

Seguimiento de la cooperación Sur-Sur (octubre de 2019 a octubre de 2020)

Monitoring of South-South Cooperation (October 2019 to October 2020)

JAVIER SURASKY*



PALABRAS CLAVE

Cooperación Sur-Sur; América; África; Asia; Agenda 2030; COVID-19.

RESUMEN El periodo analizado está partido en dos: el antes y el después de la pandemia de la COVID-19. En el antes, las dinámicas de la cooperación Sur-Sur y Triangular seguían su trayectoria inercial. En el después, reina la urgencia, aumentan los incentivos de los gobiernos por focalizarse en sus prioridades nacionales, y algunas ideas bien afirmadas en el campo de la cooperación internacional parecen ir perdiendo su sentido original, o lo que quedaba de él, dentro de un marco de incertidumbre que no puede ser una excusa para no actuar

KEYWORDS

South-South Cooperation; America; Africa; Asia; 2030 Agenda; COVID-19.

ABSTRACT The period under analysis is broken into two parts: before and after the COVID-19 pandemic. In the “before”, South-South and Triangular Cooperation dynamics continued moving in an inertial trajectory. In the “after”, urgency reigns, governments have new incentives to focus on their national priorities, and some well-established ideas in the field of international cooperation seem to be losing their original meaning, or what was left of it, due to an increased uncertainty that could not be an excuse not to act.

* **Javier Surasky** es profesor adjunto e investigador de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Doctor en Relaciones Internacionales (UNLP, Argentina). Coordinador del Departamento de Cooperación Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.

MOTS CLÉS

Coopération Sud-Sud; Amérique; Afrique; Asie; Agenda 2030; COVID-19.

RÉSUMÉ La période analysée est divisée en deux: l'avant et l'après de la pandémie COVID-19. Dans l'avant, la dynamique de la coopération Sud-Sud et Triangulaire suivait son parcours inertiel. Dans l'après, un sentiment d'urgence régnait, incitant de plus en plus les gouvernements à se concentrer sur leurs priorités nationales et certaines idées bien établies dans le domaine de la coopération internationale semblent perdre leur sens premier, ou ce qu'il en reste, dans un cadre d'incertitude qui ne peut pas être une excuse pour l'inaction

Introducción

Estamos en un momento donde trabajar sobre la actualidad es sumamente complejo. La incertidumbre sobre cómo y cuándo dejaremos atrás la COVID-19 es enorme. Las dinámicas internacionales se han visto sacudidas en todas sus dimensiones por la pandemia, y por supuesto, la cooperación Sur-Sur (CSS) y la Cooperación Triangular (CTr) no han sido excepciones.

Este “quiebre” se ve claramente en la etapa que recorreremos en este número de la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. Hasta febrero aproximadamente, los eventos y publicaciones avanzaban en una continuidad casi letárgica respecto de años anteriores. De pronto todo se hizo diferente, y la CSS y CTr aún están buscando su lugar en el marco de la respuesta a la pandemia, que no ha hecho sino agravar los problemas preexistentes y desnudar algunas de las falencias de la cooperación internacional, también de la CSS.

La CSS en el ámbito universal

Si bien no es un tema propio de la CSS, no podemos dejar de mencionar aquí el 75 aniversario de la creación de las “gemelas de Bretton Woods”, que han desempeñado un rol innegable en el sistema internacional de cooperación al desarrollo y, desde allí, han influido en la CSS, aunque ambas instituciones tienen aún déficits en el apoyo y trabajo con esta forma de cooperación, a pesar de su participación en experiencias de CTr.

Aún en octubre de 2019, convocada por el Instituto de Cooperación e Idioma portugués (Camões) se realizó la 5ª reunión internacional sobre cooperación triangular. Su tema fue “La implementación de PABA+40: ¿Qué sigue para la cooperación triangular?”.

También en octubre se reunió en Bakú, Azerbaiyán, una nueva Cumbre del Movimiento de No Alineados (MNOAL). Allí se aprobó la declaración que recibe el nombre de la ciudad sede¹, que dedica un párrafo a la CSS:

Reitera que la cooperación Sur-Sur es un elemento importante de la cooperación internacional para el desarrollo sostenible de nuestros pueblos, como complemento y no como sustituto de la Cooperación Norte-Sur, que permite la transferencia de tecnologías apropiadas, en condiciones favorables y condiciones preferenciales. Al respecto, reafirmamos que la cooperación Sur-Sur es una expresión de solidaridad y cooperación entre los pueblos y países del Sur, que contribuye a su bienestar nacional, guiados por los principios de respeto a la soberanía, apropiación nacional e independencia, igualdad, no condicionalidad, no injerencia en los asuntos internos y beneficio mutuo (NAM, 2019: 5-6).

