

## LA DIMENSIÓN FINANCIERA DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR: REFLEXIONES EN TORNO A SUS PERSPECTIVAS Y POTENCIAL EN LA COYUNTURA PANDÉMICA

### *THE FINANCIAL DIMENSION OF SOUTH-SOUTH COOPERATION: REFLECTIONS ON ITS PROSPECTS AND POTENTIAL IN THE PANDEMIC CONTEXT*

Camila Abbondanzieri<sup>1</sup>

ORCID: 0000-0002-1192-9582

#### RESUMEN

En la actualidad, el rol de la cooperación Sur-Sur adquirió connotaciones específicas. Estas se insertan en un escenario marcado por décadas de cuestionamiento y de agotamiento de los canales (tanto tradicionales como hegemónicos) de la cooperación verticalista y asimétrica (ofrecida por los flujos Norte-Sur) y de las instituciones u organismos multilaterales que los sustentaban. Ello se suma a un contexto caracterizado por la multiplicación de instancias vinculantes entre socios del Sur global y por la creación de fondos de desarrollo regional en prácticamente todas las latitudes del mundo. Debido a las tensiones suscitadas en torno al agotamiento del multilateralismo, así como de los canales y prácticas tradicionales de la cooperación internacional, diversos organismos internacionales y analistas pronunciaron la necesidad de incorporar todos los esfuerzos posibles para superar la recesión profundizada por la pandemia. En esta línea, destacaron los aportes que podría generar la cooperación Sur-Sur como dinámica con una vasta y variada trayectoria en las relaciones internacionales, cuyas contribuciones resultarían

indispensables para superar la actual coyuntura crítica signada por la pandemia de COVID-19. El objetivo del presente artículo consiste en indagar acerca de la dimensión financiera de esa cooperación Sur-Sur, con el fin de determinar en qué medida puede constituir una herramienta fundamental para contribuir a la proyección de acciones asertivas en la coyuntura pandémica, a partir de una mirada desde el Sur global. Se sostiene que, si bien dicha modalidad no debe concentrar la totalidad de las respuestas esbozadas desde el Sur global, resulta una opción indispensable para diversificar opciones y lograr posicionamiento internacional.

**Palabras clave:** Cooperación internacional; cooperación Sur-Sur; finanzas internacionales; pandemia; Sur global; Relaciones Internacionales

#### ABSTRACT

Nowadays the role of South-South cooperation has acquired particular connotations. These particularities are part of an eroded international scenario defined by North-South flows of asymmetric traditional cooperation. All this happens

1 Universidad Nacional de Rosario (UNR). Candidata a doctora en Relaciones Internacionales. Becaria interna doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET). Magister en Integración y Cooperación Internacional (CERIR-UNR). Correo electrónico: [cabbondanzieri@hotmail.com](mailto:cabbondanzieri@hotmail.com)

Camila Abbondanzieri



Revista de Relaciones Internacionales por Universidad Nacional de Costa Rica está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional

in a context characterized by proliferation of institutions connecting partners within the global South and also due to the creation of regional development funds worldwide. Because of the crisis of the multilateralism and the weakening of the traditional channels and practices of international cooperation, several international organizations and experts acknowledge the need for including all possible efforts to overcome the recession deepened by the pandemic. Thus, the South-South cooperation role is highlighted as part of these efforts. Therefore, the objective of this article is to analyze the financial dimension

of South-South cooperation to determine to what extent it can be considered as a key tool in the projection of assertive actions within the pandemic context and from the global South perspective. It is argued that, although this cooperation should not monopolize all the responses coming from the South, it entails a possibility in a process of diversification of cooperation alternatives aiming to position itself in the international scenario.

**Keywords:** International cooperation; international finance; International Relations; Global South; South-South cooperation; pandemics

## Introducción

En el marco de una globalización caracterizada por un avanzado capitalismo financiero y la intensificación de avances tecnológicos e interconexiones profundas entre los diversos actores del sistema internacional (Robinson, 2020), una pandemia no podría pasar desapercibida. La incertidumbre y la falta de información para ensayar respuestas, de manera coordinada y estratégica, ante los desafíos que supuso la irrupción de un virus a escala mundial, en un lapso muy acelerado, repercutieron en prácticamente todas las áreas en las que discurría la cotidianidad.

Desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales, las interrogantes que emergieron a lo largo del 2020 apuntaron a comprender la diversidad de aristas e implicancias que inauguraba la nueva coyuntura crítica de pandemia. En este contexto, las preguntas oscilaron entre dilucidar si la pandemia implicaría verdaderos cambios mundiales en el nivel ontológico o si, por el contrario, ciertas condiciones se mantendrían y solamente bastaría con identificar los ritmos y procedimientos de las transformaciones globales en curso, a fin de obtener un panorama certero y preciso de lo que podría acontecer en los meses y años venideros.

