

Cooperación Sur-Sur en América Latina en tiempos de pandemia

María Victoria Ubierna¹

Recibido: 31 de marzo de 2022; Aceptado: 7 de mayo de 2022.

Resumen: El presente trabajo busca evaluar la calidad de la cooperación latinoamericana de 2019, su intensidad, modos y áreas priorizadas, a fin de entender el estado del multilateralismo de la región, previo al estallido de la pandemia. Confiando en que este análisis puede brindarnos indicadores de cómo serán las respuestas de los países latinoamericanos a la crisis sanitaria del COVID-19 en 2020 y las herramientas con las que contaban, se buscará resaltar tendencias, cambios y continuidades en la cooperación latinoamericana entre 2007 y 2019, con especial foco en este último año. Para ello se recurrirá al Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2020 que realiza la Secretaría General Iberoamericana. Los datos se analizaron en base a los compromisos asumidos en las Conferencias de Bandung, PABA y PABA+40.

Palabras clave: pandemia; cooperación sur-sur; cooperación triangular; América Latina.

[en] South-South cooperation in Latin America in times of pandemic

Abstract: The present work seeks to evaluate the quality of Latin American cooperation in 2019, its intensity, modes, and prioritized areas, in order to understand the state of multilateralism in the region, prior to the outbreak of the pandemic. By doing this analysis, this paper seeks to provide indicators of what the responses of Latin American countries to the COVID-19 health crisis would be like in 2020 and the tools that regional countries had to deal with it. For this, it will highlight trends, changes, and continuities in Latin American cooperation between 2007 and 2019, with special focus on this last year. The paper is based on the 2020 Report on South-South and Triangular Cooperation in Ibero-America carried out by the Ibero-American General Secretariat. The data was analyzed through the commitments made during the Bandung, BAPA and BAPA+40 Conferences.

Keywords: pandemic; South-South cooperation; triangular cooperation; Latin America.

[fr] Coopération Sud-Sud en Amérique latine en temps de pandémie

Résumé : Cet article vise à évaluer la qualité de la coopération latino-américaine en 2019, son intensité, ses modes et ses domaines prioritaires, afin de comprendre l'état du multilatéralisme dans la région avant le déclenchement de la pandémie. Confiant dans le fait que cette analyse peut nous fournir des indicateurs sur la manière dont les pays latino-américains répondront à la crise sanitaire du COVID-19 en 2020 et sur les outils dont ils disposaient, nous chercherons à mettre en évidence les tendances, les changements et les continuités de la coopération latino-américaine entre 2007 et 2019, avec un accent particulier sur cette dernière année. Pour ce faire, nous utiliserons le rapport du Secrétariat Général Ibéro-Américain sur la coopération sud-sud et triangulaire dans la région ibéro-américaine 2020. Les données ont été analysées sur la base des engagements pris lors des conférences de Bandung, PABA et PABA+40

Mots-clés : pandémie, coopération sud-sud ; coopération triangulaire, Amérique Latine.

Sumario: Introducción. Propuesta conceptual: Cooperación Sur-Sur y triangular. Repaso histórico: De Bandung a PABA+40. La cooperación Sur-Sur y triangular en Latinoamérica en datos: Informe 2020 de la Secretaría General Iberoamericana. Cooperación Sur-Sur y triangular en salud: Latinoamérica frente al COVID-19. Comentarios finales: El futuro de la cooperación. Bibliografía.

¹ Licenciada en Estudios Internacionales por la Universidad Torcuato Di Tella. Maestranda en Estudios Internacionales por la Universidad Torcuato Di Tella.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0818-3572>.
Email: vickyubierna@gmail.com.

Cómo citar: Ubierna, M. V. (2022). Cooperación Sur-Sur en América Latina en tiempos de pandemia, *REDC*, 49(1), 127-137.

Introducción

Sin lugar a duda podemos decir que la pandemia de la COVID-19 es actualmente una de las mayores amenazas transnacionales que enfrenta el mundo. Con el nuevo virus no solo ha aumentado la tasa de mortalidad, sino también, la de pobreza y desocupación, que acompañan la fuerte caída de los PBI de los países. La pandemia vino a profundizar en las desigualdades preexistentes (Tooze, 2020). Aquellos que estaban en situación de vulnerabilidad, hoy lo están aún más. Específicamente, el 20% de las personas en mayor situación de pobreza han sentido un mayor número de pérdidas (Banco Mundial, 2021). Entre las regiones más afectadas se encuentra América Latina donde la vulnerabilidad económica, sanitaria y social se cruza con la política-institucional. En una región marcada por la inestabilidad, la pandemia vino a agravar las limitaciones estructurales preexistentes.

Ante la emergencia, el multilateralismo se vuelve esencial para poder superar la crisis. “Los Estados pueden ser eficaces en hacer más lento el contagio, pero la cooperación internacional es la única estrategia para ponerle fin” (Malacalza, 2020). Hoy más que nunca es imprescindible entender la importancia que tiene la cooperación Sur-Sur y su complemento, la cooperación triangular, como medios para paliar los efectos de la crisis, recuperar el crecimiento sostenible e inclusivo y preparar a nuestros países para hacer frente a futuras eventualidades.

Fortalecer la cooperación Sur-Sur y triangular permite que los Estados implementen en conjunto estrategias para hacer realidad el desarrollo sostenible e inclusivo de la región resumidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. La comunidad internacional asumió este compromiso en 2015 y los países de la región lo renovaron durante la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (PABA+40). Esta declaración, reconoce que la cooperación Sur-Sur y la triangular son el vehículo para

fortalecer capacidades, reducir asimetrías, impulsar el desarrollo sostenible e inclusivo y construir políticas públicas que contribuyan al posicionamiento de la región en el sistema político y económico internacional, reafirmando así la vocación multilateral del espacio iberoamericano (SEGIB, 2021: 32).

Asimismo, la cooperación Sur-Sur y triangular se vuelven cruciales en un contexto marcado por la crisis económica y sanitaria producto de la pandemia de la COVID-19. Es a través del fortalecimiento de los vínculos entre países como se pueden reducir los costos de transacción, compartir y promover el conocimiento y avanzar en el desarrollo de las comunidades fuertemente golpeadas por la crisis.