El 12 de septiembre se celebró un nuevo Día de la Cooperación Sur-Sur. Entre otros eventos, se presentó en ese marco la plataforma South-South Galaxy que, en palabras de Jorge Chediek, líder de la Oficina de Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (UNOSSC), “tiene como objetivo apoyar de manera más efectiva a los países del Sur a conectarse, aprender y colaborar con socios de manera digital”. Esta plataforma ya había sido anunciada en la reunión del PABA+40, pero ahora su presentación se hacía oficial.

UNICEF, que junto a la OIT y la FAO son las entidades del Sistema de las Naciones Unidas con mayor trabajo en CSS y CTr, publicó el informe “Advancing children’s rights and well-being through SSTRC”² que realiza una muy buena sistematización de la experiencia y proyecciones de la CSS y CTr en la materia.

En una línea similar, pero sobre un área diferente, merece también destacarse el informe de la UNOSSC “South-South in Action on Peace and Development”³.

No hubo más referencias a destacar antes del impacto de la COVID-19. A partir de la declaración de la enfermedad como pandemia la CSS y CTr buscaron formas de convertirse en herramientas para contribuir con los países del Sur más afectados, lo que no ha sido fácil dado que todos lo han sido en mayor o menor medida, y todos han debido competir por los mismos recursos. En circunstancias excepcionales, no haber podido enhebrar una posición conjunta de trabajo mediante la CSS muestra nuevamente las profundas falencias políticas y operativas detrás de la misma, que subsisten a pesar de los discursos sobre solidaridad entre los pueblos del Sur y el destino compartido.

1 Disponible en <https://www.namazerbaijan.org/pdf/BD.pdf>

2 Disponible en <https://www.unsouthsouth.org/2019/03/18/unicef-advancing-childrens-rights-and-well-being-through-sstrc-2019/>

3 Disponible en <https://drive.google.com/file/d/1-nNGQofPNjs9Peg4n5JnKbnbFriepMpP/view>

Ejemplo de lo anterior lo hallamos en el comunicado del G-77+China del 4 de abril de 2020, donde el grupo expresa solidaridad con los países afectados y elogia “la solidaridad y la cooperación entre los países en desarrollo, en el marco de la cooperación Sur-Sur, por contribuir a los esfuerzos para enfrentar la pandemia”, sin referencia concreta alguna ni a lo hecho ni a lo que se pretendiera hacer.

Ya en el marco de la pandemia, se destaca el informe de la UNCTAD “South-South Cooperation at the time of COVID-19: Building solidarity among developing countries”⁴, realizado como una actualización de su último “Informe sobre Comercio y Desarrollo”. Allí se plantea que, para hacer frente a la pandemia y la reconstrucción, la CSS debe movilizar tres pilares: la ampliación de recursos; la mejora del espacio para el diseño y la implementación de políticas; y el fomento de la resiliencia.

La CSS en América Latina y el Caribe

En un área que pronto cobraría renovada importancia, los países de América Latina y el Caribe (ALC) adoptaron la “Estrategia y Plan de Acción sobre donación y acceso equitativo al trasplante de órganos, tejidos y células 2019-2030”⁵ en el marco del 57º Consejo Directivo de la Organización Panamericana de la Salud. Este acuerdo se basa en acciones de CSS entre sus países firmantes.

Ya estrictamente en el marco de la CSS, a finales de octubre de 2019, se reunió en la sede de la CEPAL el Segundo Foro de Inversión y Cooperación de Alto Nivel de China-América Latina, donde la CSS ocupó un lugar central en los debates. China mantuvo su posición de considerarla en el marco mayor de su iniciativa de “la Franja y la Ruta”, donde la participación de países de esta región es, hasta el momento, prácticamente nula.

La Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) organizó una nueva edición de la Semana de la Cooperación Iberoamericana, del 28 de octubre al 3 de noviembre de 2019. Ingresando en un área que no ha tenido protagonismo en la CSS regional, la SEGIB presentó en ese contexto una “Guía de buenas prácticas en proyectos de cooperación y discapacidad”⁶.