Con base en los supuestos de partida, el objetivo del presente artículo consiste en indagar acerca de la dimensión financiera de la cooperación Sur-Sur, para determinar en qué medida puede constituir una herramienta fundamental que contribuya a la proyección de acciones asertivas en la coyuntura pandémica, a partir de una mirada desde el Sur global. Se sostiene que, si bien dicha modalidad no debe concentrar el total de las respuestas esbozadas desde el Sur, resulta una alternativa indispensable para diversificar opciones y posicionarse en lo internacional, a partir de prácticas tanto relegadas como disociadas de lo que tradicionalmente se vinculó con la cooperación Sur-Sur, como aconteció con la cooperación técnica y la cooperación financiera no reembolsable.

Así, este texto fue desarrollado a partir de una metodología de investigación cualitativa, mediante técnicas de revisión documental de fuentes primarias, elaboradas por los principales organismos internacionales dedicados a temáticas de cooperación Sur-Sur y secundarias, producidas desde la disciplina de las Relaciones Internacionales.

En lo concerniente a la estructura, el artículo consta de tres secciones. En la primera, se describen las dinámicas internacionales manifestadas a raíz de la irrupción de la pandemia de COVID-19, puesto que dichas tendencias ofrecen el marco explicativo para comprender el renovado llamamiento a la cooperación Sur-Sur, de cara a la imbricación de viejos y nuevos desafíos de las relaciones internacionales. En el segundo apartado, se indaga acerca de la dimensión financiera de la cooperación Sur-Sur, partiendo de profundizar su conceptualización teórica y de contextualizar en la actual coyuntura pandémica. En el tercer acápite, se identifican las principales perspectivas y potencialidades que dicha dimensión de la cooperación Sur-Sur puede ofrecer en el entorno pandémico, con el afán de determinar en qué medida puede representar una alternativa político-económica para los actores del Sur global. Finalmente, se comparten unas breves reflexiones.

## **Aproximaciones a la cooperación Sur-Sur en el marco de dinámicas internacionales en jaque en la coyuntura pandémica**

En el ámbito del multilateralismo y, más precisamente de la cooperación internacional, los efectos de la pandemia por COVID-19 sobre las dinámicas de relacionamiento internacional estuvieron asociados, en lo fundamental, a la aceleración de tendencias preexistentes, por ejemplo, el desgaste del orden internacional liberal de posguerra, y, de manera complementaria, las consecuencias del deterioro de la hegemonía estadounidense y la disputa global con China en dimensiones como la económica, la tecnológica y la militar (Malacalza y Hirst, 2020; Actis y Zelicovich, 2020, Lucatello, 2020). En dicho contexto, la crisis sanitaria suscitada por el brote de coronavirus no hizo más que superponerse con un conjunto de problemáticas previas; como resultado, la complejización de un escenario en el que el accionar unilateral y las discutidas prácticas tradicionales de la cooperación internacional se presentaron, fueron respuestas contraproducentes para la búsqueda de soluciones plausibles en el corto, mediano y largo plazo y, además, dificultaron la actuación coordinada de los diversos actores internacionales (Lemus-Delgado, 2020). A modo de ejemplo, Ocampo (2020) advierte que los débiles resultados de las reuniones del G20 y las instituciones de Bretton Woods ocurridas durante los primeros meses de la pandemia

dan cuenta de las profundas debilidades que presentó la cooperación multilateral de corte tradicional para hacer frente a los desafíos que trajeron aparejadas las nuevas circunstancias críticas.

Una de las certezas que arrojó el contexto de pandemia fue la inviabilidad de planificar un único tipo de respuesta, de manera aislada y unilateral, para atender las etapas de contención y recuperación de las actividades tanto económicas como productivas y de relacionamientos internacionales. Por el contrario, a lo largo de los últimos meses, se evidenció la necesidad de elaborar estrategias en múltiples frentes, pragmática y coordinadamente, con base en el conjunto de requerimientos y potencialidades que presenta cada uno de los actores internacionales.

La distribución inequitativa y descoordinada de las vacunas entre los distintos países ejemplifica cómo el accionar unilateral de cada actor internacional dificultó la planificación y recuperación de las actividades en la situación pandémica. En efecto, a pesar de haberse puesto en marcha una iniciativa global como COVAX (destinada a monitorear que la distribución de las vacunas se realice de forma equitativa, sobre todo para que puedan llegar a los países en mayor condición de vulnerabilidad), a principios de febrero de 2021 solamente diez naciones desarrolladas concentraron el 75 % de las inmunizaciones y aproximadamente 130 no recibieron ninguna dosis de las vacunas ([Noticias ONU, 17 de febrero de 2021](#)).