El presente trabajo buscará evaluar el contexto de cooperación latinoamericano de 2019² para entender el estado del multilateralismo, su naturaleza y modalidad, previo al estallido de la pandemia. Se analizará cómo, con quiénes y en qué materia cooperaban los países de la región para poder hacer un análisis de la calidad de la cooperación latinoamericana previo al surgimiento de la COVID-19. Asumiendo como base que es a partir de la cooperación como los países pueden avanzar en respuestas comunes a amenazas coincidentes, este trabajo busca brindar al lector un escenario de base que sirva para entender cómo efectivamente respondieron los países latinoamericanos a la crisis. Se buscará resaltar tendencias, cambios y continuidades entre los años 2007 y 2019. Para ello se recurrirá al Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2020³ que realiza la Secretaría General Iberoamericana, organismo creado en 2003 para apoyar a los 19 países de América Latina y a los de la Península Ibérica (España, Portugal y Andorra) en la promoción de la cooperación iberoamericana en los ámbitos de educación, cohesión social y cultura. El Informe evalúa los años 2018 y 2019 y nos permitirá hacer un balance de la cooperación previo al estallido de la pandemia. Los datos se analizarán en base a los compromisos asumidos en las Conferencias de Bandung, PABA y PABA+40. Estas conferencias dieron nacimiento a la cooperación Sur-Sur y Triangular y marcaron los principios en los que los países del Sur Global se basaron para promover este tipo de cooperación como son el respeto, igualdad y beneficios mutuos, entre otros.

En el primer apartado se definirá brevemente qué se entiende por cooperación Sur-Sur y triangular. En el segundo apartado, se hará un repaso de la historia de esta cooperación en el Sur Global, desde la Conferencia de Bandung hasta el PABA+40. El tercer apartado analizará los datos del Informe 2020 de Cooperación Sur-Sur y Triangular que elabora la Secretaría General Iberoamericana para así entender la cooperación, la calidad de los socios y las áreas de mayor interés de la región. El cuarto apartado buscará explicar el significado de estos datos en la actualidad a la luz de las Conferencias de Bandung, PABA y PABA+40. Se buscará entender el escenario de cooperación en el que impactó la pandemia, para destacar tendencias y cambios en el período de 2007 a 2019. El quinto y último apartado estará dedicado a hacer algunos comentarios finales acerca del estado de la cooperación Sur-Sur y triangular actual.

² La decisión de analizar el año 2019 en lugar del 2020 y 2021 se debe a que aún no contamos con datos confiables referidos al período de la pandemia debido al tiempo que le lleva a la Secretaría recolectar, analizar y sistematizar la información.

³ Se entiende por Iberoamérica a los 19 países que conforman Latinoamérica y los 3 que conforman la Península Ibérica. Sin embargo, el presente trabajo hará hincapié en América Latina.

Propuesta conceptual: Cooperación Sur-Sur y triangular

La cooperación es una forma de promover el desarrollo de las sociedades. Puede ser técnica, financiera, comercial, en ciencia y tecnología, en forma de donación, préstamo o de ayuda humanitaria. La cooperación implica algún tipo de transferencia de dinero, servicios, conocimientos o bienes. Con estos flujos también se transfieren ideas, cosmovisiones y normas sociopolíticas, como sostiene la corriente constructivista de las relaciones internacionales. Tanto en su versión privada como pública, la cooperación suele verse definida en una dinámica Norte-Sur que refleja los mecanismos de poder predominantes: el donante puede ser un gobierno, empresa, banco, ONG o fundación de un país desarrollado y el receptor, de uno en desarrollo.

En los últimos años, sin embargo, la cooperación ha encontrado nuevas definiciones. El llamado “sur global”, periferia del capitalismo como lo define CLACSO (2016), ha profundizado el espacio de vinculación entre sus gobiernos y/o instituciones multilaterales. La Oficina de Cooperación Sur-Sur de Naciones Unidas (UNOSSC) que opera en el ámbito del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde 1974, establece la siguiente definición:

La cooperación Sur-Sur es un marco amplio de colaboración entre los países del Sur en los ámbitos político, económico, social, cultural, medioambiental y técnico. Con la participación de dos o más países en desarrollo, se puede dar sobre una base bilateral, regional, dentro de las regiones o entre las regiones. Los países en desarrollo comparten conocimientos, habilidades, experiencias y recursos para lograr sus objetivos de desarrollo a través de esfuerzos conjuntos. Los desarrollos recientes en lo relativo a la cooperación Sur-Sur se han traducido en un mayor volumen de comercio Sur-Sur, en flujos Sur-Sur de inversiones extranjeras directas, en movimientos hacia la integración regional, en transferencias de tecnología, en compartir soluciones y expertos, y en otras formas de intercambio (UNOSSC, s.f.: 1).

La cooperación Sur-Sur para las Naciones Unidas es entonces una “manifestación de solidaridad entre los pueblos” y un camino para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Los países del Sur se reconocen como socios, establecen las iniciativas de la cooperación en carácter de igualdad y horizontalidad, respetando los principios de soberanía nacional y de independencia nacional para poder así lograr beneficios mutuos.

La cooperación triangular, por su parte, es entendida por esta misma Oficina de Naciones Unidas (UNOSSC; s.f.: 1) como “la colaboración en la que los países donantes tradicionales y las organizaciones multilaterales facilitan las iniciativas Sur-Sur por medio de fondos, formación, gestión y sistemas tecnológicos, además de otras formas de apoyo”.

La cooperación Sur-Sur y triangular aparecen entonces no como un sustituto sino como un complemento de la clásica cooperación Norte-Sur.

Repaso histórico: De Bandung a PABA+40

Para entender la naturaleza de la cooperación Sur-Sur actual es necesario remitirse a la historia, especialmente a tres conferencias que representaron un punto de inflexión: la Conferencia de Bandung, la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur y Triangular o PABA (Plan de Acción de Buenos Aires) y de PABA+40, la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur y Triangular realizada en Buenos Aires por motivo de su 40 aniversario.

Del 18 al 24 de abril de 1955, se celebró en Indonesia la Conferencia de Bandung que tuvo como protagonistas a los países recientemente independizados de la región afroasiática, sin participación aún de Latinoamérica. El foco deja de ser Europa y el Sur aparece como actor internacional y con ello, su diversidad cultural, religiosa y política. En esta conferencia, los países se comprometen a trabajar en conjunto en las Naciones Unidas como Grupo Afroasiático.

