



Primera Reunión de la
Conferencia Regional sobre
Cooperación Sur-Sur
de América Latina y el Caribe
Santiago, 30 y 31 de mayo de 2023

Distr.
GENERAL
LC/CCSS.1/3
23 de mayo de 2023
ORIGINAL: ESPAÑOL
23-00370

Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre
Cooperación Sur-Sur de América Latina y el Caribe

Santiago, 30 y 31 de mayo de 2023

**AVANCES Y DESAFÍOS PARA LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE EN EL MARCO DE LA AGENDA 2030
PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE**



ÍNDICE

	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	5
I. BREVE RESEÑA DEL CAMINO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR	18
A. LOS PRIMEROS AÑOS.....	18
B. PLAN DE ACCIÓN DE BUENOS AIRES PARA PROMOVER Y REALIZAR LA COOPERACIÓN TÉCNICA ENTRE LOS PAÍSES EN DESARROLLO (PABA)	18
C. LOS ORGANISMOS Y MECANISMOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.....	19
D. SEGUNDA CONFERENCIA DE ALTO NIVEL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA COOPERACIÓN SUR-SUR (PABA+40).....	21
BIBLIOGRAFÍA.....	22
II. NARRATIVAS REGIONALES SOBRE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO	23
A. EL CAMBIO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO Y LA AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE	23
B. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, UNA REGIÓN DE RENTA MEDIA.....	24
C. FORMULACIONES DE LA CEPAL.....	25
BIBLIOGRAFÍA.....	28
III. INSTITUCIONALIDAD DE LA COOPERACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	30
A. DIVERSIDAD INSTITUCIONAL	30
B. MODALIDADES DE PARTICIPACIÓN EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO	34
BIBLIOGRAFÍA.....	38
IV. VALORACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR	39
A. POR QUÉ VALORAR LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR	39
B. EL COMITÉ DE COOPERACIÓN SUR-SUR DE LA CEPAL Y LA VALORACIÓN DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR.....	40
C. EL INFORME DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR EN IBEROAMÉRICA, DE LA SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (SEGIB).....	42
D. EL APOYO OFICIAL TOTAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE	43
E. CUANTIFICACIÓN DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR PARA MOVILIZAR FONDOS PARA LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE	44
BIBLIOGRAFÍA.....	45
V. COOPERACIÓN MULTIACTOR: OPORTUNIDADES PARA NUEVAS ALIANZAS	46
A. COOPERACIÓN MULTIACTOR	46
B. ALGUNAS EXPERIENCIAS DE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA	47
C. ALGUNOS ACTORES DE LA COOPERACIÓN.....	50
BIBLIOGRAFÍA.....	53

VI. COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGOS Y DESASTRES.....	55
A. LOS DESASTRES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	55
B. LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y LA COOPERACIÓN ENTRE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	58
C. COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y SOLUCIONES REGIONALES ESPECÍFICAS	60
D. FONDO DE ADAPTACIÓN CLIMÁTICA Y RESPUESTA INTEGRAL A DESASTRES NATURALES DE LA COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS (CELAC)	61
BIBLIOGRAFÍA.....	62
VII. DESAFÍOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN EL NUEVO CONTEXTO MUNDIAL.....	63
A. EL PASO DE UN MUNDO GLOBALIZADO A UNO CARACTERIZADO POR UN REGIONALISMO ABIERTO O CERRADO Y FRAGMENTADO	63
BIBLIOGRAFÍA.....	68

INTRODUCCIÓN

La Conferencia Regional sobre Cooperación Sur-Sur de América Latina y el Caribe fue creada en virtud de la resolución 752(PLEN.36) aprobada por los países miembros de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) durante el trigésimo sexto período de sesiones del Comité Plenario celebrado en diciembre de 2021. En dicha reunión los países aprobaron el cambio de nombre de Comité de Cooperación Sur-Sur a Conferencia Regional sobre Cooperación Sur-Sur de América Latina y el Caribe y apoyaron el trabajo de la Mesa Directiva del Comité constituida en aquel momento por Costa Rica en la Presidencia, y la Argentina, Cuba, Jamaica, México y el Perú en las Vicepresidencias.

Algunos de los objetivos de este órgano subsidiario de la CEPAL son: promover el fortalecimiento de los mecanismos nacionales de cooperación Sur-Sur y triangular y sus posibles interacciones con la cooperación Norte-Sur y multilateral; promover la cooperación Sur-Sur y triangular entre los actores regionales y extrarregionales, incluidos países donantes y organismos internacionales, para facilitar la transferencia tecnológica y de conocimiento, así como la consecución de actividades conjuntas en materia de cooperación; examinar las experiencias de cooperación Sur-Sur y triangular de los países de América Latina y el Caribe, y avanzar en su valoración, en coordinación con los trabajos que se realizan en los diversos órganos subsidiarios de la Comisión.

A. ANTECEDENTES

1. Las cuatro décadas del órgano subsidiario

En abril de 1979 durante el decimoctavo período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), los Estados miembros aprobaron la resolución 387(XVIII)¹ en la que se solicitó al Secretario Ejecutivo de la Comisión que estableciera en la Secretaría los mecanismos apropiados de prestación de servicios encargados directamente de las actividades de promoción, información y coordinación de la cooperación técnica y económica entre los países en desarrollo, constituyéndose el Comité de Cooperación entre Países y Regiones en Desarrollo. Asimismo, se resolvió que el tema de la cooperación entre los países y regiones en desarrollo fuera examinado en cada período de sesiones de la Comisión por un comité del período de sesiones, previa consulta con los gobiernos, con el objeto de examinar las actividades de cooperación intrarregional e interregional que lleva a cabo la Secretaría de la Comisión con miras a formular las medidas de apoyo pertinentes para el impulso de esa cooperación.

De esta manera, se estableció el Comité de Cooperación entre Países y Regiones en Desarrollo, que se reunió por primera vez el 5 de mayo de 1981 en el marco del decimonoveno período de sesiones de la Comisión, celebrado en Montevideo, ocasión en que se presentó una nota de la Secretaría titulada “La acción del sistema de la CEPAL en la promoción y apoyo de la cooperación técnica y económica entre los países en desarrollo”². Desde 1981 hasta 2004 el Comité de Cooperación entre Países y Regiones en Desarrollo mantuvo su funcionamiento, así como su trabajo a través de reuniones periódicas.

¹ Véase [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/16270/RES-387S_es.pdf?sequence=2&isAllowed=y.

² Véase [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/14852/S8100036_es.pdf?sequence=2&isAllowed=y.

En la resolución 58/220 sobre cooperación económica y técnica entre los países en desarrollo, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 2003³, se instó a los países en desarrollo y a sus asociados a que intensificasen la cooperación Sur-Sur, dado que contribuía al logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente. Asimismo, se instó a todas las organizaciones de las Naciones Unidas e instituciones multilaterales competentes a que intensificasen sus esfuerzos para incorporar efectivamente la utilización de la cooperación Sur-Sur en el diseño, la formulación y la aplicación de sus programas ordinarios y a que considerasen la posibilidad de asignar mayores recursos humanos, técnicos y financieros para las iniciativas de cooperación Sur-Sur.

En línea con lo anterior, en virtud de la resolución 611(XXX) aprobada por los Estados miembros de la CEPAL en su trigésimo período de sesiones celebrado en San Juan, en 2004, los países decidieron cambiar el nombre del Comité de Cooperación entre Países y Regiones en Desarrollo a Comité de Cooperación Sur-Sur y, solicitaron, entre otros, modernizar los enfoques estratégicos de la CEPAL con respecto a la cooperación internacional para el desarrollo, incluida la cooperación Sur-Sur, Norte-Sur y multilateral, de acuerdo con los nuevos mandatos y criterios aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas; fortalecer las actividades destinadas a incorporar modalidades de cooperación Sur-Sur en las áreas incluidas en el programa de trabajo de la CEPAL, especialmente en lo que se refiere a la elaboración y ejecución de proyectos de cooperación técnica, y continuar fortaleciendo alianzas estratégicas con países e instituciones cooperantes, tanto de la región como de fuera de ella, a fin de incrementar los niveles de la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur.

En 2019, el documento final de Buenos Aires de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (PABA+40)⁴ reafirmó el papel clave de las entidades del sistema de las Naciones Unidas en la promoción de la cooperación Sur-Sur y triangular para el desarrollo sostenible, en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Así, desde entonces, dentro del sistema de las Naciones Unidas se han estado realizando diversos esfuerzos para fortalecer la cooperación Sur-Sur y triangular para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a través del apoyo y facilitación de diálogos sobre políticas, la promoción de la asistencia técnica, el apoyo normativo, el desarrollo y fortalecimiento de alianzas de colaboración, el intercambio de conocimiento, la activa participación de múltiples partes interesadas y la movilización de financiamiento para el desarrollo de todas las fuentes.

Todos los esfuerzos del sistema de las Naciones Unidas encaminados a fortalecer la implementación de la Agenda 2030 a través de la cooperación Sur-Sur y triangular ocurren, además, en el contexto del reposicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo que llevó al establecimiento de una nueva generación de equipos de las Naciones Unidas en los países, un fortalecido Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, una revitalización del sistema de coordinadores residentes y una significativa renovación del enfoque regional, inclusive con la creación de la Plataforma de Colaboración Regional para América Latina y el Caribe en noviembre 2020, entre otros.

En este contexto de cambios, también el sistema de cooperación internacional se encuentra en transformación con la misma celeridad y profundidad que la realidad internacional.

La Presidencia de Costa Rica de la CEPAL, en octubre de 2020, en el marco del trigésimo octavo período de sesiones de la Comisión, retomó las iniciativas de modificar el ciclo de reuniones del Comité de Cooperación Sur-Sur para que este se reuniera de manera independiente respecto de los períodos de sesiones de la CEPAL, de la misma forma en que lo hacen los demás órganos subsidiarios de la Comisión, de modo que su Mesa Directiva adoptara sus propias decisiones sobre las fechas y temarios de las reuniones,

³ Véase [en línea] <https://undocs.org/es/A/RES/58/220>.

⁴ Véase [en línea] <https://undocs.org/es/A/RES/73/291>.

adquiriendo de ese modo el carácter de Conferencia como órgano subsidiario de la Comisión, al igual que se había realizado en 2012 con el Comité Especial sobre Población y Desarrollo en su paso a Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, lo que había permitido dar más y mejor seguimiento a la implementación regional de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, examinar en mayor profundidad los temas propios de la Conferencia y aprobar acuerdos como el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo.

De manera similar, una conferencia regional sobre cooperación para el desarrollo adquiriría una identidad propia y tendría la facultad de adoptar decisiones sobre los temas sustantivos que se abordarían en la Conferencia, y orientaría sus trabajos —que serían seguidos por la Mesa Directiva— en un período de dos años.

La Conferencia incluiría a todos los Estados miembros y miembros asociados de la CEPAL: los 33 países de América Latina y el Caribe, junto con algunas naciones de América del Norte, Europa y Asia que mantienen vínculos históricos, económicos y culturales con la región (46 Estados) y los 14 miembros asociados.

La Conferencia también podrá contar con documentos de discusión de fondo y definir una agenda de trabajo que se pueda abordar en dos o tres días, como es el caso de las demás reuniones de órganos subsidiarios de la CEPAL⁵.

El nuevo contexto mundial, con brechas profundizadas por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y sus graves efectos económicos y sociales, hace imprescindible fortalecer la institucionalidad en el ámbito de la cooperación, mejorando la eficiencia y la eficacia de sus trabajos y la implementación de sus decisiones. La tarea es muy desafiante y exige debates, acuerdos y acciones de cooperación que permitan superar la crisis, construir un futuro mejor con una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad para avanzar hacia un modelo de desarrollo sostenible e inclusivo.

a) Origen de la propuesta

La propuesta de transformar el Comité de Cooperación Sur-Sur de la CEPAL en Conferencia Regional surgió de los Estados miembros de la Comisión luego de la Segunda Conferencia de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur (PABA+40) y de las discusiones en profundidad sobre la importancia de este tema, señaladas por los propios países de América Latina y el Caribe en varias instancias como, por ejemplo, el trigésimo séptimo período de sesiones de la CEPAL, celebrado en mayo de 2018 en La Habana.

En el marco del trigésimo octavo período de sesiones de la CEPAL, celebrado en octubre de 2020, en la resolución 749(XXXVIII) del Comité de Cooperación Sur-Sur, los países pidieron al Presidente de la Mesa Directiva del Comité de Cooperación Sur-Sur que convocase, con el apoyo de la Secretaría, una reunión extraordinaria del Comité de Cooperación Sur-Sur, fuera del marco del período de sesiones de la Comisión, lo antes posible y a más tardar en el segundo semestre de 2021, a fin de examinar los medios de mejorar su funcionamiento, incluida la necesidad de introducir cambios institucionales, con miras a formular recomendaciones a la Comisión sobre esas deliberaciones.

⁵ Conferencia de Ciencia, Innovación y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe; Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe; Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe; Conferencia Estadística de las Américas; Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe; Consejo Regional de Planificación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

En la Décima Reunión de la Mesa Directiva del Comité de Cooperación Sur-Sur llevada a cabo en marzo de 2021, se solicitó a la Secretaría “la elaboración de una propuesta de programa de la reunión extraordinaria del Comité de Cooperación Sur-Sur”, que debía realizarse a “más tardar en el segundo semestre de 2021, según se pidió en la resolución 749(XXXVIII) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe sobre el Comité de Cooperación Sur-Sur aprobada durante el trigésimo octavo período de sesiones de la Comisión.”

2. La Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (PABA+40)

La Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (PABA+40), en su documento final, exhorta al sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a que ayude a los países en desarrollo, previa solicitud, a constituir la capacidad humana e institucional necesaria para formular y aplicar políticas, estrategias y programas nacionales de desarrollo para la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular. Asimismo, reconoce el papel las comisiones regionales en el apoyo a las iniciativas de cooperación Sur-Sur y de cooperación triangular, de conformidad con sus respectivos mandatos, y teniendo presente la reforma del sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Siguiendo las orientaciones de PABA+40, en cuyo documento final se hace referencia a la cooperación triangular a nivel subregional, regional e interregional, la CEPAL pone a disposición su capacidad para asistir a los países de América Latina y el Caribe en lo referido a la generación de redes de conocimiento, alianzas, mejoramiento de las capacidades técnicas y de investigación, apoyo técnico, normativo y de investigación, todo ello con el propósito de que la cooperación Sur-Sur, Norte-Sur, triangular y multilateral tengan mayores efectos en el desarrollo.

3. Estrategia de la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur: estimular la acción colectiva y coherente a través de la estrategia para todo el sistema de las Naciones Unidas sobre la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular en favor del desarrollo sostenible, 2020-2024

La creciente complejidad de las actividades de cooperación Sur-Sur y triangular requiere que el sistema de las Naciones Unidas sea más estratégico, coherente, coordinado, ágil y colaborativo y orientado a resultados en todos los niveles: nacional, regional y mundial. Por ello, el Secretario General de las Naciones Unidas, en su informe a la Asamblea General sobre el estado de la cooperación Sur-Sur solicitó a la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur “que coordine, en consulta con los organismos de las Naciones Unidas, la preparación de la estrategia de cooperación Sur-Sur de todo el sistema de las Naciones Unidas” (Naciones Unidas, 2017, párr. 94).

De este modo, aprovechando las sinergias ya existentes, un mecanismo interinstitucional de las Naciones Unidas desarrolló una estrategia de coordinación para todo el sistema de las Naciones Unidas, dentro de los marcos estratégicos existentes que orientan el desarrollo sostenible a nivel mundial, teniendo en cuenta el reposicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Mediante la aplicación de esta estrategia, las entidades de las Naciones Unidas estarán mejor posicionadas para coordinar y armonizar sus políticas institucionales y el apoyo operacional y programático de la cooperación Sur-Sur y triangular a nivel mundial, regional y nacional, con el objetivo de apoyar las prioridades nacionales de los países del Sur para impulsar la Agenda 2030 y la década de acción para los ODS.

El documento de la estrategia para todo el sistema de las Naciones Unidas sobre la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular en favor del desarrollo sostenible, 2020-2024 (Naciones Unidas, 2021) aborda la dimensión regional señalando en el párrafo 40 y su introducción que la participación del sistema de las Naciones Unidas en la cooperación Sur-Sur y triangular a nivel regional se centrará en el apoyo a la formulación de políticas, el intercambio de conocimientos y la promoción de la cooperación regional, incluso mediante la aplicación de acuerdos regionales y marcos de políticas. Asimismo, se reconoce que, dados sus mandatos y su enfoque en cuestiones de desarrollo de alcance regional, las comisiones regionales desempeñarán un papel clave en el avance de la cooperación Sur-Sur y triangular a nivel regional, en asociación con otros socios del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas. Las plataformas regionales de colaboración deberían elaborar acuerdos específicos para cada región, una vez que se establezcan.

Respecto del apoyo a la formulación de políticas y la cooperación regional, se indica en el párrafo 41 que la mayoría de las iniciativas de cooperación Sur-Sur y triangular se elaboran y ejecutan dentro de las regiones debido a las características comunes de la historia, el idioma, la cultura, la etnia, la proximidad geográfica y las complementariedades económicas. Las instituciones regionales son espacios importantes para el diálogo sobre políticas, el establecimiento de agendas, la coordinación de políticas y el diseño e implementación de programas e iniciativas regionales. En este sentido, las actividades de cooperación Sur-Sur y triangular de las Naciones Unidas a nivel regional seguirán dirigidas a promover la formulación y coordinación de estrategias y políticas; facilitar el aprendizaje y el intercambio de conocimientos, experiencia y tecnología entre pares, y apoyar los esfuerzos hacia el diálogo y la integración regionales a través de la implementación de marcos de desarrollo regional, programas de cooperación, tratados y acuerdos.

Asimismo, en el párrafo 42 se señala que la coordinación a nivel regional fortalece la coherencia de las políticas y la colaboración de las entidades de las Naciones Unidas para abordar las cuestiones de desarrollo regional, incluso en apoyo de la cooperación Sur-Sur y triangular.

Respecto del intercambio de conocimientos, la estrategia reconoce en el párrafo 43 que una respuesta reforzada de las Naciones Unidas a nivel regional es fundamental para maximizar el impacto del apoyo a la cooperación Sur-Sur y triangular en todos los países. Las demandas de la Agenda 2030 en el contexto de la crisis de COVID-19 y los desafíos transfronterizos, subregionales y regionales que enfrentan los países en sus esfuerzos por alcanzar los ODS requieren una arquitectura regional colaborativa y exigen una integración efectiva y coherente en todo el sistema entre los niveles nacional, regional y mundial.

Por otra parte, se afirma que los conocimientos generados a nivel regional también desempeñan un papel importante a la hora de informar el análisis común de los países a escala nacional que se integran en análisis de dinámicas regionales, subregionales y transfronterizas (párr. 44).

Asimismo, la Estrategia reconoce el rol del Comité de Cooperación Sur-Sur de la CEPAL al señalar que, en algunas regiones, bajo los auspicios de las comisiones regionales, se han establecido foros específicos regionales y subregionales de cooperación Sur-Sur y triangular para proporcionar mecanismos para compartir las mejores prácticas y conocimientos sobre la cooperación Sur-Sur y triangular. Estos mecanismos pueden aprovecharse aún más, según corresponda, para mejorar la coordinación de políticas y las asociaciones para ayudar a los Estados miembros a acelerar el logro de la Agenda 2030 mediante un mayor uso de la cooperación Sur-Sur y triangular (párr. 45).

4. De Comité de Cooperación entre Países y Regiones en Desarrollo a Comité de Cooperación Sur-Sur de la CEPAL

La CEPAL es la única comisión regional que ha contado con un órgano intergubernamental permanente de cooperación: el Comité de Cooperación Sur-Sur.

El Comité de Cooperación Sur-Sur ha examinado diversos temas de las políticas públicas de la región, facilitado la cooperación y el aprendizaje entre pares a partir de las experiencias comparadas, adoptado consensos regionales en sus respectivas áreas de competencia y generado mandatos para la Secretaría de la Comisión.

a) Mandatos del Comité de Cooperación Sur-Sur

En la resolución 58/220 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre cooperación económica y técnica entre los países en desarrollo, aprobada por la Asamblea General el 23 de diciembre de 2003, se instó a los países en desarrollo y a sus asociados a que intensificasen la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular y a todas las organizaciones de las Naciones Unidas e instituciones multilaterales competentes a que intensificasen sus esfuerzos para incorporar efectivamente la utilización de la cooperación Sur-Sur en el diseño, la formulación y la aplicación de sus programas ordinarios.

En línea con el mandato anterior, y en virtud de la resolución 611(XXX) del trigésimo período de sesiones de la CEPAL (San Juan, Puerto Rico, 28 junio a 2 julio de 2004) se decidió cambiar el nombre del Comité de Cooperación entre Países y Regiones en Desarrollo a Comité de Cooperación Sur-Sur, de conformidad con los nuevos mandatos y enfoques adoptados por la Asamblea General.

Uno de los principales objetivos del Comité de Cooperación Sur-Sur era el de fortalecer las actividades de cooperación internacional para el desarrollo, incluida la cooperación Sur-Sur, Norte-Sur, triangular y multilateral.

En la resolución 611(XXX) se confirió a la CEPAL el mandato de que siguiera fortaleciendo alianzas estratégicas con países e instituciones cooperantes, tanto de la región como de fuera de ella, a fin de incrementar los niveles de la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur; fortaleciera los contactos y la colaboración con las organizaciones y organismos del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, sobre todo con las otras comisiones regionales, para impulsar la cooperación interregional en el contexto de la globalización y solicitara a la comunidad internacional que respaldase los esfuerzos de los países de América Latina y el Caribe para responder efectivamente a las oportunidades y los problemas vinculados a la globalización para que pudieran integrarse favorablemente en el sistema económico mundial, beneficiarse del comercio y las inversiones internacionales, fortalecer el desarrollo productivo y la sostenibilidad ambiental y contar con sistemas adecuados de protección social.

En el ámbito de la cooperación Sur-Sur se confirió al Comité de Cooperación Sur-Sur de la CEPAL el mandato de intensificar las actividades encaminadas a incorporar modalidades de cooperación Sur-Sur en las distintas áreas del programa de trabajo de la Secretaría, especialmente en lo que se refiere a elaborar y ejecutar proyectos de cooperación técnica aportados por cooperantes bilaterales o multilaterales; aprovechar las amplias posibilidades de interconexión que ofrece el sitio web de la CEPAL sobre cooperación, para dar amplia difusión a los proyectos y actividades, tanto de la Comisión como de los países miembros, que promuevan y fortalezcan la cooperación Sur-Sur, y participar en las actividades y los mecanismos de coordinación regional o subregional sobre cooperación Sur-Sur, en las esferas de reconocida competencia de la CEPAL. Por último, también se solicitó a la CEPAL que diera respaldo a las

actividades regionales previstas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Sistema Económico Latinoamericano, con miras a promover la utilización de la cooperación Sur-Sur en la labor de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en la región⁶.

b) Diecisiete años de la Mesa Directiva del Comité de Cooperación Sur-Sur de la CEPAL

En 2021 el Comité de Cooperación Sur-Sur de la CEPAL cumplía 17 años de vida. Casi dos décadas en las que el Comité abordó una diversidad de temas orientados a fortalecer las actividades de cooperación internacional para el desarrollo, incluida la cooperación Sur-Sur, Norte-Sur, triangular y multilateral, así como el aprendizaje entre pares a partir de las experiencias comparadas.

A partir de un breve recorrido por las resoluciones aprobadas por el Comité entre 2004 y 2018 y los acuerdos de sus Mesas Directivas entre 2004 y 2021⁷, se destaca la innovación y el fortalecimiento de los enfoques estratégicos aplicados por la Comisión con respecto a la cooperación Sur-Sur y a toda la cooperación internacional para el desarrollo, incluida la cooperación Norte-Sur y multilateral, el análisis sobre nuevas alternativas de movilización de recursos necesarios para financiar el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe y la elaboración de conjuntos amplios de indicadores que buscan reflejar la realidad propia de cada país y sus necesidades, a fin de que el criterio de renta media deje de ser un impedimento *a priori* para participar en la asistencia oficial para el desarrollo.