En noviembre, la región iniciaba, nuevamente con impulso del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS), otra edición del

4 Disponible en inglés en https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsinf2020d4_en.pdf

5 Disponible en https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&view=download&alias=49672-cd57-11-s-strategia-pda-donacion-organos&category_slug=cd57-es&Itemid=270&lang=es

6 Disponible en http://riberdis.cedd.net/bitstream/handle/11181/5829/Gu%c3%ada_buenas_pr%c3%a1cticas_proyectos_cooperaci%c3%b3n_y_discapacidad.pdf?sequence=1&rd=0031606306434993

“Diplomado semipresencial en Cooperación Sur-Sur” de capacitación para funcionarios que trabajan en entidades gubernamentales responsables por la gestión de la CSS en países iberoamericanos. El 26 de noviembre se informó que la Cumbre Iberoamericana a reunirse en 2022 tendrá su sede en República Dominicana. Resta aún la conformación oficial dado que la COVID-19 impidió la reunión de esa Cumbre prevista para 2020 en Andorra.

Cuando el trabajo comenzaba a focalizarse en la preparación del Foro Regional de los Países de América Latina y el Caribe sobre Desarrollo Sostenible, que debía reunirse en La Habana, Cuba, entre el 28 y el 31 de marzo de 2020, llegó la pandemia de la COVID-19 y la postergación y/o cancelación de múltiples actividades. Las que quedaron en pie pasaron a formatos virtuales.

Tal vez, el elemento más importante a destacar como aporte de la CSS en la región llegue de la mano de la, ya tradicional, cooperación en materia de salud que ofrece Cuba, que se mantuvo operativa a pesar de las restricciones impuestas por la COVID-19. Por el contrario, puede que una de las falencias más graves haya estado en la imposibilidad de estructurar una respuesta concreta y concertada sobre la situación de nacionales de países de la región que debían ser repatriados desde otros países de ALC.

La explicación a esta falencia puede estar resumida en una entrevista que se le realizara a la directora de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay, Cynthia Filártiga, donde afirma que “Todos los fondos de cooperación se están reorientando al combate del virus”, a la vez que reconoce que, en el contexto de la pandemia, “priman los intereses nacionales” (Filártiga, 2020). Una muestra de una realidad que va mucho más allá de Paraguay e incluso de la CSS.

Vale la pena, sin embargo, destacar encuentros como el organizado por la SEGIB, el PIFCSS y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, con participación representantes estatales y de agencias internacionales, para intercambiar información y experiencias sobre iniciativas orientadas a promover la seguridad alimentaria en Iberoamérica en tiempos de pandemia.

Con este trasfondo, se realizó el lanzamiento del documento más importante de la región (¿y global?) sobre CSS: el “Informe de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2019”. Este documento cada vez se parece más a un informe global sobre CSS, aunque centrado en ALC, ya que ha llegado a presentar no solo la CSS y CTr que se realiza entre países de la región, sino que se ha extendido para alcanzar la CSS que estos realizan con socios del Caribe no iberoamericano, África, Asia, Oceanía y el Oriente Medio. Lamentablemente, los datos sobre los que se construye este reporte siguen sin ser abiertos, contrariando compromisos de transparencia y rendición de cuentas asumidos por los Estados y esenciales para la democracia. Debemos ser claros al respecto: no se trata de una decisión del PIFCSS sino de los propios países de la región que debe ser urgentemente revisada.

A nivel de países, vale señalar que, el 26 de agosto, Paraguay presentó el catálogo de cooperación “Paraguay Cooperera” que sistematiza su oferta de cooperación técnica.

La CSS en Asia

El 9 de octubre de 2019, el presidente chino, Xi Jinping, se reunió con el primer ministro de Islas Salomón, Manasseh Sogavare, poco después de que ambos países establecieran relaciones diplomáticas tras sumarse las Islas Salomón al principio de “una sola China”. Uno de los puntos tratados en su primer encuentro fue la incorporación de las islas a la iniciativa de “la Franja y la Ruta” y el impulso a la cooperación entre ambos países. A principios de enero de 2020 Kiribati recorrería el mismo camino de reconocimiento de “una sola China” y accedería a la cooperación de ese país.

