de los sectores de la población más postergados y excluidos social, política y económicamente en América Latina” (CEPAL y FILAC, 2020: 15). Entre otras cosas, la población indígena tiene mayor incidencia de la pobreza por ingresos que la que no lo es, incluso más del doble en algunos países (CEPAL y FILAC, 2020). A su vez, persisten “grandes barreras en el acceso de los pueblos indígenas a la educación secundaria” (CEPAL y FILAC, 2020, Pág 233). A esto se le suman desafíos en cuanto al acceso a la vivienda, servicios básicos, etcétera.

Por otro lado, los pueblos indígenas juegan un papel clave en la mitigación del cambio climático y la conservación de la biodiversidad —en particular la agrobiodiversidad—, a través de sus conocimientos, prácticas y usos de la naturaleza. De hecho, la citada Declaración de las Naciones Unidas reconoce en su preámbulo que “el respeto de los conocimientos, las culturas y las prácticas tradicionales indígenas contribuye al desarrollo sostenible y equitativo y a la ordenación adecuada del medio ambiente” (ONU, 2007).

Como consecuencia de lo anterior, proteger sus territorios ya no es solo fundamental para ellos, sino para toda la humanidad. “No obstante, continúa siendo el componente más rezagado de sus derechos en todos los países de la región” (CEPAL y FILAC, 2020, Pág 16). La irrupción de la industria minera en el área amazónica y la expansión de la frontera agrícola hacia sus territorios, son algunas de las amenazas a las que están sometidos.

A su vez, el cambio climático ha profundizado la inequidad para con los pueblos indígenas dado que, a pesar de emitir muy pocos gases de efecto invernadero y proteger los bosques, son unos de los grupos más vulnerables a sus efectos. Al mismo tiempo, su situación se ha visto agravada por la crisis sanitaria y socioeconómica producida por la pandemia de la COVID-19.

Lo anterior sugiere algo importante: la diversidad y riqueza de los pueblos indígenas de América Latina puede ofrecer respuestas a algunas de las grandes encrucijadas de nuestro tiempo, como la crisis climática. Pero para ello “se requiere de políticas integrales que resuelvan las causas estructurales de la exclusión y postergación de los pueblos indígenas respecto del desarrollo y el bienestar, en cuyo diseño e implementación deben necesariamente concurrir, como actores indispensables, los propios pueblos indígenas” (CEPAL y FILAC, 2020, Pág 234), en línea con el principio de no dejar a nadie atrás que rige la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

¿Cómo ha respondido la Cooperación Sur-Sur (CSS) a estos desafíos? En su estudio *Cooperación Sur-Sur y Triangular y Pueblos Indígenas*, Zúñiga indica que “la CSS y Triangular para o con pueblos indígenas ha estado prácticamente ausente de las definiciones de política pública en el ámbito de la cooperación, en la mayor parte de los países de la comunidad iberoamericana” (Zúñiga, 2022, Pág 30). Esto no implica la inexistencia de iniciativas para o con pueblos indígenas, ya que hay instrumentos de CSS y Triangular que, sin estar específicamente destinados a pueblos indígenas, pueden apoyar este tipo de iniciativas. Sin embargo, para Zúñiga (2022) no es tan claro que haya una dirección estratégica específica para la temática.

Continúa →

Al analizar la CSS Bilateral en ejecución en Iberoamérica entre 2015 y 2021 (ver nota metodológica) se encontraron 48 iniciativas para y/o con pueblos indígenas (39 proyectos y 9 acciones), lo que representa el 2% del total. Este porcentaje es solo levemente mayor al encontrado por Zúñiga (2022) para toda la CSS y Triangular entre 2006 y 2019 (1,2%). De estas, las dos terceras partes corresponden a lo que el autor denomina “iniciativas para pueblos indígenas”, es decir, aquellas que tienen