En el ámbito institucional se pueden identificar como logros los acuerdos para el trabajo conjunto con otras divisiones de la CEPAL como la División de Desarrollo Económico y su Unidad de Financiamiento para el Desarrollo (respecto de las brechas estructurales del desarrollo) y los órganos subsidiarios de la CEPAL, como por ejemplo la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe o la Conferencia Estadística de las Américas (en temas sustantivos como la promoción de medidas a favor de la autonomía económica, política y física de las mujeres, así como el diseño de metodologías de medición y valoración de la cooperación Sur-Sur) y la coordinación con diversas entidades que se ocupan de la cooperación internacional para el desarrollo en América Latina y el Caribe, con el fin de generar sinergias y complementariedades y evitar la duplicidad de esfuerzos.

En el ámbito del intercambio de experiencia técnica y conocimientos entre los países de la región respecto de problemas comunes, se pueden citar a modo de ejemplo la realización de estudios sobre la valoración de la cooperación Sur-Sur, el diseño de metodologías y la elaboración de indicadores para medir el impacto económico y social de la cooperación Sur-Sur, así como el apoyo a los países de la región en el proceso de cálculo de las brechas estructurales, instrumento para facilitar la medición y visualización de los niveles de desarrollo de cada país más allá del ingreso per cápita.

En estos 17 años el Comité ha tenido en consideración los debates y la implementación de agendas de desarrollo como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible a través del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, el proceso preparatorio de PABA+40 y su documento final, entre otros.

⁶ Véase la resolución 611(XXX) [en línea] <https://hdl.handle.net/11362/16099>.

⁷ Véase CEPAL (2021a).

El Comité de Cooperación Sur-Sur ha llamado a apoyar las propuestas de financiamiento para el desarrollo, por ejemplo, señalando que “cada país integre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en su estrategia de cooperación internacional” e invitando “a que los países reflexionen sobre cómo impulsar la Agenda 2030 a través de la cooperación” (CEPAL, 2017, pág. 12). Asimismo, el Comité, en concordancia con el enfoque de múltiples actores de la Agenda 2030 y el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, ha abierto reuniones de la Mesa Directiva del Comité de Cooperación Sur-Sur a la participación de múltiples actores del sector privado, la sociedad civil, fundaciones y el sector académico, así como representantes de parlamentos y gobiernos locales, entre otros, con el propósito de sostener un diálogo que ayude a la toma de decisiones regionales orientadas a mejorar la cooperación Sur-Sur.

Vale la pena destacar que por iniciativa del Comité de Cooperación Sur-Sur se creó, en virtud de la resolución 730(XXXVII) de la CEPAL, la Red para la Implementación de la Agenda 2030 y el Seguimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe, cuyo objetivo es fortalecer las capacidades institucionales y técnicas de los gobiernos de la región que están estableciendo o buscan establecer mecanismos nacionales para la implementación de la Agenda 2030 y el seguimiento de los 17 ODS.

Respecto del proceso de PABA+40, el Comité llevó a cabo diálogos regionales sobre las prioridades de la región, incluida una reunión en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York en 2018, y el paso de Comité a Conferencia se planteó para, entre otras cosas, dar cuenta del seguimiento de la implementación del documento final de PABA+40.

B. EL DOCUMENTO DE TRABAJO DE LA CONFERENCIA

1. Contexto económico y social

a) América Latina y el Caribe frente a las crisis

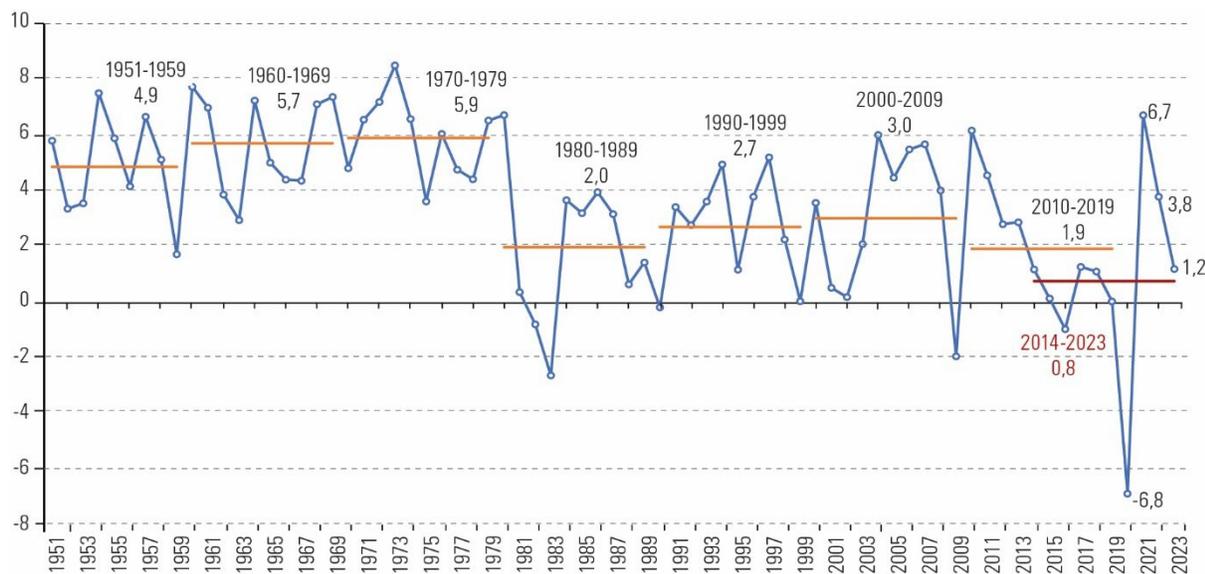
La CEPAL ha sostenido que América Latina y el Caribe se ha visto enfrentada a una serie de crisis en cascada. La región todavía no termina de recuperarse de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) cuando se encuentra ante la crisis financiera mundial, las tensiones económicas entre grandes polos de la economía mundial, el conflicto en Ucrania, el resurgimiento de la inflación y la persistencia de migraciones generalizadas, entre otras, en un contexto en el que se agudiza la emergencia ambiental y se acelera la revolución tecnológica (CEPAL, 2023a).

En la actualidad, los países de América Latina y el Caribe enfrentan un deterioro en sus condiciones de inversión y producción y en las condiciones económicas y sociales de su población. Esta situación compromete a todas las partes interesadas en la región, públicas y privadas, respecto de realinear sus políticas y acciones con el fin de acercarse al cumplimiento de la Agenda 2030. Esto es especialmente relevante en el caso de las metas que han sido particularmente afectadas por la sucesión de las crisis.

En América Latina y el Caribe la combinación de factores externos e internos derivados de las decisiones de política adoptadas, o de la ausencia de estas, ha reducido la capacidad de crecimiento económico y de generación de empleos de calidad y dificultado la lucha contra la pobreza y la pobreza extrema. Sus estructuras económicas y sociales se han debilitado y se ha reforzado la inercia de un débil desempeño económico.

En el decenio posterior a la crisis financiera mundial, entre 2010 y 2019, la tasa de crecimiento del PIB regional disminuyó del 6% al 0,2%. El período 2014-2023 fue el de menor crecimiento desde la década de 1950 (0,8%), incluso más bajo que el crecimiento promedio de la década perdida de 1980, que fue del 2%. La crisis que sufrió la región en 2020, con una caída del PIB cercana al 7%, fue la peor en toda su historia. De acuerdo con el *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2022* (CEPAL, 2023b), en un contexto de incertidumbres externas y restricciones internas, los países de América Latina y el Caribe crecerán un 3,7% en 2022, casi la mitad de la tasa del 6,7% registrada en 2021.

Gráfico 1
América Latina y el Caribe: tasa de crecimiento del PIB, 1951-2023
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030: avances y propuestas de aceleración* (LC/FDS.6/3), Santiago, 2023, sobre la base de cifras oficiales.

Se estima que en 2023 se profundizaría la desaceleración del crecimiento económico y se alcanzaría una tasa regional del 1,2% (CEPAL, 2023c).

En 2021 en la región se redujeron las tasas de pobreza y pobreza extrema y crecieron los estratos de ingresos medios, pero esto no fue suficiente para revertir completamente los efectos negativos de la pandemia que en 2020 significó un marcado crecimiento de la pobreza y un leve aumento de la desigualdad de ingresos. En 2021 la tasa de pobreza de América Latina llegó al 32,3% de la población total (una disminución de 0,5 puntos porcentuales con respecto a 2020), mientras que la tasa de pobreza extrema fue del 12,9% (0,2 puntos porcentuales menos que en 2020).

En 2021, la desigualdad de ingresos (medida por el índice de Gini) disminuyó levemente con respecto a 2020 en América Latina, situándose en 0,458, es decir niveles similares a los de 2019 (CEPAL, 2022b).

Cuadro 1
América Latina y el Caribe: proyecciones de crecimiento para 2023
 (En porcentajes)

América Latina y el Caribe	1,2
Centroamérica	3,1
Centroamérica y México	2,0
El Caribe	9,1
El Caribe (no incluye Guyana)	3,5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Economías de América Latina y el Caribe crecerán 1,2% en 2023 en un contexto de crecientes incertidumbres”, *Comunicado de Prensa*, 20 de abril de 2023.

Nota: Centroamérica incluye Cuba, Haití y la República Dominicana.

La CEPAL (2022b) proyectó que a fines de 2022 la pobreza se situaría en un 32,1% de la población (lo que equivale a 201 millones de personas) y la pobreza extrema en un 13,1% (82 millones de personas), es decir, que habría una leve disminución del nivel de pobreza y un leve aumento de la pobreza extrema con respecto a 2021, debido a efectos combinados del crecimiento económico, la dinámica del mercado de trabajo y la inflación. Estas cifras suponen que 15 millones más de personas estarían en situación de pobreza con respecto a las cifras previas a la pandemia, y que el número de personas en situación de pobreza extrema sería 12 millones más alto que el registrado en 2019.

Cabe subrayar que los niveles proyectados de pobreza extrema en 2022 representan un retroceso de un cuarto de siglo para la región. Asimismo, la incidencia de la pobreza es mayor en algunos grupos de población: más del 45% de la población infantil y adolescente de la región vive en la pobreza y la tasa de pobreza de las mujeres de 20 a 59 años es más alta que la de los hombres en todos los países. De igual forma, la pobreza es considerablemente más elevada en la población indígena y afrodescendiente (CEPAL, 2022b).

En tanto, la desocupación proyectada por la CEPAL para 2022 (2022b) representa un retroceso de 22 años, lo que afecta especialmente a las mujeres, para las que la desocupación sube del 9,5% en 2019 al 11,6% en 2022.

La CEPAL (2023b) ha anticipado una menor inflación, tanto en las economías avanzadas como en las emergentes, aunque los niveles permanecen elevados. La tasa de inflación interanual de América Latina y el Caribe entre 2010 y 2019 alcanzó, en promedio, un 3,9%, en 2022 llegó al 7,3% y en 2023 se proyecta que llegue al 4,8%. El combate a la inflación ha endurecido las condiciones financieras mundiales y aumentado la volatilidad en los mercados financieros y la aversión al riesgo. Esto ha elevado el costo del servicio de la deuda, reducido aún más el espacio fiscal y aumentado el riesgo de una recesión de la economía mundial en 2023.

b) América Latina y el Caribe necesita reactivar sus economías y transformar los modelos de desarrollo

La CEPAL (2022a) ha indicado que la combinación de bajo crecimiento, alta desigualdad, sistemas de salud frágiles, bajas capacidades y calidad institucional, alta informalidad y pobreza, entre otros retos, configura una situación en la que se hace imperativo poner en acción una agenda ambiciosa de reactivación con transformación de los modelos de desarrollo y dejar de lado los cambios graduales y tímidos.

La transformación del modelo exige acciones decididas en al menos diez áreas prioritarias, como la CEPAL planteó en su trigésimo noveno período de sesiones (Buenos Aires, 24 y 25 de octubre de 2022). Estas áreas incluyen: políticas de desarrollo productivo para elevar las tasas de crecimiento y crear empleos de calidad; políticas para reducir la desigualdad y mejorar la movilidad social; políticas sociales y de construcción y fortalecimiento de Estados de bienestar, garantizando los derechos de las poblaciones especialmente vulnerables; políticas de fortalecimiento de la educación formal y de la formación profesional; eliminación de las desigualdades de género y avance hacia la sociedad del cuidado; políticas de promoción de un gran impulso ambiental, incluidas políticas sobre mitigación y adaptación al cambio climático; políticas de transformación digital; políticas de atención de los flujos migratorios con un enfoque de derechos humanos; impulso a la integración regional, y políticas macroeconómicas favorables para el desarrollo (CEPAL, 2022a).

En esa estrategia, la dimensión sectorial es crucial para dinamizar el crecimiento y crear empleos, pues en ella se definen las estrategias empresariales, los modelos de negocios y los procesos de formación de capital y creación de empleos. Aunque su especificidad debe ser definida en cada contexto nacional, la CEPAL ha propuesto los siguientes sectores dinamizadores o impulsores que son particularmente promisorios: transición energética; energías renovables; hidrógeno verde; electromovilidad; economía circular; bioeconomía; industria farmacéutica; industria de las ciencias de la vida; industria de dispositivos médicos; exportación de servicios modernos habilitados por Internet; fabricación avanzada; sociedad del cuidado; turismo sostenible; gobierno digital, y aprovechamiento de la reubicación geográfica de la producción que se está dando con la reconfiguración de cadenas mundiales de suministro (CEPAL, 2023b).

2. Estructura del documento

El presente documento técnico se ha elaborado para acompañar los trabajos de la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Cooperación Sur-Sur de América Latina y el Caribe. En el documento se hace referencia al camino que ha seguido el tema de la cooperación en la CEPAL, y se hace una síntesis de cómo diversos autores han analizado las materias objeto de discusión de la Primera Reunión de la Conferencia.

En el primer capítulo se presenta la evolución y los principales momentos por los que ha transitado la cooperación Sur-Sur y triangular como una base para planificar el futuro regional en estos temas. Se destacan, entre otros, los primeros años de la cooperación Sur-Sur, sus valores y proposiciones constituyentes, y se señalan como hitos institucionales el Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (PABA) y la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (PABA+40). Asimismo, se destaca, a escala nacional, la consolidación de las instituciones de cooperación y, a escala regional, la creciente importancia de la cooperación entre los organismos y mecanismos de integración subregional y regional.

En el segundo capítulo, en el documento se abordan las narrativas predominantes a escala mundial y regional sobre la cooperación y se destacan entre estas últimas, las proposiciones y conceptos desarrollados por la CEPAL que han sido compartidos y debatidos con los países de América Latina y el Caribe: las trampas de ingreso medio, las brechas estructurales del desarrollo, el desarrollo en transición y la situación particular de los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe.

En el tercer capítulo se destaca, a través de casos seleccionados, la importancia de la institucionalidad de la cooperación en América Latina y el Caribe, así como las distintas modalidades de cooperación internacional para el desarrollo en los países de la región, con la realidad de la graduación de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) como telón de fondo.

En el cuarto capítulo se revisa el tema de la valoración y evaluación de la cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina y el Caribe. En este se destaca, a modo de antecedente, lo realizado por el Comité de Cooperación Sur-Sur de la CEPAL, y se ofrecen ejemplos de los avances, a través de los Informes de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), el apoyo oficial total para el desarrollo sostenible de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la cuantificación de la cooperación Sur-Sur para movilizar fondos para los ODS de las Naciones Unidas.

En el quinto capítulo se analiza el cambio de la cooperación, que tiene, cada vez más, un carácter multiactor, y las oportunidades para la generación de amplias alianzas público-privadas en el marco de la Agenda 2030 y los ODS. En este apartado se plantean experiencias de algunos países de la región que expresan como los gobiernos descentralizados, la sociedad civil y el sector privado se han ido convirtiendo en actores clave, con roles cada vez más protagónicos en la materia.

En el sexto capítulo se aborda la cooperación internacional en la gestión integral de riesgos y desastres naturales, destacándose las consecuencias de los desastres en la región, la gestión del riesgo de desastre y la cooperación entre los países de América Latina y el Caribe, así como la cooperación internacional y las soluciones regionales adoptadas. También en este apartado se menciona, brevemente, la importancia del Fondo de Adaptación Climática y Respuesta Integral a Desastres Naturales de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Finalmente, en el séptimo capítulo, se ponen de relieve algunos desafíos de la cooperación internacional para el desarrollo, la cooperación Sur-Sur y triangular en el nuevo contexto mundial.

BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023a), *América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030: avances y propuestas de aceleración* (LC/FDS.6/3), Santiago.
- _____ (2023b), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/18-P/Rev.1), Santiago.
- _____ (2023c), “Economías de América Latina y el Caribe crecerán 1,2% en 2023 en un contexto de crecientes incertidumbres”, *Comunicado de Prensa*, 20 de abril [en línea] <https://www.cepal.org/es/comunicados/economias-america-latina-caribe-creceran-12-2023-un-contexto-crecientes-incertidumbres>.
- _____ (2022a), *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad* (LC/SES.39/3-P), Santiago.
- _____ (2022b), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/15-P), Santiago.
- _____ (2021a), *Comité de Cooperación Sur-Sur de la CEPAL: compendio de resoluciones y acuerdos, 2004-2021* (LC/RECSS.2021/DDR/1), Santiago.
- _____ (2021b), *Desarrollo en transición: propuesta de concepto y medición para una cooperación renovada en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2021/95/Rev.1), Santiago.

- _____ (2021c), *De Comité de Cooperación Sur-Sur a Conferencia Regional: oportunidades para renovar la cooperación internacional para el desarrollo de América Latina y el Caribe. Nota de la Secretaría* (LC/RECSS.2021/3/Rev.1), Santiago.
- _____ (2017), *Informe de la Sexta Reunión de la Mesa Directiva del Comité de Cooperación Sur-Sur* (LC/MDSS.6/3), Santiago.
- Naciones Unidas (2021), *United Nations System-wide Strategy on South-south and Triangular Cooperation for Sustainable Development*, Nueva York.
- _____ (2017), *Estado de la cooperación Sur-Sur. Informe del Secretario General* (A/72/297), Nueva York.
- Oviedo, E. (coord.) (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* (LC/TS.2021/121), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

I. BREVE RESEÑA DEL CAMINO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR

A. LOS PRIMEROS AÑOS

La cooperación Sur-Sur y triangular se ha moldeado durante décadas, aunque con formas distintas de las que la caracterizan en la actualidad. Huitrón Morales (2016) sugiere como primer antecedente directo en la conceptualización de la cooperación Sur-Sur, el primer congreso de la Liga contra el Imperialismo, realizado en 1927 en Bruselas. Este, dice Huitrón Morales, es “el momento inicial sobre el que se construye el ideario político de una alianza desde el Sur”, pero será en 1955, en el marco de la Conferencia Asia-África, realizada en Bandung (Indonesia), donde se desarrollará el “discurso del Sur” que perdura hasta la fecha y donde se destacan como principios la no injerencia, el respeto a la soberanía y la promoción de la cooperación recíproca. Huitrón Morales (2016) indica además que “aunque económicamente el ‘espíritu de Bandung’ no trascendió, política e ideológicamente representó la admiración y liberalización de países que se encontraban bajo el yugo colonial, alzando una nueva voz e inspirando un discurso político internacional que los posicionaba como una fuerza independiente”.

Después de la Segunda Guerra Mundial la cooperación internacional se vuelca en acciones de colaboración de países de mayor desarrollo con otros relativamente más desfavorecidos (Alemany y Vaccotti, 2021). Los países más desarrollados toman conciencia de la existencia de problemas endémicos como el hambre, el analfabetismo y la pobreza, que imposibilitan el mejoramiento de las condiciones de vida en algunas sociedades. Entre los años cuarenta y cincuenta, época conocida como la de la primera generación de la cooperación internacional para el desarrollo, se asoció el subdesarrollo con el atraso de sociedades no industrializadas.

La década de 1960 estuvo marcada por proposiciones desarrollistas. Son años en que se realizó un gran número de conferencias, trabajos, estudios y publicaciones sobre el Tercer Mundo donde prevaleció una mirada lineal del progreso de sociedades tradicionales a sociedades modernas. Las estrategias de cooperación apuntaron a un rápido crecimiento económico con inversión en infraestructura productiva. El espacio de reflexión de Bandung (1955) contribuyó a la Primera Conferencia de los Países No Alineados en Belgrado (1961), que se unieron en torno a un discurso que identificaba a los países en desarrollo. En 1961 también se crea el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), con el fin de establecer las directrices de la política de cooperación de sus miembros. También en esta década se lleva a cabo el primer período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en Ginebra (Suiza), en 1964, que tiene por resultado la creación del Grupo de los 77 (ampliado luego a 118), que por primera vez genera un espacio de acción conjunta entre países en desarrollo, inaugurando, además, el denominado Diálogo Norte-Sur (Alemany y Vaccotti, 2021).

B. PLAN DE ACCIÓN DE BUENOS AIRES PARA PROMOVER Y REALIZAR LA COOPERACIÓN TÉCNICA ENTRE LOS PAÍSES EN DESARROLLO (PABA)

En los años setenta, fruto de los cambios que iban experimentando las economías y las sociedades, nace una mirada crítica que divide al mundo en centro y periferia; no obstante, se incorporan en esa mirada valores de solidaridad, equidad y justicia, al reclamarse un nuevo orden económico internacional, plasmado en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (1974) (Alemany y Vaccotti, 2021). Fue esta década la de mayor actividad en la definición y el impulso de la cooperación Sur-Sur y tuvo como hito

fundamental la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (CEPAL, 2021), convocada en 1978 en Buenos Aires, en la que representantes de 138 Estados Miembros de las Naciones Unidas consensuaron el Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (PABA).

“Los objetivos del PABA incluían la promoción de la autosuficiencia nacional y colectiva entre los países en desarrollo y, a la vez, tenían en cuenta el necesario sostén de la interdependencia mundial en el camino al desarrollo. En el PABA se subrayó, entre otras cosas, que la cooperación técnica entre los países en desarrollo tenía por objeto complementar la cooperación tradicional para el desarrollo, y se trazaron los lineamientos generales para esta. El PABA se convirtió en una referencia regional y mundial, y su documento fue la cita más recurrente en el ámbito de la cooperación Sur-Sur hasta 2020, dado que sentaba las bases y los principios para la cooperación técnica horizontal y superaba la visión vertical y asistencialista de la cooperación tradicional hegemónica hasta 1978” (Oviedo, 2021, pág. 14).

“Otro de los muchos aportes del PABA fue impulsar el fortalecimiento institucional de la cooperación técnica para el desarrollo. A modo de ejemplo, su influencia se observa, entre otros, en la creación del Comité de Alto Nivel encargado de Examinar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (1980) (llamado desde 2003 Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur), la creación del Comité Intergubernamental de Seguimiento y Coordinación para la Cooperación Económica entre los Países en Desarrollo (1981), el lanzamiento de la Comisión del Sur (1986) y la inauguración del Centro del Movimiento de Países No Alineados para la Cooperación Técnica Sur-Sur (1995)” (Oviedo, 2021, pág. 14).

C. LOS ORGANISMOS Y MECANISMOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

“En los años noventa, en el marco de los resultados políticos y económicos atribuibles, entre otros, a la caída del muro de Berlín, y al desarrollo y la consolidación de la globalización, la definición y el alcance de la cooperación Sur-Sur se vuelven más amplios y complejos. En la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1995 se reconoce la cooperación Sur-Sur como un elemento importante de la cooperación internacional para el desarrollo, una base fundamental para la autosuficiencia nacional y colectiva, así como una garantía de participación e integración eficaz de los países en desarrollo a la economía mundial. Asimismo, la Asamblea General introduce el concepto de “país clave” para referirse a los países en desarrollo con capacidad de prestar ayuda y conocimientos a otros países con un producto interno bruto (PIB) similar o inferior” (Oviedo, 2021, pág. 14).