Poco después, China presentaba su libro blanco sobre “Seguridad alimentaria en China”, donde se afirma que el país trabajará para lograr el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) número 2 (hambre cero) no solo a nivel nacional, sino también global, destacando que se continuará brindando asistencia en la materia a los países en desarrollo mediante acciones de CSS.

India, por su parte, celebró los 55 años de una de sus iniciativas de CSS más antiguas: el Programa de Cooperación Técnica y Económica de India (ITEC, por su sigla en inglés) por medio del cual ofrece becas completas de formación a trabajadores de la administración pública y del sector privado de más de 160 países.

Antes del final del año 2019, la serie de publicaciones “South-South and Triangular Cooperation In Action”, publicada por la UNOSSC dedicó un informe al trabajo en la materia del Foro de Desarrollo de las Islas del Pacífico⁷, espacio regional poco estudiado en el campo de la CSS. Es especialmente interesante su capítulo segundo, donde se analiza la forma en que la subregión ha trabajado bajo marcos de CSS (UNOSSC, 2019).

Otra publicación que permite conocer mejor el trabajo en CSS de la región es el Informe “A Decade of SCG Sustainable Development Symposia”, del Siam Cement Group.

Ya con la COVID-19 como trasfondo, Asia realizó su 7º Foro sobre regional sobre Desarrollo Sostenible de manera virtual el 20 de mayo. Allí se presentó el “Asia and the Pacific SDG Progress Report 2020”⁸, en el que no hay ninguna mención a la CSS.

7 Disponible en https://drive.google.com/file/d/1TtZQSxvnJdCiPz_78mR-T5Qu0E8IzLdz/view

8 Disponible en https://www.unescap.org/sites/default/files/publications/ESCAP_Asia_and_the_Pacific_SDG_Progress_Report_2020.pdf

La CSS en África

Durante el periodo analizado no aparecen elementos relevantes de CSS en África, una de las pocas regiones que llegó a reunir su Foro Regional de Desarrollo Sostenible, espacio preparatorio para la reunión del Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas, justo antes de que la pandemia de la COVID-19 interrumpiera la posibilidad de encuentros internacionales en forma presencial.

El foro africano, entonces, se realizó entre los días 24 y 27 de febrero de 2020 en Victoria Falls, Zimbabue, a pesar de que las “señales de alarma” ya eran muy claras, y bajo el lema “2020-2030: una década para el logro de resultados para la transformación hacia un África próspera a través de la Agenda 2030 y la Agenda 2063”. La CSS tuvo, sin embargo, un espacio menor en los trabajos del Foro, y la Declaración final solo hace dos menciones a esta, de tipo general.

La CSS y la Agenda 2030

La realidad nos regresa a China, donde a fines de octubre se reunió el Primer Foro de Desarrollo Sostenible. Con participación del secretario general de las Naciones Unidas y del director de la Oficina de la organización para la CSS, el encuentro dedicó algunos de sus debates a la situación de la CSS en el marco de la Agenda 2030, sin producir resultados que merezcan ser destacados. De hecho, el documento más relevante allí presentado fue el “Informe de 2019 sobre la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” de China⁹, donde se hacen múltiples referencias a la CSS que brinda el país para apoyar el logro de los ODS.

El 12 de septiembre, un nuevo Día de la Cooperación Sur-Sur fue celebrado a nivel global. Destacamos al respecto el lanzamiento del informe “Cooperation Beyond Convention. South-South and Triangular Cooperation in a Changing Global Landscape” elaborado por las Naciones Unidas, que busca identificar el rol de la CSS en el impulso a la Agenda 2030 y es uno de los documentos más interesantes presentados durante el periodo que analizamos.

En el camino hacia la realización de lo que debía ser la XXVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (postergada por causa de la COVID-19) se realizó la II Reunión de Coordinadores Nacionales y Responsables de Cooperación iberoamericanos. La CSS en el marco de la Agenda 2030 fue el centro de su trabajo, ya que el lema de la Cumbre es “Innovación para el Desarrollo Sostenible-Objetivo 2030”.

9 Disponible en inglés en https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/2030kcxzfzyc/P020190924780823323749.pdf

Conclusiones

Hasta la llegada y el establecimiento a nivel global de la pandemia de la COVID-19, la CSS mantenía su camino habitual: los documentos y declaraciones que emanaban tanto de espacios técnicos como políticos seguían repitiendo frases ya gastadas y vaciadas de sentido a fuerza de ser reiteradas en tantas oportunidades: la solidaridad, la horizontalidad, la CSS como complemento y no como reemplazo de la cooperación tradicional... más de lo mismo. Sin embargo, un hecho se hacía patente poco a poco: las menciones al PABA+40 y sus resultados eran pocas y sin sustancia ¿Estábamos ante una primera demostración de la intrascendencia de los resultados de esa reunión internacional? Es posible, pero todo el proceso se vio interrumpido súbitamente y no podemos afirmarlo.

