

CAPÍTULO 4

Iberoamérica y la Cooperación Sur-Sur Regional

La CSS Regional en Iberoamérica en el bienio 2020-2021 estuvo orientada a dar respuesta a la COVID-19 y a avanzar en la Agenda 2030

En los años recientes, la CSS Regional ha ganado peso como herramienta para buscar soluciones innovadoras a los problemas compartidos por los países iberoamericanos. Parte de este auge se explica por las posibilidades que esta modalidad ofrece, entre las que cabe destacar su capacidad para sumar a cada vez más actores de naturaleza distinta y de hacerlo desde una dimensión y con un alcance que supera a las que generan otras modalidades de cooperación. El presente capítulo caracteriza lo acontecido con la CSS Regional en Iberoamérica y en el bienio 2020-2021, en un contexto marcado por dos grandes desafíos: la necesidad de dar respuesta a la crisis de la COVID-19, mientras se sigue avanzando en la consecución de la Agenda 2030.

4.1 Evolución de la CSS Regional de Iberoamérica: una primera aproximación

El Gráfico 4.1 se elaboró para mostrar cuál ha sido la evolución de la CSS Regional de la que ha participado Iberoamérica a lo largo de los últimos 15 años. Dicha evolución se refleja a través de dos variables distintas: el número de iniciativas que los países iberoamericanos mantuvieron anualmente en ejecución durante el periodo 2007-2021; y la participación de esas mismas iniciativas sobre el total de las registradas en las tres modalidades reconocidas en Iberoamérica.

Su observación sugiere, en primer lugar, dos etapas de claro contraste: una primera, entre 2007 y 2013, de intenso crecimiento en el número de iniciativas; y una segunda en la

que se produce una progresiva reducción, acelerada sin duda durante los peores años de la pandemia. En efecto, entre 2007 y 2013, el volumen de iniciativas se duplicó, pasando de un registro mínimo de 68 a un máximo de 139. A partir de ese momento, la cifra agregada de programas y proyectos se fue reduciendo: al principio, de manera lenta, a un ritmo promedio anual de un -2,5% que permite que, en 2018-2019, el total de iniciativas todavía se mantenga en las 120; después, coincidiendo con la aparición de la crisis de la COVID-19, la reducción se produce de un modo abrupto, con una caída media anual del -15,5% que empuja la cifra final de iniciativas hasta las 85 de 2021.

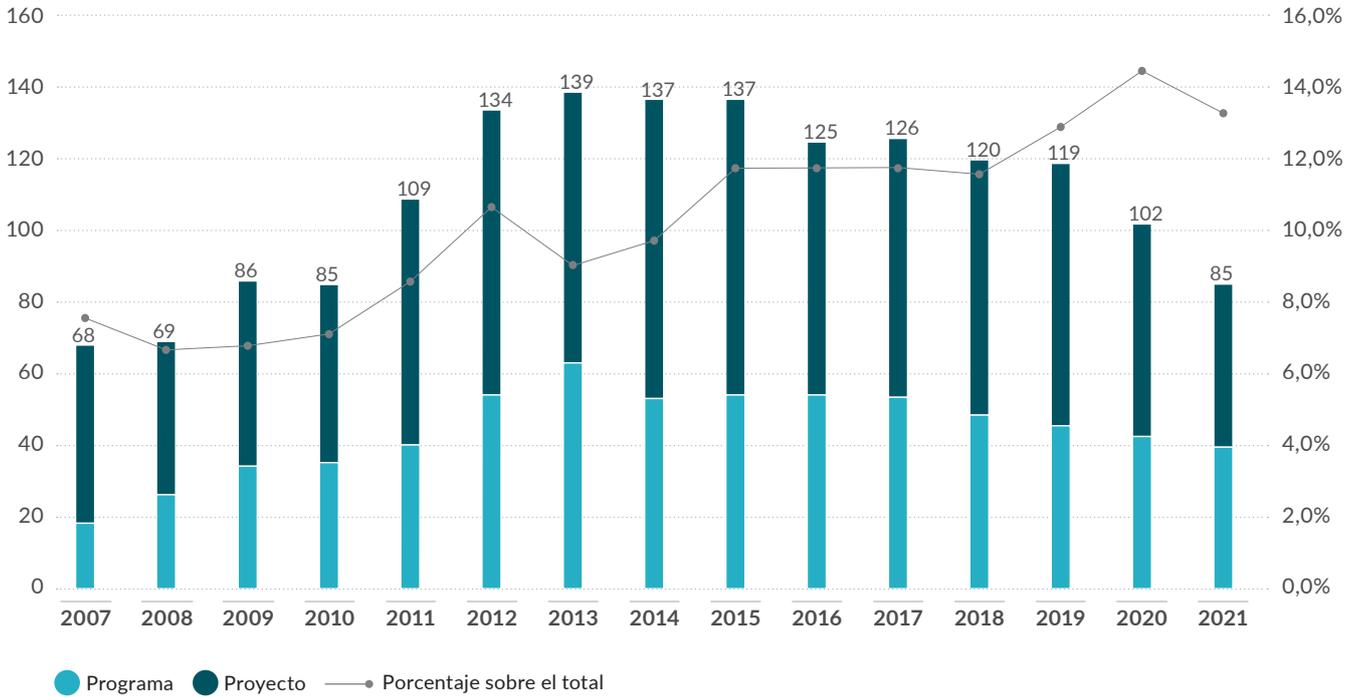
Mientras, la observación de la evolución de la participación sugiere que, para prácticamente todo el periodo, el comportamiento de la CSS Regional fue relativamente mejor que el del conjunto de la CSS y Triangular participada por los países de Iberoamérica. Esto explicaría que, hasta el mismo 2020, el peso que las iniciativas de CSS Regional tuvieron sobre el total de las ejecutadas bajo las tres modalidades reconocidas en este espacio registrara una tendencia ascendente: desde el mínimo de un 6,9% de los años 2008 y 2009 hasta el máximo de casi un 15% en 2020. Así, solo en 2021, el comportamiento de la CSS Regional es relativamente peor al del conjunto, una diferencia que se manifiesta en una pérdida de participación de más de 1 punto porcentual.

Cabe agregar que este comportamiento general esconde dinámicas distintas para los dos instrumentos que componen las iniciativas de CSS Regional: los proyectos y los programas. En este sentido, para entender por qué, hay un dato previo relevante a tomar en cuenta: que se está ante dos instrumentos con marcadas diferencias, sobre todo en términos de dimensión. En este sentido, cuando se toma como referencia el conjunto de las iniciativas que estuvieron vigentes en algún momento del bienio 2020-2021 y se estima cuánto tiempo ha transcurrido desde que iniciaron su ejecución hasta que finalizaron (o cuánto lleva transcurrido en el caso de las todavía activas), el contraste es evidente: una media de 2,5 años los proyectos; de 8 años, los programas.

→ GRÁFICO 4.1

Evolución de las iniciativas de CSS Regional de Iberoamérica con todos los socios, según programa y proyecto, y de su participación sobre el total de la CSS y Triangular de Iberoamérica. 2007-2021

En unidades y en porcentaje



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

Tal y como se avanzó, esta diferencia sugiere que se está ante dos instrumentos de alcance distinto, y que optar por uno u otro a la hora de ejecutar la CSS en su modalidad regional tiene seguramente implicaciones diferentes no solo en términos de duración, sino también de objetivos e incluso de volúmenes de recursos comprometidos. Pero también sugiere que se está ante iniciativas con mayor o menor capacidad de adaptación y/o resiliencia ante una crisis como la de la pandemia. En este sentido, igual que, en el marco de la CSS Bilateral y por su naturaleza, las acciones tuvieron una capacidad de dinamización de la actividad que no tuvieron los proyectos; en el caso de la CSS Regional, los programas resistieron mejor el enviste de la crisis de la COVID.

Tomando en cuenta lo anterior, es más fácil entender que la caída registrada durante los años más duros de la crisis de la COVID-19 se haya manifestado con mayor intensidad en los proyectos que en los programas. En efecto, en 2019, se registraron 73 proyectos y 46 programas de CSS Regional. Desde ese año hasta 2021 se encadenaron dos ejercicios que supusieron caídas promedio anuales respectivas importantes, pero a notable distancia (de un -21,5% y un -6,7%, respectivamente), lo que empujó las cifras finales hasta los 45 proyectos y 40 programas.

Lo anterior se traduce en un cambio en la composición de las iniciativas de CSS Regional y, más en concreto, en una ganancia relativa de peso de los programas que va en detrimento de los proyectos. Este cambio puede observarse en el Gráfico 4.2, el cual recoge la evolución de las

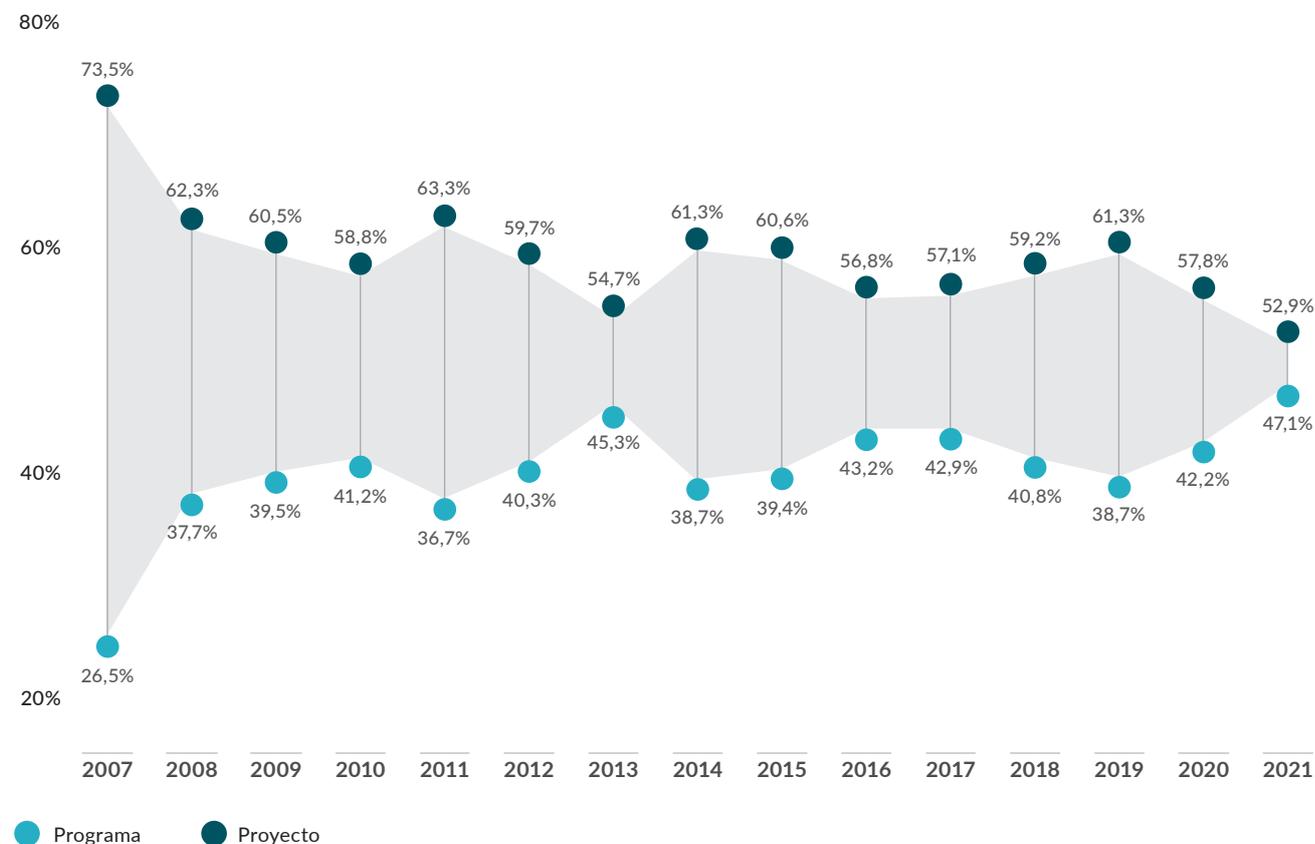
participaciones de los proyectos y programas sobre el total de las iniciativas de CSS Regional mantenidas en ejecución anualmente por Iberoamérica en el periodo 2007-2021. A lo largo de ese periodo, la composición de las iniciativas en términos de proyectos y programas ha ido cambiando y tendiendo a la convergencia, destacándose tres momentos con ratios respectivos distintos: una primera proporción de 75%-25% en 2007; una segunda que, con variaciones, se mantiene estable en el 60%-40% hasta 2019; y una tercera que llega casi al 50%-50% en 2021.

Es más fácil entender que la caída registrada durante los años más duros de la crisis de la COVID-19 se haya manifestado con mayor intensidad en los proyectos que en los programas

→ GRÁFICO 4.2

Evolución de la participación de los proyectos y de los programas sobre las iniciativas de CSS Regional de Iberoamérica con todos los socios. 2007-2021

En porcentaje



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

4.2 Marco de análisis: el bienio 2020-2021 y la CSS Regional en Iberoamérica

El carácter bienal de este *Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica*, junto con la necesidad de tratar de entender el modo en que la crisis de la COVID-19 ha influido en el devenir de la CSS de la región, han llevado a optar por el bienio 2020-2021 como unidad temporal de análisis. Por ello, y tal y como ha venido sucediendo con las modalidades bilateral y triangular, el estudio de la CSS Regional que se desarrolla en este capítulo se centra también en ese bienio.

En este sentido, el Gráfico 4.3 recoge las 116 iniciativas de CSS Regional de las que participaron los países iberoamericanos y que estuvieron activas en al menos algún momento de 2020-2021. Para seguir delimitando el marco de análisis en el que este capítulo centra su atención, el mismo gráfico distribuye esas 116 iniciativas tomando en cuenta el modo en que los distintos socios (países iberoamericanos y/o de otras regiones en desarrollo) participaron de esta cooperación.