La conferencia dio lugar a lo que se conocerá como “espíritu de Bandung”, 10 principios que definen la naturaleza de la cooperación Sur-Sur. Aunque muchos de estos principios ya formaban parte de la Carta de Naciones Unidas, se destaca el énfasis en los siguientes (ONU, 1955: 7):

- Respeto a la soberanía y la integridad territorial de todas las naciones (principio 2).
- Reconocimiento de la igualdad de todas las razas y de todas las naciones, grandes y pequeñas (principio 3).
- Abstención de intervenciones o interferencia en los asuntos internos de otros países (principio 4).
- Abstención de actos o de amenaza de agresión y del uso de la fuerza en los cotejos de la integridad territorial o de independencia política de cualquier país (principio 7).

En un contexto marcado por la ola de descolonización y el conflicto de la Guerra Fría, los países en desarrollo buscan fortalecer los instrumentos que los ayuden a velar por sus intereses: el respeto a su independencia, autodeterminación y no intromisión. Como establecen autores como Delgado Caicedo y Sáenz Peñas (2015: 70): “Bandung sería el detonante principal que encendería la lucha anticolonialista, la búsqueda de autonomía y el discurso de un

Tercer Mundo que compartía una serie de identidades, fuerzas materiales e intereses comunes”. Este espíritu marcará la agenda de la cooperación Sur-Sur de los años posteriores.

El 4 de diciembre de 1974, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobaría:

el establecimiento de una unidad especial dentro del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo que promoviese la cooperación técnica entre los países en desarrollo... con el objetivo de integrar plenamente dicha actividad de cooperación técnica entre los países en desarrollo dentro del ámbito del Programa (Resolución 3251 (XXIX), 1974).

Años después, en 1978, tiene lugar la Conferencia de PABA: Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo. Teniendo su sede en Argentina, esta conferencia incluye por primera vez a Latinoamérica como región parte del Sur global pero se restringe a promover la cooperación de tipo técnica, es decir, el intercambio de expertos, becas, investigación o cualquier proceso de transferencia de tecnología que ayude a disminuir la dependencia a los países del Norte global. Esto va en consonancia con lo que establecen las teorías críticas como la teoría estructuralista del desarrollo económico de Raúl Federico Prebisch que ven al sistema como una estructura de dominación del centro (Norte) hacia la periferia (Sur) e instan a luchar contra esa estructura. Como había establecido años antes en la Conferencia sobre los Problemas del Desarrollo Económico en El Cairo (1962): “la acción conjunta entre los países de menor desarrollo puede resolver muchos de sus problemas comunes y podrá fomentar un progreso más rápido con bases internacionales más amplias”(Domínguez, 2019: 19).

Como veremos en el siguiente apartado, hoy el espíritu sigue siendo de horizontalidad entre los socios y el beneficio mutuo. Se busca que los países puedan construir sus propias capacidades y su propio desarrollo en base a medios autóctonos, guiados por necesidades y posibilidades comunes. La cooperación Sur-Sur deja entonces el ámbito meramente discursivo y político para pasar al práctico. Centrándose en la cooperación técnica, los países buscan que la cooperación sea más efectiva, aunque para autores como Domínguez (2019: 24) esto no fuera más que una expresión de deseo o un “castillo en el aire”.

En 1978, a partir de esta cumbre, la Asamblea General de las Naciones Unidas decide fortalecer la Unidad Especial para garantizar que pudiera cumplir con el Plan de Acción acordado en Buenos Aires (Resolución 33/134, 1978). Décadas después, el 2 de abril de 2012, a partir de la resolución 67/39 pasa a llamarse Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (UNOSSC), como la conocemos actualmente.

El cambio de enfoque puede explicarse observando el contexto en el que se da esta cumbre. A diferencia de Bandung, para 1978 los países del Sur global ya se encontraban independizados. Esta lucha anticolonialista ya no era el centro de sus reclamos. Había más Estados en la escena internacional y estos tenían lazos de interdependencia más fuertes. En este marco es que promueven el desarrollo de capacidades técnicas compartidas que les permitan sortear la dependencia que se tenía a los países del Norte.

Años después, en ocasión del 40 aniversario de esta conferencia, se celebró en 2019 la Segunda Conferencia de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur: PABA+40. Mientras que el carácter de horizontalidad se mantiene, el objetivo principal pasa a ser la implementación de la Agenda 2030 de Naciones Unidas que reconoce no solo la importancia del desarrollo sino que este sea sostenible en sus tres dimensiones: económica, social y ambiental. Se defiende entonces que el camino para alcanzar los objetivos de esta agenda es a través de la cooperación Sur-Sur y triangular. En su documento final establece:

Reconocemos que la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular contribuyen a implementar la Agenda 2030 y a lograr el objetivo general de erradicar la pobreza en todas sus formas y dimensiones, al compartir una idea amplia del desarrollo, reflejada en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, que conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental (Segunda Conferencia de Alto Nivel de Naciones Unidas, 2019: 2).

También aparece la cooperación triangular como complemento a la cooperación Sur-Sur. Naciones Unidas entiende a la cooperación triangular como “la colaboración en la que los países donantes tradicionales y las organizaciones multilaterales facilitan las iniciativas Sur-Sur por medio de fondos, formación, gestión y sistemas tecnológicos, además de otras formas de apoyo” (UNOSSC, s.f.: 1).

Sin embargo, mientras que PABA tiene una agenda clara, PABA+40 pierde vigorosidad y deja de ser tan vinculante para así poder obtener el aval de la mayor cantidad de acciones posible.

Los siguientes apartados buscarán aplicar estos conceptos a la realidad y entender la naturaleza de la cooperación en nuestra región y el impacto de la pandemia en el multilateralismo y en la agenda que estas tres cumbres defendieron.

La cooperación Sur-Sur y triangular en Latinoamérica en datos: Informe 2020 de la Secretaría General Iberoamericana

La Secretaría General Iberoamericana es un organismo internacional nacido en 2003 para apoyar la organización de las Cumbres Iberoamericanas de jefes de Estado y de Gobierno, el cumplimiento de sus mandatos y la promoción de la cooperación, con foco en la educación, la cohesión social y la cultura. La Secretaría cuenta con 22 miembros, los 19 países que forman parte de Latinoamérica y los de la Península Ibérica (España, Portugal y Andorra). Siguiendo su objetivo de promoción de los vínculos y de la cooperación en esta región, la Secretaría da seguimiento a los acuerdos alcanzados y desde 2009 genera informes que recogen las iniciativas avanzadas y en ejecución.