Partiendo de las tensiones suscitadas en torno al agotamiento del multilateralismo y de los canales o prácticas tradicionales de la cooperación internacional, diversos organismos internacionales y analistas pronunciaron la necesidad de incorporar todos los esfuerzos posibles para superar la recesión profundizada por la pandemia. En esta línea, destacaron los aportes que podría generar la cooperación Sur-Sur como dinámica con una vasta y variada trayectoria en las relaciones internacionales, cuyas contribuciones resultarían indispensables para superar la actual coyuntura crítica ([UNCTAD, 2020](#); [Lemus-Delgado, 2020](#)). [Gammage y Akinkugbe \(2020\)](#) advierten que, institucionalmente, el llamado a potenciar la cooperación Sur-Sur por parte de los actores internacionales fue mayor que nunca en la historia y, para ilustrar dicha urgencia, refieren a la acelerada creación de la plataforma *Galaxy Mapping* de la Oficina de Naciones Unidas de la Cooperación Sur-Sur (UNOSCC), cuyo objetivo consiste en monitorear y visibilizar, desde una perspectiva del intercambio técnico, las respuestas y propuestas elaboradas por los países del Sur global.

Es decir, en la actualidad, el rol de la cooperación Sur-Sur adquirió connotaciones específicas que se insertan en un escenario marcado por décadas de

cuestionamiento y agotamiento de los canales, tanto tradicionales como hegemónicos, de la cooperación verticalista y asimétrica. Esta es ofrecida por los flujos Norte-Sur de las instituciones y los organismos multilaterales que los sustentaban, lo cual suma a un contexto caracterizado por la multiplicación de instancias vinculantes entre socios del Sur global y la creación de fondos de desarrollo regional en prácticamente todas las latitudes del mundo. Sintéticamente, [Mawdsley \(2019\)](#) determina la creciente visibilización de iniciativas, el crecimiento que supera las capacidades locales (específicamente para el caso chino) y la consolidación de una identidad y agenda propia del Sur en oposición al Norte, las tres tendencias que coadyuvaron a la gradual proyección de la cooperación Sur-Sur como dinámica relevante en el sistema internacional.

En consecuencia, progresivamente, la oferta de cooperación internacional fue ampliándose de manera cualitativa y cuantitativa, dando lugar a mayores opciones en cuanto a las modalidades y socios cooperantes ([Besharati et al., 2015](#)). Tal ampliación e innovación, en lo referido a las prácticas y los socios participantes, tensiona los pilares tradicionales de la cooperación internacional que, por una parte, promueven la incorporación de las nuevas propuestas a fin de sumar esfuerzos para conseguir objetivos específicos, pero que, por otra, acumulan años de desacreditación con respecto a su funcionamiento y operatividad heredada del institucionalismo liberal de posguerra ([Alonso, 2015](#)).

## **La dimensión financiera de la cooperación Sur-Sur: puntos de partida y narrativas en transformación**

La cooperación Sur-Sur, como tantos otros conceptos de las Relaciones Internacionales, expresa una amplia variedad de definiciones, narrativas e instrumentos que admiten abordajes disímiles y plurales. Si bien no representa una novedad como mecanismo de cooperación internacional, puesto que cuenta con casi medio siglo de existencia, su estudio continúa presentando importantes desafíos en lo que respecta a su identificación y medición, debido, fundamentalmente, a la carencia de parámetros o metodologías comunes para definir qué acciones son contabilizadas y por la ausencia de bases de datos proporcionadas por los actores involucrados ([Besharati et al., 2015](#)).

Considerando la resonancia que la cooperación Sur-Sur comenzó a adquirir en los últimos meses, como una medida necesaria para contribuir con la recuperación tras la pandemia de COVID-19, resulta importante detectar en qué modo es posible determinar cuáles son las principales perspectivas y potencialidades que ofrece dicha modalidad en la actual coyuntura.

Respecto a definir cooperación Sur-Sur, es preciso contar con una serie de presupuestos de partida que permiten orientar el recorte de sus prácticas. De acuerdo con Colacrai (2009), ante una gama tan diversa de casos, es posible aproximarse a esta cooperación desde dos lecturas: una altruista y la otra esencialmente estratégica. Si bien cada una puntualiza cuestiones específicas, no es posible trazar nítidamente una frontera que las distinga con claridad; por el contrario, pueden identificarse correspondencias, diálogos e, incluso, puntos en común.