En concreto, se distinguen tres bloques de iniciativas: uno primero, de 80 programas y proyectos, en el que quienes participan son, exclusivamente, países iberoamericanos que intercambian entre sí; uno segundo, de apenas 3 iniciativas, en el que hay una distribución clara de roles (en concreto, el de oferente y el de receptor) entre los países de Iberoamérica y los de otras regiones en desarrollo; y uno tercero, de 33 programas y proyectos, en el que países iberoamericanos y de otras regiones coinciden participando de la iniciativa, pero también ejerciendo un mismo rol.

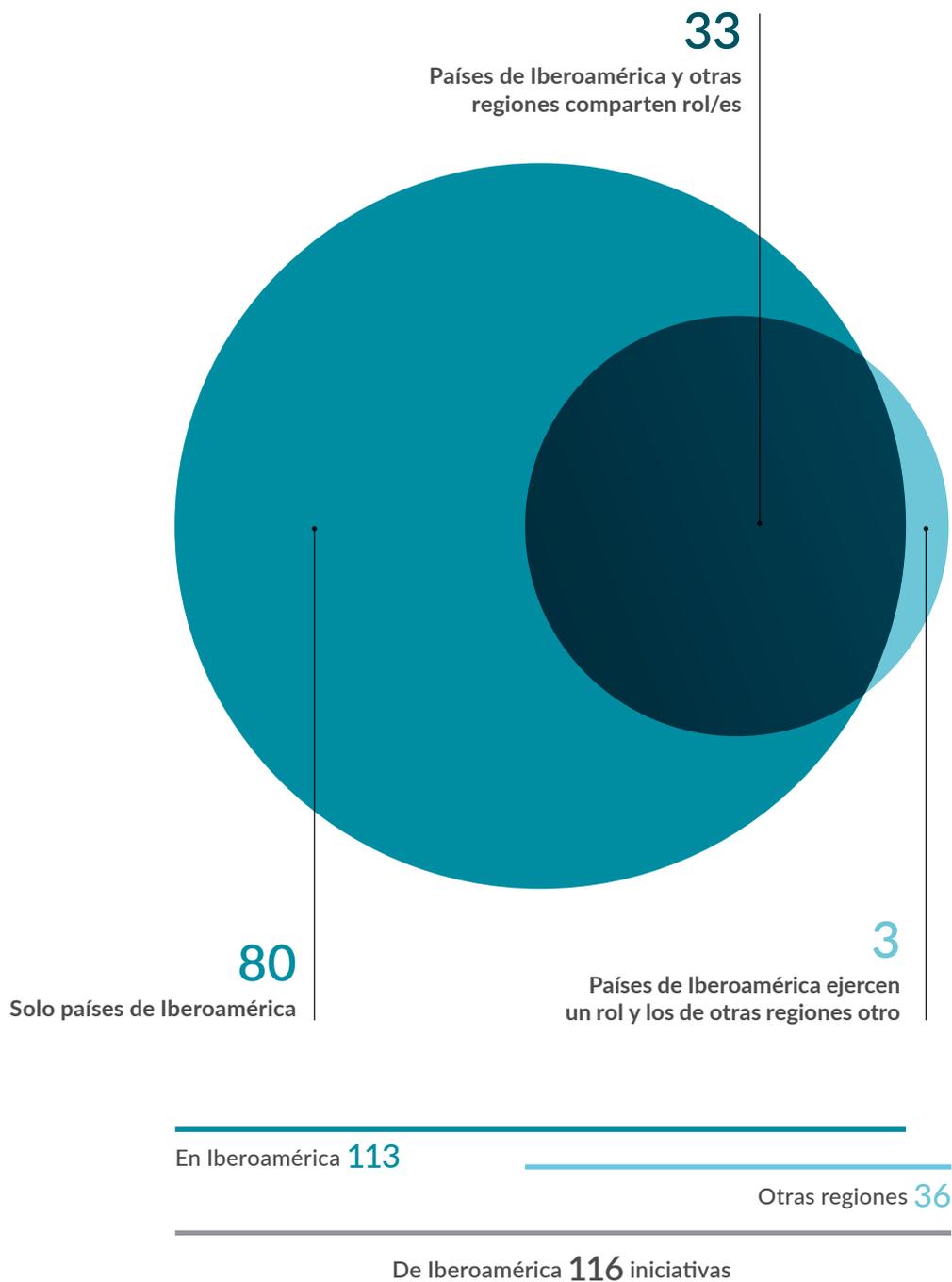
Para ilustrarlo, esta es una casuística habitual, por ejemplo, en las experiencias que implican a Mesoamérica, en las que el rol de la recepción es ejercido a la vez por países de Centroamérica y por un extrarregional como Belice, el cual categoriza como parte del Caribe no Iberoamericano.

En síntesis, el presente capítulo toma como marco de referencia para el análisis de la CSS Regional, las 113 iniciativas que implicaron intercambios *en Iberoamérica* y que estuvieron en ejecución en al menos algún momento del bienio 2020-2021. Tal y como se observa en el Gráfico 4.4, se trata de una cifra de programas y proyectos que refleja la dinámica de caída ya descrita, pues es un 20% inferior a la registrada en 2018-2019, cuando se situó por encima de las 140.

→ GRÁFICO 4.3

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

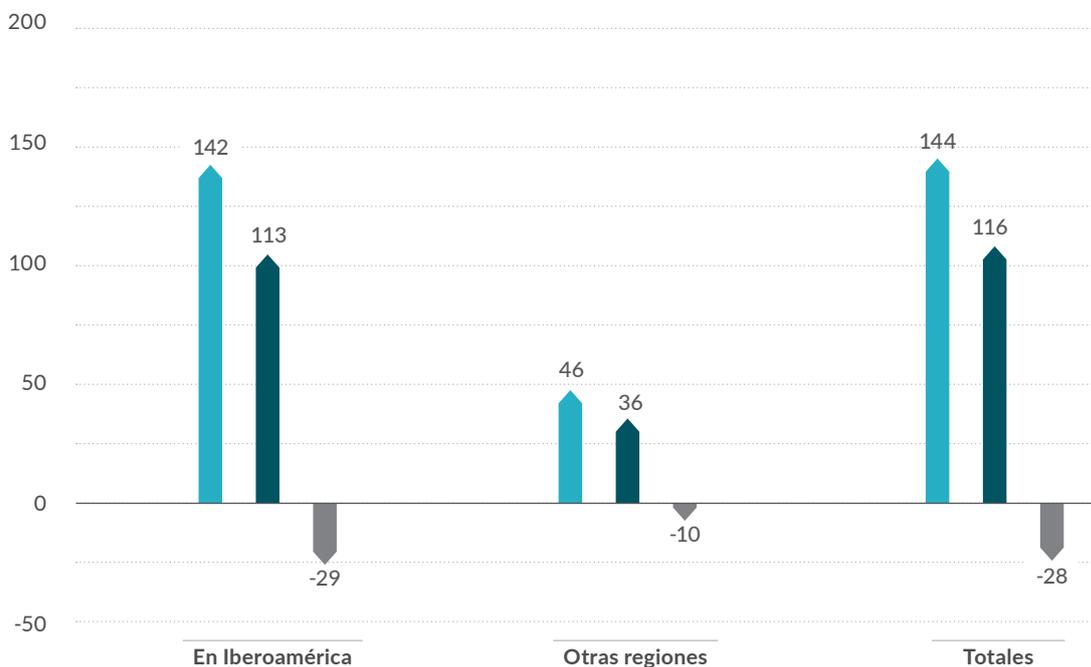
En unidades



→ GRÁFICO 4.4

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

En unidades



■ 2018-2019 ■ 2020-2021 ▾ Variación

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



Fotografía: Los manatíes son un mamífero marino en peligro de extinción debido a la cacería extensiva que vienen sufriendo por siglos, y por la pérdida de los manglares que habitan. Proyecto de CSS Regional "Fortalecimiento del Corredor Biológico en el Caribe" con participación de República Dominicana y Cuba. Banco de imágenes de la CSS y Triangular de Iberoamérica. SEGIB-PIFCSS. 2022.

4.3 Participación de los distintos actores durante el bienio 2020-2021

La caracterización de la CSS Regional que tuvo lugar en Iberoamérica durante el bienio 2020-2021 se inicia con un análisis de los actores que la hicieron posible: por un lado, los países iberoamericanos y por el otro, los organismos regionales e internacionales que los acompañaron. En este sentido, y en una primera aproximación, se trata de conocer quiénes participaron de esta CSS Regional y cuál fue su nivel de presencia relativa en el total de las 113 iniciativas realizadas.

Pero esta sección permite también aproximarse a otros aspectos relevantes en relación con el modo en que se produjo esta participación. El primero hace referencia a las asociaciones que se establecen entre los países y, de algún modo, al rol jugado por “otro actor”, la región, la cual emerge por las distintas posibilidades de agrupación que tienen los países, pero también por las que ofrecen los organismos de los que son parte. El segundo aspecto aborda una de las implicaciones que precisamente tiene la participación de esos organismos: la posibilidad de poder dotar de una institucionalidad, de una operativa concreta, e incluso de una prioridad temática a las iniciativas de CSS Regional impulsadas por los distintos bloques de países.

4.3.1. Países iberoamericanos y organismos multilaterales

Tal y como se ha avanzado, el principal propósito de esta sección es identificar cuán intensa fue la participación de los países iberoamericanos y de algunos de los organismos multilaterales más activos en la región en la CSS Regional que tuvo lugar en Iberoamérica en los años 2020-2021.

A estos efectos, y para visualizar primero lo sucedido con los países iberoamericanos, se elaboró el Gráfico 4.5. Dicho gráfico parte del mapa de la región y permite asignar a cada uno de los 22 países que integran este espacio un color de intensidad creciente, el cual señala —según leyenda— en qué franja de valores se situó el número de iniciativas en las que cada cual participó.

Su observación muestra dos países especialmente destacados, Argentina y Uruguay, ambos en el Cono Sur y con participaciones por encima de las 60 iniciativas de CSS Regional (66 y 62, respectivamente). Les siguieron, en orden de importancia relativa, con más de 50 iniciativas en cada caso, cuatro países dispersos geográficamente a

lo largo del continente: al sur y al norte, Chile y México, Costa Rica en Centroamérica y ya en la subregión andina, Colombia. Mientras, la mayoría de los países (hasta una decena) registraron participaciones dentro de la horquilla de las entre 40 y 50 iniciativas. Se trató de El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua y Panamá, en Centroamérica; República Dominicana en El Caribe; y ya en Suramérica, Ecuador y Perú, junto a Paraguay y Brasil. Por su parte, Bolivia y Cuba, en las subregiones andina y caribeña, presentaron registros a relativa distancia de los anteriores, con 30 y 20 iniciativas, en cada caso. Con valores intermedios (26 programas y proyectos) se encuentra España, ya en la península ibérica. Completaron el panorama los otros dos países peninsulares, Portugal y Andorra, quiénes junto a la suramericana Venezuela, cierran el mapa con registros por debajo de las 20 iniciativas.

— Argentina y Uruguay, ambos en el Cono Sur, tuvieron participaciones destacadas por encima de las 60 iniciativas en CSS Regional (66 y 62, respectivamente)

→ GRÁFICO 4.5

Participación de los países iberoamericanos en iniciativas de CSS Regional en Iberoamérica. 2020-2021

En unidades y porcentaje



Número de iniciativas de CSS Regional en los que cada país participó en 2020-2021

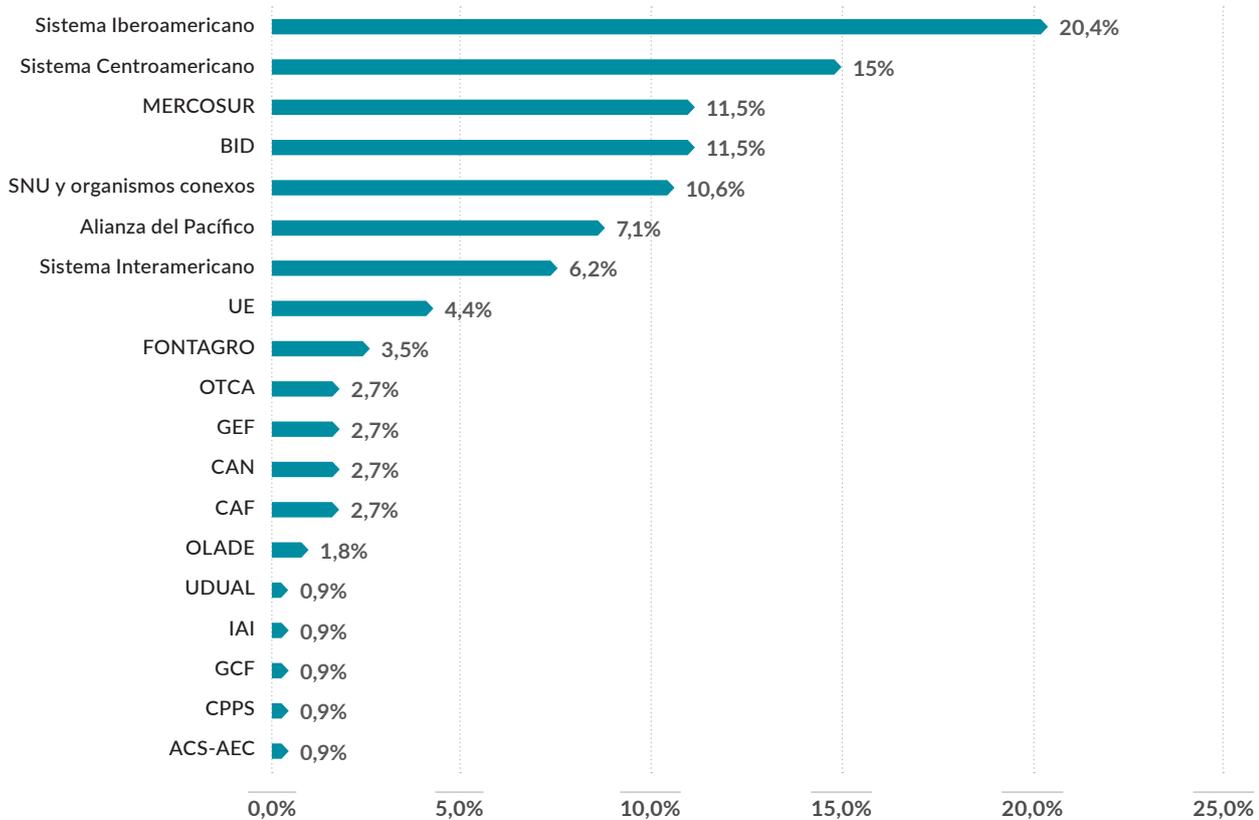
- 60 o más
- Entre 50 y 59
- Entre 40 y 49
- Entre 20 y 39
- Menos de 20
- No se registraron iniciativas

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

→ GRÁFICO 4.6

Participación de los organismos multilaterales en las iniciativas de CSS Regional en Iberoamérica. 2020-2021

En porcentaje



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

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

En segundo lugar, en todas y cada una de las 113 iniciativas de CSS Regional que estuvieron en ejecución en Iberoamérica a lo largo del bienio 2020-2021, los países contaron a su vez con el acompañamiento de un actor clave en la ejecución de esta modalidad: los organismos multilaterales. Por ese motivo resulta importante conocer cuáles de ellos participaron de esta CSS Regional y cuál fue su nivel de implicación. Así, el Gráfico 4.6 muestra a dichos organismos y los ordena según su nivel de participación relativa en el conjunto de las iniciativas realizadas.¹

Según se desprende de su observación, en al menos uno de cada cinco de los más de 110 programas y proyectos de CSS Regional realizados en los años 2020-2021, hubo participación de uno o varios organismos del sistema iberoamericano, como son la propia Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y la Organización Iberoamericana para la Seguridad Social (OISS).

