

EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR EN AMÉRICA LATINA: UN ANÁLISIS EN SALUD Y MEDIOAMBIENTE (2007-2021)

EVOLUTION OF SOUTH-SOUTH AND TRIANGULAR COOPERATION IN LATIN AMERICA: AN ANALYSIS OF HEALTH AND ENVIRONMENT (2007-2021)

María Belén Herrero¹

ORCID: 0000-0002-6941-0580

Juliana Peixoto Batista²

ORCID: 0000-0003-0341-5909

Sol Lanzieri³

ORCID: 0009-0007-3336-7019



RESUMEN

La Cooperación Sur-Sur y Triangular (CSSyT) ha adquirido, cada vez, mayor relevancia en el escenario de la cooperación internacional, facilitando la colaboración regional y global para abordar desafíos en los más diversos asuntos del quehacer internacional. En ese sentido, este artículo tiene un doble propósito. En primer lugar, describir y analizar la evolución, tendencias y resultados de la CSSyT en América Latina entre 2007 y 2021, con foco en salud y medioambiente. En segundo lugar, analizar su contribución en la transversalización de enfoques y agendas. Para el cumplimiento de los objetivos, se siguió una metodología cualitativa,

1 Área de Relaciones Internacionales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Argentina). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) (Argentina). Investigadora. Doctora en Ciencias Sociales. Correo electrónico: bherrero@flacso.org.ar

2 Área de Relaciones Internacionales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Argentina), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) (Argentina). Investigadora. Doctora en derecho con orientación en Derecho Internacional. Correo electrónico: jpeixoto@flacso.org.ar

3 Área de Relaciones Internacionales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Argentina) (Argentina). Licenciada en Relaciones Internacionales. Correo electrónico: lazierisol@gmail.com

María Belén Herrero, Juliana Peixoto Batista y Sol Lanzieri



basada en datos secundarios. Para ello se estudiaron documentos e informes sobre CSSyT en América Latina y se realizó un análisis utilizando los datos disponibles para este período, publicados por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Se analizó la evolución de la CSSyT en América Latina durante el período 2007-2021, destacando su adaptación a desafíos como la pandemia de COVID-19 y el cambio climático. Se identificaron ciclos de crecimiento y declive en la CSSyT durante el período, en una evolución dinámica, relacionada con factores económicos y políticos, además de la pandemia del COVID-19. En el cumplimiento de ese objetivo, este estudio también resalta la importancia de la CSSyT en América Latina, que contribuye al logro de los ODS, promueve un desarrollo más equitativo y sostenible en salud y medioambiente y no solo beneficia a los países receptores, sino que, también, enriquece a los países colaboradores, alejándose de enfoques verticales y promoviendo un enfoque integral para enfrentar los desafíos regionales y globales.

PALABRAS CLAVES: América Latina; Cooperación Sur-Sur; Cooperación Triangular; medioambiente; Objetivos Desarrollo Sostenible; salud.



ABSTRACT

South-South and Triangular Cooperation (SSCyT) has gained prominence in the international cooperation scenario, facilitating regional and global collaboration to address several challenges in the international arena. The article has a double purpose. First, it describes and analyzes the evolution, trends, and results of CSSyT in Latin America between 2007 and 2021, focusing on the health and the environment sectors. Secondly, it analyzes the contribution of CSSyT to the mainstreaming of approaches and agendas. To meet this objective, a qualitative methodology was applied, based on secondary sources. For this purpose, documents and reports on CSSyT in Latin America were studied, besides analyzing the data available for this period published by the Ibero-American General Secretariat (SEGIB). The evolution of CSSyT in Latin America was analyzed during the period 2007-2021, highlighting its adaptation to challenges such as the COVID-19 pandemic and climate change. Cycles of growth and decline were identified in the CSSyT during that time, in a dynamic evolution, related to economic and political factors, and the COVID-19 pandemic. This study also highlights the importance of CSSyT in Latin America, which contributes to the achievement of the Sustainable Development Goals and promotes more equitable and sustainable development in health and the environment. In this context, not only the recipient countries are benefited, but also cooperating countries, moving away from a vertical logic and promoting a comprehensive approach to deal with regional and global challenges.

KEYWORDS: Environment, health, Latin America; South-South Cooperation; Sustainable Development Goals; Triangular Cooperation.

Introducción

La Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular (CSSyT) han ido adquiriendo cada vez mayor relevancia y dinamismo en el ámbito de la cooperación internacional (Abarca Amador, 2001). En América Latina, estas modalidades de cooperación han permitido la colaboración entre los países, tanto de manera bilateral, regional, y también con otras regiones y actores.

En este artículo sostenemos que la CSSyT en América Latina ha experimentado una transformación significativa adaptándose a desafíos emergentes como

la pandemia de COVID-19 y el cambio climático y, si bien su evolución no ha sido una constante, su perfil y dinámica permiten dar cuenta del potencial para transversalizar ciertas agendas y enfoques, tales como salud y medioambiente.

Para ello, se propone, en primer lugar, explorar y analizar la evolución, tendencias y resultados de la Cooperación Sur- Sur y la Cooperación Triangular en América Latina, con especial énfasis en los sectores de salud y medioambiente, en el período 2007-2021. En segundo lugar, reflexionar sobre cómo la CSSyT ha evolucionado hacia enfoques más transversales y horizontales en los sectores de salud y medioambiente.

El trabajo está estructurado en 4 secciones principales. La primera sección aborda el devenir de la CSSyT en el mundo y América Latina, los principales hitos que marcaron su desarrollo y características. La segunda sección analiza la evolución y tendencias en la CSSyT, durante el período 2007-2021. En la tercera sección se examinan, en detalle, los sectores de salud y medioambiente, identificando las tendencias y prioridades en las iniciativas de CSSyT. En la cuarta, se discute y reflexiona sobre la CSSyT en tanto herramienta y estrategia para transversalizar agendas, y la capacidad de adaptación de esta modalidad de cooperación, tanto a las necesidades de los países de la región como a los desafíos globales, proporcionando bienes públicos en sectores clave. Finalmente, a modo de conclusión, se presentan las reflexiones finales sobre el impacto de la CSSyT en América Latina, destacando su importancia para el desarrollo sostenible en la región.

Consideraciones metodológicas

Para el análisis se llevó a cabo una metodología cualitativa basada en la revisión de bibliografía, documentos e informes, fundamentalmente los informes publicados por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) durante el período 2007-2021⁴, junto con el análisis de la base de datos proporcionada por el Informe Sur-Sur de la SEGIB⁵.

En relación con el período seleccionado, el mismo responde a la disponibilidad de los datos. La SEGIB comenzó a publicar sus informes de Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica, a partir del año 2007, y los últimos datos disponibles corresponden al año 2021. En cuanto a los sectores de actividad seleccionados, cabe mencionar que por su naturaleza (horizontal, solidaria y

4 Ver: https://www.segib.org/?post_type=document

5 Ver: <https://informesursur.org/es/los-numeros-de-la-cooperacion-de-iberoamerica/>

recíproca) y por su acción -tanto en ámbitos técnicos como de diálogo y definición de políticas públicas-, la CSSyT facilita la incorporación de estas agendas sociales y enfoques transversales. Al mirar las acciones en CSSyT en la región, el sector de mayor actividad es el social y, dentro de este, el de la salud es el que ha tenido el mayor dinamismo (OPS - SEGIB, 2018, 2022). A esto se suma que hacia el final del período de estudio (2019-2020) irrumpió la pandemia de COVID-19, la peor crisis sanitaria del siglo, durante la cual la salud ha estado en las agendas globales y regionales, a la vez, que la cooperación internacional al desarrollo ha mostrado las limitaciones para poder dar respuesta a esta (Herrero y Nascimento, 2022).

A su vez, ambiente es uno de los grandes temas de la agenda global, que ha ganado relevancia en las últimas décadas. En consecuencia, es posible notar un crecimiento en los actores que se movilizan en el sector de medioambiente y en el financiamiento para ese sector en la cooperación tradicional. No obstante, no se observa el dinamismo que ha desarrollado salud en CSSyT, por lo que resulta sugestivo analizar esa evolución. Finalmente, ambos sectores junto con género, son 3 enfoques que presentan un gran desafío en su transversalización (SEGIB, 2016), y en los cuales el perfil de actuación de la CSSyT puede contribuir a acciones específicas con medidas transversales, en este caso, en salud y medioambiente, en el conjunto de las intervenciones.

Hubo algunas limitaciones metodológicas, no solo con respecto a la metodología de la misma SEGIB, sino también al procesamiento y análisis de los datos, que son obtenidos a partir de la evolución que han ido desarrollando los países en su propia estrategia de recolección. Dentro de ellas, es posible identificar la refinación en cuanto a las definiciones de conceptos que, con el tiempo, definen la categorización de las iniciativas en ciertas modalidades, y afectan así al proceso de cuantificación de las mismas. Un claro ejemplo de este fenómeno se identifica con el análisis de las cooperaciones regionales en los informes como casos específicos, al menos, hasta el año 2012.