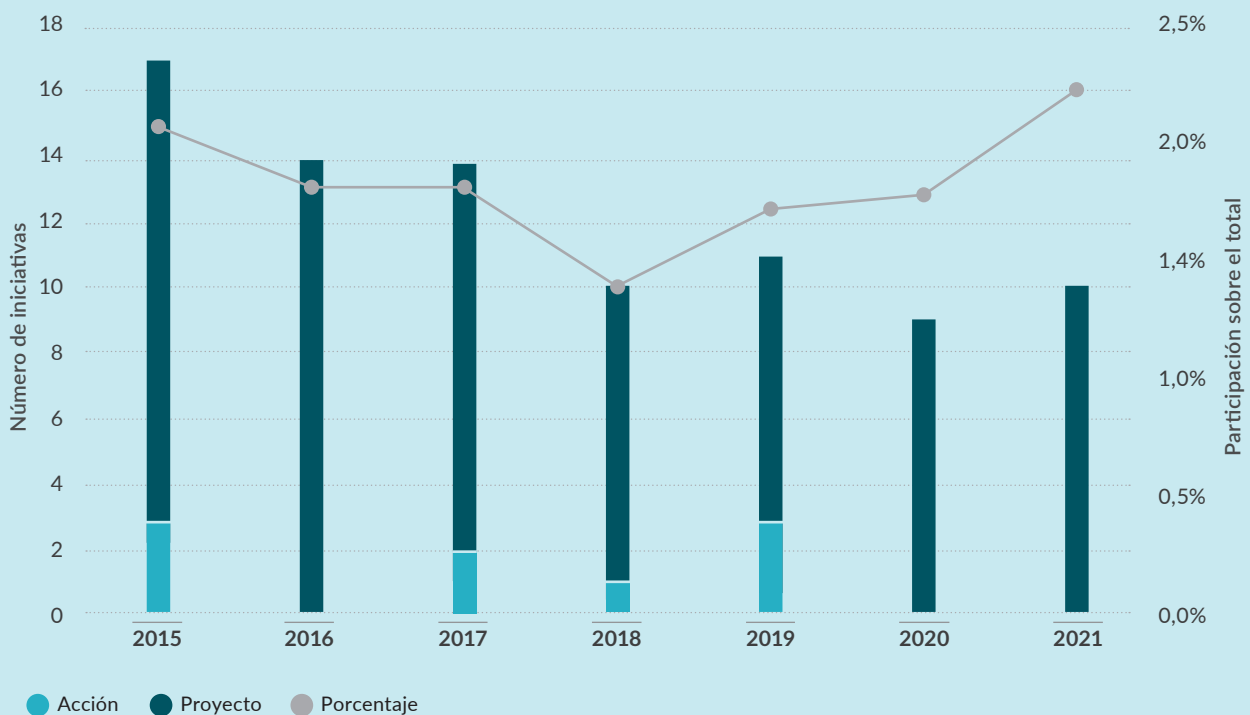
a estos como únicos destinatarios. El resto son “iniciativas con pueblos indígenas”, que los incluyen de manera explícita entre su población objetivo, pero junto a otros grupos.

Tal y como se observa en el primero de los gráficos, las iniciativas de CSS Bilateral para y/o con pueblos indígenas en Iberoamérica han caído en el período analizado: pasaron de 17 en 2015 a 10 en 2021, aunque la caída es menor si solo se toman en

cuenta los proyectos. Sin embargo, su proporción con relación al total de iniciativas anuales de CSS Bilateral llegó a su mínimo en 2018 (1,4%), pero a partir de allí aumentó de forma ininterrumpida, inclusive en los años de la pandemia, llegando a un máximo de 2,2% en 2021.