Importante también fue la presencia de los organismos que integran el sistema centroamericano, activos en el 15% de las iniciativas de cooperación del bienio 2020-2021. Destaca especialmente el caso del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), un actor clave en la cooperación de esta subregión, pero también de la que se realiza para el conjunto de Mesoamérica a través del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla que rige la colaboración entre México y el SICA.

Importante también fue la presencia de los organismos que integran el sistema centroamericano, activos en el 15% de las iniciativas 2020-2021

¹ Cabe agregar que, en una misma iniciativa, pueden participar simultáneamente varios organismos multilaterales, un hecho que afecta al modo en que se contabilizan y calculan las participaciones (ver nota metodológica del Gráfico 4.6).

Mención aparte merecen el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los dos presentes en un 11% de las iniciativas de CSS Regional en ejecución en Iberoamérica durante los dos últimos años. Muy de cerca (con otro 10%) les siguieron los organismos que integran el sistema de las Naciones Unidas y organizaciones conexas. Entre los muchos posibles, mencionar el rol jugado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la propia Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Finalmente, cabe destacar el acompañamiento realizado desde la Alianza del Pacífico (AP) (presente en el 7,1% de las iniciativas de CSS Regional realizadas en Iberoamérica en 2020-2021), así como desde el sistema interamericano (de manera preferente a través de la Organización de Estados Americanos —OEA—) y desde la Unión Europea (UE), estos dos últimos con participaciones respectivas del 6,2% y 4,4%.

4.3.2 Asociaciones y subregiones

Conocer cómo fue la participación de los organismos multilaterales en la modalidad que aquí se analiza, resulta determinante a su vez para entender una parte importante de las dinámicas que subyacen al funcionamiento de la CSS Regional que tuvo lugar en Iberoamérica en 2020-2021. Así, y tal y como se avanzó, su conocimiento permite profundizar, primero, en el tipo de alianzas o asociaciones entre países que resultan más dinámicas y hacerlo en cierta clave “subregional”.

Más específicamente, y a efectos de comprender cuales fueron las asociaciones entre países que en el bienio 2020-2021 mantuvieron un mayor dinamismo, se elaboró el Gráfico 4.7. Se trata de un mapa de calor que, a modo de matriz, ordena a los 22 países iberoamericanos según su patrón de relacionamiento con el resto de los socios. Sobre el mapa, se asigna a cada pareja de países un color cuya intensidad es mayor según sea el número de iniciativas en que coinciden.

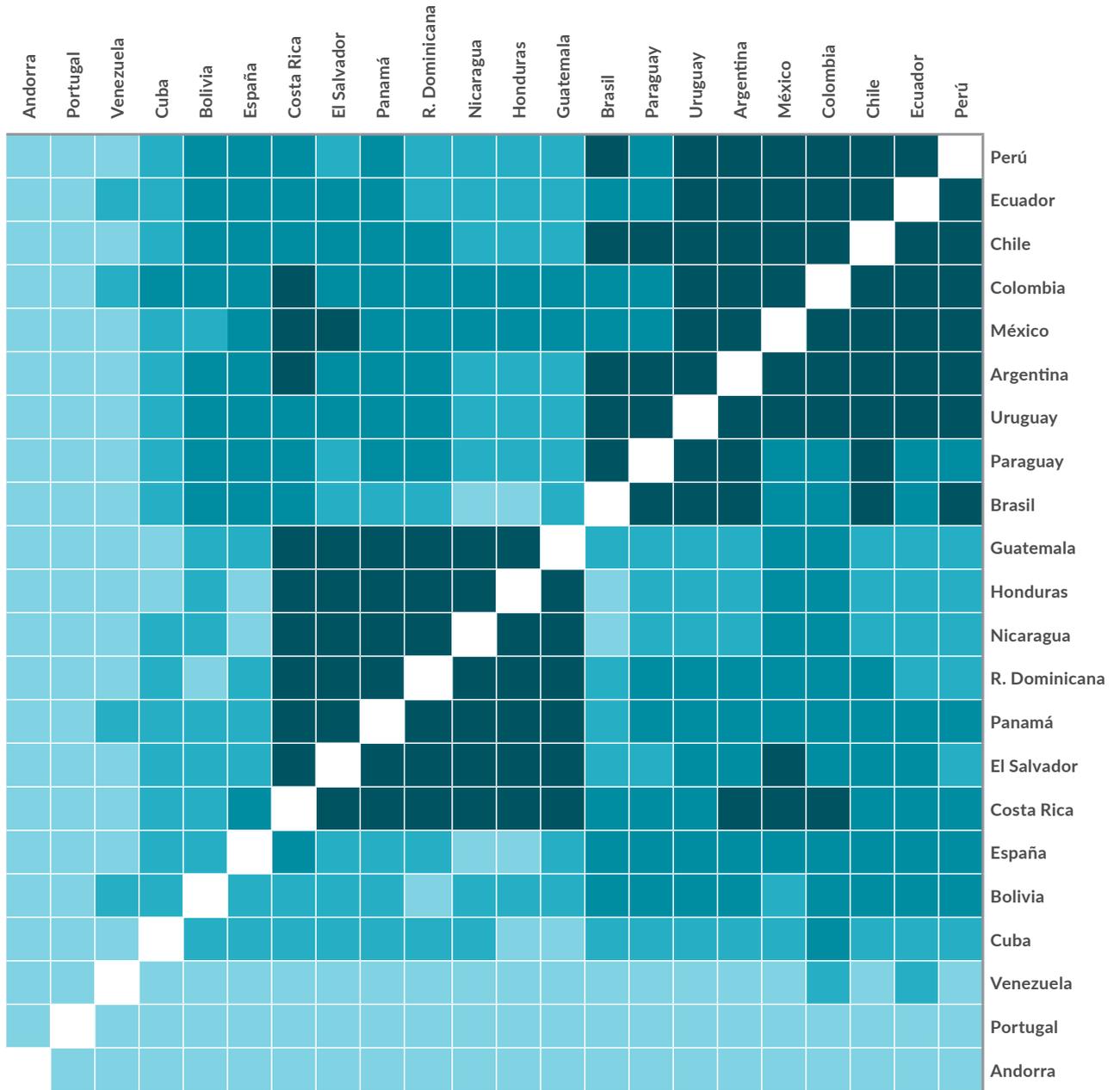


Fotografía: Parcela demostrativa de riego mariposa, desarrollando un programa de gestión hídrica para el uso eficiente del agua. Proyecto de CSS Bilateral "Incremento de la eficiencia y cuidado del agua mediante experiencia conjunta entre comunidades de Sonora (México) y Linares (Chile)". Banco de imágenes de la CSS y Triangular de Iberoamérica. SEGIB-PIFCSS. 2021.

→ GRÁFICO 4.7

Iniciativas de CSS Regional en Iberoamérica en las que los países de la región coinciden, según pareja de socios. 2020-2021

En unidades



Número de iniciativas de CSS Regional en los que cada pareja de socios coincidió en 2020-2021.

- De 1 a 11
- De 12 a 17
- De 18 a 26
- De 27 a 59

Nota metodológica: La asignación de franjas de valor y de colores corresponde a la distribución por cuartiles que va desde el número mínimo de iniciativas en las que una pareja de socios puede coincidir (0) al máximo registrado en 2020-2021 (59).

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

La observación del Gráfico 4.7 sugiere la coexistencia de distintas dinámicas de relacionamiento, ello no solo para los países, sino también para los grupos subregionales a los que pertenecen. En este sentido contrastan, por ejemplo, los relativamente bajos niveles de asociación registrados por Andorra, Portugal y Venezuela y, en menor medida, Cuba; con los elevados niveles que mantienen entre sí —siguiendo

la matriz—, los países de Centroamérica y El Caribe (de Costa Rica a Guatemala incluyendo a República Dominicana) y los de Suramérica (de Brasil a Chile en el Cono Sur, más Colombia, Ecuador y Perú en la subregión andina).

Del mismo modo, se observa cómo la elevada intensidad de asociación que se registra a nivel “intrarregional” tiende a reducirse cuando el foco pasa al intercambio

entre subregiones distintas. Así, el relacionamiento de varios países de Centroamérica (Nicaragua, Honduras y Guatemala) es más intenso con sus vecinos subregionales que con los países de Suramérica; mientras que un país como Bolivia, coincide más con sus socios suramericanos que con los centroamericanos.

Parte de las dinámicas descritas resultan a su vez de una combinación de al menos tres factores: primero, las opciones de relacionamiento que a cada país le brinda la posibilidad de pertenecer simultáneamente a varios esquemas intergubernamentales de integración regional; segundo, el grado de implicación que cada país mantenga en esos mismos espacios; y tercero, el nivel de actividad que esos mismos organismos estén teniendo en la cooperación del bienio 2020-2021.

A modo de ilustración, el caso de México, uno de los países más activos, quién mantiene una relación muy dinámica con la mayor parte de los países de América del Sur, así como con Costa Rica y El Salvador, y de una intensidad alta —pero relativamente menor— con sus vecinos centroamericanos. Sobre este patrón de intercambio influye que México sea parte activa de tres espacios que a su vez fueron especialmente dinámicos en 2020-2021: en concreto, ser miembro del sistema iberoamericano; tener un acuerdo especial de cooperación con el SICA y los países centroamericanos; e integrar la Alianza Pacífico, cuyo resto de socios se sitúan en Suramérica.

Conforme a lo anterior, las opciones de asociación que se abren para cada uno de los países y el modo en que cada cual se ha podido implicar en el conjunto de la CSS Regional de este último bienio, pueden ser muy distintas. Se entiende aquí, por ejemplo, el antes mencionado menor nivel de relacionamiento relativo de Portugal y Andorra, cuyas opciones de pertenencia a los esquemas regionales quedan muy limitadas al espacio iberoamericano. Pero las diferencias también se dan a lo interno de América Latina, manifestándose en distintas dinámicas de participación. Para ilustrarlo se elaboró el Gráfico 4.8, el cual muestra la participación de cada país en las 113 iniciativas de 2020-2021 y su potencial “margen de crecimiento”, distinguiendo dos subregiones: la de México, Centroamérica y el Caribe iberoamericano; y la de Suramérica.

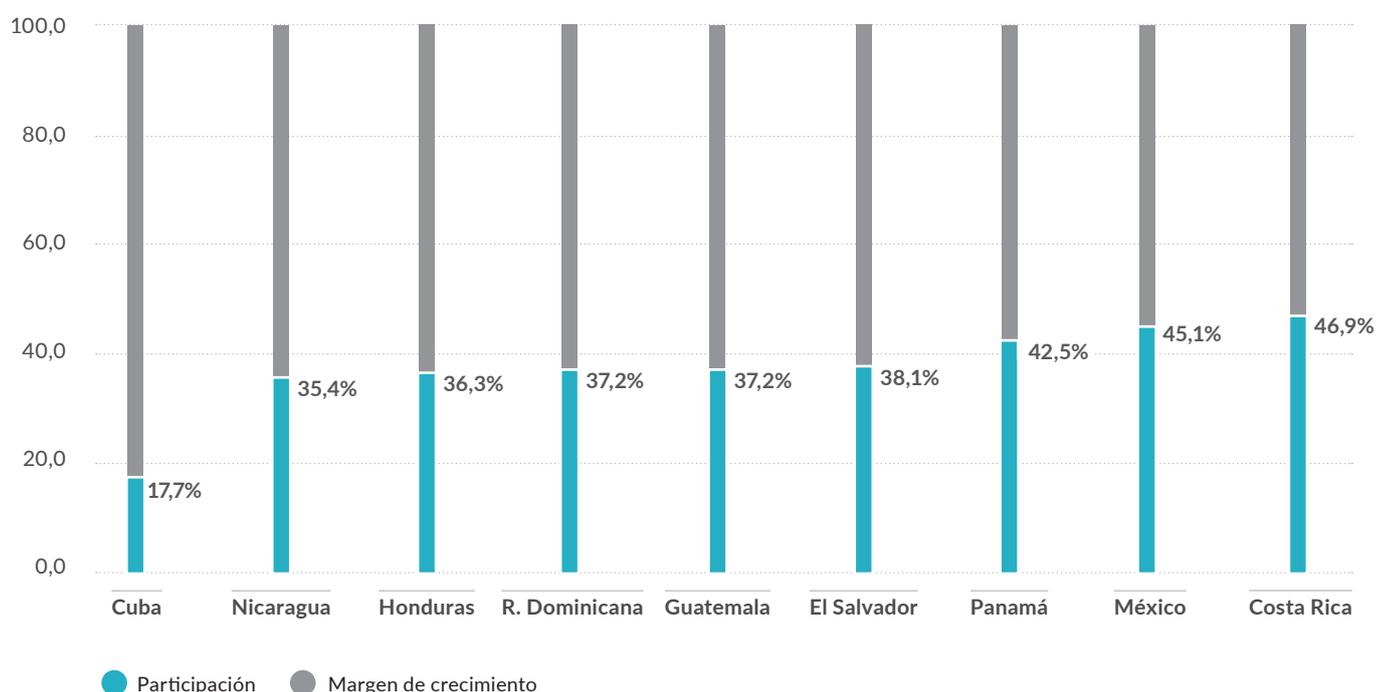
Tal y como se observa, el nivel de participación mantenido por los países que son parte de cada una de estas subregiones difiere y se mueve en horquillas de valores distintas: más bajas para los que se sitúan en la parte más al norte del continente; más elevadas, para los situados más al sur. En efecto, la mayoría de los países centroamericanos y caribeños participaron en entre el 30% y el 40% de las iniciativas de 2020-2021, siendo más excepcionales los registros de Panamá, México y Costa Rica, con participaciones relativas por encima de 40%. Por contraste, la mayoría de los países que integran Suramérica (siete de los diez) se movieron precisamente en esta horquilla de valores (40% a 50%) e incluso en la inmediatamente superior (50% a 60%).