Asimismo, en la década de 1990, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) señala que los mecanismos de integración regional y subregional comenzaron a ser reconocidos como instrumentos importantes para la cooperación Sur-Sur (CEPAL, 2021). Estos mecanismos alcanzaron pleno desarrollo después de 2000, cuando aumenta la participación de los países en el debate y los acuerdos sobre una arquitectura más justa para el desarrollo.

Quizás el ejemplo más significativo de la importancia de la cooperación para los organismos y mecanismos de integración regional se encuentra en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Desde su fundación, la CELAC consideró la cooperación como un instrumento fundamental de la integración regional.

La CELAC se constituyó en 2010 en virtud de la Declaración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe para consolidar la unidad y la integración política de la región a través de la sinergia, la articulación y la complementariedad de acciones de cooperación. La Declaración de Caracas “En el Bicentenario de la Lucha por la Independencia Hacia el Camino de Nuestros Libertadores”, de 2011, ubicó a la cooperación como base de las relaciones entre los Estados y pilar del desarrollo económico (párr. 27). En 2013, en la Primera Cumbre de la CELAC, se creó por unanimidad un Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional que reconoció como objetivo avanzar en la construcción de una política de cooperación Sur-Sur y triangular destinada a contribuir a la reducción de asimetrías, articular las agendas bilaterales y subregionales, alcanzar posiciones comunes y posibilitar consensos regionales en temáticas específicas. En 2014, en la Declaración de La Habana los países de la CELAC reafirmaron su voluntad de impulsar programas regionales, subregionales, bilaterales y triangulares de cooperación para el desarrollo, así como una política regional de cooperación Sur-Sur y triangular, que tuviera en cuenta las características y necesidades específicas de las diversas áreas y subregiones, así como de cada uno de los países que la conforman (párr. 22). En 2015, en Costa Rica, la CELAC a través de su Declaración Política de Belén reconoció la importancia y las particularidades de la cooperación Sur-Sur y reafirmó su visión de la cooperación como una manifestación concreta de la solidaridad entre los pueblos y los países del Sur, que contribuye a su bienestar nacional, mejora su autosuficiencia y facilita el logro de los objetivos de desarrollo establecidos a nivel nacional e internacional. En 2016, en la Declaración Política de Quito - Mitad del Mundo, con miras a la identificación de prioridades regionales de cooperación, la CELAC reiteró que la Declaración de Santiago, la Declaración Especial sobre Cooperación Internacional de La Habana y el Marco Conceptual de la Cooperación Internacional de la CELAC guiarían la cooperación en el ámbito comunitario (párr. 36). En 2017, en Punta Cana (República Dominicana), los Estados Miembros aprobaron un índice para la elaboración de una política de cooperación Sur-Sur y triangular de la CELAC y, en 2018, a solicitud de la Presidencia *pro tempore* de El Salvador, la CEPAL presentó una propuesta de política regional de cooperación Sur-Sur y triangular.

A modo de ejemplo de lo sucedido en los años de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) en América Latina y el Caribe, la CELAC formó una alianza estratégica con la CEPAL y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en torno a una estrategia regional ante la pandemia. En abril de 2021, la CEPAL puso en marcha el Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe para continuar brindando apoyo al seguimiento de la propagación del virus a mediano y largo plazo e informar de las medidas de política que los países adoptaron para contener la pandemia y reducir sus impactos económicos y sociales. Como bien público regional, el Observatorio ha generado y divulgado información para apoyar la formulación de decisiones basadas en datos por parte de los Gobiernos, las empresas, las instituciones académicas y las organizaciones de la sociedad civil de los 33 países de América Latina y el Caribe.

En 2022, en Buenos Aires, se acordó la creación del Fondo de Adaptación Climática y Respuesta Integral a Desastres Naturales (FACRID) para la implementación de proyectos de prevención, mitigación, respuesta y recuperación ante desastres (puede verse más información en el capítulo VI de este documento).

En los años 2000, el perfeccionamiento conceptual sobre la ayuda que resultaba justa y eficaz para el desarrollo fue acompañado de un auge económico que llevó a un aumento significativo de los flujos de ayuda. En esa década, además del trabajo ya descrito de la CELAC, destaca la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey (México) en 2002, que dio lugar al Consenso de

Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. En él se incluyó como prioridad el establecimiento de asociaciones entre donantes y receptores, en particular en apoyo de los más necesitados, y se subrayó que, para ser eficaces, estas asociaciones debían ser guiadas por los planes de desarrollo de los países receptores, entre otras orientaciones respecto de la movilización de recursos privados y públicos, comercio exterior y deuda externa. Además, destaca la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur de 2009, celebrada en Nairobi, en la que se reafirmó que la cooperación Sur-Sur era una empresa común de los pueblos y los países del Sur, surgida de experiencias compartidas y afinidades, sobre la base de sus objetivos comunes y su solidaridad, y guiada, entre otras cosas, por los principios del respeto de la soberanía y la implicación nacionales, libres de cualquier condicionalidad. En el documento final de Nairobi se alentó a los países en desarrollo a “mejorar la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular mediante la difusión de resultados, el intercambio de experiencias y buenas prácticas, y su repetición, incluso mediante el intercambio voluntario de experiencias en beneficio de los países en desarrollo y de conformidad con sus políticas y prioridades de desarrollo” (párr.20 d)). Asimismo, se señaló que la cooperación Sur-Sur no debía considerarse asistencia oficial para el desarrollo, porque, entre otras cosas, se trataba de una asociación de colaboración entre iguales basada en la solidaridad (párr. 18).

En 2015, la comunidad internacional aprobó la ambiciosa Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en la que se reconoció el destacado papel de la cooperación Sur-Sur para el logro de sus metas y Objetivos. La Agenda 2030, junto con otros marcos importantes como la Agenda de Acción de Addis Abeba, el Acuerdo de París y el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015 -2030, considera las actividades de cooperación Sur-Sur como un complemento a la cooperación Norte-Sur, triangular y multilateral para el fortalecimiento de la cooperación internacional para el desarrollo.

D. SEGUNDA CONFERENCIA DE ALTO NIVEL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA COOPERACIÓN SUR-SUR (PABA+40)

En 2019, durante la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (PABA+40), los países presentes destacaron la importancia de la cooperación Sur-Sur y para su consolidación propusieron tareas a escala mundial, regional y nacional; entre estas, se encontraban diseñar metodologías para medir la repercusión de la cooperación Sur-Sur y reunir pruebas empíricas para apoyar la movilización de recursos adicionales destinados a la consecución de la Agenda 2030.

En el documento final de Buenos Aires se alentó a los países en desarrollo a elaborar sistemas propios para evaluar la calidad y los efectos de los programas de cooperación Sur-Sur y triangular y mejorar la recopilación de datos a nivel nacional con el fin de promover la cooperación en la elaboración de metodologías y estadísticas, teniendo presentes los principios específicos y las características singulares de la cooperación Sur-Sur. Asimismo, se animó a los actores a apoyar, a solicitud de los países en desarrollo, las iniciativas de recopilación, coordinación y difusión de información y datos y de evaluación de la cooperación Sur-Sur. Por otra parte, se invitó a los países en desarrollo interesados a que participaran en consultas y foros acerca de metodologías voluntarias no vinculantes, sobre la base de las experiencias existentes, teniendo en cuenta las particularidades y las diferentes modalidades de la cooperación Sur-Sur y respetando la diversidad de este tipo de cooperación y de los enfoques nacionales. Como sucedió con el Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (PABA) en 1978, en 2019 la Conferencia PABA+40 trazó un camino para los próximos años en cuanto a la promoción del desarrollo de vínculos más fuertes entre los países del Sur a través de una mayor cooperación técnica, financiera, social y política (Oviedo, 2021).

BIBLIOGRAFÍA

- Alemaný, C. y P. Vaccotti (2021), “Experiencias de valoración de la cooperación Sur-Sur en el MERCOSUR: los casos del Paraguay y el Uruguay”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/76), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021), *Desarrollo en transición: propuesta de concepto y medición para una cooperación renovada en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2021/95/Rev.1), Santiago.
- Huitrón Morales, A. (2016), “La cooperación Sur-Sur y el reto de su cuantificación, evaluación y valoración”, *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, vol. 5, N° 1.
- Oviedo, E. (coord.) (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* (LC/TS.2021/121), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

II. NARRATIVAS REGIONALES SOBRE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

A. EL CAMBIO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO Y LA AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

En las últimas décadas, la cooperación internacional y la adopción de metas internacionales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), han sido herramientas complementarias importantes para el fomento del desarrollo y el crecimiento económico de América Latina y el Caribe. Sin embargo, a pesar del elevado crecimiento económico, incluso sostenido por ciertos períodos de bonanza que han mejorado los índices de pobreza, así como el acceso a la educación y la salud, los países de la región presentan múltiples retos derivados de sus condiciones estructurales.

Durante los últimos años se ha ido reconfigurando una nueva arquitectura de la cooperación internacional para el desarrollo y, específicamente, de la cooperación Sur-Sur y triangular, que ha mejorado la generación de ideas novedosas y proyectos concretos, y ha permitido que las voces del Sur participen del impulso a la innovación y la promoción del desarrollo. En los países de América Latina y el Caribe este significativo proceso de cambio ha incidido en un reordenamiento de la institucionalidad, la generación de programas, proyectos y acciones de cooperación, así como en el trabajo de reflexión, diálogo político y fortalecimiento de posiciones comunes a escala regional.

Ayllón (2012) describió este proceso de cambio de la cooperación y destacó una serie de hitos que se entrelazan con la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, como hoja de ruta hacia un nuevo paradigma de desarrollo y que sirven como referencia y apoyo para la cooperación multilateral. Ellos son: i) la formulación de orientaciones renovadas centradas en el enfoque del desarrollo humano y en la construcción de capacidades; ii) la ampliación de los temas incluidos en una agenda más rica y compleja con temas diversos e interconectados como los de género, gobernanza, derechos humanos, medio ambiente y bienes públicos, entre otros; iii) la creación de nuevos instrumentos y mecanismos diseñados para hacer más participativa y eficaz la lucha contra la pobreza, entre otras prioridades de los países en desarrollo; iv) la definición de formas diversas de financiamiento, adicionales a la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), que movilizan al sector privado en alianzas con el sector público y agregan flujos financieros como las remesas; v) la creación de consenso en torno a una nueva agenda que enfatiza la eficacia y calidad en la gestión de la ayuda ofrecida y recibida, a partir de una serie de principios anunciados en el párrafo 43 del Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (2002) y establecidos con posterioridad por los donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), las instituciones financieras multilaterales y algunos países receptores, los “socios” en la nueva jerga, en la Declaración de Roma sobre Armonización (2003), la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005), la Declaración de Accra (2008) y la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (2011), y vi) la proliferación de agentes de cooperación, especialmente de la filantropía y del Sur Global, con la entrada en escena de las economías emergentes, en su mayoría correspondientes a países de renta media, con cooperación centrada en países y sectores olvidados por los donantes tradicionales o reservados habitualmente a las organizaciones del CAD.

Frente al cambio de la cooperación, en CEPAL (2021) se ha sostenido la necesidad de reconfigurar los modelos tradicionales de cooperación y avanzar hacia una cooperación multilateral, en múltiples escalas y que incluya todo tipo de actores. Se espera que las modalidades de cooperación cuenten con una amplia caja de herramientas que incorpore, entre otros, instrumentos de financiamiento, fondos para hacer frente al cambio climático, financiamiento combinado, canje de deuda por medidas de protección ambiental, así como la necesaria movilización de recursos nacionales.

B. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, UNA REGIÓN DE RENTA MEDIA

América Latina y el Caribe es una región de países de ingreso alto o ingreso medio-alto. Solo cuatro países son de ingreso medio-bajo (Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Honduras y Nicaragua) y uno (Haití) es considerado como país de ingreso bajo. De acuerdo con la CEPAL (2023), esta situación dificulta la movilización de recursos, tanto de AOD como financieros de otras diversas fuentes.

Desde la definición de América Latina y el Caribe como región de renta media se ha producido un descenso significativo de la AOD en relación con el promedio del ingreso nacional bruto (INB) y con lo recibido por otras regiones en desarrollo, descenso acentuado a partir de la década de 2000 (CEPAL, 2012). Desde 2017, con Chile, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) inició un proceso de “graduación” de los países de América Latina y el Caribe, que ya no recibirían AOD, un proceso que se ampliaría al conjunto de la región⁸.

El CAD de la OCDE distingue dos grupos de países para establecer un criterio “objetivo” para la recepción de AOD: los “países desarrollados”, que corresponden, básicamente, a los países de ingreso alto de la clasificación del Banco Mundial, y los “países en desarrollo”, de ingreso bajo, medio-bajo y medio-alto, de la misma clasificación, que son los potenciales receptores de AOD (CAD, 2018). Cuando un país pasa al intervalo de renta alta se “gradúa” de acuerdo con los criterios del CAD y deja de recibir AOD bajo el supuesto de que, en la medida en que los países avanzan en su nivel de ingreso per cápita, disponen de más recursos y herramientas para combatir la pobreza y financiar su desarrollo (Sanahuja, 2020). Cabe mencionar que si bien el criterio del CAD tiene cierta flexibilidad —por cuanto un país que supera el umbral de renta alta permanece durante tres años en la lista de potencial receptor de AOD y solo la abandona al cabo de este período si continúa en ese nivel—, considera el desarrollo como un estadio o una meta que se alcanza. El CAD no contemplaría la posibilidad de que las mejoras alcanzadas por los países no sean sostenibles en el tiempo o que las variaciones en el contexto económico, social o ambiental puedan retrotraer el desarrollo de un país a momentos anteriores.

Los cambios del sistema de cooperación internacional desde la implementación de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo⁹ —por la que muchos países de América Latina y el Caribe se vieron excluidos de la AOD—, generaron un deterioro en las relaciones de las economías de la región con las de los países del Norte. Los países graduados de América Latina y el Caribe han sostenido

⁸ La AOD se refiere a todos los desembolsos netos de créditos y donaciones realizados según los criterios de la OCDE en condiciones financieras favorables y cuyo objetivo primordial es el desarrollo económico y social del país receptor.

⁹ Se refiere a los compromisos contraídos tanto por países donantes como receptores, organismos internacionales, instituciones financieras internacionales (IFI) y organizaciones de la sociedad civil para lograr la eficacia en los resultados de desarrollo. Dichos compromisos se agrupan en torno a cinco grandes principios: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a los resultados y mutua responsabilidad.

que la “graduación” los excluye de los recursos de la cooperación internacional y de un canal de diálogo oficial entre países y, en consecuencia, los limita en su posibilidad de movilizar otros recursos financieros (CEPAL, 2021). Además, el impacto que ha tenido la pandemia de COVID-19 en las economías de los países de la región ha permitido resaltar la importancia y posibilidades que tienen, no solo la dimensión financiera, sino también la cooperación técnica, el desarrollo de capacidades y la transferencia de tecnología como elementos clave que brinda la cooperación Sur-Sur para contribuir con la recuperación económica y productiva (FAO, 2019; FAO/UNOSSC, 2022).

Frente al deterioro en las relaciones de las economías del Norte y Sur, los países donantes tradicionales han buscado nuevas oportunidades de interacción, así como una mayor presencia en la región a través de la cooperación triangular, programas de organismos internacionales, así como otros espacios y plataformas multilaterales (Morasso y Lamas, 2020). También algunos donantes bilaterales mantienen sus programas de desarrollo, incluso si el país no reúne las condiciones necesarias para la AOD, cuando estiman que existen asociaciones estratégicas en temas o sectores específicos (CEPAL, 2021).

C. FORMULACIONES DE LA CEPAL

El nivel de ingreso de un país no indica, necesariamente, que su nivel de desarrollo sea sostenible, así como tampoco refleja su capacidad para acceder a financiamiento para el desarrollo y movilizar recursos internos y externos en favor del desarrollo. América Latina y el Caribe en la actualidad concentra desafíos en materia de inclusión, reducción de las desigualdades y sostenibilidad.

En los últimos años, desde los países de la región, así como desde el Norte, se ha expresado con fuerza la necesidad de avanzar hacia la elaboración de taxonomías multidimensionales complejas, que tengan la capacidad de esclarecer los retos disímiles de progreso que afrontan los países y, en consecuencia, orientar las políticas de cooperación (Sanahuja, 2020). La CEPAL, desde hace más de una década, trabaja en la materia. En el marco de la CEPAL existen tres formulaciones complementarias respecto de la cooperación, referidas a la necesidad de la movilización de recursos para el desarrollo por parte de los países de América Latina y el Caribe: las trampas del ingreso medio, las brechas estructurales del desarrollo y el desarrollo en transición.

1. Las trampas del ingreso medio

En los países de América Latina y el Caribe persisten realidades muy diversas que se observan a escala del territorio, de los grupos sociales o de los sectores y ramas de la actividad económica, entre otros. En estas realidades se reconocen situaciones de pobreza, exclusión social, falta de capacidad productiva, institucional y financiera, igualables, en algunos casos, a la de los países menos desarrollados.

De acuerdo con CEPAL (2021), los países pueden caer en la trampa del ingreso medio por su incapacidad de conducir un proceso de cambio estructural orientado a la innovación y a una producción más intensiva en conocimiento. En CEPAL/OCDE (2018) se indica que los países de América Latina y el Caribe se ven enfrentados a trampas del ingreso medio, ya que alcanzan su frontera tecnológica pero no pueden competir a nivel mundial debido, en parte, a los bajos salarios y a que no han desarrollado capacidades de innovación en la producción de bienes y servicios intensivos en conocimiento.

2. Las brechas estructurales del desarrollo

La CEPAL ha sostenido por más de una década que el aumento del PIB no es, por sí mismo, suficiente para superar la desigualdad y la exclusión, ni para mejorar la focalización y la eficiencia de las políticas públicas, y que para avanzar simultáneamente en las dimensiones del crecimiento y la equidad, América Latina y el Caribe necesita una estrategia de desarrollo diferente.

En CEPAL (2012) se planteó el enfoque de brechas estructurales del desarrollo, en contraposición a las propuestas que hasta entonces existían, que usaban, casi exclusivamente, el PIB per cápita como indicador de la necesidad de cooperación internacional y de la capacidad de movilizar recursos para el desarrollo. El enfoque de brechas es alternativo al uso exclusivo del PIB per cápita para asignar flujos de asistencia oficial para el desarrollo. El enfoque de la CEPAL analiza la heterogeneidad entre los países de América Latina y el Caribe y, con ello, reenfoca la discusión sobre la situación económica y social de los países, así como su capacidad para movilizar recursos internos o externos orientados al desarrollo.

Cuadro II.1
Lista de beneficiarios de asistencia oficial para el desarrollo del Comité de Asistencia para el Desarrollo, flujos de 2022 y 2023

Subregión	Países menos desarrollados	Países de ingreso bajo (ingreso nacional bruto per cápita menor o igual a 1.045 dólares en 2020)	Países de ingreso medio-bajo (ingreso nacional bruto per cápita de 1.046 a 4.095 dólares en 2020)	Países de ingreso medio-alto (ingreso nacional bruto per cápita de 4.096 a 12.695 dólares en 2020)
América Latina			Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Honduras, Nicaragua	Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Venezuela (República Bolivariana de) ^a
El Caribe	Haití			Dominica, Granada, Jamaica, República Dominicana, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname
Total	1	0	4	19

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), “DAC List of ODA Recipients: effective for reporting on 2022 and 2023 flows” [en línea] <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DAC-List-of-ODA-Recipients-for-reporting-2022-23-flows.pdf>.

Nota: La lista de receptores de AOD del CAD muestra todos los países y territorios elegibles para recibir AOD. Estos son todos los países de ingresos bajos y medios basados en el ingreso nacional bruto (INB) per cápita publicado por el Banco Mundial, con la excepción de los miembros del Grupo de los Ocho (G8), los miembros de la Unión Europea y los países con una fecha firme para ingresar a la Unión Europea. La lista también incluye los países menos adelantados definidos por las Naciones Unidas.

^a De acuerdo con la OCDE, la República Bolivariana de Venezuela tiene una ubicación estimada en la lista porque, temporalmente (julio de 2021), no ha sido clasificada por el Banco Mundial a la espera de la publicación de sus cuentas nacionales revisadas.

Los países de América Latina y el Caribe comparten la realidad de una elevada desigualdad, una baja productividad y una insuficiente tributación y, a la vez, la persistencia de un conjunto de brechas estructurales que impiden el desarrollo. Para lograr el desarrollo, los países de la región necesitan eliminar las brechas estructurales que dificultan el crecimiento económico dinámico y sostenido y que limitan sus posibilidades de tener economías y sociedades más inclusivas: ingreso por habitante, desigualdad, pobreza, inversión y ahorro, productividad e innovación, infraestructura, educación, salud, fiscalidad, género y medioambiente.

3. Desarrollo en transición

El desarrollo es una evolución continua. Conforme algunos problemas son atendidos por la política pública, aparecen otros antes invisibilizados por las necesidades más apremiantes, como el rezago tecnológico, la desconfianza en las instituciones, el deterioro ambiental o las dificultades para avanzar hacia Estados de bienestar (Sanahuja, 2020).

En el marco de la eventual “graduación” de varios países de América Latina y el Caribe, en los últimos años se han sostenido diálogos entre los países de la región, los países miembros de la Unión Europea, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Comisión Europea y el Centro de Desarrollo de la OCDE. Uno de los resultados de estas conversaciones fue una nueva concepción del desarrollo denominada “desarrollo en transición”, en el entendido de que el desarrollo no es un proceso lineal ni continuo. Esta nueva concepción del desarrollo considera que las mediciones basadas en los ingresos son insuficientes para evaluar las realidades de los países, así como para apoyar el cumplimiento de la Agenda 2030, y propone sustituir el proceso de “graduación” por uno de “gradación” (CEPAL, 2021).

El enfoque de desarrollo en transición incluye los enfoques de trampa del ingreso medio y brechas estructurales, genera las bases para orientar la cooperación, supera las evaluaciones del desarrollo basadas solo en la dinámica del PIB per cápita y resalta el carácter multidimensional del desarrollo y la relevancia de las brechas estructurales. La gradación “adopta un enfoque gradual y escalonado que combina de manera flexible instrumentos públicos y privados de financiamiento para todos los países, basados en sus capacidades para movilizar recursos internos y externos, su voluntad y capacidad de contribuir a los bienes públicos regionales y mundiales, y un diagnóstico común y priorizado de los problemas que deben abordarse” (CEPAL, 2021, pág. 19).

El concepto y las proposiciones del enfoque de desarrollo en transición no han sido consensuados multilateralmente ni se encuentran en las resoluciones de las Naciones Unidas que abordan el tema del desarrollo. Algunos países de la región, como el Brasil, manifestaron en 2021 una posición crítica respecto de la pertinencia del concepto para América Latina y el Caribe y que no habían tenido participación en su elaboración; reconocieron entonces que se trataría de un estudio de carácter exclusivamente analítico o académico. En contraposición, países como Antigua y Barbuda, la Argentina, Chile, Costa Rica, Guatemala, Panamá, el Perú, Saint Kitts y Nevis, Trinidad y Tabago y Uruguay han discutido y avanzado en torno a propuestas que tienen como telón de fondo el concepto y las proposiciones asociadas al desarrollo en transición¹⁰.

¹⁰ Véanse los seminarios: “De procesos de graduación a procesos de gradación: hacia una renovada cooperación internacional para el desarrollo después del COVID-19”, Santiago, 6 y 7 de diciembre de 2021, organizado por la CEPAL, y “Nuevos retos y nuevas perspectivas de la cooperación internacional: enfoques para el desarrollo desde América Latina y el Caribe”, organizado por la CEPAL, el Centro de Desarrollo de la OCDE, la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 13 y 14 de septiembre de 2022.