La lectura altruista destaca la conducta solidaria, horizontal y cooperativa entre socios del Sur, en contraposición al esquema verticalista, patriarcal y asimétrico ofrecido por la cooperación Norte-Sur; además, está justificada por la identificación de problemáticas e intereses comunes que permiten planificar acciones, proyectos y programas de cooperación internacional acordes con los requerimientos y posibilidades locales. De este tipo de lectura es ilustrativa la definición de Ojeda Medina (2019, p. 15), la cual propone que la cooperación Sur-Sur es “un entramado de relaciones y de intercambio cooperativo y complementario con objetivos de desarrollo entre actores del Sur. Se fundamenta en la identificación previa de una serie de necesidades consensuadas que llevan a la formulación de objetivos comunes entre las partes que establecen esa relación”. Desde esta perspectiva, se subrayan los aspectos asociados a la solidaridad internacional, con una intención opuesta a las prácticas dirigidas unilateralmente desde el Norte que caracterizaron las vinculaciones con los países del Sur desde la segunda posguerra. Como contrapropuesta, la cooperación Sur-Sur estaría basada en un esquema horizontal y equitativo entre las partes, a partir de diálogos y tratos cimentados en el respeto mutuo y en el que el cariz altruista y solidario quedaría fundamentado por el reconocimiento de trayectorias, necesidades y desafíos comunes.

Por su parte, la segunda lectura enfatiza el componente estratégico y político de la cooperación Sur-Sur, cuyo objetivo último consiste en reducir la dependencia económica, política y cultural con respecto al Norte. La siguiente definición propuesta por Lechini (2009, p. 67) es representativa de este tipo de lectura y expresa que “la cooperación Sur-Sur o cooperación entre países periféricos refiere de modo general a una cooperación política que apunta a reforzar las relaciones bilaterales y/o a formar coaliciones en los foros multilaterales, para obtener un mayor poder de negociación conjunto, en defensa de sus intereses”. Así, se aborda, fundamentalmente, el carácter estratégico y la potencialidad de la construcción de alianzas para modificar las condiciones de poder internacional en las que los países del Sur se posicionan en una condición de desventaja y subordinación con respecto a los del Norte. Con ello, el diálogo político representa una posibilidad para sumar recursos y esfuerzos que permitan modificar la capacidad negociadora de las naciones del Sur.

En definitiva, las variadas acepciones de la cooperación Sur-Sur dan cuenta de un concepto cuyas fronteras porosas y laxas admiten múltiples narrativas en cuanto a motivaciones, procedimientos, canales y el significado mismo de esta modalidad. Además, las dificultades conceptuales en torno a tal cooperación no son estáticas, sino que resultan mutables y varían en función de los condicionantes propios de cada coyuntura histórica, con lo que adquirieron el trazo de diversas narrativas imperantes en cada proceso histórico. Por ejemplo, el enfoque narrativo de la cooperación Sur-Sur en los años de su surgimiento como tal, hacia fines de la década del setenta, estuvo sustentado por lo que legó el Plan de Acción de Buenos Aires de 1978. En tal sentido, dicha narrativa estuvo marcada por una impronta política y estratégica de impugnación a un orden internacional restrictivo y por los intentos de construir alternativas viables para los países del Sur global (Colacrai, 2009; Domínguez Martín, 2016). Por el contrario, para la década del noventa, la retórica imperante tuvo asociado con incorporarse a los flujos de la globalización de manera pragmática, dejando atrás el componente de denuncia del orden internacional y enfatizando las problemáticas del desarrollo.

Sin que desaparezca completamente alguna de las dos grandes narrativas, la cooperación Sur-Sur oscila entre distintas motivaciones, objetivos de política exterior y conflictos de desarrollo de cada uno de los actores participantes, hecho que da como resultado un complejo espectro de prácticas (Malacalza, 2020).

Además de las definiciones y narrativas de la cooperación Sur-Sur, los instrumentos en los que se expresa representan un asunto de atención fundamental para comprender los alcances y los recursos que pueden ser objeto de intercambio entre los socios. En su marco de acción, es posible identificar al menos tres tipos de herramientas o canales que orientaron las prácticas cooperativas entre socios, a lo largo del tiempo: la cooperación técnica, la cooperación financiera no reembolsable y, en menor medida, la cooperación financiera reembolsable. Según argumenta Domínguez Martín (2016), históricamente, los abordajes y las prácticas de la cooperación Sur-Sur fueron ciñéndose, de manera restrictiva, a los intercambios técnicos y a la provisión de fondos financieros no reembolsables, excluyendo las prácticas financieras reembolsables.