→ GRÁFICO 4.8

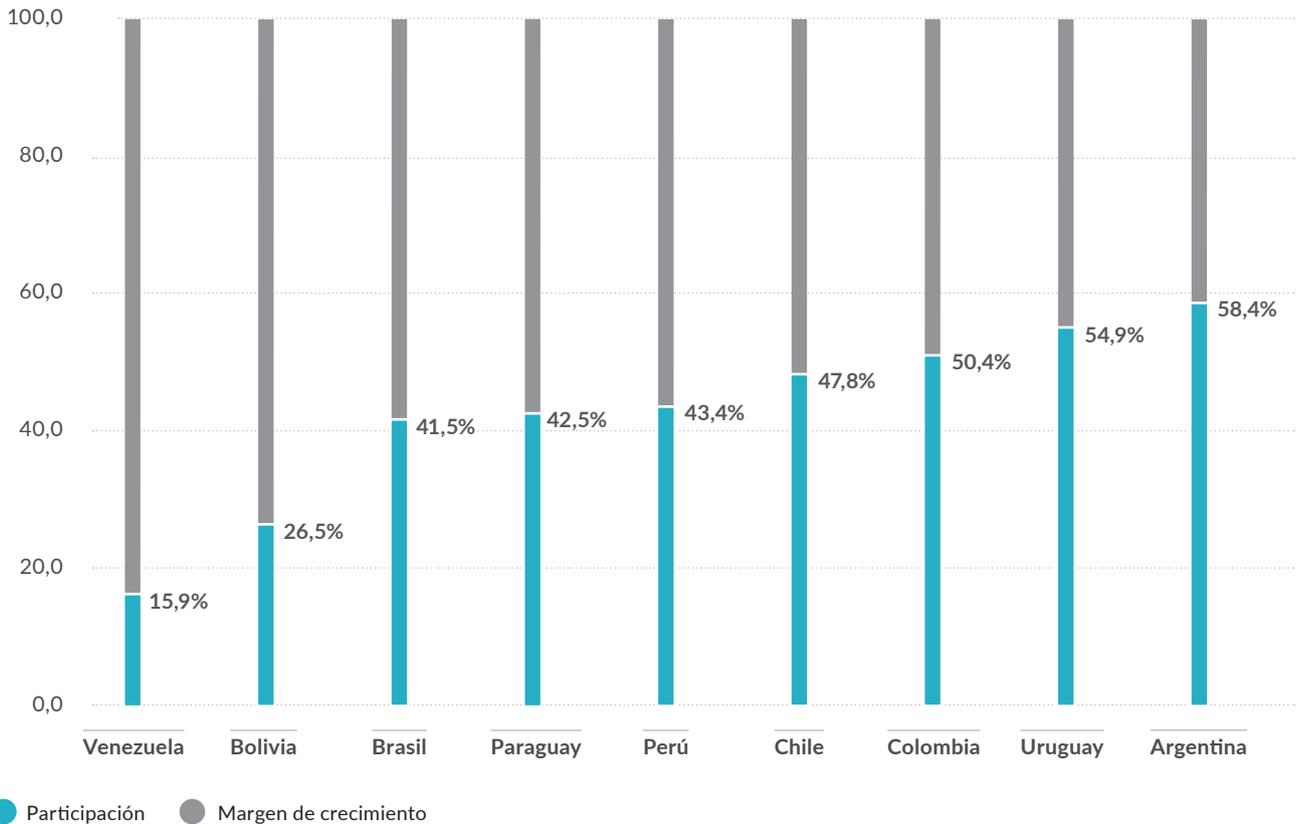
Participación de los países iberoamericanos en las iniciativas de CSS Regional en Iberoamérica y margen de crecimiento de esa participación, según región. 2020-2021

En porcentaje

A. México, Centroamérica y Caribe Iberoamericano



B. América del Sur



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

4.3.3 Marcos operativos y prioridades temáticas

La participación de los organismos multilaterales en la CSS Regional permite también profundizar en otros aspectos relevantes en relación con el funcionamiento de esta modalidad. En este sentido, los organismos multilaterales suelen acompañar la cooperación de un marco de institucionalidad y de unos criterios que guían y orientan su operativa (quién participa, desde qué rol, con qué financiación y con qué tipo de relacionamiento con el resto de los socios, entre otros). La presencia de estos organismos también puede ser importante cuando se trata de identificar las prioridades temáticas a las que atienden las iniciativas realizadas bajo los distintos espacios.

Para realizar una primera aproximación a estos marcos operativos, se elaboró el Gráfico 4.9, el cual define y caracteriza los mecanismos de cooperación bajo los que suelen ejecutarse las iniciativas impulsadas en los cuatro espacios multilaterales más activos del bienio 2020-2021: el sistema iberoamericano, el centroamericano, el BID y MERCOSUR. En los dos primeros casos, se trata de marcos que abarcan la totalidad de la cooperación realizada

en esos espacios (caso de los Programas, iniciativas y proyectos adscritos –PIPA– y del Mecanismo de Gestión, Coordinación e Información de la Cooperación regional) y en los dos últimos, de uno de los varios mecanismos que amparan la cooperación realizada por cada cual (la Iniciativa Bienes Públicos Regionales –BPR– y el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR –FOCEM–).

Su lectura muestra que se está ante casuísticas distintas, siempre concebidas para propiciar la acción colectiva de quienes participan en ella y que, en cualquiera de los casos, estos mecanismos permiten definir procedimientos claros en relación con el modo en que se ejecuta esta CSS: tipo de cooperación que se realiza (técnica y/o financiera); modo en que se financia e incluso distribuyen los recursos; tipo de asociación que se establece entre los distintos socios; y posibilidad de participación de actores distintos a los Gobiernos; solo por nombrar algunos. En los casos ibero y centroamericano, toda esta operativa queda recogida en detalle en documentos explícitamente elaborados a estos efectos, como son el Manual Operativo de la Cooperación Iberoamericana y la guía técnica que acompaña al Mecanismo de la Cooperación regional.

El mismo Gráfico 4.9 sugiere que estos mecanismos orientan también en torno a las prioridades temáticas que se abordan desde cada uno de esos espacios. En este sentido, todos buscan fortalecer a sus países miembro y cohesionarlos como parte integrante de una región. Pero los caminos y propósitos específicos que se transitan para llegar a este mismo fin difieren entre sí.

Así, la CSS realizada en el marco del sistema iberoamericano pone el foco en el desarrollo y en la identidad de la región, lo que le lleva a promover actuaciones conjuntas en torno a lo que entiende que la cohesionan como tal, destacando la cultura, la ciencia, la educación y lo social. Otros espacios fijan su prioridad en la integración regional,

pero buscan su fortalecimiento desde estrategias distintas: MERCOSUR, reduciendo las asimetrías entre los socios del bloque, especialmente a través del mejoramiento de las infraestructuras económicas; el BID, generando productos (marcos normativos, planes de acción sectoriales, metodologías) que faciliten la coordinación regional y deriven en beneficios comunes para todos sus miembros; y el sistema centroamericano, poniendo en el foco en la necesidad de avanzar, desde un mismo frente, en la resolución de problemáticas que someten a la región a una especial vulnerabilidad, como son la prevención y mitigación de los desastres naturales y de los peores efectos del cambio climático.

→ GRÁFICO 4.9

Marcos institucionales y mecanismos de cooperación que acompañan la ejecución de las iniciativas de CSS Regional en Iberoamérica: algunos ejemplos seleccionados. 2020-2021

Organismo multilateral	Mecanismo de cooperación	Definición y principales características
Sistema Iberoamericano	Programas, iniciativas y proyectos adscritos (PIPA) iberoamericanos	<p>Según recoge el Manual Operativo de la Cooperación Iberoamericana, los PIPA son ejercicios de cooperación intergubernamental a través de los cuales los Gobiernos conciertan su voluntad para cooperar en un determinado sector, acordando el diseño de este mismo y asumiendo su ejecución. Su propósito último es fortalecer la identidad iberoamericana a través de actuaciones conjuntas que tiendan al desarrollo y consolidación de capacidades en el campo cultural, científico, educativo, social y económico.</p> <p>La diferencia entre Programas e Iniciativas viene marcada por el alcance del ejercicio de cooperación intergubernamental: de largo o mediano alcance, en plazo y objetivos, para el Programa; más acotado, en el caso de la Iniciativa.</p> <p>En los PIPA todos los países participantes actúan de forma horizontal a la hora de tomar decisiones; todos aportan, según su capacidad, en forma de recursos financieros, humanos, técnicos y materiales y se benefician de manera recíproca de la actividad desarrollada. Su naturaleza puede ser Técnica y/o Financiera: la primera busca el desarrollo de capacidades humanas e institucionales a través de una amplia gama de actividades; la segunda persigue objetivos de desarrollo a partir del uso de recursos monetarios y se canaliza principalmente mediante fondos concursables.</p>
Sistema Centroamericano	Mecanismo de Gestión, Coordinación e Información de la Cooperación regional	<p>El SICA cuenta con el Mecanismo de Gestión, Coordinación e Información de la Cooperación regional y su guía técnica complementaria, como la normativa regional que busca fortalecer los procesos de gestión, ejecución, seguimiento y evaluación de la Cooperación regional.</p> <p>Este instrumento contiene conceptos, principios y criterios de selección de proyectos, procedimientos, actores y roles y los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Busca alinear la cooperación a las cinco prioridades de la integración regional (como son integración social, económica, seguridad democrática, prevención y mitigación de los desastres naturales y de los efectos del cambio climático, y fortalecimiento institucional).</p> <p>Para la gestión de esta cooperación se han establecido tres procedimientos principales: uno directo, para proyectos generales de la Secretaría General del SICA; uno segundo para proyectos regionales de las Secretarías e instituciones del SICA; y uno tercero para proyectos regionales en Foros de Diálogo y Cooperación, Comisiones Mixtas u otros Mecanismos establecidos por el SICA</p>

Banco Interamericano de Desarrollo	Iniciativa Bienes Públicos Regionales (BPR)	<p>Se basa en la premisa de que los países de América Latina y el Caribe (ALC) comparten numerosos desafíos y oportunidades de desarrollo, que pueden ser abordados más eficiente y efectivamente a través de la acción colectiva y la cooperación regional.</p> <p>La Iniciativa define los BPR como bienes, servicios o recursos que sean producidos y consumidos colectivamente por el sector público y, donde sea apropiado, por el sector privado sin fines de lucro en un mínimo de tres países miembros prestatarios del BID. Se enfoca en BPR que tengan el potencial de generar beneficios significativos comunes y efectos indirectos positivos.</p> <p>La Iniciativa busca financiar productos concretos de coordinación regional (por ejemplo, marcos normativos, planes de acción sectoriales y metodologías, entre otros) que pueden luego ser implementados a nivel nacional por los países participantes y otros países interesados.</p> <p>Cada año, el BID solicita propuestas de la región para financiar proyectos que promuevan BPR por medio de la acción colectiva. En el caso de la convocatoria 2022, los temas elegibles debían enmarcarse en áreas prioritarias de la Visión 2025 del Grupo BID para la implementación de la Estrategia Institucional del BID y la recuperación postpandemia de la región.</p>
MERCOSUR	Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)	<p>Es el primer mecanismo solidario de financiamiento propio de los países del MERCOSUR y tiene por objetivo reducir las asimetrías del bloque. Se integra por aportes de los Estados Parte y busca financiar proyectos de mejoramiento de la infraestructura, competitividad de las empresas y desarrollo social, así como el fortalecimiento de la propia estructura institucional del MERCOSUR.</p> <p>El Fondo se basa en un sistema de aportes y distribución de recursos en forma inversa, lo que supone que los países del bloque con mayor desarrollo económico relativo realizan mayores aportes y, a la vez, los países con menor desarrollo económico relativo reciben los mayores recursos. Los fondos son distribuidos en carácter de donación no reembolsable. La presentación, análisis, aprobación y seguimiento de los Proyectos considerados de interés para los Estados Parte se realiza con base en el Reglamento FOCEM. Destaca la cooperación en saneamiento, agua potable, rehabilitación y construcción de rutas, mantenimiento de redes eléctricas, mejoramiento y ampliación de locales escolares, rehabilitación de vías férreas, entre otros.</p>

Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación, SEGIB (2016), SIDICSS (2022) y páginas digitales de BID, MERCOSUR y SICA

Estas diferencias son claramente observables a través de los Gráficos 4.10 y 4.11, los cuales distribuyen los programas y proyectos de CSS Regional que bajo cada uno de estos espacios se mantuvieron en ejecución en el bienio 2020-2021, según el ámbito de actuación y sector de actividad al que atendieran. En este sentido, el Gráfico 4.10 resulta muy ilustrativo pues muestra cómo, para cada uno de estos espacios, más del 50% de sus iniciativas se concentraron en la atención de ámbitos bien distintos: un genérico los Otros ámbitos, en el caso del sistema iberoamericano (56,5% de los PIPA); temáticas relacionadas con el Medioambiente, en la cooperación centroamericana (un 58,8% de las iniciativas); y los Sectores Productivos, en el 53,8% de los programas y proyectos acompañados por el BID. Mención aparte merece MERCOSUR, pues

el 46,2% de sus iniciativas se dedicaron a fortalecer las Infraestructuras y los Servicios Económicos, pero cuando se agrega lo Social, la cifra se eleva hasta un notable 85%.