En su último informe sobre la Cooperación Sur-Sur y Triangular 2020, la Secretaría General Iberoamericana evalúa las iniciativas correspondientes a los años 2018 y 2019 sin dejar de hacer comentarios acerca de la realidad que nos atañe desde 2020: la pandemia de la COVID-19. Dada la dinámica propia de recolección y evaluación de los datos, no contamos aún con información correspondiente a los años de pandemia. Sin embargo, el Informe 2020 (SEGIB, 2021) nos provee de herramientas útiles para entender el estado del multilateralismo latinoamericano previo al estallido de la crisis y cuáles eran las prioridades de los países para ese entonces.

Este apartado analizará: la *cantidad* de iniciativas llevadas a cabo en 2019, la *modalidad* de esa cooperación, la *región* priorizada a la hora de cooperar, las áreas temáticas privilegiadas y el *perfil de los países*, según su calidad de oferente o de receptor. Dado el contexto de crisis sanitaria en la que se enmarca este estudio y que uno de los objetivos es esclarecer el escenario previo al estallido de la pandemia, se hará especial foco en proyectos de salud.

Tan solo en 2019, la región iberoamericana participó en 1.083 iniciativas de cooperación Sur-Sur y triangular, de las cuales 288 se llevaron a cabo junto a otros países en desarrollo de otras regiones (Gráfico 1). Se entiende por iniciativas a proyectos o acciones que involucren a al menos dos países de la región, ya sea en su modalidad bilateral, triangular o regional (ya sea intra-regional, entre países de Iberoamérica, o inter-regional, Iberoamérica y otras regiones en desarrollo). Para ser contabilizados en este informe, debieron estar en ejecución en algún momento de 2018 y 2019. Los seis países con mayor participación fueron, por orden de prioridad, Chile, México, Cuba, Colombia, Argentina y Brasil.

GRÁFICO 1. Iniciativas de CSS participadas por Iberoamérica, según región de intercambio y modalidad (2019)



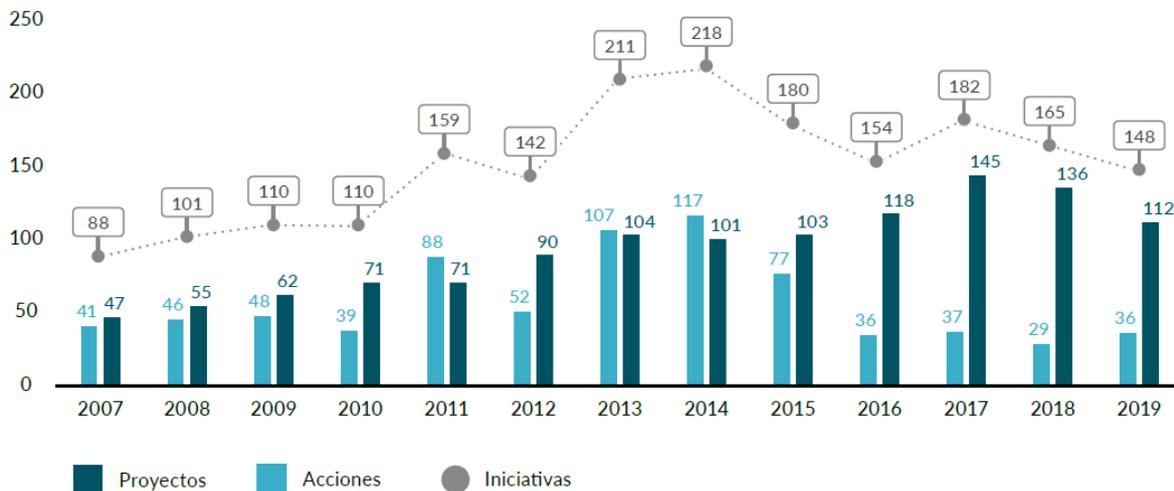
Fuente: SEGIB (2020: 18).

Entre las modalidades elegidas se destaca la cooperación Sur-Sur bilateral dado que el 80% de los intercambios registrados desde 2007 se realizaron de esta manera (Gráfico 1). Sin embargo, en los últimos años se viene apostando firmemente por la cooperación triangular como una alternativa, tanto a nivel internacional como en la región aquí estudiada.

En términos de datos, en todo el período (2007 a 2019) se llevaron a cabo 1.250 iniciativas de cooperación triangular, 520 proyectos y 730 acciones (Gráfico 2). Aunque la cifra más alta se alcanzó en 2014 con 218 iniciadas, el escenario en 2019 es igualmente destacable por el tipo de instrumento utilizado. Por cada una de las acciones reali-

zadas (36) en 2019 se llevaron a cabo el triple de proyectos (112). En el período de 2007 a 2014 la relación era más equitativa entre ambos instrumentos, oscilando en un 50-50. El cambio que se observa de 2015 a 2019 demuestra una mayor apuesta de la región por este tipo de cooperación “más robusta, basada en proyectos de mayor alcance, en detrimento de actividades puntuales y aisladas” (SEGID, 2020: 80).

GRÁFICO 2. Evolución de la cantidad de iniciativas (acciones y proyectos) de Cooperación Triangular de Iberoamérica con todos los socios. (2007 – 2019). En unidades