De modo progresivo y enmarcado en condicionantes domésticos y externos propios de los procesos históricos que tuvieron lugar desde la década del ochenta, la cooperación Sur-Sur comenzó a asociarse, fundamentalmente, solo a los componentes técnicos y financieros no reembolsables de la cooperación (Domínguez Martín, 2016). De esta forma, y a partir de la puesta en marcha de programas de ajuste neoliberal, la cooperación financiera reembolsable fue

descartada del discurso de los socios del Sur y su práctica quedó tanto relegada como disociada del esquema más amplio de la cooperación Sur-Sur (Domínguez Martín, 2016). Al respecto, se advierte que “la crisis de la deuda y los ajustes posteriores de la travesía neoliberal (1980-2000) hicieron que la cooperación Sur-Sur se replegara conceptualmente en la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD), que era solo una parte de un todo bastante mayor” (Domínguez Marín, 2016, p. 80). Como consecuencia, la narrativa que fue consolidándose en torno a la cooperación Sur-Sur dejó de incorporar las posibilidades y potencialidades brindadas por los flujos financieros reembolsables, provistos por los socios del Sur y que, además, no resultan incompatibles ni contradictorios con las lecturas altruistas y estratégicas de esta modalidad cooperativa. Por el contrario, la cooperación financiera reembolsable representa el complemento necesario para que, junto con la cooperación técnica, puedan generarse impactos tangibles en la práctica. Asimismo, para el mismo Domínguez Martín (2016) la cooperación financiera reembolsable debe ser revalorizada como práctica, puesto que representa “la base sobre la que se apoya el pilar de diálogo político característico de la cooperación Sur-Sur” (p. 64).

La cooperación financiera reembolsable incluye instrumentos como “créditos concesionales, créditos a la exportación, líneas de financiación, contribuciones a organismos multilaterales financieros, garantías de crédito y emisión de deuda” (Domínguez Martín, 2016, pp. 65-66). Dichas herramientas se complementan con la cooperación técnica que, mediante la transferencia de recursos y conocimiento entre socios, permite mejorar las capacidades y condiciones para absorber los nuevos fondos (Domínguez Martín, 2016). En este sentido, tanto los aspectos técnicos como los financieros reembolsables y no reembolsables resultan fundamentales para que las acciones de cooperación Sur-Sur puedan generar un impacto más allá del reforzamiento de las relaciones y los lazos, de manera simbólica. Es decir, si bien el componente técnico resulta indispensable, con miras a que la transferencia de recursos resulte efectiva y denote un impacto, el factor reembolsable es igualmente clave para que la cooperación arroje efectos prácticos y genere contribuciones tangibles. En esta línea, Domínguez Martín (2016) remarca la importancia de recuperar el componente financiero reembolsable de la cooperación Sur-Sur, debido a su relevancia cualitativa y cuantitativa.

En efecto, progresivamente, la relevancia de la cooperación Sur-Sur, como dinámica de las relaciones internacionales que presenta lecturas tanto plurales como diversas y que cuenta con instrumentos significativos en términos cuantitativos y cualitativos, comenzó a ser reconocida por diversos organismos internacionales y analistas. Asimismo, paulatinamente, se advirtió su importancia para la consecución de determinados objetivos de desarrollo. En tal sentido, al planificar y diagramar la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible,



se identificó la necesidad de convocar a la cooperación Sur-Sur para incorporarla entre las prácticas internacionales, bajo la narrativa de responsabilidades compartidas pero diferenciadas (Gammage y Akinkugbe, 2021; Domínguez Martín, 2016). Resulta, entonces, ilustrativo cómo desde la UNCTAD (2020) se reconoce que en la actualidad la cooperación Sur-Sur superó la visión tradicional de la ayuda y, gradualmente, comenzó a incorporar modalidades vinculadas a las finanzas, las inversiones y el comercio. Es decir, es posible identificar que los organismos internacionales con alcance prácticamente universal detectan la amplitud de medidas que se desarrollan entre actores del Sur global, incluidas las financieras y, al incorporarlas en su discurso, promueven tanto su reconocimiento como su difusión.

En el marco de la pandemia por COVID-19, se reiteró la convocatoria para intensificar las acciones de cooperación Sur-Sur, ahora entendida como un componente necesario para contribuir con la recuperación económica y productiva, tanto doméstica como internacional, en la coyuntura pandémica. Para Lemus-Delgado (2020), esta cooperación representa, directamente, una solución para el mundo post COVID-19. Asimismo, el autor manifiesta que la mera incorporación de todos los recursos posibles para apoyar dicha recuperación tras la pandemia no es de por sí suficiente, sino que estos deben ser efectivamente coordinados. Dicha situación puede presentar ventajas para que los países del Sur global reincorporen las prácticas de cooperación financiera reembolsable en el marco de la cooperación Sur-Sur, como una propuesta indispensable para diversificar opciones y posicionarse internacionalmente a partir del desempeño de roles más asertivos.