Evolución de las iniciativas de CSS Bilateral para y/o con pueblos indígenas en Iberoamérica, por tipo y porcentaje sobre el total. 2015-2021

En unidades y porcentaje



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

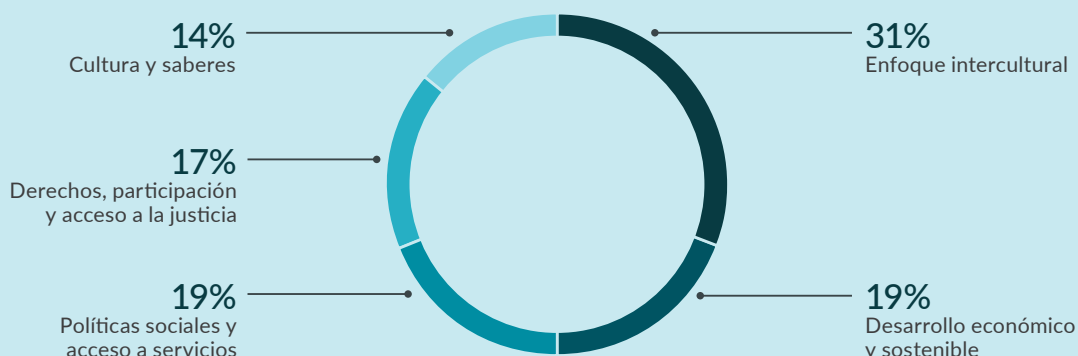
En cuanto a las temáticas (ver el segundo gráfico), el 31% se pueden agrupar en la aplicación del enfoque intercultural en políticas públicas, fundamentalmente salud y educación intercultural, pero también con su transversalización en la gestión pública y la planificación. Les siguen las de desarrollo económico y sostenible —en sectores como la agricultura, la artesanía y el turismo ecológico— y las de políticas sociales y acceso a servicios, cada una con casi la quinta parte. En esta última hay una gran

diversidad de iniciativas, que van desde trabajo con subpoblaciones específicas (niñas, niños y adolescentes; mujeres), a transferencias condicionadas, acceso a la salud, a la electricidad, entre otras. En la que tiene que ver con derechos, participación y acceso a la justicia, hay algunas que se enfocan en la participación electoral, pero también en la participación en el diseño y la ejecución de políticas públicas, el derecho a la autonomía y gobierno, y el derecho a la defensa. Finalmente, agrupadas en cultura y saberes se

encuentran proyectos y acciones vinculadas con la salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial de los pueblos indígenas, con las lenguas indígenas y el conocimiento ancestral.

Temas principales de las iniciativas de CSS Bilateral para y/o con pueblos indígenas en Iberoamérica 2015-2021

En porcentaje



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

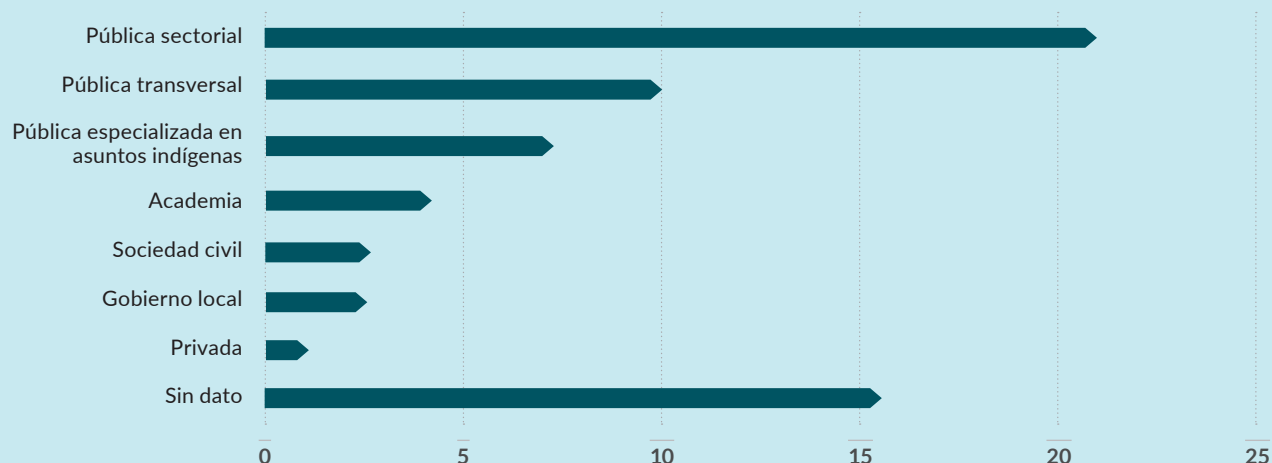
Tal y como se observa en el tercero de los gráficos, relativo al tipo de actores que participan de las iniciativas, se constata que solo en una de las