Fuera de la región, en España se ha usado el concepto de desarrollo en transición en su reciente Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global (núm. 1/2023)¹¹ y se ha reconocido que los países en su transición al desarrollo siguen necesitando cooperación técnica y conocimientos especializados, con mayores grados de cualificación y profundidad, tanto en lo referente a las ideas, los diseños, las estrategias y la planificación de los ciclos de los proyectos como a la ejecución, el seguimiento y la evaluación de estos.

4. Los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe y su vulnerabilidad ante el proceso de “graduación”

La CEPAL ha hecho hincapié en la necesidad de poner especial atención en los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe porque se encuentran en una zona geográfica propensa a los desastres naturales en número e intensidad crecientes.

Los desastres naturales, debido a sus efectos destructivos en los sectores productivos, generan interrupciones bruscas en la productividad de los países. También repercuten en los mayores niveles de deuda y en la reducción de la capacidad de los Gobiernos para mejorar la productividad a través del gasto en educación, salud e infraestructura, entre otros.

BIBLIOGRAFÍA

- Ayllón, B. (2012), “La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: reconfiguraciones de la arquitectura de la ayuda”, *Actas del XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, Congreso Internacional “América Latina: la autonomía de una región”*, H. Cairo Carou y otros, Madrid, Trama Editorial.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023), *América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030: avances y propuestas de aceleración (LC/FDS.6/3)*, Santiago.
- _____ (2021), *Desarrollo en transición: propuesta de concepto y medición para una cooperación renovada en América Latina y el Caribe (LC/TS.2021/95/Rev.1)*, Santiago.
- _____ (2012), *Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales (LC/G.2532/Rev.1)*, Santiago.
- CEPAL/OCDE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2018), *Nuevos desafíos y paradigmas: perspectivas sobre la cooperación internacional para el desarrollo en transición (LC/PUB.2018/16)*, Santiago.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2019), *Cooperación Sur-Sur y triangular en FAO: reforzar alianzas para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Roma.
- FAO/UNOSSC (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur) (2022), *South-South in Action. South-South and triangular cooperation in agricultural development: FAO's experiences*, Roma/Nueva York.

¹¹ En el primer párrafo del capítulo II del preámbulo de la Ley se indica que: “el mundo en desarrollo se caracteriza por una creciente heterogeneidad: la pobreza extrema se ha concentrado en África al sur del Sahara, mientras que otros países de Asia y América Latina ahora enfrentan una particular agenda de desarrollo en transición, con mayor renta, pero con múltiples desigualdades. En unos y otros países siguen existiendo situaciones de pobreza cuya comprensión reclama conceptos e índices multidimensionales”.

- Morasso, C. y L. Lamas (2020), “International organizations diffusion in South-South cooperation dynamics: notes on the Uruguayan case in the 21st century”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 63, Nº 2, julio.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2022), “DAC List of ODA Recipients: effective for reporting on 2022 and 2023 flows” [en línea] <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/daclist.htm>.
- _____ (2018), “DAC List of ODA Recipients: effective for reporting on 2018, 2019 and 2020 flows” [en línea] https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DAC_List_ODA_Recipients2018to2020_flows_En.pdf.
- Sanahuja, J. A. (ed.) (2020), *La Agenda 2030 en Iberoamérica: políticas de cooperación y “desarrollo en transición”*, Madrid, Fundación Carolina.

III. INSTITUCIONALIDAD DE LA COOPERACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

A. DIVERSIDAD INSTITUCIONAL

Para comprender el marco de desarrollo de la cooperación en América Latina y el Caribe, es clave examinar la institucionalidad en los países de la región. En las décadas de 2000 y 2010 se crearon la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) (2002), la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI) (2007)¹², la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) (2010), la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia) (2011), la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) (2011) y, más recientemente, en Centroamérica, la Agencia de El Salvador para la Cooperación Internacional (ESCO) (2020). En los demás países de América Latina y el Caribe, la política, los programas y las actividades de la cooperación para el desarrollo se fortalecieron a través de oficinas o direcciones ubicadas en uno o más ministerios (véase el cuadro III.1).

Cuadro III.1
América Latina y el Caribe: institucionalidad en materia de cooperación

	Agencias de cooperación	En la Cancillería		En otro Ministerio o repartición del Estado
		Solo en la Cancillería	En la Cancillería y otro Ministerio o repartición del Estado	
América Latina	Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México, Perú, Uruguay	Ecuador, Honduras, Panamá, Paraguay, Venezuela (República Bolivariana de)	Costa Rica, Guatemala, Nicaragua	Bolivia (Estado Plurinacional de), Cuba
El Caribe		Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago	Barbados, Jamaica, Haití, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de E. Oviedo (coord.), *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* (LC/TS.2021/121), Santiago, CEPAL, 2021.

Nota: En Colombia, El Salvador y el Uruguay, además del organismo, existe una repartición (viceministerio o dirección) de cooperación internacional en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

¹² La rectoría de la cooperación internacional para el desarrollo en el Ecuador es competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. En 2007 (Decreto Ejecutivo núm. 699, de 30 de octubre de 2007) se creó el Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional (SECI) y la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI), como institución de gestión técnica adscrita a la entonces Secretaría Nacional de Desarrollo. Esta última, se transformaría en 2009 en la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI), institución adscrita a Cancillería, pero con independencia jurídica y financiera (Decreto Ejecutivo 1577, de 11 de febrero de 2009). La SETECI se suprimió en 2016 (Decreto Ejecutivo 1202, de 13 de octubre de 2016). El mandato de la negociación, el seguimiento, la evaluación y el registro de la cooperación internacional no reembolsable pasaron a ser ámbito de competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

Tanto en Barbados como en Jamaica la cooperación Sur-Sur es conducida desde su Cancillería en vínculo con otro Ministerio o repartición pública. En Barbados se trata del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior en conjunto con el Ministerio de Finanzas, Asuntos Económicos e Inversión, donde la Unidad de Ejecución de Planificación y el Departamento de Estadística, son clave para la gestión del desarrollo y la recopilación de datos sobre cooperación exterior para el desarrollo. En Jamaica, los temas de cooperación se abordan desde el Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior, a través de la División de Asuntos Multilaterales y la División de Asuntos Bilaterales, Regionales y Hemisféricos. El Instituto de Planificación de Jamaica, por medio de la División de Gestión de la Cooperación Externa, también tiene un rol importante para gestionar los acuerdos y programas de cooperación firmados por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior (Byron y Laguardia Martínez, 2021a).

En Cuba, la cooperación internacional se institucionaliza a través del Comité Estatal de Colaboración Económica (CECE); en los años noventa se creó el Ministerio para la Inversión Extranjera y la Colaboración Económica (MINVEC) y en 2009 se constituyó el Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera (MINCEX) (Guerra Rondón, 2021a).

En el sur de América, el Paraguay cuenta con una Dirección de Cooperación Internacional ubicada en el Ministerio de Relaciones Exteriores y se encuentra en proceso de formación de una institución política de cooperación internacional con el apoyo del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFSS) (Vaccotti Ramos, 2021). En Colombia, desde 2011, la cooperación es conducida desde la APC-Colombia y la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores (Guerra Rondón, 2021b).

Los casos de Costa Rica¹³, el Perú y el Uruguay ofrecen una perspectiva más profunda de la diversidad institucional (véase el cuadro III.2). Costa Rica, cuenta actualmente con dos instituciones rectoras de la cooperación internacional. El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) ejerce la rectoría interna y la competencia exclusiva en la gestión y la negociación técnica con las entidades, organismos e instituciones nacionales, de manera que sean coherentes con el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2023-2026; además, tiene la potestad para definir las prioridades nacionales de cooperación internacional, tanto la oferta técnica (cooperación Sur-Sur) como la demanda¹⁴. El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, a través de la Dirección de Cooperación Internacional, ejerce la rectoría externa de la cooperación internacional no reembolsable. Asimismo, tiene a su cargo la representación y la negociación diplomática en el plano internacional, así como la congruencia de los proyectos y programas de la cooperación internacional con las prioridades de la política exterior. En esta gestión dual del Estado es necesaria la estrecha coordinación y colaboración entre las instituciones, cada una en su campo de acción conforme a la ley.

En la institucionalidad de Costa Rica destaca la existencia de la Política de Cooperación Internacional (POLCI), que orienta la cooperación, promueve el diálogo y fortalece las capacidades nacionales y mejora la eficacia de la cooperación internacional, ya que hace posible ordenar y ejecutar con eficiencia los recursos que ingresan o salen del país, mediante una agenda innovadora y la identificación de actores, modalidades y áreas estratégicas de desarrollo. La POLCI es una guía clara y orientadora que permite que los recursos se inviertan en regiones, sectores y temas prioritarios, en grupos vulnerables o más desprotegidos. Su plan incluye los aportes y la coordinación de los tres poderes, el sector público descentralizado,

¹³ En el artículo 140, inciso 12, de la Constitución Política de la República de Costa Rica se otorga al Ministro de Relaciones Exteriores y Culto la potestad de dirigir las relaciones internacionales junto con el Presidente de la República.

¹⁴ Véase la Ley de Planificación Nacional y el Decreto Ejecutivo núm. 35.777 de reforma al Reglamento del artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional. [en línea] http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=75112&nValor3=97134&strTipM=TC.

la Defensoría de los Habitantes y las cinco universidades públicas, así como actores directos e indirectos. Finalmente, la POLCI pone énfasis en la cooperación tradicional bilateral, multilateral, multilateral, Sur-Sur, triangular, fronteriza, transfronteriza (binacional), regional y birregional.

En el Perú, la APCI —organismo público ejecutor adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores— está a cargo de programar y organizar la cooperación técnica internacional del país¹⁵. En el Perú, el sistema de la cooperación funcionó inicialmente asociado a un marco de planificación. En 1962 se crea por ley el Instituto Nacional de Planificación (INP) y en 1971 nace la primera Ley de Cooperación Técnica Internacional (Decreto Ley núm. 18.742). Casi 20 años después se revigoriza la institucionalidad en el Perú con la segunda Ley de Cooperación Técnica Internacional (Decreto Legislativo núm. 603 de 1990), la tercera Ley de Cooperación Técnica Internacional (Decreto Legislativo núm. 719 de 1991), y la Ley Orgánica del Ministerio de la Presidencia, que crea la Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional (SECTI) (Decreto Ley núm. 25.556 de 1992). De la mano de este proceso se establecen los registros de entidades privadas y de organizaciones no gubernamentales del desarrollo y entidades e instituciones extranjeras de cooperación técnica internacional. En la década de 2000 la situación de la cooperación cambia. En 2002 se promulga la Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (núm. 27.692), adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, y en 2006 la Ley núm. 28.875, que crea el Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable (SINDCINR). En el ámbito estratégico de la gestión de la cooperación, resaltan el establecimiento de la primera y segunda Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional (PNCTI), en 2007 y 2012, y la Declaración de Política de Cooperación Técnica Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores de 2019. En 2019 se crea el Reglamento del SINDCINR y en 2020 la Norma Técnica para la Programación, Gestión y Negociación de la Demanda de Cooperación Técnica Internacional (CTI) y la Norma Técnica para la Programación, Gestión y Negociación de la Oferta Peruana de Cooperación Técnica Internacional (OPCTI)¹⁶. El SINDCINR tiene al Ministerio de Relaciones Exteriores como ente rector y a la APCI como Secretaría Ejecutiva, y se relaciona con los ministerios y organismos públicos ejecutores especializados, los gobiernos regionales y locales, los poderes legislativo y judicial, los organismos constitucionales autónomos, así como las organizaciones no gubernamentales de desarrollo y las entidades e instituciones extranjeras de cooperación técnica internacional.

En el Uruguay, la AUCI es el organismo rector de la política de cooperación (Ley núm. 18.719 de 2010¹⁷) y funciona en la órbita de la Presidencia de la República. La AUCI cuenta con un Consejo Directivo (con un presidente) y una Dirección Ejecutiva (con un director ejecutivo). Entre las funciones de la AUCI están las de fortalecer el Sistema Nacional de Cooperación Internacional (SNCI), impulsar la estrategia de Cooperación Sur-Sur y triangular, gestionar y difundir becas de formación en el exterior, democratizar el acceso a oportunidades en todo el territorio nacional y posicionar al Uruguay en el escenario mundial de la cooperación internacional.

A la Dirección General de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay le corresponde, entre otras tareas, la identificación de fuentes de financiamiento, la negociación

¹⁵ Véase la Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (núm. 27692) [en línea] <http://portal.apci.gob.pe/informacion/atach/Ley%20Nro.%2027692,%20Ley%20APCI.pdf>.

¹⁶ Todo lo anterior se acompañó de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (núm. 29.158 de 2007), la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores (núm. 29.357 de 2009) y el Decreto Legislativo núm. 1.451 de 2018, de fortalecimiento de las entidades del gobierno nacional, regional y local.

¹⁷ Artículo 98. “Créase en el Inciso 02 "Presidencia de la República", la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), como órgano desconcentrado, actuará con autonomía técnica y se comunicará con el Poder Ejecutivo a través de la Presidencia de la República. [...] Tendrá cometidos de planificación, diseño, supervisión, administración, coordinación, ejecución, evaluación, seguimiento y difusión de actividades, proyectos y programas de cooperación internacional para dar cumplimiento a las políticas de desarrollo del país”.

de acuerdos de cooperación (incluida la financiación de proyectos), la realización de la coordinación externa de la cooperación bilateral y multilateral que recibe el Uruguay, el seguimiento de las relaciones con las organizaciones multilaterales de cooperación así como las agencias nacionales de cooperación y el monitoreo y análisis de los proyectos en curso. En tal sentido, informa e instruye a las misiones y representaciones en el exterior en las materias de su competencia¹⁸.

Cuadro III.2
América Latina y el Caribe (3 países): comparación del marco institucional

	Costa Rica	Perú	Uruguay
Institucionalidad	Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), área de cooperación internacional	Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), Ministerio de Relaciones Exteriores	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), Presidencia de la República Dirección General de Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores
Funciones de la institucionalidad rectora	La Dirección de Cooperación Internacional es rectora externa de la cooperación internacional no reembolsable; promueve la cooperación desde y hacia el exterior; negocia y tramita las iniciativas generadas en el país; oficializa proyectos y comunica los avances e incidencias en su gestión y ejecución; se encarga de la relación con las misiones diplomáticas y organismos internacionales acreditados y representaciones diplomáticas y consulares en el exterior; aplica principios de la cooperación Sur-Sur, triangular y descentralizada; trabaja coordinadamente con el MIDEPLAN, rector interno de la cooperación internacional.	Identifica la oferta de cooperación técnica internacional oficial que recibe el país; evalúa y selecciona la demanda de cooperación técnica internacional; selecciona la oferta peruana de cooperación técnica internacional y elabora el <i>Catálogo de Oferta Peruana de Cooperación Técnica Internacional</i> ; desarrolla e implementa programas de capacitación y brinda información sobre proyectos de cooperación técnica internacional; administra los registros de organizaciones no gubernamentales de desarrollo y entidades e instituciones de cooperación técnica internacional constituidas en el extranjero; inicia los procesos de adscripción de expertos y voluntarios; inicia los procesos de devolución del impuesto general a las ventas (IGV) y el impuesto de promoción municipal (IPM).	Fortalece el Sistema Nacional de Cooperación Internacional (SNCI); impulsa la estrategia de cooperación Sur-Sur y triangular; gestiona y difunde becas de formación en el exterior; democratiza el acceso a oportunidades en todo el territorio nacional; posiciona al Uruguay en el escenario mundial de la cooperación internacional

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de información de los países.

¹⁸ Véase [en línea] <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/institucional/estructura-del-organismo/direccion-general-cooperacion-internacional>.

El Uruguay cuenta con herramientas de información, entre las que destaca el Sistema Integrado de Cooperación Internacional (SICI-Uy), que contiene un módulo de información sobre las iniciativas de cooperación internacional para el desarrollo en que participa el Uruguay cuyo fin es facilitar la toma de decisiones y favorecer la coordinación de la oferta y demanda de cooperación, analizar y visibilizar el estado de situación de la cooperación, así como generar insumos para informes y repositorios. Además de SICI-Uy, el Uruguay cuenta con un portal de becas de la AUCI de libre acceso a la oferta formativa según las necesidades, para instituciones y particulares, que permite la descarga de formularios e información relevante, así como el seguimiento de las postulaciones. Por último, también sobresale entre los instrumentos de información la georreferenciación de las iniciativas de cooperación internacional para el desarrollo en el país.

La coordinación y articulación del trabajo a nivel nacional vincula a la AUCI con los referentes e interlocutores en materia de cooperación de los actores que integran el SNCI. El Sistema está integrado por las oficinas de cooperación internacional de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los entes autónomos, los servicios descentralizados, los gobiernos departamentales y los órganos de contralor, así como por las agencias, organismos, fondos y programas de desarrollo y representaciones diplomáticas de países cooperantes en el Uruguay, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones del sector privado y las instituciones académicas uruguayas.

B. MODALIDADES DE PARTICIPACIÓN EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

Colombia, Costa Rica, Cuba y el Perú, países de ingresos medio-altos, aún son considerados entre los países receptores de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD).

Colombia es un país reconocido en América Latina por su trabajo en el ámbito de la cooperación internacional. En el marco de su política exterior se destaca la cooperación bilateral, la cooperación regional, la asistencia internacional y los programas especiales, entre otros. Desde 2010, Colombia ha ampliado su margen de incidencia y proyección internacional en el ámbito de la cooperación financiera mediante la consolidación de agendas regionales conjuntas llamadas “estrategias regionales de cooperación”, que alcanzan la cuenca del Caribe, Mesoamérica, África, el sudeste asiático y Eurasia. Pese al gran número de países receptores de proyectos de cooperación técnica bilateral y triangular, la cooperación colombiana se centra en los países de Centroamérica y la cuenca del Caribe. Por otra parte, Colombia ha firmado convenios marco de cooperación Sur-Sur con muchos países de la región (Guerra Rondón, 2021b).

Costa Rica cuenta con trayectoria como oferente técnico gracias a la modalidad de cooperación triangular. Entre estas experiencias destacan asociaciones con Alemania, el Japón y, en especial, el Programa de Cooperación Triangular con España, que se implementa hace 12 años¹⁹. En el ámbito de la cooperación multilateral²⁰, Costa Rica busca coordinar, posicionar y negociar en los foros multilaterales la visión del país sobre el papel, la gobernanza y las tendencias de la cooperación internacional hacia y desde Costa Rica y fortalecer la identificación de socios cooperantes para acceder a las oportunidades de participación en iniciativas multilaterales, enfocadas en el desarrollo sostenible, en línea con las prioridades

¹⁹ Para 2023 se tiene previsto el inicio de la cooperación triangular con la Unión Europea (en el marco del programa ADELANTE 2), que busca fortalecer aún más el papel del país como oferente de cooperación técnica.

²⁰ Ante organismos internacionales, mecanismos de integración y concertación regionales y subregionales.

nacionales y focalizando la atención en las poblaciones en situación de vulnerabilidad de las zonas costeras, fronterizas y rurales. La Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto es, por mandato legal, la rectora externa de la cooperación internacional no reembolsable²¹. En Costa Rica, todos los programas, proyectos y acciones puntuales de cooperación internacional deben presentarse, en primera instancia, al MIDEPLAN para su análisis, valoración técnica, aprobación y registro en el Sistema de Gestión de Proyectos de Cooperación Internacional (SIGECI), antes de remitirlos a la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (o la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda), para su oficialización ante el cooperante correspondiente.

Cuba tiene una larga trayectoria en la cooperación Sur-Sur, particularmente en las áreas de salud, educación y prevención de desastres y, como otros países de renta media, ejerce un doble papel de oferente y receptor de AOD. En el marco de las relaciones Sur-Sur, Cuba canaliza sus proyectos a través de varios organismos regionales e instituciones multilaterales. Destacan como ejemplos de su cooperación Sur-Sur la Misión Milagro, que nace en el marco del Convenio Integral de Cooperación entre la República de Cuba y la República Bolivariana de Venezuela a partir de la identificación de una alta proporción de población venezolana con patologías oculares. En el sector de la educación se puede mencionar el programa Yo Sí Puedo y en lo que respecta a la ayuda de emergencia y a la prevención de desastres destaca la creación de la brigada médica Henry Reeve en 2005, orientada a brindar ayuda a la población afectada por el huracán Katrina en Nueva Orleans (Estados Unidos) (Guerra Rondón, 2021a).

En el Perú se pueden destacar, entre los actores e instrumentos para la gestión de la cooperación técnica internacional, la Declaración Anual de la Cooperación Técnica Internacional, la Matriz Integrada de Proyectos de Cooperación Internacional (MIPCI) y el Sistema Integral de Gestión de la Cooperación Técnica Internacional (SIGCTI), este último en proceso de implementación. La APCI cuenta con distintas modalidades de la cooperación técnica internacional, como el asesoramiento (envío de expertos y voluntarios), la capacitación (cursos nacionales e internacionales), la donación (suministros de equipos, construcción de infraestructura, entre otros), los fondos de contravalor y la cooperación Sur-Sur y triangular. Entre los servicios de la APCI²² se encuentra la identificación de la oferta de cooperación técnica internacional oficial que recibe el Perú, la evaluación y selección de la demanda de cooperación técnica internacional, la selección de la oferta peruana de cooperación técnica internacional y la elaboración del *Catálogo de Oferta Peruana de Cooperación Técnica Internacional*, el desarrollo e implementación de programas de capacitación, brindar información sobre proyectos de cooperación técnica internacional, la administración de los registros de organizaciones no gubernamentales de desarrollo y entidades e instituciones de cooperación técnica internacional constituidas en el extranjero, el inicio de los procesos de adscripción de expertos y voluntarios, así como de los procesos de devolución del impuesto general a las ventas (IGV) y el impuesto de promoción municipal (IPM).

El Perú fue uno de los primeros países de la región en contar con un catálogo de su oferta de cooperación. Iniciado en 1986, se ha ido actualizando a lo largo de los años. En 2022, el *Catálogo de Oferta Peruana de Cooperación Técnica Internacional* contó con información de 80 instituciones peruanas en

²¹ La Dirección de Cooperación Internacional se encarga de la promoción de la cooperación desde y hacia el exterior (condición dual), negocia y tramita las iniciativas generadas en Costa Rica, oficializa proyectos y comunica los avances e incidencias en su gestión y ejecución; se encarga de la relación con las misiones diplomáticas y organismos internacionales acreditados en el país y con las representaciones diplomáticas y consulares en el exterior, y de la aplicación de los principios de la cooperación Sur-Sur, triangular y descentralizada como parte del marco conceptual operativo, así como de la coordinación con la Gerencia de Cooperación Internacional del MIDEPLAN, rector interno de la cooperación internacional.

²² La APCI no administra fondos de cooperación técnica internacional, no financia proyectos ni auspicia eventos u otras actividades promocionales, así como tampoco suscribe convenios con entidades públicas para que accedan a la cooperación técnica internacional.

8 áreas temáticas y 401 experiencias exitosas. Los objetivos de la oferta peruana de cooperación técnica internacional son potenciar a la cooperación Sur-Sur como herramienta de desarrollo y política exterior; contribuir al cumplimiento de ODS y guardar coherencia con la aspiración a ser miembro de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE); posicionar la imagen y prestigio del Perú a escala internacional como país de peso internacional emergente de la región; orientar la cooperación Sur-Sur hacia áreas prioritarias de inversión en el Perú (inserción de mano de obra, comercio, impulso a las pequeñas y medianas empresas (pyme) y desarrollo tecnológico, entre otras) y posicionar al Perú en materia de cooperación Sur-Sur y triangular en diversos procesos de integración como la Alianza del Pacífico, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Comunidad Andina (CAN), entre otros.

Barbados, Jamaica y el Uruguay son tres de los países de América Latina y el Caribe que no reciben AOD.