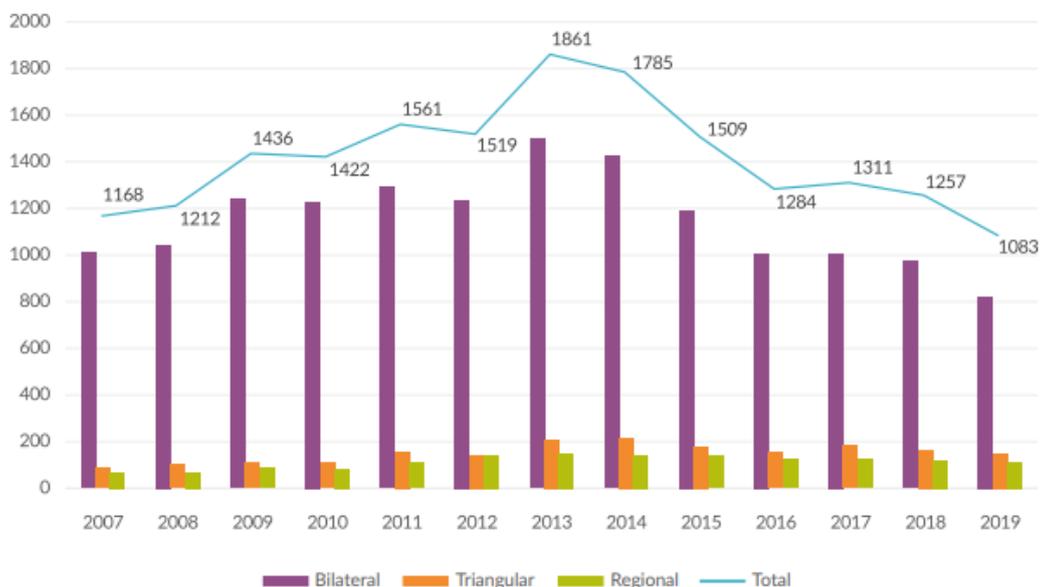


Fuente: SEGIB (2020: 79).

Un dato para resaltar es la marcada disminución en la cantidad total de iniciativas (proyectos y acciones) llevadas a cabo a lo largo de los años, siendo 2019 cuando se experimenta el valor más bajo de todo el período (Gráfico 3). Mientras que en 2013 se alcanzó el pico máximo con 1.861 iniciativas (probablemente favorecida por el contexto político de los países de la región liderados por partidos del mismo color), para 2019 la cantidad total disminuyó en un 41,81% sumando tan solo 1.083 acciones de cooperación bilateral, triangular y regional.

Es en este contexto de crisis del multilateralismo en el que aparece la pandemia de la COVID-19 que viene a reordenar las prioridades para enfocar los esfuerzos en la contención, mitigación y recuperación de los países ante la propagación del llamado coronavirus. Mientras que la historia nos ha indicado que el camino para hacer frente a las crisis transnacionales es la cooperación, la región venía demostrando hace años una marcada tendencia al individualismo.

GRÁFICO 3. Evolución de acciones, proyectos e iniciativas de cooperación Sur-Sur y triangular con participación de países iberoamericanos (2007 a 2019). En unidades

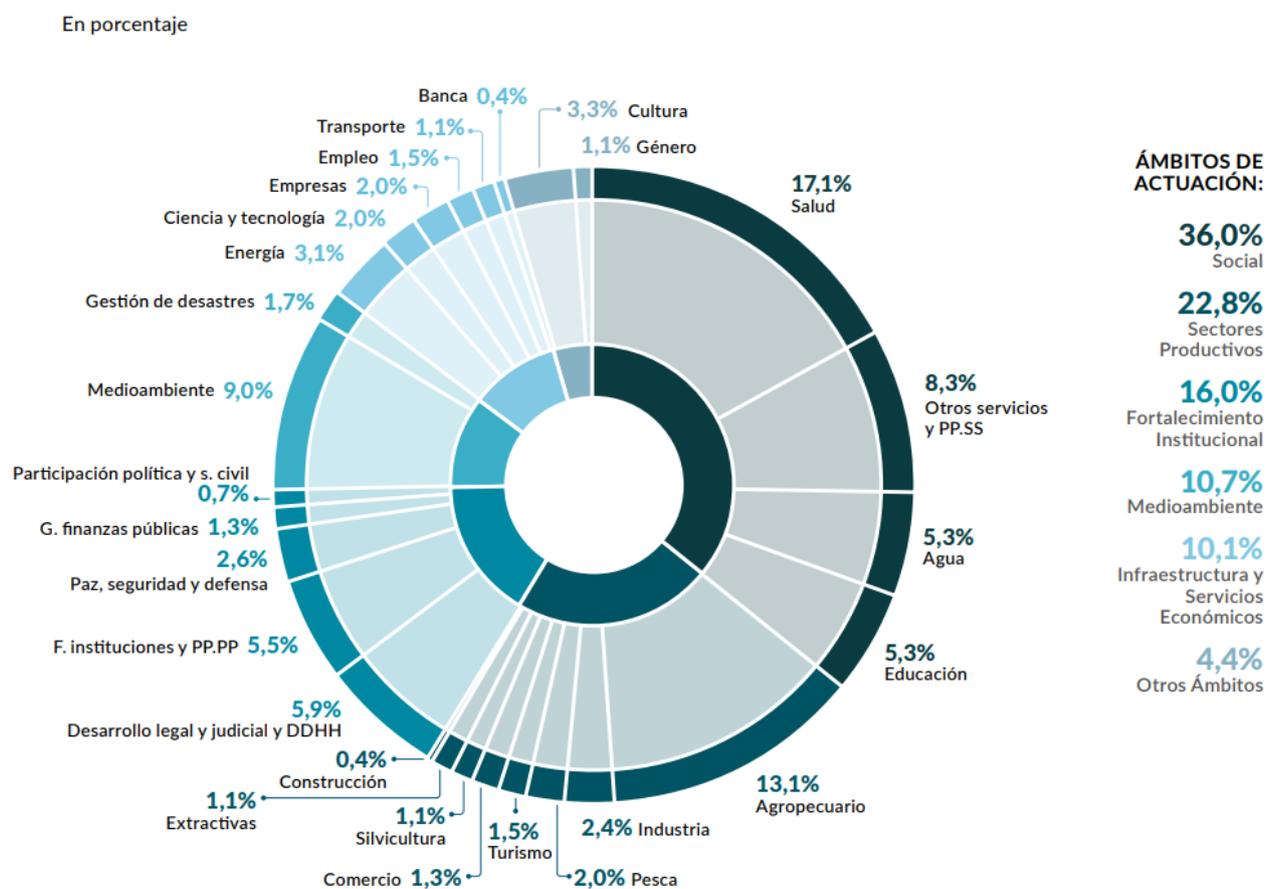


Fuente: SEGIB (2022).