Por su parte, también la distinción de proyectos “bidireccionales” a partir del año 2011, en los que ambos actores actúan como oferentes y receptores de manera simultánea, con el tiempo ha generado que aumente el número de cooperaciones al contarse por ambos socios.

Además, la SEGIB ha encontrado limitaciones en su posibilidad de análisis completo, debido a que, en algunos años, no todos los países que conforman su unidad de análisis han reportado acerca de sus cooperaciones, lo que dificulta un análisis lineal de los patrones de comportamiento. De todos modos, debido al Sistema de Base de Datos, que garantiza un acceso más amplio y una mayor

calidad de la información, no solo mejoró las posibilidades de análisis, sino que implicó un procesamiento de datos más exhaustivo.

Dado que las iniciativas y la información sobre la CSSyT en América Latina no están fácilmente disponibles, el trabajo de recopilación y análisis de la SEGIB, a lo largo de los últimos 15 años, es invaluable. Se estima que ese trabajo constituye un aporte, en este sentido.

Cooperación Sur-Sur y Triangular, en el contexto mundial y latinoamericano

Breves antecedentes y principios

La Cooperación Sur-Sur (CSS) y la Cooperación Triangular (CT) han experimentado una evolución significativa en el mundo y en América Latina en las últimas décadas. La primera, tiene sus raíces en la década de 1950 y 1960, cuando los países en desarrollo comenzaron a buscar alternativas a la ayuda tradicional proveniente de los países desarrollados, emblemática de una relación Norte-Sur, vertical y neocolonial.

En la década de los sesenta, la descolonización avanzó y los nuevos países independientes ganaron importancia en la escena global. Un hito fue la Conferencia de Bandung en 1955, con la participación de 29 líderes de África y Asia. La aprobación de los “Diez principios de Bandung” dio origen al Movimiento de los Países No Alineados, que celebró varias cumbres, siendo la primera la Cumbre de Belgrado en 1961. Unos años más tarde se funda el Grupo de los 77 (G-77) (Tassará, 2012).

En medio de la Guerra Fría, estos países buscaban formas alternativas de cooperación para promover su desarrollo y fortalecer su influencia en las negociaciones internacionales, a través del diálogo político (PIFCSS, 2017). De esta forma, se establecieron los fundamentos de la cooperación entre países en desarrollo, centrados en la igualdad de socios, la búsqueda de soluciones comunes a los desafíos del desarrollo y la promoción de una cooperación económica y cultural, en oposición al colonialismo y el neocolonialismo de las antiguas metrópolis y los Estados Unidos.

En las décadas de los sesenta, la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) avanzó como una colaboración pionera entre naciones del Sur,

con el objetivo de establecer relaciones internacionales más equitativas y un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) (Surasky, 2014). Este esfuerzo culminó en un evento crucial: la aprobación del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) para promover la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (CTPD), en la Conferencia de Naciones Unidas sobre CTPD en 1978, que hoy en día es un pilar de la CSS (PIFCSS, 2017).

El PABA, respaldado por 138 países, tuvo como objetivo principal impulsar la CTPD y promover la igualdad y soberanía en las relaciones internacionales entre estos países y ofreció recomendaciones concretas para marcos legales, institucionales y financieros en el nivel nacional, regional e internacional (PIFCSS, 2017).

Este plan sentó las bases para la CSS en América Latina, enfocándose en el desarrollo compartido y la cooperación técnica para fortalecer las capacidades de los países sin condicionalidades, a diferencia de la ayuda oficial al desarrollo (AOD). Además, se reconoció que esta cooperación podía tener un alcance multidimensional, tanto bilateral como multilateral y regional.

Es un período de búsqueda de nuevas narrativas para los países en desarrollo, que quedará eclipsado en la década siguiente, con el fin de la Guerra Fría y el advenimiento de las políticas neoliberales, en el marco del Consenso de Washington (Tassará, 2012).

Durante los años ochenta, período conocido como la “década perdida”, en América Latina el deterioro económico y las condiciones políticas que afectaron a los países del tercer mundo, limitaron el accionar de la CSS y produjeron un retroceso al proceso iniciado en 1978 (Abarca, 2001), con un debilitamiento de la cooperación por las exigencias de ajustes estructurales y de estabilización financiera impuestos por los países del Norte a los países de la región (Colacrai et al., 2009).

La década de los noventa se inicia en un escenario internacional de cambios en el nivel político, ideológico y económico que, sumados, forman una coyuntura más favorable para la CSS. Se amplía y diversifica la agenda, y se abren así, posibilidades de cooperación horizontal en áreas tales como tecnología, educación, apoyo a la transformación productiva y la negociación comercial con los bloques económicos, entre otros (Abarca, 2001).

En la década siguiente, y en el marco de la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los países emergentes comienzan a ser considerados

como “socios potenciales” en la cooperación horizontal, dando lugar a una nueva generación de cooperación y relaciones triangulares⁶ (*idem*).

En este escenario, la CSS se convierte en un instrumento fundamental para fomentar un sistema renovado de participación e intercambio entre naciones, permitiendo a los Estados respaldar sus objetivos generales de desarrollo y asegurar una participación en el sistema internacional (Abarca, 2001). Los países latinoamericanos comienzan a abandonar el rol pasivo de las décadas anteriores y empiezan a presionar para que la CSS se fortalezca como herramienta para el desarrollo y el fortalecimiento de las economías en pos de modelos de desarrollo más autónomos, promoviendo un enfoque de cooperación diferente al de la cooperación tradicional, a la vez que la CT continuaba ganando relevancia (Surasky, 2011).

Si bien se sigue considerando la CSS desde la complementariedad, respecto de la Cooperación Norte Sur -y esto no cambió con el advenimiento de la Agenda 2030⁷-, lo cierto es que la CSS gana un lugar explícito como modalidad de cooperación en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Actualmente, se reconoce la CSS como fenómeno no homogéneo, con distintas narrativas, y con la necesidad de asumir un enfoque multidimensional y multiactoral frente a la creciente complejidad de los problemas locales y regionales.

La Cooperación Sur-Sur y Triangular en América Latina (2007 – 2021)

Este apartado analiza la evolución de la Cooperación Sur-Sur en América Latina entre 2007 y 2021 utilizando datos de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Se enfoca en los patrones de cooperación, que abarcan 20 141 iniciativas en países latinoamericanos, empleando modalidades de cooperación bilateral, regional y triangular, a través de programas, proyectos y acciones.

6 Países desarrollados y organismos internacionales de la ONU pasaron a ofrecer recursos para la CSS, a partir de la triangulación o cooperación triangular. En dicha modalidad de CSS, participan un conjunto de actores que, pudiendo todos ellos realizar distintos tipos de aportes (técnicos, financieros u otros) se reparten el ejercicio de tres roles: primer oferente y receptor (uno o varios países en desarrollo) y, segundo oferente (país en desarrollo, país desarrollado, organismo regional o multilateral, o alguna asociación de ellos). El rasgo diferencial está determinado por el rol del primer oferente, quien actúa como principal responsable del fortalecimiento de capacidades, sumado a que “...al involucrar tres socios diferenciados, incrementan el impacto de las iniciativas y favorecen sinergias con otros actores de la cooperación internacional” (PIFCSS, 2017, p. 3).

7 En marzo de 2019, la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur reafirmó el papel complementario de la CSS con respecto a la Cooperación Norte-Sur.

Luego, se analiza la cooperación en términos de los sectores y áreas temáticas en los que se ha centrado, que se dividen en 5 categorías principales: social, económico, fortalecimiento institucional, medioambiente y otras áreas multisectoriales.

Dado que el presente apartado se basa en los datos obtenidos a partir de la evolución que han ido desarrollando los países en su propia estrategia de recolección de datos, a continuación, se realizará una aclaración metodológica sobre la base de información utilizada para el análisis. Posteriormente, se expondrá el comportamiento evolutivo demostrado por los países en términos de CSS, junto con posibles explicaciones de sus patrones de conducta. Luego, se analizará la cooperación en términos de los sectores y áreas temáticas en los que se ha centrado y, finalmente, se presentarán las conclusiones generales del trabajo.

Aclaraciones metodológicas del análisis

Las metodologías de recopilación de datos para la Cooperación Sur-Sur en América Latina han experimentado notables cambios desde 2007. La mejora de las capacidades de registro, la voluntad política de los países y la implementación de una base de datos, a partir de 2010-2011, han permitido obtener datos más detallados y de mayor calidad (SEGIB, 2011).