Barbados, país clasificado como economía de ingreso alto, ha visto limitado su acceso al financiamiento concesional para el desarrollo durante más de una década. Frente a esta limitación, Barbados ha sido activo en foros internacionales con una voz crítica, abogando por mecanismos de apoyo al desarrollo más inclusivos y un entorno mundial más propicio a considerar las vulnerabilidades que enfrentan los países en desarrollo del Caribe. Además, Barbados participa del mundo multilateral, accede a financiamiento crediticio de bancos regionales de desarrollo y mantiene relaciones bilaterales sólidas a través de la cooperación Sur-Sur. El país se ha destacado como beneficiario y contribuyente en proyectos de cooperación para el intercambio de conocimientos y capacitación; desde la década de 1970 ha tenido experiencias significativas de cooperación Sur-Sur con países de la región y, más recientemente, con China y con otros pequeños Estados insulares en desarrollo del Pacífico y con socios del Commonwealth como Ghana y Kenya²³, desarrollando capacidades en las áreas de la salud y la educación, el progreso deportivo, la agricultura y la seguridad alimentaria, los programas de energía y la cooperación cultural (Byron y Laguardia Martínez, 2021b).

Jamaica ha experimentado restricciones de acceso al financiamiento para el desarrollo, sin embargo, tiene una larga historia de sólidas alianzas de cooperación Sur-Sur con América Latina y el Caribe, que se han expandido desde la década de 1990. Uno de los mecanismos de gobernanza más eficaces de estos procesos son las comisiones conjuntas bilaterales. Las entidades multilaterales y los países socios externos que trabajan a través de acuerdos de cooperación triangular han apoyado a Jamaica en la creación de la capacidad necesaria para el avance hacia la implementación de la Agenda 2030. El liderazgo local de los organismos del sector público, así como de los actores de la sociedad civil, ha sido fundamental en la implementación de los programas de cooperación Sur-Sur. Además, el país ha creado una extensa red de socios del Sur en África, Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe. Estos incluyen Cuba y los Estados miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM). Por otra parte, desde 2010 hasta el presente, China y la República Bolivariana de Venezuela se han posicionado como sus dos socios más relevantes. En Jamaica, el impacto de la cooperación Sur-Sur ha sido más visible en los sectores de la salud, la educación, la energía, la protección social y otras áreas de la política social. El país también tiene un perfil emergente como contribuyente a la cooperación Sur-Sur en ciertas áreas de especialización como el desarrollo deportivo, la supervisión electoral, el desarrollo turístico y los programas de protección social, entre otros (Byron y Laguardia Martínez, 2021a).

²³ El énfasis de la cooperación más reciente regional y extrarregional se ha puesto en la protección ambiental y estrategias de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, la creación de capacidad para la gestión del riesgo de desastres y para el desarrollo de una economía verde.

En el Uruguay, la cooperación Sur-Sur habría comenzado a destacarse a partir de 2005, en un inicio en torno a materias políticas e institucionales y luego en temas técnicos. Después de 2010, a partir de la creación de la AUCI, el Uruguay se vinculó con toda América Latina, en un rol dual y como oferente de cooperación en temas agropecuarios, de salud, industria y pequeñas y medianas empresas (pymes), medio ambiente, gobernabilidad, protección social, pobreza y cohesión social, entre otros. La AUCI destaca entre sus mecanismos y modalidades de cooperación actuales la cooperación multilateral, regional, bilateral, Sur-Sur, triangular, descentralizada y la formación en el exterior. La AUCI trabaja con cooperación reembolsable, préstamos destinados a apoyar el desarrollo del país (infraestructura, conectividad, obras de ingeniería) que generan deuda pública y provienen de organismos multilaterales de crédito como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). Asimismo, la AUCI tiene acceso a cooperación no reembolsable, es decir fondos donados con el objetivo apoyar a los países en desarrollo.

La cooperación Sur-Sur ofrecida por el Uruguay, en general, no involucraría transferencia de recursos financieros al país, ni la construcción de infraestructura ni la compra de equipamiento²⁴. La AUCI destaca que, en la mayoría de los casos, las acciones y proyectos de cooperación Sur-Sur suponen un intercambio de experiencias que se financia mediante la modalidad de costos compartidos entre el Uruguay y el país socio, del Fondo Uruguayo de Cooperación Internacional (FUCI), fondos bilaterales (como el que se constituyó entre México y el Uruguay), o con una contribución de un país desarrollado u organismo multilateral (cooperación triangular). La AUCI trabaja con la metodología de buenas prácticas a través de la que se valoran los logros que pueden ser transferidos para obtener efectos positivos en otros países mediante la cooperación Sur-Sur. Asimismo, la AUCI destaca que es un ejercicio muy útil para las instituciones nacionales del Uruguay porque les ha permitido sistematizar su oferta, asumir compromisos bien definidos, obtener mayor y mejor visibilidad y fortalecer el sentido de pertenencia de los funcionarios como forma de reconocimiento. En 2023, el Uruguay presenta en sus catálogos cooperación para otros países del sur en las áreas de educación, energías renovables, innovación y desarrollo, salud, sistema nacional de emergencias, *software* desarrollado para el Estado y gobierno abierto. En el marco de la cooperación Sur-Sur, la AUCI ha definido su actuación a través de proyectos, no de actividades puntuales o acciones. Entre las principales modalidades destaca el intercambio de experiencias, la asistencia técnica y actividades de formación: cursos, seminarios, talleres, pasantías o la combinación de todas las anteriores. La AUCI asume el rol de recepción, análisis y priorización de demandas de instituciones nacionales y del país socio, coordinación con contrapartes en el exterior, asistencia en la formulación de proyectos, financiamiento de las actividades y seguimiento de la ejecución de las iniciativas (técnico y financiero). El financiamiento se hace a través de fondos compartidos (entre estos se cuentan el FUCI), aportes de instituciones nacionales en que la contraparte realiza aportes financieros en la medida de lo posible y aportes en especie, fondos multilaterales para cooperación triangular y fondos bilaterales como el Fondo Conjunto de Cooperación Uruguay-México.

²⁴ En los lineamientos de trabajo de la AUCI, 2021-2025, se destaca: apoyar en la toma de decisiones al Gobierno nacional y a los gobiernos subnacionales; incluir al sector privado y generar alianzas; canalizar fondos y fomentar el desarrollo de finanzas sostenibles; prestar apoyo en la creación del sistema estadístico y de información territorial; incorporar al sistema académico y educativo en la investigación y formación; trabajar simultáneamente con programas nacionales e internacionales para el financiamiento de actividades e iniciativas a nivel local; profundizar la localización de los ODS para potenciar el impacto de proyectos a nivel territorial.

BIBLIOGRAFÍA

- Byron, J. y J. Laguardía Martínez (2021a), “Cooperación Sur-Sur: el caso de Jamaica”, *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* (LC/TS.2021/121), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (2021b), “Cooperación Sur-Sur: el caso de Barbados”, *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* (LC/TS.2021/121), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Guerra Rondón, L. (2021a), “Valoración de la cooperación Sur-Sur: el caso de Cuba”, *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* (LC/TS.2021/121), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (2021b), “Valoración de la cooperación Sur-Sur: el caso de Colombia”, *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* (LC/TS.2021/121), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Oviedo, E. (coord.) (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* (LC/TS.2021/121), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Vaccotti Ramos, P. (2021), “Valoración de la cooperación Sur-Sur: el caso del Paraguay”, *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* (LC/TS.2021/121), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

IV. VALORACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR

A. POR QUÉ VALORAR LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR

En América Latina y el Caribe, la cooperación Sur-Sur se destaca por sus principios de horizontalidad, reciprocidad, equidad, reconocimiento, orientación hacia fines comunes y soluciones compartidas, bidireccionalidad, responsabilidad compartida, no condicionalidad, principios morales, vinculación multidimensional, participación en las intervenciones de la asistencia y la cooperación tanto técnica como económica, comercial, social y política, mutuo beneficio y respeto a la soberanía. Además, se concibe la cooperación Sur-Sur como un régimen flexible, de amplios márgenes, que tiene en su centro el desarrollo del Estado nacional y, a partir de ello, la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones (Fernández -Sánchez, 2020). La cooperación Sur-Sur se lleva a cabo con la premisa de que todos los socios participantes tienen que compartir soluciones que respondan a las necesidades de desarrollo, al mismo tiempo que se comprometen en tal cooperación en busca de un beneficio mutuo (Pereira, 2014).

La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina y el Caribe es una herramienta valiosa del sistema de la cooperación internacional; sin embargo, no existe una sola forma de entenderla. De acuerdo con Sanahuja (2020), existen múltiples dimensiones en las que se manifiesta la cooperación Sur-Sur, económica, técnica y política, pero, además, falta una métrica única y universal de los intercambios que se realizan bajo esta modalidad de cooperación.

Aunque en la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe existe un consenso respecto a que la valoración (monetaria) de la cooperación Sur-Sur es necesaria, esta no ha sido una prioridad en la región. Algunos países han avanzado en el diseño y aplicación de fórmulas de valoración; sin embargo, esta iniciativa no existe a escala subregional o regional. Entre otras posibles causas, influye en la lentitud de los avances el hecho de que muchos países y actores de la región perciben la valoración como parte de una agenda de los cooperantes tradicionales o una herencia de la visión basada en la eficacia de la ayuda. No consideran la valoración de la cooperación Sur-Sur como una preocupación propia de los países de la región, dirigida a mejorar los resultados, estimar sus aportes al desarrollo sostenible y aumentar la transparencia de sus procesos (Alemany y Vaccotti, 2021), así como tampoco a identificar áreas de prioridad compartidas entre organismos financieros, cooperantes, donantes y solicitantes (Rodríguez y Aramendis, 2019).

Sanahuja (2020) destaca la inserción de los países de la región en la nueva escena de la cooperación para el desarrollo a partir de la progresiva adopción de un papel dual (como oferentes y como demandantes de cooperación), una cooperación alineada con el enfoque multidimensional del desarrollo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En esta misma línea, Fernández Sánchez (2020) señala que frente al mayor dinamismo y relevancia que está adquiriendo la cooperación Sur-Sur se requiere un sistema de cuantificación, medición y valoración en un sentido amplio, que no solo otorgue información relativa al número de proyectos o los flujos económicos, sino que también permita observar los resultados, los costos y beneficios que dichas iniciativas representan para los socios y, sobre todo, su aporte al desarrollo de capacidades y al proceso de desarrollo integral de los países receptores.

Fernández Sánchez (2020) señala que un sistema de seguimiento sería útil también para observar los resultados que ha tenido la ayuda ofrecida y, por tanto, analizar si la demanda y la necesidad del país receptor han sido atendidas de una manera eficaz y positiva, lo que facilitaría el seguimiento de las acciones, proyectos y programas llevados a cabo por la cooperación Sur-Sur y reduciría el déficit en materia de la sistematización de experiencias que se percibe en la región.

Con todo, existen experiencias de valoración de la cooperación Sur-Sur y triangular en la región. Entre estas se puede mencionar la práctica del Comité de Cooperación Sur-Sur de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) desde 2010 en adelante; el Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica, de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), que se publica desde 2007²⁵; el estándar internacional dirigido a medir el apoyo oficial total para el desarrollo sostenible (Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD)), de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), desde 2017, y el proyecto “Cuantificación de la cooperación Sur-Sur para movilizar fondos para los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2023-2026).

B. EL COMITÉ DE COOPERACIÓN SUR-SUR DE LA CEPAL Y LA VALORACIÓN DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR

En el marco del trabajo del Comité de Cooperación Sur-Sur de la CEPAL, la valoración de la cooperación Sur-Sur ha sido un tema en la agenda desde 2010. Ese año, a través de la resolución 647(XXXIII), la CEPAL solicitó a la Secretaría que, en conjunto con las autoridades nacionales responsables de la cooperación, elaborara un conjunto de indicadores que permitieran medir el impacto económico y social de la cooperación Sur-Sur. Los esfuerzos de la CEPAL se vieron reflejados en la publicación de 2012 *Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales* (CEPAL, 2012).

Entre 2012 y 2013 se trabajó en el diseño metodológico de la propuesta de la CEPAL. En 2013, se llevó a cabo en Santiago el seminario-taller Metodología de Cálculo de las Brechas Estructurales, con el objetivo de compartir y profundizar la metodología de análisis, así como afinar la programación del trabajo con los países para el período 2013-2014. Asistieron representantes de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Jamaica, México, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay. A partir de ese taller, se propuso que los países que quisieran ser parte de ese proceso constituyeran equipos de trabajo nacionales para que —junto con la Comisión— iniciaran el diagnóstico cuantitativo y cualitativo de sus brechas o retos de desarrollo. La Secretaría de la CEPAL indicó que el análisis de brechas debía realizarse sobre la base de información provista por las autoridades nacionales y que el equipo debía evaluar las formas y modalidades en que la cooperación internacional podía ser un apoyo para superar esos desafíos y brechas. Posteriormente, las necesidades de cooperación internacional deberían traducirse en propuestas y peticiones concretas de acción para presentar a las agencias de países donantes y a los organismos internacionales, entre otras entidades. Además, debía evaluarse —en conjunto con el país que brindaría la cooperación— cuáles serían las formas y modalidades más adecuadas de canalizar la ayuda. En 2014 y 2015 se realizó el estudio de brechas estructurales de Costa Rica (CEPAL, 2016).

En 2014, el Comité de Cooperación Sur-Sur, con el objetivo de avanzar en la consolidación de los aspectos teóricos y conceptuales de la cooperación Sur-Sur, así como en el diseño del cálculo o comprobación de su valor, para aportar al diálogo y la toma de decisiones por parte de los países de América Latina y el Caribe, aprobó la realización de un estudio de caso para el diseño metodológico de la medición de la cooperación Sur-Sur, que sería elaborado por el Perú. Sus resultados en materia de la identificación de características de la cooperación Sur-Sur regional en lo referente a la interacción entre los actores, la implementación de proyectos y sus productos, la estimación comprensiva de los recursos invertidos y movilizados, así como el marco de resultados y replicabilidad, fueron presentados en Lima, en el contexto del trigésimo quinto período de sesiones de la CEPAL .

²⁵ Antes denominado Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica.

También en 2014, la CEPAL, en la resolución 678 (XXXV), expresó su satisfacción por la inclusión en las actividades de la Conferencia Estadísticas de las Américas del análisis de temáticas y metodologías que permitan un mejor seguimiento de la realidad económica, social y ambiental, incluida la cuantificación de la cooperación Sur-Sur. En agosto de 2014, en el marco de la XIII Reunión del Comité Ejecutivo de la Conferencia Estadística de las Américas, se aprobó el programa de trabajo presentado por el grupo de tareas sobre cuantificación de la cooperación Sur-Sur (que sería coordinado por Colombia), dedicado a elaborar un glosario de términos en materia estadística relativo a la cooperación Sur-Sur, contribuir a la discusión internacional sobre los aspectos que se deben medir en la cooperación Sur-Sur y fortalecer el trabajo entre los institutos de estadísticas y los organismos de cooperación de los países. También en 2014, la CEPAL, por medio de la resolución 688(XXXV), pidió a la Presidencia del Comité de Cooperación Sur-Sur que realizara las gestiones necesarias para que el Comité fuera convocado a las reuniones del grupo de tareas encargado de la cuantificación de la cooperación Sur-Sur constituido en el marco de la Conferencia Estadística de las Américas.

La Conferencia Estadística de las Américas y el Comité de Cooperación Sur-Sur de la CEPAL trabajaron en conjunto en el desarrollo de un primer diseño metodológico para la cuantificación en términos monetarios tanto de los costos directos de la cooperación Sur-Sur como del valor de los productos y servicios intangibles que comprende este tipo de cooperación. Para esto se avanzó en la elaboración de un glosario de términos respecto de la cooperación Sur-Sur, la definición de los elementos de la cooperación Sur-Sur que debían ser objeto de cuantificación en términos monetarios y la definición de la información básica común con la que debían contar los países para llevar adelante la cuantificación de la cooperación Sur-Sur.

En paralelo al trabajo del Comité de Cooperación Sur-Sur, se hicieron dos propuestas para la valoración: la evaluación de resultados e impactos de la cooperación Sur-Sur (División de Desarrollo Social de la CEPAL) y la medición a través de cuentas satélite que están alrededor del marco central de las cuentas nacionales de los países (División de Estadísticas de la CEPAL)²⁶.

Los resultados de estos trabajos se discutieron en seminarios regionales realizados en 2014 y 2015. En diciembre de 2015, se llevó a cabo en la sede de la CEPAL en Santiago el seminario Análisis del Estado de Avance de las Propuestas de Medición de la Cooperación Sur-Sur, que convocó a representantes de Gobiernos y especialistas. En dicho encuentro se resaltó la existencia de tensiones entre lo técnico y lo político, la necesidad de una mayor transparencia en la acción de los países y la necesidad de tener en cuenta información existente en los proyectos y programas de los países, que no se estaba utilizando. Por otra parte, se hizo referencia a la necesidad de priorizar las variables de calidad de los proyectos y programas por sobre su cantidad, en la medición de la cooperación Sur-Sur. Asimismo, se destacó la necesidad de considerar el cambio de escenario que suponía la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En lo relativo a la evaluación de resultados, se destacó que los costos de evaluación, medición y seguimiento debían incorporarse al diseño de los programas y proyectos. De igual manera, se subrayó que era relevante analizar los procesos antes de evaluar los resultados. Finalmente, en cuanto a los modelos, estrategias y mecanismos, se destacó en el seminario que en ese momento la prioridad la tenía la recolección de información para la construcción de datos comparables y que en la región se debía poner atención a la labor de los profesionales que exportaban conocimientos, como parte fundamental de la cooperación Sur-Sur.

²⁶ Las cuentas satélite son un conjunto de cuadros que describen en detalle la estructura y el comportamiento de ciertas áreas o campos socioeconómicos específicos (como salud, educación y turismo, entre otros), pueden utilizar conceptos complementarios o alternativos, para introducir dimensiones adicionales de la realidad socioeconómica, y permiten construir agregados e indicadores nuevos, adecuados a las necesidades analíticas y de toma de decisiones, a través del análisis sociodemográfico y socioeconómico.

Entre 2019 y 2020, el Comité de Cooperación Sur-Sur llevó adelante seis estudios sobre la valoración de la cooperación Sur-Sur en países de la región —Barbados, Colombia, Cuba, Jamaica, Paraguay y Uruguay—, para contribuir a la reflexión sobre la estandarización regional de la valoración de la cooperación Sur-Sur y apoyar el intercambio de conocimientos, experiencias y mejores prácticas sobre la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular con el propósito de aportar al logro del desarrollo sostenible.

En 2021, la CEPAL publicó el libro *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* (Oviedo, 2021). La publicación fue resultado de un esfuerzo de reflexión, investigación, sistematización y discusión en que participaron autoridades, investigadores y profesionales relacionados con el área de la cooperación, en el marco de los compromisos del Comité de Cooperación Sur-Sur de la CEPAL vinculados al seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (PABA+40). El documento ofrece claves interpretativas para entender el valor de la cooperación Sur-Sur en la región y proporciona datos acerca de las experiencias de los países de América Latina y el Caribe en este ámbito, insumos necesarios para avanzar en el proceso de compartir y homologar metodologías de medición de la cooperación a escala regional. En la publicación se exponen los casos de la valoración de la cooperación Sur-Sur en Barbados, Colombia, Cuba, Jamaica, el Paraguay y el Uruguay, como ejemplo de lo que está sucediendo en América Latina y el Caribe en lo referente a esta modalidad de cooperación para el desarrollo y de la forma como se estima su valor o mérito en la región. Para hacer evidente su valor, tantas veces documentado y confirmado por los países de la región, la cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe debe someterse a procesos de evaluación, así como a estudios y análisis de datos, además de brindar respuestas basadas en los marcos políticos que definen los impactos esperados de las iniciativas, a mediano o largo plazo, y en información empírica que sirva para esclarecer los hechos y, en consecuencia, adoptar decisiones que ofrezcan una solución a los problemas de desarrollo, en concordancia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Todos los avances que logró el Comité de Cooperación Sur-Sur tuvieron como antecedente el reconocimiento de que el sistema de las Naciones Unidas es un espacio multilateral por excelencia para contribuir a la redefinición de la forma en que se mide el desarrollo, teniendo en cuenta las prioridades nacionales de cada país y destacando el enfoque multidimensional del desarrollo incorporado en la Agenda 2030, como aporte al debate sobre criterios que sirvan de guía a las diversas modalidades de cooperación internacional, para no dejar a nadie atrás.

C. EL INFORME DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR EN IBEROAMÉRICA, DE LA SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (SEGIB)

Uno de los esfuerzos sistemáticos más antiguos de registro, tratamiento, análisis y difusión de información sobre valoración de la cooperación Sur-Sur y triangular a escala regional es el que se recoge en el Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica, de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Este documento es un referente para los Gobiernos, responsables de la cooperación e investigadores en el área, tanto en Iberoamérica como en otras regiones del mundo (SEGIB, 2018).

El Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica presenta datos anualmente desde 2007, cuando se creó en el marco de la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de

Gobierno, celebrada en Santiago²⁷. A lo largo de 15 años, se han sistematizado y analizado en el informe las iniciativas de cooperación en que participan los países de la región. El informe incluye programas (conjuntos de proyectos orientados a la consecución de un mismo objetivo), proyectos (conjuntos de acciones interrelacionadas encaminadas a lograr un objetivo común) y acciones (ejecuciones puntuales, por una sola vez).

De acuerdo con lo señalado en el informe de 2020, en los últimos años se ha considerado para el análisis de la cooperación Sur-Sur y triangular una clasificación en 30 sectores de actividad, agrupados en 7 ámbitos de actuación. Esto permite avanzar en análisis más precisos y orientar decisiones en la materia.

D. EL APOYO OFICIAL TOTAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

El apoyo oficial total para el desarrollo sostenible es un estándar internacional dirigido a medir los flujos de apoyo oficial para la implementación de la Agenda 2030. Está diseñado para dar seguimiento a todos los recursos oficiales dirigidos hacia países en desarrollo, así como a los recursos privados movilizadas gracias a intervenciones nacionales. Países como el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México han participado en el desarrollo de este estándar. La Secretaría del estándar está radicada en la Organización de Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

Se han logrado varios avances importantes en cuanto al marco estadístico del estándar. La Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, en marzo de 2022, reconoció este estándar como fuente de datos para informar sobre el indicador 17.3.1 de la meta 17.3 (movilizar recursos financieros adicionales de múltiples fuentes para los países en desarrollo) de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La OCDE y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) son los organismos custodios de este indicador. Además, la metodología del estándar se ha adaptado a fin de proporcionar datos sobre el marco conceptual para la medición de la cooperación Sur-Sur incluido en el indicador 17.3.1. Este marco ha sido liderado por el Brasil y México, incluidos otros países del Sur Global, y está sujeto a estudios piloto que realizará la UNCTAD en los próximos años, en colaboración con la OCDE y con la participación de las comisiones regionales de las Naciones Unidas.

Entre los informantes para el desarrollo del estándar se encuentran los proveedores bilaterales (tradicionales y no tradicionales) y los proveedores multilaterales (bancos multilaterales del desarrollo, otras instituciones financieras internacionales y entidades de las Naciones Unidas, entre otras organizaciones multilaterales).

Como componentes del apoyo oficial total para el desarrollo sostenible, se consideran la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), otras corrientes oficiales, la cooperación Sur-Sur y triangular, los gastos a nivel regional y global (incluidos los bienes públicos internacionales y las respuestas a retos globales) y los recursos privados movilizadas a través de intervenciones oficiales.

El grupo internacional de tareas sobre el apoyo oficial total para el desarrollo sostenible fue creado en 2017, tras el respaldo expresado en la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo a deliberaciones abiertas, inclusivas y transparentes sobre la medida propuesta de “pleno apoyo oficial para el desarrollo sostenible” (párrafo 55). Este grupo

²⁷ La primera edición se presentó en la sede de la SEGIB, en Madrid, el 28 de enero de 2008. En esa ocasión, los países decidieron darle continuidad al informe como una publicación anual (véase SEGIB, 2018).

ha sido el encargado de crear y refinar la metodología de apoyo oficial total para el desarrollo sostenible. El grupo está compuesto por proveedores tradicionales, países que son tanto receptores como proveedores de cooperación Sur-Sur, países receptores y organizaciones internacionales.