El área temática de mayor participación en la cooperación Sur-Sur bilateral fue en materia de salud, representando un 17,1% del total en 2019 (Gráfico 4). Esta es una tendencia que la Secretaría resalta que se viene dando hace años. Si se amplía la definición de lo que se entiende por proyectos de salud para incluir una visión más integral, como la que utiliza la Organización Mundial de la Salud (OMS) o la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la tendencia se mantiene y profundiza. Estas definiciones incorporan el rol que tienen, por ejemplo, el agro y la industria en el sector sanitario. Adoptando estas definiciones más amplias se puede ver como casi un tercio de las iniciativas (29,6%) están de algún modo vinculadas a un área de la salud.

¿Qué incluyen estas definiciones? El control y manejo de la sanidad animal que afecta a la transmisión de enfermedades entre animales y seres humanos, la prevención y control de enfermedades pulmonares como la tuberculosis, el desarrollo de terapias contra el cáncer, el fortalecimiento de programas de salud mental, la seguridad alimentaria, el fortalecimiento de la atención primaria y el desarrollo de medicamentos, entre otros. Todos estos proyectos ofrecen aprendizajes que pueden aplicarse en la estrategia de lucha contra el COVID-19.

GRÁFICO 4. Proyectos de cooperación Sur-Sur bilateral, por sector de actividad y ámbito de actuación (2019)

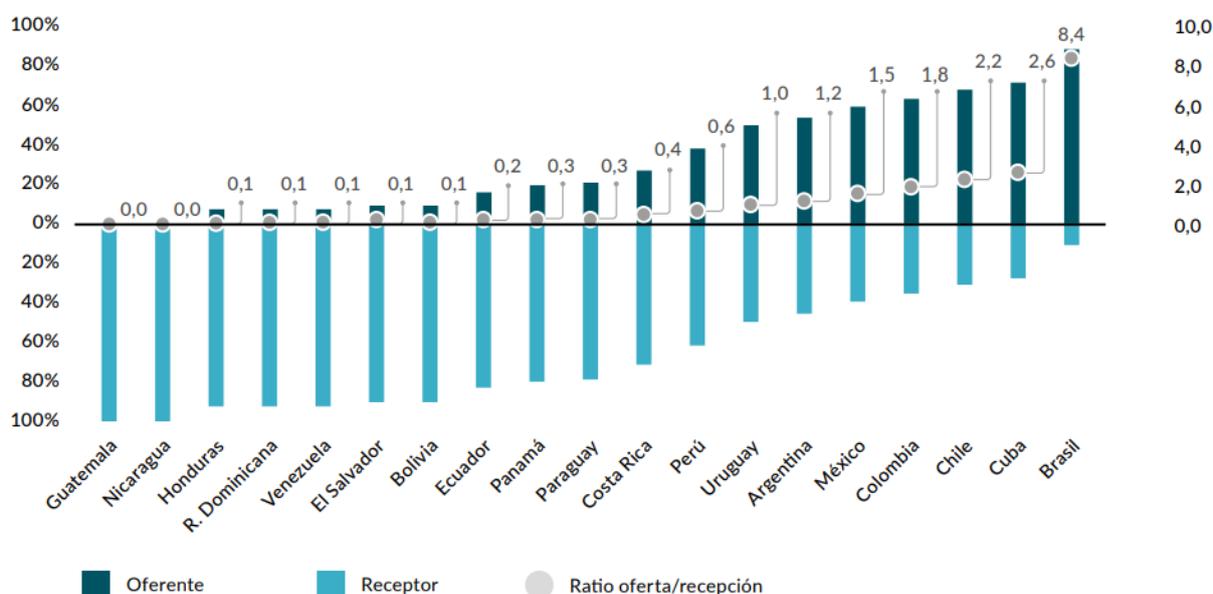


Fuente: SEGIB (2020: 50).

Finalmente, en cuanto al rol que juegan los países en estos intercambios, los perfiles están marcados entre los oferentes, con un rol activo en transferir a otros sus principales fortalezas, y los receptores, que toman ese tipo de transferencia. Entre los países preminentemente oferentes se encuentran Argentina, México, Colombia, Chile, Cuba y Brasil mientras que dentro de los receptores los países centroamericanos y andinos tuvieron una mayor participación. Entre estos países se encuentran: Guatemala, Nicaragua, Honduras, República Dominicana, Venezuela, El Salvador, Bolivia, Ecuador, Panamá, Paraguay, Costa Rica y Perú. Uruguay fue el único país que mantuvo una postura balanceada entre lo ofrecido y lo recibido (Gráfico 5).

GRÁFICO 5. Perfiles de los países, según su participación desde los roles de oferente y de receptor (2019)

Aportación relativa de cada rol, en porcentaje; ratio, en unidades



Fuente: SEGIB (2020: 63).

A modo de resumen, estas son las cinco tendencias a destacar sobre el estado y la naturaleza de la cooperación latinoamericana en 2019:

- Hay una marcada disminución en la cantidad de iniciativas de cooperación en comparación a otros años.
- Se prioriza la cooperación entre países de la región iberoamericana, es decir, que tengan como socios a alguno de los 18 países latinoamericanos o 3 de la Península Ibérica, cualquiera sea su modalidad, bilateral o triangular.
- La modalidad es principalmente bilateral pero con una creciente apuesta por la cooperación de tipo triangular.
- El área temática que predomina es el de la salud.
- Existen roles claramente marcados de oferentes / receptores en los intercambios de los países.

Cooperación Sur-Sur y triangular en salud: Latinoamérica frente a la COVID-19

El 11 de marzo de 2020, la OMS declaraba que la COVID-19 podía caracterizarse como una pandemia dado su alto nivel de propagación y la gravedad de la enfermedad (OMS, 2020). Ante este contexto de crisis sanitaria, la colaboración y coordinación internacional se vuelven esenciales para poder avanzar en la investigación de la enfermedad, la elaboración de vacunas y la distribución de suministros médicos y medicamentos.

La pandemia de la COVID-19 puso en relieve la desigualdad, vulnerabilidad e interdependencia de los países (Tooze, 2020). La crisis afectó la vida de las personas en múltiples esferas: desde lo sanitario a lo económico y social. ¿En qué estado se encontraba el multilateralismo latinoamericano para hacerle frente a esta nueva amenaza transnacional? ¿En qué medida los países ya venían cooperando en pos del fortalecimiento de las capacidades comunes? ¿Qué tan preparados estaban los países para afrontar la crisis de manera coordinada? ¿Primó el espíritu de Bandung o de PABA+40? ¿Predominó la lógica de la horizontalidad o de la eficiencia? ¿Se priorizaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030? Aunque el Informe 2020 elaborado por la Secretaría General Iberoamericana no releva estadísticas relativas a los años de la pandemia, sí nos permite responder inicialmente a estas preguntas.