## **Perspectivas y potencialidades en el escenario de cooperación internacional en la coyuntura pandémica**

Tal como fue referido, la coyuntura crítica de la pandemia de COVID-19 se entrelaza con un escenario de cooperación internacional complejo y tensionado por un conjunto de tendencias como el agotamiento de la estructura multilateral heredada de la segunda posguerra, la disputa global entre Estados Unidos y China, la presencia de países emergentes con creciente gravitación en las prácticas de cooperación internacional y la conformación de una multiplicidad de fondos de desarrollo en distintas partes del mundo. Las perspectivas y potencialidades de la dimensión financiera de la cooperación Sur-Sur deben ser abordadas a partir de la conjugación y del análisis conjunto de dichas variables, ya que así se podrán detectar posibilidades y limitaciones, con base en los condicionantes que existen.

En lo que respecta específicamente a la coyuntura de pandemia, los países del Sur global experimentaron importantes problemáticas, al encontrarse más expuestos a los *shocks* externos que agudizaron el solapamiento de crisis internas y condiciones de vulnerabilidad manifestadas en múltiples frentes como el económico y el social (Ocampo, 2020; UNCTAD, 2020). En efecto, la CEPAL (2021) señala que en América Latina y el Caribe dicha crisis se materializó en caídas abruptas de los PBI, así como en la profundización de brechas estructurales e institucionales que provocaron efectos devastadores para los mercados laborales y sectores productivos. Ante tales desafíos, desde el organismo se advierte que la necesidad de contar con mayor liquidez, para enfrentar la conjugación de los viejos y nuevos retos en el marco de la emergencia política, económica y sanitaria, condujo a incrementar el riesgo de endeudamientos críticos para los actores de la región (CEPAL, 2021).

Por lo tanto, para los actores del Sur global, resulta importante contar con propuestas plurales y diversificar las opciones de cooperación internacional. Más aun, la posibilidad de desempeñarse a partir de roles duales (Morasso, 2011) en dinámicas de la cooperación, posibilitaría contribuir al desarrollo de capacidades y condiciones para que quedar por fuera de flujos -como la Ayuda Oficial al Desarrollo-, planificados y distribuidos a partir de criterios elaborados desde el Norte, no represente un problema radical. Es decir, la situación de solapamiento de problemáticas requerirá la diagramación de estrategias múltiples y coordinadas para afrontar la imbricación de conflictos antiguos y novedosos en la coyuntura pandémica. En este marco, la dimensión financiera de la cooperación Sur-Sur se presenta como una alternativa más que merece ser explorada con atención.

De todas maneras, la pandemia por COVID-19 y las potencialidades de la dimensión financiera de la cooperación Sur-Sur expusieron que las desigualdades, evidenciadas históricamente, continúan perpetuándose en el variado conjunto de países del Sur global (Gammage y Akinkugbe, 2020). Los autores aluden al accionar de China, un jugador global que disputa *vis à vis* la hegemonía estadounidense en múltiples dimensiones, para dar cuenta de la inexistencia de la construcción del Sur global como un todo homogéneo e idéntico, en el que la cooperación Sur-Sur asume la misma escala o proyección hacia todos los actores. Nuevamente, en el marco de situaciones críticas, quedan expuestas las asimetrías y los desbalances estructurales (Gammage y Akinkugbe, 2020) que dificultan la delimitación de qué es la cooperación Sur-Sur y si su dimensión financiera se encuentra vinculada con las narrativas altruistas o estratégicas.

Gammage y Akinkugbe (2020) proponen tres narrativas que podría asumir la cooperación Sur-Sur en la pospandemia, las cuales ciertamente se pueden

aplicar al abordaje específico de su dimensión financiera. El primer escenario es netamente pesimista y alude a la profundización de los desequilibrios estructurales entre países, como resultado de aplicar medidas proteccionistas y unilaterales. En tal esquema, la cooperación Sur-Sur (y su dimensión financiera), más que contribuir a la diversificación de opciones en la cooperación, reproduciría las asimetrías entre los distintos países del Sur global, de la misma forma en la que actuaron los países del Norte en la posguerra. El segundo escenario identificado por los autores es más bien optimista y da cuenta del aprovechamiento, por parte de las naciones del Sur global, de las incertidumbres del contexto para modificar sus prácticas, de manera tal que les permitan transformar el curso de su desarrollo económico y sus vinculaciones internacionales, a partir de pautas más horizontales. Finalmente, [Gammage y Akinkugbe \(2020\)](#) plantean un escenario intermedio, en el que no habría ni una reinención total de las prácticas de cooperación ni una reversión de las prácticas asimétricas, pero sí se avizorarían transformaciones de bajo impacto en el ámbito de la cooperación Sur-Sur.