En la actualidad, el estándar cuenta con datos de más de 100 proveedores, incluidos países y organizaciones internacionales. En 2022, informaron sobre sus actividades realizadas el año anterior 14 proveedores en el ámbito de la cooperación Sur-Sur y 20 proveedores en el ámbito de la cooperación Sur-Sur y triangular. Los proveedores en el ámbito de la cooperación Sur-Sur en 2022 fueron los siguientes: nueve países, Brasil, Chile, Costa Rica, Kazajistán, México (que participó con datos de 2020), Nigeria, Perú, Tailandia y Türkiye, y cinco organizaciones, el Banco de Desarrollo del Caribe, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Banco Islámico de Desarrollo (BIsD) y el Centro de Capacitación e Investigaciones Estadísticas, Económicas y Sociales para los Países Islámicos (SESRIC)²⁸.

E. CUANTIFICACIÓN DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR PARA MOVILIZAR FONDOS PARA LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

El proyecto “Cuantificación de la cooperación Sur-Sur para movilizar fondos para los Objetivos de Desarrollo Sostenible” es un proyecto de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo (15° tramo) y tiene una duración estimada de cuatro años (2023-2026). Su objetivo es fortalecer la capacidad de los países en desarrollo de África, Asia y América Latina para medir e informar sobre la cooperación Sur-Sur a fin de gestionar y movilizar recursos dirigidos a la Agenda 2030 y permitir una recuperación más inclusiva, resiliente y verde de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). Entre los países objetivo se encuentran países en desarrollo de los ámbitos de cuatro comisiones regionales que participan en el proyecto: la Comisión Económica para África (CEPA) (Nigeria y Sudáfrica), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (Ecuador y Perú), la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) (India y Tailandia) y la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO) (Arabia Saudita y Túnez)²⁹.

El proyecto encuentra su fundamento en el Documento Final de Buenos Aires de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur³⁰, en el que se alentó a todos los agentes a que apoyaran, a solicitud de los países en desarrollo, las iniciativas de recopilación, coordinación y difusión de información y datos y de evaluación de la cooperación Sur-Sur.

En abril de 2020, el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible estableció un Grupo de Trabajo sobre Medición del Apoyo al Desarrollo. El Grupo de Trabajo elaboró una propuesta para el indicador 17.3.1 de los ODS, que define los principios clave de medición y los principales componentes del apoyo al desarrollo, incluida la cooperación Sur-Sur. Este trabajo dio lugar a un marco acordado y voluntario para la medición de la cooperación Sur-Sur, desarrollado por los países del Sur Global, lo que provocó una fuerte demanda nacional de apoyo al desarrollo de capacidades.

²⁸ Todos los datos referentes al apoyo oficial total para el desarrollo sostenible están disponibles en [en línea] <https://tosssd.online/>.

²⁹ Véase [en línea] <https://unctad.org/es/project/cuantificacion-de-la-cooperacion-sur-sur-para-movilizar-fondos-para-los-objetivos-de->

³⁰ A/RES/73/291.

En la actualidad, la falta de información sobre la meta 17.3 de los ODS (referente a movilizar recursos financieros adicionales de múltiples fuentes para los países en desarrollo) obstaculiza el progreso en la movilización de recursos para alcanzar dichos Objetivos. El proyecto presentará estimaciones tempranas sobre movilización de recursos dirigidos hacia la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, mientras se afinan los métodos, instrumentos y capacidades de los países para realizar la medición. A largo plazo, se espera que el intercambio de recursos y herramientas desarrolladas en el proyecto permita la presentación de informes mundiales sobre el indicador 17.3.1 de los ODS.

BIBLIOGRAFÍA

- Alemany, C. y P. Vaccotti (2021), “Experiencias de valoración de la cooperación Sur-Sur en el MERCOSUR: los casos del Paraguay y el Uruguay”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/76), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016), *El enfoque de brechas estructurales: análisis del caso de Costa Rica* (LC/L.4265), Santiago, noviembre.
- _____ (2012), *Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales* (LC/G.2532/Rev.1), Santiago.
- Fernández Sánchez, M. (2020), *Aciertos y desafíos de la cooperación Sur-Sur. Estudio del caso de Cuba y Haití*, Real Instituto Universitario de Estudios Europeos Universidad San Pablo CEU [en línea] <https://www.ceuediciones.es/catalogo/libros/politica/la-cooperacion-sur-sur-entre-lo-ideal-y-la-realidad-analisis-de-los-casos-de-cuba-y-haiti/>.
- Oviedo, E. (coord.) (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* (LC/TS.2021/121), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sanahuja, J. A. (ed.) (2020), *La Agenda 2030 en Iberoamérica: políticas de cooperación y “desarrollo en transición”*, Madrid, Fundación Carolina.
- Pereira, L. (2014), “Economía social y solidaria y Cooperación Sur-Sur y triangular: posibles conexiones y contribuciones al desarrollo sostenible inclusivo”, *Documento de trabajo*, Organización Internacional del Trabajo (OIT) [en línea] http://wcmstraining2.ilo.org/wcmstp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---coop/documents/publication/wcms_546402.pdf.
- Rodríguez, A. G. y R. H. Aramendis (2019), “El financiamiento de la bioeconomía en América Latina: identificación de fuentes nacionales, regionales y de cooperación internacional”, *serie Recursos Naturales y Desarrollo*, N° 193 (LC/TS.2019/82), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) (2018), *Una década de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Madrid.

V. COOPERACIÓN MULTIACTOR: OPORTUNIDADES PARA NUEVAS ALIANZAS

A. COOPERACIÓN MULTIACTOR

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) ponen en el centro la dignidad e igualdad de las personas y, por lo tanto, suponen la más amplia participación de todos los actores, incluido el Estado, la sociedad civil y el sector privado. El rol que juegan los diversos actores es crucial a la hora de movilizar recursos para el desarrollo, así como para lograr un uso más eficiente de dichos recursos.

La cooperación Sur-Sur es creadora de ambientes multiactor, donde prima el espíritu participativo, el diálogo y el entendimiento que favorecen la apropiación de los proyectos. Autores como Amorim, Dale y Fakhri-Kairouz (2015) ven en la cooperación Sur-Sur similitudes y cercanías con la economía social y solidaria, ya que promueve, en contextos nacionales, la construcción de redes regionales e interregionales de conocimiento e intercambio de experiencias basadas en el principio de solidaridad y con el bienestar de las personas en el centro.

La cooperación Sur-Sur tiene su cimiento en la identificación de necesidades locales, regionales o nacionales, la negociación de estas necesidades y las actuaciones consensuadas entre las partes que establecen la relación (Ojeda Medina y Echart Muñoz, 2019; Ojeda Medina, 2020). La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular se han destacado por contribuir de manera eficaz al cumplimiento de la Agenda 2030 y han reunido a actores públicos, privados y de la sociedad civil, el sector académico y las organizaciones no gubernamentales, así como a organismos internacionales, para actuar sobre las diferentes dimensiones del desarrollo (Oviedo, 2021). Profundizar una amplia participación multiactor contribuirá a la construcción de un nuevo sistema internacional de cooperación para el desarrollo que comprometa la creación de nuevas y diversas formas de diálogo y entendimiento entre los actores no estatales y el Estado (Huitrón-Morales, 2020).

La sociedad civil, las fundaciones, el sector académico, el sector privado, las cooperativas, las organizaciones de la economía social y los gobiernos regionales y locales, entre otros actores, siempre han sido parte activa de la dinámica de la cooperación para el desarrollo, a pesar de que muchas veces su participación ha sido poco visible a escala nacional e internacional (Huitrón-Morales, 2020; Balbis Pérez, 2013). La baja visibilidad podría responder a una natural e histórica centralización regional del tema de la cooperación, al tamaño de los programas y proyectos realizados a escala subnacional o a los diversos canales de vinculación de los actores de los países con los organismos internacionales de cooperación, que no siempre pueden seguirse a nivel del gobierno central. Sin embargo, la experiencia acumulada por el conjunto de actores no estatales los convierte en fuente de conocimientos, recursos, capacidades y tecnología. Además, producto de una mayor visibilidad y actividad, actualmente existe una presión por encontrar nuevas formas de vinculación público-privada, en distintas escalas territoriales, en favor de una cooperación coordinada y eficaz en su propósito.

Para materializar las estrategias nacionales, regionales o locales de desarrollo sostenible, se precisa del conocimiento y comprensión de los actores económicos, sociales y culturales en las distintas escalas territoriales. El espacio de diseño e implementación de las estrategias es propicio para la incorporación de diferentes actores, distintos a los propios Estados (gobiernos centrales), la concertación política, el desarrollo técnico y la alternancia, el complemento y el fortalecimiento de los protagonismos de los agentes principales en cada territorio, fortaleciendo los resultados e impactos de la cooperación internacional para el desarrollo (Correa, 2022).

Los gobiernos locales y regionales, cuya participación y visibilidad en los espacios de diálogo y cooperación internacional tradicionalmente pasó desapercibida, han cobrado un rol protagónico a través de la cooperación Sur-Sur, específicamente la descentralizada, y la cooperación triangular, en materia tanto de planificación multinivel como de ejecución de políticas públicas destinadas a la implementación de los ODS en el territorio (Ojeda Medina, 2020). Para los gobiernos locales y regionales, así como sucede en el nivel central, la Agenda 2030 y los ODS plantean importantes retos en torno a la actuación en el territorio y la articulación con las diferentes escalas de gobierno, como sucede, por ejemplo, con la necesaria alineación de las planificaciones locales, regionales y nacionales, la movilización y gestión de recursos (fundamentalmente, técnicos y presupuestarios), la trazabilidad o monitoreo de las acciones, proyectos o programas mediante información precisa, y la generación de datos longitudinales que puedan consultarse de manera pública y oportuna, entre otros. Todo lo anterior requiere, además, el fortalecimiento de capacidades institucionales.

Ojeda Medina (2020) destaca la cooperación Sur-Sur descentralizada como un espacio natural de actuación para los gobiernos locales y regionales porque representa una práctica habitual que favorece espacios de encuentro que fortalecen las capacidades de las instituciones locales al tiempo que les permiten, entre otras cosas, ganar espacios de decisión política y visibilidad, promover soluciones compartidas a problemas comunes, diversificar y ampliar las fuentes de financiamiento, y transferir buenas prácticas.

B. ALGUNAS EXPERIENCIAS DE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

Para conseguir un futuro sostenible para todas y todos y poder afrontar los desafíos que se presentan día a día a nivel mundial en relación con la pobreza, la desigualdad, el clima, la degradación ambiental, la prosperidad, la paz y la justicia, entre otras cuestiones, es necesario que las políticas públicas mejoren la calidad de vida de las personas en sus comunidades y territorios. Asimismo, se necesita que los actores que operan en el territorio, a escala local, fortalezcan sus capacidades y aprovechen los recursos propios y externos para, por ejemplo, consolidar el entramado institucional y social y el sistema económico-productivo local.

La cooperación descentralizada es un instrumento privilegiado para contribuir a los desafíos de los gobiernos y comunidades locales en cuanto a garantizar un acceso universal y de calidad a los servicios públicos, promoviendo una mayor equidad y solidaridad y velando por la sostenibilidad ambiental, como lo demuestran los ejemplos de Chile, Colombia, el Ecuador y México (véase el cuadro V.1).

Cuadro V.1
América Latina (4 países): cooperación descentralizada

País	Institucionalidad	Experiencias de cooperación descentralizada
Colombia	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia), Dirección de Coordinación Interinstitucional de Cooperación, oficinas de cooperación en gobiernos subnacionales	La ciudad como foco de descentralización

País	Institucionalidad	Experiencias de cooperación descentralizada
Ecuador	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Sistema de Información de la Gestión de Cooperación Internacional (SIGECI), gobiernos autónomos descentralizados	Mesa Técnica de Cooperación Internacional de la Frontera Norte
Chile	Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID), líneas de financiamiento en apoyo a la capacitación de los gobiernos subnacionales	Programa con regiones y municipios, focalizado en los países vecinos
México	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), Dirección General de Coordinación Política	Alianza Euro-latinoamericana de Cooperación entre Ciudades (AL-LAS), que fortalece e impulsa las relaciones internacionales entre ciudades

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de los países.

En Colombia, la cooperación descentralizada es gestionada desde el nivel central por la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia), que cuenta con la Dirección de Coordinación Interinstitucional de Cooperación que se encarga de brindar orientación y acompañamiento técnico a los territorios. Asimismo, en los últimos años se han creado oficinas de cooperación en los gobiernos subnacionales, como los municipios y los departamentos, que se encargan de coordinar las demandas y ofertas de cooperación. Estas unidades u oficinas presentan los proyectos a las convocatorias gestionadas por APC-Colombia, para su presentación en los marcos de cooperación (programas de cooperación técnica) que se negocian de manera permanente desde el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Colombia tiene buenos ejemplos de cooperación descentralizada a escala de ciudad. La cooperación descentralizada se convierte en un elemento importante en la ciudad puesto que vincula las instituciones locales, donde se manifiestan los diversos intereses de los residentes de la ciudad. A modo de ejemplo, en Medellín se destaca el rol de la cultura y la educación para el progreso de la ciudad y su contribución al desarrollo de un modelo de ciudad. A partir de la ejecución y creación de los Parques Biblioteca (desde 2004), se pudieron lograr grandes avances. En 2015, Medellín ingresó a la Red de Ciudades Creativas de la UNESCO, mediante la cual se incentiva la participación de grupos de población en diferentes ámbitos y se fomentan, entre otros intereses, el arte, la música y la tecnología. Con esta inclusión, la comunidad internacional validó los esfuerzos de Medellín como ciudad que promueve la industria creativa y la innovación³¹.

³¹ La Fundación Bill y Melinda Gates otorgó el premio Acceso al Conocimiento 2009, por 1 millón de dólares, a la Fundación EPM por el uso innovador de la tecnología en las bibliotecas públicas de Medellín para promover el desarrollo comunitario.

En el Ecuador, los gobiernos autónomos descentralizados se organizan en regiones, provincias, cantones o municipios y parroquias, e incluyen mancomunidades³². Si bien los gobiernos autónomos descentralizados tienen la potestad de negociar proyectos y programas de cooperación para los territorios, deben registrar sus acciones en el Sistema de Información de la Gestión de Cooperación Internacional (SIGECI) del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. La Resolución núm. 0009 de 2011 del Consejo Nacional de Competencias (CNC) desconcentra la gestión de la cooperación internacional no reembolsable para que cada gobierno autónomo descentralizado pueda administrar su cooperación. Los territorios tienen la competencia titular y la rectoría de planificar, implementar y monitorear sus proyectos. El Ministerio de Relaciones Exteriores tiene la misión de acompañar a los entes territoriales.

La Mesa Técnica de Cooperación Internacional de la Frontera Norte, donde confluyen y se articulan para un tema específico el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, el CNC, la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) y el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE), constituye un ejemplo de articulación y gestión de la cooperación que ha funcionado. Este ha sido un ejercicio inédito en el país y es uno de los proyectos que recibe más cooperación por la realidad de la frontera. Con esta iniciativa se espera llevar más orden a la frontera (provincias de Carchi, Esmeraldas, Imbabura y Sucumbios). Los cooperantes han concentrado sus recursos en este escenario por el agravamiento de la migración.

En la experiencia mexicana, la Dirección General de Coordinación Política (DGCP) de la Secretaría de Relaciones Exteriores³³ es la institución que provee competencias para los gobiernos estatales y subnacionales. Entre otras cosas, proporciona metodologías para la internacionalización de los gobiernos locales, como las guías para la internacionalización de las ciudades.

El modelo mexicano, aquí citado, surge en 2012 con la iniciativa Alianza Euro-latinoamericana de Cooperación entre Ciudades (AL-LAS), una red eurolatinoamericana de cooperación que fortalece e impulsa las relaciones internacionales entre ciudades³⁴. En México se destaca lo realizado por la Ciudad de México cuando en 2013, con el apoyo de la Unión Europea³⁵, el Distrito Federal lideró un proyecto de cooperación con Quito, Lima, Medellín (Colombia), Morón (Argentina), Belo Horizonte (Brasil), Montevideo, el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI) y Ciudades

³² Los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) conforman la organización territorial del Estado ecuatoriano y están regulados por la Constitución de la República del Ecuador (arts. 238 a 241) y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD). Los GAD son instituciones descentralizadas que gozan de autonomía política, administrativa y financiera, y están regidos por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad, interterritorial, integración y participación ciudadana. El concepto de “mancomunidad” alude a la unión de gobiernos descentralizados con un mismo nivel de gobierno de territorios vecinos o contiguos (provincias, cantones, municipios o parroquias). Se llama “consorcio” cuando se reúnen gobiernos autónomos descentralizados por intereses, no por vecindad. Ambas figuras necesitan voluntad política de las partes para llevar adelante programas de cooperación.

³³ La DGCP es el área encargada de la vinculación institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores con los principales actores políticos del país. Entre otros temas, atiende las solicitudes de información sobre acciones de política exterior que formulan los miembros del Poder Legislativo y del Poder Judicial, las legislaturas locales, los gobiernos estatales y municipales, y las organizaciones políticas al Ministerio de Relaciones Exteriores (véase [en línea] <https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/direccion-general-de-coordinacion-politica>).

³⁴ De manera alternativa a las fuentes tradicionales de cooperación internacional entre Estados, existen iniciativas como la de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), una red mundial de ciudades y gobiernos locales, regionales y metropolitanos, cuyas asociaciones se han comprometido a representar, defender y amplificar las voces de los gobiernos locales y regionales para no dejar a nadie, ni a ningún lugar, atrás.

³⁵ El apoyo de la Unión Europea fue de 1,5 millones de euros.

Unidas de Francia (CUF). Los recursos de la Unión Europea sirvieron para revisar el marco jurídico e institucional en el que se ejercen las relaciones internacionales de las ciudades en América Latina, adaptándolo para responder mejor a las exigencias del mundo actual. Asimismo, el proyecto financió una serie de consultas con la sociedad civil y con otros actores no estatales para la construcción participativa de la estrategia internacional de las ciudades. AL-LAS sirvió, además, para crear una comunidad eurolatinoamericana de expertos, instituciones y funcionarios especializados a través de una plataforma web de gestión del conocimiento. También se ofreció capacitación presencial y a distancia, así como certificación universitaria en estos temas.

Chile, a través de la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID), ha trabajado en torno a la cooperación descentralizada creando líneas de financiamiento en apoyo a la capacitación de los gobiernos subnacionales como oferentes, más que receptores, de cooperación. La idea es que los gobiernos subnacionales trabajen en cooperación internacional para el desarrollo entendiendo la mirada nacional al respeto y disponiendo de las herramientas conceptuales y metodológicas del ámbito de la cooperación. Desde 2014, la cooperación chilena viene llevando adelante un programa con regiones y municipios, focalizado en los países vecinos, específicamente en la Argentina. Es así como en 2017, la Argentina y Chile convocaron por primera vez de manera conjunta a las gobernaciones provinciales y los gobiernos regionales, respectivamente, a presentar proyectos de interés mutuo y contribuir así al desarrollo de capacidades y al fortalecimiento institucional en diferentes áreas temáticas, con énfasis en los temas fronterizos. Con ello se buscaba contribuir a la integración chileno-argentina mediante el fortalecimiento de las relaciones entre los territorios. Además, se incorpora la cooperación descentralizada como una nueva línea de trabajo con el Perú, donde se están llevando adelante proyectos en Tacna. En la actualidad, también se cuenta con intercambios con el Brasil, Costa Rica y el Ecuador.

C. ALGUNOS ACTORES DE LA COOPERACIÓN

1. Los bancos multilaterales de desarrollo

Además de los gobiernos locales y regionales, otros actores que deben destacarse como promotores de la cooperación internacional son los bancos multilaterales de desarrollo³⁶, que se encargan de propulsar el desarrollo de sectores económicos importantes y ofrecen combinaciones de subvenciones con préstamos concesionarios destinados a incrementar el financiamiento de los países más pobres y de los que tienen dificultades para valerse de los mercados privados de capitales³⁷. Asimismo, unen y consolidan los aportes que los gobiernos y los donantes hacen a su capital para recaudar más fondos en los mercados de capitales. Los bancos de desarrollo pueden generar una escala significativa de préstamos con un monto relativamente bajo de

³⁶ Para los Estados es muy importante contar con el respaldo financiero y técnico de los bancos multilaterales de desarrollo. Estos suministran financiamiento anticíclico y apoyan el desarrollo productivo al trabajar en estrecho contacto con sus pares en los países.

³⁷ La mayoría de los bancos multilaterales de desarrollo tienen una ventanilla de préstamos concesionarios para países de ingresos relativamente bajos y otra de préstamos no concesionarios para los de ingresos medianos. Esta última también facilita el acceso a los países que tienen dificultades para valerse de los mercados privados de capitales, con la consecuente reducción de los costos financieros.

capital desembolsado y, al cofinanciar proyectos con bancos privados, pueden conseguir mayor capacidad de endeudamiento a tasas de interés más bajas (Ocampo, 2015)³⁸.

El sector público no es el único que se beneficia de los recursos de los bancos de desarrollo; el sector privado ha ido ganando cada vez más importancia al acceder también al financiamiento de estos bancos en forma de préstamos directos destinados a proyectos, así como al dirigir fondos a instituciones financieras nacionales de los países en desarrollo (Ocampo, 2015; Curmally, Sohn y Wright, 2005).

2. El sector privado

En el marco del logro de los ODS, la literatura resalta el importante papel que juega el sector privado tanto a través de las alianzas público-privadas (Devlin y Moguillansky, 2010; CEPAL, 2017) como de las estrategias empresariales abordadas desde la filantropía, la responsabilidad social empresarial, el financiamiento o la acción directa de las empresas (Pérez-Pineda y Blanco-Rangel, 2021).

Se ha destacado (CEPAL/OCDE, 2018) que una forma de aprovechar el potencial del sector privado es usar el financiamiento para el desarrollo con el fin de movilizar recursos adicionales, en particular el financiamiento comercial para lograr la sostenibilidad en los países en desarrollo. En el marco de la movilización de recursos privados para el desarrollo se están utilizando diferentes instrumentos para facilitar la inversión, como, por ejemplo, el financiamiento combinado, cuya lógica consiste en atraer recursos privados que no se destinarían a objetivos de desarrollo si no fuera por el uso de recursos públicos (Sanahuja, 2020). Por otra parte, la aparición de nuevos actores en los espacios de cooperación multilateral está promoviendo de manera progresiva la formación de asociaciones público-privadas (APP) o la implementación de políticas de responsabilidad social corporativa, que esencialmente hacen que las empresas participen en acciones voluntarias para mejorar los parámetros sociales o ambientales de su entorno (Ocampo, 2015). También las empresas están participando cada vez más en el financiamiento o la acción directa como alternativa a caminos más tradicionales, como la filantropía, lo que tiene un impacto directo en algunos ODS, como los vinculados al trabajo decente y el crecimiento económico, o el relacionado con la producción y el consumo responsable (Pérez-Pineda y Blanco-Rangel, 2021).

Sanahuja (2020) ha señalado que la mayor importancia que han ido adquiriendo los flujos privados de financiamiento para el desarrollo plantea oportunidades y desafíos para el logro de los ODS. Este autor reconoce que los principales problemas serían dos: el carácter procíclico de la mayoría de las inversiones y el interés de los inversionistas en determinados sectores, como los de infraestructura y banca, en desmedro de otros más estratégicos para los países. La situación sería más desafiante en materia de desarrollo para los países que tiene mayores limitaciones para movilizar recursos internos, y, por ende, en los que el financiamiento externo es vital.

³⁸ De acuerdo con Ocampo (2015), los banco multilaterales de desarrollo ofrecen combinaciones de subvenciones con préstamos concesionarios, que permiten elevar la escala del financiamiento a los países más pobres, y apalancan los aportes que los gobiernos hacen a su capital para recaudar fondos en los mercados de capitales, generando una escala significativa de préstamos con un monto relativamente bajo de capital desembolsado. Además, al cofinanciar proyectos con bancos privados, pueden conseguir más apalancamiento.