Sin lugar a duda la pandemia afectó a todos los niveles de desarrollo de los países, poniendo en jaque la capacidad de la región de aumentar sus niveles de desarrollo económicos, sociales, políticos, sanitarios y educacionales. La pandemia puso en riesgo la implementación de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, compromiso renovado en la cumbre del PABA+40 que en su artículo 8 reconocía que la cooperación Sur-Sur era

(...) una expresión de solidaridad entre los pueblos y los países del Sur que contribuye a su bienestar nacional, su autosuficiencia nacional y colectiva y el logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, de conformidad con las prioridades y los planes nacionales (ONU, 2019: 2).

¿Cuál era el contexto de la cooperación Sur-Sur latinoamericana previo a la pandemia?

Uno de los principales datos a destacar es que en 2019 el área de salud fue la que más esfuerzos concentró de cooperación Sur-Sur bilateral. Mientras que el estallido de la pandemia significó el reordenamiento de prioridades en todo el mundo, la región ya reconocía que la dimensión sanitaria era un tema prioritario a la hora de cooperar.

Es remarcable que de los 1.083 proyectos que se promovieron en 2019, 227 correspondían a esta agenda e implicaban el fortalecimiento de los sistemas de salud, del control de enfermedades transmisibles y de epidemias (todos esfuerzos sumamente relevantes para aumentar la capacidad de respuesta de los países ante la COVID-19). El segundo y tercer sector priorizado fue el de la preservación del medio ambiente y el sistema agropecuario, también claves para prevenir el surgimiento de nuevas pandemias.

El tipo de cooperación priorizada fue el de tipo técnica, donde se comparten conocimientos, se investiga en conjunto y se desarrollan y comparten capacidades. Esto demuestra como la agenda de la cooperación es más restringida que la que proponía la Conferencia de Bandung, que definía de manera amplia la agenda de cooperación incluyendo la política, técnica, económica, cultural y social, y más alineada a las cumbres de PABA, que proponían una agenda centrada en la cooperación técnica y en la eficiencia. El estallido de la pandemia vino a consolidar esta tendencia a reforzar los sistemas sanitarios para hacer frente a la enfermedad.

Sin embargo, no podemos ignorar el hecho de que en los últimos años el mundo ha tendido hacia posturas individualistas y ha dejado de lado el multilateralismo. Los datos del informe confirman esta afirmación: hubo menos iniciativas de cooperación y, en los casos en los que se cooperó, fue principalmente de manera bilateral. Al hacer un estudio a largo plazo, también se puede observar cómo la cantidad de proyectos llevados a cabo viene disminuyendo.

Uno de los motivos puede encontrarse en el cambio de la voluntad política de la región latinoamericana. En 2013 los presidentes de la región compartían una misma agenda de políticas públicas, lo cual beneficiaba el avance de proyectos en común. Como establecen Ojeda y Echert:

La CSS (Cooperación Sur-Sur) resurge, por tanto, claramente asociada al papel renovado de algunos países en desarrollo en el sistema internacional, principalmente las potencias emergentes, que buscan defender la idea de que los países del Sur pueden, y deben, cooperar entre sí (2019: 9-10).

Hoy prima la polarización política, con gobiernos no solo de diferente color político sino con líderes como Bolsonaro que privilegian lo nacional por sobre lo multilateral. La pandemia ha profundizado aún más esta tendencia.

En la Conferencia de Bandung los países defendían fuertemente el carácter de horizontalidad en la cooperación Sur-Sur. Debido al contexto de Guerra Fría y la ola de descolonización en la que se llevó a cabo la cumbre, los países defendían que la igualdad en el trato era una prioridad. Sin embargo, al ver los datos de 2019, vemos como los roles de oferente y receptor están claramente distribuidos.

Sin embargo, no todo son malas noticias. En PABA+40 los países habían destacado la importancia de la cooperación triangular. Los Estados reunidos en Buenos Aires declararon que “la cooperación triangular complementa la Cooperación Sur-Sur y le añade valor al permitir a los países en desarrollo que lo soliciten acceder a una mayor cantidad y variedad de recursos, conocimientos especializados y capacidades” (ONU, 2019: 2). Los datos del informe muestran una apuesta en esta línea. Un indicador de esto es la decisión que tomó la Secretaría al incluir en el nombre del informe a la cooperación triangular pero también en los datos. En un contexto marcado por la pandemia, esta mayor relevancia de la cooperación triangular es algo positivo a resaltar ya que aparece como otra alternativa de cooperación que provee a los países con mayor cantidad y variedad de recursos, conocimientos y capacidades para sortear la crisis.

Comentarios finales: El futuro de la cooperación

La cooperación “puede fortalecer y potenciar la respuesta colectiva ante problemas y retos globales que trascienden a las fronteras” (SEGIB, 2021: 19). Ante problemas comunes, las soluciones deben ser compartidas. El multilateralismo es el camino para sortear crisis que no reconocen los límites de las fronteras nacionales. Una de las lecciones que nos deja la pandemia es la importancia de la cooperación, en todas sus modalidades, para mejorar la calidad de la respuesta colectiva a las crisis (Malacalza, 2020; SEGIB, 2020: 11).

¿Cómo hicieron frente los países latinoamericanos a la crisis sanitaria? En un escenario internacional transversalmente marcado por la crisis de la COVID-19, el Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2020 nos brinda herramientas útiles para empezar a dar una respuesta integral a esta pregunta.

Al observar los datos del informe podríamos vernos tentados a inferir que la cooperación entre los países latinoamericanos de 2019 se encontraría suficientemente preparada para hacer frente a una crisis de índole sanitaria. Sin embargo, observando cómo se desarrollaron las respuestas nacionales de los últimos dos años, podemos concluir que en rasgos generales la cooperación Sur-Sur durante la pandemia no estuvo a la altura del espíritu de Bandung o de PABA y PABA+40. La falta de coordinación se vio reflejada en la falta de una respuesta común y de gobernanza regional (Malacalza, 2020). Los países tendieron a apostar por respuestas individualistas, cerrar sus fronteras, y dejar

de lado el espíritu de beneficios mutuos, construcción de capacidades y horizontalidad que defendían ambas cumbres. Un claro ejemplo de esto fue el acceso diferenciado a las vacunas.