De acuerdo con la [CEPAL \(2021\)](#), la agenda de financiamiento en la región involucra distintos retos solapados que aluden, por un lado, a la priorización cortoplacista de la expansión del gasto público para enfrentar las vicisitudes expresadas en la dimensión sanitaria, al fomento del consumo, al mantenimiento de los niveles de ingreso de la población, y a la promoción, a mediano y largo plazo, de medidas anticíclicas. Además, es preciso considerar que, al menos para América Latina y el Caribe, la recuperación económica, al conjugarse con problemáticas de larga data asociadas a los déficits fiscales y a los endeudamientos, puede implicar mayor tiempo e involucrar más recursos respecto a otras regiones del mundo ([Cárdenas y Ayala, 2020](#)); con ello, su planificación debe ser abordada en términos estratégicos e incorporar una perspectiva global.

En lo que respecta al accionar de las instituciones internacionales, se destaca que a lo largo de la coyuntura crítica, se pusieron en marcha iniciativas destinadas a reducir los efectos recesivos de la pandemia y a apuntalar una recuperación económica de cara al futuro ([CEPAL, 2021](#)). Ante una situación de escasez de recursos para hacer frente a la demanda de liquidez, la CEPAL propone cinco medidas políticas: 1) ampliar y redistribuir la liquidez desde los países desarrollados hacia aquellos en desarrollo; 2) centrarse en fortalecer la cooperación regional, aumentando la capacidad de préstamo y respuesta de las instituciones financieras regionales, subregionales y nacionales, así como estrechando sus vínculos con los bancos multilaterales de desarrollo; 3) plantear una reforma institucional de la arquitectura de la deuda multilateral; 4) proporcionar a las naciones un conjunto de instrumentos innovadores destinados a aumentar la capacidad de reembolso de la deuda y evitar el endeudamiento excesivo; 5) integrar las medidas de liquidez y de reducción de la deuda a una

estrategia de financiamiento para el desarrollo, encaminada a construir un futuro mejor (CEPAL, 2021).

Siguiendo el objetivo que orienta el presente artículo, resulta de particular importancia puntualizar la segunda recomendación destinada al fomento de la cooperación regional, basada en el incremento de la capacidad de préstamos. En efecto, según la CEPAL (2021), a lo largo de la coyuntura pandémica, distintos bancos regionales y subregionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Banco de Desarrollo del Caribe (CARIBANK), desempeñaron roles activos al financiar iniciativas de emergencia y ofrecer líneas de crédito contingentes a distintos actores de la región.

Considerando que sus contribuciones resultan necesarias para diversificar las fuentes de provisión de liquidez en el Sur global, desde la CEPAL se insta a incrementar la capacidad de préstamos de este conjunto de bancos, mediante el aumento de su capitalización y mediante la flexibilización de criterios de asignación de préstamos (CEPAL, 2021).

De todas maneras, cabe precisar que los actores de la región se insertan en contextos diferenciados que requieren soluciones y propuestas específicas. Al respecto, Cárdenas y Ayala (2020) señalan que mientras los países de ingresos bajos resultarían beneficiados por la recepción de paquetes de alivio de deuda puntuales, los de ingresos medios serían favorecidos por el acceso a nuevas líneas de financiación para adoptar políticas expansivas del gasto público.

En definitiva, sin que de momento se contemple un panorama certero acerca del rol que ocupará la dimensión financiera de la cooperación Sur-Sur en el futuro próximo, está claro que la temática adquirió una resonancia histórica en el marco de la pandemia por COVID-19 y, por ese motivo, deberá ser considerada como asunto prioritario desde las relaciones internacionales.

## Conclusiones

En un panorama caracterizado por la recurrencia de la incertidumbre y la perpetuación de tendencias que ponen en jaque el sistema multilateral de la cooperación internacional, resulta complejo anticipar qué dinámicas prevalecerán. Aún así, buena parte de la literatura de las Relaciones Internacionales abandonó la sospecha de que la pandemia implicará un cambio rotundo de las reglas de juego y comenzó a cobrar mayor fuerza la idea de que las transformaciones no

asumirán tintes dramáticos, sino que serán graduales y, desde la disciplina, el desafío consistirá en identificar el ritmo, los plazos y la intensidad de tales reajustes.

Entre el conjunto de transformaciones en el sistema de cooperación internacional, posiblemente se desarrollen reacomodamientos en narrativas, prácticas e instrumentos brindados por los actores internacionales. Tal es el caso de la dimensión financiera de la cooperación Sur-Sur, una arista que arroja sendas potencialidades para los países del Sur global.