De manera complementaria al sector privado, los actores no estatales, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales (ONG) e incluso el propio sector académico o los organismos internacionales, se destacan por su rol activo como agentes de cambio social. Estos actores tienen experiencia acumulada en la ejecución de acciones, proyectos y programas, en diversas circunstancias socioeconómicas, adaptando los recursos y los objetivos a la coyuntura.

3. La sociedad civil

El sistema internacional de cooperación para el desarrollo considera otros nuevos actores (no estatales, adicionales al sector empresarial) como proveedores de cooperación, como la sociedad civil, las fundaciones, el sector académico, las cooperativas y las organizaciones de la economía social, no solo por su experiencia acumulada, sino también por ser fuente de conocimientos, recursos, capacidades y tecnología (SEGIB, 2021).

Para Huitrón-Morales (2020), en la cooperación tradicional Norte-Sur, el papel de la sociedad civil ha tenido históricamente una perspectiva instrumental, no de tipo protagónico. La participación de estos actores se dio en el ámbito de la ejecución de los proyectos de desarrollo, más que en el diseño o la evaluación de las iniciativas de cooperación. Sin embargo, poco a poco esta situación fue cambiando y se fue asignando a la sociedad civil un rol cada vez más activo en la cooperación. En este contexto, Sanahuja (2020) subraya que la consideración de la sociedad civil está asociada al reconocimiento de su papel en la generación de incentivos y estímulos para promover cambios, así como en el reconocimiento y consiguiente restitución de los miembros del contrato social en las democracias debilitadas de la región.

A la sociedad civil, en el ámbito de la cooperación se le reconocen contribuciones en: i) los procesos de empoderamiento ciudadano que dan voz a los sectores más alejados de la toma de decisiones políticas y hacen más inclusivo el proceso y las agendas políticas; ii) el fortalecimiento de la cultura política de la vigilancia pública, la fiscalización ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas, favoreciendo la recuperación de la confianza en el sistema institucional; iii) el fortalecimiento de redes de solidaridad internacional y estrategias de incidencia internacional frente a situaciones de vulneración de derechos en contextos de cierre de espacios democráticos, y iv) la renovación de liderazgos sociales y políticos, así como la disputa de narrativas en un contexto de fuerte regresión de los valores vinculados al cosmopolitismo y la agenda de derechos (Sanahuja, 2020).

4. Las organizaciones no gubernamentales

En tanto instituciones sin fines de lucro, independientes del Estado, que promueven algún interés colectivo en la esfera pública, las ONG son otro actor relevante en el ámbito de la cooperación. Tienen diferencias en cuanto a sus espacios de actuación (comunitaria, ciudadana, nacional, internacional), orientación (caridad, participación, estudios, servicios, construcción de paz) y constitución (corporaciones, asociaciones, fundaciones, federaciones). Estas instituciones han tenido distinta participación en diferentes períodos históricos de los países de la región, acompañando procesos del Estado de transformación social o incluso en contraposición a ellos.

Balbis Pérez (2013) destaca de las ONG la garantía de su autonomía respecto del Estado o gobierno de turno³⁹. En materia de cooperación, más allá del volumen de recursos con los que operan (públicos, privados y de la cooperación internacional solidaria)⁴⁰, encuentran parte de su fortaleza en una histórica participación en la definición e implementación de acciones, proyectos e incluso programas de política pública, de sus respectivos gobiernos, sobre cooperación para el desarrollo.

5. Las organizaciones de la economía social

Las organizaciones de la economía social, al igual que las ONG, adquieren cada vez más importancia. La economía social y solidaria procura ser un modelo de intercambio de mercado para las organizaciones centradas en las personas. El componente innovador de esta economía la acerca al concepto de cooperación Sur-Sur porque su impacto consiste en expandirse en diferentes contextos nacionales a través de la construcción de redes regionales e interregionales de conocimiento e intercambio de experiencias, mientras en el marco de la cooperación Sur-Sur los países interactúan horizontalmente, promoviendo soluciones que también son el resultado de un intercambio de habilidades, recursos y conocimientos técnicos, al tiempo que fomentan la solidaridad (OIT, 2022).

Las organizaciones de la economía social y solidaria, al igual que las empresas cooperativas, ocupan un espacio intermedio entre el bien común y el particular, entre el bien público y el privado (Correa, 2022). Además, la economía social y solidaria contribuye a un replanteamiento del modelo de desarrollo, ya que intercede a favor de una alternativa sostenible e inclusiva, con repercusiones para el desarrollo local-territorial, mientras se apoya en principios y conocimientos como los de cooperación, autogestión, solidaridad, participación de los actores locales y uso sostenible de los recursos (Pereira Morais, 2014).

El ascenso y la consolidación de una variedad de actores en América Latina y el Caribe, en los procesos de cooperación para el desarrollo, así como las nuevas formas de cooperar, vuelven crucial que los Estados conozcan las formas de trabajo de los actores con el propósito de crear fórmulas de actuación mutuamente convenidas, que respondan a la realidad y apunten a objetivos compartidos (Ojeda Medina, 2020).

BIBLIOGRAFÍA

- Amorim, A., A. Dale y C. Fakhri-Kairouz (2015), *Social Solidarity and South-South Cooperation: A compilation of short South-South Cooperation articles for the "Academy of Social Solidarity Economy: Social Innovation in the World of Work" (Johannesburg, 2015)*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Balbis Pérez, J. (2013), "Las organizaciones de la sociedad civil y las asociaciones incluyentes para la cooperación Sur-Sur en América Latina", *Integración & Comercio*, N° 36, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), enero-junio.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), *Asociaciones público-privadas como instrumento para fortalecer los objetivos del Proyecto Mesoamérica (LC/MEX/TS.2017/9)*, Ciudad de México.

³⁹ Sin embargo, la autonomía de las ONG no siempre es vista desde una perspectiva positiva y muchas veces reciben críticas respecto de su fuerte presencia en el ámbito de la política y las políticas públicas en rivalidad con los gobiernos.

⁴⁰ La cooperación internacional solidaria ha sido fuente, por largo tiempo, de los principales recursos de las ONG en la región.

- CEPAL/OCDE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2018), *Nuevos desafíos y paradigmas: perspectivas sobre la cooperación internacional para el desarrollo en transición* (LC/PUB.2018/16), Santiago.
- Correa, F. (ed.) (2022), “Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/203/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Curmally, A., J. Sohn y C. Wright (2005), “Multilateral development bank lending through financial intermediaries: environmental and social challenges”, *WRI Issue Brief*, Washington, D.C., World Resources Institute [en línea] <https://www.wri.org/research/multilateral-development-bank-lending-through-financial-intermediaries>.
- Devlin, R. y G. Mognillansky (2010), *Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*, Libros de la CEPAL, N° 108 (LC/G.2426-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Huitrón-Morales, A. (2020), “Ecosistemas multiactor en la cooperación Sur-Sur: un prerrequisito para lograr la apropiación nacional”, *OASIS*, vol. 31, junio.
- Ocampo, J. A. (ed.) (2015), *Gobernanza global y desarrollo: nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2022), *Avanzar en la Agenda 2030 a través de la economía social y solidaria*, Ginebra.
- Ojeda Medina, T. (2020), “El rol estratégico de los gobiernos locales y regionales en la implementación de la Agenda 2030: experiencias desde la cooperación Sur-Sur y triangular”, *OASIS*, N° 31, junio.
- Ojeda Medina, T. y E. Echart Muñoz (comps.) (2019), *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018)*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Oviedo, E. (coord.) (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* (LC/TS.2021/121), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Pereira Morais, L. (2014), *Economía social y solidaria y cooperación Sur-Sur y triangular: posibles conexiones y contribuciones al desarrollo sostenible inclusivo*, Turín, Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Pérez-Pineda, J. A. e I. Blanco-Rangel (2021), “Dossier: sector privado, cooperación internacional y desarrollo en América Latina”, *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, vol. 8, N° 2, diciembre.
- Sanahuja, J. A. (ed.) (2020), *La Agenda 2030 en Iberoamérica: Políticas de cooperación y “desarrollo en transición”*, Madrid, Fundación Carolina.
- SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) (2021), *Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2020*, Madrid.

VI. COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGOS Y DESASTRES

A. LOS DESASTRES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La gestión de los desastres constituye otra área en la que existen abundantes oportunidades para la cooperación internacional, y específicamente para la cooperación Sur-Sur y triangular. En América Latina y el Caribe, las principales iniciativas de colaboración que llegaron a concretarse se impulsaron para hacer frente a las consecuencias de desastres que afectaron a varios países. Debido a que los efectos de los desastres se caracterizan por su transversalidad, la cooperación no solo se ha dado entre países, sino también a través de organizaciones internacionales y de la sociedad civil.

En este capítulo, se describen los principales desastres que afectaron a la región entre 1970 y marzo de 2023. A continuación, se presentan algunas iniciativas de colaboración entre los países de América Latina y el Caribe en materia de gestión del riesgo de desastres y las soluciones regionales que se han ideado en este ámbito con la participación de organizaciones internacionales. Por último, se subraya el potencial que presenta la cooperación Sur-Sur en este tema de tanta relevancia para la región.

Los desastres son fenómenos recurrentes en todo el mundo. Según la Base de Datos Internacional sobre Desastres EM-DAT del Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (CRED) de la Universidad Católica de Lovaina en Bruselas, que cuenta con el registro más extenso de desastres a nivel mundial, en el período transcurrido entre 1970 y marzo de 2023, el continente más afectado por desastres fue Asia, seguido por América. Por su parte, África fue el continente en el que se registraron más epidemias.

En concreto, América Latina y el Caribe se vio afectada por 2.555 desastres, de acuerdo con las cifras de la EM-DAT⁴¹. Estos eventos afectaron a 334 millones de personas, causaron 515.574 muertes y produjeron daños por valor de 521.000 millones de dólares de los Estados Unidos de 2022 (véase el mapa VI.1).

El Caribe es la subregión en la que los desastres han tenido mayor impacto. Allí ha ocurrido el 21% de los desastres de América Latina y el Caribe, pero los daños que estos han causado representan el 36% del total de daños contabilizados. Además, esta subregión presenta el mayor cociente de daños por unidad de PIB. De acuerdo con Bello (2017), en el período 1970-2010, el porcentaje de daños causados por desastres con respecto al PIB en el Caribe fue el mayor de toda la región, ya que superó el 8% en siete ocasiones. En Centroamérica, esto sucedió dos veces y, en América del Sur, no se registraron en ningún momento cifras similares.

⁴¹ Esta base de datos define los desastres como eventos que cumplen al menos uno de los siguientes criterios: i) se informa de diez o más muertes; ii) se informa que 100 o más personas resultaron afectadas; iii) se declara el estado de emergencia, o iv) se hace una petición de asistencia internacional.

Mapa VI.1
América Latina y el Caribe: número de desastres y daños causados, por subregión, 1970 a marzo de 2023



Fuente: Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (CRED), Base de Datos Internacional sobre Desastres EM-DAT [en línea] <https://www.emdat.be/>.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

En el Caribe insular, un desastre puede afectar a países enteros, por lo que es posible llegar a observar casos extremos como los ocurridos durante la temporada de huracanes de 2017 en las Islas Vírgenes Británicas y San Martín. En esa ocasión, el costo total de los daños provocados por los huracanes Irma y María superó el 100% del producto interno bruto (PIB) de dichos territorios.

El Caribe también presenta el mayor porcentaje de muertes causadas por desastres de la región (48%), debido, principalmente, al terremoto ocurrido en Puerto Príncipe el 12 de enero de 2010, en el que fallecieron 222.570 personas.

De 1970 a marzo de 2023, los desastres más comunes en el Caribe fueron los meteorológicos (56%), seguidos por los hidrológicos (29%) (véase el cuadro VI.1). El huracán Georges, ocurrido en septiembre de 1998, afectó a varios países (Antigua y Barbuda, Cuba, Haití, República Dominicana y Saint Kitts y Nevis) y causó 550 muertes y daños por valor de 6.400 millones de dólares de 2022. El 58% de los daños ocurridos en esta subregión durante el período de análisis se produjeron en la temporada de huracanes de 2017, a raíz de los huracanes Irma y María, que afectaron a varios países y territorios insulares.

En Centroamérica y México, por otra parte, ocurrieron 772 desastres, de los cuales el 37% fueron de carácter hidrológico; el 33%, meteorológico, y el 15%, geofísico. Cabe mencionar que, en esta última categoría, Centroamérica y México presenta el mayor valor de las tres subregiones. Entre los desastres meteorológicos, destaca el huracán Mitch, que, en 1998, afectó a El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, y causó 18.791 muertes y daños por 10.600 millones de dólares de 2022. El país más afectado fue Honduras, donde murieron 14.600 personas y los daños ascendieron a 6.800 millones dólares de 2022. Dado que este evento afectó a varios países, como se verá en la siguiente sección, sirvió de detonante para impulsar la cooperación entre los países de la región.

Con respecto a los desastres geológicos, los más importantes fueron el terremoto de Los Amates (Guatemala) del 4 de febrero de 1976, en el que murieron 23.000 personas y se produjeron daños por valor de 5.100 millones dólares; el terremoto de Managua del 23 de diciembre de 1972, en el que murieron 10.000 personas y se registraron daños por valor de 5.900 millones de dólares, y el de Ciudad de México, del 19 de septiembre de 1985, en el que murieron 9.500 personas y los daños se estimaron en 11.100 millones de dólares (todas las cifras en dólares de 2022).

Cuadro VI.1
América Latina y el Caribe: número de desastres y daños causados, por subregión y subgrupo de desastre, 1970 a marzo de 2023

Número de desastres		Subgrupo de desastre				
Subregión	Biológicos	Climatológicos	Geofísicos	Hidrológicos	Meteorológicos	Total
El Caribe	26	29	24	161	309	549
Centroamérica	48	61	118	288	257	772
América del Sur	82	107	153	757	135	1 234
Total	156	197	295	1 206	701	2 555
Fallecidos		Subgrupo de desastre				
Subregión	Biológicos	Climatológicos	Geofísicos	Hidrológicos	Meteorológicos	Total
El Caribe	8 104		225 208	5 362	9 320	247 994
Centroamérica	1 639	91	47 167	9 243	34 793	92 933
América del Sur	15 487	200	99 516	55 377	4 067	174 647
Total	25 230	291	371 891	69 982	48 180	515 574
Población afectada		Subgrupo de desastre				
Subregión	Biológicos	Climatológicos	Geofísicos	Hidrológicos	Meteorológicos	Total
El Caribe	769 450	7 781 545	4 580 310	7 642 117	39 842 166	60 615 588
Centroamérica	522 256	14 626 455	16 455 020	13 395 471	26 168 826	71 168 028
América del Sur	2 977 398	100 263 424	18 112 948	73 476 271	7 715 222	202 545 263
Total	4 269 104	122 671 424	39 148 278	94 513 859	73 726 214	334 328 879

Daños (en miles de dólares de los Estados Unidos de 2022)	Subgrupo de desastre						
	Subregión	Biológicos	Climatológicos	Geofísicos	Hidrológicos	Meteorológicos	Total
El Caribe			447 069	13 972 019	1 971 338	169 285 940	185 676 366
Centroamérica			4 579 831	43 977 259	13 254 453	74 456 818	136 268 361
América del Sur	199 734		46 540 928	68 681 670	76 558 838	7 327 324	199 308 494
Total	199 734		51 567 828	126 630 948	91 784 629	251 070 082	521 253 221

Fuente: Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (CRED), Base de Datos Internacional sobre Desastres EM-DAT [en línea] <https://www.emdat.be/>.

En América del Sur, el tipo de desastre más frecuente en este período fueron las inundaciones (48%). La inundación más letal fue la del estado Vargas (conocido en la actualidad como La Guaira) de la República Bolivariana de Venezuela, en diciembre de 1999, que provocó más de 30.000 fallecimientos y daños por valor de 55.100 millones dólares de 2022. El segundo tipo de desastre más frecuente fueron los terremotos, que representaron un 9% del total. El terremoto de la provincia de Áncash (Perú), el 31 de mayo de 1970, que causó más de 66.794 muertes, fue el desastre más letal registrado en la subregión y generó daños por valor de 4.000 millones de dólares de 2022.

En la década de 1980, los dos desastres que terminaron con la vida del mayor número de personas fueron la erupción y el posterior deslave del volcán Nevado del Ruiz, en Colombia, que ocurrió el 13 de noviembre de 1985 y causó 21.800 muertes y daños por valor de 2.700 millones de dólares de 2022, y el terremoto del 5 de marzo de 1987 en el Ecuador, que mató a 5.000 personas y provocó daños estimados en 3.900 millones dólares de 2022.

En 1991, una epidemia de cólera en el Perú tuvo como consecuencia la pérdida de 9.726 vidas humanas. En la década de 2010, los eventos más catastróficos en términos de pérdidas de vidas fueron el terremoto de Muisne y Pedernales (Ecuador), ocurrido el 16 de abril de 2016, en el que se registraron 673 muertes, y el terremoto de la región central de Chile del 27 de febrero de 2010, que causó 562 fallecimientos. Los daños que provocó este último terremoto representaron el 49% por ciento de los daños causados por desastres durante esa década en la región.

B. LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y LA COOPERACIÓN ENTRE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La gestión del riesgo de desastres (GRD) es un concepto relativamente nuevo. Hasta la década de 1990, las políticas públicas sobre desastres estaban enfocadas en la reacción y la preparación. Sin embargo, al final de esa década, después de que los huracanes Mitch y Georges (1998) afectaran a varios países del Caribe y Centroamérica, se generó un amplio consenso sobre el hecho de que, a escala nacional, la reducción del riesgo de desastres debía considerarse una inversión y una estrategia integral en los procesos e instrumentos de desarrollo. Esto favoreció la adopción de una nueva perspectiva sobre los desastres y la forma en que estos pueden afectar el desarrollo, especialmente en los países más pobres.

Desastres como los causados por los huracanes Mitch y Georges o el huracán Iván (2004), que tuvieron consecuencias devastadoras en varios países, fueron acontecimientos clave para impulsar la cooperación entre los países en este ámbito. El enfoque de las políticas públicas evolucionó hacia un concepto más holístico de la GRD, orientado a la reducción de la vulnerabilidad de las comunidades y al desarrollo de la capacidad de respuesta a los desastres⁴². La GRD es un asunto complejo de política pública, ya que en ella participan múltiples actores de diversos sectores —sociales, productivos y de infraestructura—, diferentes afiliaciones —públicas y privadas— y distintos niveles geográficos —nacional, departamental y local—.

De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR, 2009, págs. 10-11), la GRD es el concepto y la práctica de reducir los riesgos de desastres a través de esfuerzos sistemáticos para analizar y gestionar los factores causales de los desastres, lo que incluye la reducción del grado de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de las personas y la propiedad, la gestión sensata de los suelos y el medio ambiente, y el mejoramiento de la preparación ante eventos adversos. Esta definición considera cuatro elementos fundamentales. En primer lugar, que la GRD es un proceso continuo y dinámico que requiere una atención permanente. En segundo lugar, que se refiere tanto a la reducción de los riesgos existentes como a la prevención de nuevos riesgos mediante la identificación de riesgos y vulnerabilidades. En tercer lugar, que la GRD debe ser un esfuerzo integrado que incorpore los principios de las partes interesadas de diferentes sectores y disciplinas. En cuarto lugar, que se trata de un proceso integral, no de un conjunto de medidas aisladas. Como tal, la reducción del riesgo de desastres logra mejores resultados cuando forma parte de un programa sistemático.

Los efectos devastadores de los huracanes mencionados también pusieron de manifiesto la necesidad de que la cooperación internacional formara parte de estos procesos, sobre todo la cooperación entre los países que presentaban las mismas vulnerabilidades. La GRD en los países de América Latina y el Caribe se ha institucionalizado subregionalmente a lo largo de varias décadas, mediante la creación de organismos regionales especializados, como el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana (CEPREDENAC), la Agencia Caribeña para el Manejo de Emergencias por Desastres (CDEMA) y el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE). Cada uno de ellos forma parte de distintos acuerdos de integración regional. El CEPREDENAC es parte del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA); la CDEMA, de la Comunidad del Caribe (CARICOM), y el CAPRADE, de la Comunidad Andina. Este andamiaje institucional facilita la cooperación entre las subregiones y dentro de ellas, en ámbitos como el del intercambio de información y experiencias mediante la creación de redes y plataformas internacionales para compartir buenas prácticas en materia de gestión de riesgos y desastres. Asimismo, estas organizaciones han promovido, a escala subregional, el fortalecimiento de capacidades para la prevención, la preparación y la respuesta ante los desastres, así como para la recuperación posterior. Estas instituciones apoyan el desarrollo de soluciones para la gestión de riesgos y desastres adaptadas a las características de la región y a las necesidades específicas de los países que la integran.

Un avance importante ha sido la adopción de políticas intrarregionales con el objetivo fundamental de armonizar e integrar los enfoques sectoriales con una base territorial concreta, para impulsar las acciones de coordinación y promoción, así como para tomar un conjunto de decisiones en áreas cruciales no abordadas aún en estrategias anteriores. En este sentido, es importante examinar la experiencia de Centroamérica. A raíz de los impactos que tuvo en la subregión el huracán Mitch, los países centroamericanos han comenzado a reconocer las causas económicas, sociales y ambientales de los riesgos que predisponen a este tipo de desastres. Esto se ha ido concretando, bajo la coordinación del

⁴² Los resultados de las evaluaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre los efectos e impactos socioeconómicos y ambientales de los desastres contribuyeron decisivamente a este resultado.

CEPREDENAC y con el apoyo del SICA, en la toma de una serie de decisiones políticas, en la adopción de instrumentos y mecanismos internacionales y regionales y en el fortalecimiento de las instituciones nacionales responsables de promover y coordinar la reducción del riesgo de desastres.

La XX Reunión Ordinaria de Presidentes Centroamericanos, República Dominicana y Belice, celebrada en Guatemala, en octubre de 1999, marcó el hito más importante en lo que respecta a la elaboración de lineamientos políticos e institucionales para abordar la relación entre riesgo, desastre y desarrollo. En dicha Reunión, se reconoció la necesidad de “un compromiso centroamericano integral e intersectorial, público y privado así como de la comunidad en general” y se adoptó una ambiciosa visión sistémica mediante la aprobación del Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centroamérica, en virtud del cual se han impulsado diversas iniciativas de política y gestión sectorial y regional relacionadas con el agua, el medio ambiente, la agricultura, la salud, la educación, la vivienda, las obras públicas o la seguridad alimentaria, entre otros temas.

El Marco Estratégico comenzó a aplicarse en 2006, a través del Plan Regional de Reducción de Desastres 2006-2015, que, por primera vez, atribuyó de manera explícita responsabilidades a los gobiernos nacionales y locales y a la sociedad civil en la elaboración de estrategias y la adopción de medidas para reducir el riesgo de desastres. Otro aporte importante de esta iniciativa fue que propició la actualización de los marcos jurídicos de los países centroamericanos para incorporar la GRD. En 2010, se firmó la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR), en la que se establece un marco general para la GRD y se la vincula con la gestión económica, social y ambiental, desde una perspectiva integral.

Cabe destacar que todos estos esfuerzos han ido de la mano de los de la comunidad internacional, que se ha dado a la tarea de transversalizar la GRD en una serie de acuerdos internacionales, como el Marco de Acción de Hyogo y su sucesor, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.

C. COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y SOLUCIONES REGIONALES ESPECÍFICAS

En el ámbito de los desastres, es importante mencionar que, gracias al trabajo conjunto entre las organizaciones internacionales y los países, se han encontrado soluciones específicas para problemas regionales concretos que, posteriormente, se han replicado en otros continentes. En este sentido, cabe destacar la experiencia del Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility (CCRIF SPC). Esta institución se creó bajo el liderazgo técnico del Banco Mundial y con un aporte monetario del Gobierno del Japón, y se capitalizó a través de las contribuciones a un fondo fiduciario de donantes múltiples (FFDM) realizadas por el Gobierno del Canadá, la Unión Europea, el Banco Mundial, los Gobiernos del Reino Unido y de Francia, el Banco de Desarrollo del Caribe (CDB) y los Gobiernos de Irlanda y las Bermudas, así como de las cuotas de membresía pagadas por los gobiernos participantes.