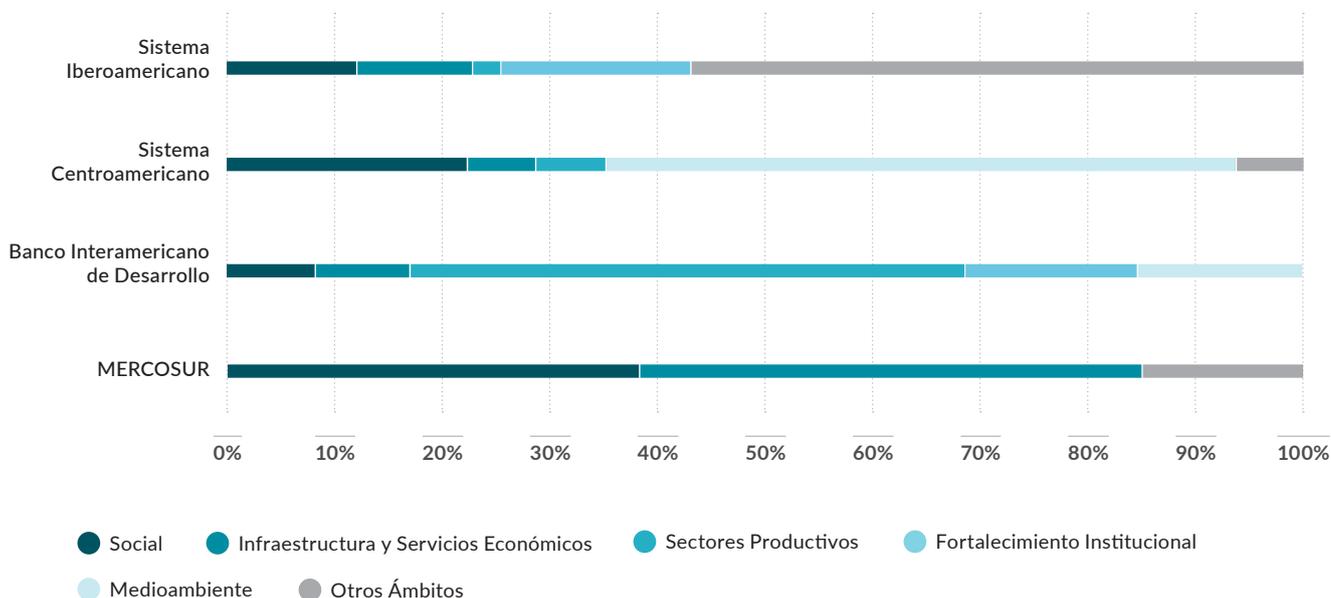
En la categorización de las iniciativas por sectores de actividad (Gráfico 4.11), las diferencias en los propósitos atendidos desde los distintos espacios quedan igualmente manifiestas, solo que a otro nivel de detalle. Cabe aquí destacar la concentración de iniciativas que el sistema iberoamericano y el BID hacen, respectivamente, en los sectores de la *Cultura* (56,5%) y del *Agropecuario* (53,8%).

Por su parte, las iniciativas impulsadas por el sistema centroamericano se desglosan entre la *Gestión de desastres* (35,3%) y el cuidado del *Medioambiente* (23,5%); mientras

→ GRÁFICO 4.10

Prioridades temáticas en las iniciativas de CSS Regional en Iberoamérica bajo los principales esquemas intergubernamentales, según ámbito de actuación. 2020-2021

En porcentaje



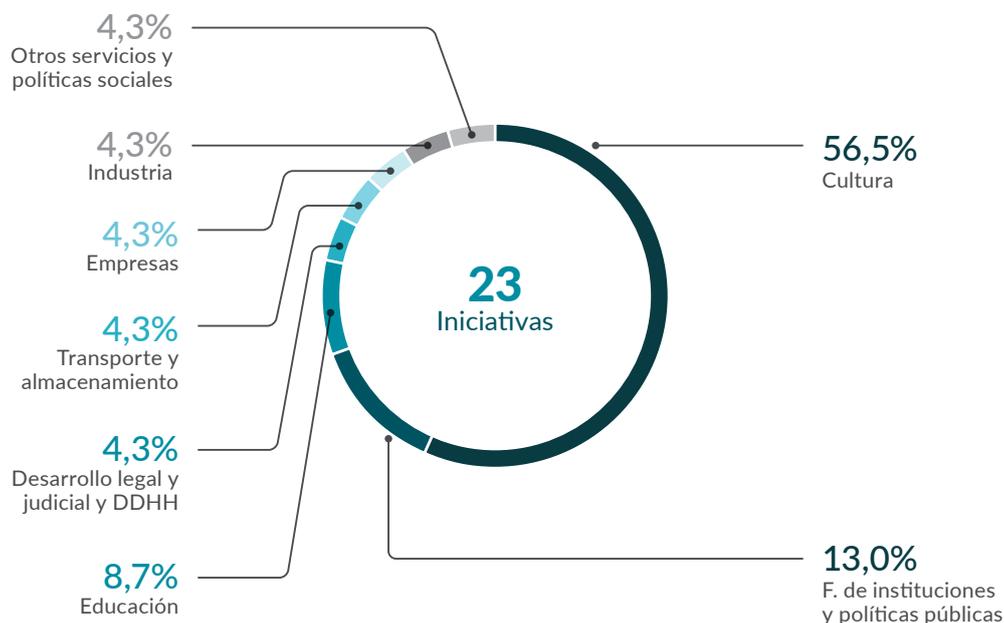
Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación

→ GRÁFICO 4.11

Distribución de las iniciativas de CSS Regional en Iberoamérica bajo los principales esquemas intergubernamentales, según sector de actividad. 2020-2021

En porcentaje

A. Sistema iberoamericano



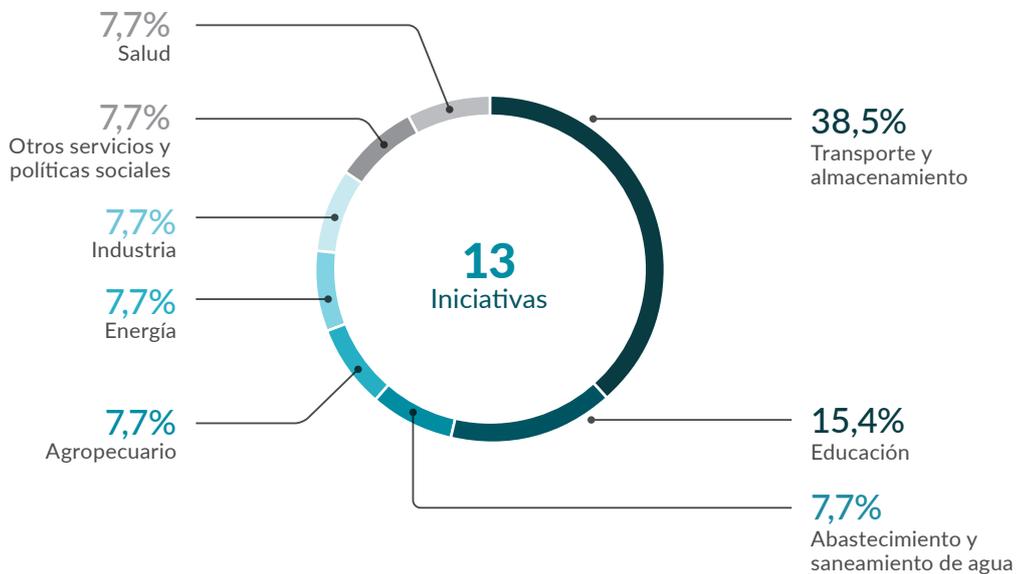
B. Sistema centroamericano



C. Banco Interamericano de Desarrollo (BID)



D. MERCOSUR



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

MERCOSUR prioriza todo lo relacionado con el *Transporte y el almacenamiento* (38,5%), destacando también, entre otros sectores económicos y sociales, la *Educación* (15,4%).

La CSS Regional tiene entre sus principales fortalezas la posibilidad de reunir a un número creciente de actores que, combinado tipologías y naturalezas distintas, suman esfuerzos para realizar una acción colectiva que les permita avanzar en la consecución de un propósito compartido. La combinación de propósitos a los que atienden se manifiesta a través del tipo de capacidades que la región decide fortalecer mediante las iniciativas de CSS que se impulsan.

4.4 Análisis sectorial: problemas comunes, soluciones compartidas

Para mostrar las capacidades que la CSS Regional fortaleció en Iberoamérica en el bienio 2020-2021, se elaboró el Gráfico 4.12, el cual distribuye las 113 iniciativas registradas para dicho periodo, según el ámbito de actuación (12.A) y el sector de actividad (12.B) al que atendieran.

Una primera observación (Gráfico 4.12.A), el Social es el ámbito que concentra una mayor parte de las iniciativas (una de cada cinco). Esta cifra contrasta con la

registrada por la cooperación dedicada el Fortalecimiento Institucional, la cual se fija prácticamente en la mitad (un 10,6%). De hecho, la pauta más frecuente fue la distribución, bastante homogénea, de los programas y proyectos de CSS Regional en torno al resto de los ámbitos de actuación reconocidos en el espacio iberoamericano: así, la participación de todos ellos sobre el total de las iniciativas del bienio (Medioambiente, Sectores productivos, Infraestructuras y Servicios Económicos y los Otros ámbitos) se mantuvo en valores muy próximos y que oscilaron entre el 16% y el 18%.

Cuando lo anterior se contrasta con el detalle por sectores se observa, sin embargo, que el posicionamiento de los distintos ámbitos se alcanza desde dinámicas sectoriales muy diferentes: muy concentradas en unos pocos sectores, en algunos casos; muy diversificadas, en los otros.

Un ejemplo ilustrativo de lo anterior es lo que sucede bajo el ámbito más importante, el Social, pues, tal y como confirma el Gráfico 4.12.B, los sectores que lo integran no están entre los más importantes del bienio 2020-2021.

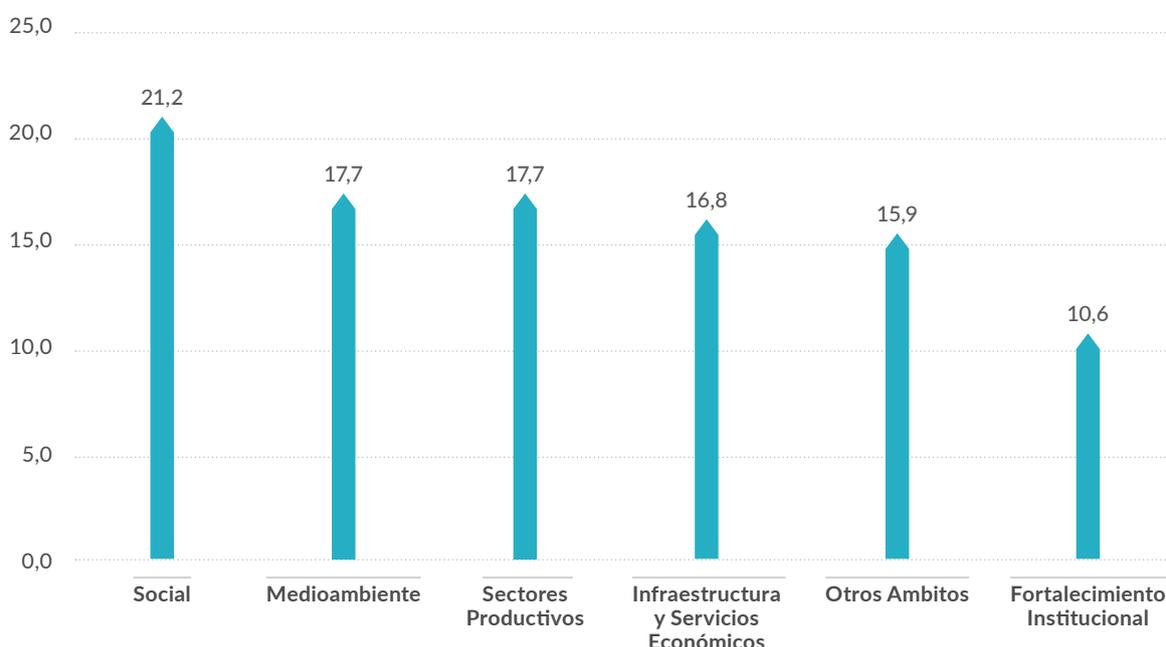
De hecho, el sector más destacado dentro de lo Social es el de la *Educación* que, con un 8% de las iniciativas, ocupa la cuarta posición en términos de importancia relativa. Lo complementan los *Otros servicios y políticas sociales*, la *Salud* y el *Abastecimiento y saneamiento de agua*, con participaciones que superan ligeramente o apenas llegan al 5%. En cualquier caso, y ya por temas, destacaron las iniciativas que, desde distintas perspectivas y aplicando diferentes estrategias, compartieron el objetivo de