Por lo tanto, con el objetivo de sumar nuevas opciones y perspectivas plurales, resulta relevante dar entidad y visibilidad a acciones que históricamente se disociaron de la cooperación Sur-Sur. Esto, sin que promover la dimensión financiera de la cooperación Sur-Sur acapare la exclusividad de las estrategias planificadas desde el Sur, que impliquen un abandono de prácticas de larga data. Será importante ampliar los horizontes posibles, en pos de planificar y proyectar acciones asertivas en el corto, mediano y largo plazo, acordes con los condicionantes y las opciones propias de cada actor internacional.

## Referencias bibliográficas

- Actis, E. y Zelicovich, J. (2020). El Ritmo Básico de Reproducción del COVID-19 en la transformación del Sistema Internacional. En Busso, A. (comp.), *Relaciones Internacionales en tiempo de pandemia*, 1.ª edición especial, Rosario.
- Alonso, J. (2015). Más allá de la ayuda: redefiniendo el sistema de cooperación al desarrollo. En Ocampo, J. (ed.), *Gobernanza global y desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Besharati, A.; Moilwa, M.; Khunou, K. & Garelli, O. (2015). *Developing a conceptual framework for South-South Cooperation*. Network of Southern Think-Tanks, Africa Chapter Working Document, Septiembre.
- Cárdenas, M., Ayala, J. J. G. (2020). Planning a Sustainable Post-Pandemic Recovery in Latin America and the Caribbean. *VICross-sectional visions*.
- CEPAL, N. (2021). Financiamiento para el desarrollo en la era de la pandemia de COVID-19 y después. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46710/1/S2100064\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46710/1/S2100064_es.pdf)
- Colacrai, M. (2009). Escenarios y desafíos de la Cooperación Sur-Sur. A 30 años de la Declaración de Buenos Aires. Documento de Trabajo, Mimeo, UTDT: Buenos Aires.
- Domínguez M., R. (2016). Cooperación financiera para el desarrollo, ADN de la cooperación Sur- Sur. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(1), 62-86.
- Gammage, C. y Akinkugbe, O. D. (2020). Covid-19 and South-South Trade & Investment Cooperation: Three Emerging Narratives. En Afronomics Law Symposium on COVID-19 and International Economic Law in the Global South.
- Herrero, M. y Nascimento, B. (2020). ¿Qué pasa con la cooperación latinoamericana en salud? *Nueva Sociedad*, diciembre 2020.
- Lechini, G. (2009). La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad? *Relaciones Internacionales*, (12), 55–81. <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/4980>
- Lemus-Delgado, D. (2020). South-South Cooperation: A Solution for the Post-Pandemic World, NIICE Special Report 1005. Kathmandu: Nepal Institute for International Cooperation and Engagement. <https://niice.org.np/wp-content/uploads/2020/06/Special-Report-1005.pdf>

- Lucatello, S. (2020). La cooperación internacional en tiempos del coronavirus. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 20(3), julio-septiembre 2020.
- Malacalza, B. (2020). Variaciones de las políticas de cooperación Sur-Sur en América Latina: Estudio de casos. Documentos de trabajo (Fundación Carolina), Segunda época, (32), 1.
- Malacalza, B. y Hirst, M. (2020). ¿Podrá reinventarse el multilateralismo? *Nueva Sociedad*, 287, mayo-junio 2020. <https://nuso.org/articulo/podra-reinventarse-el-multilateralismo/>
- Mawdsley, E. (2019). South–South Cooperation 3.0? Managing the consequences of success in the decade ahead, *Oxford Development Studies*, 47:3, 259-274, DOI: [10.1080/13600818.2019.1585792](https://doi.org/10.1080/13600818.2019.1585792)
- Morasso, C. (2011). El rol dual de argentina en el sistema de cooperación internacional al desarrollo. *Conjuntura Austral*, 2(7), 16-30.
- Noticias ONU. (2021). Diez países han acaparado el 75% de las vacunas COVID-19 administradas, denuncia Guterres al Consejo de Seguridad. 17 de febrero de 2021. Recuperado de <https://news.un.org/es/story/2021/02/1488202>
- Ocampo, J. A. (2020). La cooperación financiera internacional frente a la crisis económica latinoamericana. *Revista de la CEPAL*. No. 131. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45951/1/RVE131\\_Ocampo.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45951/1/RVE131_Ocampo.pdf)
- Ojeda Medina, T. (2019). Introducción. La Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018). En Ojeda Medina, T. y Muñoz, E. E. (comp.). *La Cooperación Sur-Sur em Latinoamérica y el Caribe: balance de una década (2008-2018)*, CLACSO, Buenos Aires.
- Robinson, W. I. (2020). *Global capitalism post-pandemic*. Race & Class.
- UNCTAD. (2020). South-South Cooperation at the time of COVID-19: building solidarity among developing countries. [https://unctad.org/system/files/official-document/gdsinf2020d4\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/gdsinf2020d4_en.pdf)