En el informe de CSSyT de Iberoamérica, publicado por la SEGIB en el año 2022, se utilizaron las cifras más recientes, reflejando avances en la recopilación de datos. La cantidad de países que proporcionan información ha aumentado con el tiempo. Sin embargo, es importante tener en cuenta que la presentación de datos puede variar de un informe a otro, lo que dificulta un análisis lineal. La clasificación de iniciativas, según mecanismos y modalidades, se refinó a partir de 2013, evitando ambigüedades en la categorización. En el procesamiento y análisis de los datos se ha considerado el tiempo de ejecución de las iniciativas y se consideran las iniciativas “bidireccionales”, lo que ha aumentado el número de cooperaciones registradas.

Evolución de la Cooperación Sur-Sur en América Latina entre los años 2007-2021

Desde finales de los años ochenta y principios de los noventa, varios países latinoamericanos experimentaron un notable aumento en sus ingresos, aunque con cierto desfase, en comparación con los desarrollos internacionales. Este cambio económico les permitió transformar su papel en la cooperación al desarrollo,

pasando de receptores a donantes. Naciones como Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, México, Perú y Argentina influyeron en esta transición.

La adopción de la Cooperación Sur-Sur (CSS) en América Latina permitió que los países en desarrollo trabajaran juntos para abordar desafíos comunes y promover el desarrollo sostenible. Esta transición marcó un hito significativo en la historia de la cooperación en la región y reflejó la creciente madurez y solidez económica de varios de sus miembros.

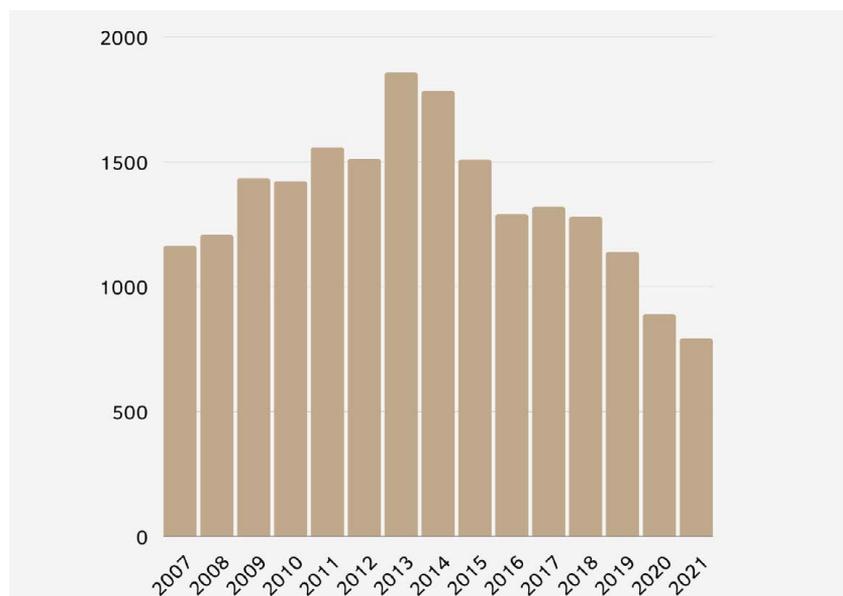
La CSS tomó impulso en América Latina a partir del 2000, coincidiendo con la disminución en la recepción de Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD), por parte de los Países de Renta Media, en un contexto internacional marcado por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Este fenómeno se intensificó debido a la crisis financiera mundial de 2007-2008, que resultó en la caída de los niveles de actividad económica de los donantes tradicionales de cooperación y en un deterioro de sus finanzas públicas.

En este escenario, se emprendieron esfuerzos para fortalecer la CSS y la Cooperación Triangular (CT), en colaboración con los donantes tradicionales. El objetivo principal era respaldar el logro de las metas de desarrollo en América Latina y el Caribe, con un enfoque en la reducción de las disparidades internas, la mitigación de desigualdades y la promoción del desarrollo sostenible.

Durante el período de 2007 a 2013, las iniciativas de cooperación crecieron a un ritmo promedio anual del 8,5 %, alcanzando un máximo histórico de 1 857 intercambios en 2013 (Gráfico 1). De esta manera, es posible afirmar que se alcanzó un consenso general sobre el valor añadido que caracterizaba a la CSS, basado en su aporte al desarrollo y el fortalecimiento de capacidades entre socios en una relación horizontal, donde ambas partes se benefician del intercambio (SEGIB, 2011). Esta afirmación, se refleja en la ventaja principal de este tipo de iniciativas, que encuentran su basamento en las demandas que los países expresan en sus prioridades y planes nacionales, sin estar condicionados por las ofertas del donante como ocurre en la cooperación tradicional.

Gráfico 1: Volumen de iniciativas totales de CSSyT en América Latina, 2007-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de SEGIB (2023). Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2022, Madrid. Recuperado en el mes de Octubre del 2023 de https://www.segib.org/wp-content/uploads/Informe2022-Completo_ES.pdf.

Durante el primer período se observa un notable de crecimiento. La cooperación bilateral fue la que más destacó con casi 7 000 iniciativas de las 8 726 que se llevaron adelante. Así, los países fueron creando ciertos perfiles como mutuos colaboradores, basados en sus respectivas necesidades y capacidades. De esta manera, se conformaron patrones de cooperación cuya dirección puede explicarse por la especialización de ciertos países en temáticas sobre las que otros buscaban reforzar su cercanía geográfica, o la relación amistosa de larga data entre los actores, entre otras cuestiones.

Por otro lado, durante este período, las cooperaciones triangulares adquirieron un papel de mayor relevancia entre las naciones iberoamericanas. El aumento de su influencia en el ámbito y agenda internacional generó una modificación en la dinámica del multilateralismo. De esta manera, comenzaron a participar con mayor ímpetu e influencia en temas centrales como el cambio climático, comercio exterior y el financiamiento para el desarrollo.

En el año 2012, los países comenzaron a interpretar este tipo de iniciativas bajo un enfoque regional que se basa en

la existencia de un objetivo identificado en torno a problemáticas comunes, que busca soluciones colectivas y que incide sobre el desarrollo de los distintos marcos subregionales. Tanto el diseño como la puesta en marcha de la estrategia con la que se pretende alcanzar dichos objetivos, responden también a mecanismos de decisión, concertación y ejecución que tienden a garantizar la participación de todos. (SEGIB 2012, p. 116).

De esta forma, apostando a este tipo de cooperaciones, en ese mismo año se registraron un total de 38 programas y 13 proyectos de Cooperación Horizontal Sur-Sur Regional.

A partir del año 2013, es posible notar una caída generalizada en cuanto a la cantidad de cooperaciones ejecutadas en todas sus modalidades (Gráfico 2), que decrece, de forma irregular pero constante (exceptuando el año 2017), con un promedio de -7,6 % desde 2014 hasta 2019, y de -16,4 % entre 2020 y 2021. Respecto a este punto, si bien los informes de la SEGIB no exponen las causales con precisión, mencionan; no obstante, algunos fenómenos que pueden ser considerados en su conjunto como posibles explicaciones de lo acontecido, relacionado con cuestiones metodológicas y de cómputo en su mayoría.

Gráfico 2: Línea de tiempo del comportamiento de la CSSyT en América Latina, 2007-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de SEGIB (2023). Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2022, Madrid. Recuperado en el mes de Octubre del 2023 de https://www.segib.org/wp-content/uploads/Informe2022-Completo_ES.pdf.

El informe del año 2016 reconoce que las cooperaciones sur-sur bilaterales, han mantenido una evolución irregular. En relación con estos cambios, se plantea que lo que se está computando son iniciativas de análisis que, en algún momento del año, estaban en ejecución. Vale decir, puede que estuvieran siendo

computadas varias veces (una por cada uno de los años en que registraron alguna actividad) (SEGIB, 2016). En consecuencia, es posible que durante ese período se hayan computado las mismas iniciativas más de una vez, dando lugar a que, al ser identificadas, modifiquen su cuantificación total.

Por otra parte, a pesar de tener en cuenta el nuevo contexto en el nivel mundial, marcado por lo que se conoce como el ascenso del hemisferio sur, donde ciertos países de la región han asumido un papel destacado en la arena global, y las economías de la mayoría de las naciones, en vías de desarrollo, han mantenido un crecimiento constante, (PNUD, 2013) también es de suma relevancia hacer hincapié en que el mencionado progreso ha sufrido una desaceleración durante los últimos años, debido a la caída en la demanda en el nivel internacional y el incremento de la incertidumbre en las divisas y los mercados de bonos y activos financieros. Igualmente, el alza en las tasas de interés ha complicado la administración de las deudas correspondientes, así como el acceso a nuevos financiamientos internacionales, por parte de ciertos países en desarrollo.

Esta situación se ha visto agravada por los efectos de la transición demográfica, la urbanización, la desindustrialización temprana, la digitalización y la automatización (OCDE, 2017). En consecuencia, el conjunto de las mencionadas externalidades podría haber influido en la desaceleración de las iniciativas emprendidas por estos países.