→ GRÁFICO 4.12

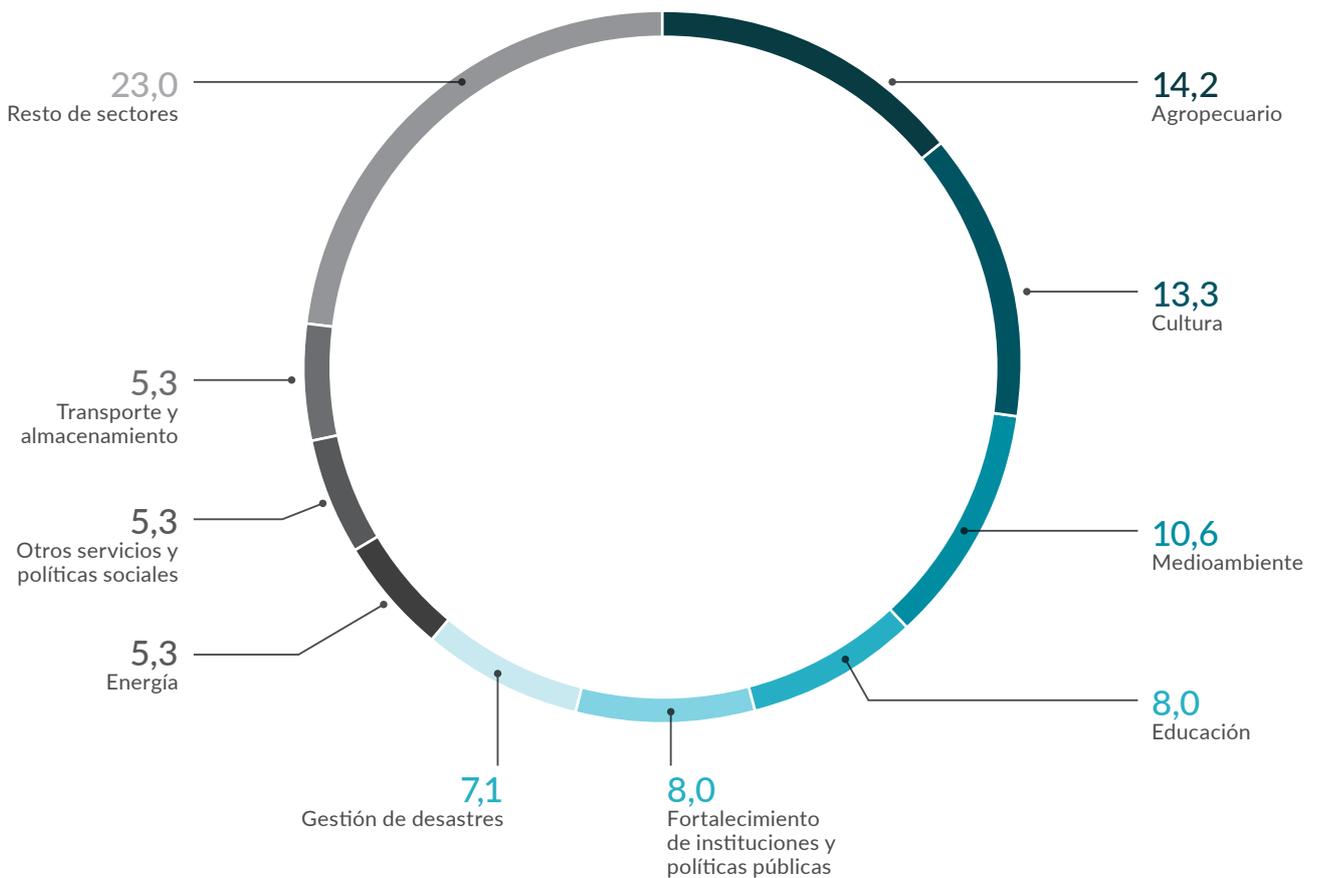
Distribución de las iniciativas de CSS Regional en Iberoamérica, según sector de actividad y ámbito de actuación. 2020-2021

En porcentaje

A. Ámbito de actuación



B. Sector de actividad



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

promover la movilidad de estudiantes y docentes, así como la integración y mejora de las condiciones de vida de algunos grupos poblacionales, como son los jóvenes, los adultos mayores y los migrantes.

Por contraste, la importancia relativa de los Sectores Productivos y del Medioambiente —ambos con un 17,7% de participación sobre el total de las iniciativas del bienio 2020-2021—, se explica por la fuerza que le imprimen unos muy pocos sectores. Más específicamente, en el caso del primero, su importancia se explica por el peso del sector *Agropecuario* (el más importante del periodo, con una participación equivalente al 14,2% del total) y, en el segundo, por lo que aportan, de manera agregada, el segundo de los sectores más importantes (el propio *Medioambiente*, que explica una de cada 10 iniciativas), junto con el de la *Gestión de desastres* (un notable 7,1%).

Bajo el sector *Agropecuario* categoriza una cooperación que combina los temas agrícolas con los ganaderos y que pone el foco tanto en cultivos relevantes para la región (papa, arroz, café) como en especies animales claves para la seguridad alimentaria (obtención de productos cárnicos y lácteos). Así mismo, las iniciativas combinan elementos que buscan contribuir a un aumento y diversificación de la producción, en especial en entornos familiares,

muy dependientes de los ingresos que estas actividades puedan generar. A estos efectos, la cooperación que se impulsa conjuga distintos tipos de intervenciones, entre las que destacan: adopción de innovaciones tecnológicas; mejoras de los sistemas de riego y uso eficiente del agua; tratamiento de forrajes y alimentos para el ganado; manejo de plagas; mejoras genéticas; e incorporación de sistemas de información para valorar los riesgos, pérdidas y daños que pueden provocar los desastres naturales así como el incremento de temperaturas derivado del cambio climático; entre otros. Un ejemplo ilustrativo por el modo en que combina varios de estos elementos es el proyecto desarrollado en Centroamérica para el manejo de la roya del café, recogido en la Historia 4.1.

→ HISTORIA 4.1

Fortalecimiento regional de la sanidad agropecuaria en Centroamérica**Sistema centroamericano**

La roya es un hongo que afecta a los cafetos provocando la caída prematura de las hojas, debilitando a los árboles infectados y causando en últimas su muerte. Su impacto en América Latina es muy alto, afectando su comercialización en los mercados internacionales y a las familias que dependen de los procesos asociados a su producción y venta (InfoAgro, 2014).

En la región centroamericana el primer brote de roya se dio a finales de la década del setenta, pero entre el 2012 y el 2013 se desató la epidemia más grave hasta el momento en la región, cuyas causas fueron factores climáticos, reducción en la atención fitosanitaria por parte de los productores y caída de los precios internacionales del café (Piñeiro, V., Morley, S., Elverdin, P., 2015, Pág.2). En 2013 en el marco de la Cumbre sobre Roya del Café en Guatemala, los países de la región se comprometieron a enfrentar conjuntamente los problemas de la caficultura en la región, aprobando el Plan de Acción Regional con Medidas Inmediatas, que incluyó la creación del Programa Centroamericano de gestión integral de la Roya del Café (PROCAGICA).

Este tiene como objetivo promover la adopción de medidas de mitigación del cambio climático y de adaptación al mismo, así como la reducción de riesgos ante desastres naturales, en apoyo a los esfuerzos regionales y nacionales para controlar la roya del café. A partir de ello busca reforzar la resiliencia de las familias dependientes de la producción del grano, mediante la introducción de prácticas agrícolas sostenibles, la diversificación de los patrones de cultivo y el fortalecimiento de sus medios de vida (IICA, 2021, Pág. 2).

Esta iniciativa de CSS Regional, ejecutada por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) involucra a los países del SICA y es apoyado por la Unión Europea (UE). Como aspecto diferenciador, PROCACIGA ha reducido el impacto de la roya del café en la seguridad alimentaria de los caficultores y la de la población en general. Adicionalmente y de acuerdo con el IICA (2021), el Programa ha beneficiado a 7.059 pequeños productores de café (de los cuales el 35% son mujeres y el 10%, jóvenes de menos de 30 años) y se ha ofrecido a los asociados de las organizaciones beneficiarias

del Programa, una mayor cantidad de servicios que generan ingresos a estas (Pág.4). Todo esto ha impactado positivamente la sostenibilidad ambiental, mejorado la competitividad, el fortalecimiento de las asociaciones de productores y la reactivación de la economía local.

Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación, Piñeiro, V., Morley, S. y Elverdin, P. (2015), Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) (2021) e InfoAgro (2014).

Por su parte, podría decirse que la CSS Regional que atiende al cuidado y la protección del Medioambiente es aquella que, de manera "más natural", emerge motivada por la búsqueda de soluciones compartidas a problemas colectivos que implican a una región. Así, una parte importante de las iniciativas unen a países que ponen su foco de acción en un mismo entorno: entre otros, la ecorregión del Arrecife Mesoamericano; el Corredor Biológico Mesoamericano; las especies amenazadas de la Amazonía; los recursos marinos del Ecosistema del Caribe; las problemáticas ambientales de los Andes; y la biodiversidad del Caribe y de Centroamérica (ver la experiencia protagonizada por el SICA y sus países miembros, en la Historia 4.2). Otras iniciativas abordan temáticas más generales y que buscan dotar a los países de la región de herramientas que les apoyen en el

cumplimiento de sus compromisos internacionales, como pueden ser los adquiridos respecto del financiamiento climático y del tratamiento de los residuos plásticos y de los Compuestos Orgánicos Persistentes (COP), por nombrar algunos.

— La CSS Regional sobre Medioambiente es motivada por la búsqueda de soluciones compartidas a problemas colectivos regionales

→ HISTORIA 4.2

Países del SICA unen esfuerzos para preservar la biodiversidad

Sistema centroamericano

La región centroamericana es geográficamente rica en biodiversidad. Contiene el 8% de la biodiversidad biológica mundial distribuido en 206 ecosistemas, 33 ecorregiones y 20 zonas de vida. Posee alrededor del 12% de las costas de Latinoamérica y el Caribe, incluyendo 567.000 hectáreas de manglares y 1.600 km de arrecifes coralinos (SICA, 2022a).

La biodiversidad ofrece importantes bienes y servicios que son vitales para las economías locales y nacionales, y desde un punto de multifuncionalidad, los ecosistemas juegan un rol importante en la regulación hídrica, control de erosión y sedimentación de embalses, filtrado de contaminantes y belleza escénica (SICA, 2022b). Existe además una estrecha relación entre el cambio climático y la pérdida de la biodiversidad ya que esta “es fundamental para mantener la concentración del dióxido de carbono en la atmósfera en un

nivel que de alguna manera mitigue aumentos mayores en los impactos del cambio climático. Todo aquello que evite la deforestación de ecosistemas (...) es importante” (Soto Méndez, 2019).

Conscientes de esta prioridad, los países del SICA, el propio organismo y la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), se unieron para impulsar el proyecto de CSS Regional “Desarrollo de capacidades en manejo y conservación integral de la biodiversidad en la región”. Esta iniciativa —actualmente en ejecución— está proyectada hasta el 2024 y es liderada por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) beneficiando a Belice, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y El Salvador.

El primer año de ejecución del proyecto estuvo dedicado a la definición de actividades del Plan de Acción, esfuerzo

que se concretó en la realización en la ciudad de San Salvador, en septiembre de 2019, de un taller técnico regional auspiciado por la CCAD, junto a las autoridades ambientales de los países y socios involucrados.

Posteriormente, en el marco de una sesión de presentación de resultados ante el Consejo de ministros de la CCAD, el pasado mes de septiembre, se destacó el logro en la implementación de proyectos piloto en zonas transfronterizas como Selva Maya (entre Belice y Guatemala), Golfo de Fonseca (entre El Salvador, Honduras y Nicaragua), La Amistad (entre Costa Rica y Panamá) y Montecristi en República Dominicana. Cabe destacar también el establecimiento de un “Observatorio Ambiental Regional”, así como la formación de profesionales y técnicos centroamericanos a través del Programa de Co-creación de Conocimientos de JICA (El Día, 2022).

Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación, El Día (2022), Sistema de la Integración Centroamericana (2022a), (2022b) y Soto, M. (2019).

Mientras, el 7,1% de las iniciativas de CSS Regional que en el bienio 2020-2021 atendieron temáticas relativas a la *Gestión de desastres* buscaron dotar a los países de herramientas que mejoren sus capacidades para la prevención, respuesta, adaptación, mitigación y resiliencia ante los fenómenos de distinta naturaleza que deben enfrentar. Se trata de compartir políticas sectoriales, estrategias de impacto, enfoques intersectoriales y/o multidisciplinares, fórmulas de alianza público-privadas o sistemas de información, entre otras. Tal y como se avanzó en otra sección, la mayor parte de estas iniciativas implican a los países que integran subregiones especialmente afectadas por estos desastres, como son Caribe, Centroamérica y Mesoamérica.

De otro lado, la CSS que desde la modalidad regional estuvo orientada a generar mejores condiciones de funcionamiento de las Infraestructuras y Servicios Económicos se explica principalmente por la contribución desde dos sectores de actividad: la *Energía* y el dedicado al *Transporte y almacenamiento*, cada uno con participaciones relativas

sobre el total de un 5,3%. Se trata, respectivamente, de iniciativas impulsadas para promover la energía renovable, la eficiencia en el uso energético y la interconexión eléctrica; así como para rehabilitar carreteras y vías férreas que garanticen la siempre necesaria conectividad entre los países que a su vez integran un mismo espacio económico. Tal y como se avanzó también, estos programas y proyectos tuvieron como foco de acción preferente las regiones centro y suramericanas y ambas contaron, para cada uno de los casos, con especial implicación del SICA y de MERCOSUR.