48 hay una organización indígena. La mayoría son ejecutadas por organismos públicos, tanto sectoriales, como transversales o especializados

en asuntos indígenas. En mucho menor medida hay participación de academia, sociedad civil, gobiernos locales y sector privado.

Tipo de actores participantes en las iniciativas de CSS Bilateral para y/o con pueblos indígenas en Iberoamérica. 2015-2021

En unidades



Nota: Se trata de una variable múltiple, ya que puede haber distintos tipos de instituciones colaborando en una misma iniciativa. En ocasiones solo se cuenta con información de una de las contrapartes, por lo que el dato es incompleto.

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

Por su parte (ver cuarto gráfico), catorce países de la región se han involucrado en iniciativas de CSS Bilateral para y/o con pueblos indígenas entre 2015 y 2021. Colombia es el país que más destaca en cuanto a participación, con un perfil completamente bidireccional,

ya que participa de forma equitativa como oferente y como receptor. Estas 20 iniciativas representan el 3,7% del total de la CSS Bilateral en las que está involucrado el país con Iberoamérica. Llama la atención que de acuerdo con los datos de CEPAL y FILAC (2020), Colombia tiene 4,4% de

población indígena, es decir, no está entre los países con mayor presencia de esta población, aunque en términos absolutos superan los dos millones.

Le siguen Perú y México, el primero con un perfil dual inclinado hacia la recepción de asistencia técnica, y el

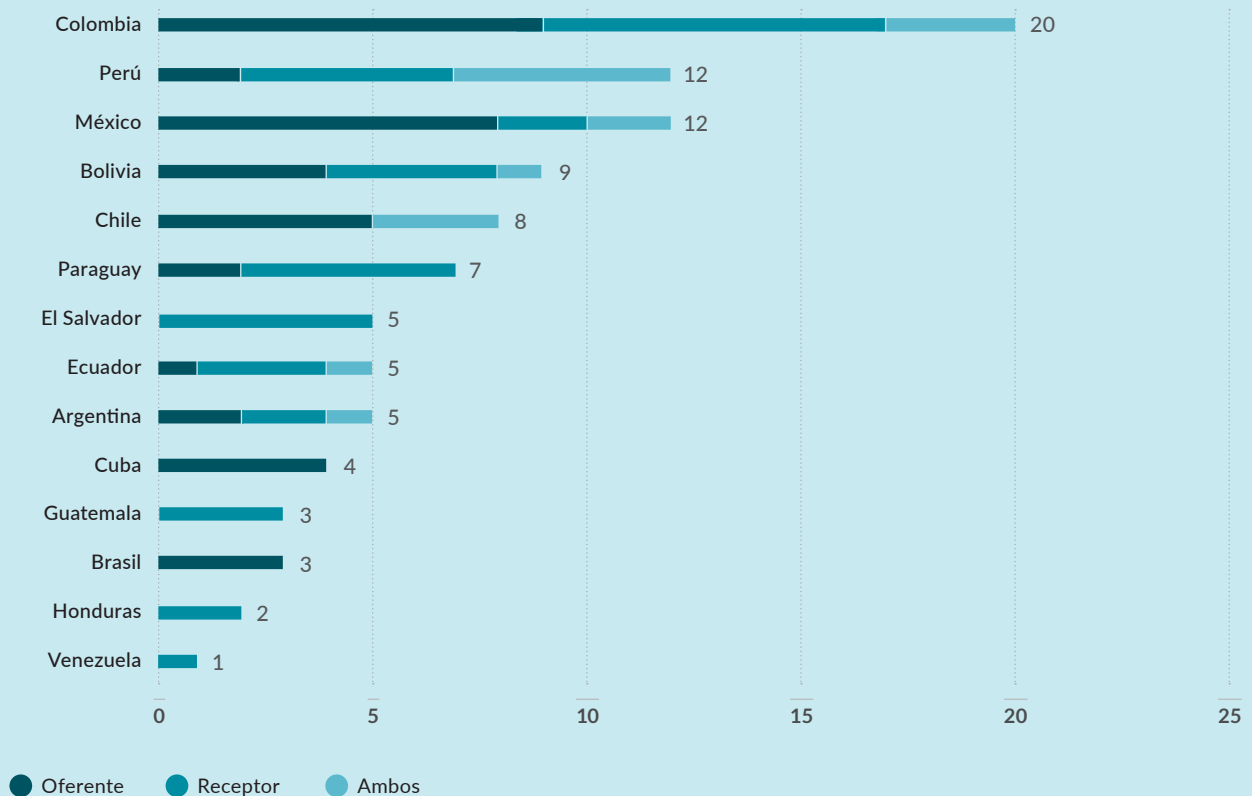
último con perfil preeminentemente oferente. Participan prácticamente en la cuarta parte de las iniciativas. México es el país con mayor población indígena de la región, con más de 27 millones de personas y en Perú representan el 26% (CEPAL y FILAC, 2020).