También es importante destacar la implementación de una metodología de desagregación que la SEGIB comienza a realizar en términos de proyectos y acciones. Así, en el año 2018 el volumen de las cooperaciones bilaterales demuestra una disminución, cuya posible explicación yace en la predominancia de los proyectos por sobre las acciones, impactando claramente en el tiempo de ejecución y la cantidad de iniciativas que se lleven adelante. De hecho, la caída registrada entre 2014 y 2016 (de 1 078 a 845 iniciativas bilaterales) se explica en un 80 % por el impacto en la caída registrada por las propias acciones, que, en esos años, se redujeron a casi la mitad (de las 348 iniciales, a las 165 finales) (SEGIB, 2018). A su vez, esta predominancia de proyectos por sobre acciones, también se ve reflejada en la modalidad triangular. Esta tendencia se traduce en un fortalecimiento de la cooperación, siendo posible porque los proyectos tienen una dimensión mayor que las acciones, según se desprende de un análisis comparativo entre ambos instrumentos.

Este suceso también se ve exacerbado por el incremento en el volumen de las cooperaciones regionales (especialmente la ejecución de programas), que ha ido sofisticando la manera en que se caracterizan y cuantifican, a fin de obtener datos rigurosos de utilidad para su registro y posterior análisis. En consecuencia,

el comportamiento, de relativa estabilidad para este tipo de iniciativas, está estrechamente relacionado con que se trata de iniciativas con tiempos de ejecución superiores y, en consecuencia, porque sus fechas de inicio de actividad se sitúan más atrás (SEGIB 2019).

También, es preciso incorporar al análisis que la caída general de iniciativas, a partir del año 2019-2020, ha sido producto, en parte, de la gran crisis sanitaria del COVID-19 (Gráfico 2). La misma generó que los intercambios presenciales disminuyeran y obligaron a los países a llevar adelante una reinversión en la forma como llevaban adelante las cooperaciones. Este fenómeno, sin duda, ha generado un quiebre en la dinámica que se venía llevando, lo que provocó nuevos patrones de comportamiento. De esta manera, la SEGIB afirma que “la irrupción de la pandemia, con las restricciones que ello impuso, revaloriza el rol de las acciones, posibilitando intercambios con un carácter más puntual y probablemente virtual” (SEGIB, 2022, p. 23).

En síntesis, a partir de lo expuesto, considerando la evolución metodológica que presenta la fuente de información, y marcando un claro decrecimiento en el volumen de iniciativas, sumado a los acontecimientos internacionales que demarcan el contexto, se podría inferir que la apuesta por los países de la región, en la modalidad de cooperación internacional para el desarrollo, ha ido perdiendo peso con los años.

Sin embargo, a pesar de que el número de iniciativas, en general, ha disminuido con el paso del tiempo, también es de relevancia destacar que los países han ido diversificando y equiparando la implementación de las existentes modalidades de cooperación, siendo aún más específicos con los instrumentos que utilizan para llevar adelante cada iniciativa. Es decir que, a pesar de notar un decrecimiento generalizado, se ha optado por profundizar los intercambios, a fin de obtener mejores resultados, lo que se traduce en una mayor confianza y apuesta, en este tipo de mecanismos para incentivar el desarrollo.

Por su parte, la diversificación de los instrumentos y la decisión sobre cuál optar, según la temática, viene aparejada con la evolución en cuanto a los sectores sobre los que se ha cooperado. En ese sentido, a continuación, estaremos analizando posibles explicaciones de estos fenómenos.

Análisis sectorial de las cooperaciones 2010-2021: salud y medioambiente

De la misma forma en que la metodología para calcular el volumen de iniciativas implementadas por la SEGIB ha evolucionado y se ha ajustado con el tiempo; el método para analizar los proyectos, según su temática, se ha perfeccionado reporte a reporte. Si bien, las principales áreas de análisis se han mantenido constantes en el tiempo, la innovación yace en el desglose de subtemáticas desarrollado para cada sector, lo que ha permitido un análisis más detallado del comportamiento de los países iberoamericanos y de las materias en las que colaboran.

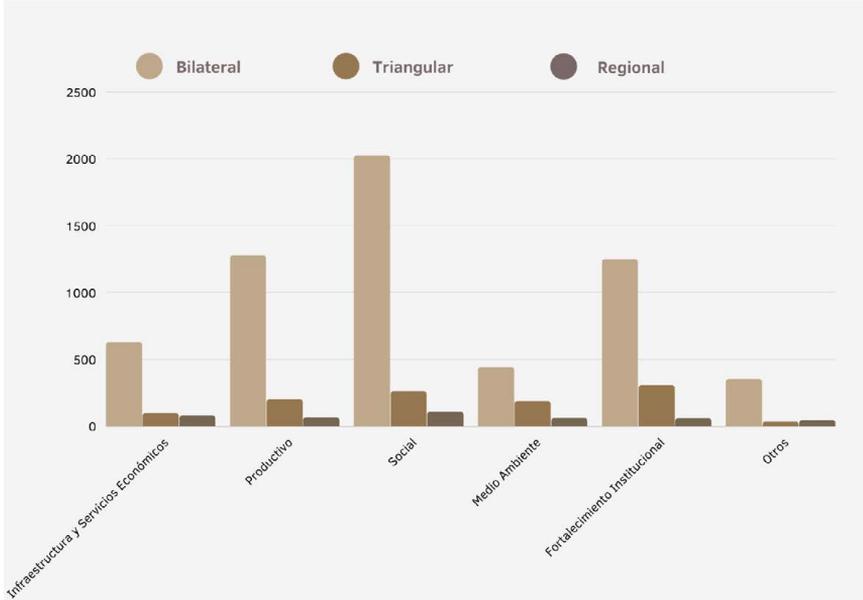
En consecuencia, tras la explicación metodológica inicial, la información más reciente y actualizada, siguiendo criterios rigurosos de cuantificación y diversificación de categorías, se encuentra en la base de datos de la SEGIB. Esta base recopila las Iniciativas de CSSyT por sector de actividad a partir del año 2010, ya que solo desde este año fue posible llevar a cabo una recolección de datos precisa. Por lo tanto, en esta sección no se considerarán los años anteriores a 2010 y se reconoce un margen de diferencia en las totalidades en relación con los resultados presentados en apartados anteriores.

Iniciando con un análisis general, se constata que en el período comprendido entre 2010 y 2021 se han implementado en total 7 490 iniciativas, en colaboración con diversos socios y en diversas modalidades. Resalta, en particular, el sector social, con un total de 2 397 proyectos. De estos, aproximadamente el 40 % se centra en cuestiones relacionadas con la salud, mientras que el resto aborda áreas como educación, abastecimiento y saneamiento de agua, otros servicios, así como políticas sociales y salud reproductiva.

En segundo lugar, se encuentra el sector productivo con 1 547 iniciativas, abarcando una diversidad de actividades en ámbitos como el agropecuario, la pesca, el comercio, el turismo, la industria, la silvicultura, la construcción y la extracción. El tercer sector que destaca en términos de volumen de cooperación es el de fortalecimiento institucional, con un total de 1 616 iniciativas, seguido por infraestructura y servicios económicos, con 807 colaboraciones. El sector medioambiente constituye el quinto sector más destacado, con un total de 690 colaboraciones, y la categoría “otros” suma 433 iniciativas.

Este análisis pone de manifiesto que, a lo largo de los años, como se ilustra en el Gráfico 3, los sectores social y productivo han sido los predominantes, acumulando, conjuntamente, más del 40 % del total de iniciativas.

Gráfico 3: Volumen de CSSyT, por sectores y modalidad, en América Latina, 2010-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de Banco de Datos de la SEGIB. Los números de la cooperación de Iberoamérica. Informe sur-sur. Recuperado en el mes de Octubre del 2023 de <https://informesursur.org/es/los-numeros-de-la-cooperacion-de-iberoamerica/>

Según la SEGIB, desde la publicación de los primeros reportes, se remarca una clara guía que vincula este tipo de comportamiento y la selección de las temáticas sobre las que se coopera, con el perfil de necesidades y capacidades de los países. De esta manera, se trata de colaboraciones que incentivan el desarrollo de los países, a partir del fortalecimiento de áreas estratégicas para el crecimiento. Un claro ejemplo de este patrón se refleja en el caso de cooperación bilateral entre Cuba y Venezuela. Esto incluye, por ejemplo, inversiones significativas en infraestructuras destinadas a fomentar los sectores de energía, telecomunicaciones, aeronáutica, entre otros; o contribuciones para la adquisición de equipos que potencien las redes eléctricas y de transporte de pasajeros y carga, así como las de telecomunicaciones.