Mención aparte merecen los Otros ámbitos, cuya importancia se explica, en su casi práctica totalidad, por la apuesta que desde el sistema iberoamericano se hace por los programas y proyectos que fortalecen la *Cultura*; un sector que se constituye como el segundo más importante del bienio 2020-2021 (un 13,3% de las iniciativas, según se observa en el Gráfico 4.12.B). Los denominados PIPA abordan temáticas muy diversas que buscan el fortalecimiento, entre otros, de las artes escénicas y

audiovisuales, la música, la protección y la digitalización de archivos históricos y diplomáticos, o de los museos y de las bibliotecas. Sin embargo, más importante que el contenido temático en sí, es el tratamiento integral que se hace de la cultura, entendida como herramienta para la consecución del Desarrollo Sostenible. En este sentido y en el espacio iberoamericano, la cultura sirve a la construcción de una identidad colectiva, pero también contribuye decisivamente al bienestar de los pueblos y a una mayor cohesión e inclusión social.²

Finalmente, bajo el sexto de los ámbitos considerados, el del Fortalecimiento Institucional, cabe destacar el rol jugado por el sector *Fortalecimiento de instituciones y políticas públicas*, el cual explica el 8,0% del total de las iniciativas del bienio, una cifra que lo sitúa, junto a la *Educación*, como el cuarto sector con mayor importancia

relativa. Tal y como su nombre sugiere, las iniciativas que lo integran están centradas en la dotación de herramientas (sistemas de registro y comunicación, formación, estadística y uso de datos, entre otros) que permitan a los gobiernos, en sus distintos niveles —nacional y subnacional—, reforzar sus capacidades en el diseño, implementación y gestión de sus políticas públicas. De entre estas iniciativas señalar especialmente aquellas que, desde los espacios meso e iberoamericano, buscan fortalecer la CSS.

— El sector de *Cultura* se constituye como el segundo más importante del bienio 2020-2021 (un 13,3% de las iniciativas)



Fotografía: Productores familiares de La Colmena, una localidad paraguaya con gran producción frutícola y apícola, trabajan en el cuidado y reproducción de las abejas, así como en la recolección de miel, a través de la CSS Bilateral con Colombia. Banco de imágenes de la CSS y Triangular de Iberoamérica. SEGIB-PIFCSS. 2021.

² Para más detalle, ver la Estrategia Iberoamericana de Cultura y Desarrollo Sostenible, aprobada en la XXVII Cumbre Iberoamericana de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno, celebrada en abril de 2021 en Andorra.

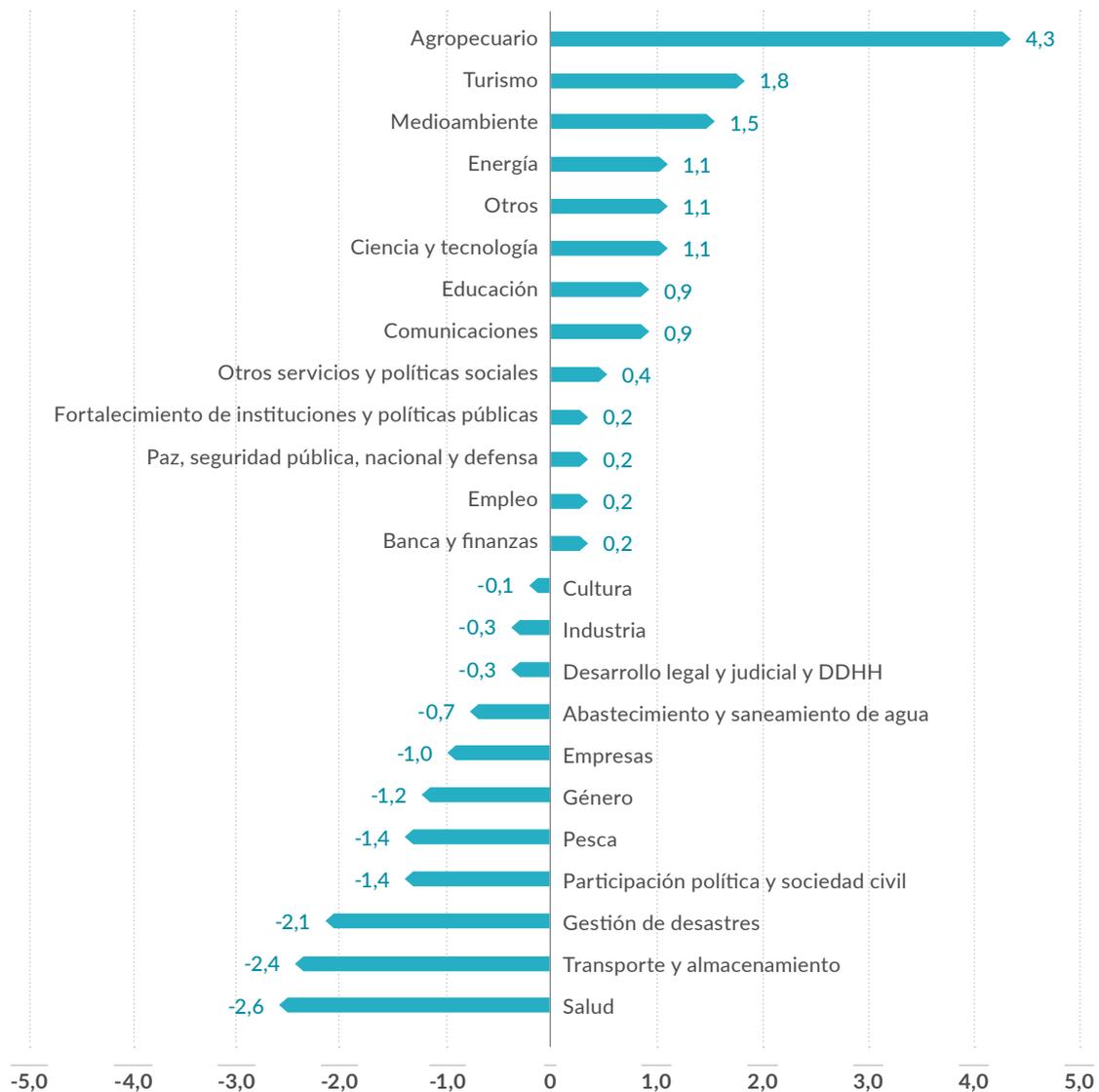
Dado el contexto en el que se ha desarrollado el bienio 2020-2021, un último aspecto interesante a analizar en esta sección es el modo en que la respuesta a la crisis de la COVID-19 puede haber impactado en el tipo de capacidades fortalecidas por los países a través de la CSS Regional. A estos efectos, una primera respuesta se obtiene a partir de la observación del Gráfico 4.13, el cual compara los años 2020-2021 con los anteriores (2018-2019) y muestra cuál ha sido la variación que los distintos sectores han experimentado —en términos de participación— sobre el total de las iniciativas de CSS Regional realizadas en Iberoamérica en cada uno de esos bienios.

Dos datos especialmente llamativos: el fuerte aumento del *Agropecuario* (4,3 puntos porcentuales que explican su posicionamiento como el sector más importante de 2020-2021); y las significativas pérdidas registradas por *Gestión de desastres* (-2,1 puntos), *Transporte y almacenamiento* (-2,4) y *Salud* (-2,6). De hecho y fruto de esta dinámica, la Salud cierra el bienio con una participación en el conjunto de la CSS Regional relativamente baja (de un 4,4%), una cifra muy por debajo de la que se registra, por ejemplo, bajo la modalidad de CSS Bilateral (un 18,6%). Dada la distinta importancia relativa que ambas modalidades tienen en el conjunto de la CSS de la región, el contraste por cifras absolutas es todavía mayor: 123 iniciativas en *Salud* intercambiadas bilateralmente en Iberoamérica, frente a las apenas 5 desde lo regional.

→ GRÁFICO 4.13

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

En puntos porcentuales



Los datos anteriores no significan, sin embargo, que la respuesta a la COVID-19 no haya sido abordada en las iniciativas de CSS Regional. Lo que sucede es que la dimensión de lo que se hace bajo esta modalidad y sus especiales características de funcionamiento han provocado que la respuesta no sea fácilmente observable a partir de los datos agregados. En este sentido, lo que ha tendido a suceder es que las iniciativas ya vigentes han realizado acciones en respuesta a la pandemia adecuándolas a su línea de trabajo habitual, pero sin que ello se refleje, por ejemplo, ni en el título del programa y/o proyecto ni en el sector bajo el que categorizan. Una muestra de lo anterior la ofrece el propio Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) quien, desde el inicio de la pandemia, adaptó el mecanismo

que habitualmente dedica al intercambio de experiencias (el denominado MECSS) para abrir una línea de trabajo específica en respuesta a la COVID-19, tal y como se detalla en la Historia 4.3.

Socios frente al COVID-19 representó la capacidad y flexibilidad de la CSS y Triangular para adaptarse a escenarios imprevistos

→ HISTORIA 4.3

“Socios frente al Covid-19”: respuesta regional a un reto global

Sistema Iberoamericano

En agosto de 2020, el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) realizó un llamado a sus 21 países miembros para participar en la convocatoria *Socios frente al COVID-19*, destinada a apoyar iniciativas para la respuesta a los desafíos del contexto de emergencia provocado por la pandemia. Este llamado se hizo en el marco de una de las principales herramientas desarrolladas por la región iberoamericana para cumplir el objetivo estratégico de fortalecer las capacidades institucionales de los organismos rectores de cooperación y actores claves de la CSS y Triangular en Iberoamérica: el Mecanismo Estructurado para el Intercambio de Experiencias de Cooperación Sur-Sur (MECSS) (SEGIB, 2022). De esta manera, el PIFCSS junto con los países adaptaron el MECSS tradicional para dar respuesta concreta frente a la pandemia.

Se convocaron para *Socios frente al COVID-19* iniciativas gubernamentales propuestas por instituciones responsables de la cooperación internacional, organismos sectoriales y/o gobiernos subnacionales/locales, que permitieran afrontar los efectos de

la pandemia en los ámbitos de salud, política social, educación, trabajo y ciencia y tecnología, entre otros.

Los interesados podían presentar una propuesta por país (no mayor a los 10.000 dólares) o asociarse con otros (50% adicional). Además de postular proyectos y/o acciones puntuales, se habilitó también la contratación de asistencias técnicas para apoyar la formulación y/o implementación de diagnósticos, estudios, consultorías, estrategias, investigaciones aplicadas y/o proyectos en distintas áreas de trabajo gubernamental. También incluyó la posibilidad de realizar adquisiciones puntuales, enmarcadas en el contexto de la pandemia COVID-19 y formación académica de corta duración para el funcionariado de los sistemas nacionales de cooperación de los países (PIFCSS, 2021, Pág. 14).

Desde 2020 hasta la actualidad, el PIFCSS realizó 4 convocatorias específicas de este MECSS dentro de las cuales se han financiado un total de 38 propuestas en diferentes temáticas. Además de evidenciar la importancia de concebir y materializar soluciones compartidas —específicamente a partir

del esfuerzo y capacidad regional— ante las crisis que afectan el desarrollo, *Socios frente al COVID-19* representó además la capacidad y flexibilidad de la CSS y Triangular para adaptarse a escenarios imprevistos y como mecanismo efectivo para la creación de capacidades como lo propone el ODS 17 Alianzas para lograr los objetivos.

Así mismo, otra variante ha sido el impulso efectivo de nuevas iniciativas que, aunque plantean entre sus objetivos específicos la respuesta a la COVID-19, no lo reflejan en sus títulos. Se trata además de una CSS Regional que ha centrado su atención en dimensiones de la crisis distinta a la sanitaria, por lo que ninguna de ellas categoriza bajo el sector *Salud*. Una muestra de ello son las tres iniciativas impulsadas bajo la Alianza Pacífico, dedicadas a enfrentar algunos de los impactos económicos y sociales de la crisis, las cuales han sido recogidas en el Gráfico 4.14.

El perfil de las capacidades fortalecidas a partir de la CSS Regional tiene su correlación en el modo en que buscaron contribuir a los ODS

→ GRÁFICO 4.14

Iniciativas de CSS Regional impulsadas por los países de la Alianza del Pacífico en Iberoamérica y en cuyo objetivo se incluye específicamente la atención a la crisis de la COVID-19. 2020-2021

Iniciativa	Objetivo y principales rasgos
Fortalecimiento de las competencias digitales de los docentes y directivos docentes de la Educación Básica	<p>Programa - Sector Educación - ODS 4 (Educación de calidad)</p> <p>Objetivo: Fortalecer las habilidades, capacidades y competencias de docentes y directivos en el uso de las tecnologías digitales para, desde el quehacer educativo a distancia, avanzar en la generación de opciones innovadoras en los procesos de desarrollo integral y aprendizajes de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, atendiendo a la actual emergencia de la COVID-19 y posibles nuevas situaciones posteriores de confinamiento.</p>
Plan de promoción para la reactivación del Turismo en los países de la Alianza del Pacífico	<p>Programa - Sector Turismo - ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico)</p> <p>Objetivo: Implementar una campaña mediante un plan estratégico de medios que permita la promoción de los países de la Alianza del Pacífico de cara a la reactivación de la industria del turismo regional, con el fin de mitigar los efectos que la pandemia de la COVID-19 está teniendo en el sector.</p>
Observatorio Social de la Alianza del Pacífico	<p>Proyecto - Sector Otros servicios y políticas sociales - ODS 10 (Reducción de las desigualdades)</p> <p>Objetivo: Diseñar e implementar el Observatorio Social (OS) de la AP como un instrumento virtual de vanguardia cuya función será recopilar, sistematizar, administrar y publicar información actualizada del sector social que coadyuve en el diseño y fortalecimiento de políticas públicas mejorando el bienestar de nuestros pueblos y que los beneficios de la integración lleguen a toda la comunidad, así como también aquellas prácticas que se han aplicado en el ámbito del Desarrollo Social para enfrentar la crisis sanitaria provocada por el COVID-19, y que a su vez se encuentran alineadas con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (ARDSI).</p> <p>La estructura del OS se ha diseñado considerando las siguientes dimensiones con sus respectivos indicadores:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollo Social (Pobreza, Inclusión social y laboral, Salud, educación y vivienda) 2. Institucionalidad Social (Normas, diseño institucional, fortalecimiento y participación) 3. Inversión Social (Gasto Social) 4. Sistematización de Experiencias (Cooperación Internacional) 5. Innovación Social (En el ámbito de las políticas sociales) 6. Programas, Políticas Públicas y estrategias nacionales de los Estados Miembros de la AP para enfrentar la COVID-19

4.5 La CSS Regional de 2020-2021 ante los Objetivos de Desarrollo Sostenible

El perfil de las capacidades fortalecidas a partir de las iniciativas de CSS Regional que tuvieron lugar en Iberoamérica durante el bienio 2020-2021, tiene su correlación en el modo en que a su vez buscaron