Con la llegada de la COVID-19 cambió el tablero de juego, y con ello la prioridad en la asignación de recursos, las necesidades inmediatas e, incluso, las perspectivas temporales para la construcción de políticas. Ya criticada, y no sin razón, la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible pasaron a ser presentadas por algunas visiones como “superadas por la realidad” y, por tanto, inútiles. En respuesta, se ha afirmado que el actual consenso de desarrollo global forjado en 2015 y los compromisos asumidos en él son hoy más importantes que nunca, y que constituyen una salvaguarda frente a un marco internacional donde la tentación a postergar el desarrollo sostenible para un momento mejor es real.

Reinventar las prioridades de la CSS y CTr en el nuevo escenario exige capacidad de innovación y voluntad política. Los países del Sur no podrán reclamar que el orden post-pandemia sea “mejor”, “más justo” o “más atento a las necesidades de quienes menos tienen” si no son también ellos capaces de repensar cómo deberá ser la CSS en el futuro de corto, medio y, por qué no, largo plazo.

La sucesión interminable de encuentros virtuales que, con variaciones y matices, comparten el título de “La Cooperación Sur-Sur y la COVID-19” agobia, pero para quienes participan en ellas es peor aún la sensación de que no existe una verdadera voluntad, o al menos ideas concretas para un debate serio y basado en evidencia, sobre lo que debería ser la CSS en el marco del mundo que encontraremos tras la pandemia. Es claro que se trata de un mudo incierto y, por lo tanto, difícil de atrapar hoy, pero no lo es menos que para lograr que ese mundo sea diferente las labores deben iniciarse ya mismo, tomando la incertidumbre como un elemento dado que hay que incorporar en los debates. Hay, además, algunos elementos que ya son claros: ¿Cómo trabajará la CSS para asegurar que la vacuna llegue a todos los países del Sur en condiciones de equidad? ¿Cómo se organizará la CSS frente a una incierta pero previsible nueva crisis de endeudamiento externo por las dificultades de los países del Sur de honrar sus deudas en marco de fuerte contracción económica? ¿Cómo puede la CSS contribuir a identificar lecciones sobre lo que se hizo mal y bien antes y durante la pandemia? ¿Cuenta la CSS hoy

con las herramientas que requiere para trabajar en la construcción de resiliencia y en la promoción de la innovación?

La falta de certeza, en las condiciones actuales, lejos de ser una excusa para no avanzar pasos firmes, debe ser tenida como un imperativo de acción imaginativa y de avance inmediato sobre los espacios urgentes en los que la realidad se va haciendo más fácil de leer. Son tiempos para la acción, porque si nos limitamos a debatir hasta tener claridad, estaremos traicionando a todas las personas que la COVID-19 deja sin recursos ni tiempo para seguir esperando.

Bibliografía

- FILÁRTIGA, C. (2020): “Todos los fondos de cooperación se están reorientando al combate del virus”, *Última Hora*, 26 de abril, Asunción, en <https://www.ultimahora.com/todos-los-fondos-cooperacion-se-estan-reorientando-al-combate-del-virus-n2882072.html>
- NON-ALIGNMENT MOVEMENT (NAM) (2019): *Baky Declaration*, 18th Summit of Heads of State and Government of the NAM, 25-26 October, Baku, Azerbaijan.
- SEGIB (2020): *Informe de la cooperación sur-sur en Iberoamérica 2019*, SEGIB, Madrid.
- UNSSC (2019): Pacific Islands development forum. *South-South and Triangular Cooperation in Action*, United Nation Office for South-South Cooperation, Nueva York, en https://drive.google.com/file/d/1TtZQSxvnJdCiPz_78mR-T5QuoE8IzLdz/view
- (2019a): *Cooperation beyond convention south-south and triangular cooperation in a changing global landscape*, United Nation Office for South-South Cooperation, Nueva York, en https://www.unsouthsouth.org/wp-content/uploads/2019/09/Independent-Report_webversion.pdf