Otros países que han sido activos en este tipo de cooperación son Bolivia, Chile y Paraguay. En el caso de Chile, lo ha hecho desde un rol oferente o bidireccional, en cambio los otros dos han tenido un perfil más variado. Para Bolivia y Paraguay, estas representan el 3,8 y 3,9% de las iniciativas de CSS

Bilateral en las que participan en el período en Iberoamérica, proporción que casi duplica a la regional.

Participación de los países en las iniciativas de CSS Bilateral para y/o con pueblos indígenas en Iberoamérica, según rol. 2015-2021

En unidades



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

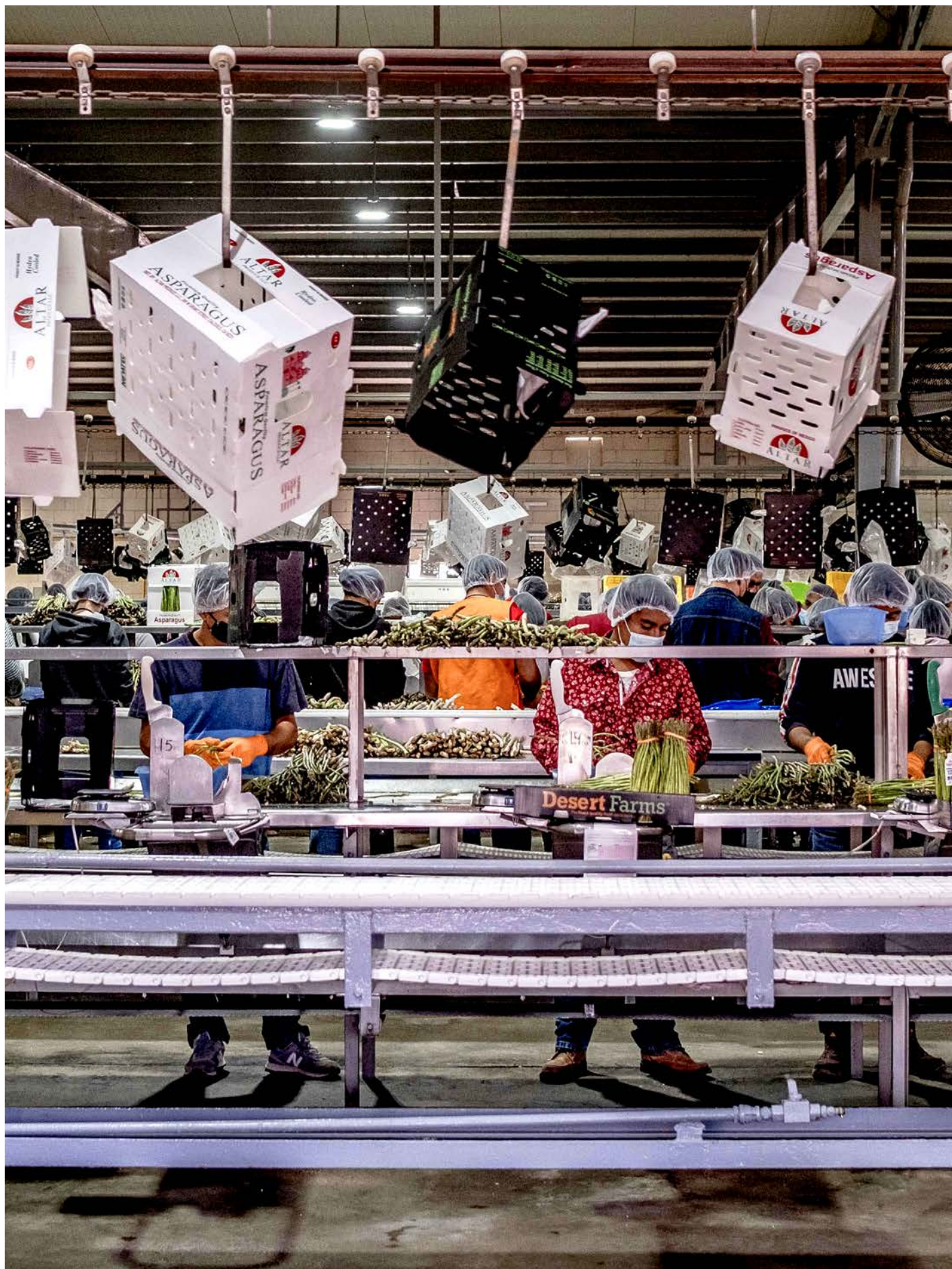
A modo de síntesis, si bien hay experiencia en la región en CSS Bilateral para y/o con pueblos indígenas, todavía queda mucho por hacer. Para Zúñiga (2022), una CSS y de este tipo puede convertirse en una herramienta fundamental para

reducir la brecha existente entre el reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas y su vulneración sistemática en la práctica, y también para responder a los grandes desafíos que plantea nuestro tiempo, como la crisis ambiental y climática. Y desde

este paradigma, los pueblos indígenas deben necesariamente estar incluidos en los diálogos político-técnicos sobre los instrumentos e iniciativas de CSS y Triangular que les estén específicamente dirigidas o los incluyan como parte de sus destinatarios.

Nota metodológica: Para realizar este ejercicio, se tomó la base de datos incluida en la plataforma Sistema Integrado de Datos de Iberoamérica sobre CSS y Triangular (SIDICSS). Sobre dicha base, se realizó una búsqueda por palabras clave vinculadas a los pueblos indígenas en el título y/o objetivo (tanto en español como en portugués, los dos idiomas oficiales del Espacio Iberoamericano). Luego se realizó una revisión manual para comprobar si efectivamente lo eran y proceder a clasificarlas. Por las limitaciones de información descriptiva de las iniciativas, sabemos que lo identificado es una cota inferior y que las cifras están probablemente subestimadas. Para la clasificación se tomó como base lo realizado por Zúñiga (2022), pero con modificaciones.

Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación, CEPAL y FILAC (2020), ONU (2007) y Zúñiga (2022).



Fotografía: Científicos, estudiantes y productores agrícolas trabajan juntos para fomentar la agricultura y la seguridad alimentaria a través de buenas prácticas para el cuidado y uso eficiente del agua. Proyecto de CSS Bilateral entre México y Chile. Banco de imágenes de la CSS y Triangular de Iberoamérica. SEGIB-PIFCSS. 2021.