Alcanzar una recuperación sólida a la crisis implica reforzar la cooperación entre países. Hoy más que nunca es necesario fortalecer el desarrollo de capacidades, poner en valor el multilateralismo y la cooperación Sur-Sur y triangular que defendían los Estados en las conferencias de Bandung, PABA y PABA+40 para que la reconversión sea sostenible, inclusiva, estable y duradera en el largo plazo.

La implementación de la Agenda 2030 a la que se comprometieron los países en 2015 hoy ha sufrido un retroceso. El contexto es otro. La pandemia vino a poner en relieve el desafío del multilateralismo para alcanzar la gobernanza global. Hemos pasado de una multipolaridad económica a una bipolaridad. Asimismo, países como Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, los llamados BRICS, están buscando construir una esfera separada en la cooperación global afectando directamente su manera de relacionarse con el resto del mundo. La cooperación Sur-Sur se ha visto supe- ditada a esta lógica y, sobre todo, a la competencia entre China y Estados Unidos.

Como estableció Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), durante un evento organizado de forma paralela al 20º período de sesiones Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur en junio de 2021:

Necesitamos con urgencia un nuevo pacto político y social a nivel nacional, regional y global y, en dicho marco, la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular deberían ser algunos de los principales instrumentos para alcanzar un mejor y más igualitario multilateralismo (CEPAL, 2021: 1).

Esto se vuelve aún más urgente al tratarse de una región como América Latina y el Caribe donde la pobreza y la desigualdad ya venían en aumento previo a la pandemia.

Hoy más que nunca necesitamos reforzar el espíritu de cooperación, beneficios mutuos y horizontalidad que planteaba Bandung. La cooperación Sur-Sur que contribuya a superar la crisis y reconstruirnos debe ser una prioridad. Aunar esfuerzos en pos del desarrollo sostenible e inclusivo es una tarea fundamental. Para eso, los países deben retomar el compromiso asumido en PABA+40 para llevar a cabo los objetivos de la Agenda 2030 y hacer una apuesta sostenida en pos de la solidaridad entre el Sur global.

Bibliografía

- Banco Mundial. (21 de diciembre de 2021): “2021 Year in Review in 11 Charts: The Inequality Pandemic”, *The World Bank*. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2021/12/20/year-2021-in-review-the-inequality-pandemic>
- CEPAL. (2021): *La cooperación Sur-Sur y la triangular deberían apoyar la construcción de un mejor y más igualitario multilateralismo, especialmente en tiempos de COVID-19*.
- CLACSO. (2016): *Grupos de Trabajo: Alternativas Contrahegemónicas desde el Sur Global*, CLACSO. Disponible en: https://www.clacso.org.ar/grupos_trabajo/detalle_gt.php?ficha=1159&s=5&idioma=
- Delgado Caicedo, J. y Sáenz Peñas, A. (2015): “Un recuerdo incierto: Bandung ante la nueva arquitectura de la Cooperación Sur-Sur en África”, *Humania del Sur*, 10(19). Disponible en: <https://dialnet.unirio-ja.es/servlet/arBculo?codigo=5594350>
- Documento final de Buenos Aires de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur. (2019). Disponible en: https://cooperaciontriangular.org/wp-content/uploads/2021/02/documentofinalPABA_es.pdf
- Domínguez, R. (2019): “La constelación del Sur: la Cooperación Sur-Sur en el cuarenta aniversario del Plan de Acción de Buenos Aires”, en S. V. Meneley; A. H. Morales; E. C. Minu; C. O, V. Salazar y R. Ibañez, *La Constelación del Sur: lecturas históricocríticas de la cooperación sur-sur (Vol. 60)*, Cantabria, Universidad de Cantabria, pp. 13-131. Disponible en: <http://www.ciberoamericana.com/images/stories/pdf/constelacion.pdf>
- La resolución 3251 (XXIX) de la Asamblea General “Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo” S/RES/3251(XXIX)* (4 de diciembre de 1974). Disponible en: [undocs.org/S/RES/3251\(XXIX\)](https://undocs.org/S/RES/3251(XXIX)).
- La resolución 33/134 de la Asamblea General “Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo” S/A/RES/33/134* (19 de diciembre de 1978). Disponible en: undocs.org/S/A/RES/33/134
- Malacalza, B. (30 de marzo de 2020): “¿Por qué es urgente la cooperación internacional?” *El País*. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2020/03/26/planeta_futuro/1585233372_697773.html
- Ojeda, T. y Echart, E. (2019): “Presentación”, en T. Ojeda y E. Echart, comps., *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018)*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 9-14.
- Organización Mundial de la Salud. (11 de marzo de 2020): *Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020*, OMS. Disponible en: <https://www.who.int/es/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>
- Organización de Naciones Unidas. (11 de marzo de 2019): *Documento final de Buenos Aires de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur, A/CONF.235/3*, ONU. Disponible en: <https://undocs.org/sp/A/CONF.235/3>
- ____ (24 de abril de 1955): *Documento final de la Conferencia Asio-Africana de Bandung, Indonesia*, ONU. Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/final_communique_of_the_asian_african_conference_of_ba

- Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). (2021): *Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2020*, Madrid. Disponible en: <https://informesursur.org/es/report/informe-de-la-cooperacion-sur-sur-y-triangular-en-iberoamerica-2020/>
- (2022). *Vídeo del Informe de la CSS y Triangular en Iberoamérica*, Madrid. Disponible en: <https://www.segib.org/informe-de-la-cooperacion-sur-sur-y-triangular-en-iberoamerica-2020/>
- Tooze, A. (2020): “Shockwave”, *London Review of Books*, 42(8). Disponible en: <https://www.lrb.co.uk/the-paper/v42/n08/adam-tooze/shockwave>
- UNOSSC. (s.f.): *Acerca de la Cooperación Sur-Sur y Triangular*, UNOSSC. Disponible en : <https://www.unsouthsouth.org/acerca-de/acerca-de-la-cooperacion-sur-sur-y-triangular/?lang=es>