Los orígenes del CCRIF SPC están vinculados al huracán Iván, que, en septiembre de 2004, afectó a Barbados, Cuba, Granada, Jamaica, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de). Causó 68 muertes y daños por valor de 3.000 millones de dólares de 2022, y fue el mayor desastre experimentado por Granada en toda su historia. Al afectar, una vez más, a varias naciones y territorios del Caribe, hizo que la comunidad internacional comenzara a pensar en soluciones específicas para la subregión. En 2007, ello condujo a la creación del CCRIF SPC, un seguro paramétrico que, a diferencia de los seguros de indemnización, realiza sus desembolsos en función de unos niveles predefinidos de intensidad que pueden tener distintos eventos y del impacto que pueden generar.

Fue diseñado originalmente para atender catástrofes relacionadas con huracanes y terremotos en el Caribe y para que los Gobiernos obtuvieran liquidez a corto plazo, a fin de poder atender la emergencia y reducir la volatilidad presupuestaria. A partir de 2014, se permitió la entrada de países centroamericanos. El CCRIF SPC realiza los pagos 14 días después de ocurrido el evento y, desde su fundación, ha realizado 58 pagos, que suman 260 millones de dólares. En la actualidad, esta institución brinda sus servicios a 19 Gobiernos del Caribe⁴³, tres Gobiernos de Centroamérica⁴⁴ y dos compañías eléctricas⁴⁵. El CCRIF SPC ha ampliado su gama de productos de seguros con el tiempo y actualmente ofrece protección frente a ciclones tropicales, exceso de lluvias, terremotos, pólizas para el sector pesquero y aseguramiento a empresas eléctricas.

Esta exitosa iniciativa ha sido replicada en otros continentes con especificidades propias. En 2014, se fundó la African Risk Capacity Insurance Company Limited (ARC Ltd), una aseguradora mutua híbrida y filial comercial del African Risk Capacity (ARC) Group de la Unión Africana. La ARC Ltd proporciona servicios de seguros paramétricos a los Estados miembros de la Unión Africana y a organizaciones de agricultores. Inicialmente, el seguro estaba pensado para mitigar el impacto de las sequías. Sus miembros son Gobiernos africanos que han adquirido una póliza en un año en particular, así como contribuyentes de capital, como el Ministerio de Relaciones Exteriores, del Commonwealth y de Desarrollo del Reino Unido y el banco de desarrollo KfW de Alemania, a través de Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ).

En 2016, se lanzó el programa ARC Replica de seguro complementario, con la participación de la sociedad civil y de organismos internacionales, lo que permitió aumentar la cobertura frente a los desastres. El funcionamiento de este mecanismo puede ilustrarse mediante el ejemplo que se brinda a continuación. En julio de 2019, el Gobierno del Senegal compró una póliza contra sequías; en otras palabras, si los niveles de lluvia caían por debajo de un umbral predefinido, recibirían un pago del seguro. Una organización no gubernamental, Start Network, en colaboración con el Programa Mundial de Alimentos (PMA) de las Naciones Unidas, compró la misma póliza, es decir, la replicó. Al caer los niveles de lluvias por debajo del umbral establecido, se generaron pagos para ambas pólizas.

En 2017, el Banco Mundial fortaleció la Iniciativa para la Evaluación y el Financiamiento de Riesgos de Catástrofe en el Pacífico (PCRAFI), un fondo común de seguros de riesgo para cinco islas del Pacífico. El proyecto se basa en experiencias similares en el ámbito de la gestión del riesgo de desastres de África y el Caribe.

D. FONDO DE ADAPTACIÓN CLIMÁTICA Y RESPUESTA INTEGRAL A DESASTRES NATURALES DE LA COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS (CELAC)

En la Declaración de la Ciudad de México, aprobada el 18 de septiembre de 2021 en la VI Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC⁴⁶, se respaldó el establecimiento del Fondo de Adaptación

⁴³ Anguila, Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Bermudas, Dominica, Granada, Haití, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Jamaica, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, San Martín y Trinidad y Tabago.

⁴⁴ Guatemala, Nicaragua y Panamá.

⁴⁵ ANGLEC (Anguila) y LUCELEC (Santa Lucía).

⁴⁶ Véase la Declaración de la Ciudad de México en [en línea] <https://www.gob.mx/presidencia/documentos/declaracion-de-la-ciudad-de-mexico-celac-2021>.

Climática y Respuesta Integral a Desastres Naturales (FACRID). En la VII Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en 2023, los países reafirmaron la importancia del Fondo y su compromiso con él⁴⁷, y la Argentina, que ejercía la Presidencia *pro tempore*, presentó a los países el documento de acuerdo para el establecimiento del Fondo. En dicho acuerdo, se plasmó el interés de movilizar recursos financieros a partir de aportaciones voluntarias de los Estados Miembros de la CELAC y de sus socios extrarregionales, así como de otros actores públicos, para apoyar los proyectos del Fondo, y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) acordó administrar el FACRID en nombre de los países donantes. Por lo tanto, se estableció un acuerdo de contribución voluntaria anexo que firmarían el donante, los Estados Parte y la CEPAL para administrar el Fondo siguiendo las normas de las Naciones Unidas.

El FACRID tiene por objeto prevenir, mitigar y mejorar la preparación y la respuesta ante emergencias y desastres de origen climático o hidrometeorológico como sequías, incendios forestales, inundaciones, lluvias desmedidas y tormentas, así como impulsar medidas de adaptación al cambio climático, mediante el financiamiento de proyectos que contribuyan a: i) la preparación y previsibilidad de la atención de emergencias (por ejemplo, mediante el posicionamiento estratégico de insumos humanitarios o la capacitación de voluntarios para misiones de asistencia humanitaria); ii) el fortalecimiento de la perspectiva preventiva para la adaptación, recuperación y evaluación en materia de desastres (a través del fortalecimiento de los sistemas de alerta temprana, la elaboración de mapas de riesgos o la evaluación de las capacidades locales), y iii) la creación o reforma de la normativa y los procedimientos para la ocupación del territorio, la habilitación de infraestructura resiliente, la rehabilitación y la reconstrucción, entre otras cosas.

El acuerdo para el establecimiento del Fondo entrará en vigor cuando al menos dos países lo firmen y cumplan con todos los procedimientos internos para la ratificación del instrumento. Por lo tanto, actualmente se está a la espera de que el acuerdo entre en vigor mediante la ratificación y depósito de este por parte de al menos dos países ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina, que será el depositario del acuerdo. Una vez que ello ocurra, los Estados Parte podrán realizar contribuciones voluntarias al Fondo.

BIBLIOGRAFÍA

- Bello, O. (2017), “Desastres, crecimiento económico y respuesta fiscal en los países de América Latina y el Caribe, 1972-2010”, *Revista CEPAL*, N° 121 (LC/PUB.2017/8-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- UNDRR (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres) (2009), *2009 UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction*, Ginebra.

⁴⁷ Véase la Declaración de Buenos Aires [en línea] <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/cumbre-celac-declaracion-de-buenos-aires>.

VII. DESAFÍOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN EL NUEVO CONTEXTO MUNDIAL

A. EL PASO DE UN MUNDO GLOBALIZADO A UNO CARACTERIZADO POR UN REGIONALISMO ABIERTO O CERRADO Y FRAGMENTADO

En la actualidad, los desafíos regionales y mundiales son ampliamente compartidos por los países y territorios: no tienen fronteras. Cada vez más, las crisis geopolíticas, sanitarias, climáticas, económicas e, incluso, los contextos políticos nacionales, pueden tener repercusiones importantes a escala mundial. Sin embargo, el mundo está yendo hacia un regionalismo caracterizado e impulsado por tendencias proteccionistas. Se observa la reconfiguración de las cadenas globales de valor impulsada por razones geopolíticas que han llevado también a políticas industriales que incluyen la localización en países “amigos” (*friend-shoring*). Asimismo, el conflicto en Ucrania ha acelerado un retorno a objetivos de autosuficiencia y seguridad energética, alimentaria y manufacturera, entre otros (CEPAL, 2023).

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible definió desafíos universales de desarrollo que alcanzan a todos los países, sin importar su ingreso y, en consecuencia, exige el impulso de estrategias de cooperación internacional a escala regional y mundial. La Agenda 2030 es producto de un mundo globalizado, interconectado e interdependiente, que promueve estrategias multilaterales, multidimensionales y de carácter multiactor para abordar vulnerabilidades sociales, económicas y ambientales persistentes.

América Latina y el Caribe enfrenta profundos retos para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. El contexto internacional no es auspicioso ya que presenta grandes incertidumbres resultado de las crisis en cascadas derivadas, entre otros, de los efectos económicos y sociales negativos de la crisis sanitaria de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19)⁴⁸, el conflicto en Ucrania —con consecuencias igualmente negativas a nivel mundial—, el bajo crecimiento, la alta inflación, la menor disponibilidad de suministros esenciales, la inseguridad energética, las migraciones, los desastres ambientales, el cambio climático y los efectos de la digitalización en el mercado laboral. A ello se suma la incertidumbre sobre la trayectoria del mundo en los próximos años, el paso de un mundo globalizado a uno caracterizado por un regionalismo abierto o cerrado y fragmentado, que podría generar grandes cambios en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo.

1. Una agenda para la acción

América Latina y el Caribe debería retomar decididamente el camino de la integración y de la consolidación de una voz regional en materia de cooperación internacional. La región necesita coordinar las distintas iniciativas de cooperación, en línea con el fortalecimiento del mandato de los organismos regionales. Complementariamente, la región debe establecer plataformas para conectar las agendas políticas con las agendas técnicas, a través de diálogos sobre políticas públicas más integradas entre los países de América Latina y el Caribe, así como con otras regiones del mundo, en un marco multidimensional del desarrollo.

⁴⁸ En América Latina y el Caribe, antes de la pandemia, el aspecto sanitario ya se consideraba un tema prioritario para la cooperación (Ubierna, 2022).

La región también precisa un mayor fortalecimiento de la institucionalidad de la cooperación Sur-Sur y triangular, así como un replanteamiento conceptual, práctico, normativo e institucional de esta cooperación, que fomente el diálogo e impulse mayores intercambios de experiencias, las buenas prácticas y el fortalecimiento de capacidades en aquellos sectores de mayor impacto en los países de la región (SEGIB, 2021).

Asimismo, la región debe avanzar en la adopción de una estrategia regional que incluya una agenda pragmática para la acción (con lenguaje común, marcos temáticos y alianzas) que acerque las preocupaciones y las posiciones en torno a las agendas de desarrollo y climática.

La agenda de cooperación podría incluir temas prioritarios ya tratados ampliamente en reuniones regionales, como el desarrollo productivo, la transferencia de tecnología, la creación de bienes públicos regionales y globales, el acceso y la producción de vacunas, la agenda digital, la economía creativa o naranja, la transversalidad del enfoque de género y la desigualdad, entre otros.

De igual manera, la agenda debe incluir nichos específicos para la cooperación triangular, de manera de integrar grupos de actores coordinados con donantes, incorporar activa y sistemáticamente al sector privado e identificar buenas prácticas y fracasos de los que se extrae experiencia.

En cuanto al vínculo con otras regiones del mundo, es preciso elaborar una hoja de ruta para América Latina y el Caribe en conjunto con la Unión Europea —teniendo en cuenta que en 2023 España asumiría la Presidencia del Consejo de la Unión Europea— que puede considerar una alianza verde, productiva y tecnológica, con indicadores, metas de corto y largo plazo y previsiones de presupuesto. La región debe dialogar con la Unión Europea para la búsqueda de posiciones comunes frente a los nuevos desafíos y definir la manera en que estos deberían moldear la asociación birregional. El diálogo debería abordar la relevancia de la ayuda financiera tradicional, pero también la de las inversiones en América Latina y el Caribe, teniendo presente la diversidad y los retos de los países de la región, así como la necesidad de continuar con una serie de modalidades de cooperación y apoyo financiero, que fortalezca el camino al desarrollo de los países de América Latina, así como los instrumentos innovadores de intercambio de conocimientos, la cooperación triangular, el diálogo político multilateral, la creación de capacidades, las transferencias de tecnología, la financiación combinada y la movilización de recursos.

América Latina y el Caribe también debe ampliar sus acuerdos con otras regiones del mundo como Asia y África, que puedan llevar a mejorar la gobernanza en la implementación de los ODS, abordar los desafíos mundiales estructurales, a través de nuevas asociaciones, nuevas métricas y nuevas modalidades de financiamiento del desarrollo sostenible de manera de impulsar una recuperación transformadora.

La cooperación es un instrumento significativo, vivo y, en el actual contexto, fundamental para vigorizar el multilateralismo y lograr la actuación conjunta de los países en torno a la paz y el desarrollo.

2. Metodologías regionales de valoración de la cooperación Sur-Sur y triangular

América Latina y el Caribe tiene experiencias relevantes acerca de cómo se ha valorado la cooperación Sur-Sur cualitativa, cuantitativa y monetariamente, y que hoy permitirían avanzar, de modo gradual y planificado, hacia sistemas regionales de homologación con base en parámetros similares o equivalentes. Esta realidad está bien documentada, entre otras, en las experiencias de valoración realizadas en el marco de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la CEPAL y las Naciones Unidas en un sentido amplio, así como en publicaciones

regionales como Oviedo (2021), que da cuenta de los casos de Barbados, Colombia, Cuba, Jamaica, el Paraguay y el Uruguay, países que aplican distintas metodologías de valoración.

Avanzar hacia el establecimiento de metodologías regionales de valoración de la cooperación Sur-Sur y triangular supone un trabajo previo en los países para el fortalecimiento de los sistemas nacionales de valoración y evaluación de la cooperación, que incluya, entre otras cosas, la creación de capacidades para sistematizar y valorar las actividades de cooperación técnica, el diseño metodológico apropiado para captar la información cuantitativa y cualitativa de las iniciativas de cooperación, reducir brechas de información y generar datos para el conocimiento y la toma de decisiones. La identificación de buenas prácticas en los países, idealmente sometidas a evaluaciones de resultados e impactos directos e indirectos, es un paso anterior o que se suma a la medición cuantitativa, monetaria y no monetaria, de los aportes de la cooperación (Oviedo, 2021).

La valoración y evaluación de la cooperación Sur-Sur debe ir más allá del desempeño de la cooperación con el propósito de mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas de los Estados en la materia. Es también una forma de dar a conocer a la ciudadanía el mérito que tiene para su país contribuir al desarrollo de otros países, de manera solidaria y horizontal, respetando la soberanía nacional y sin interferir en los asuntos internos.

América Latina y el Caribe debe persistir en su reflexión respecto de la estandarización regional de la valoración de la cooperación Sur-Sur y apoyar el intercambio de conocimientos, experiencias y mejores prácticas sobre la cooperación Sur-Sur y triangular. Asimismo, los países de la región deben participar activamente en procesos de valoración cualitativa, cuantitativa y monetaria, destinados a depurar metodologías de medición.

El acuerdo y trabajo conjunto sobre metodologías de valoración de la cooperación Sur-Sur es el camino ineludible para lograr mejores niveles de integración, así como para apoyar a todos los países según sus necesidades en el camino al desarrollo. Este proceso aportará a la generación de conocimiento para los encargados de la toma de decisiones de los países, las organizaciones no gubernamentales, los investigadores y los organismos internacionales, entre otros actores significativos de la cooperación, así como para todo tipo de análisis comparativo sobre el desarrollo a escala nacional, regional o mundial.

3. Fortalecer una visión integral y el trabajo coordinado multiactor

América Latina y el Caribe tiene el desafío de alcanzar una visión integral y coordinada para que las oficinas, agencias y organismos de cooperación y desarrollo construyan, en conjunto, nuevas capacidades y articulen el trabajo público, privado y de la sociedad civil e impulsen políticas públicas de mediano y largo plazo. Es preciso transformar el lenguaje común y la narrativa regional en una hoja de ruta y de trabajo en la que existan propuestas de alternativas para fortalecer las alianzas para el desarrollo con todos los actores de la cooperación a escala mundial. Asimismo, es fundamental contar con herramientas que consoliden las agendas de desarrollo y fomenten la movilización de recursos y la atracción de inversiones.

Las crisis en cascadas que ha vivido América Latina y el Caribe han dejado en evidencia carencias estructurales y han ahondado las brechas sociales, económicas y ambientales en los países de la región. Existen muchas soluciones que demandan la acción conjunta de los sectores público, privado, académico, y de los bancos de desarrollo. Cabe mencionar soluciones para los problemas transversales de educación, capacitación, tecnología, género y migración.

Los organismos de cooperación y desarrollo pueden facilitar la construcción conjunta de nuevas capacidades en los países de la región, la articulación del trabajo público, privado y de la sociedad civil, e impulsar políticas públicas de mediano y largo plazo. Además, pueden poner a disposición sus propias capacidades técnicas para mejorar la coordinación entre los países promoviendo, por ejemplo, sistemas de datos seguros, trazables y comparables, la digitalización, la gestión eficiente y el fortalecimiento de las capacidades institucionales para movilizar inversiones y recursos entre múltiples actores.

La movilización de recursos es vital para una recuperación sostenible e inclusiva, que responda de manera eficaz a los desafíos de desarrollo que enfrentan los países de la región, así como para la implementación exitosa de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Es importante para los países de la región la ayuda financiera tradicional, pero también lo son las inversiones para la superación de las brechas estructurales en sus transiciones hacia el desarrollo.

América Latina y el Caribe constituye un terreno de prueba para innovar en la movilización de recursos, ya que en la región hay países con economías menos desarrolladas y otras de mayor desarrollo, existe una alta capacidad institucional y mercados financieros dinámicos que crean oportunidades de movilización de recursos considerables, tanto a escala nacional como internacional. La región ofrece a los donantes y a los inversionistas privados, oportunidades para diversificar sus carteras y dirigir recursos hacia países específicos.

La cooperación internacional debe cumplir un papel relevante en el apoyo a la búsqueda de consensos y acuerdos regionales sobre, por ejemplo, nuevos instrumentos financieros y alianzas tecnológicas, las transiciones verde y digital. El Secretario General de las Naciones Unidas ha expuesto la necesidad de “aumentar en forma inmediata la cooperación para el desarrollo y la inversión en los Objetivos de Desarrollo Sostenible a fin de fortalecer las fuentes de la cooperación internacional para el desarrollo. Las exigencias que afronta la cooperación internacional para el desarrollo nunca han sido tan elevadas. [...] Los proveedores de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) deben cumplir sus compromisos, y es necesario incrementar la cooperación para el desarrollo procedente de las distintas fuentes.” (Naciones Unidas, 2023, párr. 6). La CEPAL (2021), llamó la atención respecto de que las iniciativas de cooperación y las respuestas de las instituciones financieras multilaterales no fueron coherentes con las necesidades de financiamiento de los países de América Latina y el Caribe ante la pandemia de COVID-19 y alertó sobre la creciente importancia de desarrollar modalidades de cooperación y financiamiento que permitan ordenar los recursos para el desarrollo con las necesidades de los países y que las medidas que se toman con fondos de la cooperación no sean utilizadas únicamente de forma reactiva o paliativa, para mitigar, suavizar o atenuar una crisis.

En el ámbito del financiamiento se requiere, entre otros, la coordinación entre actores financieros; mejorar la gobernanza del sistema financiero y la capacidad de asignación de recursos; movilizar recursos privados y bonos temáticos; generar alianzas en la región sobre la base de un proyecto consensuado, y acordar un enfoque programático y flexible con apoyo presupuestario combinado para la generación de recursos adicionales.

Además, en el ámbito multiactor, destacan como temas prioritarios la inclusión del sector privado y la sociedad civil en el ámbito de la cooperación, el fortalecimiento de las capacidades de los Estados a nivel central y otras escalas territoriales, para el desarrollo de proyectos y la ejecución debida de los fondos asignados, incluida la consideración de garantías, el desarrollo de agencias calificadoras multilaterales y la necesidad de hacer planteos con una voz común ante los actores más relevantes en el ámbito multilateral.

4. La gestión de riesgos: una materia para la cooperación Sur-Sur y triangular en la región

La gestión de riesgos de desastre se puede aprender de países que tengan amenazas naturales y vulnerabilidades similares a las propias.

El Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres, ha señalado que “los países vulnerables en lo que respecta al clima y a la deuda necesitan que se les concedan recursos en condiciones más favorables. Se necesita asistencia humanitaria y asistencia para el desarrollo a fin de poner coto a las crecientes crisis alimentarias. La financiación para el clima no avanza al mismo ritmo que el creciente efecto del cambio climático.” (Naciones Unidas, 2023, párr. 6).

La cooperación se ha dado de manera muy fluida entre países del mismo continente. Sin embargo, existe un gran potencial para la cooperación entre países de distintos continentes. Por ejemplo, algunos países africanos han padecido sequías desde los años setenta. En el contexto de cambio climático, este fenómeno se ha hecho cada vez más común en América del Sur y Centroamérica, y la experiencia africana podría servir de aporte para mitigar sus efectos. De igual manera, la experiencia de los países del sudeste asiático con los tsunamis puede ser compartida con los países de la región. Baste como ejemplo de los beneficios de la cooperación la experiencia de los seguros paramétricos, en que una práctica exitosa en el Caribe fue adoptada por Centroamérica y aplicada y enriquecida en África.

En el caso específico de los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) que ya están sufriendo los impactos del cambio climático y experimentarán mayores costos aún si los escenarios proyectados de subida del nivel del mar se hacen realidad, la cooperación entre países de distintos continentes sería beneficiosa. De hecho, en las Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Trayectoria de Samoa) se ha reconocido la importancia de la gestión del riesgo de desastre pero faltan acciones concretas para que se avance en esa dirección.

Cabe destacar además la importancia de fortalecer la realización de estudios detallados de caracterización de la cooperación internacional e identificación de potenciales áreas de colaboración del Sur intercontinental.

5. Prospectiva para una cooperación en torno a iniciativas transformadoras

Para hacer frente a los desafíos regionales y mundiales, América Latina y el Caribe debe contar con una gobernanza anticipatoria, basada en el análisis y estudios de futuro, fundados en métodos de prospectiva (CEPAL, 2023).

Reconociendo que la cooperación Sur-Sur y triangular debe llevarse a cabo sobre la base de los principios de solidaridad, horizontalidad y respeto a la soberanía, entre otros, la CEPAL, teniendo en cuenta la Agenda 2030 y los ODS, sugiere que la cooperación en las áreas de trabajo definidas por los países conduzca a iniciativas transformadoras que tengan una visión de futuro, se basen en datos, tengan capacidad sinérgica, de transformación de la realidad y que convoquen la participación de múltiples actores.

La cooperación internacional para el desarrollo, en particular la cooperación Sur-Sur y triangular, son fundamentales para alcanzar el desarrollo sostenible y mejorar el nivel de vida de la población mundial a través de la transferencia, la recepción y el intercambio de información, conocimientos, tecnología,

experiencias y recursos. Sobre la base del liderazgo de los Estados, la cooperación puede ser fortalecida aunando los esfuerzos de múltiples actores, como los organismos internacionales, la banca del desarrollo, la sociedad civil, el sector académico y el sector privado.

BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023), *América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030: avances y propuestas de aceleración* (LC/FDS.6/3), Santiago.
- _____ (2021), *Desarrollo en transición: propuesta de concepto y medición para una cooperación renovada en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2021/95/Rev.1), Santiago.
- Naciones Unidas (2023), *Financiación para el desarrollo sostenible. Nota del Secretario General* (E/FFDF/2023/2), Nueva York.
- Oviedo, E. (coord.) (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* (LC/TS.2021/121), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) (2021), *Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2020*, Madrid.
- Ubierna, M. V. (2022), “Cooperación Sur-Sur en América Latina en tiempos de pandemia”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, vol. 49, N° 1.