Tal como se remarcó, una de las áreas con mayor número de iniciativas es la social. Dentro de la misma, es posible identificar un especial auge de cooperaciones bilaterales en materia de salud. Esto podría deberse, al menos durante los primeros años, a la dinámica descrita anteriormente, relacionada con las

necesidades de los países de desarrollarse en áreas esenciales y la solidaridad de los países del sur para asistir en dicho crecimiento, dadas sus capacidades sectoriales. Este fenómeno puede destacarse, especialmente, luego de la crisis financiera que disminuyó la ayuda de donantes tradicionales. En consecuencia, en el año 2011 casi la mitad de, los cerca de 200 proyectos, que clasificaron en lo social pertenecieron al sector salud (SEGIB, 2012).

A partir de ese año, el sector social comenzó a tener una importancia relativa similar al sector productivo y, en conjunto con el área de gobierno y la actividad agropecuaria, la salud alcanzó casi un 45 % del total de los proyectos registrados en 2013. Ya por sí solo, en 2016 el sector social alcanzó un 38 % del total de los proyectos, con un 17,2 % focalizado en salud, patrón que siguió incrementándose con el tiempo.

A comienzos del año 2020, con el inicio de la pandemia del COVID-19, existió un claro foco en la promoción de iniciativas dentro de esta temática, con un total de 227 proyectos que buscaron fortalecer la salud en su más amplia concepción: enfermedades transmisibles y no transmisibles, promoción de salud a lo largo del ciclo de vida, sistemas de salud, preparación, vigilancia y capacidad de respuesta, entre otros. Cuando ponemos el foco en lo sectorial, se observa que en los momentos más difíciles de la pandemia por COVID-19 la prioridad fue dada al sector de la salud. Ello ha incidido en el conjunto de la CSS intercambiada bilateralmente durante los años de la pandemia. Más específicamente, durante 2020-2021, la atención a la Salud llega a explicar cerca del 60 % de las iniciativas impulsadas bajo propósitos sociales y casi 1 de cada 5 (18,6 %) de las 661 registradas para el bienio, siendo esta la actividad que concentra los mayores esfuerzos” (SEGIB, 2022).

Por consiguiente, es posible afirmar que, dentro de las iniciativas bilaterales y dentro de la temática social, el sector de la salud fue uno sobre los que más se trabajó, lo cual se evidencia en el aumento de las cooperaciones en la materia, exacerbada por los efectos de la crisis sanitaria.

Ahora bien, si analizamos las cooperaciones triangulares, el principal motor para las mismas se encuentra en la búsqueda de apoyo financiero. Esto se traduce en iniciativas que cuentan con mayores recursos, por lo que se trata del desarrollo de actividades de mayor complejidad y de contenido científico o tecnológico. Es por esta razón que, si bien existe un mayor número de cooperaciones bilaterales en el ámbito de medioambiente, los grandes proyectos dentro de esta materia se llevan adelante en triangulaciones. De hecho, en el informe de la SEGIB de 2010 se destaca que “prácticamente la mitad (un 48%) de los 46 proyectos/acciones registradas se relacionaron con actividades no clasificables

en categorías socioeconómicas. Por su parte, el 52% restante se dividió entre las actividades económicas (un 30%) y las sociales (un 22%)” (SEGIB, 2010: p. 75).

Dentro de las categorías no socioeconómicas, especialmente en el informe de la SEGIB del 2013-2014, comienza a notarse un mayor peso en los proyectos medioambientales, dado que 1 de cada 5 proyectos se llevó adelante para atender necesidades en la materia. Este fenómeno se ve reflejado en el informe del año 2016, que demuestra que la problemática medioambiental tendió a abordarse desde un enfoque más amplio y con un mayor impacto esperado, y por ello, de manera preferente a partir de proyectos triangulares.

Al mismo tiempo, los socios oferentes comienzan a encontrar su beneficio en participar de este tipo de iniciativas para cumplir con los ODS y los compromisos adquiridos a partir del Pacto de París. Mismas motivaciones, pero desde otro ángulo, encuentran los países receptores que buscan impulsar triangulaciones y dotarse de mayores capacidades para enfrentar los retos medioambientales que hoy tiene la región y el planeta (SEGIB, 2019). Dicho acontecimiento puede explicar, en gran parte, el especial crecimiento en el peso relativo que van encontrando los proyectos medioambientales en esta modalidad.

De esta manera, en el informe de la SEGIB del año 2018 se afirma que, “Los ámbitos Medioambiental, Social y Económico (este último en sus dos vertientes -Productiva y de Infraestructura y servicios-), explicaron de manera agregada el 75% de los proyectos ejecutados en 2016. En concreto, el Medioambiente concentró un 27% del total, lo Social un 26% y lo Económico, un 24%” (SEGIB, 2018: p. 109).

Por su parte, si consideramos el impacto del COVID-19 dentro de esta modalidad de cooperación, la crisis sanitaria global no ha logrado invertir la tendencia de estos últimos años por la que el sector Salud está siendo progresivamente desplazado por el sector medioambiental (SEGIB, 2022). En consecuencia, es posible afirmar que, dentro de las triangulaciones, el sector de medioambiente ha ganado fuerza con los años y es el que más predomina.

Finalmente, analizando las cooperaciones regionales, su seguimiento ha sido un desafío por la disponibilidad de los datos a lo largo de los informes. Sin embargo, es posible afirmar que muchas de las temáticas seleccionadas para cooperar dependen del organismo multilateral que las impulsa. De esta manera, aunque se observa un auge en ciertas áreas, encontramos igualmente una amplia dispersión y variación en cuanto a los sectores sobre los que se colabora.

Esto surge del hecho de que muchas de las cooperaciones, dentro de esta modalidad, responden a un enfoque regional, se basan en problemáticas comunes y, por lo tanto, buscan soluciones colectivas, lo cual incide en el desarrollo de los distintos marcos subregionales. Cabe destacar que, puesto que muchos de los proyectos responden a problemáticas que trascienden fronteras, solo pueden ser efectivas las soluciones colectivas.

Sin embargo, durante los primeros años, es posible notar un especial enfoque en las actividades socioeconómicas también centralizadas en resolver cuestiones relacionadas a la salud. Por ejemplo, en el informe de 2016, la SEGIB estipula que

dentro de lo Social (27,6%), fueron mayoritarios (uno de cada tres de éstos, equivalentes a uno de cada diez del total), los programas y proyectos que buscaron fortalecer ciertos aspectos relativos al ámbito de la Salud. En concreto, se trató de una cooperación muy orientada a la gestión de la información (encuestas nacionales, observatorios, desarrollo de historias clínicas y de sistemas) que generen a su vez avances en términos de prevención y de diagnóstico precoz de determinadas enfermedades, especialmente de algunas asociadas a grupos poblacionales más vulnerables como son los niños y los adultos mayores. (SEGIB, 2016, p. 191)

De todos modos, ya en el informe del 2020 es posible notar una modificación en el comportamiento que se condice con la modalidad triangular. Por lo tanto, un cambio en las prioridades (que puede estar en línea con los objetivos de los organismos regionales) se manifiesta en la reorientación de las colaboraciones centradas en lo social y lo productivo, en beneficio del enfoque en la resolución de problemas relacionados con el medioambiente, la infraestructura y los servicios económicos, y, en menor grado, con otros ámbitos y el fortalecimiento institucional. No obstante, lo social continúa siendo una de las principales preocupaciones de la región. Este comportamiento también puede encontrar su explicación en la necesidad de cumplir con los ODS, ya que se encuentra una clara correlación en la alineación de la modalidad de las iniciativas con los de la Agenda 2030.

En relación con el impacto del COVID-19, el informe de la SEGIB sugiere que los datos no reflejan el abordaje de la problemática bajo esta modalidad. Así, se afirma que

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. (SEGIB 2022, p. 155)

En síntesis, las iniciativas llevadas adelante, bajo esta modalidad, han podido ser categorizadas, de manera heterogénea, dentro de los sectores. Su comportamiento, además, se ha mantenido relativamente estable con el tiempo. Sin embargo, sí es posible notar un principal foco en la temática socioeconómica, que con los años ha movido su foco en actividades relacionadas con otras categorías más diversificadas.

Cooperación Sur-Sur y Triangular en América Latina: avances, retrocesos y adaptaciones

La Cooperación Sur-Sur y Triangular (CSSyT) ha experimentado una evolución significativa en América Latina desde sus orígenes en la década de 1950 hasta su estado actual. A lo largo de las etapas de su desarrollo, esta modalidad de cooperación ha demostrado ser un instrumento valioso para fomentar la solidaridad entre países en desarrollo y promover el desarrollo sostenible, a través de facilitar la transferencia de conocimientos, de tecnología y de recursos entre naciones, lo que contribuye al fortalecimiento institucional. Su capacidad de adaptación y su énfasis en la igualdad entre socios la convierten en un componente esencial en el ámbito internacional y regional. Además, desempeña un papel fundamental en la creación de bienes públicos globales, como la lucha contra el cambio climático y la promoción de la paz y la seguridad (SEGIB, 2022).

Una perspectiva innovadora desde la CSSyT: el caso de la salud

Al analizar la distribución de la cooperación bilateral en salud, podemos observar diferencias marcadas en prioridades y objetivos en relación con la cooperación tradicional en salud. La CSS bilateral en salud se ha encauzado hacia abordajes más horizontales y transversales en el campo sanitario, tomando distancia de las políticas verticales de oferentes y receptores de la cooperación tradicional, clásicamente orientadas hacia enfermedades específicas, a través de programas focalizados (por ejemplo, VIH o tuberculosis). La CSS en salud supone, en consecuencia, un perfil de la cooperación más orientado al intercambio de buenas prácticas, relacionado con los sistemas y los servicios y las

experiencias en prevención, promoción y cuidado de la salud, como, asimismo, hacia el fortalecimiento institucional, robusteciendo el rol protagónico del Estado y ampliando el acceso a los servicios de atención de la salud desde el ámbito público (OPS - SEGIB, 2018; Belardo et al., 2018).

Así, al analizar la distribución de los flujos de CSS bilateral en salud, en comparación con la tradicional, es posible observar una marcada diferencia en cuanto a sus prioridades y objetivos, respecto a la cooperación norte-sur. Si bien, se basan en parámetros de medición diferentes, los datos del 2015 muestran que las problemáticas prioritarias de la cooperación tradicional en salud han sido el VIH/SIDA (9.9 miles de millones de dólares), la salud del recién nacido y el niño (7 miles de millones), seguidos por otros temas como la tuberculosis⁸. Los fondos se concentran en la lucha contra enfermedades infecciosas, especialmente el VIH/SIDA. Los programas para fortalecer sistemas de salud reciben menos financiamiento, y la cooperación se enfoca en resultados inmediatos como la distribución de vacunas y medicamentos, en lugar de construir capacidades nacionales. En marcada diferencia con esta tendencia, la distribución de los flujos de CSS en Iberoamérica muestra un perfil orientado al intercambio de buenas prácticas en los sistemas y servicios de salud y los determinantes sociales de la salud (DSS) en todo el ciclo de la vida (OPS - SEGIB, 2018).

Cabe señalar que el concepto de salud se ha ido modificando históricamente. Ha virado hacia una noción más compleja y multidimensional al considerar que son múltiples los factores -sociales, económicos, culturales, políticos- que influyen sobre el estado de salud. Se requiere, por lo tanto, de abordajes más amplios e integrales, que deben incluir la reducción de las desigualdades y el enfoque de las inequidades de género, etnia y clase social, y no solo la mera atención de las enfermedades y su curación, que es solo un aspecto de los problemas de salud, y que, además, no los resuelve por completo.

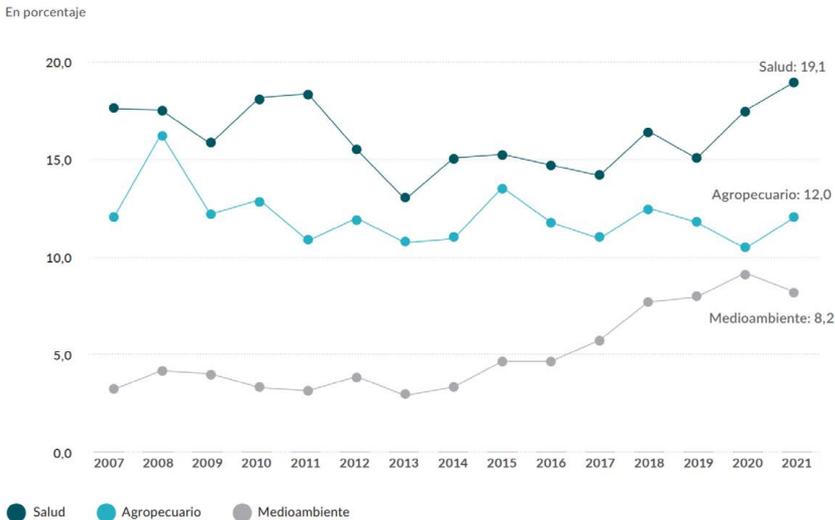
A pesar de la pandemia de COVID-19, la cooperación en el sector de la salud continuó enfocándose en el fortalecimiento de capacidades en áreas donde la región tenía una amplia experiencia, como nutrición, seguridad alimentaria, prevención, vigilancia y tratamiento de enfermedades endémicas como el dengue, zika y chikungunya, y la mejora de sistemas de vigilancia sanitaria, hospitales, gestión de calidad, desarrollo de tratamientos médicos y formación de recursos humanos (SEGIB, 2022).

8 Mientras la SEGIB se basa en la cantidad de proyectos e iniciativas, la cooperación tradicional toma como referencia los montos del financiamiento para cada uno de los temas de la salud global (expresado en miles de millones de dólares, con base en la información del Institute of Health Metrics and Evaluation - IHME, de la Universidad de Washington, año 2017).

No obstante, la pandemia de COVID-19 tuvo un impacto significativo en la CSSyT, con un aumento en la modalidad bilateral (Gráfico 4), pero una disminución en la cooperación triangular y regional. Esta tendencia podría interpretarse como un esfuerzo por movilizar recursos, de manera más directa entre países, para abordar las necesidades urgentes de salud, en un contexto donde la cooperación norte-sur enfrentó debilidades en la respuesta a la pandemia y el acaparamiento de vacunas por parte de los países centrales. Algunas iniciativas de CSS, durante la pandemia, incluyeron la entrega de insumos y vacunas a los países vecinos.

En el marco de este incremento de la modalidad bilateral, es relevante, por lo tanto, reflexionar sobre la disminución de la Cooperación Sur-Sur regional en salud en América Latina. Aunque este proceso aún está en curso, es posible que los países estén optando por enfocarse más en la cooperación bilateral, en parte, debido a una cooperación regional fragmentada y a la falta de integración regional (Herrero y Nascimento, 2022).

Gráfico 4: Evolución de participación de los tres principales sectores de actividad del último bienio, en las iniciativas de CSS bilateral, 2007-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de SEGIB (2023). Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2022, Madrid. Recuperado en el mes de Octubre del 2023 de https://www.segib.org/wp-content/uploads/Informe2022-Completo_ES.pdf.

Una agenda dinámica en CSSyT: el caso del medioambiente

Entre los proyectos en CSS en la región, a lo largo de 2016, los países de la región mantuvieron en ejecución 42 proyectos (un 7,0 % del total) cuyo propósito se distribuyó entre la protección y preservación del medioambiente (8 de cada 10) y el apoyo a una mejor gestión de desastres (2 de cada 10). Asimismo, una de cada 10 iniciativas de CSS Regional de 2016 estuvo dedicada a la búsqueda de soluciones compartidas, frente a los problemas de carácter medioambiental. Esto da cuenta de que se percibe que se está de cara a problemas que, como el cambio climático, son regionales y globales (SEGIB, 2018).

El sector del medioambiente ha sido uno de los que ha recibido un mayor apoyo en la modalidad Triangular en el período de 2007-2021 (Gráfico 5). Durante el bienio 2020-2021, este sector se consolidó como una prioridad en la CSSyT (SEGIB, 2022). Las iniciativas en este ámbito abarcan diversas temáticas, desde la conservación de la biodiversidad hasta la lucha contra el cambio climático. La CSSyT en medioambiente se destaca por su integralidad de acciones, como la gestión y conservación de especies y ecosistemas amenazados, la recuperación de suelos degradados y la gestión de recursos y residuos.

Es ostensivo y notorio el perjuicio que el cambio de los patrones climáticos está produciendo en la salud de los habitantes de Iberoamérica: la morbi-mortalidad y la incidencia de enfermedades respiratorias por efecto de las olas de calor y las emisiones de gases y, en particular, en América Latina, el incremento de la morbi-mortalidad debido a las enfermedades transmitidas por vectores como la malaria, el dengue y el paludismo. A esto se suman los costos económicos de las pérdidas producidas por desastres. El calentamiento global y los desafíos que plantea se han convertido en una preocupación transversal en muchas acciones de cooperación. Esta tendencia indica una mayor disposición de la Cooperación Triangular para abordar la provisión de bienes públicos globales. Además, en los últimos años, se ha destinado financiamiento desde el Norte hacia el Sur para combatir el cambio climático, y la modalidad Triangular es una forma efectiva de canalizar estos fondos, especialmente en una región de ingresos medios que se está volviendo menos dependiente de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) (Peixoto y Knoop, 2022).

En resumen, tanto en el sector de la salud como en el medioambiente, la CSSyT ha evolucionado para abordar cuestiones de manera más integral y transversal. Esta modalidad de cooperación se adapta a las cambiantes necesidades y desafíos en la región, con un enfoque en la provisión de bienes públicos globales

Gráfico 5: Evolución de la Cooperación Triangular en medioambiente y salud en América Latina, 2010-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de SEGIB (2023). Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2022, Madrid. Recuperado en el mes de Octubre del 2023 de https://www.segib.org/wp-content/uploads/Informe2022-Completo_ES.pdf.

y la promoción del desarrollo sostenible. La CSSyT sigue desempeñando un papel fundamental en la colaboración regional y en la búsqueda de soluciones conjuntas para los problemas compartidos.

La Cooperación Sur-Sur y Triangular en la transversalización de enfoques y agendas

En el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, la CSSyT ha ganado relevancia en varios aspectos. En primer lugar, ha sido crucial para movilizar recursos y ampliar las capacidades de colaboración, ya que ofrece soluciones versátiles y adaptables a los desafíos del desarrollo. En segundo lugar, la CSSyT ha venido integrando a numerosos actores del ámbito público, privado y de la sociedad civil, así como del sector académico y organizaciones no gubernamentales, además de organismos internacionales, todos desempeñando un papel en las diversas facetas del desarrollo, ya sea en sus dimensiones

económicas, productivas, sociales, medioambientales o institucionales, lo que contribuye al logro de los objetivos de la Agenda 2030 (CEPAL, 2021).

Dado que se configura como una cooperación que se desarrolla en diversos niveles (multinivel): local, nacional y regional y que requiere de la interlocución e integración de múltiples actores (multiactor), es de destacar el carácter multidimensional de la CSSyT, ya que esta se despliega en campos muy diversos, muchos de ellos componentes centrales de la Agenda 2030. Esta multidimensionalidad conlleva, asimismo, al diseño e implementación de mecanismos multidisciplinarios en la consecución de acciones e iniciativas que puedan incidir en el campo de las políticas públicas (SEGIB, 2017).

La multidimensionalidad de la CSSyT es una ventaja a la hora de afrontar los desafíos de la Agenda 2030, sobre todo respecto de la necesidad de transversalización de agendas. Vale decir, ante la multidimensionalidad del desarrollo y la consciente necesidad de transversalización, para dar mayor visibilidad y eficacia a las agendas, la CSSyT juega un rol protagonista.

En este camino, “transversalizar” significa, entonces, que el tema debe estar presente en todas las esferas y, por tanto, en todas las políticas (SEGIB, 2016). Asimismo, alude no solo a la integración de los distintos niveles (global, regional, nacional y subnacional) y la participación de diversos actores sociales y áreas de Gobierno, sino que supone avanzar en la incorporación de estas perspectivas en el diseño e implementación de las distintas políticas.

Esta transversalidad implica entonces superar los abordajes fragmentados y focalizados que muchas veces han prevalecido en el proceso de toma de decisiones como, también, en las acciones de cooperación internacional, y trascender la perspectiva asistencialista y unidireccional. Transversalización y multidimensionalidad, por lo tanto, van ineludiblemente de la mano, por lo que las diferentes agendas sociales (de salud, género, medioambiente y, podríamos agregar, interculturalidad) deben ser contempladas, de manera complementaria y sinérgica, en el proceso de su formulación, implementación y posterior institucionalización de cada una de las iniciativas de cooperación en la región.

Además, la CSSyT en la región ha demostrado su capacidad para movilizar recursos propios y posicionarse, de manera distinta, en el escenario internacional, lo que refuerza su importancia en la construcción de nuevas narrativas y prioridades en la cooperación.

Los avances en materia de CSS en la región podrían ir en esta dirección. En América Latina, la CSSyT puede contribuir a la creación de bienes públicos

globales, como la conservación de la biodiversidad amazónica y la mitigación y adaptación al cambio climático. Estos esfuerzos tienen un impacto más allá de la región, dada su capacidad para generar soluciones adaptadas y promover la colaboración entre países en desarrollo, que la convierte en un componente esencial de la agenda de desarrollo regional y global.

No obstante, la CSSyT puede enfrentar diversas dificultades y desafíos en su implementación, vinculados a las dificultades de coordinación, puesto que integrar múltiples perspectivas y actores en la toma de decisiones puede ser complicado.

Los diferentes departamentos gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, agencias internacionales y la sociedad civil pueden tener objetivos y prioridades diferentes, dificultando una coordinación efectiva, lo que, sin duda, requiere promover una cultura de colaboración y trabajo interdisciplinario. A esto se suma la limitación de recursos, que en esta modalidad de CSSyT no es menor, por lo que resulta relevante evaluar los recursos técnicos y las capacidades instaladas en los países. Otro elemento a tener en cuenta en el proceso de transversalización es la necesidad de contar con datos e información para la toma de decisiones. La falta de datos y evidencia en áreas específicas puede dificultar la formulación de políticas efectivas. Finalmente, el distanciamiento político, los conflictos de interés y las estructuras burocráticas a veces pueden dificultar la cooperación y la coordinación necesarias para la transversalización de agendas.

Conclusiones

La CSSyT en América Latina se ha vuelto esencial en la cooperación internacional, mostrando un crecimiento y transformación notables en las últimas décadas. En este análisis, se observan tendencias interesantes de crecimiento, declive, estabilidad y cambio en la cantidad de iniciativas de cooperación, relacionada con factores económicos, políticos y, en última instancia, con la pandemia de COVID-19, que tuvo un impacto significativo en la cooperación internacional.

En ese sentido, la CSSyT en América Latina ha evolucionado hacia enfoques más transversales y horizontales, fomentando el intercambio de buenas prácticas y el fortalecimiento institucional. Esto no solo beneficia a los países receptores, sino que también promueve el aprendizaje mutuo entre naciones colaboradoras, alejándose de una perspectiva vertical, promoviendo un enfoque más integral para los desafíos locales y regionales. Además, puede dar lugar a

agendas privilegiadas para la construcción de soberanía regional, en el marco de espacios multilaterales de negociación que otras áreas sociales no poseen.

La CSS tiene el desafío de incorporar los nuevos enfoques e integrarlos en una agenda propia, con una mirada específica que dé cuenta del carácter indisoluble de las distintas dimensiones del desarrollo. Esto permite repensar, de manera crítica, los márgenes del desarrollo con base en sus necesidades y capacidades. En este escenario los enfoques transversales pueden ser articuladores de nuevas dinámicas de CSS, hacia un modelo de desarrollo más inclusivo, justo y soberano desde y para la región.

Los ciclos de crecimiento y declive resaltan su vulnerabilidad a factores externos, pero también su resiliencia y adaptabilidad. Así, la CSS representa una oportunidad para que los países del Sur se desarrollen y se afirmen mediante el fortalecimiento de sus capacidades. En tanto, no solo complementa la cooperación tradicional, sino que también se presenta como una alternativa a la asistencia condicional unidireccional, a la vez, que busca influir en los procesos regionales a través de sus objetivos de desarrollo.

En este contexto, dos sectores han ido adquiriendo dinamismo y relevancia en la CSSyT en América Latina: salud y medioambiente. La salud se ha posicionado como una prioridad en la agenda regional. En América Latina, la CSSyT en salud ha evolucionado hacia enfoques más integrales y transversales, y ha demostrado su capacidad para adaptarse a las necesidades cambiantes de la región y abordar desafíos globales y crisis emergentes, como la pandemia de COVID-19.

La CSS, en el ámbito de la salud, puede mejorar el acceso a la atención sanitaria y la calidad de los servicios en los países en desarrollo. Esto se logra a través de la capacitación y formación del personal médico, mediante el intercambio de experiencias y la transferencia mutua de conocimientos. Además, puede contribuir a mejorar el acceso a medicamentos esenciales y vacunas, facilitando la transferencia recíproca de recursos y tecnologías. Asimismo, es crucial para abordar enfermedades desatendidas, como el dengue, la malaria y el Chagas, compartiendo estrategias y programas específicos para su tratamiento y prevención. La CSS también puede ser una herramienta valiosa para actuar, de manera conjunta, en la respuesta a emergencias sanitarias, coordinando esfuerzos y brindando asistencia y apoyo mutuo en situaciones de brotes de enfermedades y desastres naturales. Además, por su perfil de actividad, puede contribuir a fortalecer la investigación en salud de los países, en función de sus necesidades y recursos compartidos.

A su vez, medioambiente ha ido ganando una relevancia significativa en la CS-SyT, especialmente en el contexto del cambio climático y la conservación de la biodiversidad. Las iniciativas en este sector se han orientado hacia la provisión de bienes públicos globales y han demostrado un enfoque integral en la gestión de recursos, la lucha contra la degradación ambiental y la mitigación y adaptación al cambio climático. En ese sentido, hay áreas que pueden ser fortalecidas en esa modalidad de cooperación como la gestión integral de residuos sólidos urbanos, mejorar la capacidad en evaluaciones de impacto ambiental, fortalecer mecanismos de participación social en el manejo de la biodiversidad, innovación en energías renovables, gestión de desastres naturales, entre otros.

En este sentido, en virtud de las características que le son inherentes, la CSS tiene el potencial de fortalecer ambos sectores, permitiendo reforzar las capacidades de los países y la región mediante el intercambio de datos, recursos, conocimientos y lecciones aprendidas. Esto incrementa, desde ya, la eficiencia en la toma de decisiones y en la planificación, tanto de programas como de respuestas en situaciones de crisis. A su vez, al fomentar la complementariedad y la coordinación de acciones, evita la duplicación de esfuerzos garantizando un flujo eficiente de recursos esenciales, en especial en momentos críticos.

En resumen, la emergencia de esos dos sectores refleja una preocupación compartida por desafíos globales y una de las ventajas clave de esta modalidad de cooperación es la adaptación de soluciones a contextos similares. No obstante, entre sus desafíos, se encuentran la falta de recursos financieros y tecnológicos, la falta de jerarquización de la CSSyT dentro de la institucionalidad de política exterior de los países, la necesidad de aumentar la visibilidad de las iniciativas, acciones, proyectos y resaltar sus beneficios. Ese camino colaboraría a que la CSSyT pueda adaptarse al nuevo contexto internacional y regional, y seguir creciendo y poniendo en valor las relaciones Sur-Sur.

Agradecimientos

Las autoras agradecen a Adriana Greco por los valiosos comentarios sobre versiones anteriores de este artículo y su contribución en la edición de estilo.

Referencias

- Abarca, E. (2001). “El nuevo rostro de la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD) y las nuevas tendencias internacionales”, en *Revista de Ciencias Sociales*, vol. IV, N.º 94, diciembre, Costa Rica, Universidad de Costa Rica.
- Belardo, M. B., Loza, J., & Herrero, M. B. (2018). Trayectorias de pensamiento, integración regional y soberanía sanitaria en Suramérica. *RevIISE - Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 12(12), 75-89. Recuperado a partir de <http://www.ojs.unsj.edu.ar/index.php/reviise/article/view/276>
- Caria, S. (2022). Cooperation Regimes and Hegemonic Struggle: Opportunities and Challenges for Developing Countries. In: Developing Countries and the Crisis of the Multilateral Order. *Politics and Governance*. <https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/view/4919>
- CEPAL. (2010). “La Cooperación Internacional en el nuevo contexto mundial: reflexiones desde América Latina y el Caribe”. *Nota de la Secretaría (LC/G.2440(SES.33/11))*.
- CEPAL. (2021). “Valoración de la cooperación Sur-Sur en seis países seleccionados de América Latina y el Caribe: desafíos compartidos en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. *Documento de proyectos e investigación (LC/TS.2021/121)*
- Colacrai, M.; Kern, A.; Vallone, M.; Pataccini, V.; Weisstaub, L. (2009). “Escenarios y desafíos de la cooperación sur-sur a 30 años de la declaración de Buenos Aires. Lo viejo y lo nuevo para conceptualizar la cooperación sur-sur. Aportes conceptuales y recomendaciones para la política argentina”, documento de trabajo N.º 1, Centro de Investigación en Cooperación Internacional y Desarrollo (CICID). También disponible en: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/biblio-964864> .
- Domínguez, R. (2021). “La cooperación internacional en el asimétrico sistema global neoliberal. Un análisis histórico-crítico desde el Sur”, *Revista IDEES*, núm. 55. Disponible en: <https://revistaidees.cat/es/la-cooperacion-internacional-en-el-asimetrico-sistema-global-neoliberal/>
- Herrero, M. B., y Oliveira, B. N. L. de. (2022). COVID-19 in Latin America and the Caribbean: the visible face of a regional health cooperation in crisis. *Revista Brasileira De Política Internacional*, 65(1), e003. <https://doi.org/10.1590/0034-7329202200103>
- Herrero, M. B. (2017). “Moving towards South-South International Health: debts and challenges in the regional health agenda”, *Ciência & Saúde Coletiva*, 22(7), 2169–2174. <https://doi.org/10.1590/1413-81232017227.03072017>

- Herrero, M. B. y Tussie, D. (2015). "UNASUR Health: A quiet revolution in health diplomacy in South America". *Glob Soc Policy*, 15(3), 261-277. doi: [10.1177/1468018115599818](https://doi.org/10.1177/1468018115599818)
- OPS - Organización Panamericana de la Salud y SEGIB - Secretaría General Iberoamericana (2018). "La Cooperación Sur-Sur y triangular en el sector de la salud en Iberoamérica", Resumen Ejecutivo. Washington, D. C. Disponible en: <https://www.segib.org/?document=la-cooperacion-sur-sur-y-triangular-en-el-sector-de-la-salud-en-iberoamerica-2018>
- Peixoto Batista, J. y Knoop, V. (2022). "Aid for Trade and Development", en Deciancio, M., Nemiña, P. y Tussie, D. (Ed.) (2022), *Handbook on the Politics of International Development*, Edward Elgar Publishing.
- PIFCSS. (2017). "Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica. Capítulo I: Hacia los 40 años del Plan de Acción de Buenos Aires: Perspectivas renovadas para la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica". Disponible en: <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/dcf/Capitulo%20I%20-%20Informe%20de%20la%20CSS%20en%20Iberoamerica%202017-%20ESPANOL.pdf>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2013); Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso; PNUD, Nueva York
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2017); Perspectivas Económicas de América Latina 2017: Juventud, competencias y emprendimiento, OCDE, París
- SEGIB. (2007). "Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2007." Secretaria General Iberoamericana, Disponible en: <https://www.segib.org/wp-content/uploads/librocastellano-completo.pdf>
- SEGIB. (2008). "Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2008." Secretaria General Iberoamericana, Disponible en: https://www.segib.org/wp-content/uploads/sur_sur_web_ES.PDF
- SEGIB. (2009). "Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2009." Secretaria General Iberoamericana, Disponible en: <https://www.segib.org/wp-content/uploads/Sur-Surweb.pdf>
- SEGIB. (2010). "Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2010." Secretaria General Iberoamericana, Disponible en: <https://www.segib.org/wp-content/uploads/inf-coop-sur-sur-2010.pdf>

- SEGIB. (2011). “Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2011.” Secretaría General Iberoamericana, Disponible en: <https://www.segib.org/wp-content/uploads/Informe-Sur-Sur-2011-ESP.pdf>
- SEGIB. (2012). “Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2012.” Secretaría General Iberoamericana, Disponible en: <https://www.segib.org/wp-content/uploads/Informe-Sur-Sur-2012.pdf>
- SEGIB. (2013-2014). “Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2013-2014.” Secretaría General Iberoamericana, Disponible en: <https://www.segib.org/wp-content/uploads/Informe%20de%201a%20Cooperacion%20Sur-Sur%20en%20Iberoamerica%202013-2014.pdf>
- SEGIB. (2015). “Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2015.” Secretaría General Iberoamericana, Disponible en: <https://www.segib.org/wp-content/uploads/INFORME-COOPERACION-SUR-SUR-2015-ESPA--OL-NUEVO.pdf>
- SEGIB (2016). Guía para la transversalización de la perspectiva de género en los programas, iniciativas y proyectos adscritos de la Cooperación Iberoamericana. Secretaría General Iberoamericana. Madrid, España. Disponible en: <https://www.segib.org/wp-content/uploads/GUIA-TPG-ESP-WEB.pdf>
- SEGIB. (2017). “Iberoamerica y los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, Secretaría General Iberoamericana. Disponible en: <https://www.segib.org/wp-content/uploads/LosODSeIberoam--ricaweb.pdf>
- SEGIB. (2017). “Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2017.” Secretaría General Iberoamericana, Disponible en: https://www.segib.org/wp-content/uploads/informe_espanol_2017_web.pdf
- SEGIB. (2018). “Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2018.” Secretaría General Iberoamericana, Disponible en: https://www.segib.org/wp-content/uploads/BAJA_sur-sur2018_ES_completo.pdf
- SEGIB. (2019). “Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2019.” Secretaría General Iberoamericana, Disponible en: <https://www.segib.org/?document=informe-de-cooperacion-sur-sur-en-iberoamerica-2019>

- SEGIB. (2020). “Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2020.” Secretaria General Iberoamericana, Disponible en: <https://www.segib.org/wp-content/uploads/ESP-INFORME-COMPLETO.pdf>
- SEGIB. (2022). “Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2022.” Secretaria General Iberoamericana, Disponible en: <https://www.segib.org/?document=informe-de-la-cooperacion-sur-sur-ytriangular-en-iberoamerica-2022-y-mensajes-principales>
- Surasky, J. (2011). “Presentación. La Cooperación Internacional en 2010: el año en que todo tembló”, Departamento de Cooperación Internacional. Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) - Anuario 2011. Disponible en: https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/cd_anuario_2011/cooperacion/Presentacion.pdf
- Tassara, C. (2012). “Relaciones internacionales y cooperación al desarrollo: políticas, actores y paradigmas”. *Revista Debates sobre cooperación internacional para el desarrollo*, 15-81. Disponible en: https://www.academia.edu/1292777/Relaciones_internacionales_y_cooperación_al_desarrollo_Pol%C3%ADticas_actores_y_paradigmas