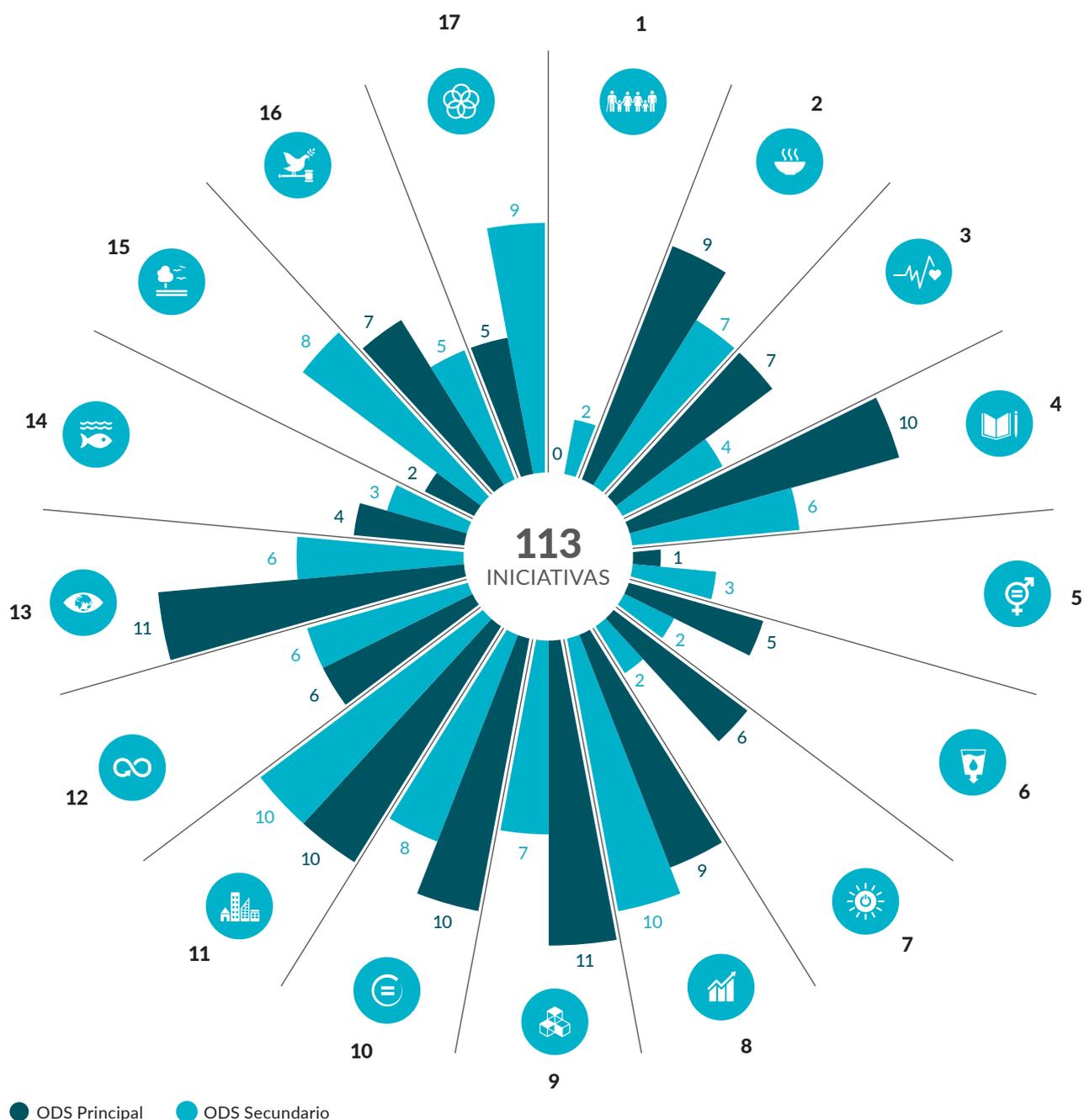
contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Para conocer esta alineación con mayor detalle se elaboró el Gráfico 4.15 el cual asocia, a cada ODS, el número de iniciativas que estuvieron alineadas con él, distinguiendo aquí cuando dicho ODS se constituyó como propósito principal de cuando tuvo un carácter secundario. De hecho, el 100% de las iniciativas están alineadas con un ODS Principal; y, según declararon los países, la mitad lo están además con al menos un ODS Secundario (un 44% con uno; y un 6% con dos).

En concreto, en lo que se refiere al ODS Principal y según se observa en el Gráfico 4.15, hubo siete ODS especialmente destacados, pues en torno a cada uno de

→ GRÁFICO 4.15

Distribución de las iniciativas de CSS Regional 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

estos Objetivos estuvieron alienadas alrededor de una decena de iniciativas que, de manera agregada, explicaron más del 60% de las totales. Siguiendo la categorización por áreas establecida por las Naciones Unidas³ y aunque todos los Objetivos tienen un fuerte componente multidimensional, durante el bienio 2020-2021 destacaron los ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico), ODS 9 (Industria, innovación e infraestructuras), ODS 10 (Reducción de las desigualdades) y ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles), cuyo propósito compartido fue avanzar en términos de Prosperidad.

Con el foco más puesto en las Personas y en el Planeta, destacaron, respectivamente, los ODS 2 (Hambre cero) y ODS 4 (Educación de calidad), así como el ODS 13 (Acción por el clima).

Por su parte, un 30% de las iniciativas de CSS Regional mantenidas en ejecución en Iberoamérica a lo largo del bienio 2020-2021 estuvieron diversificadas en torno a otros seis Objetivos de Desarrollo Sostenible. Cabe destacar aquí la atención a los ODS 6 (Agua limpia y saneamiento), ODS 7 (Energía asequible y no contaminante) y ODS 12 (Producción y consumo responsables), así como los que se dedicaron a los otros ejes temáticos categorizados por la ONU: Paz (ODS 16) y Alianzas (ODS 17). Mención aparte merecen, dado el contexto de pandemia vivido estos dos últimos años, las siete iniciativas orientadas al ODS 3 (Salud y bienestar). Para ilustrar la importancia y la diversidad de enfoques que pueden tener lugar bajo este ODS se elaboró la Historia 4.4, referida a la iniciativa aprobada en la Cumbre Iberoamericana de Andorra de 2021, la cual trata de eliminar la transmisión materno infantil de la enfermedad de Chagas.

→ HISTORIA 4.4

Iniciativa Iberoamericana sobre Chagas congénito

Sistema Iberoamericano

Se estima que alrededor de 6 o 7 millones de personas en el mundo están infectadas con *Trypanosoma cruzi*, el parásito que causa la enfermedad de Chagas (OMS, 2021). La mayoría viven en América Latina. En el continente, cada año se registran 30.000 nuevos casos y 12.000 muertes en promedio, se calcula también que unos 70 millones de personas están en riesgo de contraer la enfermedad (OPS, 2021). Históricamente, la principal vía de transmisión ha sido la vectorial, pero también hay otras vías como la congénita (transmisión de madre a hijo), la oral (ingestión de alimentos contaminados) y la que se produce a través de la donación de sangre y órganos (OMS, 2021).

Se estima que entre 8.000 y 15.000 recién nacidos se infectan durante la gestación, lo que hace que la vía congénita sea hoy en día en muchos países una de las principales formas de transmisión. Para reducirla es vital la detección temprana y el tratamiento en

embarazadas y mujeres en edad fértil. Esto exige acciones proactivas, dado que muchas veces la enfermedad es asintomática, tanto en las mujeres como en los recién nacidos (Sosa-Estani et al, 2021).

Como parte de la respuesta regional a esta problemática compartida se formuló la Iniciativa Iberoamericana *Ningún bebé con Chagas, el camino hacia nuevas generaciones libres de Chagas* (aprobada en la Cumbre de Andorra de 2021), la cual celebró su primer Consejo Intergubernamental en noviembre del mismo año. Su finalidad es contribuir a la eliminación de la transmisión materno infantil de la enfermedad desde un abordaje multidimensional, teniendo en cuenta las estrategias de control y prevención de otras formas de transmisión.

Entre sus objetivos específicos destaca el fortalecimiento de los sistemas de salud en materia de prevención, diagnóstico oportuno, tratamiento

y seguimiento de la enfermedad de Chagas, con énfasis en las mujeres en edad fértil, embarazadas y recién nacidos. Lo anterior se realizará a través de distintos instrumentos como las asistencias técnicas entre los países participantes, la formación, el intercambio de experiencias y recursos, entre otros. La iniciativa cuenta con cuatro miembros plenos (Argentina, Brasil, Colombia y España) y otros cuatro invitados (El Salvador, Guatemala, Honduras y Paraguay). En adición, la presidencia de la Iniciativa la tiene Brasil y la Unidad Técnica la Fundación Mundo Sano de Argentina, organización que junto a la OPS y a ISGlobal han brindado apoyo técnico en todo el proceso de formulación.

Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación, OPS (2021), OMS (2021) y Sosa-Estani et al (2021).

³ La Agenda 2030 gira entorno a cinco ejes centrales: Planeta (ODS 6, 12, 13, 14 y 15), Personas (ODS 1, 2, 3, 4 y 5), Prosperidad (ODS 7, 8, 9, 10 y 11), Paz (ODS 16) y Alianzas (ODS 17). Por sus siglas iniciales en inglés (Planet, People, Prosperity, Peace, Partnership) se hace referencia a estas áreas como las 5P.

Completaría el ejercicio, el 10% de los programas y proyectos de CSS Regional que durante los años 2020-2021 se alinearon, de manera más puntual, con el ODS 14 (Vida submarina) y, en menor medida, con los ODS 15 (Vida de ecosistemas terrestres) y ODS 5 (Igualdad de género). Estos últimos datos evidencian que el análisis realizado no ha de servir solo para entender en qué se está avanzando sino, sobre todo, para ver dónde sigue habiendo carencias y,

en consecuencia, poder orientar en qué dirección hay que focalizar parte de los nuevos esfuerzos. Una muestra de ello queda recogida en la Historia 4.5, la cual resume otra de las iniciativas aprobadas en la Cumbre iberoamericana de Andorra de 2021, en este caso dedicada a uno de los grandes temas pendientes: la erradicación de toda forma de violencia hacia las mujeres.

→ HISTORIA 4.5

Erradicar la violencia contra las mujeres: una apuesta global e iberoamericana

Sistema Iberoamericano

La violencia contra las mujeres es una de las violaciones de los derechos humanos más extendidas y persistentes en el mundo (ONU, 2022) y constituye un problema de salud pública global (OMS, 2021). Es tanto una causa como una consecuencia de la desigualdad de género y se manifiesta de múltiples formas. Abarca, entre otras, la violencia física, sexual y psicológica que se produce en el seno de la familia o de la comunidad, así como la perpetrada o tolerada por el Estado. Por su parte, la pandemia de la COVID-19 ha expuesto todavía más a las mujeres a conductas violentas, a causa de medidas como los confinamientos y las interrupciones de los servicios de apoyo vitales.

Luego de varias décadas de movilizaciones de organizaciones de mujeres, la erradicación de la violencia de género está hoy en las agendas nacionales e internacionales. A nivel global, dos de los principales hitos

fueron la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer de 1993 y la Plataforma de Acción de Beijing de 1995. Estos compromisos se reforzaron en los años siguientes con la firma de distintos acuerdos, entre los que se destaca su inclusión en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible a través de metas concretas (5.2 y 5.3), que marcan un firme mandato para el progreso.

Para responder regionalmente a esta problemática, en la XXVII Cumbre de Andorra de 2021, los jefes y jefas de Estado y de Gobierno de Iberoamérica aprobaron la Iniciativa Iberoamericana para Prevenir y Eliminar la Violencia Contra las Mujeres, con la adhesión de 10 países. La Iniciativa, que se encuentra dando sus primeros pasos, será la primera plataforma permanente de cooperación de la región en esta temática y buscará consolidar un marco común de referencia (SEGIB,

2021). Entre sus ejes de trabajo están: (1) impulsar el desarrollo y fortalecimiento de políticas públicas y leyes integrales, (2) mejorar la atención, protección y reparación integral de mujeres víctimas/supervivientes de violencia, y (3) fortalecer el alcance de los programas y planes de prevención de la violencia contra las mujeres en Iberoamérica.

Todo esto desde un enfoque de derechos humanos e interseccionalidad, con el objetivo de responder a las necesidades de las mujeres en toda su diversidad, en particular de aquellas que sufren múltiples formas de discriminación, como son las mujeres indígenas y afrodescendientes, las migrantes, las adolescentes, las adultas mayores, las mujeres de zonas rurales o las que tienen alguna discapacidad, entre otras.

Fuente: SEGIB a partir de Agencias y Direcciones Generales de Cooperación, de OMS (2021), ONU (2022) y SEGIB (2021).

Finalmente, cabe señalar aquellos ODS que destacaron en su carácter secundario. Tal y como se observa en el Gráfico 4.15, la mayor parte de estos se caracterizan por tener cierta “transversalidad”, lo que explica que puedan aparecer asociados a acciones sectoriales muy diversas y que, en consecuencia, acaben destacando más como ODS Secundario que como Principal. En concreto, este sería el caso de los ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico), ODS 15 (Vida de ecosistemas terrestres) y ODS 17 (Alianzas para lograr objetivos).

De otro lado, se observan algunas casuísticas que propician una reiterada asociación entre los ODS Principal y Secundario. A modo de ilustración, se generan secuencias

causales, por ejemplo, en el caso de las iniciativas que, atendiendo a la *Gestión de desastres*, buscan el logro del ODS 13 (Acción por el clima) y, de manera secundaria, del ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles), que en su meta 11.b hace referencia explícita a la mitigación y adaptación al cambio climático, a la resiliencia y, en definitiva, al Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Otros ejemplos son los programas y proyectos que, promoviendo la *Educación* y el ODS 4, generan una dinámica que favorece la Reducción de las desigualdades (ODS 10); o de aquellas iniciativas que, desde lo *Agropecuario*, buscan apoyar el logro, primero, del ODS 2 (Hambre cero) y, segundo, del ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico).