

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**

Enrique Oviedo
Coordinador



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación
española

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



www.cepal.org/es/publications



www.cepal.org/apps

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**

Enrique Oviedo
Coordinador



NACIONES UNIDAS



cooperación
española

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva

Mario Cimoli
Secretario Ejecutivo Adjunto

Raúl García-Buchaca
Secretario Ejecutivo Adjunto
para Administración y Análisis de Programas

Luis F. Yáñez
Secretario de la Comisión

Sally Shaw
Oficial a Cargo de la División de Documentos y Publicaciones

Este documento fue coordinado por Enrique Oviedo, Oficial de Asuntos Políticos de la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), bajo la supervisión general de Luis F. Yáñez, Secretario de la Comisión. Lydia Rosa Gény y Karen Haase, de la Oficina de la Secretaría de la Comisión, suministraron valiosos insumos para esta versión. Los capítulos I y IV fueron elaborados por Jessica Byron y Jacqueline Laguardia Martínez, Consultoras de la CEPAL, con contribuciones de la sede subregional de la CEPAL para el Caribe y los Ministerios de Relaciones Exteriores de Barbados y Jamaica. Los capítulos II y III fueron elaborados por Lianne Guerra Rondón, Consultora de la CEPAL. La elaboración del capítulo V estuvo a cargo de Paola Vaccotti Ramos y la del VI estuvo a cargo de Cecilia Alemany y Ricardo Herrera, Consultores de la CEPAL y del Instituto Social del MERCOSUR (ISM), bajo la supervisión de Nahuel Oddone, Jefe de Promoción e Intercambio de Políticas Sociales del Instituto, y Enrique Oviedo, de la CEPAL. Para el caso del Paraguay, se agradecen los aportes de Héctor Agüero, Lourdes Agüero, Martín Burt, Bruno del Mazo de Unamuno, Cynthia Filártiga Lacroix, Milner Guanes, Ismael Ibarrola, María Noelia López Sanguinetti, Mario Ruiz Díaz, Fernando Santander, José Soler, Vera Valente y David Velázquez Seiferheld. Para el caso del Uruguay, se contó con aportes de Patricia Alemany, Jorge Dotta, Mario Guerra, Ricardo Herrera, Gustavo Pacheco, Federico Perazza, Yuriria Salvador, Karen van Rompaey y Andrea Vignolo.

Esta publicación ha sido posible gracias al financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2021/121
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2021
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.21-00361

Esta publicación debe citarse como: 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, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Prólogo.....	7
Introducción.....	11
Capítulo I	
Cooperación Sur-Sur: el caso de Barbados.....	25
Introducción	25
A. Definiciones de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular utilizadas en Barbados, que determinan la comprensión del proceso y la elaboración de las políticas conexas.....	35
B. Antecedentes históricos de la cooperación Sur-Sur contemporánea en Barbados.....	36
C. Gestión y supervisión de la cooperación Sur-Sur en Barbados: acuerdos institucionales para la puesta en marcha, la ejecución, la gestión, el seguimiento y la evaluación de la cooperación Sur-Sur	38
D. Presentación de información sobre la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular en Barbados	40
E. Principales avances, retos y lecciones aprendidas.....	47
1. Avances	47
2. Desafíos	47
3. Enseñanzas extraídas	48
Bibliografía.....	50
Anexo I.A1	59
Capítulo II	
Valoración de la cooperación Sur-Sur: el caso de Colombia.....	61
Introducción	61
A. Institucionalidad de la cooperación Sur-Sur colombiana.....	67
B. Metodología y operacionalización de la valoración.....	73
C. La cooperación Sur-Sur colombiana en cifras	77

D. Lecciones aprendidas.....	83
Bibliografía.....	87
Anexo II.A1.....	90
 Capítulo III	
Valoración de la cooperación Sur-Sur: el caso de Cuba.....	91
Introducción	91
A. Marco normativo e institucional de la cooperación Sur-Sur cubana.....	92
B. La experiencia cubana en la cooperación Sur-Sur	99
1. La participación en los ámbitos regional y multilateral	104
2. La ayuda humanitaria cubana en materia de desastres naturales.....	108
C. Conclusiones y lecciones aprendidas	110
D. Recomendaciones	111
Bibliografía	112
Anexo III.A1	115
Anexo III.A2	116
Anexo III.A3	117
Anexo III.A4	118
 Capítulo IV	
Cooperación Sur-Sur: el caso de Jamaica.....	119
Introducción	119
A. Definiciones de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular utilizadas en Jamaica, que determinan la comprensión del proceso y la elaboración de las políticas conexas.....	126
B. Antecedentes históricos de la cooperación Sur-Sur contemporánea en Jamaica	128
C. Gestión y supervisión de la cooperación Sur-Sur en Jamaica: acuerdos institucionales para la puesta en marcha, la ejecución, la gestión, el seguimiento y la evaluación de la cooperación Sur-Sur	130
D. Presentación de información sobre la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular en Jamaica	132
E. Principales avances, retos y lecciones aprendidas.....	140
1. Avances	140
2. Desafíos	141
3. Enseñanzas extraídas	143
Bibliografía.....	144
Anexo IV.A1.....	151

Capítulo V

Valoración de la cooperación Sur-Sur: el caso del Paraguay	153
Introducción	153
A. Cooperación Sur-Sur en el Paraguay: una institucionalidad que busca fortalecerse.....	155
B. Oferta de cooperación del Paraguay	157
C. Conceptualización y construcción de la valoración de la cooperación Sur-Sur en el Paraguay	160
D. Paraguay: hacia una política de cooperación internacional.....	162
Bibliografía.....	164
Anexo V.A1	166

Capítulo VI

Valoración de la cooperación Sur-Sur: el caso del Uruguay	169
Introducción	169
A. Caracterización de la cooperación Sur-Sur del Uruguay	170
1. Características generales de la cooperación del Uruguay	170
2. Principales áreas de cooperación y rol dual del Uruguay	173
B. El debate sobre la valoración de la cooperación Sur-Sur y la visión del Uruguay	179
Bibliografía.....	190
Conclusiones.....	193

Cuadros

I.1	Barbados: iniciativas de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular en las que participa el país	45
II.1	Colombia: estrategias de cooperación internacional.....	72
II.2	Mecanismos de la cooperación Sur-Sur colombiana.....	78
II.3	Receptores de cooperación Sur-Sur bilateral de Colombia hasta 2020.....	82
II.A1.1	Funciones y competencias de las agencias colombianas de cooperación	90
III.1	Programas sociales destacados de la cooperación Sur-Sur cubana.....	100
IV.1	Desembolsos del Fondo de Desarrollo de Petrocaribe al Gobierno de Jamaica, 2010-20150.....	135
IV.2	Jamaica: iniciativas de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular en las que participa el país	136
V.1	América Latina: dilemas políticos de las políticas de cooperación Sur-Sur (marco operativo).....	162
V.A1.1	Brasil, Chile y México: síntesis de la conceptualización de la cooperación Sur-Sur	166
V.A1.2	América Latina (países seleccionados): estrategias relacionadas con la cooperación Sur-Sur	167
VI.1	Sistemas de evaluación y medición de la cooperación Sur-Sur en América Latina.....	185

Gráficos

I.1	Barbados: tasa de crecimiento anual del producto interno bruto a precios constantes de mercado, 2008-2020	29
I.2	Barbados: deuda externa como porcentaje del PIB, 2008-2017	31
II.1	Colombia: recursos de cooperación Sur-Sur ejecutados, Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional (FOCAI), 2009-2020.....	79
II.2	Colombia: acciones y proyectos de cooperación Sur-Sur ejecutados en América Latina, 2007-2019.....	80
III.1	Cuba: acciones y proyectos de cooperación Sur-Sur con América Latina, 2007-2019	99
III.2	Cuba: cooperación con el resto del mundo, por sector y modalidad 1963-1989	102
III.3	Valoración de la cooperación cubana ofrecida por sectores, 1999-2015.....	104
IV.1	Jamaica: tasa de crecimiento anual del producto interno bruto a precios constantes de mercado, 2008-2020	121
IV.2	Jamaica: deuda externa como porcentaje del PIB, 2008-2018.....	122
IV.3	Jamaica: remesas personales, 2012-2019.....	123
VI.1	Uruguay: asistencia oficial para el desarrollo total, por tipo, desembolsos brutos, 2002-2017.....	174
VI.2	Uruguay: asistencia oficial para el desarrollo total, por tipo de contribución, desembolsos brutos, 2002-2017	175
VI.3	Cooperación Sur-Sur iberoamericana 2008-2018, cantidad de intercambios por tipo, SEGIB, 2018	182
VI.4	Principios más importantes al decidir con quién y cómo cooperar desde la perspectiva de los países en transición	186

Recuadros

II.1	Colombia: normativa y operativa vigente de la cooperación Sur-Sur	70
III.1	La cooperación internacional en los documentos políticos de Cuba	97
III.2	Testimonios de médicos participantes en la misión contra el ébola en África	105

Prólogo

En esta época de incertidumbre, queremos reafirmar nuestro compromiso de contribuir al desarrollo económico, social y ambiental de América Latina y el Caribe, así como nuestro trabajo destinado a dicho fin. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es la hoja de ruta más cierta para la región, y la cooperación para el desarrollo es clave para su implementación. El presente libro corresponde a un esfuerzo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) por avanzar en el conocimiento de las experiencias de valoración de la cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe, con el propósito de apoyar el diálogo y permitir la toma de decisiones regionales en la materia en el marco del seguimiento de la Agenda 2030, de los debates del Comité de Cooperación Sur-Sur de la CEPAL y de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (PABA+40).

El Comité de Cooperación Sur-Sur de la CEPAL tiene 40 años de existencia. Celebró su primera reunión en 1981, en Montevideo, como Comité de Cooperación Técnica entre Países y Regiones en Desarrollo y en 2004 cambió su nombre a Comité de Cooperación Sur-Sur. En todos estos años el Comité ha tenido en consideración las discusiones y la implementación de agendas de desarrollo como, entre otros, el Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (PABA); 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, y el proceso preparatorio hacia la Conferencia PABA+40, su documento final y la implementación de este.

Desde 2012, año en que se llevó a cabo la primera reunión de la Mesa Directiva del Comité de Cooperación Sur-Sur, y bajo las Presidencias de El Salvador, Perú (2014) y México (2016), los acuerdos de las mesas directivas han reflejado en sus mandatos la necesidad de avanzar en propuestas de medición general, cuantitativa y cualitativa, de la cooperación Sur-Sur.

La presente publicación, al igual que algunos estudios previos y los seminarios-taller de discusión liderados por Cuba (2018) y Costa Rica en ejercicio de la Presidencia del Comité de Cooperación Sur-Sur, pretende apoyar a los países de la región en dichas tareas. Cabe destacar que el Comité de Cooperación Sur-Sur de la CEPAL ha trabajado en conjunto con la Conferencia Estadística de las Américas, y en 2013 constituyeron un grupo de tareas integrado por la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, México, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de) con el fin de trazar y proponer un diseño metodológico y una hoja de ruta para la medición de la cooperación Sur-Sur. En este marco, el Comité ha elaborado notas técnicas, ha llevado a cabo estudios de casos en países seleccionados y, junto a otros órganos subsidiarios y divisiones de la CEPAL, ha preparado propuestas de diseño de metodologías de medición a través del sistema de cuentas satélites y el seguimiento y la evaluación de programas y proyectos de cooperación Sur-Sur¹.

Esta publicación, en la que se aborda la valoración de la cooperación Sur-Sur en seis países seleccionados de América Latina y el Caribe, forma parte de ese largo recorrido de trabajo y reflexión de los países en el Comité de Cooperación Sur-Sur de la CEPAL. Aprovecho para agradecer especialmente a Barbados, Colombia, Cuba, Jamaica, el Paraguay y el Uruguay por su disposición a formar parte de este estudio, la información relevante provista para construir los casos, así como el comentario crítico de los resultados a través de los seminarios-taller y de los diálogos entre sus autoridades y equipos profesionales y los investigadores.

Los estudios de valoración de la cooperación Sur-Sur fueron finalizados en 2020, año en que la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) dejó en evidencia las grandes vulnerabilidades económicas y sociales de los países de América Latina y el Caribe, una región de ingreso medio que se encuentra en un proceso de transición al desarrollo y que sigue presentando importantes brechas estructurales de pobreza y desigualdad, educación, género, productividad e innovación, infraestructura y fiscalidad. La persistencia

¹ Véase CEPAL, "Propuesta de medición de la Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe a través de un Sistema de Cuentas Satélite" [en línea] http://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/02_informe_cuentas_satelites.pdf y http://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/02_ppt_propuesta_medicion_sursur_cuentas_satelite.pdf y CEPAL, "Propuesta de medición de la cooperación Sur-Sur en América Latina y Caribe a través del seguimiento y evaluación de programas y proyectos de cooperación Sur-Sur, a cargo de la División de Desarrollo Social de la CEPAL" [en línea] http://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/03c_propuesta_de_medicion_de_la_cooperacion_sur.pdf.

de las brechas del desarrollo, además de las mayores adversidades actuales provocadas por el COVID-19 y sus graves efectos, dificultan la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La cooperación para el desarrollo es un mecanismo fundamental para fomentar la solidaridad internacional y regional en tiempos de pandemia, ya que es una solución para enfrentar la crisis y superarla. Por ello, es clave que los países de América Latina y el Caribe fortalezcan la cooperación Sur-Sur y triangular a fin de promover un intercambio más amplio y fructífero que contribuya a resolver los retos concretos de los países del Sur, sin descuidar una posición común y una voz concertada frente al mundo para enfrentar las asimetrías mundiales y defender la necesidad de renovar la cooperación internacional para el desarrollo orientada a una recuperación transformadora, sin que ningún país se quede atrás.

La región requiere más diálogo político, más multilateralismo, más cooperación económica y financiera y más cooperación Sur-Sur destinada al desarrollo de formas innovadoras de intercambio de conocimientos, transferencia de tecnología, respuestas de emergencia y recuperación sanitaria, económica, social y ambiental. Asimismo, necesita destacar el valor —tanto cuantitativo y monetario como no monetario y cualitativo— de su cooperación Sur-Sur, para mejorar la eficiencia y la eficacia de sus trabajos y la implementación de sus decisiones y resaltar la forma en que las ideas, la energía y la solidaridad de los países de América Latina y el Caribe están contribuyendo al logro de la ambiciosa y transformadora Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)

Introducción

Enrique Oviedo¹

La presente publicación, *Valoración de la cooperación Sur-Sur² en seis países seleccionados de América Latina y el Caribe: desafíos compartidos en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, corresponde a un esfuerzo de reflexión, investigación, sistematización y discusión de autoridades, investigadores y profesionales de la cooperación, en el marco de los compromisos del Comité de Cooperación Sur-Sur de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (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). La publicación ofrece claves interpretativas para entender el valor de la cooperación Sur-Sur en la región³, a la vez que proporciona datos

¹ Oficial de Asuntos Políticos de la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

² Las Naciones Unidas han definido la cooperación Sur-Sur como un “proceso por el cual dos o más países en desarrollo procuran alcanzar sus objetivos individuales o compartidos de fomento de la capacidad nacional por medio de intercambios de conocimientos, personal calificado, recursos y servicios de especialistas, y por medio de iniciativas colectivas regionales e internacionales, incluidas asociaciones de colaboración entre gobiernos, organizaciones regionales, la sociedad civil, las instituciones académicas y el sector privado, en beneficio propio o mutuo entre las regiones y dentro de ellas. La cooperación Sur-Sur no es sustitutiva de la cooperación Norte-Sur, sino más bien un complemento de ésta”. Véase Naciones Unidas (2016).

³ Los temas relacionados con la valoración de la cooperación Sur-Sur se mezclan con consideraciones políticas respecto de las concepciones sobre la cooperación internacional para el desarrollo. En esta discusión existen distintas posiciones que Lengyel y Malacalza (2012) resumen, de manera simple, en torno a dos grandes paradigmas sobre la cooperación internacional: el paradigma de la eficacia de la ayuda (del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)), que pone el acento en la evaluación de resultados y el uso de indicadores cuantitativos o monetarios, y el paradigma de la horizontalidad, la nueva arquitectura de la cooperación Sur-Sur, en que se acentúan las evaluaciones de proceso y el uso de indicadores cualitativos.

acerca de las experiencias de los países de América Latina y el Caribe, insumos necesarios para avanzar en el proceso de compartir y homologar metodologías de medición de la cooperación a escala regional.

El proceso de seguimiento y examen regional y subregional de la Agenda 2030 brinda valiosas oportunidades de aprendizaje entre pares, por ejemplo, mediante el intercambio de mejores prácticas y los debates sobre objetivos comunes. La cooperación internacional debe ser eficaz en el cumplimiento de la Agenda 2030; es por ello que en la presente publicación la CEPAL ha querido compartir algunos de estos aprendizajes cuyo énfasis se encuentra en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 17: “Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible” (CEPAL, 2019). Los ODS solo se pueden alcanzar con asociaciones sólidas y un alto grado de cooperación. Parafraseando la Agenda 2030, es fundamental e irrenunciable establecer asociaciones inclusivas a escala mundial, regional, nacional y local, para fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad, erradicar la pobreza en todas sus formas y dimensiones, asegurar un desarrollo sostenible, así como garantizar los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la igualdad de género, entre otros.

Como antecedente al estadio actual de valoración de la cooperación Sur-Sur en los países de la región, se ha recorrido un largo camino de participación en la discusión y adhesión de acuerdos globales (cuyos hitos se encuentran en el Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (PABA), la Agenda 2030 y el PABA+40), la intervención en procesos de cooperación e integración binacional, subregional y regional, así como acciones, programas y políticas de fortalecimiento institucional que incluyen el mejoramiento de las capacidades organizativas y el aumento de los recursos financieros con consecuencias positivas para el desempeño de los países en el ámbito de la cooperación.

En los últimos decenios el panorama de la cooperación internacional ha vivido importantes cambios, entre los que destaca la creciente importancia de la cooperación Sur-Sur y triangular. En el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, la cooperación Sur-Sur y triangular —que no sustituye a la cooperación Norte-Sur— se ha vuelto cada vez más relevante para movilizar recursos e incrementar las capacidades de cooperación, ya que brinda soluciones flexibles y adaptables a los retos del desarrollo. La cooperación Sur-Sur y triangular se ha destacado por contribuir de manera eficaz al cumplimiento de la Agenda 2030 y ha reunido gradualmente a múltiples actores públicos, privados y de la sociedad civil, el sector académico y las organizaciones no gubernamentales, así como de los organismos internacionales, para actuar sobre las diferentes dimensiones del desarrollo, ya sea económica,

productiva, social, medioambiental o institucional. Asimismo, como se subrayó en la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur en Buenos Aires en 2019, es necesario “[reconocer] la contribución de la cooperación Sur-Sur y de la cooperación triangular a la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas en el contexto del desarrollo sostenible”, así como “[redoblar] los esfuerzos para incorporar la perspectiva de género en estas modalidades de cooperación” (Naciones Unidas, 2019a, párr. 19).

La cooperación Sur-Sur es reconocida en América Latina y el Caribe como una expresión de solidaridad entre los pueblos y los países del Sur cuyo fin es contribuir al logro de los objetivos de desarrollo. Se basa en principios tales como la horizontalidad, la solidaridad, el respeto a la soberanía, la complementariedad, el beneficio mutuo, la equidad, la transparencia y la rendición de cuentas. La cooperación Sur-Sur tiene lugar en la región desde hace al menos cuatro decenios, durante los que ha experimentado un intenso progreso.

En América Latina y el Caribe, buena parte de las iniciativas de cooperación Sur-Sur y triangular se desarrollan e implementan en un ambiente especialmente favorable a la asociación, debido a la historia y cultura compartidas, así como a la proximidad geográfica y las complementariedades sociales y económicas. El ámbito regional, de igual manera que el subregional, es un espacio importante para la reflexión, el diálogo y la coordinación de políticas, el establecimiento de agendas y el diseño e implementación de programas, proyectos y actividades, entre otros (Naciones Unidas, 2020).

En términos históricos, el principal hito en el desarrollo de la cooperación Sur-Sur bajo el liderazgo de América Latina y el Caribe fue la adopción, en 1978, del Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (PABA)⁴. 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

⁴ Cabe destacar que la región había tenido una participación relevante en la discusión sobre la cooperación para el desarrollo desde antes de 1978. En CEPAL (2020) se relata que la propuesta de que los países desarrollados contribuyan el 1% de su producto nacional bruto (PNB) para financiar programas de asistencia para el desarrollo, dada a conocer por el Consejo Mundial de Iglesias en 1958, habría tenido su origen en las ideas desarrolladas por Sir Arthur Lewis, economista de Santa Lucía, mientras era asesor económico del líder del Partido Laborista británico en la década de 1950. También se recuerda que Raúl Prebisch, durante el segundo período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en Nueva Delhi en 1968, en su rol de Secretario General de la UNCTAD, sugirió que los países desarrollados debían contribuir con un mínimo del 0,75% de su PNB a la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). Prebisch se habría adelantado al Informe Pearson del Banco Mundial —así conocido por el apellido del ex Primer Ministro canadiense Lester Pearson, quien presidió la Comisión de Desarrollo Internacional—, de 1969, en el que se recomendó que los países desarrollados trataran de contribuir el 0,75% de su PNB a la asistencia oficial para el desarrollo. Véase CEPAL (2020, pág. 13).

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.

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) (CEPAL, 2018).

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 (Naciones Unidas, 1995).

En América Latina y el Caribe los mecanismos de integración regional pasan a ser reconocidos, a partir de los noventa y con fuerza en el siglo XXI, como espacios privilegiados para el desarrollo de la cooperación Sur-Sur. La relevancia del ámbito regional coincide con un momento en que los países del Sur participan activamente en la discusión y acuerdos en torno a la construcción de una arquitectura más justa y eficaz para alcanzar el desarrollo.

La cooperación técnica entre países en desarrollo ganó impulso y visibilidad en la década de 1990 debido a la creciente capacidad económica y política de algunos países en desarrollo, así como al interés, en muchos de estos países, de explorar alternativas de desarrollo y diseñar estrategias

para hacer frente en sus sociedades a los desafíos de la globalización, la liberalización del mercado, la pobreza y la desigualdad, entre otros (Abarca Amador, 2001). Desde una perspectiva institucional, los años noventa en América Latina y el Caribe fueron un período de aumento de los recursos financieros, técnicos y humanos, además de los propiamente institucionales, dirigidos a la cooperación para el desarrollo. En este contexto nacen las primeras agencias de cooperación de la región: la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) (1987) y la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID) (1990).

A partir de 2000, el perfeccionamiento conceptual sobre la ayuda que resultaba justa y eficaz para el desarrollo se acompañó de un auge económico que llevó a un aumento significativo de los flujos de ayuda⁵. En dicha década 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 externa⁶. Asimismo, 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 correspondía a una empresa común de los pueblos y países del Sur que surgía de afinidades y experiencias compartidas, libre de cualquier condicionalidad, y se basaba en objetivos comunes y principios de solidaridad y respeto a la soberanía nacional (Naciones Unidas, 2010). En la Declaración de Nairobi se exhortó a los países del Sur a fortalecer sus capacidades para emprender el camino del desarrollo de conformidad con sus valores, aspiraciones y necesidades especiales. Asimismo, se señaló que la cooperación Sur-Sur no debía considerarse asistencia oficial para el desarrollo (AOD), porque, entre otros, se trataba de una asociación de colaboración solidaria entre iguales.

⁵ Si bien medida a precios constantes la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) total recibida por la región en la década de 2000 fue superior a la de décadas anteriores, en términos relativos al ingreso nacional bruto (INB) promedio de la región este flujo muestra una tendencia a la baja. La AOD neta recibida por América Latina y el Caribe pasó de representar un 0,9% del INB regional en la década de 1960 a un 0,5% a finales de la década de 1980 y tan solo un 0,18% en la década de 2000 (Vera y Pérez Caldentey).

⁶ En la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey en 2002 se realizaron recomendaciones de política y se asumieron compromisos concretos en torno al financiamiento para el desarrollo y, entre otros, se instó a los países desarrollados que aún no habían cumplido el compromiso de destinar un 0,7% del PIB a la AOD, asumido hacía décadas, a adoptar medidas concretas.

En las primeras décadas del siglo XXI se crean la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) (2002), la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI) (2007)⁷, la Agencia Presidencial de Cooperación de Colombia (APC) (2011), la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) (2011), la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) (2011) (Rivero y Xalma) y, más recientemente, en Centroamérica, la Agencia de El Salvador para la Cooperación Internacional (ESCO) (2020). En el resto de los 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 dentro de una o más de una cartera ministerial (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
América Latina y el Caribe (33 países): institucionalidad en materia de cooperación para el desarrollo

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

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la información de los países, 2021.

^a En Colombia, el Ecuador, El Salvador y el Uruguay, además de la agencia de cooperación, existe una repartición (viceministerio o dirección) de cooperación internacional en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

La explosión de la cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe llevó a aprovechar los programas regionales de integración para su fomento, con fondos y modalidades de cooperación propias. Es el caso de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Alianza del Pacífico, y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP). Por otra parte, entre las modalidades innovadoras de

⁷ Cabe precisar que en julio de 2010 la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI) cambió su denominación por la de Secretaría Técnica de Cooperación Internacional.

cooperación Sur-Sur destaca el aumento de recursos nacionales, que acercan los medios a las grandes ambiciones de los países respecto de su política de cooperación Sur-Sur. Entre otros, es interesante destacar la creación de fondos bilaterales de cooperación, como los creados entre Chile y México o entre México y el Uruguay.

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 a otros marcos importantes como la Agenda de Acción de Addis Abeba⁸, el Acuerdo de París y el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, ha promovido 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.

Asimismo, los mecanismos de integración regional y subregional que se destacaron como espacios significativos para el desarrollo de la cooperación Sur-Sur en los noventa alcanzaron su pleno desarrollo a partir de 2000, momento también en que los países del Sur participaban activamente en la discusión y los acuerdos en torno a la construcción de una arquitectura para el desarrollo más justa y eficaz. Desde ese año, los actores del Sur han demostrado gran interés en promover alianzas, compartir aprendizajes e intercambiar conocimientos, experiencias y prácticas, y han otorgado cada vez más valor a la cooperación Sur-Sur como instrumento para hacer frente a los persistentes problemas de desarrollo y alcanzar los Objetivos de la Agenda 2030.

En la región, el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible⁹ se ha convertido en un espacio privilegiado para fortalecer las relaciones entre los países del Sur y, a la vez, fomentar el diálogo Norte-Sur en temas de cooperación. En dicho espacio, la región ha hecho evidente la necesidad de contar con nuevos criterios y modalidades de cooperación y de refundar el multilateralismo con una cooperación multilateral en varios niveles que incluya a actores nuevos y tradicionales, nuevas fuentes de financiamiento, asistencia técnica, reducción de la deuda, transferencia tecnológica y nuevas alianzas estratégicas.

⁸ La Agenda de Acción de Addis Abeba (2015) planteó los desafíos de la implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En el párrafo 66 de la Agenda de Addis Abeba se señala que “la financiación para el desarrollo puede contribuir a reducir las vulnerabilidades sociales, ambientales y económicas y permitir que los países prevengan o hagan frente a situaciones de crisis crónicas relacionadas con los conflictos o los desastres naturales” (Naciones Unidas, 2015).

⁹ Durante el trigésimo sexto período de sesiones de la CEPAL, que tuvo lugar en la Ciudad de México del 23 al 27 de mayo de 2016, los Estados miembros aprobaron la resolución 700(XXXVI), resolución de México, por la que se creó el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible como mecanismo regional para el seguimiento y examen de la implementación y seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), sus metas, sus medios de implementación y la Agenda de Acción de Addis Abeba (véase [en línea] <https://foroalc2030.cepal.org/2021/es/antecedentes>).

En 2019, durante la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (PABA+40) (Naciones Unidas, 2019b), los países presentes destacaron la importancia de diseñar una metodología para medir la repercusión de la cooperación Sur-Sur y reunir pruebas empíricas a fin de movilizar recursos adicionales destinados a la consecución de la ambiciosa Agenda 2030. En esa línea, en el documento final de PABA+40 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. 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. Asimismo, 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. Por último, en el documento final de PABA+40 se reconoció el interés de algunos países en desarrollo por establecer una metodología para contabilizar y evaluar la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular (Naciones Unidas, 2019b, párrs. 25 y 26).

Tal y como sucedió con el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) en 1978, en 2019 la Conferencia PABA+40 trazó un camino para los años venideros en términos de promover el desarrollo de vínculos más fuertes entre los países del Sur a través de una mayor cooperación técnica, financiera, social y política. La cooperación Sur-Sur ha de ser una herramienta importante para vincular a los países, especialmente para compartir conocimientos, experiencia, tecnología y recursos con el fin de resolver los desafíos del desarrollo, preservando al mismo tiempo los principios de solidaridad y apropiación nacional. A modo de ejemplo de la contribución regional al debate y a los acuerdos, los Estados miembros de la CARICOM han destacado el papel de la cooperación Sur-Sur en el contexto de la implementación de la Agenda 2030 como mecanismo de fortalecimiento de la resiliencia en la gestión del impacto de los desastres naturales, así como la creciente importancia de dicha cooperación en el desarrollo de opciones de asociación para países en desarrollo de ingreso medio y alto (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice y Jamaica)¹⁰.

A poco de acordarse el documento final de PABA+40 y la década de acción para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el mundo ha debido enfrentar la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y sus graves consecuencias económicas y sociales. La pandemia de COVID-19 ha

¹⁰ Véase CEPAL (2020, pág. 16).

cambiado drásticamente el horizonte de América Latina y el Caribe. Hoy más que nunca la región debe fortalecer sus acuerdos regionales, políticos y económicos, profundizar sus lazos de cooperación intrarregional y promover con vigor una voz común frente al mundo.

El contexto, apurado por la coyuntura, ha fortalecido la posición de quienes en América Latina y el Caribe piden acciones para promover una rápida reconfiguración de las diferentes formas de cooperación con el propósito de atender las necesidades actuales de los países en etapa de desarrollo en transición. De la cooperación Sur-Sur se espera que cumpla un papel estratégico, complementándose con las otras modalidades de cooperación, innovando, desplegando sus mejores programas y proyectos y demostrando su valor a través de sus acciones, productos e impactos económicos y sociales¹¹. La región cuenta con experiencias de cooperación Sur-Sur bilateral y triangular y otras modalidades regionales que se han guiado por objetivos de instalación y fortalecimiento de capacidades y han contribuido al desarrollo de los países. Sin embargo, existe un déficit regional en la sistematización de sus experiencias, su valoración monetaria y no monetaria y la evaluación de su impacto, cuestión que ha impedido exhibir su gran aporte a la cooperación internacional para el desarrollo.

En este libro se presentan seis estudios de casos sobre la valoración de la cooperación Sur-Sur en los siguientes países de América Latina y el Caribe: Barbados, Colombia, Cuba, Jamaica, Paraguay y Uruguay.

En el capítulo I se analiza el caso de la cooperación Sur-Sur en Barbados, y se examina cómo se ha aplicado el término “evaluación”, interpretado por los investigadores en el sentido de la operacionalización y la cuantificación del valor de la cooperación Sur-Sur. También se analizan los lineamientos teóricos que se han empleado a la hora de definir este tipo de cooperación para el desarrollo y explicar el concepto y sus diversas dimensiones. Por último, en el capítulo se presentan las metodologías empleadas, así como las técnicas, instrumentos y procedimientos utilizados para medir y evaluar la cooperación Sur-Sur.

En el capítulo II se reflexiona sobre la experiencia de Colombia en materia de cooperación Sur-Sur. Para ello se profundiza en el análisis del marco normativo y conceptual de la cooperación, los instrumentos y modalidades más utilizados y las regiones receptoras prioritarias de la cooperación colombiana. Este análisis busca examinar las retóricas que constituyen el

¹¹ A modo de ejemplo, la experiencia del Caribe durante la pandemia ha puesto de manifiesto la importancia fundamental de la infraestructura de salud, educación y protección social de los países; ha resaltado la vulnerabilidad de los sectores marginados de las poblaciones del Caribe, ha enfatizado el valor de la cooperación y la coordinación regionales y ha demostrado de manera dramática la necesidad urgente de fortalecer la infraestructura digital y de construir economías y sociedades más resilientes (CEPAL, 2020, pág. 19).

discurso de la cooperación Sur-Sur en Colombia, a fin de contribuir a un esfuerzo de armonización de las metodologías de sistematización y valoración de la cooperación Sur-Sur en el continente. En los últimos años, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC Colombia) ha realizado un importante esfuerzo técnico para sistematizar la cooperación desde un enfoque cuantitativo y de agregación de valor. Tras analizar la institucionalidad de la cooperación colombiana y algunas cifras históricas sobre su ejecución, el capítulo profundiza en la metodología de agregación de valor y su relación con los planes nacionales de desarrollo y las estrategias de cooperación Sur-Sur. Concluye con algunos desafíos identificados a nivel nacional y regional con respecto a la propuesta de valoración.

Partiendo del análisis de documentos oficiales y de los lineamientos de la política económica y social de Cuba, en el capítulo III se analiza el marco normativo y legal desde una perspectiva histórica para determinar las continuidades y rupturas en la concepción de la cooperación Sur-Sur en dicho país. El análisis de las experiencias cubanas de cooperación Sur-Sur bilateral, regional y multilateral desde 1960 hasta la actualidad arroja cierta luz sobre las estrategias nacionales de valoración de la cooperación Sur-Sur. El análisis de la práctica cooperativa cubana muestra que el país privilegia un modelo cualitativo y de transferencia de conocimientos que se apoya en la defensa y el reconocimiento de los principios rectores de la cooperación Sur-Sur. El capítulo concluye con una lectura crítica sobre las lecciones de la experiencia cubana en materia de cooperación Sur-Sur y de qué forma pueden aplicarlas otros países de América Latina y el Caribe. Por último, se realizan recomendaciones para mejorar el sistema de gestión y recopilación estadística del país en esta modalidad de cooperación.

En el capítulo IV se presenta el estudio de caso de Jamaica. Se hace referencia a las influencias de la historia política y económica del país en la configuración inicial de alianzas Sur-Sur en su política exterior y diplomacia. También se describen los desafíos de desarrollo a largo plazo de Jamaica, incluidos el alto nivel de endeudamiento y el bajo crecimiento. Se hace hincapié en la continuidad de los objetivos de desarrollo articulados por Jamaica desde la década de 1990, que han influido en la dirección de sus asociaciones de desarrollo, incluidas sus relaciones Sur-Sur. También se explora más a fondo el entendimiento operacional de Jamaica sobre la cooperación Sur-Sur y triangular.

El estudio del Paraguay, en el capítulo V, se presenta a través de seis secciones sustantivas en las que se destaca la evolución de la cooperación internacional: i) del asistencialismo a la cooperación para el desarrollo; ii) los avances hacia el fortalecimiento de la horizontalidad en la cooperación;

iii) los hitos de la cooperación horizontal; iv) la cooperación Sur-Sur como una institucionalidad que busca fortalecerse; v) casos emblemáticos de cooperación Sur-Sur, y vi) la política de cooperación internacional. En el caso del Paraguay se destaca que la cooperación internacional solo ha empezado a desarrollarse de manera significativa en el país recientemente, gracias a la participación de sus autoridades y profesionales técnicos en espacios regionales y extrarregionales, entre otros. Su incipiente avance hace que el país se encuentre en un proceso de consolidación de su rol dual en el marco de la cooperación Sur-Sur, como paso previo a la adopción de una definición teórica y operacional multidimensional que permita su valoración.

Finalmente, en el capítulo VI se presenta el caso del Uruguay en tres secciones. En la primera sección, de antecedentes, se exponen la consolidación del sistema de cooperación internacional para el desarrollo en general y el desarrollo institucional de la cooperación internacional para el desarrollo en América Latina. La segunda sección está dedicada a la caracterización de la cooperación Sur-Sur del Uruguay, y en ella se identifican sus características generales y las principales áreas de cooperación en el rol dual del Uruguay. La tercera sección aborda el debate sobre la valoración de la cooperación Sur-Sur y la visión del Uruguay. El país ha avanzado en gran medida en la reflexión e implementación de un sistema de valoración de su cooperación Sur-Sur. De acuerdo con el estudio, el Uruguay —al igual que gran parte de la región— ha sido crítico respecto de la posibilidad de adherirse a un sistema tradicional de valoración de la cooperación cuyo criterio sea la cuantificación de los recursos económicos involucrados. Al contrario, el Uruguay ha sostenido que lo fundamental no es el volumen cuantitativo de la cooperación, sino su valor añadido a una agenda inclusiva, innovadora y de derechos centrada en el desarrollo sostenible, entre otros.

A través de los estudios de casos del Caribe, Barbados y Jamaica, en línea con la estrategia de la CEPAL “El Caribe primero”, resaltamos las particularidades subregionales que amplían la mirada regional sobre la cooperación Sur-Sur y triangular considerando los intercambios con otros pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) también miembros de la Organización de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (OEACP) y del Commonwealth, entre otros.

Como se indica en CEPAL (2020), las relaciones internacionales de la mayoría de los Estados miembros de la CARICOM han evolucionado de una manera distinta a la de sus vecinos de América Latina debido a que su historia como naciones independientes es reciente¹², y sus relaciones políticas

¹² Los países del Caribe obtuvieron su independencia entre los años 1962 y 1983, más de cien años después de que lo hicieran los países latinoamericanos (CEPAL, 2020, pág.16).

internacionales, su localización geográfica, la estructura de sus acuerdos de comercio exterior y el desarrollo de sus acuerdos de cooperación¹³ son producto de sus identidades como pequeños Estados en desarrollo y vulnerables dentro del Commonwealth y las Naciones Unidas y como países en desarrollo de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) signatarios de la Convención de Lomé¹⁴ y el Acuerdo de Cotonú¹⁵. Dada su particular inserción internacional, han generado vínculos especiales con los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y con los organismos multilaterales para el desarrollo y han adquirido agendas cada vez más amplias de cooperación con varios países y agrupaciones del Sur en una variedad de temas relacionados con el desarrollo.

Esperamos que esta publicación constituya un aporte para la discusión y a la vez un insumo para el diseño de metodologías de valoración de la cooperación Sur-Sur a escala regional que se integren de manera innovadora a una nueva construcción de la cooperación internacional pospandemia que incorpore las perspectivas de género y de discapacidad, entre otras, y que también apoye al conjunto de los países de América Latina y el Caribe en su transición al desarrollo y hacia el logro de los ODS de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

¹³ Los cimientos de sus relaciones internacionales incluyeron la construcción de su principal comunidad regional (la CARICOM), a la que posteriormente se unirían la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) y la Asociación de Estados del Caribe (AEC). También sus vínculos con el Reino Unido, los Estados Unidos y el Canadá, la Comunidad Europea (en su composición de aquel momento) y sus vecinos de América Latina. Asimismo, tras su independencia se convirtieron en miembros de las Naciones Unidas y del Commonwealth, que más tarde se convertiría en un importante vivero de ideas y en un defensor de los intereses y preocupaciones de los pequeños Estados en desarrollo. En la década de 1970, cuando el Reino Unido se preparaba para unirse a la Comunidad Europea, los países de la CARICOM unieron fuerzas con los países en desarrollo de África y el Pacífico que se habían beneficiado de las preferencias comerciales del Commonwealth en el mercado británico para negociar con la Comunidad Europea el acceso preferencial al mercado de sus exportaciones de materias primas. La agrupación resultante de países en desarrollo de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), con acceso preferencial al mercado de la Comunidad Europea, se convirtió en otra importante comunidad de interés a la que pertenecían los países de la CARICOM. El Grupo ACP se ha convertido ahora en la Organización de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (OEACP) (CEPAL, 2020, págs. 16 y 17).

¹⁴ Marco que regulaba la cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), por otra, con el objetivo de acelerar el desarrollo económico, cultural y social de los Estados ACP y de intensificar los intercambios de todo orden entre la Comunidad Europea y los Estados ACP.

¹⁵ Acuerdo de asociación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y 79 Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), por otra. Fue firmado en junio de 2000 y entró en vigor en abril de 2003, por un período de 20 años. A través de él se regulan todos los aspectos de la relación privilegiada de cooperación para el desarrollo que la Unión Europea mantiene con este grupo de Estados.

Bibliografía

- Abarca Amador, E. (2001), "El nuevo rostro de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) y las nuevas tendencias internacionales", *Ciencias Sociales*, vol. 94.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), "Evaluation of South-South cooperation in selected Caribbean countries: Barbados and Jamaica" (LC/OR.2020/DDR/2), documento presentado en la Reunión de expertos sobre la evaluación de la cooperación Sur-Sur en el Caribe en el contexto de la recuperación pospandemia, 1 de diciembre.
- ____ (2019), *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe* (LC/G.2681-P/Rev.3), Santiago, julio.
- ____ (2018), "Propuesta de Política Regional de Cooperación Sur-Sur y Triangular de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños", documento de trabajo, preparado para la Presidencia Pro-Tempore de El Salvador, inédito.
- Lengyel, M. y B. Malacalza (2012), *Países de Renta Media y Cooperación Sur-Sur. El caso latinoamericano*, Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Fundación Carolina.
- Naciones Unidas (2020), *United Nations system-wide strategy on South-South and triangular cooperation for sustainable development, 2020–2024* [en línea] <https://www.unsouthsouth.org/wp-content/uploads/2021/04/United-Nations-system-wide-strategy-on-South-South-and-triangular-cooperation-for-sustainable-development-2020%E2%80%932024.pdf>.
- ____ (2019a), *Informe de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur* (A/CONF.235/6), Nueva York.
- ____ (2019b), "Documento final de Buenos Aires de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur" (A/CONF.235/3), Nueva York.
- ____ (2016), *Marco de directrices operacionales para el apoyo de las Naciones Unidas a la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular. Nota del Secretario General* (SSC/19/3), Nueva York, mayo [en línea] https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=SSC/19/3&referer=/english/&Lang=S.
- ____ (2015), "Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba)" (A/RES/69/313), Nueva York.
- ____ (2010), "Documento final de Nairobi de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur" (A/RES/64/222), Nueva York.
- ____ (1995), "Cooperación económica y técnica entre los países en desarrollo y conferencia de las Naciones Unidas sobre la cooperación Sur-Sur" (A/RES/50/119), Nueva York.
- Rivero, M. y C. Xalma (2019), "Iberoamérica y la Cooperación Sur-Sur frente a las encrucijadas de la agenda internacional para el desarrollo", *Documentos de Trabajo*, N° 16/2019, Madrid, Fundación Carolina.
- Vera, C. y E. Pérez Caldentey (2015), "El financiamiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe", *serie Financiamiento para el Desarrollo*, N° 257 (LC/L.4115), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Capítulo I

Cooperación Sur-Sur: el caso de Barbados¹

Jessica Byron²

Jacqueline Laguardia Martínez³

Introducción

Barbados alcanzó su independencia en 1966. Desde 1955, el país ha tenido dos partidos políticos principales: el Partido Laborista de Barbados y el Partido Democrático Laborista⁴. El Partido Laborista de Barbados ganó las elecciones generales de 2018, en las que obtuvo la totalidad de los 30 escaños de la Cámara de la Asamblea y un 72,8 % del voto popular. El Gobierno es liderado por Mia Amor Mottley, la primera Ministra del país⁵.

La política exterior de Barbados se caracteriza por la prudencia, el pragmatismo y la plena conciencia sobre el pequeño tamaño y los recursos limitados del país (Byron, 2007, pág. 220). Francois Jackman (2016, pág. 1)

¹ Véase un análisis completo en CEPAL (2020a).

² Jessica Byron es Directora del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de las Indias Occidentales. Tiene un Diploma de Posgrado en Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de las Indias Occidentales, Campus San Agustín, y es Doctora en Relaciones Internacionales por el Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales de la Universidad de Ginebra.

³ Jacqueline Laguardia Martínez es Doctora en Economía por la Universidad de La Habana y Profesora del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de las Indias Occidentales, Campus San Agustín.

⁴ Véase [en línea] www.caribbeanelections.com/bb/education/country_profile.asp.

⁵ Véase <https://gisbarbados.gov.bb/government/>.

sostiene que durante sus primeros 50 años de independencia, Barbados se mantuvo dentro del paradigma de relaciones internacionales que había heredado del Reino Unido, lo que hizo que su política exterior se caracterizara por el continuismo y el conservadurismo. Sin embargo, para mediados de la década de 1990, la política exterior y la diplomacia de Barbados se orientaban cada vez más hacia un nuevo posicionamiento internacional, en un contexto de cambios en la economía política mundial. Las principales esferas de acción fueron las cuestiones de seguridad nacional, el bienestar comercial y económico, la promoción de una imagen positiva del país, la protección de los ciudadanos expatriados, las interacciones con la diáspora y el fomento de la integración y la cooperación económicas en el ámbito regional⁶.

En su discurso durante el 21° período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 1966, el primer Ministro del país, Errol Barrow, articuló el principio rector de la política exterior de Barbados al decir que el país sería “amigo de todos, satélite de nadie”. Su discurso giró en torno a dos ideas principales: la política exterior de Barbados sería neutral desde el punto de vista ideológico, y reflejaría sus prioridades y políticas nacionales. El país profundizó su compromiso con tales principios al unirse al Movimiento de Países No Alineados (MNOAL) en 1983 (Jackman, 2016). Se trató de una decisión importante, por cuanto el MNOAL, desde sus orígenes, se ha caracterizado por su clara disposición hacia la cooperación Sur-Sur, y las relaciones entre sus países miembros se basan en los conceptos que sustentan dicho modelo: la igualdad de la soberanía, la solidaridad, los intereses mutuos, los valores compartidos y la cooperación.

Un aspecto fundamental de la política exterior de Barbados es la promoción del multilateralismo. Hackett (2019, pág. 225) ejemplifica esta percepción de la importancia para el sistema de las Naciones Unidas⁷. En las Naciones Unidas, Barbados ha desempeñado un papel activo no solamente en el grupo de los Embajadores de la Comunidad del Caribe (CARICOM), sino en el Grupo de América Latina y el Caribe (GRULAC), el Grupo de los 77 y China, el MNOAL y la Alianza de los Pequeños Estados Insulares (AOSIS), entre otros (Hackett, 2019), así como en la Organización Mundial de Comercio, en particular en las deliberaciones del Grupo de Trabajo sobre las Pequeñas Economías, fundado en 2002 (OMC, 2011)⁸.

⁶ Véase [en línea] <https://www.foreign.gov.bb/history/>; <https://www.foreign.gov.bb/vision-and-mission/>; también Tudor (1987), que se cita en Jackman (2016, pág. 4).

⁷ “Barbados debe mantener su compromiso con las Naciones Unidas como el mejor garante de la existencia y la soberanía de los pequeños Estados insulares. Las Naciones Unidas sigue siendo el foro mundial más respetado en el que las prioridades nacionales de los Estados pequeños y vulnerables pueden promoverse con eficacia”.

⁸ Véase también Nicholls, 2016.

Al igual que Jamaica y muchos otros países de América Latina y el Caribe, Barbados articula sistemáticamente la vulnerabilidad y los desafíos de desarrollo que enfrentan los países en desarrollo de ingreso medio, y busca maximizar su visibilidad y su influencia en las negociaciones multilaterales mediante sus alianzas de cooperación Sur-Sur en el ámbito de las Naciones Unidas, el ex Grupo de Países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) y la nueva Organización de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (OEACP), las redes de pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) y el Commonwealth. Como Estado pequeño sumamente vulnerable a las perturbaciones externas, Barbados ha hecho hincapié en la importancia del trato especial y diferenciado, y ha destacado la necesidad de que a las pequeñas economías en los foros multilaterales como las Naciones Unidas y la OMC se les concedan plazos más largos para cumplir sus obligaciones, que se aplique un mecanismo especial de salvaguardias para contrarrestar los efectos negativos de la apertura de ciertos sectores, y que se excluyan determinados productos sensibles relacionados con la seguridad alimentaria, el desarrollo rural y la mitigación de la pobreza (Byron, 2007, pág. 219). En ese sentido, en 1994 Barbados organizó la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, cuyo documento final, el Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, se centró en las vulnerabilidades de desarrollo de los PEID y propuso una estrategia integral para mitigarlas.

En el Programa de Acción de Barbados se ratificaron los compromisos que figuran en el Programa 21 adoptado en 1992. Tras la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) en 1992, también conocida como la Cumbre para la Tierra, la Conferencia de Barbados fue la primera en abocarse al desarrollo sostenible. El éxito de la negociación de una plataforma de desarrollo para los pequeños Estados insulares en desarrollo, acordada por la familia de las Naciones Unidas, no fue un logro intrascendente. En el Programa de Acción de Barbados se reconoce que los PEID son particularmente vulnerables a las conmociones ambientales y económicas de origen externo (Hackett, 2019, pág. 60).

Una dimensión importante de la inclusión de Barbados en el grupo de los pequeños Estados insulares en desarrollo es su participación en la AOSIS. La Alianza, establecida en 1990 durante la Segunda Conferencia Mundial sobre el Clima en Ginebra, funciona como una plataforma y un instrumento de cabildeo a través del cual los PEID en el sistema de las Naciones Unidas, que enfrentan singulares desafíos de desarrollo, pueden asegurarse de que sus preocupaciones reciban plena atención (Hackett, 2019).

Barbados también es miembro de la OEACP (la sucesora de la ACP, que fue establecida en 1975), un grupo coordinador compuesto por los miembros de la ACP que son signatarios de los diversos Acuerdos de

Asociación que ese organismo ha celebrado con la Unión Europea y que han estado en vigor entre 1975 y 2020. Los países de la ACP consideran que la cooperación Sur-Sur y la cooperación técnica, que mejoran la participación de las economías emergentes, son aspectos esenciales para transformar la cooperación para el desarrollo. Han propuesto el establecimiento de un mecanismo internacional de cooperación económica Sur-Sur (Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur/SEGIB, 2018). Entre 1998 y 2000, los representantes de Barbados desempeñaron un papel clave en la negociación del Acuerdo de Cotonú en 1998, así como la negociación del Acuerdo de Asociación Económica entre el Foro del Caribe del Grupo de Estados de África, del Caribe y del Pacífico (CARIFORUM) y la Unión Europea, entre 2004 y 2007 (Byron, 2005 y 2007).

Otra de las dimensiones importantes del compromiso de Barbados con el multilateralismo ha sido su promoción del regionalismo y de la integración económica regional. Desde la creación de la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA), nacida en 1965 tras una reunión entre los Primeros Ministros Errol Barrow, de Barbados, y Forbes Burnham, de Guyana, hasta el establecimiento de la CARICOM en 1973, Barbados ha defendido la necesidad de profundizar la integración del Caribe —sin renunciar a su propia soberanía— como una medida clave para la supervivencia de los Estados caribeños en la economía mundial. Por varios años a partir de 1999, y como parte de un mecanismo de gobernanza similar a un gabinete integrado por los Jefes de Gobierno de los países de la CARICOM, Barbados se encargó de supervisar la aplicación de la estrategia de Mercado Único y Economía de la CARICOM (Byron, 2007, pág. 222).

Barbados también es uno de los miembros fundadores de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), una agrupación regional establecida en 1994 e integrada por los Estados de la CARICOM y otros Estados y territorios ubicados en el Mar Caribe o sus inmediaciones. La AEC promueve la cooperación entre los actores del Gran Caribe y ha convocado una Conferencia de Cooperación anual desde 2017. Dadas las características de sus miembros, la conferencia se centra principalmente en la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular. Los intereses de Barbados coinciden con las iniciativas de la AEC en lo referido a la protección del mar Caribe y la reducción del riesgo de desastres.

Respecto de sus características socioeconómicas, Barbados, con una superficie de 431 km², es la más oriental de las islas del Caribe (Ministerio de Finanzas y Asuntos Económicos de Barbados, 2013). Según el Banco Mundial, es uno de los países más densamente poblados en el hemisferio occidental, con una población estimada de 287.025 personas en 2019.

Barbados aparece entre los países mejor ubicados en el índice de desarrollo humano que elabora el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con un puntaje de 0,814 en 2019. Sin embargo, en años recientes ha bajado en la lista mundial, del puesto 51 en 2017 al 58 en 2021 de entre 189 países. Los datos indican que en 2018 la esperanza de vida al nacer era de 79,1 años. La tasa de alfabetización ese año fue de un 99,6% (CEPAL, 2019a). El índice de desarrollo en relación con el género (IDG) fue de 1,010 en 2018 (PNUD, 2019). La tasa global de fecundidad fue de 1,3 niños por mujer (OPS, 2021). Las tasas de desempleo recientes se han ubicado entre un 11,7% en 2015 y un 9,2% en 2018 (Deloitte, 2019).

El comercio per cápita se ubicó en un promedio de 7.158 dólares de los Estados Unidos entre 2016 y 2018, equivalente a un 41% del PIB (OMC, 2019). Desde 2008, la economía de Barbados ha experimentado por lo general un crecimiento nulo, lo que es un claro reflejo de la desaceleración de la actividad económica en las economías mayores de Europa y América del Norte, que son las que generan la mayor parte de la actividad empresarial en Barbados (OMC, 2014, pág. 4). Las estimaciones de crecimiento del PIB para 2020 se han visto muy afectadas por la pandemia de COVID-19 y sus repercusiones sobre las principales actividades económicas del país (véase el gráfico I.1).

Gráfico I.1
Barbados: tasa de crecimiento anual del producto interno bruto
a precios constantes de mercado, 2008-2020
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos oficiales, y CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019.

Barbados es sumamente dependiente de los ingresos provenientes de los servicios, en particular los de tipo turístico y financiero. Desde la independencia del país, en 1966, los gobiernos han buscado maneras de diversificar la economía para reducir su dependencia del azúcar, que históricamente ha sido el principal producto de exportación. En la década de 1970, el sector manufacturero y el turismo se transformaron en las principales fuentes de divisas, y para la década de 1990, el sector de servicios financieros extraterritoriales estaba en crecimiento (Ministerio de Finanzas y Asuntos Económicos de Barbados, 2013).

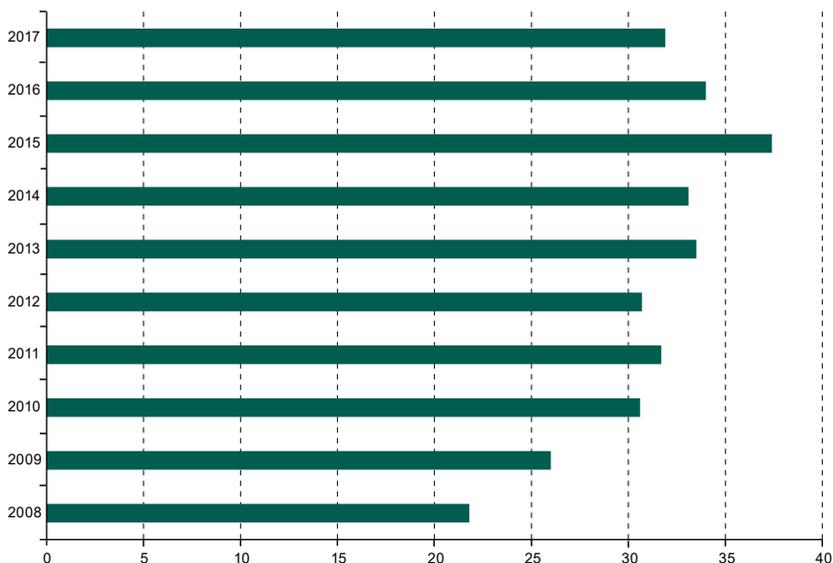
La situación macroeconómica de Barbados ya exhibía señales de estancamiento, un endurecimiento de la política fiscal y debilidades económicas estructurales (EIU, 2018). A finales de la década de 1980, el aumento de la deuda y los desafíos en materia de productividad que afectaban a la economía hicieron necesario aplicar un programa de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1991 (Byron, 2007). Si bien para 1994 ya se veían señales de recuperación, con un crecimiento del PIB de un 2,2%, la transformación definitiva de Barbados en una economía orientada a los servicios llevó al país a depender cada vez más del turismo y de los mercados internacionales de capital. Las perturbaciones externas de 2001 y 2008 tuvieron como consecuencia restricciones en el producto, aumento del desempleo y un incremento de la pobreza transitoria (Ministerio de Finanzas y Asuntos Económicos de Barbados, 2013, pág. 5).

Barbados se vio sumamente afectado por la crisis financiera mundial que comenzó en 2008. Las estimaciones del FMI sugieren que los efectos sobre Barbados fueron mucho más profundos en comparación con otros territorios del Caribe que dependen del turismo. A raíz de la crisis, se redujo el número de turistas que llegaron al país, hubo un declive en el sector de la construcción y el conglomerado financiero CL Financial y sus subsidiarias en Barbados debieron declararse en quiebra. La llegada de turistas procedentes de los Estados Unidos y el Reino Unido experimento una caída acumulada del 5,9% entre 2008 y 2014, en tanto que el total de visitantes que pernoctaron se redujo acumulativamente un 9,0% frente a un promedio del 0,9% (Dowling, Mwase y Gold, 2016, pág. 10). Si bien los problemas de medición y las incongruencias en los datos no permiten obtener un panorama claro de la dinámica económica, las estimaciones de la actividad económica basadas en el PIB nominal y en la inflación sugieren que el desempeño de Barbados tras la crisis estuvo muy por debajo del de sus países vecinos (Dowling, Mwase y Gold, 2016, pág. 6).

El déficit fiscal de Barbados pasó de un 4,8% a un 8,8% del PIB entre 2008 y 2010. En 2013, se ubicó en un 11,8% del PIB (OMC, 2014). A principios de 2008, la deuda nacional del país representaba un 74,2% del PIB. La crisis económica mundial se tradujo en un drástico aumento de la deuda, y para

septiembre de 2018, la relación entre la deuda y el PIB era de un 145,9% (CEPAL, 2019b). Ese año, el gobierno anunció la reestructuración de la deuda del sector público para crear espacio fiscal y facilitar la reposición de las reservas internacionales. Con la excepción de las obligaciones bilaterales y multilaterales y los bonos de ahorro, se reprogramaron las obligaciones de deuda (Banco Central de Barbados, 2019). El país estableció un nuevo programa de Servicio Ampliado del Fondo con el FMI por 208,0 millones de dólares de los Estados Unidos en derechos especiales de giro (DEG) como parte del Plan de Recuperación y Transformación Económicas de Barbados (CEPAL, 2019b). Para finales de 2019, la deuda representaba un 115,4% del PIB (BID, 2019) (véase el gráfico I.2).

Gráfico I.2
Barbados: deuda externa como porcentaje del PIB, 2008-2017
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago, 2015, 2016, 2017 y 2018.

En 2013, Barbados adoptó una estrategia de crecimiento y desarrollo para el período comprendido entre 2013 y 2020 a fin de poner en marcha una secuencia de ajustes y reformas estructurales gestionados de importancia clave para el desarrollo sostenible del país en los planos económico, humano y social en el transcurso del horizonte de planificación que va de 2013 a 2020 (Ministerio de Finanzas y Asuntos Económicos de Barbados, 2013, pág. 1). La meta era lograr un crecimiento económico del 4,5% para 2020.

Cuatro objetivos sustentan la visión estratégica: 1. Lograr que la economía retome una trayectoria de crecimiento sostenible de 3%, preservando la estabilidad macroeconómica; 2. Propiciar la introducción de ajustes y reformas de base amplia en la economía; 3. Potenciar el desarrollo social y humano, y 4. Mejorar la sostenibilidad energética y ambiental en el contexto de la Economía Verde (Ministerio de Finanzas y Asuntos Económicos de Barbados, 2013, pág. 1).

Cabe destacar que Barbados es también un destino de inmigrantes, a menudo para residentes del Caribe que buscan mejores salarios. Aunque pueden encontrarse migrantes de Barbados en varios lugares, hay pocas estadísticas precisas. A diferencia de otros países del Caribe y de América Central, las remesas no son un componente fundamental de la economía de Barbados. Si bien su valor total es escaso, las remesas, como porcentaje del PIB, tienen una importancia media cuando se las compara con los flujos de otros países (CEMLA/BID, 2010, pág. 6).

Barbados también es vulnerable a los fenómenos climáticos extremos, en particular al cambio climático que entraña riesgos para los principales sectores económicos, el suministro de agua, la salud, la productividad, la competitividad, el crecimiento económico y el desarrollo (Ministerio de Finanzas y Asuntos Económicos de Barbados, 2013, pág. 87). Los notables logros del país en materia de desarrollo humano son una espada de doble filo, ya que desde que ingresó a la categoría de países en desarrollo de ingreso alto, Barbados se ha visto privado de la posibilidad de acceder a financiación para el desarrollo en condiciones favorables. Por ende, en el transcurso de las conmociones económicas del último decenio, Barbados tuvo un acceso limitado o nulo a la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) para invertir en su programa de desarrollo⁹. Los funcionarios públicos barbadenses y los documentos de políticas del país han llamado la atención sobre esta situación una y otra vez, y han solicitado a la comunidad internacional que adopte medidas para mitigarla. En el primer Examen Ministerial Anual del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en 2007, Barbados presentó un informe nacional sobre sus avances en la formulación y la aplicación de su estrategia nacional de desarrollo en el contexto de la agenda mundial de desarrollo de las Naciones Unidas, tal como se expresa en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (Hackett, 2019, págs. 130 y 131). Hackett menciona las incongruencias en la alianza mundial para los mecanismos

⁹ Barbados quedó fuera de la lista de beneficiarios habilitados a recibir asistencia para el desarrollo que mantiene el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE/CAD) en 2011 (OCDE, 2019). Sin embargo, mucho antes de eso, durante la última etapa de la década de 1980, los flujos de financiación para el desarrollo en condiciones favorables que recibía Barbados ya habían disminuido, y la AOD, que en 1990 ya equivalía a apenas un 0,2% de su PIB, representaba un 0% del PIB en 2000 (PNUD, 2009, pág. 19).

de desarrollo, al señalar que en el informe de Barbados se solicitó a la comunidad internacional que brindara un acceso apropiado y equitativo a la AOD y que aumentase y mejorase este tipo de asistencia para los países de ingresos medianos, en particular en los ámbitos de la cooperación técnica y la asistencia presupuestaria (Hackett, 2019, pág. 131). En las siguientes declaraciones de funcionarios públicos barbadoses se brindan más detalles sobre estas preocupaciones:

Si bien acogemos con agrado las iniciativas dirigidas a crear paquetes de rescate para los países menos adelantados (PMA), existe una necesidad clara de ampliar estas iniciativas a fin de que incluyan a un mayor número de países en desarrollo. Barbados es parte del pequeño grupo integrado por los países de ingresos medianos altamente endeudados, que si bien ha sido pasado por alto, merece recibir atención internacional y la asistencia de socios bilaterales y de las instituciones multilaterales. Al debatir las repercusiones de las crisis mundiales y proponer medidas de asistencia para los países afectados, es necesario asegurarse de reconocer que países como Barbados pertenecen a la categoría amplia de economías pequeñas y vulnerables.

A través de sus investigaciones empíricas y sus intervenciones en curso, los organismos multilaterales, como el Banco Mundial, han concluido que estos países son singulares debido a la apertura de sus economías y a su vulnerabilidad a las perturbaciones externas. Pese a ello, este grupo de países continúa siendo excluido de los mecanismos de financiación en condiciones favorables y de alivio de la deuda. Se sigue haciendo énfasis en las cifras de ingreso per cápita, que no son un buen indicador de la sostenibilidad económica y de la vulnerabilidad nacional. A fin de no malograr sus procesos de desarrollo, nuestros países necesitan mecanismos adecuados de apoyo y una revisión de los criterios de admisibilidad. (Gobierno de Barbados, 2009).

La actual política de desarrollo y diferenciación aplicada por los donantes, que se basa en los índices de ingresos per cápita, favorece a los países de ingreso bajo en desmedro de los de ingresos mediano y alto. Este es motivo de preocupación para Barbados y para la región de América Latina y el Caribe. Actualmente existe un debate sobre la conveniencia de asignar la AOD en función de las cifras de ingreso per cápita, que no toman en cuenta otros indicadores distribucionales importantes del desarrollo, como la equidad. La región de América Latina y el Caribe ha solicitado a la comunidad internacional que replantee esta política. (Gobierno de Barbados, 2013, pág. 4).

Barbados desea aprovechar esta oportunidad para reiterar su profunda preocupación por ser castigado debido a cualquier éxito que logre en sus esfuerzos de desarrollo. Su inclusión en la categoría

de países de ingreso mediano, con las consecuentes restricciones para acceder a la asistencia internacional para el desarrollo y a la financiación en condiciones favorables, es injusta y está lejos de promover la causa del desarrollo sostenible. Reiteramos nuestro llamamiento a la comunidad internacional para que establezca un entorno mundial propicio que favorezca las alianzas para el desarrollo. Los países como el mío necesitan asistencia para fortalecer su resiliencia económica, no obstáculos como la aplicación de medidas de reducción del riesgo, la inclusión en “listas negras” o verse obligados a contraer más deuda. (Gobierno de Barbados, 2017).

A raíz de la pandemia mundial de COVID-19, Barbados ha sufrido enormes reveses en el logro de su visión estratégica de desarrollo y crecimiento para el período comprendido entre 2013 y 2020. Hasta el momento, ha logrado escapar de las peores repercusiones de la pandemia en materia de salud. Para el 15 de noviembre de 2020, en Barbados se habían registrado 250 casos de COVID-19, de los cuales 238 se recuperaron y siete fallecieron (Loop News, 2020a). Sin embargo, el país ha gastado un 19,2% de su PIB en medidas fiscales para mitigar las repercusiones sociales y económicas y promover la cohesión y la estabilidad social (CEPAL, 2020c). Las prestaciones institucionalizadas por desempleo que paga el sistema de seguridad social de Barbados fueron complementadas con beneficios temporales para los trabajadores independientes que aportan al sistema. Hace algunos años que la tasa de desempleo se mantiene en alrededor de un 11%, pero se prevé que aumente como consecuencia de la pandemia (CEPAL, 2020c). Como ya se señaló, las previsiones de crecimiento negativo de Barbados para 2020, que van de un -8,8% a un -11,6%, son poco alentadoras (CEPAL, 2020c; BID, 2020). Se prevé que en 2020, la caída en las llegadas de turistas al Caribe estará entre un 58% y un 76% (CEPAL, 2020c). Según la Organización Mundial del Turismo (OMT), Barbados se encuentra entre los PEID más vulnerables a los devastadores efectos económicos de la pandemia de COVID-19 (OMT, 2020).

De hecho, la Primera Ministra, Mia Mottley, en varias ocasiones ha solicitado que se utilice un índice de vulnerabilidad como respaldo del pedido de los pequeños Estados en desarrollo de recibir más apoyo de la comunidad internacional. Mottley propone replantear el papel de las instituciones de Bretton Woods y reevaluar el índice de vulnerabilidad que promovió la Secretaría de la Commonwealth y los pequeños Estados de la Commonwealth a finales de la década de 1980. En el contexto actual, los indicadores de vulnerabilidad deben permitir reexaminar la exposición de los países en desarrollo a la volatilidad comercial y financiera, a las crisis económicas y de salud pública y a los riesgos que entraña el cambio climático. Este último aspecto debería llevar a la incorporación de cláusulas sobre desastres en los acuerdos de deuda soberana (Chance, 2019;

Nurse, 2020; Remy, Cotton y Nicholls, 2020; *News Americas Now*, 2020). En el contexto actual, cuando acceder a financiación para el desarrollo se ha vuelto cada vez más difícil para la mayoría de los países del Caribe, la cooperación Sur-Sur debe considerarse como una modalidad adicional e importante de complementar la AOD y de explorar todos los enfoques alternativos posibles encaminados a utilizar con eficacia los recursos para el desarrollo.

A. Definiciones de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular utilizadas en Barbados, que determinan la comprensión del proceso y la elaboración de las políticas conexas

Si bien en Barbados no existe una definición única de la cooperación Sur-Sur, a grandes rasgos el país parece entender que se refiere a una de tipo internacional que ocurre entre países en desarrollo o economías emergentes, y que consiste básicamente en el intercambio de recursos, capacidades y buenas prácticas. Los países que participan en este tipo de iniciativa tienen percepciones similares en lo referido a los obstáculos al desarrollo y trabajan juntos para definir estrategias y acciones para superarlos.

Vale la pena hacer referencia a las palabras de un ex Representante Permanente de Barbados ante las Naciones Unidas en Nueva York, que ocupó su cargo entre 2003 y 2010:

La cooperación Sur-Sur es un marco amplio de colaboración entre los países del sur, en particular en los ámbitos económico, social y ambiental. Representa los esfuerzos de los países en desarrollo de colaborar entre sí a fin de lograr desarrollarse, e implica el intercambio mutuo de recursos, tecnologías y conocimientos con el objetivo de alcanzar sus metas de desarrollo. Eso incluye mayores volúmenes de comercio Sur-Sur, flujos de inversión extranjera directa entre los países del sur, transferencias de tecnología y el intercambio de soluciones y expertos (Hackett, 2019, pág. 110).

Por ende, esa perspectiva compartida sobre la cooperación Sur-Sur se manifiesta como un intercambio de conocimientos y destrezas entre los países en desarrollo, en particular en las esferas política, económica y técnica. Desde la perspectiva de Barbados, cuando uno o más países desarrollados u organizaciones multilaterales apoyan la cooperación Sur-Sur, se habla de cooperación triangular. Las conversaciones con los funcionarios gubernamentales, los representantes diplomáticos y los académicos barbadenses han permitido concluir que su forma de entender la cooperación triangular se ajusta a la definición que brinda la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO): dos

o más países del Sur global en cooperación con un tercero, en general una institución multilateral, un asociado que tradicionalmente provee recursos o una economía emergente, que propician la cooperación Sur-Sur mediante la provisión de recursos técnicos o financieros (FAO, 2016, pág. 1). En los mecanismos de ese tipo, los países en desarrollo en general aportan los conocimientos, en tanto que las naciones desarrolladas brindan apoyo financiero (Huitrón-Morales, 2016). Se concibe como un puente entre la cooperación Norte-Sur y la cooperación Sur-Sur tradicionales.

Además, en el país la cooperación Sur-Sur en general se asocia con la cooperación técnica entre países en desarrollo. En Barbados, lo usual es hablar de “cooperación técnica”, “cooperación triangular” o simplemente “cooperación”, no de cooperación Sur-Sur. Esta terminología también es común en los medios y en el discurso popular. Según Domínguez Martín (2017), las percepciones similares que se encuentran en América Latina representan una visión reduccionista de la cooperación Sur-Sur como un fenómeno complementario a la cooperación Norte-Sur.

Sin embargo, también se sugiere que en Barbados, la cooperación Sur-Sur podría ajustarse al marco conceptual propuesto por Ayllón Pino (2015). Dicho marco refleja la noción de que la cooperación Sur-Sur no es únicamente un mecanismo de cooperación, sino que puede ser una herramienta de proyección internacional y una filosofía de apoyo mutuo que abarca el diálogo político, el comercio, la cooperación financiera y técnica y la promoción de la integración regional. La cooperación Sur-Sur también debe facilitar el intercambio de conocimientos sobre las mejores prácticas para usar con más eficacia los recursos humanos, financieros y técnicos.

La ausencia de un concepto bien definido y compartido ampliamente sobre la cooperación Sur-Sur en Barbados podría deberse a varios factores. Un motivo podría ser la función y el lugar limitados que hasta ahora Barbados le ha otorgado a este tipo de cooperación. Es cierto que se reconoce su potencial importancia para el desarrollo nacional y para el fortalecimiento de las alianzas entre los países en desarrollo. Sin embargo, ese reconocimiento aún no se ha traducido en una estrategia sólida para conceptualizar, iniciar, registrar, supervisar y evaluar las iniciativas de cooperación Sur-Sur y sus impactos en Barbados.

B. Antecedentes históricos de la cooperación Sur-Sur contemporánea en Barbados

Aunque no demasiada, Barbados tiene experiencia histórica en materia de cooperación Sur-Sur, en general en lo referido a la cooperación técnica. El Ministro de Asuntos Exteriores y Comercio Exterior, Jerome Walcott, afirmó

que Barbados ha participado en estas iniciativas principalmente como país receptor¹⁰. Barbados reconoce que la cooperación Sur-Sur ocupa un lugar central en el sistema mundial multilateral, en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en la aplicación de las Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Trayectoria de Samoa)¹¹.

Aunque Barbados no ha avanzado demasiado en la definición de los varios aspectos de la cooperación Sur-Sur sobre la base de su propia experiencia, ni en visualizar o explorar su potencial importancia en el contexto del desarrollo nacional, el país ha participado en debates mundiales sobre la naturaleza y la función de este tipo de cooperación y de la cooperación triangular entre los PEID. En dos ocasiones, el país fue el anfitrión de importantes reuniones sobre la cooperación Sur-Sur: en 1994, de la primera Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, y en 2009, de un taller especializado sobre el potencial de la cooperación Sur-Sur organizado por el Equipo de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur (TT-SCC, 2011). El país también fue el anfitrión del 15º período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD 15), en octubre de 2021¹².

Hace mucho tiempo que Barbados mantiene relaciones bilaterales con algunos países de América Latina y el Caribe, en particular con Brasil, Cuba y la República Bolivariana de Venezuela¹³, además de su cooperación regional dentro del marco de la CARICOM. En el caso de sus relaciones con Cuba, a partir de 1993 comenzaron a firmarse acuerdos bilaterales en diversos ámbitos¹⁴, que culminaron con el establecimiento de una Comisión Conjunta entre Barbados y Cuba en 1997. La cooperación en las esferas de la promoción de la educación, de la salud y de los deportes fue sustancial. Comenzando en 1997, Barbados se benefició de numerosas becas para estudiar medicina, odontología y arquitectura en universidades cubanas. Para 2006, había 67 ciudadanos de Barbados estudiando en Cuba (Cotman, 2013, págs. 278 a 301).

La República Bolivariana de Venezuela tiene un prolongado historial de cooperación con Barbados. Barbados también fue beneficiario del Programa de Cooperación Energética para Países de Centroamérica y del Caribe (Acuerdo de San José) que México y Venezuela celebraron

¹⁰ Comentarios de Jerome Xavier Walcott en la segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur, Buenos Aires, 20 de marzo de 2019.

¹¹ Para un análisis detallado de las iniciativas nacionales, regionales y mundiales en este sentido, véase Gobierno de Barbados 2013.

¹² Véase [en línea] <https://unctad.org/meeting/fifteenth-session-united-nations-conference-trade-and-development-unctad-15>.

¹³ En 1999, Venezuela cambió su denominación oficial a República Bolivariana de Venezuela. Por tanto, el uso de una u otra denominación depende del año.

¹⁴ Interdicción de drogas (1993), Abolición mutua de visas (1996), Protección de las inversiones (1996) (Cotman, 2013).

en 1980 con 11 países del Caribe y América Central¹⁵ y que estableció la provisión de petróleo en condiciones favorables, la promoción del comercio y el acceso a financiación para el desarrollo. El Acuerdo de San José para la cooperación energética estuvo en vigor hasta 1999, y fue un excelente ejemplo de la cooperación de Barbados con Venezuela y con México. Otro ámbito clave de cooperación con la República Bolivariana de Venezuela ha sido en los sectores de la educación y la cultura. El principal vehículo de cooperación en este sentido es el Instituto Venezolano para la Cultura y Cooperación, que ha funcionado en Barbados desde 1977 e imparte clases y diplomas en español y en lenguas extranjeras, además de promover los intercambios culturales entre ambas sociedades¹⁶.

El Brasil y Barbados establecieron relaciones diplomáticas en 1971, y desde 1985 el Brasil mantiene una embajada en Bridgetown, en tanto que Barbados abrió la suya en Brasilia en 2010. Los acuerdos de cooperación anteriores a 2010, en virtud de los cuales el Brasil concedió 20 becas de nivel terciario a ciudadanos barbadenses entre 2002 y 2013, se centraron principalmente en la esfera de la educación. En 2005, el Gobierno del Brasil comenzó a brindar apoyo técnico para la enseñanza de portugués en el recinto universitario Cave Hill de la Universidad de las Indias Orientales¹⁷. En la siguiente sección se brindan detalles sobre la profundización de la cooperación Sur-Sur entre Barbados y Brasil a partir de 2010.

C. Gestión y supervisión de la cooperación Sur-Sur en Barbados: acuerdos institucionales para la puesta en marcha, la ejecución, la gestión, el seguimiento y la evaluación de la cooperación Sur-Sur

La responsabilidad por la cooperación Sur-Sur recae principalmente sobre el Ministerio de Finanzas, Asuntos Económicos e Inversión, que cuenta con un coordinador para la cooperación técnica. La Unidad de Planificación de la Ejecución y el Departamento de Estadísticas, que se encargan de recopilar datos sobre la cooperación externa para el desarrollo, también son dependencias clave en la gestión del desarrollo nacional. El Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior¹⁸, que se encarga de establecer y coordinar las relaciones de cooperación Sur-Sur, es el otro ministerio

¹⁵ Pueden encontrarse detalles sobre el Acuerdo de San José en CEPAL (1994, págs. 17 a 19). Para obtener información adicional, véase Domínguez Martín (2015).

¹⁶ Véanse los comentarios de Álvaro Sánchez Cordero, Encargado de Negocios de la Embajada de la República Bolivariana de Venezuela en Barbados, 24 de febrero de 2020, durante una ceremonia de graduación en el Instituto Venezolano para la Cultura y Cooperación <https://www.youtube.com/watch?v=AKqKyjrTKIQ>.

¹⁷ Véase [en línea] www.gov.br/mre/en/subjects/bilateral-relations/all-countries/barbados.

¹⁸ Véase [en línea] <https://www.foreign.gov.bb/>.

clave. Este tipo de cooperación consiste principalmente en la colaboración intergubernamental, que permite garantizar que los proyectos Sur-Sur respondan a las prioridades nacionales.

Las iniciativas de cooperación Sur-Sur a menudo se originan y negocian en el ámbito ministerial, si bien las dependencias y organismos del gobierno tienen la responsabilidad de dar efecto a las medidas acordadas. Se realizan esfuerzos para garantizar la participación de expertos y funcionarios clave, a quienes se consulta durante las primeras etapas del diseño y la aprobación de los proyectos.

Al participar en iniciativas de cooperación de este tipo, se tienen en cuenta los siguientes principios y factores, que influyen en el marco normativo:

- Relaciones políticas y diplomáticas con los demás países participantes.
- Similitudes entre los asociados en lo referido a las condiciones socioeconómicas y los desafíos de desarrollo.
- Los antecedentes de experiencia en materia de cooperación con las demás partes y el historial de resultados en la medida particular que se propone.
- Beneficios previstos en uno o más de los siguientes ámbitos: transferencias financieras, transferencia de conocimiento, destrezas o tecnologías, mejoras en el bienestar social.
- Congruencia entre los proyectos de cooperación Sur-Sur y la visión de desarrollo y las prioridades nacionales del país.
- Facilidad de comunicación entre los asociados, en particular en lo referido al idioma, la cultura y el patrimonio histórico.

La cooperación Sur-Sur se valora por su potencial de generar soluciones para los problemas nacionales mediante la colaboración entre países que tienen percepciones similares sobre los obstáculos en materia de desarrollo. Dichos países pueden poner a disposición de los demás mejores prácticas y procedimientos mediante iniciativas de transferencia de conocimientos y orientación.

En el marco de sus iniciativas bilaterales, regionales, intrarregionales e interregionales de cooperación, Barbados se ha beneficiado de la concesión de ayuda financiera y de recursos monetarios. Sin embargo, en palabras de un investigador y tecnócrata barbadense, no existe un sistema que refleje o cuantifique la cooperación técnica o los flujos no financieros a nivel nacional (Hunte, 2014).

D. Presentación de información sobre la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular en Barbados

En Barbados existen varios tipos de iniciativas de cooperación Sur-Sur. El país ha participado en actividades de cooperación Sur-Sur —tanto bilaterales como multilaterales— y de cooperación triangular. En el caso de la primera modalidad de cooperación, las actividades se han llevado adelante principalmente con otros Estados miembros de la CARICOM, con la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) y con miembros de la AEC. Las iniciativas de cooperación triangular han contado con la participación de instituciones multilaterales como el PNUD, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y otros¹⁹.

La cooperación técnica es la modalidad predominante de cooperación Sur-Sur. Si bien hay un coordinador para la cooperación técnica, la ausencia de un sistema de recolección de datos e información implica que las cifras sobre la cooperación técnica están dispersas y no brindan detalles. Por ende, es imposible determinar cuál de los aspectos de esta cooperación puede clasificarse como cooperación Sur-Sur.

Sobre la base de la información obtenida de varias dependencias gubernamentales, Hunte (2014) señala que entre 2010 y 2012 Barbados recibió una cifra estimada en 577.707 dólares de los Estados Unidos en flujos de asistencia técnica. Un tercio del total de la ayuda no financiera recibida se destinó al Ministerio de Educación, en su mayoría en la forma de becas y cursos de capacitación. Alrededor de 19.200 dólares de los Estados Unidos se destinaron a financiar iniciativas de capacitación relacionadas con el desarrollo de las energías renovables. La capacitación en materia de políticas y planificación de turismo se estimó en 11.520 dólares, en tanto que los cursos de formación en materia agropecuaria representaron alrededor de 11.504 dólares.

En el informe sobre Barbados para la Tercera Conferencia Internacional sobre los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, en 2014, se hizo hincapié en sus iniciativas de cooperación en América Latina y el Caribe:

En lo referido a la cooperación regional y la diplomacia, el Gobierno se ha esforzado por participar en empresas caribeñas, fortalecer sus relaciones con América Latina, finalizar la delimitación de los

¹⁹ Por ejemplo, en 2014, el IICA y el Gobierno de México se unieron para ofrecer capacitación a un mínimo de 150 productores agropecuarios y personal técnico de Antigua y Barbuda, las Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, la República Dominicana, Haití, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tabago en un programa de fortalecimiento de la capacidad para promover el desarrollo agropecuario en el Caribe (Costa Vazquez, 2016; IICA, 2014).

límites marítimos, promover a la causa del Mecanismo Regional de Pesca del Caribe, establecer un acuerdo bilateral con el Gobierno de Trinidad y Tabago en lo referido a los derechos pesqueros, acceder a servicios relacionados con el gas natural y el uso de transbordadores, y profundizar las relaciones con la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) (Gobierno de Barbados, 2013, pág. 64).

Más allá de sus vínculos con la CARICOM y la OECS, Barbados ha mantenido una cooperación dinámica con Cuba. Además del mecanismo tradicional de cooperación en materia de educación universitaria, en 1999 se firmó un acuerdo de cooperación en el ámbito de los deportes. Durante los siguientes 20 años, 172 entrenadores cubanos prepararon a atletas barbadenses en una amplia gama de disciplinas deportivas, con notables resultados²⁰. En 2006, Barbados ratificó el Acuerdo de Cooperación Económica y Comercial entre la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Gobierno de la República de Cuba. Se trata de un mecanismo de cooperación que aún enfrenta algunos obstáculos. Siguen sin resolverse algunos problemas con el reconocimiento de la certificación de los médicos formados en Cuba, pese a los compromisos periódicos del Gobierno de subsanar las dificultades (Springer, 2019; Marshall, 2011). De la misma manera, al igual que sucede con el volumen del comercio entre la CARICOM y Cuba, los grupos bilaterales de comercio siguen siendo bajos. Además de estrechar sus lazos en materia cultural, ambos países están explorando maneras de ampliar su cooperación a nuevos ámbitos, por ejemplo, el comercio de servicios médicos y productos farmacéuticos cubanos, las estrategias de adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos, la gestión de los desastres naturales y la economía azul.

Para apoyar al país en su lucha contra el COVID-19, en marzo de 2020 una brigada médica cubana compuesta por 101 profesionales de la medicina —95 mujeres y 6 hombres— viajaron a Barbados. El equipo estuvo bajo la dirección de una doctora (MINREX, 2020a).

La cooperación Sur-Sur con el Brasil se profundizó tras la firma del Acuerdo entre la CARICOM y Brasil en 2010, al cual siguieron tres acuerdos complementarios firmados entre Barbados y el Brasil para cooperar en la lucha contra el VIH/sida e impartir capacitación en varias esferas relacionadas con el desarrollo agropecuario y la seguridad alimentaria. En 2010 también se firmó un acuerdo de servicios aéreos y se inauguraron vuelos directos entre São Paulo y Barbados (ABC, 2011; Secretaría de la CARICOM, 2010). Se siguen evaluando iniciativas de cooperación técnica y comercial, la más reciente en materia de producción azucarera y generación conjunta de energía (Rollock, 2018).

²⁰ Entre 2000 y 2018, los atletas barbadenses entrenados por especialistas cubanos ganaron 28 medallas de oro, 19 de plata y 16 de bronce (Ríos, 2018; Cubasí, 2019).

Un ejemplo de Cooperación Multilateral Horizontal en la que Barbados ha participado mediante el Centro de Mejoramiento de la Caña de Azúcar de las Indias Occidentales (WICSBS) es el Programa de Investigación e Innovación Azucarera de la ACP, dedicado a la investigación y la innovación en materia agrícola:

diseñado para fortalecer la capacidad de las industrias azucareras en los países de la ACP a fin de que puedan avanzar en su transición hacia un mercado desregulado del azúcar y aprovechar las oportunidades que ofrece. Se comprometió una suma de 13 millones de euros, financiados a través de la asignación para los países de la ACP del noveno ciclo del Fondo Europeo de Desarrollo, para la ejecución de 13 proyectos de investigación y la puesta en marcha de una unidad de gestión de programas. ... El programa se centra en potenciar la investigación y la innovación y en promover el intercambio de conocimientos e información entre los países de la ACP que son productores de azúcar, lo que incluye centros de investigación y plantas de fabricación asociadas. (OACPS/UNOSSC, n/d, pág. 31).

Barbados ha colaborado con las iniciativas de cooperación triangular, ofreciendo capacitación y contribuyendo al fortalecimiento de la capacidad. Lo ha hecho al organizar talleres presenciales y brindar capacitación profesional y poner expertos a disposición. Un ejemplo es la Plataforma de Transferencia de Conocimientos de Economía Verde PEID-PEID, una iniciativa con sede en Barbados que pudo establecerse gracias a los recursos que la Alianza de Acción de las Naciones Unidas para una Economía Verde (PAGE) aporta para fortalecer la capacidad de los PEID²¹.

Barbados prioriza la cooperación con otros PEID. El Programa de Asistencia Técnica para los PEID, presentado en 1994 en el marco del Plan de Acción de Barbados, sigue considerándose importante como herramienta de acceso a la cooperación Sur-Sur (Gobierno de Barbados, 2013). Un ejemplo de cooperación interregional entre los PEID fue un proyecto titulado "South-South cooperation between Pacific and Caribbean SIDS on climate change adaptation and disaster risk management", coordinado por el Centro del Pacífico del PNUD, con el apoyo de su programa titulado "Iniciativa para la Gestión de Riesgos en el Caribe" (PNUD/IGRC)²². El proyecto, que tenía por objeto promover la cooperación entre los PEID del Caribe y del Pacífico, contó con la participación de instituciones regionales tales como el Organismo del Caribe para la Gestión de Emergencias en Casos de Desastre (CDEMA), el Centro para el Cambio Climático

²¹ Comentarios de Jerome Xavier Walcott en la segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur, Buenos Aires, 20 de marzo de 2019.

²² Véase [en línea] <https://europa.eu/capacity4dev/intra-acp-agricultural-policy/documents/south-south-cooperation-between-pacific-and-caribbean-sids-climate-change-adaptation-and>.

de la Comunidad del Caribe (CCCCC) y la Universidad de las Indias Occidentales junto con la Comisión de Geociencias Aplicadas de las Islas del Pacífico, el Programa Ambiental Regional para el Pacífico Sur (SPREP), la Comunidad del Pacífico y la Universidad del Pacífico Sur (USP).

Mediante el Instituto de Meteorología e Hidrología del Caribe, que funciona en la isla, Barbados realizó una contribución sustantiva al proyecto al recibir a cuatro estudiantes de Samoa, Vanuatu, las Islas Salomón y Papúa Nueva Guinea para un curso de capacitación técnica de nivel medio en meteorología de ocho meses de duración. Barbados fue uno de los cuatro países del Caribe que recibieron la visita de representantes nacionales y regionales del Pacífico para aprender sobre las prácticas de gestión del riesgo de desastres. El proyecto también incluye un componente de cooperación triangular, dado que la mayor parte de la financiación fue aportada por el Fondo de Asociación entre el PNUD y el Japón (Bernard y He, 2013).

Otro ejemplo de cooperación entre los PEID que contó con la participación de Barbados fue el proyecto “Sandwatch: adaptación al cambio climático y educación para el desarrollo sostenible”, una iniciativa en la que los PEID del Caribe y el Pacífico han cooperado con la UNESCO. El proyecto comenzó en 1999 y estuvo en funcionamiento durante al menos un decenio. Mediante programas escolares, se procuró aumentar la conciencia sobre la frágil naturaleza de los entornos marinos y costeros y modificar las actitudes y los estilos de vida de las comunidades (Naciones Unidas, 2018; PNUD, 2010).

El programa creció hasta transformarse en una alianza internacional entre la UNESCO, la Fundación Sandwatch, la Universidad de Puerto Rico y ONG, escuelas, gobiernos locales y ministerios de 30 países, de los cuales la mitad son PEID. En 2014, el programa fue reconocido como uno de los 25 proyectos más exitosos del mundo (The Sandwatch Foundation, s/f).

Más recientemente, China se ha transformado en uno de los asociados para el desarrollo más importantes de América Latina y el Caribe, institucionalizado a través del Foro de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y China en 2015. Durante el pasado decenio, Barbados y China han firmado numerosos acuerdos de cooperación. Algunos de ellos fueron el Acuerdo de Cooperación Económica y Comercial, firmado en 2011, en virtud del cual se transfirieron a Barbados 20 millones de renminbi (unos tres millones de dólares de los Estados Unidos) para proyectos de desarrollo, y los dos memorandos de entendimiento que se firmaron en 2014 para promover la cooperación en materia de cultura y deportes y de educación, ciencia y tecnología (Embajada de la República Popular China en Barbados, 2019).

En el marco de estos acuerdos, China ha brindado asistencia con la construcción de importantes oficinas gubernamentales y centros deportivos y de conferencias (Austin, 2017). En 2019, China y Barbados firmaron un nuevo Acuerdo de Cooperación Económica y Técnica (Embajada de la República Popular China en Barbados, 2019). La cooperación en materia cultural incluyó el establecimiento del Instituto Confucio en la Universidad de las Indias Occidentales en Barbados en 2015, y la concesión anual de becas para fortalecer la capacidad en los ámbitos de la tecnología de la información, la medicina, la agricultura y las tecnologías de energía renovable, entre otras esferas (Embajada de la República Popular China en Barbados, 2015). Más recientemente, en el marco de su interés compartido en lo referido a la energía limpia, Barbados compró 33 autobuses eléctricos fabricados por la empresa china BYD, que recibió en septiembre de 2020 (Embajada de la República Popular China en Barbados, 2020a). China y Barbados han cooperado estrechamente durante la pandemia de COVID-19, comenzando con un intercambio de cartas entre el Presidente, Xi Jinping, y la Primera Ministra, Mia Mottley, en las que se comprometieron a mostrarse solidaridad en la lucha contra el virus (Yan, 2020). Entre marzo y septiembre de 2020, China realizó tres donaciones de insumos médicos a Barbados, que incluyeron indumentaria de protección, respiradores y termómetros, y donó computadoras portátiles al Ministerio de Educación en junio de 2020 para apoyar el programa de educación en línea de las escuelas (Embajada de la República Popular China en Barbados, 2020b). Finalmente, el 23 de julio de 2020 Barbados participó en una videoconferencia especial entre China y la CELAC, que fue copresidida por el Ministro de Asuntos Exteriores de China, Wang Yi, y el Secretario de Relaciones Exteriores de México, Marcelo Ebrard. Durante la reunión se analizó la colaboración entre los países en la lucha contra el COVID-19, y se formularon propuestas sobre futuras actividades de cooperación dirigidas a promover la recuperación económica y social tras la pandemia (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, 2020).

Además de sus acuerdos de cooperación técnica con economías emergentes como China y el Brasil entre 2010 y 2019, en 2018 Barbados firmó un memorando de entendimiento con Marruecos sobre el mismo tema (*The Daily Observer*, 2018). Bajo el liderazgo de la Primera Ministra, Mottley, la actual administración ha buscado profundizar las relaciones diplomáticas y económicas con los países africanos, entre ellos Ghana y Kenya (Loop News, 2020b; GBN, 2019; IBW21, 2019; Williams, 2020; Gobierno de Kenya, 2019; Pilé, 2019), ambos integrantes de la OEACP y de la Commonwealth.

Pese a los numerosos proyectos y alianzas establecidos en el marco de las relaciones de cooperación Sur-Sur (véase el cuadro I.1), Barbados no parece contar con un método establecido, uniforme o integral para registrar este tipo de iniciativas de cooperación, efectuar un seguimiento de ellas o evaluar sus resultados y efectos, ni para cuantificar su valor.

Cuadro I.1

Barbados: iniciativas de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular en las que participa el país

Rol de Barbados	Asociado(s)	Tipos de cooperación	Detalles	Valor
Beneficiario	Brasil	Cooperación Sur-Sur	Provisión de 20 becas universitarias de 2002 a 2013	N. D.
			Fortalecimiento de la capacidad de materia de desarrollo agrícola y seguridad alimentaria en 2011	N. D.
			Intercambio de conocimientos sobre el combate contra el VIH/sida en 2011	N. D.
			Fortalecimiento de la capacidad en materia de generación de combustible a partir de biomasa en 2011	N. D.
Beneficiario	China	Cooperación Sur-Sur	Intercambio cultural y deportes. En 1980, China envió por un año a Barbados a un entrenador de tenis de mesa	N. D.
			China otorga una beca gubernamental a estudiantes barbadenses en el marco del Acuerdo Cultural de 1980. En 2006, China ofreció ocho becas a estudiantes de Barbados	N. D.
Beneficiario	Cuba	Cooperación Sur-Sur	Becas universitarias en medicina, odontología y agricultura, de 1997 a 2019	N. D.
			Entrenamiento en atletismo 1999 a 2019	N. D.
Beneficiario	México/Venezuela	Cooperación Sur-Sur	Acuerdo de San José 1980 a 1999, ventas en condiciones favorables de productos derivados del petróleo, acceso a financiación para el desarrollo	N. D.
Beneficiario	Venezuela (Rep. Bol. de)	Cooperación Sur-Sur	Cooperación cultural, formación en idiomas, 1977 a 2019	N. D.
Beneficiario y contribuyente	ACP/Unión Europea	Cooperación triangular	Programa de Investigación e Innovación Azucarera de la ACP, iniciado en 2013	N. D.
Beneficiario y contribuyente	Centro para el Cambio Climático de la Comunidad del Caribe (CCCCC), en cooperación con el Fondo Verde para el Clima (FVC), el Gobierno de Barbados y la Dirección de Acueductos de Barbados	Cooperación triangular	Nexo de Resiliencia en el Sector Hídrico para la Sostenibilidad en Barbados (WSRN S-Barbados), iniciado en 2019.	Proyecto de inversión por 45,2 millones de dólares EE. UU. La financiación incluye 27,6 millones de dólares del FVC y 17,6 millones de dólares en financiación de contrapartida aportados por el Gobierno de Barbados.
Beneficiario	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)	Cooperación Sur-Sur	Plataforma de asociación industrial circular, con bajas emisiones de carbono y eficiente en el uso de los recursos para catalizar la innovación ecológica y el espíritu emprendedor en Barbados, anunciada en Samoa en 2014.	La iniciativa ha dado origen a la "Plataforma estratégica para promover la innovación tecnológica en materia de energía sostenible, el desarrollo industrial y el espíritu emprendedor en Barbados", un programa por 14,67 millones de dólares EE. UU. del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) aprobado en 2018.

Cuadro I.1 (conclusión)

Rol de Barbados	Asociado(s)	Tipos de cooperación	Detalles	Valor
Prestatario/beneficiario	Banco de Desarrollo del Caribe (CDB)	Cooperación Sur-Sur	Préstamos entre 2001 y 2013.	219,3 millones de dólares EE. UU.
Prestatario/beneficiario	Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)	Cooperación Sur-Sur	Préstamos en 2017.	25 millones de dólares EE. UU.

Fuente: Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), “The technical cooperation between Brazil and CARICOM”, 2011 [en línea] <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarConteudo/73>; Embajada de la República Popular China en Barbados, “Summary of bilateral educational exchanges between China and Barbados”, 2006 [en línea] <http://bb.china-embassy.org/eng/zbgxs/whjls/t268957>; Embajada de la República Popular China en Barbados, “Summary of bilateral sports exchanges between China and Barbados”, 2006 [en línea] <http://bb.china-embassy.org/eng/zbgxs/whjls/t268956.htm>; J. W. Cotman, “The Havana consensus: Cuba’s ties with five CARICOM States”, *Coping with the Collapse of the Old Order: CARICOM’s New External Agenda*, K. O. Hall y M. Chuck-A-Sang (eds.), Georgetown, The Integrationist, 2013; Radio Habana Cuba, “Deportes” [en línea] <http://www.radiohc.cu/noticias/deportes/>; Cuba sí [en línea] <http://cubasi.cu/es/>; P. Bowen, “More Cuban scholarships for medical students”, 2019 [en línea] <https://cbc.bb/2019/04/25/more-cuba-scholarships-for-medical-students/>; L. Marshall, “Recognise Cuba graduates”, *Nation News*, 2011 [en línea] <https://www.nationnews.com/2011/07/13/recognise-cuba-graduates/>; Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), *Acuerdo de Cooperación Energética PetroCaribe*, Caracas, 2013 [en línea] http://www.sela.org/media/3200654/t023600005381-0-di_no_3_acuerdo_de_cooperacion_petrocaribe-final_doc_rev_21-8-13.pdf; A. Sánchez Cordero, “Venezuelan Institute for Culture and Cooperation in Barbados”, Embajada de la República Bolivariana de Venezuela en Barbados, febrero de 2020 [en línea] <https://www.youtube.com/watch?v=AKqKyrjrtKIQ>; Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), “México y el IICA inician capacitaciones agrícolas para países del Caribe”, 2014 [en línea] <https://www.iica.int/es/prensa/noticias/m%25C3%25A9xico-y-el-iica-inician-capacitaciones-agr%25C3%25ADcolas-para-pa%25C3%25ADses-del-caribe/>; Gobierno de Barbados, “Barbados National Assessment Report”, 2013, documento preparado para la Tercera Conferencia Internacional sobre los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, Apia, Samoa, 1 al 4 de septiembre de 2014 [en línea] https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1054241Barbados_National_Assessment_Report_2014August%20edition-2.pdf; Organización de Estados de África, el Caribe y el Pacífico/Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (OEACP/UNOSSC), *South-South and Triangular Cooperation in Action. The African, Caribbean and Pacific Group of States*, s/f [en línea] http://www.acp.int/sites/acpsec.waw.be/files/acpdoc/public-documents/UNOSSC-ACP_web.pdf; Unión Europea, “Capacity4dev”, s/f [en línea] <https://europa.eu/capacity4dev/intra-acp-agricultural-policy/documents/south-south-cooperation-between-pacific-and-caribbean-sids-climate-change-adaptation-and/>; K. Bernard y L. He, “Small islands, vast oceans and shared challenges: linking Caribbean and Pacific SIDS through south-south and triangular cooperation”, *Tackling Global Challenges through Triangular Cooperation: Achieving Sustainable Development and Eradicating Poverty through the Green Economy*, H. Kato y S. Honda (eds.), Instituto de Investigación de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA-RI), 2013; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *SIDS-SIDS Success Stories: an Innovative Partnership in South-South Cooperation*, 2019 [en línea] https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/961sids-sids_success_stories.pdf; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Financing for Development Challenges in Caribbean SIDS: A Case for Review of Eligibility Criteria for Access to Concessional Financing*, Puerto España, junio de 2015; Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), “Barbados”, s/f [en línea] <https://www.caf.com/es/paises/barbados/>; Parlamento de Barbados [en línea] <https://www.barbadosparliament.com/>; Caribbean climate blog [en línea] <https://caribbeanclimateblog.com/tag/capacity-building/>; Comisión Europea, “ACP-Sugar Research Programme: funding science to foster development”, 2013 [en línea] <https://cordis.europa.eu/article/id/130567-acpsugar-research-programme-funding-science-to-foster-development/es>; Naciones Unidas, *Partnerships for Small Island Developing States*, 2019 [en línea] https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/24591SIDS_Partnerships_May_2019_web.pdf; y palabras de Jerome Xavier Walcott en la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur, Buenos Aires, 20 de marzo de 2019.

E. Principales avances, retos y lecciones aprendidas

1. Avances

La cooperación Sur-Sur en Barbados ha tenido buenos resultados en los sectores del comercio, la salud, la educación, el medio ambiente y el cambio climático. El país no solo ha sido beneficiario de estas iniciativas de cooperación, sino también contribuyente, en particular en las de tipo multilateral. Existen varias esferas importantes en el desarrollo de Barbados en que los actores y las instituciones relacionados con la cooperación Sur-Sur han desempeñado un papel clave, una tendencia que debería profundizarse en el futuro. El capital de inversión para promover el desarrollo es un ejemplo. Debido a lo elevado de su deuda pública y a que no cumple los requisitos para recibir financiación en condiciones favorables, Barbados enfrenta grandes dificultades para acceder a la financiación para el desarrollo. Cabe destacar que entre 2001 y 2017, el país recibió financiación por más de 433 millones de dólares de los Estados Unidos en préstamos y donaciones de capital del Banco de Desarrollo del Caribe (CDB) (PNUD, 2015, págs. 35 y 36; CDB, 2019), así como del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). En 2015 Barbados se transformó en Miembro Asociado del CAF, que en 2017 le otorgó dos préstamos por 25 millones de dólares de los Estados Unidos para reformar el sistema tributario y fortalecer la infraestructura de agua potable del país²³.

2. Desafíos

Barbados aún no tiene una definición de la cooperación Sur-Sur. La ausencia de mecanismos para cuantificar y evaluar la cooperación Sur-Sur impide a los responsables de la formulación de políticas, a los administradores y a los actores no estatales tener una noción clara de las contribuciones reales y potenciales de este tipo de cooperación al desarrollo del país. Eso es contraproducente, en particular en el contexto actual, en que la cooperación Sur-Sur podría movilizar un volumen de recursos mayor que el que está disponible en otros ámbitos y servir como complemento de la cooperación Norte-Sur tradicional.

El establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación de la cooperación Sur-Sur enfrenta numerosos desafíos. Es necesario actualizar y reorganizar la infraestructura institucional para gestionar este tipo de cooperación de manera más integral y eficaz. Una de las cuestiones podría radicar en definir cuál es el lugar más idóneo para una institución de esa

²³ Véase Acuerdo de Préstamo entre el CAF y el Gobierno de Barbados [en línea] <https://www.barbadosparliament.com/uploads/sittings/attachments/6fe8a5eb925409414a061745eb52510c.pdf> and CAF (n/d).

naturaleza. Existen diversos arreglos en distintos países de América Latina y el Caribe²⁴. La estructura del sistema de cooperación depende de los intereses y objetivos estratégicos de las entidades implicadas, de las concepciones de la administración nacional y de la visión del Estado en materia de desarrollo. Aparentemente, las limitaciones actuales se ven agravadas por la ausencia de un repositorio confiable para los documentos y los registros de los proyectos que implican iniciativas de intercambio de conocimientos y de fortalecimiento de la capacidad desarrolladas en el marco de la cooperación Sur-Sur.

A fin de respaldar la aplicación de un mecanismo de evaluación de la cooperación Sur-Sur, es necesario establecer una metodología clara, un marco normativo y sistemas de información. Hasta el momento, y pese a las iniciativas en curso, no existe un consenso regional en América Latina y el Caribe respecto de las metodologías, los mecanismos y las organizaciones que deberían encargarse de cuantificar y evaluar la cooperación Sur-Sur. Tal situación podría representar un obstáculo adicional para los países que, como Barbados, están trabajando para elaborar un sistema propio, más sólido y más abarcador de evaluación de la cooperación Sur-Sur. Con todo, existen varios ejemplos de buenas prácticas que merecen estudio. En el caso de Barbados, será importante asegurarse de que el sistema sea compatible con sus prioridades nacionales de desarrollo y que refleje sus capacidades y su disponibilidad de recursos, en particular el presupuesto disponible para invertir en iniciativas de cooperación y las destrezas de los equipos técnicos dedicados a las cuestiones de cooperación internacional.

3. Enseñanzas extraídas

Para cuantificar los efectos de la cooperación Sur-Sur, los actores barbadenses (el Gobierno, el sector académico y la sociedad civil) deben actualizar su manera de comprender la naturaleza de este tipo de cooperación. El desafío radica en desarrollar un marco conceptual que les permita medir de manera más exhaustiva el valor de las iniciativas de asistencia técnica, intercambio de conocimientos y fortalecimiento de las capacidades. Es un hecho reconocido que los análisis tradicionales de costo-beneficio no reflejan los beneficios vinculados con la cooperación Sur-Sur. En un estudio reciente de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre las nuevas tendencias en materia de cooperación internacional para el desarrollo, se propone que la cooperación Sur-Sur debe trascender los instrumentos tradicionales de cooperación e incluir herramientas innovadoras de intercambio de conocimientos, fortalecimiento de la

²⁴ En algunos países, los organismos de cooperación trabajan en cooperación con los ministerios de relaciones exteriores o con las presidencias. Otra posibilidad consiste en establecer vínculos entre los organismos encargados gestionar la cooperación y los ministerios de planificación, desarrollo o economía.

capacidad y transferencias de tecnologías. El contexto mundial exige nuevos enfoques de cooperación que incluyan iniciativas de cooperación Sur-Sur basadas en intereses comunes, valores compartidos y fuertes complementariedades entre los participantes (CEPAL, 2018, págs. 33 y 34). Actualmente, Barbados es uno de los copresidentes del nuevo proceso de financiación para el desarrollo de las Naciones Unidas, lo que le brinda la posibilidad de aumentar su visibilidad y su influencia sobre la orientación y los contenidos de los debates mundiales sobre esta cuestión de crucial importancia. El Foro China-CELAC es otro mecanismo que ofrece buenas perspectivas para impulsar tales actividades.

Contar con un mecanismo de evaluación normalizado sería útil a fin de orientar mejor las decisiones relativas a las propuestas de cooperación Sur-Sur y hacer un seguimiento y una evaluación de sus beneficios y sus efectos sobre el desarrollo.

Otro argumento sólido a favor del establecimiento de un mecanismo normalizado de evaluación se vincula con la actual situación económica regional y mundial y el escaso crecimiento económico. La volatilidad y la incertidumbre de la economía mundial sugieren que los países en desarrollo se están enfrentando a crecientes dificultades económicas. Por ende, todas las iniciativas que pudieran contribuir a gestionar con mayor eficiencia los recursos, que son escasos, son necesarias. Es probable que en los próximos años la disponibilidad de fondos para programas de cooperación Sur-Sur se reduzca y, en ese contexto, la aplicación de un mecanismo de evaluación transparente y normalizado facilitaría la comunicación, el diseño y la ejecución de los programas en los países del Sur.

Fortalecer la coordinación Sur-Sur en el país puede reportarle numerosos beneficios. Asegurarse de realizar una evaluación exhaustiva antes de aprobar las propuestas de proyectos para evitar problemas en la ejecución en etapas posteriores es una buena práctica recomendada.

Es aconsejable crear un organismo específico dentro de la estructura del Gobierno que se encargue de coordinar las tareas y de recopilar y difundir datos e información, así como de efectuar el seguimiento y la evaluación de los programas diseñados como parte de las iniciativas de cooperación Sur-Sur en Barbados. Este organismo también debe facilitar la comunicación y los intercambios entre otras instituciones gubernamentales y el mundo académico, el sector privado y las agrupaciones de la sociedad civil que estén dispuestos a contribuir con estas iniciativas y participar en ellas.

No se llegó a un consenso en cuanto a qué forma adoptaría esta unidad de coordinación, desde dónde funcionaría o qué capacidad decisoria tendría. No obstante, es necesario establecer un cuadro de profesionales dedicado de manera exclusiva a coordinar la cooperación

Sur-Sur y darle seguimiento, que tenga acceso a estadísticas sólidas y a un sistema de información integral sobre las iniciativas de este tipo en las que participen actores barbadenses a distintos niveles. Dicho cuadro aportaría transparencia a las decisiones y los proyectos de cooperación en este ámbito, y funcionaría como un mecanismo de rendición de cuentas y participación a la hora de buscar oportunidades de cooperación Sur-Sur de manera más activa y focalizada. Otro beneficio derivado del establecimiento de una entidad de ese tipo sería la reducción de la duplicación y el solapamiento de tareas, lo que también contribuiría a reducir los costos administrativos y de las transacciones.

También se necesita una estrategia de comunicación para informar a la población de Barbados sobre este tipo de cooperación, sus beneficios y el papel del país. La cooperación Sur-Sur ayuda a ampliar los canales y las redes de comunicación entre los gobiernos nacionales de los países del Sur. Si existiese una plataforma, los canales de comunicación podrían ampliarse para llegar también a otros actores sociales y comunidades nacionales. La actual participación de Barbados en la Plataforma de Transferencia de Conocimientos de Economía Verde PEID-PEID podría ser un paso en esa dirección.

El nuevo contexto de la cooperación Sur-Sur se caracteriza por el surgimiento de nuevos asociados, en particular China, los PEID del Pacífico y los países africanos. En un contexto de menor disponibilidad del apoyo tradicional para promover el desarrollo, la cooperación de este tipo ha cobrado cada vez más importancia. La pandemia también ofrece una oportunidad de explorar nuevas formas de cooperación.

Bibliografía

- ABC (Agencia Brasileña de Cooperación) (2011), “The technical cooperation between Brazil and CARICOM” [en línea] <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarConteudo/73>.
- Austin, S. (2017), “Barbados & China’s relations solid”, 6 de septiembre [en línea] <https://gisbarbados.gov.bb/blog/barbados-chinas-relations-solid/>.
- Ayllón Pino, B. (2015), “La cooperación Sur-Sur en América Latina y Caribe: de una época dorada a una fase incierta”, *Anuario de Integración Regional de América Latina y el Caribe*, N° 11, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).
- Banco Central de Barbados (2019), “Press Release” [en línea] <http://www.centralbank.org.bb/Portals/0/Files/Central%20Bank%20of%20Barbados%20Review%20of%20the%20Economy%20-%20January%20to%20June%202019.pdf> [fecha de consulta: junio de 2019].
- Banco Mundial (2020) “World Development Indicators: Barbados” [en línea] <https://data.worldbank.org/country/BB>.
- Bernal, R. (2016), *Dragon in the Caribbean. China’s Global Re-dimensioning: Challenges and Opportunities for the Caribbean*, Kingston, Ian Randle Publishers.

- Bernard, K. y L. He (2013), "Small islands, vast oceans and shared challenges: linking Caribbean and Pacific SIDS through south-south and triangular cooperation", *Tackling Global Challenges through Triangular Cooperation: Achieving Sustainable Development and Eradicating Poverty through the Green Economy*, H. Kato y S. Honda (eds.), Instituto de Investigación de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA-RI).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2020), *Caribbean Quarterly Bulletin*, vol. 9, N° 3, noviembre.
- ____ (2019), *Caribbean Region Quarterly Bulletin*, vol. 8, N° 4, marzo.
- Bündnis Entwicklung Hilft/IFHV (Institute for International Law of Peace and Armed Conflict - Ruhr University Bochum) (2019), *WorldRiskReport 2019* [en línea] https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/WorldRiskReport-2019_Online_english.pdf [fecha de consulta: octubre de 2020].
- Byron, J. (2007), "Strategic repositioning: foreign policy shifts in Barbados and Trinidad and Tobago 1990-200", *Social and Economic Studies*, vol. 56, N° 1/2.
- ____ (2005), "'Singing from the same hymn sheet': Caribbean diplomacy and the Cotonou Agreement", *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, N° 79, octubre.
- CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) (s/f), "Barbados" [en línea] www.caf.com/en/countries/barbados/.
- CARIBANK (Banco de Desarrollo del Caribe) (s/f), "Borrowing members. Barbados" [en línea] <https://www.caribank.org/countries-and-members/borrowing-members/barbados> [fecha de consulta: junio de 2019].
- Caribbean Elections (2021), "Barbados General Election Results – 24 May 2018", 12 de julio [en línea] http://www.caribbeanelections.com/bb/elections/bb_results_2018.asp.
- CDB (Convenio sobre la Diversidad Biológica) (2010), *South-South Cooperation on Biodiversity Newsletter*, vol. 1, N° 1 [en línea] <https://www.cbd.int/cooperation/ssc/ssc-newsletter-01-01-en.pdf> [fecha de consulta: octubre de 2010].
- CEMLA/BID (Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos/Banco Interamericano de Desarrollo) (2010), *Program for Improving Central Bank Reporting and Procedures on Remittances: Barbados* [en línea] <https://publications.iadb.org/en/publication/11001/program-improving-central-bank-reporting-and-procedures-remittances-barbados>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), "Evaluation of South-South Cooperation in selected Caribbean countries: Barbados and Jamaica" (LC/OR.2020/DDR/2), documento presentado en la reunión Expert Group Meeting on the Evaluation of South-South Cooperation in the Caribbean in the context of the post-pandemic recovery, 1 de diciembre.
- ____ (2020b), "Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación", *Informe Especial COVID-19*, N° 2, Santiago.
- ____ (2020c), *The Caribbean Outlook: Forging a People-centred Approach to Sustainable Development Post-COVID-19* (LC/SES.38/12), Santiago.
- ____ (2019a), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2018* (LC/PUB.2019/2-P), Santiago.
- ____ (2019b) *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2019* (LC/PUB.2019/25-P), Santiago.
- ____ (2018), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2018/2-P), Santiago.
- ____ (2017), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2016* (LC/PUB.2017/2-P), Santiago.

- _____(2016), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2656-P), Santiago.
- _____(1994), *Utilización y beneficios del Acuerdo de San José para el Istmo Centroamericano* (LC/MEX/L.247), 13 de julio [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27121/LCmexL247_es.pdf.
- 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.
- Chance, K. X. (2019), “Barbados PM wants ACP to focus on vulnerability index”, *Witness News*, Nairobi, 10 de diciembre [en línea] <https://www.iwnsvg.com/2019/12/10/barbados-pm-wants-acp-to-focus-on-vulnerability-index/>.
- Chandran, R. y H. Cooper (2015), *Meeting the Challenges of the 2030 Agenda: Alternative Forms of Development Cooperation and the United Nations*, Centro de Investigación sobre Políticas de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU-CPR) [en línea] https://i.unu.edu/media/cpr.unu.edu/attachment/1802/UNUCPR_AlternativeFormsOfDevelopmentCooperation_ChandranCooper_.pdf [fecha de consulta: noviembre de 2015].
- Costa Vazquez, K. (2016), “South-South Cooperation in Technologies for Adaptation for Water and Agriculture” [en línea] https://unfccc.int/tclear/misc_/StaticFiles/gnwoerk_static/TEC_TD6/c8e2b64b9392406581c16267abcf2f93/4059b3c1ef954bf4860fece979ff4384.pdf.
- Cotman, J. W. (2013), “The Havana consensus: Cuba’s ties with five CARICOM States”, *Coping with the Collapse of the Old Order: CARICOM’s New External Agenda*, K. O. Hall y M. Chuck-A-Sang (eds.), Georgetown, Guyana, The Integrationist.
- Cubasi (2019), “Cuba y Barbados relanzan relaciones deportivas”, 7 de diciembre [en línea] <http://cubasi.cu/es/cubasi-noticias-cuba-mundo-ultima-hora/item/101902-cuba-y-barbados-relanzan-relaciones-deportivas>.
- Deloitte (2019), “Analysis of the Barbados National Budget 2019: the pursuit of growth” [en línea] <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/bm/Documents/tax/barbados/Barbados-Budget-Review-2019.pdf> [fecha de consulta: 21 de marzo de 2019].
- Domínguez Martín, R. (2017), “En los pliegues de la historia: cooperación Sur-Sur y procesos de integración en América Latina y el Caribe”, *Estudos Internacionais: Revista de Relações Internacionais Da PUC Minas*, vol. 4, N° 2.
- _____(2015), “El tamaño importa: la financiación reembolsable en la cooperación Sur-Sur de China, India, Venezuela y Brasil”, *Documentos de Trabajo sobre Cooperación y Desarrollo*, N° 2015/01, Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, Universidad de Cantabria.
- Dowling, T., N. Mwase y J. Gold (2016), “Barbados: selected issues”, *IMF Country Report*, N° 16/280, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- EIU (Economist Intelligence Unit) (2018), *Barbados Country Report September 2018*, The Economist Group.
- Embajada de la República Popular China en Barbados (2020a), “Ambassador Yan Xiusheng participated in the official Electric Buses handover ceremony in Barbados”, septiembre [en línea] <http://bb.china-embassy.org/eng/sgxw/t1810882.htm>.
- _____(2020b) “The embassy of the People’s Republic of China in Barbados donates electronic devices to Ministry of Education, Technology and Vocational Training of Barbados”, junio [en línea] <http://bb.china-embassy.org/eng/sgxw/t1792692.htm>.

- ___ (2020c) "China donates the third batch of medical supplies to Barbados", abril [en línea] <http://bb.china-embassy.org/eng/sgxw/t1773324.htm>.
- ___ (2019), "Agreement on economic and technical cooperation between China and Barbados signed", 2 de diciembre [en línea] <http://bb.china-embassy.org/eng/zbw1/t1720578.htm>.
- ___ (2015), "Ambassador Wang Ke with Minister of Education of Barbados attended the ribbon cutting ceremony for the launch of the Confucius Institute at the UWI Cave Hill Campus", 22 de abril [en línea] <http://bb.china-embassy.org/eng/zbgs/jylx/t1256769.htm>.
- ___ (2008), "Summary of China-Barbados bilateral relations", 30 de mayo [en línea] <http://bb.china-embassy.org/eng/zbgs/zzw1/>.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2016), *FAO's South-South and Triangular Cooperation Strategy in Action. Fostering Partnerships among the Global South* (I6249E/1/10.16) [en línea] <http://www.fao.org/3/a-i6249e.pdf>.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2021), "COVID-19 financial assistance and debt service relief" [en línea] www.imf.org/en/topics/imf-and-COVID19/COVID-Lending-Tracker.
- ___ (2019), *Informe anual del FMI 2019: nuestro mundo conectado*, Washington, D.C.
- Fondo de Inversión Social de Jamaica (2016), *Annual Report 2014-2015*.
- ___ (2015), *Annual Report 2013-2014*.
- ___ (2013), *Annual Report 2011-2012*.
- ___ (2012), *Annual Report 2010-2011*.
- GBN (Ghana Business News) (2019), "Ghana and Barbados sign two agreements", 17 de noviembre [en línea] <https://www.ghanabusinessnews.com/2019/11/17/ghana-and-barbados-sign-two-agreements/>.
- Gobierno de Barbados (2017), "Statement by Senator the Honorable Maxine McLean, Minister of Foreign Affairs and Foreign Trade of Barbados at the general debate of the 72nd session of the United Nations General Assembly", Misión Permanente de Barbados ante las Naciones Unidas, Nueva York, 22 de septiembre [en línea] https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/72/bb_en.pdf.
- ___ (2013), "Barbados national assessment report", documento preparado para la Tercera Conferencia Internacional sobre los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, Apia, Samoa, 1 al 4 de septiembre de 2014 [en línea] https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1054241Barbados_National_Assessment_Report_2014August%20edition-2.pdf [fecha de consulta: agosto 2013].
- ___ (2009), "Statement by Senator the Honourable Maxine McLean, Minister of Foreign Affairs and Foreign Trade of Barbados at the general debate of the 64th session of the United Nations General Assembly", Misión Permanente de Barbados ante las Naciones Unidas, Nueva York, 28 de septiembre [en línea] https://www.un.org/en/ga/64/generaldebate/pdf/BB_en.pdf.
- Gobierno de Kenya (2019), "Kenya and Barbados to expand areas of cooperation", 9 de agosto [en línea] <https://www.president.go.ke/2019/08/09/kenya-and-barbados-to-expand-areas-of-cooperation>.
- Grupo Independiente de Científicos (2019), *Global Sustainable Development Report 2019: The Future is Now. Science for Achieving Sustainable Development*, Nueva York, Naciones Unidas.

- Hackett, C. (2019), *The Life of a Diplomat: Representing a Small Island State at the United Nations*, Bridgetown, Hackett/COT Holdings Ltd.
- Huitrón-Morales, A. (2016), "La cooperación Sur-Sur y el reto de su cuantificación, evaluación y valoración", *Iberoamerican Journal of Development Studies*, vol. 5, N° 1.
- Hunt, J. (2012), "Aid and development", *International Development: Issues and Challenges*, D. Kingsbury y otros, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Hunte, K. (2014), "A case for tracking non-financial aid flows more effectively", *Yale Journal of International Affairs*, 6 de octubre [en línea] <https://www.yalejournal.org/publications/a-case-for-tracking-non-financial-aid-flows-more-effectively> [fecha de consulta: 6 de octubre de 2014].
- IBW21 (2019), "Ghana, Barbados sign agreement to establish sister Port relationship", 18 de noviembre [en línea] <https://ibw21.org/news/ghana-barbados-sign-agreement-to-establish-sister-port-relationship/>.
- IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) (2014), "México y el IICA inician capacitaciones agrícolas para países del Caribe", 15 de julio [en línea] <https://www.iica.int/es/prensa/noticias/m%25C3%25A9xico-y-el-iica-inician-capitaciones-agr%25C3%25ADcolas-para-pa%25C3%25ADses-del-caribe> [fecha de consulta: 17 de julio de 2014].
- Jackman, F. (2016), "New directions for Barbados foreign policy – the next fifty years", documento presentado en Conference on Barbados at Fifty: The Journey Travelled and the Journey Ahead, Bridgetown, 31 de octubre a 2 de noviembre.
- Jardon, A., O. Kuik y R. S. J. Tol (2019), "Causal effects of PetroCaribe on sustainable development: a synthetic control analysis", *The Manchester School*, vol. 88, N° 1.
- Jules, T. D. y M. M. de Sá e Silva (2008), "How different disciplines have approached South-South cooperation and transfer", *Society for International Education Journal*, vol. 5, N° 1.
- Larrú Ramos, J. M. (2012), "En camino hacia un sistema de evaluación en la cooperación Sur-Sur", *Actas Congreso Internacional América Latina: La autonomía de una región. XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles*, H. Cairo Carou y otros (eds.), Trama editorial/CEEIB.
- Li, Y. y otros (2019), *Developing National Ecosystems for South-South and Triangular Cooperation to Achieve Agenda 2030 for Sustainable Development*, Banco Islámico de Desarrollo (BIsD)/Centro del Sur [en línea] <https://www.isdb.org/sites/default/files/media/documents/2019-10/Developing%20National%20Ecosystems%20for%20South-South%20and%20Triangular%20Cooperation%20to%20Achieve%20Agenda%202030%20for%20Sustainable%20Development.pdf>.
- Loop News (2020a), "48-hour COVID-19 update: four recoveries, one new case", 15 de noviembre [en línea] <https://barbados.loopnews.com/content/48-hours-covid-19-update-four-recoveries-one-new-case>.
- _____(2020b), "Ghana, Barbados plant trees, share ideas to grow tourism industries", 31 de enero [en línea] <https://www.loopnewsbarbados.com/content/ghana-and-barbados-planting-roots-future>.
- López Cabana, S. (2014), "Chronology and history of South-South Cooperation: an Ibero-American contribution", *Working Document*, N° 5, Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.
- Marshall, L. (2011), "Recognise Cuba graduates", *Nation News* [en línea] <https://www.nationnews.com/2011/07/13/recognise-cuba-graduates/> [fecha de consulta: 13 de julio de 2011].

- Ministerio de Finanzas y Asuntos Económicos de Barbados (2013), “Barbados Growth and Development Strategy 2013-2020” [en línea] <https://observatorio.planificacion.cepal.org/en/plans/barbados-growth-and-development-strategy-2013-2020>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de China (2020), “China and Latin American and Caribbean countries hold special video conference of foreign ministers on COVID-19”, 23 de julio [en línea] https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1800563.shtml.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la India (2012), “History and evolution of non-aligned movement”, 22 de agosto [en línea] <https://mea.gov.in/in-focus-article.htm?20349/History+and+Evolution+of+NonAligned+Movement>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Asuntos de la CARICOM de Trinidad y Tabago (2017), “Remarks delivered by Ms. Reita Toussaint, Ag. Permanent Secretary on behalf of the Hon. Dennis Moses at the reception in celebration of the 45th Anniversary of the Establishment of Diplomatic Relations between T&T and Cuba”, 7 de diciembre [en línea] <https://foreign.gov.tt/resources/news/remarks-delivered-ms-reita-toussaint-g-permanent-secretary-behalf-hon-dennis-moses-reception-celebration-45th-anniversary-establishment-diplomatic-relations-between-tt-and-cuba/>.
- MINREX (Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba) (2020a), “Envía Cuba brigada de enfermería a Barbados para enfrentar COVID-19”, 5 de abril [en línea] <http://www.cubaminrex.cu/es/taxonomy/term/763?page=1>.
- ____ (2020b), “Jamaica y Cuba firman nuevo acuerdo de cooperación en materia de salud”, 28 de febrero [en línea] <http://www.cubadebate.cu/noticias/2020/02/28/jamaica-y-cuba-firman-nuevo-acuerdo-de-cooperacion-en-materia-de-salud/> [fecha de consulta: 2 de marzo de 2020].
- Montoute, A. y K. Virk (eds.) (2017), *The ACP Group and the European Union Development Partnership: Beyond the North-South Debate*, Londres, Palgrave Macmillan.
- Naciones Unidas (2019a), “Collaboration, solidarity mindset among developing countries thriving amid decline in aid from north, speakers say as South-South Cooperation Conference continues”, 21 de marzo [en línea] <https://www.un.org/press/en/2019/dev3390.doc.htm>.
- ____ (2019b), “Stronger South-South Cooperation key to tackling climate change, rising inequality, global leaders stress as high-level conference begins in Buenos Aires”, 20 de marzo [en línea] <https://www.un.org/press/en/2019/dev3388.doc.htm>.
- ____ (2019c), *Estado de la cooperación Sur-Sur: informe del Secretario General (A/74/336)* [en línea] <https://www.undocs.org/es/A/74/336> [fecha de consulta: 29 de agosto de 2019].
- ____ (2018), *World Youth Report: Youth and the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York.
- ____ (2010), *Documento final de Nairobi de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (A/RES/64/222)*, Nueva York.
- ____ (2003), *Directrices revisadas para el examen de las políticas y los procedimientos relativos a la cooperación técnica entre los países en desarrollo (TCDC/13/3)*, Nueva York [en línea] <https://undocs.org/es/TCDC/13/3>.
- ____ (1961), “1710 (XVI) Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Programa de Cooperación Económica Internacional (I)” [en línea] [https://www.undocs.org/es/A/RES/1710%20\(XVI\)](https://www.undocs.org/es/A/RES/1710%20(XVI)).

- News Americas Now* (2020) “This Caribbean PM is proving to be region’s boldest advocate”, 30 de mayo [en línea] <https://repeatingislands.com/2020/05/30/this-caribbean-pm-is-proving-to-be-regions-boldest-advocate/>.
- Nicholls, A. (2016), “WTO Nairobi Ministerial leaves Caribbean small vulnerable economies empty handed”, *Caribbean Trade Law and Development*, 10 de enero [en línea] <https://caribbeantradelaw.com/2016/01/10/wto-nairobi-ministerial-leaves-caribbean-small-vulnerable-economies-empty-handed/>.
- Nurse, M. (2020), “Heeding PM Mottley’s clarion call for a Vulnerability Index”, *CARICOM Today*, 18 de mayo [en línea] <https://today.caricom.org/2020/05/13/heeding-pm-mottleys-clarion-call-for-vulnerability-index/>.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2019), “History of DAC lists of aid recipient countries” [en línea] <https://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-standards/historyofdaclistsofaidrecipientcountries.htm>.
- _____(2011), *Development Co-operation Report 2011: 50th Anniversary Edition*, París, OECD Publishing.
- _____(2003), “History of the 0.7% ODA Target”, *The DAC Journal*, vol. 3, N° 4, París, OECD Publishing.
- OEACP/UNOSSC (Organización de Estados de África, el Caribe y el Pacífico/ Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur) (s/f), *South-South and Triangular Cooperation in Action. The African, Caribbean and Pacific Group of States* [en línea] http://www.acp.int/sites/acpsec.waw.be/files/acpdoc/public-documents/UNOSSC-ACP_web.pdf.
- Ojeda Medina, T. (2019), “Introducción. La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018)”, *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018)*, T. Ojeda Medina y E. Echart Muñoz (eds.), Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2019), *Trade Profiles 2019*, Ginebra.
- _____(2014), “Examen de las políticas comerciales: informe de Barbados” (WT/TPR/G/308) [en línea] <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/WT/TPR/G308.pdf&Open=True>.
- _____(2011), “Programa de trabajo sobre las pequeñas economías” (WT/COMTD/SE/W/22/Rev.6) [en línea] <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=S:/WT/COMTD/SEW22R6.pdf&Open=True>.
- OMT (Organización Mundial del Turismo) (2020), “Tourism in SIDS: the challenge of sustaining livelihoods in times of COVID-19”, *UNWTO Briefing Note – Tourism and COVID-19*, N° 2, Madrid, junio.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2021), “Salud en las Américas” [en línea] <https://www.paho.org/salud-en-las-americas-2017/index-es.html>.
- Organismo de Salud Pública del Caribe (2020), *CARPHA Situation Report No. 109* [en línea] <http://carpha.org/Portals/0/Documents/> [fecha de consulta: 12 de noviembre de 2020].
- Payne, A. y P. Sutton (2001), *Charting Caribbean Development*, Londres, Macmillan Education Ltd.
- Pearson, L. (1970), “El informe Pearson: nueva estrategia para un desarrollo global”, *El Correo de la UNESCO*, febrero.
- Petrojam Limited (2005), “News advisory on PetroCaribe Energy Cooperation Agreement 2005” [en línea] <https://www.petrojam.com/press-centre/news/08-2005/petrocaribe-agreement>.

- Pilé, S. (2019), "Economic opportunities for Barbados and Kenya", 9 de agosto [en línea] <https://gisbarbados.gov.bb/blog/economic-opportunities-for-barbados-and-kenya/>.
- PMA (Programa Mundial de Alimentos) (2015), *Política en materia de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular* [en línea] <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000026410/download/>.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2019), *Human Development Report 2019. Beyond Income, Beyond Averages, Beyond Today: Inequalities in Human Development in the 21st Century*, Nueva York.
- ____ (2015), *Financing for Development Challenges in Caribbean SIDS: A Case for Review of Eligibility Criteria for Access to Concessional Financing*, Puerto España, junio.
- ____ (2010), *SIDS-SIDS Success Stories: An Innovative Partnership in South-South Cooperation* [en línea] https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/961sids-sids_success_stories.pdf.
- ____ (2009), *Assessment of Development Results: Evaluation of UNDP Contribution - Countries of the Organisation of Eastern Caribbean States & Barbados*, Oficina de Evaluación, Nueva York, mayo.
- Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur/SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) (2018), "La cooperación Sur-Sur y triangular en los escenarios globales y regionales 2012-2016", *serie Documentos de Trabajo*, N° 15, San Salvador.
- ____ (2016), "Valorización de la cooperación Sur-Sur. Estudios de caso: Brasil, Chile y México", *serie Documentos de Trabajo*, N° 10, San Salvador.
- Ramphal, S. (2014), *Glimpses of a Global Life*, Hertford, Hansib Publications.
- Remy, J. Y., J. Cotton y A. Nicholls (2020), "Trading thoughts: the Shridath Ramphal Centre's Trade Vulnerability Index in a nutshell", *CARICOM Today*, 18 de mayo.
- Ríos, M. (2018), "Barbados reconoce cooperación deportiva cubana", *Radio Habana Cuba*, 7 de agosto [en línea] <http://www.radiohccu.com/noticias/deportes/168474-barbados-reconoce-cooperacion-deportiva-cubana>.
- Rollock, M. (2018), "Brazil offers sugar production training", 19 de septiembre [en línea] <https://gisbarbados.gov.bb/blog/brazil-offers-sugar-production-training/>.
- Secretaría de la CARICOM (Secretaría de la Comunidad del Caribe), (2010), "Brasilia declaration issued by the first CARICOM-Brazil summit, 26 April 2010, Brasilia, Brazil" [en línea] https://web.archive.org/web/20101213213254/http://caricom.org/jsp/communications/meetings_statements/brasilia_declaration.jsp.
- SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) (2020), *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2019*, Madrid.
- ____ (2018a), *Una década de cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2007/2017*, Madrid, SEGIB/Turner.
- ____ (2018b), *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2018*, Madrid.
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe) (2013), *Acuerdo de Cooperación Energética PetroCaribe*, Caracas [en línea] http://www.sela.org/media/3200654/t023600005381-0-di_no_3_acuerdo_de_cooperacion_petrocaribe-final_doc_rev_21-8-13.pdf [fecha de consulta: julio de 2013].
- Springer, J. (2019), "More Cuban scholarships for medical students", 24 de abril [en línea] <https://gisbarbados.gov.bb/blog/more-cuban-scholarships-for-medical-students/>.
- The Daily Observer* (2018), "Barbados and Morocco draft MOU on technical cooperation", 24 de julio [en línea] <https://www.antiguaobserver.com/barbados-and-morocco-draft-mou-on-technical-cooperation/>.

- The Sandwatch Foundation (s/f), "The Sandwatch Foundation" [en línea] <https://www.sandwatchfoundation.org/>.
- Thomas, C. Y. (1988), *The Poor and the Powerless: Economic Policy and Change in the Caribbean*, Londres, Latin American Bureau.
- TT-SSC (Task Team on South-South Cooperation) (2011), "Unlocking the Potential of South-South Cooperation: Policy Recommendations from the Task Team on South-South Cooperation: Policy Recommendations from the Task Team on South-South Cooperation", julio [en línea] <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/TT-SSC%20Policy%20Recommendations.pdf>.
- UNOSSC/FCSSC (Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur/ Finance Center for South-South Cooperation) (2019), *South-South Cooperation in a Digital World: 2018 Annual Report in South-South Cooperation*, Nueva York.
- Walcott, J. (2019), *Barbados National Statement at the Second High-level UN Conference on SSC*, Buenos Aires, 20 de marzo.
- Waruru, M. (2019), "Barbados-Kenya sign new agreement", The Pie News, 29 de agosto [en línea] <https://thepienews.com/news/barbados-kenya-in-new-south-south-academic-exchange-initiative>.
- Williams, K. (2020), "Ghana and Barbados agree on tourism and cultural cooperation", VoyagesAfric, 21 de febrero [en línea] <https://voyagesafriq.com/2020/02/21/ghana-and-barbados-agree-on-tourism-and-cultural-cooperation/>.
- Yan, X. (2020), "Combating COVID-19 hand in hand: building a bright future for mankind. Warmly celebrating the 71st anniversary of the founding of the People's Republic of China", Embajada de la República Popular China en Barbados, 30 de septiembre [en línea] <http://bb.china-embassy.org/eng/sgxw/t1820812.htm>.

Anexo I.A1

Metodología

Gracias a su presencia constante en el ámbito internacional y a su prolongado historial de buenas prácticas, que le han permitido mantener elevados índices de desarrollo humano, Barbados fue seleccionado para este análisis como uno de los países líderes de la CARICOM. También se consideró que el país posee capacidad institucional en lo referido a la gestión y la conducción de sus relaciones internacionales y a sus procesos de desarrollo de políticas y recopilación de datos. El Banco Mundial ha clasificado a Barbados como una economía de ingreso alto.

El proceso de investigación se desarrolló en cuatro fases. En primer lugar, se celebraron entrevistas preliminares con altos funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, Finanzas y otras carteras relacionadas con la planificación, a fin de determinar la viabilidad de llevar a cabo el estudio de caso, así como el compromiso de brindar apoyo para seguir investigando sobre el terreno. La segunda fase de la investigación consistió en una amplia búsqueda de información documental sobre la aparición histórica de la cooperación Sur-Sur y los debates académicos y políticos que han influido en su evolución, así como sobre el perfil del país estudiado en materia de cooperación Sur-Sur. La recopilación de datos no se ha basado únicamente en la investigación documental, sino también en una combinación de investigación documental y entrevistas realizadas a funcionarios públicos de instituciones y organismos clave relacionados con la gestión de la cooperación Sur-Sur en el país, a miembros del mundo académico y a los representantes de otros países de América Latina que dirigen los procesos de cooperación Sur-Sur en Barbados. Asimismo, se entrevistó a funcionarios de las principales organizaciones internacionales que desempeñan funciones de apoyo en la esfera de la cooperación Sur-Sur o triangular. En la tercera fase de la investigación, se dedicaron 10 días a realizar entrevistas y recoger pruebas documentales. Dado que se disponía de una cantidad limitada de datos en formato digital sobre la cooperación Sur-Sur, el trabajo sobre el terreno resultó muy valioso. La última fase de la investigación se centró en analizar el material recopilado.

Capítulo II

Valoración de la cooperación Sur-Sur: el caso de Colombia

Lianne Guerra Rondón¹

Introducción

En el documento final de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (PABA+40), celebrada en Buenos Aires en marzo de 2019, los países participantes reafirmaron las particularidades que definen y diferencian a la cooperación Sur-Sur de otras modalidades de cooperación o asistencia para el desarrollo. Entre ellas se destacan el anclaje en valores como la solidaridad entre los pueblos del Sur para contribuir al bienestar nacional, la autosuficiencia nacional y colectiva y el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (Naciones Unidas, 2019).

En la medida en que ha cambiado la configuración global de los poderes político y económico, se han creado las condiciones propicias para promover la cooperación Sur-Sur y alcanzar un desarrollo económico sostenido. Aumentar la capacidad de la cooperación Sur-Sur y sus ámbitos de influencia en la gobernanza de la asistencia continúa siendo una prioridad política de los actores del desarrollo.

¹ Lianne Guerra Rondón es Doctora en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid,

Debido a un proceso de mutua constitución, los cambios de las agendas de desarrollo sostenible a nivel mundial a menudo ha comportado la actualización de las agendas nacionales de cooperación Sur-Sur y, en particular, las de los países latinoamericanos. Estos últimos han desempeñado un papel crucial en la conceptualización y la promoción del desarrollo desde una visión del Sur, gracias a las experiencias y los conocimientos técnicos que han acumulado. Considerando que las agendas, las metodologías y los actores del sistema de cooperación internacional continúan en proceso de redefinición y que los organismos internacionales han otorgado responsabilidades a los países en desarrollo, la cooperación Sur-Sur ha cobrado relevancia en este escenario caracterizado por la reorientación de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) en detrimento de los países de renta media. Si bien los desembolsos de la cooperación Sur-Sur bilateral no muestran grandes variaciones, el número de países protagonistas de estos intercambios aumenta cada año. Sin embargo, se observa cierta reticencia a la armonización técnica de la cooperación Sur-Sur, máxime en lo que respecta a las normas del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), acompañada de evidentes desafíos de gestión y concepción. Ello plantea un problema conceptual sobre la manera en que los actores entienden y valoran su cooperación para ulteriormente promover marcos de acción comunes.

En este proceso de búsqueda de marcos comunes, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha propuesto la utilización del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) como metodología para determinar los agregados de la balanza de pagos y del SCN que reflejan actividades de cooperación Sur-Sur². Esto permitiría analizar y desglosar de forma cualitativa y cuantitativa la información estadística relevante contenida en el SCN en términos de flujos de bienes, servicios y transferencias de los países de la región y superar en buena medida las tensiones entre lo técnico y lo político y la necesidad de una mayor transparencia en la acción de los países (CEPAL, 2008).

En los últimos años, la región ha dado pasos importantes hacia la armonización y la creación de indicadores para medir el impacto económico y social de la cooperación Sur-Sur. En la Primera Reunión de la Mesa Directiva del Comité de Cooperación Sur-Sur, celebrada en Lima el 27 de noviembre de 2012 bajo la presidencia de El Salvador, se reflexionó sobre la necesidad de replantear el objetivo de medición y

² La balanza de pagos comprende tres tipos de transferencias: cooperación internacional corriente, que supone las transferencias corrientes en efectivo o en especie entre gobiernos de diferentes países o entre gobiernos y organismos internacionales; las transferencias corrientes diversas, en efectivo o en especie; y las transferencias de capital. Esta construcción estadística apoya la toma de decisiones gracias a la claridad de un marco teórico y metodológico.

sustituirlo por una alternativa más realista y adecuada a las capacidades nacionales. En ese contexto, los representantes de los países solicitaron a la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL la elaboración de una propuesta de medición general, cuantitativa y cualitativa, de la cooperación Sur-Sur, sobre la base de las actividades contenidas en el *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), que incluyera datos del Caribe (CEPAL, 2013).

En los informes de las reuniones sucesivas, la CEPAL ha insistido en la necesidad de consolidar y consensuar los distintos aspectos conceptuales y teóricos de la cuantificación del valor de los componentes de la cooperación Sur-Sur y la necesidad de promover iniciativas conjuntas para profundizar el trabajo realizado por la SEGIB y el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) en cuanto a la definición y construcción de indicadores para facilitar la socialización de la información. En algunos países se han realizado ejercicios de sistematización de forma voluntaria a fin de construir bases históricas que permitan ver los cambios que se producen a lo largo del tiempo en la región.

Para contribuir a esta labor, en este capítulo se analiza la contribución de Colombia a los procesos de definición de la cooperación Sur-Sur mediante su paulatina inserción multilateral y el reconocimiento de sus conocimientos especializados y experiencia en varios sectores clave para el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Para ello se estudian los principios, los instrumentos, las modalidades, los recursos y la amplitud de la agenda nacional de cooperación para el desarrollo del país y sus estrategias en materia de asistencia.

Al igual que en otros países latinoamericanos, en Colombia se ha adoptado la normativa multilateral de cooperación. En el país se acepta la definición de cooperación Sur-Sur propuesta por la SEGIB (2014) y se reconoce, asimismo, la definición de cooperación del CAD³. Las autoridades colombianas han expresado con claridad su interés en contribuir a la agenda de eficacia de la asistencia internacional mediante la promoción de buenas prácticas en la región (DNP, 2011, págs. 686 y 688).

La cooperación colombiana suscribe los principios de la Declaración de París y la Declaración de Accra, a saber: horizontalidad, solidaridad, beneficio mutuo, flexibilidad, respeto de la soberanía y no injerencia en los

³ La SEBIG define la cooperación Sur-Sur como una “modalidad de cooperación en la que dos países en desarrollo intercambian recursos o experiencias. En este intercambio no existe condicionalidad y la interlocución se realiza en igualdad de condiciones. Los costos se asumen de manera compartida, aunque no necesariamente en participaciones equivalentes. Los países se reparten los denominados roles de oferente (aquél que aporta los principales recursos financieros, técnicos y humanos) y de receptor” (APC-Colombia, 2014).

asuntos internos de otros países, consenso y equidad. Además, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia) declara que la cooperación Sur-Sur responde a las necesidades de la política exterior nacional, pues fortalece los procesos de acercamiento a las regiones de interés para el país. Asimismo, justifica su participación en los procesos de cooperación Sur-Sur mediante su deseo de contribuir al enriquecimiento de los procesos de desarrollo de otros países al tiempo que enriquece los suyos. Recientemente, la cooperación Sur-Sur se ha definido en el país como todo intercambio de conocimientos, tecnología u otros recursos, entre países de niveles de desarrollo similar, orientado a contribuir a sus procesos de desarrollo (APC-Colombia, 2014).

Al considerar la cooperación Sur-Sur una prioridad nacional y un instrumento privilegiado de la política exterior colombiana, se ha puesto énfasis en el desarrollo de un enfoque de la cooperación Sur-Sur basado en la valoración de los resultados según el Modelo de Cuantificación y Agregación de Valor (MCAV) respetando los principios constitutivos de la cooperación Sur-Sur. La institucionalidad de la cooperación Sur-Sur del país se ha desarrollado activamente, sin que esto suponga asumir de manera acrítica las propuestas de valoración de la OCDE.

Las acciones internacionales de valoración de la cooperación Sur-Sur protagonizadas por Colombia incluyen el liderazgo, junto con Indonesia, del Grupo de Tarea en Cooperación Sur-Sur (GT-CSS) del CAD, cuyo objetivo era aportar al debate sobre la eficacia de la ayuda mediante la recopilación de experiencias exitosas de cooperación en varias regiones (López, 2014)⁴. Las historias y los estudios de caso permitieron la elaboración de un documento con recomendaciones sobre política y buenas prácticas para el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, celebrado en Busan en 2011. Este último constituyó un momento significativo en las discusiones sobre el desarrollo, pues concluyó con la firma de la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, un marco de acuerdo más inclusivo que tomó en consideración nuevos actores sobre la base de “principios compartidos y compromisos diferenciados” (Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, 2011), y la creación de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, una asociación inclusiva de múltiples partes interesadas, cuyo objetivo es maximizar la eficacia de todas las formas de cooperación al desarrollo.

⁴ El Grupo de Tarea en Cooperación Sur-Sur, auspiciado por el Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda, reunió a 41 países en desarrollo. Las experiencias recopiladas provenían de 19 organizaciones regionales y multilaterales, 10 organizaciones de la sociedad civil, 3 cuerpos parlamentarios, 8 instituciones académicas y centros de estudio y 10 donantes del CAD. Entre las últimas actividades llevadas a cabo por el GT-CSS se encuentran la discusión del glosario de cooperación Sur-Sur a través de un foro virtual en diciembre de 2014, un taller presencial realizado en abril de 2015 en Bogotá y la resolución de la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL en noviembre del mismo año.

A diferencia de otros grupos, la Alianza Global reúne a los agentes del desarrollo de los gobiernos, las instituciones multilaterales y bilaterales, la sociedad civil, el mundo académico, los parlamentos, los gobiernos locales, las organizaciones regionales, los sindicatos, el sector empresarial y las organizaciones filantrópicas. Bajo el liderazgo de Colombia y sobre la base de los resultados de una iniciativa anterior de México, el área de acción 2.3 del Programa de Trabajo 2020-2022 reúne a socios del Sur Global para examinar y probar la manera en que los principios de eficacia de la Alianza Global podrían aplicarse y adaptarse al contexto de la cooperación Sur-Sur, a fin de maximizar su eficacia y el impacto del desarrollo para el cumplimiento de los ODS. Las autoridades colombianas consideran que los principios rectores de la cooperación Sur-Sur, tal y como se definen en el Plan de Acción de Buenos Aires (1978), son totalmente compatibles con los cuatro principios de eficacia de la Alianza Global. Con el apoyo de Suiza, APC-Colombia dispondrá de un equipo dedicado al enlace con cada país pionero para facilitar el proceso de revisión y análisis de datos.

Durante la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL celebrada en 2013 se acordó constituir un grupo de tareas integrado por la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, México, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela, encargado de elaborar y proponer un diseño metodológico y una hoja de ruta para la medición de la cooperación Sur-Sur (resolución 8(VII)). En los acuerdos de la XIII Reunión del Comité Ejecutivo de la Conferencia (realizada en agosto de 2014) se aprobó el programa de trabajo del grupo de tareas sobre cuantificación de la cooperación Sur-Sur coordinado por Colombia. Este grupo elaboró un glosario de términos compartidos por los países en materia de estadísticas y definió posibles áreas de medición de la cooperación Sur-Sur.

Asimismo, Colombia promovió la creación del PIFCSS desde la Primera Reunión de Coordinadores Nacionales y Responsables de Cooperación de la SEGIB y la negociación del Programa de Acción de la XXII Cumbre Iberoamericana en Cádiz (Nivia-Ruiz, 2013, pág. 113). De conformidad con los mandatos multilaterales, en 2015 se creó una Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el Alistamiento y la Efectiva Implementación de la Agenda 2030⁵ (institucionalizada mediante el decreto núm. 280/2015), que supuso el alineamiento del Plan Nacional de Desarrollo (PND) con los ODS a nivel nacional (APC-Colombia, 2017a).

⁵ En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Estados Miembros de las Naciones Unidas decidieron que —bajo los auspicios del Consejo Económico y Social (ECOSOC) y durante las reuniones del Foro Político de Alto Nivel— se emprenderían exámenes de carácter voluntario sobre el avance de los ODS. Aunque constituyen un acto de ejercicio público y no se prevé el seguimiento de su implementación, América Latina se ha sumado a esta iniciativa y cada vez son más los países que presentan sus exámenes nacionales voluntarios (ENV) y han establecido mecanismos de coordinación para la implementación de la Agenda 2030. En la región, a 2019, 27 de 33 países habían creado un mecanismo institucional para implementar y monitorear la Agenda 2030 o habían delegado estas tareas en la estructura institucional existente; 12 de estos países han creado consejos o entidades interinstitucionales *ad hoc* para el monitoreo de los ODS (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Trinidad y Tabago). Hacia 2020, 24 países habían presentado al menos un examen nacional voluntario al Foro Político de Alto Nivel.

En esta misma línea, el país ha participado en las Conferencias de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur y en el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible, aportando así a los principales debates de la agenda sobre la medición de la cooperación Sur-Sur y su contribución a los ODS.

En 2019, APC-Colombia lideró otros espacios de reflexión sobre la cuantificación y la valoración de la cooperación Sur-Sur, esta vez en el marco de la Agenda 2030 y con ocasión de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (PABA+40)⁶. Colombia intervino en la sesión de cierre, reafirmando algunas de las prioridades del país y asegurándose de que el borrador final de la conferencia incluyera menciones a la medición, el desarrollo de metodologías y la recopilación de datos que permitan evaluar la calidad, los efectos y resultados de la cooperación Sur-Sur (Ruiz-Camacho y Nivia-Ruiz, 2020; APC-Colombia, 2019, pág. 22).

Entre los principales logros de la cooperación Sur-Sur colombiana en los últimos años se encuentran el diseño de una nueva estrategia de cooperación con el sector privado, el acercamiento de la cooperación internacional a las regiones y el apoyo recibido por parte de la comunidad internacional orientado, mayormente, a la construcción de la paz en el país. Dichas acciones dan cuenta de la alineación estratégica colombiana con las tendencias internacionales de la cooperación Sur-Sur, a saber: la mayor complejidad de la cooperación, la importancia de la acción estatal, el crecimiento de los actores privados, la importancia de los resultados y la mayor conciencia por parte de los receptores (CEPAL, 2014, pág. 12). Si a estas tendencias internas se suman el impacto de los ciclos económicos en los desembolsos de la asistencia, las relaciones intra e interregionales de los países en desarrollo que suscitan la creación de nuevos marcos y mecanismos de financiación, y los procesos de integración y asociación entre los países, la complejidad de la cooperación Sur-Sur indudablemente aumenta y con ella los desafíos que trae aparejados.

En suma, la institucionalidad de la cooperación colombiana ha evolucionado hacia un mayor control de las acciones y los proyectos y un alineamiento con la agenda nacional y las nuevas dinámicas globales. El país también ha innovado en términos de conceptualización y valoración de la cooperación Sur-Sur. Por ejemplo, los actores se denominan “socio oferente” y “socio demandante”, términos que desde el punto de vista conceptual se alejan de la nomenclatura tradicional, que distinguía entre

⁶ A partir de la recomendación realizada en PABA+40 sobre la necesidad de avanzar en la formulación y ejecución de proyectos que incluyan intercambios tecnológicos, APC-Colombia incluyó esta área como parte de sus metas anuales con el objetivo de contribuir al posicionamiento de Colombia como un país oferente y receptor en materia tecnológica (APC-Colombia, 2020a, pág.14).

“donante” y “receptor”. Como se verá más adelante, la cooperación Sur-Sur se considera como un intercambio de conocimientos que responde a desafíos comunes de desarrollo en los países participantes, potenciando así las capacidades existentes y generando productos de aprendizaje (APC-Colombia, 2017c, pág. 42).

A continuación, se examinan los antecedentes históricos de la cooperación Sur-Sur, sus principales espacios institucionales y evolución.

A. Institucionalidad de la cooperación Sur-Sur colombiana

Con la Ley núm. 19 de 1958 se creó el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación que, bajo la dirección del Presidente de la República, tenía el objetivo de organizar el mejor aprovechamiento de la asistencia técnica prestada por países amigos y entidades internacionales (APC-Colombia, 2008, pág. 19). Diez años después se creó la Dirección Especial de Cooperación Técnica Internacional en el Departamento Nacional de Planeación (DNP), encargada de coordinar la cooperación a nivel nacional junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores y un grupo encargado de liderar la cooperación técnica para el desarrollo. En esa época también se creó, mediante el decreto núm. 2157/1982, el Fondo de Cooperación para Centroamérica y el Caribe, la primera cuenta que permitía disponer recursos del presupuesto nacional para realizar ofertas de cooperación técnica para el desarrollo (Nivia-Ruiz, 2020).

En la década de 1990 el país mostró un gran interés en la institucionalización de la cooperación internacional y, al igual que México, Chile y el Brasil, era denominado “país pivote” en la región gracias a su capacidad para promover la cooperación. Es en este período que se crean el Consejo Nacional de Cooperación Internacional y el Comité Intersectorial de Cooperación Internacional (decreto núm. 1347 de 1995), adscritos al DNP y con la participación de las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores. Entre las funciones de esta organización estaba guiar la demanda de la cooperación internacional y las acciones ejecutadas por el país (artículo 2do).

Para consolidar la cooperación como instrumento de apoyo al desarrollo, en 1995 se propuso⁷ la creación de una agencia de cooperación internacional, que nació un año más tarde bajo el nombre de Agencia

⁷ La propuesta se realizó mediante el documento “CONPES 2768 Política Nacional de Cooperación Internacional Ministerio de Relaciones Exteriores-DNP: DECTI del 22 de marzo de 1995”.

Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI)⁸ inicialmente adscrita al DNP y desde 1999 al Ministerio de Relaciones Exteriores⁹. Esta agencia nace con el objetivo de superar los problemas de dispersión y superposición de proyectos y asegurar que las acciones respondan a las prioridades de desarrollo del país.

A diferencia de otros países del Sur global en los que se establecían normas en materia de cooperación recibida, Colombia fue pionera en el establecimiento de una ley para coordinar, promover y administrar los recursos otorgados, así como los obtenidos por concepto de cooperación bilateral, multilateral o de operaciones de condonación de deuda. Con ese mismo objetivo se creó el Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional (FOCAI)¹⁰. Sin embargo, al tener en cuenta que Colombia se considera como un país de desarrollo medio desde 1990 y, por ende, disminuyó su importancia como receptor de AOD, la organización de la institucionalidad estatal podría considerarse tardía (CEPEI, 2004).

La década de 1980 fue crucial para Colombia a nivel político, pues de manera paulatina se fue reconociendo que la violencia del país tenía causas internas, objetivas y subjetivas, y que no se trataba de una teoría complotista posterior a la Guerra Fría (González, 2014). A partir de ese momento, la paz y la problemática de la violencia comienzan a aparecer en las agendas presidenciales. Desde el Gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) hasta la llegada de Álvaro Uribe a Casa de Nariño, los presidentes avanzaron hacia una concepción de la paz más compleja, que requería un conjunto de medidas estatales, comenzando por el fortalecimiento de la institucionalidad y la organización política del país.

En esa época, el enfoque de la cooperación comienza a articularse con el comercio exterior, los créditos blandos y la inversión extranjera, buscando dar solución a los problemas del narcotráfico, la violencia y la pobreza (DNP, 1996). La cooperación técnica para el desarrollo se percibe como un espacio de lazos históricos, similitudes socioeconómicas y problemas comunes. Así, en virtud de su posición geográfica y una autopercepción de líder, el país concentró sus actividades de cooperación en la región centroamericana y el Caribe de habla hispana.

⁸ La ACCI se crea mediante la Ley núm. 318 de 1996 (20 de septiembre) en el contexto de reparación y restitución de las víctimas del conflicto armado colombiano. Algunas de las funciones asignadas fueron: la coordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, la atención a las víctimas de la violencia y la promoción del mejoramiento de las condiciones de vida de la población más pobre y vulnerable del país (decreto núm. 2467 de 2005, artículo 6).

⁹ Véanse más detalles sobre las competencias y funciones de las agencias colombianas de cooperación en el anexo II.A1.

¹⁰ Creado mediante la Ley núm. 318 de 1996. Este fondo responde a uno de los principios por los que se rige la cooperación colombiana, el de costos compartidos, para abordar conjuntamente los desafíos del desarrollo y avanzar en los intereses comunes de los países.

El mayor interés de las élites políticas en el desarrollo de la cooperación llevó a que en 2003 se incluyera una referencia explícita a la cooperación internacional en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”, en sintonía con los desafíos internacionales trazados en la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En julio de 2005, como resultado de la fusión de la ACCI con la Red de Solidaridad Social, se crea la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (también conocida como Acción Social)¹¹. Esta nace por la necesidad de una institución técnica que promoviera la cooperación en Colombia. A partir de ese año, el país comenzó a ser reconocido internacionalmente por su capacidad para reinventarse y salir de la crisis de seguridad, que aumentó la demanda de cooperación en materia de seguridad y convirtió a los cuerpos policial y militar en dos de sus principales recursos exportables (Tickner, 2016).

A finales de 2011, durante la primera presidencia de Juan Manuel Santos, se constituye la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia) como entidad adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República que reemplaza Acción Social¹². La creación de la APC-Colombia se percibió como un signo de la voluntad estatal de reforzar el marco institucional de la cooperación internacional (Bergamaschi, Tickner y Durán, 2017).

En esos años de evolución normativa, la dirección de las agencias de cooperación fue asignada a diferentes organismos, a saber: la Presidencia, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior, con mayor o menor independencia presupuestaria¹³ y ejecutiva¹⁴. En la actualidad, las instituciones rectoras de la cooperación internacional son el Ministerio de Relaciones Exteriores y la APC-Colombia (véase el recuadro II.1).

¹¹ Mediante el decreto núm. 2467.

¹² APC-Colombia se creó mediante el decreto núm. 4152 de 2011.

¹³ Los presidentes Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos dotaron a la agencia de cooperación de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, pero el primero no le otorgó autonomía financiera. Durante el Gobierno de Uribe se estableció que la cooperación reembolsable recibiría tratamiento de crédito y por tanto debía ceñirse a la regulación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la División de Crédito Externo e Interno del DNP; mientras la no reembolsable debía ser canalizada y contabilizada por la ACCI. Por otra parte, durante los mandatos de Santos la APC-Colombia gozó desde sus inicios de otra naturaleza jurídica y mayor independencia financiera para actuar.

¹⁴ Hall (2016, pág. 40) explica este comportamiento mediante la paradoja de la plasticidad: cuanto más atención se presta a los factores que conforman las instituciones, más se cuestiona el poder de las instituciones para moldear la política. Ello supone que, además de poner en entredicho la capacidad institucional de las organizaciones que heredan, los nuevos agentes políticos en el poder cuestionan la legitimidad de estas instituciones para reproducir el poder estatal y definir las nuevas acciones de política exterior.

Entre las primeras medidas adoptadas para la operacionalización del marco legal de la cooperación internacional se encuentra el acuerdo núm. 4 del Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional (FOCAI), modificado en 2005 (mediante el acuerdo núm. 19) y en 2012. En la última versión del acuerdo se establecen los criterios de asignación de recursos para la ejecución de acciones de cooperación técnica y financiera no reembolsable y de asistencia internacional, que demuestran la adaptación discursiva y práctica a los escenarios cambiantes de la cooperación internacional. A partir de 2006 se observa una reorientación de la cooperación mediante acciones alineadas con las necesidades de los países receptores (Nivia-Ruiz y Ramos, 2015) y el reconocimiento del papel de Colombia como oferente de cooperación Sur-Sur.

Recuadro II.1

Colombia: normativa y operativa vigente de la cooperación Sur-Sur

Decreto núm. 4152 del 3 de noviembre de 2011, de creación de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia).

Acuerdo núm. 4 del 7 de marzo de 2012, por el cual se adopta el reglamento del Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional (FOCAI).

Acuerdo núm. 8 del 1 de octubre de 2012, por el cual se aclara el artículo 5 del acuerdo núm. 4 de 2012 sobre la financiación de programas, proyectos y actividades de cooperación técnica y financiera no reembolsable.

Decreto núm. 869 del 25 de mayo de 2016, por el cual se establecen y precisan las funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores en materia de gestión de la cooperación internacional.

Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI) 2019-2022.

Directiva Presidencial núm. 06 del 17 de junio de 2020 sobre la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2019-2022 y lineamientos para focalizar la cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable que recibe Colombia.

Fuente: Elaboración propia.

La transformación de la configuración institucional de la cooperación se evidencia en la actualización de la normativa en 2012, que responde a la necesidad de construir una vía de mayores aspiraciones e impacto internacionales¹⁵. En la última directiva se aprecia un retorno al papel de receptor, comprensible si se tiene en cuenta que Colombia es uno de los países de América Latina y el Caribe que recibe más flujos de cooperación no reembolsable.

¹⁵ En el período 2002-2014 se aprobaron cinco decretos sobre las funciones de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI).

Otro elemento analítico que cabe mencionar son las estrategias de cooperación internacional elaboradas por los gobiernos para cubrir un trienio de planificación en el ámbito internacional. Mientras en otros países la planificación de la cooperación se incluye en los planes plurianuales de desarrollo, en Colombia se han formulado estrategias independientes que dan cuenta, una vez más, de la importancia concedida a esta modalidad. La primera estrategia tuvo una proyección de desarrollo interno, pues su objetivo era planear la relación de Colombia con sus socios donantes de AOD y atraer inversión extranjera directa para dar solución a problemas económicos y sociales.

En el período 1999-2002, los índices de pobreza de Colombia se encontraban estancados. De acuerdo con la CEPAL (2004, pág. 48), el escaso crecimiento del producto interno bruto (PIB) en 2002 obedecía a factores de origen interno. Esto reforzó el interés por atraer fondos reembolsables y no reembolsables para cubrir los costos económicos del desarrollo. En el texto del Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006 se hace referencia al papel de Colombia como receptor de cooperación y, en la ley que legaliza dicho texto, la cooperación se incluye en el apartado 7 de la política exterior¹⁶.

En ese período, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional celebró convenios de cooperación internacional por un valor de 362 millones de dólares, destinados a las áreas de reconciliación y gobernabilidad (54%), el problema mundial de las drogas y el medio ambiente (33%) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (13%) (Presidencia de la República de Colombia, 2009).

Además de estas áreas temáticas, en el período 2007-2010 se planteó fortalecer la presencia colombiana en el contexto internacional, en general, y latinoamericano, en particular. En el PND 2010-2014 se expone con claridad que:

La cooperación internacional continuará su consolidación como un instrumento de política exterior que ayude a fortalecer los ejes estratégicos para el logro de la prosperidad democrática y la construcción de una nueva Colombia. (DNP, 2011, pág. 687).

La seguridad, los derechos humanos y la gobernabilidad democrática son los principales sectores a los que se dirige la cooperación internacional colombiana. En el PND 2014-2018, el primero en cubrir cuatro años de planificación, los objetivos políticos de cooperación internacional y la consecuente proyección del país fueron más ambiciosos, con miras a afianzar los vínculos con los países vecinos y ampliar las estrategias de inserción en la región de Asia y el Pacífico. Las metas incluyen un considerable número de actividades diplomáticas bilaterales, a saber: 389 visitas, 12 países beneficiados por la cooperación en seguridad y 50 países beneficiados por la cooperación Sur-Sur (DNP, 2011, pág. 690).

¹⁶ Ley núm. 812 de 2003.

En el PND 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” se propone la creación del Sistema Nacional de Cooperación Internacional (SNCI) como estrategia para la orientación y coordinación de actores que permita la alineación y eficacia de la cooperación internacional¹⁷. La dualidad oferente-receptor de cooperación internacional se reconoce en la estrategia de cooperación de este mismo período y se plantea como un reto en cuanto a la alineación y articulación con las acciones y prioridades nacionales de desarrollo y la búsqueda de posicionamiento a nivel internacional mediante una oferta de cooperación técnica rigurosa y exitosa. En ese sentido, se plantea cuantificar el valor agregado de la cooperación que el país recibe y brinda.

Uno de los principales objetivos de la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012-2014 consiste en mantener el reconocimiento internacional de la cooperación Sur-Sur y triangular mediante una serie de actividades, incluidas las tradicionales relaciones con América Latina y el Caribe e iniciativas con Asia, África y Eurasia. En 2014 se consolidaron las relaciones de cooperación Sur-Sur con Centroamérica y el Caribe y se diversificaron las relaciones con los países de Asia Sudoriental, África y Eurasia (APC-Colombia, 2016; Nivia-Ruiz y Ramos, 2015). Una vez más, estos procesos estaban alineados con las estrategias contempladas en el PND: promover la paz, fomentar el crecimiento equitativo para combatir la pobreza y reducir la desigualdad, mejorar la calidad de la educación, fomentar la productividad e impulsar la competitividad, mejorar la movilidad social, promover el crecimiento verde y la consistencia macroeconómica (García, 2015) (véase el cuadro II.1).

Cuadro II.1
Colombia: estrategias de cooperación internacional

Estrategias	Proyección
Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2003-2006	Interna
Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2007-2010	Interna-Externa
Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012-2014	Interna-Externa
Estrategia de Cooperación en Seguridad Integral	Interna-Externa
Hoja de Ruta de la Cooperación Internacional 2015-2018	Interna-Externa
Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2019-2022	Interna-Externa

Fuente: Elaboración propia.

Un elemento interesante de la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2019-2022 que cabe resaltar es la intersección de intereses en un mismo documento de planificación de la Agenda 2030 y los ODS con la agenda de eficacia de la asistencia para el desarrollo. Esta estrategia subraya,

¹⁷ Ley núm. 1955 del 25 de mayo de 2019.

como ninguna otra, la importancia de la colaboración entre las entidades nacionales, las autoridades locales, los cooperantes, el sector privado y la sociedad civil, y los reconoce a todos como actores de la cooperación.

En general, se observa que a partir de 2010 se logra un equilibrio entre la planificación de la cooperación recibida y la ofrecida y se incluyen como objetivos el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur y las alianzas regionales y multilaterales.

B. Metodología y operacionalización de la valoración

No fue hasta la década de 1980 que en Colombia comenzaron a sistematizarse los montos de la cooperación. En la primera base de datos con información sobre los programas y proyectos se recopilaban las cifras sobre la cooperación recibida (Acción Social, 2005)¹⁸. A partir de entonces se empezaron a generar datos más frecuentes sobre la AOD y, en menor medida, sobre la cooperación Sur-Sur ejecutada. En 2002, se dio inicio a una serie de reformas institucionales para contar con información confiable y estable que permitiera incrementar la eficacia de las políticas públicas (Castro, 2006, pág. 47). Siguiendo este impulso, se implementó el Sistema de Monitoreo y Evaluación de Proyectos de cooperación y, posteriormente, se creó el Sistema de Información de Ayuda Oficial al Desarrollo (SIAOD), en el que se concentraban las gestiones para el registro de la cooperación recibida, desagregando los datos por municipios y áreas beneficiadas (Nivia-Ruiz, 2020).

Mientras Acción Social contaba con un mapa de la cooperación que permitía visualizar las actividades ejecutadas a través de los programas de cooperación Sur-Sur, en la APC-Colombia el seguimiento de la cooperación Sur-Sur y triangular se realiza mediante una matriz de seguimiento y un cuadro de programación y ejecución de iniciativas que se amplió a países, regiones, beneficiarios y sectores (Nivia-Ruiz, 2020, pág. 59). El lanzamiento de la “Hoja de Ruta de la Cooperación Internacional 2015-2018” en 2015 marcó el inicio del actual camino de valoración de la cooperación Sur-Sur colombiana. Ello, unido al gran reto de posicionar al país como líder regional en materia de cooperación, ha motivado la reflexión sobre los mejores métodos y herramientas para consolidar la oferta de la cooperación Sur-Sur.

Para responder a la necesidad de desarrollar metodologías adecuadas a la realidad nacional de la cooperación Sur-Sur debido a la diversidad de los socios implicados (Escallón, 2019), se propuso un modelo de agregación

¹⁸ Se estima que, entre 1982 y 1996, el país recibió 836.991 millones de dólares por concepto de cooperación bilateral y 393.797 millones de dólares por concepto de cooperación multilateral, que representan el 68,8% y el 31,2% del total, respectivamente (DNP, 1996).

de valor en términos de contribución al desarrollo sostenible, protección de los bienes públicos globales y posicionamiento del país como proveedor de cooperación.

En 2017, la APC-Colombia publicó el *Manual Caja de Herramientas de la CSS Colombia*, en el que se establecen los pasos necesarios para diligenciar el formato de formulación de proyectos de cooperación Sur-Sur¹⁹. En este formato se incorpora un enfoque con dos componentes, denominado Modelo de Cuantificación y Agregación de Valor (MCAV). El primero se refiere a la cuantificación de los costos directos e indirectos asociados a la ejecución de las actividades y el segundo a la agregación de valor o cualificación de las contribuciones de los proyectos (APC-Colombia, 2017c, pág. 3)²⁰.

Lo que normalmente se designa “ciclo del proyecto de cooperación internacional”, en Colombia se denomina “etapas de intercambio de conocimientos”²¹. Este cambio supone que, en todo proyecto de cooperación Sur-Sur, haya reciprocidad en cuanto al conocimiento que los actores comparten. Este proceso consta de nueve etapas:

- i) Demanda de cooperación Sur-Sur.
- ii) Oficialización mediante canales diplomáticos y del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- iii) Análisis de viabilidad con socios técnicos de los sectores público y privado.
- iv) Validación técnica y financiera en la que se determinan las expectativas y el alcance del intercambio.
- v) Formulación conjunta del proyecto de cooperación Sur-Sur.
- vi) Estructuración de actividades de intercambio de cooperación Sur-Sur, que suponen la preparación técnica y operativa.
- vii) Ejecución de actividades, que pueden incluir el desembolso de recursos técnicos y financieros.
- viii) Seguimiento y monitoreo trimestral de las actividades.
- ix) Cierre y socialización de resultados mediante la herramienta Informe Final del Proyecto, que busca promover la retroalimentación y la posibilidad de reproducir las iniciativas exitosas (APC-Colombia, 2017c, págs. 10 y 11).

¹⁹ El texto “Lineamientos de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo”, elaborado por Acción Social en 2006 para promover una mayor coordinación de las iniciativas, podría ser un antecedente de este documento. En este se definían dos elementos fundamentales: la voluntad de agrupar las acciones y una estrategia con un enfoque de demanda.

²⁰ Esta metodología se inspira en la guía *El arte del intercambio de conocimientos*, elaborada por el Banco Mundial de acuerdo con un enfoque de resultados.

²¹ Los instrumentos de intercambio de conocimientos son: visitas de expertos; talleres; visitas de campo; pasantías; seminarios web; visitas exploratorias; foros, debates o diálogos; rutas de aprendizaje; cursos; conferencias; misiones de alto nivel; comunidades de práctica y ferias de conocimiento. En el período 2016-2017, las visitas de expertos representaron el mayor porcentaje (17%) dentro del conjunto de instrumentos utilizados, según datos de la APC-Colombia (2014).

En relación con el aspecto cuantitativo de la cooperación, los costos directos asociados a las actividades de cooperación Sur-Sur y triangular se calculan a partir de la siguiente fórmula:

$$\text{Cuantificación} = (\text{Ba} + \text{Gv} + \text{Lg}) + (n * \text{Sd} * d + 2)$$

Donde los costos directos son:

- Ba= Boletos aéreos (incluye seguros, si corresponde)
- Gv= Gastos de viaje
- Lg= Logística

Y los indirectos:

- n= Número de profesionales
- Sm= Salario mensual
- Sd= Salario diario [Sm/20]
- d+2= Días de actividad [+2 días de preparación técnica]

En el segundo componente, que corresponde a la agregación de valor, la categorización de los proyectos se basa en los siguientes criterios: generación de nuevos conocimientos aplicables en algún ámbito del desarrollo; creación o afianzamiento de sinergias; generación de identificación y visibilidad; fomento de la participación de las mujeres y los grupos étnicos; y, por último, contribución de manera concreta a visibilizar las prácticas asociadas con los ODS (Escallón, 2019; APC-Colombia, 2017c, pág. 17). La evaluación de estas categorías responde, a su vez, a una dimensión económica y cualitativa. Se asigna un valor de 0 a 3 para la valoración final según el alcance esperado del indicador (“conoce, apropia, aplica, reproduce”), con miras a generar un gráfico de dispersión de cinco aspas que muestre los principales beneficios del proyecto.

Este modelo de valoración de la cooperación Sur-Sur y triangular mejora considerablemente la propuesta nacional y tiene gran potencial de exportación a otros países en desarrollo. Involucra dos dimensiones diferentes, gastos y acciones para el desarrollo, que presentan desafíos también distintos en cuanto a recolección de datos, enfoque y sistematización. Las categorías que lo componen no suponen mayores dificultades para recabar la información necesaria antes y después del proyecto. La principal novedad reside en la combinación de elementos cuantitativos y cualitativos, estos últimos en forma de valor agregado, que supera en cierta medida el discurso reivindicativo del Sur en cuanto a los aportes no cuantificables de la cooperación Sur-Sur. Esta metodología permite realizar un ejercicio de armonización en el que se integran los múltiples actores públicos, privados y multilaterales que participan en la implementación de la cooperación internacional. El ejercicio de sistematización se simplifica y contribuye de manera directa a la elaboración de los informes de gestión de APC-Colombia. Sin lugar a dudas, uno de los logros de esta metodología es el avance hacia

sistemas de gestión más transparentes y alineados entre sí. En los últimos años, la caja de herramientas de la cooperación Sur-Sur se ha acompañado de un manual de formulación de proyectos de cooperación internacional que integra la metodología MCAV y la metodología de marco lógico de la CEPAL (APC-Colombia, 2020b).

Por otra parte, el componente de valoración de la cooperación Sur-Sur y triangular reconoce que el potencial de la cooperación Sur-Sur radica en la fortaleza de las alianzas que genera y en la capacidad de promover intercambios de conocimientos y dar visibilidad a los logros. Aunque el MCAV se aplica desde 2017, sus resultados comenzaron a verificarse en 2019, una vez finalizados los primeros proyectos que utilizaron esta herramienta para determinar los resultados de la cooperación Sur-Sur. Gracias a la recopilación de estos datos se puede analizar el ciclo completo de la cooperación Sur-Sur ofrecida por Colombia (Escallón, 2019).

El último aspecto que interesa analizar en este apartado se refiere a la visibilidad de los resultados de la cooperación. En el *Informe de Gestión 2018* de la APC-Colombia se da seguimiento a los avances en la implementación del Sistema de Gestión Integral (SGI), cuya plataforma tecnológica se conoce como sistema Cíclope. Según el artículo tercero del decreto que lo regula, este sistema consiste en un conjunto de elementos de gestión que constituyen una herramienta operacional para mejorar las expectativas de disponibilidad de la información en función de los grupos de interés²². No se trata de gestiones aisladas en la región, sino que forman parte de una serie de iniciativas promovidas por los países latinoamericanos para centralizar los datos de los proyectos y generar indicadores de cooperación Sur-Sur.

Gracias a este sistema, en el *Informe de Gestión 2020* se indicó el total de la cooperación internacional no reembolsable recibida por el país y las contribuciones del sector privado internacional. En este último informe se destacan en particular el nivel de desagregación de la información proporcionada y el seguimiento por megametas de las actividades y los proyectos en los que el país participó en calidad de oferente y receptor de cooperación, en un contexto marcado por el impacto de la crisis provocada por la pandemia de COVID-19.

En resumen, mediante los cambios en la institucionalidad de la cooperación se busca una mayor transparencia y participación conjunta de los actores del desarrollo, desde el proceso de demanda hasta la construcción colaborativa de resultados reproducibles en otros países y experiencias. Sin embargo, en este proceso sigue faltando la unificación de las variables, que permitirá alinear las publicaciones de cooperación Sur-Sur (Nivia-Ruiz, 2020; Escallón, 2019).

²² Creado mediante la resolución núm. 422 del 10 de septiembre de 2015.

C. La cooperación Sur-Sur colombiana en cifras

El proceso de sistematización de la información en Colombia ha avanzado al unísono con el desarrollo de la institucionalidad de la cooperación y los sistemas de gestión de la información. En la actualidad, este ejercicio sigue siendo un desafío para muchas agencias y organismos de cooperación de la región encargados del registro, la sistematización, la creación de métodos de recolección de datos y las publicaciones posteriores. En los últimos años, Colombia ha dado muestras de una importante capacidad para armonizar sus estrategias y su marco operacional de cooperación, mientras busca alinear los recursos de cooperación recibidos con las prioridades nacionales de desarrollo.

En el período 2015-2018, por ejemplo, el dimensionamiento de la cooperación se dividió en cinco modalidades: cooperación bilateral, cooperación regional, asistencia internacional, “Saber Hacer Colombia” y programas especiales (APC-Colombia, 2018)²³. En general, en el país se aceptan las clasificaciones internacionales que distinguen entre cooperación técnica y científica, categorías en las que se incluyen los proyectos en los sectores de seguridad ciudadana, lucha contra las drogas y delincuencia organizada transnacional; modernización del Estado; medio ambiente; educación, cultura y arte; y desarrollo productivo. Con respecto a la cooperación financiera, desde 2010 se ha ampliado su margen de incidencia y proyección internacional mediante la consolidación de agendas regionales conjuntas, también llamadas “estrategias regionales de cooperación”. La sistematización de esta información se realiza por regiones, a saber: África, Asia Sudoriental, cuenca del Caribe, Eurasia y Mesoamérica²⁴ (véase el cuadro II.2).

En el país se denomina “comisiones mixtas” a los programas y proyectos de cooperación Sur-Sur de carácter bilateral. Este mecanismo deriva de los acuerdos marco de cooperación bilateral suscritos por Colombia con diferentes países, principalmente de América Latina. Los programas de cooperación Sur-Sur acordados en el marco de las comisiones mixtas de cooperación tienen una vigencia de dos años. La metodología de valoración de la cooperación Sur-Sur presentada en el apartado anterior está concebida para la preparación y ejecución de este tipo de proyectos.

²³ “Saber Hacer Colombia” es una metodología que se nutre de experiencias territoriales y nacionales que inciden directamente en los indicadores de los ODS. Estas experiencias se ponen a disposición de los socios del desarrollo mediante proyectos y programas de cooperación Sur-Sur y triangular y Colombia-Colombia (Col-Col, intercambios dentro del país).

²⁴ Para hacer referencia al istmo centroamericano, en Colombia se utiliza el término Mesoamérica, que es un concepto cultural-antropológico y no geográfico. La estrategia Mesoamérica tiene el objetivo de contribuir al desarrollo económico y social de los países de esta área y cuenta con una cartera de proyectos en áreas temáticas como la construcción de la paz y el desarrollo rural.

Cuadro II.2
Mecanismos de la cooperación Sur-Sur colombiana

Mecanismos	
Proyectos regionales de cooperación	Estrategia de Cooperación de Colombia con la Cuenca del Caribe Programa Regional de Cooperación con Mesoamérica Estrategia de Cooperación Sur-Sur con los países del Sudeste Asiático Estrategia de Cooperación de Colombia con África Estrategia de Cooperación Internacional en Seguridad Integral Estrategia Eurasia
Mecanismos de concertación e integración regional	Promueve la cooperación Sur-Sur y el comercio a través de organizaciones regionales e interregionales como, por ejemplo: Organización de los Estados Americanos (OEA), Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), Alianza del Pacífico, Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (FOCALAE), Asociación de Estados del Caribe (AEC), Comunidad del Caribe (CARICOM), Foro para el Progreso e Integración de América del Sur (PROSUR) ^a , Comunidad Andina (CAN), Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), entre otras.
Alianzas estratégicas	Alianzas con los sectores público y privado, para conseguir proyectos sólidos y sostenibles.
Programas bilaterales	Comisiones mixtas de cooperación técnica y científica, comisiones de vecindad y comisiones culturales, educativas y deportivas

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC-Colombia) y B. Hernández-Umaña, "Cooperación Sur-Sur de Colombia", *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018)*, T. Ojeda y E. Echart (eds.), Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2019.

^a El 22 de marzo de 2019 se creó una nueva instancia regional, el Foro para el Progreso e Integración de América del Sur (PROSUR). La Declaración de Santiago, documento fundacional de PROSUR, fue firmada por los presidentes de la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, el Paraguay y el Perú, a quienes se sumó el embajador de Guyana en Chile, George Talbot. PROSUR es un nuevo espacio de integración que aspira a la eficiencia y a una institucionalidad más simple, menos costosa, con reglas de funcionamiento más claras y un mecanismo ágil de toma de decisiones. La nueva organización busca profundizar la integración y acción coordinada en materia de infraestructura; energía; salud; defensa, seguridad y lucha contra el crimen; prevención y gestión de desastres naturales, reproduciendo casi en su totalidad las líneas de trabajo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) (Guerra Rondón, 2019). En diciembre de 2020, bajo la presidencia de Iván Duque, Colombia asumió la presidencia *pro tempore* de esta organización.

En el período 2010-2013, se registró un total de 4.500 personas beneficiadas en temas de desarrollo social gracias a la cooperación técnica colombiana, 3.100 funcionarios formados en alrededor de 220 instituciones para un total de 136 iniciativas de cooperación. Entre 2010 y 2015, período en que Colombia dedicó mayores esfuerzos a la sistematización de la cooperación, se registraron 29.603 personas capacitadas en materia policial y militar en 63 países (Tickner, 2016, pág. 19). De acuerdo con datos del Ministerio de Defensa, entre 2010 y 2017 se brindó capacitación a 36.309 personas de 73 países en el área de seguridad (Nivia-Ruiz, 2020, pág. 60). Las acciones de cooperación se han acompañado de un aumento exponencial de los recursos del FOCAI desde 2011, hasta alcanzar el mayor desembolso en 2013, con 20.000 millones de pesos colombianos ejecutados. Estas cifras se han mantenido relativamente estables desde 2016 hasta 2020 (véase el gráfico II.1).

Gráfico II.1
Colombia: recursos de cooperación Sur-Sur ejecutados, Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional (FOCAI), 2009-2020
 (En miles de millones de pesos colombianos)



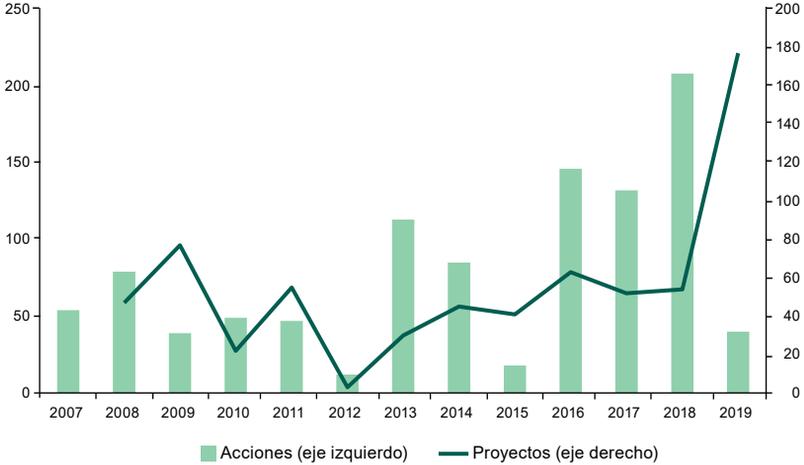
Fuente: Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC-Colombia), *Informe de Gestión 2019*, Bogotá, 2019 [en línea] <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/2020-04/Informe-de-Gestion-2019-Version-2.pdf>; *Informe de Gestión de Cooperación Internacional en Colombia*, Bogotá, 2012 [en línea] https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/2016/apc-colombia-informe-gestion-2012_0.pdf; F. Nivia-Ruiz, “La medición de la cooperación Sur-Sur colombiana a cuarenta años del PABA: una propuesta de convergencia entre cuantificación y agregación de valor”, *OASIS*, vol. 31, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2020; F. Nivia-Ruiz e I. Ramos, “Balance de la cooperación internacional al desarrollo ofrecida y recibida por Colombia: coherencia entre metas y logros del cuatrienio 2010-2014”, *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, vol. 2, N° 1, Cartagena, Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (ELACID), 2015.

En lo que respecta al número de proyectos y acciones, en el período 2003-2006 se ejecutaron 735 proyectos de cooperación (Acción Social, 2007) por un valor de 560 millones de dólares (Tickner, 2016, pág. 10). Entre 2007 y 2018 el número de acciones aumentó, mientras el de proyectos se mantuvo estable (véase el gráfico II.2).

A medida que se enriquece la institucionalidad de la cooperación Sur-Sur, los proyectos se vuelven más complejos y plantean un mayor número de objetivos, que podrían traducirse en un aumento de los recursos necesarios para su consecución. Por el contrario, las acciones son puntuales e incluso paliativas, y tienen una dimensión económica inferior. Es el caso de la ayuda humanitaria ante situaciones de desastre, una modalidad en la cual Colombia ha incursionado. En 2019 se observa nuevamente la inversión de esta tendencia y el número de proyectos supera el número de acciones. De cualquier forma, desde 2012 se aprecia una tendencia al crecimiento o la estabilidad del número de proyectos ejecutados.

Gráfico II.2
Colombia: acciones y proyectos de cooperación Sur-Sur ejecutados en América Latina, 2007-2019

(En número de acciones y proyectos)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC-Colombia).

Nota: Las cifras de 2019 fueron proporcionadas por autoridades de APC-Colombia en reunión con la CEPAL (5 de enero de 2021).

La planificación colombiana en materia de respuesta ante desastres se remonta a 1985, con ocasión de la activación del volcán Nevado del Ruiz. Para responder a los daños provocados por este fenómeno natural, se creó el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres²⁵. A esta iniciativa le siguió una paulatina institucionalización del sector, mediante la adopción del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres a finales de la década de 1990 y la suscripción en 2005 del Marco de Acción de Hyogo durante la Primera Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres celebrada en Japón. Para cumplir con los mandatos de esta conferencia, en el país se aprobó una política nacional de gestión del riesgo y se incorporaron la prevención y la resiliencia a los planes de desarrollo (UNGRD, 2014). En Colombia, la integración de las normas internacionales en esta materia se refleja en los instrumentos políticos, jurídicos y técnicos. La Ley núm. 1523 de 2012 es el instrumento que más ha avanzado en la comprensión integral del sector, al pasar de un régimen de atención ante las emergencias a uno orientado a la reducción de riesgos. Gracias a esta institucionalidad, el país ejecuta acciones de cooperación en América Latina con transferencia de conocimientos y no solo de recursos.

²⁵ Decreto núm. 919 de 1989.

En el período 2010-2014, América Latina fue la principal receptora de ayuda humanitaria colombiana. En total, el país desembolsó 7,7 millones de dólares que se canalizaron de manera directa o a través de organismos internacionales como la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Banco Mundial (Nivia-Ruiz y Ramos, 2015; SEGIB, 2011)²⁶. Después del terremoto de 2010 en Haití, el país envió 3.202 toneladas de alimentos y 372.552 litros de agua potable, participó en las labores de búsqueda y rescate y evaluación de riesgo de las edificaciones. Las misiones de ayuda humanitaria desplegadas en respuesta a los terremotos de Chile y Haití se realizaron en el marco de operaciones más prolongadas y esquemas de coordinación más complejos, que involucraron la movilización de personal, equipos y ayuda humanitaria en el extranjero para apoyar las fases de respuesta inmediata y estabilización de los países afectados (Nivia-Ruiz y Ramos, 2015, pág. 114)²⁷. En 2018, los recursos del FOCAI se utilizaron para hacer frente a la erupción del volcán de Fuego en Guatemala, el terremoto y tsunami en Indonesia, el terremoto en Yemen y la sequía en Honduras. En 2017 se destinaron a la emergencia de los huracanes en el Caribe (Silva, 2018). El presupuesto destinado por el FOCAI a la asistencia humanitaria en 2019 fue de 1.515 millones de pesos colombianos. Con dichos recursos se brindó asistencia internacional a Guatemala y El Salvador, con destino al Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (CERF), y a Honduras (APC-Colombia, 2019).

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, donde existen graves problemas de violencia y criminalidad relacionados con el tráfico de drogas. Los principales receptores de las acciones en el área de la seguridad son: Ecuador, Guatemala, Honduras y México, que recibieron entre el 85% (2013) y el 45% (2015) de la cooperación ejecutada

²⁶ En 2018, el Gobierno de Iván Duque, a través de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC-Colombia), entregó a la ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) más de 215.000 dólares destinados a la atención humanitaria de la migración desde la República Bolivariana de Venezuela hacia el Ecuador y el Perú (APC-Colombia, 2018).

²⁷ En el marco de la Estrategia de Cooperación en Seguridad Integral, Colombia capacitó a Haití en el control antinarcóticos en puertos y aeropuertos (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2021).

entre 2010 y 2015 (Tickner, 2016, pág. 19). La selección de estos países se justifica por los altos índices de producción y tráfico de estupefacientes²⁸.

En el cuadro II.3 se detalla el conjunto de países con los cuales Colombia cooperó hasta 2020.

Cuadro II.3
Receptores de cooperación Sur-Sur bilateral de Colombia hasta 2020

América Latina y el Caribe	Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.
África	Argelia, Benin, Botswana, Egipto, Gabón, Ghana, Kenya, Namibia, Nigeria, Marruecos, Mozambique, República Democrática del Congo, Senegal, Sudáfrica y República Unida de Tanzania.
Asia	Bhután, Camboya, China, Filipinas, India, Indonesia, República Democrática Popular Lao, Malasia, Myanmar, Pakistán, Singapur, Tailandia y Viet Nam.
Eurasia	Azerbaiyán, Kazajstán, Federación de Rusia y Turquía

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de F. Nivia-Ruiz e I. Ramos, “Balance de la cooperación internacional al desarrollo ofrecida y recibida por Colombia: coherencia entre metas y logros del cuatrienio 2010-2014”, *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, vol. 2, N° 1, Cartagena, Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (ELACID), 2015; Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC-Colombia), *Informe de Gestión 2020*, Bogotá, 2020 [en línea] <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/2021-02/Informe%20Gestio%CC%81n%202020%20.pdf>; *Herramientas para la formulación de proyectos de cooperación internacional*, Bogotá, 2020 [en línea] <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/2020-10/herramientasformulacio%CC%81nproyectos.pdf>; *Informe de Gestión 2019*, Bogotá, 2019 [en línea] <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/2020-04/Informe-de-Gestio-2019-Version-2.pdf>; Presidencia de la República de Colombia, *Informe al Congreso: Juan Manuel Santos 2014*, julio de 2014 [en línea] https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/informe_al_congreso_presidencia_2014_web_dnp_0.pdf.

Con respecto a los países socios de la cooperación Sur-Sur, el país ha firmado Convenios Marco de cooperación Sur-Sur con: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Barbados, Brasil, Chile, China, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Egipto, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, India, Indonesia, Jamaica, Malasia, Marruecos, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay (Hernández-Umaña, 2019, pág. 79).

²⁸ En los últimos años, Colombia ha demostrado gran capacidad para lidiar con el problema de las drogas. Entre 1997 y 2010 se logró reducir el cultivo ilícito de adormidera de 6.584 a 341 hectáreas. Se observa una situación similar con respecto al cultivo ilícito del arbusto de coca, que disminuyó de 144.800 hectáreas en 2001 a 57.000 en 2010. El número de incautaciones aumentó de 38.876 en 2010 a 41.291 en 2011 y la cantidad incautada se incrementó por tercer año consecutivo, de 209 toneladas en 2009 a 255 toneladas en 2010 y 321 toneladas en 2011. Sin embargo, es necesario interpretar estas cifras con cautela, pues no está claro si obedecen al aumento de los niveles de producción o a las actividades de represión (UNODC, 2013, pág. 52). Lo que sí es cierto, es que se ha movilizado un gran número de organismos de la administración pública, entre ellos el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante un abordaje integral del problema, y no solo como un problema de seguridad. Este tipo de acciones acredita al país para contribuir a la lucha contra el tráfico de estupefacientes en Centroamérica.

La visibilidad que Colombia busca dar a la cooperación Sur-Sur forma parte de objetivos de calidad y estratégicos más amplios que incluyen: focalizar y dinamizar la cooperación internacional recibida, compartir conocimiento de valor con los países en desarrollo y consolidar una agencia de cooperación efectiva. El establecimiento de parámetros de observación más claros permite que el país se proyecte hacia objetivos medibles. Por ejemplo, de acuerdo con la Hoja de Ruta de la Cooperación Internacional 2015-2018, los objetivos de Colombia para ese trienio incluían atender y reparar a 100.000 víctimas del conflicto armado, mejorar los ingresos de 15.000 familias rurales en situación de pobreza, contribuir al diseño y la ejecución de los planes de gestión de al menos 3 reservas forestales y 30 parques nacionales y compartir conocimiento de valor con 40 países socios. Según datos de la APC-Colombia, esos objetivos se cumplieron con creces: entre 2012 y 2017 se contabilizaron relaciones con más de 74 países beneficiarios de la cooperación Sur-Sur colombiana y más de 1.000 actividades (APC-Colombia, 2018).

Estas metas internas y externas dan cuenta de una cooperación enmarcada en una política exterior de gran proyección internacional que no elude su objetivo primario de mejorar las condiciones de vida de la sociedad colombiana.

D. Lecciones aprendidas

En 1999, Colombia despertó el interés de la comunidad internacional gracias a la diplomacia por la paz en el marco de los diálogos de paz del Gobierno de Pastrana. En promedio, los recursos de AOD del país se incrementaron de 100 a 500 millones de dólares anuales entre 1999 y 2002 y, a pesar del cese de los diálogos en febrero de 2002, los principales donantes continuaron destinando recursos de cooperación al país, que durante algunos años se convirtió en el principal receptor de AOD en la región (García, 2015). Solo en 2017, el país recibió más de 400 millones de dólares por concepto de recursos internacionales movilizados para los fondos de donantes múltiples del período posconflicto (APC-Colombia, 2017b, pág. 11). La paulatina recuperación del territorio por parte del Estado facilitó la consideración de Colombia como un “caso de éxito” en cuanto a la resolución del conflicto armado y el problema de la violencia. Estos elementos han legitimado su labor de cooperación, con la consecuente asunción de un doble papel como receptor y donante de cooperación internacional, que constituye en sí mismo un reto.

En diez años de sistematización de la cooperación se han consolidado la dirección y las metas que el país desea alcanzar con la cooperación Sur-Sur ofrecida. En ese sentido, algunas de las características que la distinguen de la cooperación Norte-Sur tradicional en lo referente a la apropiación y la responsabilidad mutua son la flexibilidad de los cronogramas, la adaptación del conocimiento o la experiencia al contexto local y la innovación metodológica. Colombia ha sabido integrar estos elementos en las etapas de proyecto mediante la definición conjunta de necesidades y objetivos con enfoque en la demanda, la alianza político-técnica en las fases del proyecto y la realización de talleres y ejercicios de fortalecimiento de capacidades. Estas lecciones se han extraído, principalmente, de la ejecución de las comisiones mixtas, que permitió que cada actor comprendiera y asumiera su responsabilidad en los procesos de planificación, seguimiento y evaluación.

Se considera que las futuras mejoras de esta metodología residirán en su adaptación —de acuerdo con la capacidad de respuesta de los socios demandantes— al modelo propuesto por Colombia y el ajuste de los métodos de captación de la inversión pública y privada en materia de cooperación internacional a medida que se avance en la proyección del gasto.

Un elemento relevante que descuello en los últimos años es la paulatina inclusión de actores públicos y privados, administraciones regionales y representantes de la sociedad civil en la producción de conocimiento. La modalidad de cooperación intranacional Colombia-Colombia (Col-Col) es un ejemplo de este intercambio de experiencias a nivel nacional, que ha logrado vincular a actores territoriales locales, entidades nacionales y socios tradicionales de la cooperación al desarrollo²⁹. En efecto, es el resultado de la promoción de conocimientos técnicos tradicionales, que busca inspirar a otros proyectos y actores en las modalidades triangular y regional, sin dejar de estar alineados con las estrategias de cooperación y los planes nacionales de desarrollo.

En los últimos cuatro años se han incrementado la producción y la sistematización de los datos, que comienzan a tener mayor consistencia interna. Esto permite consolidar el método de recolección de información

²⁹ La estrategia de desarrollo interno promovida por el Presidente Álvaro Uribe y el llamado a la AOD y a la inversión extranjera directa para dar solución al conflicto armado colombiano podrían tomarse como precedentes de la cooperación Col-Col. Para Uribe, la construcción de la confianza de los colombianos en Colombia se cimentaba en tres pilares: la seguridad, la promoción de la inversión y la política social. La seguridad y la promoción de la inversión constituían los medios y la política social el fin y elemento legitimador de las dos primeras (Uribe, 2014, citado por Angoso, 2014, pág. 39). Posteriormente, el Presidente Juan Manuel Santos incluyó esta estrategia interna en la modalidad de cooperación Col-Col, dedicada al desarrollo de proyectos de cooperación en el país con financiación privada y triangular (Guerra Rondón, 2020).

y su presentación. Sin embargo, la existencia de diversas fuentes que proporcionan datos que no necesariamente coinciden entre sí provoca dificultades metodológicas (Nivia-Ruiz, 2020). Si bien la diversidad de prácticas y modalidades colombianas enriquece el corpus de la cooperación Sur-Sur, puede ir en detrimento de la combinación de resultados a la hora de comparar las cifras colombianas con las del resto de los países en desarrollo.

Las autoridades colombianas han respondido al señalamiento de las Naciones Unidas sobre la importancia de intercambiar conocimientos para desarrollar capacidades (Naciones Unidas, 2018). La metodología aplicada en el país es una muestra de esta interiorización normativa y de la búsqueda de consenso con respecto al aprendizaje Sur-Sur y la coordinación de políticas para acelerar el desarrollo sostenible. La metodología de valoración de la cooperación Sur-Sur propuesta tiene buenas probabilidades de aplicarse en otros países, al menos en el contexto latinoamericano.

La APC-Colombia ha puesto de relieve la necesidad de centrarse en un enfoque basado en la demanda, con una planificación adecuada y una ruta definida. Con ello se busca guiar iniciativas con objetivos más abarcadores e integrales, tanto a nivel nacional (modalidad Col-Col), como en la construcción conjunta de líneas de acción con los países socios (Hernández- Umaña, 2019).

El fortalecimiento de las relaciones de la APC-Colombia con la CEPAL permitirá difundir esta metodología mediante talleres de capacitación regionales, como una experiencia digna de reproducirse en otros países. Ello supondrá asumir de manera crítica la propuesta colombiana y tomar de esta los elementos que mejor contribuyan a los procesos nacionales de valoración de la cooperación Sur-Sur. Un mayor grado de armonización entre las diferentes agencias y organismos encargados de la cooperación Sur-Sur en otros países permitirá acumular conocimientos y prácticas nacionales y definir con mayor facilidad sinergias y proyectos de cooperación futuros.

De acuerdo con la citada orientación de PABA+40 en el sentido de mejorar los mecanismos de coordinación, difusión de información y valoración de la cooperación Sur-Sur, los aportes colombianos constituyen una oportunidad para avanzar en esa dirección y hacia alianzas regionales más fuertes y comprometidas con el logro de los ODS. No obstante, la experiencia colombiana sigue siendo “joven”, característica que —lejos de invalidar sus aportes— debería abrir espacio al diálogo y la adaptación de

su metodología a las capacidades de producción de indicadores y variables de los socios demandantes. Es evidente que existe un interés en dar cada vez mayor rigor técnico y metodológico a la cooperación Sur-Sur que se ejecuta. La Hoja de Ruta de la Cooperación Internacional 2015-2018 es una muestra de la labor técnica para reducir en gran medida las externalidades negativas y los factores de riesgo que se deben considerar al momento de implementar iniciativas de cooperación Sur-Sur (Nivia-Ruiz, 2020).

Una de las grandes ambiciones de la gestión de la cooperación Sur-Sur es el cumplimiento de los cinco principios de eficacia de la asistencia establecidos en la Declaración de París. El país tiene una tradición de adherir a las buenas prácticas y la cooperación Sur-Sur no está exenta de la búsqueda de comportamientos ejemplares. Esta voluntad política, unida a la consideración de la cooperación Sur-Sur como un pilar fundamental de la política exterior, permite esperar resultados positivos en el futuro próximo. Entre los desafíos de la propuesta está el nivel de apropiación que las instituciones sean capaces de alcanzar para dejar atrás otras prácticas y avanzar hacia la consolidación de esta herramienta. Asimismo, como sugiere Nivia-Ruiz (2020), el éxito de esta metodología requiere que los países socios encuentren los incentivos suficientes para compartir la información financiera, cuantitativa y cualitativa, sobre la implementación de las iniciativas conjuntas de cooperación Sur-Sur.

Otro desafío o incluso innovación para el futuro podría ser la puesta a disposición de un público más amplio del sistema Cíclope, de manera que los actores del desarrollo y el mundo académico puedan servirse de estos datos para realizar análisis actuales y no retrospectivos, una vez cumplido el año natural de cooperación que señala la APC-Colombia. Este sistema podría armonizarse incluso con las iniciativas de sistematización del PIFCSS y de la SEGIB en América Latina y el Caribe.

En un contexto nacional de construcción de la paz y transición hacia un mayor control del territorio, el doble papel de donante de cooperación Sur-Sur y receptor de AOD de Colombia continuará estando presente en la formulación y la gestión cotidianas de las políticas públicas y la política exterior. En este camino, la cooperación Sur-Sur seguirá teniendo un espacio valioso para alcanzar los ODS como país y como región.

Bibliografía

- Acción Social (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional) (2007), *Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010*, Cartagena.
- ___ (2005), *Estrategia de Cooperación Internacional*, Cartagena.
- Angoso, R. (2014), *La paz... ¿una utopía?*, Bogotá, Cangrejo Editores.
- APC-Colombia (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional) (2020a), *Informe de Gestión 2020*, Bogotá [en línea] <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/2021-02/Informe%20Gestio%CC%81n%202020%20.pdf>.
- ___ (2020b), *Herramientas para la formulación de proyectos de cooperación internacional*, Bogotá [en línea] <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/2020-10/herramientasformulacio%CC%81nproyectos.pdf>.
- ___ (2019), *Informe de Gestión 2019*, Bogotá [en línea] <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/2020-04/Informe-de-Gestion-2019-Version-2.pdf>.
- ___ (2018), *Informe de Gestión 2018*, Bogotá [en línea] https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/informe_de_gestion_2018_final-resumen_ejecutivo.pdf.
- ___ (2017a), *Balance de la Cooperación Sur-Sur y Triangular 2017*, Bogotá [en línea] https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/css-final_2017.pdf.
- ___ (2017b), *Informe de Gestión 2017*, Bogotá [en línea] https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/publicaciones/informe_de_gestion_2017-ok-15022018.pdf.
- ___ (2017c), *Manual Caja de Herramientas de la CSS Colombia*, Bogotá [en línea] <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/manualcss.pdf>.
- ___ (2016), *Informe de Gestión 2016*, Bogotá [en línea] https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/2017/informe_de_gestion-2016-ok.pdf.
- ___ (2015), “Resolución N° 422 del 10 de septiembre de 2015, por la cual se reorganiza el Sistema de Gestión Integral –SGI y se dictan otras disposiciones”, Bogotá [en línea] https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/res-422-sep-10-2015_1.pdf.
- ___ (2014), “Cooperación Sur-Sur”, Bogotá [en línea] <https://www.apccolombia.gov.co/cooperacion-sur-sur>.
- ___ (2012), *Informe de Gestión de Cooperación Internacional en Colombia*, Bogotá [en línea] https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/2016/apc-colombia-informe-gestion-2012_0.pdf.
- ___ (2008), *La cooperación internacional y su régimen jurídico en Colombia*, Bogotá [en línea] https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/publicaciones/lacooperacioninternacionalysuregimenjuridicoencolombia.pdf.
- Bergamaschi, I., A. Tickner y J. Durán (2017), “Going South to reach the North?: The case of Colombia”, *South-South Cooperation Beyond the Myths: Rising Donors, New Aid Practices?*, I. Bergamaschi, P. Moore y A. Tickner (eds.), Londres, Palgrave Macmillan.
- Castro, M. (2006), “El sistema nacional de evaluación de resultados de la gestión pública de Colombia”, *Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe: actas de una conferencia del Banco Mundial/ Banco Interamericano de Desarrollo*, E. May y otros (eds.), Washington, D.C., Banco Mundial/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), *La cooperación Sur-Sur: nota de la Secretaría* (LC/G.2602(SES.35/13)), Santiago.
- ____ (2013), *Informe de la primera reunión de la Mesa Directiva del Comité de Cooperación Sur-Sur* (LC/L.3573), Santiago.
- ____ (2008), “Sistema de cuentas nacionales 2008”, Santiago [en línea] <https://www.cepal.org/es/documentos/sistema-de-cuentas-nacionales-2008>.
- ____ (2004), *Panorama Social de América Latina, 2002-2003* (LC/G.2209-P), Santiago.
- CEPEI (Centro de Pensamiento Estratégico Internacional) (2004), “La cooperación internacional en Colombia”, *Documento de Análisis*, N° 1, Bogotá.
- Colombia, Presidencia de la República de (2009), “Colombia concreta convenios de cooperación internacional por 362 millones de dólares”, Bogotá, 15 de agosto [en línea] <http://historico.presidencia.gov.co/sp/2009/agosto/15/05152009.html>.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2019), *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*, Bogotá.
- ____ (2011), *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos*, Bogotá.
- ____ (1996), “CONPES”, Bogotá [en línea] <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2968.pdf>.
- Escallón, M. (2019), “Measurement and valuation of SSC for development: quantification model in Colombia”, *Development Cooperation Review*, vol. 2, N° 5, Nueva Delhi, Research and Information System for Developing Countries (RIS).
- Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (2011), *Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo*, Busan [en línea] <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650200.pdf>.
- García, J. (2015), “Cooperación Internacional y posconflicto en Colombia: más allá de los recursos económicos”, *Horizontes*, Bogotá, Universidad de los Andes [en línea] <https://sextante.uniandes.edu.co/index.php/ejemplares/sextante-5/horizontes/cooperacion-internacional-y-posconflicto-en-colombia>.
- González, F. (2014), *Poder y Violencia en Colombia*, Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Guerra Rondón, L. (2020), “Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba: un estudio transversal de las identidades, los intereses y los valores de los donantes de la cooperación Sur-Sur”, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.
- ____ (2019), “L’Amérique du Sud vire à droite: après l’UNASUR, arrive la PROSUR”, *Le Grand Continent*, París, Groupe d’Études Géopolitiques (GEG), 31 de marzo [en línea] <https://legrandcontinent.eu/fr/2019/03/31/lamerique-du-sud-vire-a-droite-apres-lunasur-arrive-la-prosur/>.
- Hall, P. (2016), “Politics as a process structured in space and time”, *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, O. Fioretos, T. Falleti y A. Sheingate (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Hernández-Umaña, B. (2019), “Cooperación Sur-Sur de Colombia”, *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018)*, T. Ojeda y E. Echart (eds.), Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- López, S. (2014), *Cronología e historia de la Cooperación Sur-Sur: un aporte desde Iberoamérica*, Montevideo, Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS).
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2021), “Haití: relación bilateral” [en línea] <https://www.cancilleria.gov.co/internacional/politica/regiones/america/haiti>.

- Naciones Unidas (2019), *Resolución aprobada por la Asamblea General el 15 de abril de 2019 (A/RES/73/291)*, Nueva York.
- _____(2018), *Estado de la cooperación Sur-Sur: informe del Secretario General (A/73/321)*, Nueva York.
- Nivia-Ruiz, F. (2020), "La medición de la cooperación Sur-Sur colombiana a cuarenta años del PABA: una propuesta de convergencia entre cuantificación y agregación de valor", *OASIS*, vol. 31, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- _____(2013), "La cooperación Sur-Sur en Colombia: hechos y desafíos", *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina: políticas afirmativas y prácticas transformadoras*, B. Ayllón y T. Ojeda (eds.), Madrid, Catarata.
- Nivia-Ruiz, F. e I. Ramos (2015), "Balance de la cooperación internacional al desarrollo ofrecida y recibida por Colombia: coherencia entre metas y logros del cuatrienio 2010-2014", *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, vol. 2, N° 1, Cartagena, Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (ELACID).
- Presidencia de la República de Colombia (2014), *Informe al Congreso: Juan Manuel Santos 2014*, julio [en línea] https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/informe_al_congreso_presidencia_2014_web_dnp_0.pdf.
- Ruiz-Camacho, P. y F. Nivia-Ruiz (2020), "Colombia y la cooperación internacional Sur-Sur: apuestas y contribuciones institucionales para el desarrollo", *Cuadernos del CIPE*, vol. 46, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, abril.
- SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) (2014), "Cuestionario para la elaboración del Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2015", Madrid.
- _____(2011), *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011*, N° 6, Madrid.
- Silva, D. (2018), "Colombia entrega recursos de cooperación para apoyar migración venezolana en Ecuador y Perú", Bogotá, Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC-Colombia), 29 de diciembre [en línea] <https://www.apccolombia.gov.co/taxonomy/term/28>.
- Tickner, A. (2016), "Exportación de la seguridad y política exterior de Colombia", *Análisis*, N° 12/2016, Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) [en línea] <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/12773.pdf>.
- UNGRD (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres) (2014), "Plan Estratégico Institucional: vigencia 2014-2018", Presidencia de la República [en línea] http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Documents/plan_estrategico_ungrd_2014_2018.pdf.
- UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) (2013), *Informe Mundial sobre las Drogas 2013*, Viena.

Anexo II.A1

Cuadro II.A1.1

Funciones y competencias de las agencias colombianas de cooperación

Agencias	Funciones y competencias
Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI)	<ul style="list-style-type: none"> – Coordinar y articular la cooperación internacional oficial destinada a entidades públicas, con excepción de la cooperación militar. – Celebrar contratos y convenios para el desarrollo de la cooperación internacional. – Apoyar a las instituciones nacionales centralizadas y descentralizadas. – Apoyar a los entes territoriales. – Coordinar las solicitudes de cooperación internacional realizadas por organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones privadas que requieran avales o certificados de “no objeción”. – Apoyar la creación y el fortalecimiento de oficinas de cooperación internacional. – Establecer contratos con potenciales aportadores y receptores de cooperación internacional. – Organizar reuniones preparatorias y comisiones mixtas sobre cooperación internacional en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores. – Apoyar al Ministerio de Relaciones Exteriores en negociaciones o tratados internacionales marco de cooperación internacional. – Estudiar los proyectos de cooperación internacional presentados por entidades gubernamentales. – Administrar y dar seguimiento a los proyectos de cooperación internacional. – Preparar los proyectos de cooperación horizontal o triangular junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores. – Canalizar todos los proyectos de cooperación internacional que presenten las entidades públicas.
Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social)	<ul style="list-style-type: none"> – Coordinar el desarrollo de la política de cooperación establecida por el Ministerio de Relaciones Exteriores. – Administrar y promover la cooperación técnica y financiera no reembolsable. – Administrar los recursos, planes, programas y proyectos de cooperación internacional. – Promover el mejoramiento de las condiciones de vida de la población más pobre y vulnerable. – Gestionar la cooperación reembolsable (créditos concesionales) que recibe tratamiento de crédito junto con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. – Recomendar políticas y procedimientos generales para la recepción y entrega de donaciones y velar por su cumplimiento. – Brindar atención humanitaria a la población en situación de desplazamiento incluida en el Registro Único de Población Desplazada. – Administrar el Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional (FOCAI).
Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC-Colombia)	<ul style="list-style-type: none"> – Contribuir al posicionamiento de los temas de cooperación en los escenarios y las negociaciones internacionales. – Gestionar y promover la cooperación técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país. – Ejecutar las estrategias de oferta y demanda de cooperación internacional. – Liderar los mecanismos de coordinación interinstitucional. – Producir, procesar y compartir información y conocimiento para el análisis. – Administrar el FOCAI. – Administrar los recursos, planes, programas y proyectos de cooperación técnica y financiera no reembolsable o de cooperación privada. – Buscar oportunidades de cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y Col-Col que complementen los instrumentos técnicos y financieros a nivel nacional y local para implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). – Promover la participación del sector privado internacional en diversas iniciativas y proyectos que fortalezcan la implementación de los ODS. – Documentar las buenas prácticas de desarrollo local sostenible “Saber Hacer Colombia” que guarden relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de F. Nivia-Ruiz, “La medición de la cooperación Sur-Sur colombiana a cuarenta años del PABA: una propuesta de convergencia entre cuantificación y agregación de valor”, OASIS, vol. 31, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2020; Ministerio de Justicia y del Derecho, “Decreto 4152 de 2011”, *Diario Oficial*, N° 48242, Bogotá, 3 de noviembre de 2011; Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), “Resolución 7044 de 2010”, *Diario Oficial*, N° 47831, Bogotá, 13 de septiembre de 2010; “Resolución 2847 de 2007”, *Diario Oficial*, N° 46720, Bogotá, 14 de agosto de 2007; “Resolución 1246 de 2005”, *Diario Oficial*, N° 46140, Bogotá, 3 de enero de 2005; Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC-Colombia), *La cooperación internacional y su régimen jurídico en Colombia*, Bogotá, 2008 [en línea] https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/publicaciones/lacooperacioninternacionalysuregimenjuridicoencolombia.pdf.

Capítulo III

Valoración de la cooperación Sur-Sur: el caso de Cuba

*Lianne Guerra Rondón*¹

Introducción

La cooperación Sur-Sur ha cobrado relevancia en el último decenio gracias a las potencias emergentes de la cooperación del Sur Global. Este tipo de cooperación ha sido objeto de debate en varias conferencias importantes de las Naciones Unidas y en otros ámbitos, como el Grupo de los 77 y China y el Grupo de los 20 (Naciones Unidas, 2016, pág. 6). En 2019, con los resultados de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (PABA+40), se inicia una etapa transformativa respecto de la cooperación Sur-Sur y triangular. Los avances conseguidos por muchos países en desarrollo están contribuyendo a la transformación de los principios y las normas de la cooperación internacional. El documento final de la Conferencia PABA+40 dio cuenta del enorme potencial de estas modalidades de cooperación para contribuir a la consecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2019, párr. 2). Se alentó a los países en desarrollo a que elaboraran sistemas propios para recopilar datos, valorar

¹ Doctora en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid y Consultora de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

la calidad, realizar seguimientos y evaluaciones, y producir metodologías y estadísticas, teniendo presentes los principios rectores de la cooperación Sur-Sur (Naciones Unidas, 2019, párr. 8). En este mandato se inserta este capítulo, que tiene por objeto analizar el proceso de construcción normativa y discursiva de la cooperación Sur-Sur cubana y su valoración.

Cuba es uno de los actores con mayor trayectoria en la cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe. Es un país al que se recurre por sus conocimientos y experiencia, fundamentalmente en las áreas de salud, educación y prevención de desastres. Asimismo, al igual que otros países de renta media, ejerce un doble papel de oferente y receptor de asistencia oficial para el desarrollo (AOD), lo que en la práctica supone la aceptación de los principios y las metodologías de la cooperación tradicional, a la vez que promueve un marco de cooperación Sur-Sur que se basa en los principios de solidaridad, no injerencia en los asuntos internos, internacionalismo y antimperialismo. En este capítulo se describe el marco normativo de la cooperación Sur-Sur cubana desde una perspectiva histórica para avanzar en la comprensión de la narrativa cubana y su fuerte anclaje en los principios del Sur Global.

A. Marco normativo e institucional de la cooperación Sur-Sur cubana

La cooperación Sur-Sur se sustenta en una narrativa ideológica y política que no solo ha permeado en los marcos normativos e institucionales de los principales organismos de gobernanza internacional, sino que también ha ido configurando, poco a poco, un régimen institucional propio del Sur (Domínguez-Martín, Lo Brutto y Surasky, 2019, pág. 9). Para analizar la cooperación cubana es necesario remitirse a un valor que caracteriza el discurso estatal en esta materia: la solidaridad. La Constitución cubana de 1976 alude al carácter solidario de la cooperación internacional como instrumento de colaboración con países que comparten su ideología política (principalmente, pero no en forma exclusiva)². La declaración de este principio es coherente con las primeras misiones internacionalistas realizadas entre 1960 y 1980 en países que se encontraban atravesando procesos independentistas en Centroamérica, África y Asia. Este período fue significativo para reafirmar los principios antimperialista e internacionalista que sentaron las bases para un discurso cubano de colaboración. La solidaridad aquí constituye una categoría normativa y metodológica que, como sugiere Sandbrook (2014, pág. 54), funciona a la vez como fin y medio para alcanzar objetivos que de manera individual no podrían lograrse.

En este período, el discurso de solidaridad se vio favorecido a nivel internacional por el auge del Movimiento de Países No Alineados (MNOAL)

y el apoyo a los oprimidos. A principios de 1966 se celebró en La Habana la Primera Conferencia de Solidaridad de los Pueblos de Asia, África y América Latina, con la presencia de 82 países. La declaración final de esta conferencia mostró el liderazgo cubano en los procesos de descolonización y en la defensa del principio de autodeterminación de los pueblos. El discurso cubano fue consolidando el optimismo del poder de las alianzas estratégicas en el Sur y la importancia de las relaciones de cooperación³. Ello sentó las bases para la institucionalización de la cooperación Sur-Sur ofrecida.

La cooperación internacional ha sido gestionada históricamente por el Estado cubano. En los años setenta se institucionalizó a través del Comité Estatal de Colaboración Económica (CECE), institución enmarcada dentro del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), perteneciente a la extinta Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. En la década de 1990, mediante el acuerdo núm. 2822, se creó el Ministerio para la Inversión Extranjera y Colaboración Económica (MINVEC), encargado de normar y controlar la asistencia técnica ofrecida por el país, y de participar en la atención al personal que prestaba estos servicios en el exterior. En 2009, a través del Decreto Ley núm. 264, se constituyó el Ministerio de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera (MINCEX), que fusionó el Ministerio de Comercio Exterior y el MINVEC. Si bien el nuevo ministerio no incluyó el término colaboración en su nombre, continuó gestionando dicha actividad (así lo confirma una nota de prensa del periódico oficialista *Juventud Rebelde* de ese mismo año).

La resolución núm. 15 de 2006 fue la primera en establecer las normas para la colaboración económica que Cuba recibía, sus modalidades de cooperación, donativos y créditos blandos, y los tipos de proyectos, tanto asistenciales como de desarrollo. Los proyectos asistenciales van dirigidos a la entrega de suministros de distinta naturaleza, como alimentos, medicamentos y otros; mientras que los de desarrollo se consideran aquellos que generan un impacto económico, social y científico sostenible en el tiempo y en beneficio de la población.

A diferencia de la cooperación ofrecida que se rige por los principios rectores de la cooperación Sur-Sur, la institucionalidad de la cooperación recibida muestra algunos rasgos distintivos. Sus principios declarados son los siguientes:

- No injerencia en los asuntos internos del país.
- Dirigida, fundamentalmente, a las prioridades establecidas por el Gobierno y en ningún caso a favorecer sectores de la población por razones étnicas, religiosas o de nacionalidad.

³ En 2006, La Habana fue sede una vez más de la XIV Cumbre del MNOAL, donde se abogó por una cooperación Sur-Sur que permitiera mejorar la posición económica, comercial y política de estos países.

- No permitir la creación de sistemas de servicios sociales o de distribución de los recursos recibidos por la vía de la colaboración económica.
- La parte cubana asume el pago de honorarios del personal local necesario para los proyectos.
- Restricción de los recursos a los objetivos para los cuales se aprobó el proyecto en un inicio.
- Los diferentes actores del desarrollo de la sociedad cubana (organizaciones estatales y sociales, asociaciones, fundaciones y sociedades civiles) solo podrán desarrollar proyectos de colaboración en correspondencia con su objeto social.

En diciembre de 2018, el Consejo de Estado y la Asamblea Nacional del Poder Popular aprobaron el texto de una Ley de Cooperación Internacional que fue legislada dos años después por Decreto Ley núm. 16 del 24 de septiembre de 2020⁴. Esta Ley establece por primera vez el marco jurídico de la cooperación internacional que Cuba ofrece y recibe, así como su control y fiscalización. Resulta interesante resaltar que el país se adapta a las categorías internacionales de la cooperación e incluye de manera clara las modalidades de intervención y los ámbitos. En comparación con la resolución núm. 15, esta Ley dedica 17 artículos a describir la cooperación ofrecida, los actores y las entidades reguladoras.

En el artículo 19 de esta Ley se reitera el papel de la Dirección de Colaboración del MINCEX como encargada de llevar las estadísticas y recibir las proposiciones de los países que desean colaborar con el Gobierno cubano. Este, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX), los organismos de la Administración Central del Estado, las organizaciones superiores de dirección empresarial y otras entidades nacionales, asegura las acciones de cooperación que Cuba ofrece. El Ministerio recibe pedidos en materia de cooperación y, de acuerdo con su naturaleza, los canaliza a los ministerios que corresponda. Si la modalidad de cooperación incluye una prestación económica, debe ser autorizada por el Ministerio de Economía y Planificación, el Ministerio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (MINFAR) y, en caso de que los atañe, el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente.

La cooperación impulsada por Cuba se realiza en áreas en las que el país ha adquirido conocimientos técnicos, principalmente en el sector social. En lo que se refiere a la cooperación en salud, la Dirección de Colaboración cuenta con un registro de médicos capacitados y autorizados

⁴ Publicado en el número 85 de la *Gaceta Oficial de la República de Cuba* del 1 de diciembre de 2020.

para cumplir misiones internacionalistas y formar parte de convenios de colaboración, cualquiera sea la modalidad que se acuerde con el socio receptor. El Ministerio de Salud Pública (MINSAP), por su parte, cuenta con una Dirección de Colaboración que también gestiona los datos de la cooperación recibida y una Unidad Central de Cooperación Médica que se encarga de la cooperación ofrecida.

Es necesario resaltar que la institucionalidad de la cooperación cubana ha cambiado a lo largo del tiempo, de un sistema más centralizado y gestionado por una sola entidad, a otro en el que intervienen más organismos. Sin embargo, debido a que todos los organismos pertenecen al Estado, no es posible hablar de la existencia de una cooperación descentralizada en el país⁵. Los factores que motivan el cambio institucional difieren de una época a otra. Por ejemplo, en 2011 se creó la Comercializadora de Servicios Médicos Cubanos, S.A., adscrita a la Unidad Central de Cooperación Médica del MINSAP, que, al igual que el MINCEX, está acreditada para recibir solicitudes de proyectos de cooperación en salud y compensación monetaria⁶. Esta empresa está habilitada para participar en ferias internacionales y realizar misiones comerciales junto con la Cámara de Comercio de Cuba. La Comercializadora de Servicios Médicos Cubanos, S.A. procesa los pedidos que reciben retribución monetaria, pero no las acciones de ayuda humanitaria ni los convenios bilaterales que Cuba suscribe con otros países. Esto tiene un impacto significativo en el discurso de la cooperación ofrecida. Además de desagregar su modelo de gestión, la cooperación incluye variables económicas, lo que supone una adecuación de la narrativa de cooperación a las condiciones económicas nacionales y el contexto internacional⁷. Como se corrobora en el artículo 14 de la Ley de Cooperación Internacional, esta debe ser “sostenible bajo el principio de considerar, en la medida que sea posible, la compensación, al menos, de los costos” (Ministerio de Justicia, 2020).

Este tipo de decisiones responde a una fórmula costo-beneficio que también incide en la selección de actores con los que Cuba se relaciona, es decir, aquellos con mejor solvencia de pago, que permitan el reembolso

⁵ Si bien el artículo 43.1 del Decreto Ley núm. 16 reconoce la existencia de organizaciones sociales o de masas y otras formas asociativas cubanas sin ánimo de lucro, estas no participan en la oferta de cooperación, y la recepción de cooperación económica en el marco de la cooperación internacional debe estar avalada por los órganos estatales.

⁶ La Unidad Central de Cooperación Médica se creó en 1984 por resolución núm. 154-84 y resolución núm. 183 con el propósito de realizar convenios de asistencia médica directa, asesoría y consultoría, formación de recursos humanos en el exterior y formación de personal cubano.

⁷ En los Lineamientos de la Política Económica y Social (2011) del Gobierno cubano se plantea considerar la compensación, al menos, de los costos de la colaboración que Cuba realiza.

de los costos (Huish, 2014, pág. 188)⁸. Estas decisiones están alineadas con la evolución discursiva de la cooperación a nivel multilateral y son más consecuentes con el principio de beneficio mutuo de la cooperación Sur-Sur. En el caso de los países caribeños que no pueden cubrir los gastos, la cooperación triangular constituye una vía para cubrir los costos de cooperación y no generar pérdidas al Gobierno cubano, con lo que se pone de manifiesto la naturaleza operativa de la cooperación: sin lucro, pero que no genere gastos. Aun así, como señalan Domínguez-Martín, Lo Brutto y Surasky (2019) y Domínguez-Martín (2015), la cooperación reembolsable marca la tendencia del financiamiento de la nueva agenda de desarrollo en la mayoría de los países en desarrollo. Esta tendencia alcanzó su máxima expresión en la década de 1970 con la agenda del nuevo orden económico internacional y la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

En el caso de la concepción operativa, la elaboración de la política de cooperación del país está a cargo del Consejo de Estado, el MINREX, el Partido Comunista de Cuba (PCC) y el MINCEX, y se incluye en el apartado de política exterior de los planes nacionales de desarrollo, como parte de la planificación socialista de la economía. Históricamente, los informes de los congresos del PCC incluyen alusiones a la cooperación internacional y su importancia en la reivindicación de la posición del Sur en la estructura del sistema internacional (véase el recuadro III.1)⁹.

En los puntos 82 a 85 de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el Período 2016-2021, se reafirma el compromiso de Cuba con la cooperación internacional y se delimitan las esferas a reforzar en su gestión técnica y económica, adecuándola a las condiciones actuales del país (Ojeda, 2019). Cuba considera la cooperación internacional como un “componente esencial de la política exterior de la Revolución”, que tiene como fundamento los valores de solidaridad y

⁸ El país ha firmado acuerdos de cooperación con tres países del Golfo Pérsico: Arabia Saudita, Kuwait y Qatar. El 22 de abril de 2008 se firmó el Acuerdo para la Prestación de Servicios Médicos entre el Gobierno de la República de Cuba y el Gobierno del Estado de Qatar, que entró en vigor a partir de 2009. En 2010, el Gobierno cubano firmó con Arabia Saudita un memorando de entendimiento referente a las consultas en la esfera política y bilateral (26 de enero) y un acuerdo de préstamo, proyecto de rehabilitación y equipamiento de un grupo de hospitales maternos (26 de abril). Ese mismo año, Cuba firmó con Kuwait un acuerdo comercial (17 de julio) y un memorando de entendimiento sobre la realización de consultas bilaterales (17 de julio) (MINREX, 2010, 2009 y 2008).

⁹ En los dos primeros informes (1975 y 1980), Cuba busca influir en los organismos multilaterales al promover el equilibrio del sistema internacional y solicitar ante las Naciones Unidas el apoyo al MNOAL. En los dos informes siguientes (1986 y 1991), el país resalta sus intervenciones por la defensa de la causa palestina ante las Naciones Unidas. En los informes posteriores del Congreso hasta el actual, celebrado entre el 16 y el 19 de abril de 2021, Cuba destaca siempre los principios de libre determinación de los pueblos y la voluntad de promover la integración.

humanismo. Esta “se realiza sin condicionamientos, con respeto irrestricto a la soberanía, leyes nacionales, cultura, religión y autodeterminación de los Estados y se rechaza su utilización como instrumento político de injerencia en sus asuntos internos” (*Granma*, 2017).

En el periódico *Granma*, órgano de prensa oficial del Estado, se plantea:

Diferentes definiciones de cooperación al desarrollo están disponibles en la literatura existente y ninguna válida para todo tiempo y lugar. Por lo que es común que cada país enfoque su definición a los intereses en sus relaciones internacionales en el ámbito bilateral y multilateral con actores tanto públicos como privados. En el caso cubano, la cooperación internacional es un componente esencial de la política exterior de la Revolución y tiene como fundamento los valores de solidaridad y humanismo que nuestra sociedad defiende (*Granma*, 2017).

Recuadro III.1

La cooperación internacional en los documentos políticos de Cuba

-
- I Congreso del Partido Comunista de Cuba: Resoluciones sobre la Política Internacional (1975).
 - II Congreso del Partido Comunista de Cuba: Resoluciones sobre la Política Internacional (1980).
 - III Congreso del Partido Comunista de Cuba: Resoluciones sobre la Política Internacional (1986).
 - IV Congreso del Partido Comunista de Cuba: Resolución sobre la Política Exterior (1991).
 - V Congreso del Partido Comunista de Cuba: el Partido de la Unidad, la Democracia y los Derechos Humanos que Defendemos (1997).
 - VI Congreso del Partido Comunista de Cuba: Lineamientos de la Política Económica y Social (2011).
 - VII Congreso del Partido Comunista de Cuba: Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el Período 2016-2021 (2016).
 - VIII Congreso del Partido Comunista de Cuba: Actualización de la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista (2021).
-

Fuente: Elaboración propia.

Cuba no cuenta con una definición propia de cooperación técnica ni de cooperación Sur-Sur y tampoco adopta oficialmente las definiciones de los organismos de las Naciones Unidas. Sin embargo, acepta los principios de la cooperación Sur-Sur aprobados en Nairobi y herederos de las reivindicaciones del MNOAL, de las que Cuba fue abanderada.

En los informes finales de los congresos del PCC aparecen los siguientes principios de la política exterior cubana y de la cooperación¹⁰:

- Principio de coexistencia pacífica.
- Solidaridad con los pueblos, especialmente con los del Tercer Mundo, en sus esfuerzos de desarrollo y ante situaciones de desastre que puedan afectarlos.
- Colaboración sin condicionamientos, con respeto irrestricto a la soberanía, las leyes nacionales, la cultura, la religión y la autodeterminación de las naciones.
- Rechazo al uso de la colaboración como instrumento político de injerencia en los asuntos internos de los Estados.
- La colaboración y el personal cubano que participa en las actividades de colaboración deben ser ejemplo de los valores de solidaridad e integridad moral que promueve la Revolución cubana.
- Principio del respeto mutuo y la igualdad soberana (cf. Anexo 1 La cooperación Sur-Sur en los informes y lineamientos del PCC).

Siguiendo un patrón de cooperación marcado por los principios de internacionalismo, solidaridad y complementariedad, Cuba ha conseguido vincular de forma estratégica la política de cooperación con la política exterior, con lo que logró sortear el aislamiento político de los Estados Unidos (Ojeda, 2019, pág. 91). Las instituciones multilaterales, y máxime la Asamblea General de las Naciones Unidas, constituyen el escenario recurrente para pedir el fin de este aislamiento y del bloqueo económico, comercial y financiero¹¹. En 1992, por primera vez y con una votación de 59 a 17, la Asamblea General de las Naciones Unidas lo condenó y exigió que Washington suspendiera esa política (Alzugaray, 2014, pág. 189). Para Cuba fue el colofón a una época de intensa cooperación bilateral y de establecimiento de relaciones diplomáticas con países de diferentes regiones del mundo. A finales de la última década del siglo XX, Cuba mantenía relaciones diplomáticas con 167 de los 185 Estados reconocidos por las Naciones Unidas y tenía 116 misiones diplomáticas en el exterior: 93 embajadas, 21 consulados y 2 oficinas de intereses (Romero, 2015, pág. 109).

¹⁰ En estos informes se utiliza el término colaboración para referirse a la cooperación.

¹¹ El bloqueo fue una sanción impuesta por los Estados Unidos contra Cuba en 1960 como respuesta a la nacionalización de empresas que llevó a cabo el gobierno socialista de la isla en los primeros meses de revolución. En 1992 se instituyó el *Cuban Democracy Act* y en 1996 el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley Helms-Burton (Guerra Rondón, 2019). Estos actos son conocidos a nivel internacional como “embargo”, pero Cuba distingue entre este término y el de “bloqueo”, argumentando que el bloqueo trasciende el significado de embargo pues busca aislar a Cuba, “ahogar a su pueblo y llevarlo a claudicar de su decisión de ser soberano e independiente” (CubavsBloqueo, 2020).

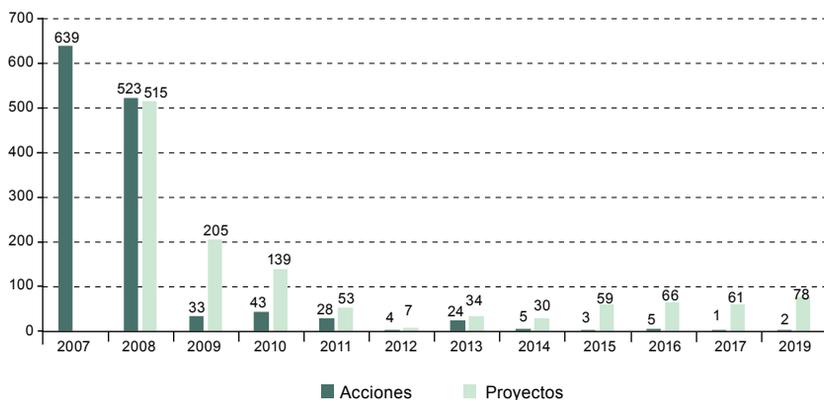
B. La experiencia cubana en la cooperación Sur-Sur

El modelo de sistematización de la cooperación Sur-Sur cubana es eminentemente cualitativo y pone los resultados por encima de los desembolsos económicos. Muchos de los indicadores o las variables que el país utiliza para dar cuenta de su cooperación no armonizan con los de otros donantes de la cooperación Sur-Sur, lo que plantea cierto desequilibrio a la hora de aunar y comparar la información. Los datos sobre los acuerdos y convenios de colaboración en los que el país es signatario se comunican en términos del aporte técnico y transferencia de conocimiento.

En ese sentido, el trabajo de sistematización de organizaciones como la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) es valioso pues compendia el comportamiento de los actores en función del número de proyectos y acciones de cooperación Sur-Sur que ejecutan y reciben, así como los principales sectores de participación. Cuba aporta desde 2007 a estas estadísticas (véase el gráfico III.1).

Gráfico III.1

Cuba: acciones y proyectos de cooperación Sur-Sur con América Latina, 2007-2019



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), *Informe de la cooperación Sur-Sur y triangular en Iberoamérica 2020*, Madrid, 2021; *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009*, N° 4, Madrid, 2009.

En 2008, el 85% de las acciones de cooperación Sur-Sur bilateral de Cuba se concentraron en su principal socio receptor, la República Bolivariana de Venezuela, con quien el país mantiene fuertes nexos políticos y económicos desde principios de 2000 gracias a la firma del Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas. La tradición solidaria de la isla explica, no obstante, que el 15% de las acciones restantes se distribuyeran, sin excepción, entre otros países de la región, con participaciones relativas que no sobrepasaron los 2,5 puntos porcentuales.

Así, y al margen de la República Bolivariana de Venezuela, la cooperación cubana se distribuyó principalmente entre sus socios caribeños (República Dominicana), centroamericanos (Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) y andinos (Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador y Colombia) (SEGIB, 2009, pág. 45). En la actualidad, Cuba cuenta con México, Colombia y la Argentina como principales socios de la cooperación Sur-Sur en su calidad de oferente. En 2019, a esta función correspondió el 86% del total de la participación de la isla en iniciativas bilaterales.

El país sistematiza su cooperación de acuerdo con los programas a los que aporta como donante en las modalidades de cooperación técnica, científica y financiera. En esta última modalidad se incluyen las bolsas de estudio. En el cuadro III.1 se agrupan los principales programas de cooperación técnica liderados en el sector social.

Cuadro III.1
Programas sociales destacados de la cooperación Sur-Sur cubana

Programa social	Descripción
Programa de cooperación entre Nicaragua y la Federación de Rusia apoyado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Cuba	Convenio de transferencia tecnológica para la creación de una planta de producción de vacunas contra la gripe (virus de la influenza).
Programa Más Médicos (<i>Mais Médicos</i>) ^a	Suministro de asistencia médica a las poblaciones de menores ingresos y más alejadas de los centros urbanos en el Brasil (entre ellas, las poblaciones indígenas de la Amazonía).
Programa Integral de Salud	Envío de profesionales de la salud por un período máximo de dos años, durante los cuales los médicos capacitan, forman y facilitan la transferencia de tecnología para garantizar la sostenibilidad del proyecto.
Operación Milagro	Atención oftalmológica y quirúrgica de pacientes sin acceso a estos servicios (nació en el marco de la colaboración con la República Bolivariana de Venezuela).
Programa de cooperación triangular entre Nigeria, Libia y Cuba	Cuba brinda la capacidad técnica mientras otros países aportan los recursos financieros. El programa se ha extendido a otros países africanos para proporcionar atención médica primaria a la población.
Programa de cooperación triangular entre el Brasil, Cuba y la Organización Mundial de la Salud (OMS) para la elaboración de vacunas contra la meningitis	Producción a bajo costo de la vacuna vax-MEN-AC contra la meningitis A y C con destino a 23 países africanos.
Escuela Latinoamericana de Medicina	Formación de médicos generales básicos, orientados a la atención primaria de salud (forma parte del Programa Integral de Salud (PIS), con el que Cuba extiende la colaboración médica a varios países).
Programa cubano de alfabetización Yo Sí Puedo	Programa creado en 2001 que se lleva adelante a través de un método de enseñanza compuesto para facilitar el proceso de aprendizaje de la lectoescritura (cartilla que combina números y letras para enseñar a leer y escribir a personas adultas).
Escuela Internacional de Educación Física y Deporte	Institución creada con el propósito de formar estudiantes extranjeros para que impulsen el deporte en sus países de origen.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de T. Ojeda, “La cooperación Sur-Sur de Cuba: autoafirmación y solidaridad internacional”, *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018)*, T. Ojeda y E. Echart (comps.), Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2019.

^a A los seis meses de establecer el programa Más Médicos ya habían llegado al Brasil 11.430 colaboradores cubanos que representaban el 79% del total de médicos que respondieron a la convocatoria (entre los que había argentinos, españoles y brasileños). La OPS acordó pagar a la empresa Comercializadora de Servicios Médicos Cubanos, S.A. un total de 10.000 reales (aproximadamente 4.200 dólares) por médico al mes. En total, se estima que este acuerdo le reportó a Cuba 1.275 millones de dólares (Schamis, 2019).

Cuba es reconocida en el ámbito de la salud desde principios del siglo XX gracias a la creación en 1909 de la primera Secretaría de Sanidad y Beneficencia del mundo. Con la aprobación de la Constitución de 1940, el Gobierno estableció el Ministerio de Salubridad y Asistencia Social. Desde el punto de vista profesional, a los médicos cubanos se les reconoce su participación en secretarías internacionales y convenciones de salud desde comienzos del siglo XX. El médico cubano Juan Guiteras Gener fue fundador de la Oficina Sanitaria Internacional y uno de los expertos que aprobó el primer Código Sanitario Panamericano. Posteriormente, con el triunfo de la Revolución cubana, el país vivió un éxodo masivo del 50% de sus médicos (Marimón y Martínez, 2010), lo que repercutió en el sector en una época de profundos cambios nacionales.

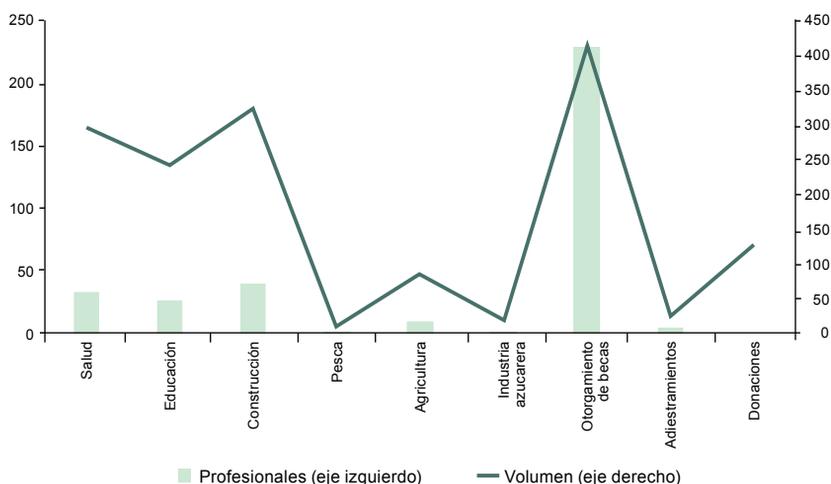
Para Fidel Castro, la capacidad del país para reponerse ante este tipo de acontecimientos reafirmó el sentimiento antimperialista que impulsó la Revolución en los primeros años y que mantiene hasta la actualidad. El 17 de octubre de 1962 se inauguró el Instituto de Ciencias Básicas y Preclínicas “Victoria de Girón” con un llamado al internacionalismo como principio de la medicina cubana:

“(...) y por eso nosotros, conversando hoy con los estudiantes, les planteábamos que hacen falta 50 médicos voluntarios para ir a Argelia, para ir a Argelia a ayudar a los argelinos. Y estamos seguros de que esos voluntarios no faltarán. Cincuenta nada más. Estamos seguros de que se van a ofrecer más, como expresión del espíritu de solidaridad de nuestro pueblo con un pueblo amigo que está peor que nosotros (...)” (Castro, 1962)¹².

En el marco de un proceso reflexivo y organizado de mejora de la gestión de la salud pública se creó un sistema nacional que se consolidó en los años setenta y en la década de 1980 dio paso a un modelo de atención primaria basado en la prevención y no en la cura. En la década siguiente, Cuba fortaleció su capacidad como país formador de personal médico internacional mediante el otorgamiento de becas a estudiantes extranjeros para aprender medicina en la Escuela Latinoamericana de Medicina (ELAM), inaugurada en 1999. En el gráfico III.2 se resume el comportamiento de la cooperación cubana por sectores en los primeros 25 años de la Revolución.

¹² Ben Bella, Presidente argelino, le contó a Fidel sobre la situación de salud en la que se encontraba su pueblo, lo que llevó a Castro a atribuir inmediatamente como misión y razón de ser del nuevo instituto la resolución de la crisis sanitaria internacional. En total, 56 cubanos integraron la misión de ayuda internacional en Argel, que permaneció siete meses en el país costada por el Gobierno cubano (Molina, 2013).

Gráfico III.2
Cuba: cooperación con el resto del mundo, por sector y modalidad 1963-1989
 (En miles de colaboradores y millones de dólares (estimación))



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de H. Morales, *Ayuda oficial al desarrollo de Cuba en el mundo*, Ciudad de Guatemala, 2017 [en línea] <http://mesadeararticulacion.org/wp-content/uploads/2018/03/AOD-de-Cuba-en-el-mundo-2017-a-distribuir.pdf>.

En octubre de 1961, Cuba recibía a los primeros 15 estudiantes guineanos para estudiar medicina. Otros miles continuaron llegando al país en las décadas siguientes¹³. Hasta 1970, el programa de becas para extranjeros superó el envío de colaboradores médicos al extranjero. En 2004, 17.700 personas de 115 países estudiaban más de 30 carreras en Cuba (De Vos y otros, 2007, pág. 772). En los primeros 25 años de cooperación internacional, el país contribuyó a la construcción de escuelas de medicina en África, lo que explica el monto de la contribución monetaria en este sector (322,2 millones de dólares) comparado con la cooperación técnica en materia de salud y educación. Los países beneficiarios de esta iniciativa fueron: Yemen (1976), Guyana (1984), Etiopía (1984), Uganda (1986) y Ghana (1991) (Kirk y Erisman, 2009; De Vos y otros, 2007)¹⁴.

¹³ En 2014 Cuba fue el único país que registró iniciativas de cooperación con todas las naciones del Caribe no iberoamericano, lo que la SEGIB (2015) relaciona con la política de becas que la isla mantiene con la región. Esta actividad representó el 61,8% del total de actividades ejecutadas, por encima incluso del sector de la salud. Además de los programas de becas, este porcentaje se justifica con la participación en el programa de alfabetización Yo Sí Puedo.

¹⁴ En la década de 2000 se crearon escuelas en Gambia (2000), Guinea Ecuatorial (2000), Haití (2001), Guinea Bissau (2004) y Timor Oriental (2005).

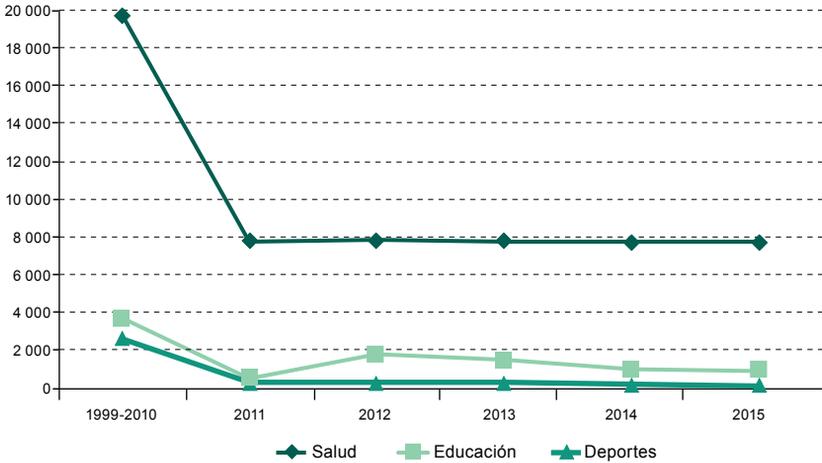
Los grandes desastres naturales ocurridos en Centroamérica en la década de 1990 provocaron un viraje y redireccionamiento de la ayuda que se brindaba hasta esa fecha. Como respuesta se creó el Programa Integral de Salud (PIS), primero dirigido a Centroamérica y el Caribe, y posteriormente extendido a África y a las islas del Pacífico. Durante la Cumbre del Sur del G-77, celebrada en 2000 en La Habana, se acuerda la creación de un Programa de Cooperación Sur-Sur como alternativa de cooperación en el campo de la salud entre los países del Hemisferio Sur. En este acuerdo, Nigeria y Libia aportaron el financiamiento y Cuba los recursos humanos. En el programa participaron seis países del continente africano: Burkina Faso, el Chad, Gambia, Malí, el Níger y Sierra Leona (Marimón y Martínez, 2011, págs. 385, 386 y 388). A partir de 1999, con el inicio de la cooperación con la República Bolivariana de Venezuela, el internacionalismo cubano se reanima y surgen los programas especiales de colaboración gracias al financiamiento bolivariano.

A lo largo de un período de cuatro décadas, Cuba envió aproximadamente 134.000 trabajadores-año a 94 países, lo que supone un promedio de 3.350 trabajadores de la salud trabajando en el extranjero cada año entre 1960 y 2000 (De Vos y otros, 2007, pág. 764). En total, más de un millón de cubanos han participado en misiones en el exterior desde 1960 hasta 2016 (Morales, 2017) (cf. Anexo 2, Profesionales médicos cubanos en misión internacionalista, 1999-2016).

Desde 2005 se aprecia un crecimiento exponencial de la participación de cubanos en misiones internacionales. De 2001 a 2010, más de 27.000 profesionales llevaron adelante misiones en la República Bolivariana de Venezuela (Morales, 2017). Solamente la Misión Barrio Adentro movilizó a más de 20.000 médicos en los sectores de oftalmología, estomatología y medicina general. A partir de 2008, el esquema de venta del Convenio Integral de Cooperación Cuba-Venezuela se modificó y se comenzó a facturar solo a corto plazo. Los montos fueron objeto de compensación trimestral junto con los servicios médicos de la Misión Barrio Adentro II (PDVSA, 2016; De Vos y otros, 2007). La nueva Ley de Cooperación Internacional limita a tres años las misiones de los cubanos en el exterior como parte de los programas y convenios de colaboración (véase el gráfico III.3)¹⁵.

¹⁵ Con posibilidad de prórroga excepcional aprobada por el MINCEX (Artículo 22.1 del Decreto Ley núm.16).

Gráfico III.3
Valoración de la cooperación cubana ofrecida por sectores, 1999-2015
(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de H. Morales, *Ayuda oficial al desarrollo de Cuba en el mundo*, Ciudad de Guatemala, 2017 [en línea] <http://mesadearticulacion.org/wp-content/uploads/2018/03/AOD-de-Cuba-en-el-mundo-2017-a-distribuir.pdf>.

El desarrollo de una diplomacia médica (Huish, 2014; Kirk y Erisman, 2009; Feinsilver, 2008; Hammett, 2003) por razones humanitarias y estratégicas se ha expandido del desastre y la ayuda de emergencia al suministro de atención médica especializada y formación docente. La provisión de asistencia médica a países en desarrollo ha sido crucial en las relaciones internacionales establecidas por Cuba. Estos programas se han visto reforzados de manera positiva en los últimos años gracias al reconocimiento de las instituciones multilaterales que otorgan legitimidad a las buenas prácticas cubanas.

1. La participación en los ámbitos regional y multilateral

En el marco de las relaciones Sur-Sur, Cuba canaliza sus proyectos a través de varios organismos regionales e instituciones multilaterales. Los componentes ideológico y geopolítico influyen en la selección de estos organismos e instituciones. Por ejemplo, las relaciones de Cuba con la Comunidad del Caribe (CARICOM) ocupan un lugar relevante dentro de las prioridades de política exterior y el sector de servicios es el más sobresaliente (Romero, 2015). Cuba ejerce de portavoz informal del Caribe y como puente con el resto del continente latinoamericano. Así lo demostró ante la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), cuando reiteró que la organización no tendría un carácter regional si no

lograba la participación de todos los países caribeños (Romero, 2015). En lo que respecta al proceso de renovación del marco institucional de la cooperación Sur-Sur, Cuba aclaró en el documento final de la Cumbre de CARICOM de 2014 que tanto Haití como el resto de los países caribeños continuarían recibiendo un trato diferenciado en materia de cooperación, gracias a los lazos de cooperación que unen al bloque desde 1973.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), por otra parte, son organizaciones con las que Cuba ha mantenido históricamente una estrecha relación técnica (véase el anexo III.A3, Desarrollo de programas conjuntos entre Cuba y la OPS). En 2007, ante la petición de la OPS/OMS al Ministerio de Salud Pública de Cuba, se formuló una propuesta de cooperación técnica interregional entre las oficinas regionales de salud de la OMS en África y en América. Con esta iniciativa se buscó dar respuestas adaptadas al problema global de la poliomielitis (Marimón y Martínez, 2011, pág. 388). Una de las misiones más importantes de la medicina cubana en África fue la lucha contra el ébola durante 2014. En total, 256 voluntarios cubanos respondieron a la llamada del Ministerio de Salud Pública cubano y a la petición de Margaret Chan, Directora General de la OMS (véase el recuadro III.2).

Recuadro III.2

Testimonios de médicos participantes en la misión contra el ébola en África

“Ningún dinero puede compensar lo que fuimos capaces de hacer [...] nosotros fuimos a una misión suicida [...] el dinero no iba a compensar lo que hicimos [...] Nunca, nunca [...] Los británicos ganaban 1.600 dólares al día por persona (más de 50.000 dólares mensuales), más la dieta [...] y nos decían ¿ustedes vinieron de gratis? Sí, de gratis, porque solo recibíamos la dieta, no el salario, al que Cuba renunció [...]” (Licenciado en Enfermería Orlando O’Farrill Martínez, citado en Morales, 2017, pág. 79).

“Nosotros éramos conscientes de que si moríamos nuestros restos estarían cinco años sin poder regresar a Cuba. Sabíamos que, si caíamos en combate, ahí quedaríamos: estábamos en una guerra. Todos firmamos ese acuerdo antes de partir y fue totalmente voluntario; el que no quiso ir a esta misión pudo rechazarla y seguir en lo que estaba, incluso yendo para otra misión. Tuvimos miles de voluntarios para cubrir las 256 plazas” (Jorge Delgado, director de la brigada médica contra el ébola en África, citado en Ravensberg, 2015).

Fuente: H. Morales, *Ayuda oficial al desarrollo de Cuba en el mundo*, Ciudad de Guatemala, 2017 [en línea] <http://mesadearticulacion.org/wp-content/uploads/2018/03/AOD-de-Cuba-en-el-mundo-2017-a-distribuir.pdf>; F. Ravensberg, “Los guerreros que vencieron el ébola”, *Diario Público*, Madrid, 25 de noviembre de 2015 [en línea] <https://www.publico.es/internacional/guerreros-vencieron-ebola.html>.

Desde el momento en que el Secretario General de las Naciones Unidas y Margaret Chan solicitaron apoyo expreso a Cuba para combatir el ébola, Cuba organizó, en La Habana, una Cumbre Extraordinaria de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) sobre la cooperación internacional para enfrentar la epidemia. Después de esta cita presidencial se realizó la reunión técnica de especialistas y directivos para prevenir y enfrentar el virus. En dicha reunión, que se celebró entre el 30 y el 31 de octubre de 2014 en la capital cubana y contó con la participación de 278 expertos de 34 países, se intercambiaron experiencias para el fortalecimiento de los planes de acción nacional y el diseño de una estrategia regional conjunta latinoamericana y caribeña ante la epidemia. Como resultado se decidió realizar el primer curso internacional para prevenir y enfrentar el ébola, que se llevó adelante en el Instituto de Medicina Tropical “Pedro Kouri”, entre el 10 y el 15 de noviembre de 2014 (Romero, 2015; OPS, 2014). Ante la crisis sanitaria provocada por la enfermedad por coronavirus (COVID-19), Cuba realizó una reunión de emergencia en febrero de 2020 con los representantes de la OMS y la OPS para prevenir la entrada del COVID-19 en el país y controlar la transmisión ante posibles casos. En esa ocasión, Cuba propuso realizar un intercambio de experiencias con países del continente latinoamericano (Guerra Rondón, 2020a).

De las organizaciones regionales a través de las cuales Cuba valoriza sus proyectos de cooperación, la ALBA es, sin dudas, la que mayor peso tiene en el número de proyectos y acciones que se llevan a cabo. Entre 2007 y 2009 se registró un gran dinamismo gracias a la fructífera relación entre los países miembros de la Alianza. En el acuerdo suscrito en el marco de la cooperación con la República Bolivariana de Venezuela se estipula que Cuba debe proporcionar, entre otras cosas, 30.000 profesionales médicos, 600 clínicas integrales de salud, 600 centros de terapia física y de rehabilitación, 35 centros de diagnóstico de alta tecnología y 100.000 prestaciones de cirugía oftalmológica. En los primeros cinco años tras la firma de este acuerdo se habían creado 483 centros de diagnóstico integral, 26 centros de alta tecnología y 548 salas de rehabilitación integral para un total de 332 millones de consultas médicas y 19 millones de pacientes en rehabilitación (Marimón y Martínez, 2010, pág. 255). Para garantizar la sostenibilidad de estos programas, Cuba acordó capacitar a 40.000 médicos y 5.000 trabajadores del área de la salud en la República Bolivariana de Venezuela y otorgar becas completas para que 10.000 venezolanos estudiaran medicina y enfermería en la isla. A cambio, la República Bolivariana de Venezuela acordó la provisión de 53.000 barriles de petróleo diarios (Feinsilver, 2008, pág. 111; Díaz, 2006, pág. 7). En 2008, la República Bolivariana de Venezuela pagó 5.600 millones de dólares por concepto de servicios médicos recibidos y otorgó 2.500 millones de dólares en petróleo y 1.870 millones de dólares en otros proyectos (Romero, 2010, pág. 109).

La Operación o Misión Milagro nace en el marco del Convenio Integral de Cooperación Cuba-Venezuela cuando se identificó que existía un alto porcentaje de la población venezolana con patologías oculares. En los primeros seis meses, unos 19.180 pacientes venezolanos fueron enviados a Cuba y se hicieron 18.745 intervenciones oftalmológicas. Hasta 2014, un total de 3.482.361 pacientes habían sido intervenidos quirúrgicamente, lo que les permitió recuperar y mejorar su capacidad visual. De esa cifra, 2.871.043 corresponden a pacientes de países de la ALBA (SELA, 2015, pág. 20; De Vos y otros, 2007, pág. 771).

En el marco de la cooperación Sur-Sur en el sector de la educación, el programa Yo Sí Puedo ha sido de los más relevantes liderados por Cuba. Hasta 2014 se habían contabilizado 3,8 millones de personas alfabetizadas con este método (SELA, 2015, pág. 20), creado en 2001 por la profesora cubana Leonela Inés Relys Díaz con el fin de que las personas iletradas pudieran aprender a leer y escribir en 65 días. Este programa, diseñado especialmente para apoyar la cooperación Sur-Sur cubana, aplica diversos métodos de enseñanza (como la radio y la televisión) y se adapta a los distintos contextos culturales del país receptor (Ojeda, 2013, pág. 148). El método ya se ha aplicado a otras lenguas de las islas del Pacífico y lenguas autóctonas de América Latina.

Desde el punto de vista multilateral, Cuba presidió a principios de 2019 la Tercera Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, además de participar en los compromisos voluntarios en las alianzas para la plataforma en línea de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Entre los proyectos en proceso de ejecución se encuentran los siguientes:

- *Fisheries Conservation in the Wider Caribbean Region through FAO's Western Central Atlantic Fisheries Commission (WECAFC)*
- *Generation and Delivery of Renewable Energy based Modern Energy Service: the Case of Isla de la Juventud*
- *IHO Hydrography Capacity Building Programme for Coastal States*
- *IWECO - Integrating Water, Land and Ecosystems Management in Caribbean Small Island Developing States* (Naciones Unidas, 2021)

Si bien el punto máximo de la evolución de los proyectos, programas e iniciativas de cooperación Sur-Sur regional en América Latina y el Caribe tuvo lugar en 2013, hasta la actualidad se observan cifras estables en el número de iniciativas ejecutadas. Estos diálogos regionales de política sobre cooperación Sur-Sur están avanzando en la búsqueda de

formas de acelerar la implementación de los ODS y Cuba se ha mostrado activa reconociendo la importancia de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y contribuyendo, principalmente, al cumplimiento de los Objetivos 3, 4 y 11. En 2019, la participación cubana representó un 22,5% del total de iniciativas de cooperación Sur-Sur regional (SEGIB, 2021). Además de la cooperación que ya viene realizando, el país ha buscado fortalecer las alianzas globales mediante su integración a proyectos de gran alcance, siempre alineados con sus áreas de conocimiento y las regiones donde hay mayores intereses de política exterior.

2. La ayuda humanitaria cubana en materia de desastres naturales

Ramos (2011, pág. 26) describe como primer acto solidario del Gobierno cubano el que tuvo lugar en 1959, cuatro meses después del triunfo de la Revolución, durante la visita del entonces primer ministro Fidel Castro a la localidad de Tacuarembó en el Uruguay. Antes de continuar su periplo por los países sudamericanos, y tras conocer el impacto de las inundaciones en esa zona, Castro se desplazó expresamente al lugar y ordenó la donación de 20.000 pesos a los campesinos uruguayos en nombre de la Reforma Agraria cubana. En 1960 ocurrió algo similar, pero esta vez el pueblo cubano se involucró en las labores de ayuda humanitaria, acto que Fidel resaltó en numerosas ocasiones y que reforzó la autopercepción del gobierno de poder hacer grandes cosas con pocos recursos (Guerra Rondón, 2020b).

El Ministerio de Relaciones Exteriores realizó un llamamiento internacional de ayuda humanitaria después del terrible terremoto de Valdivia (Chile) de 1960, el más potente registrado instrumentalmente en la historia de la humanidad (9,5 en la escala de Richter), que estuvo seguido de maremotos y erupciones volcánicas que se sucedieron en el lapso de una semana. Cuba respondió con el envío de ropa, medicinas y alimentos por valor de un millón de pesos, además de una brigada médica bajo la dirección del Dr. Oscar Fernández Mell (Ramos, 2011, pág. 31).

La cooperación cubana ha mostrado gran liderazgo en lo que respecta a la ayuda de emergencia y a la prevención de desastres. El ciclón Flora, que en 1963 afectó la región oriental del país y causó la muerte de más de 1.150 personas (González, 2018), marcó un antes y un después en la historia de la protección civil cubana. Después de este evento, se institucionalizó

un sistema de protección civil y alerta temprana anticiclónica que le ha valido al país el reconocimiento internacional¹⁶ (Ravsberg, 2015).

Cuba no solo reacciona con celeridad ante situaciones de emergencia sino que también tiene una gran capacidad de convocatoria internacional. En 1970, con motivo del terremoto del Callejón de Huaylas en el Perú, el representante de Cuba ante las Naciones Unidas pidió audiencia al Secretario General U Thant para solicitar ayuda internacional a la población afectada por el terremoto. Con esta petición se logró que se aprobara un fondo de emergencia por valor de 200 millones de dólares para asistir de urgencia al Perú (Ramos, 2011, pág. 112). Algo similar ocurrió en 1985 con el llamado del Ministro de Relaciones Exteriores cubano a los países acreedores para que cancelaran la deuda externa mexicana y así le permitieran al país destinar más fondos a la reconstrucción de la Ciudad de México ante los estragos causados por el terremoto de septiembre de ese mismo año. La misma petición se realizó para El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua tras el paso del huracán Mitch por Centroamérica en 1998 (Ramos, 2011, págs. 137 y 198). En este contexto de importantes eventos que afectaron la región, Cuba reconoció que su aporte material era modesto, pero el valor residía en el estímulo para todos los que puedan contribuir a la reconstrucción y al desarrollo (*El Mundo*, 1998).

En agosto de 2005, el Gobierno creó la brigada médica Henry Reeve, integrada por 1.586 profesionales de la salud y orientada a brindar ayuda a la población afectada por el huracán Katrina en Nueva Orleans (Estados Unidos). La brigada se mantuvo activa después de ese evento y se convirtió en un grupo altamente capacitado para brindar servicios de emergencia y atención primaria ante desastres (cf. Anexo 4 Ayuda humanitaria cubana en el período 1959-2015)¹⁷.

¹⁶ En 1966 se aprobó la Ley núm. 11/94 que creó la Defensa Civil y tuvo en cuenta los resultados del estudio de impacto del ciclón Flora en la región oriental del país. En 1977 se aprobó la Ley núm. 13/16 que perfeccionó el sistema de defensa civil y tuvo en cuenta la nueva división político-administrativa del país. En 1994 se aprobó la Ley núm. 75 de la Defensa Nacional, en cuyo capítulo 14 se refuerzan los principios y la voluntad del Estado para mantener un sistema de defensa civil perfeccionado. En 1997 se aprobó el Decreto Ley núm. 170 del Sistema de Medidas de Defensa Civil, que define la reducción de desastres con un conjunto de medidas de respuesta y preparativas (Hernández, 2017).

¹⁷ Entre 2005 y 2015, el contingente participó en 17 misiones de emergencia en 15 países, entre las que se destaca la ayuda a Pakistán después del terremoto de 2005. El personal médico cubano intervino durante seis meses y una vez finalizada la misión donó los 32 hospitales de campaña equipados, al tiempo que el Gobierno cubano ofreció 1.000 becas para estudiar medicina en la isla (Kirk y Erisman, 2009).

C. Conclusiones y lecciones aprendidas

Del análisis de la cooperación Sur-Sur cubana se pueden extraer varias conclusiones. La primera es la existencia de una narrativa marcada por los principios rectores de la cooperación Sur-Sur. Este discurso tiene sus antecedentes en el protagonismo cubano en el MNOAL y las estrategias nacionales de desarrollo social, donde la salud y la educación han sido objetivos centrales de los intereses de política exterior cubanos. En ese sentido, la cooperación Sur-Sur se encuentra alineada con las políticas públicas puestas en marcha por el país desde los años sesenta.

La segunda conclusión se deriva de la adaptación discursiva de Cuba a las tendencias internacionales en términos de conceptualización de la cooperación Sur-Sur. Si bien el país nombraba solidaridad y colaboración a sus acciones de cooperación, en los últimos años ha adoptado los términos propuestos por la comunidad internacional en los discursos y documentos oficiales. En la práctica, esto supone una apuesta por una cooperación reembolsable y que no genere gastos. Este cambio está condicionado no solo por la influencia de los mecanismos multilaterales, sino también por el impacto del proceso de reforma económica y el contexto internacional cambiante.

Por otra parte, el sistema de cooperación Sur-Sur cubano todavía carece de un marco legal y normativo adaptado a la riqueza de la cooperación ofrecida. Si bien el país ha comenzado a dar los primeros pasos hacia una nueva Ley de Cooperación Internacional, la resolución que al día de hoy regula esta modalidad no se dirige a orientar la cooperación ofrecida, sino la recibida. El sistema debe mejorar su capacidad de gestión de los datos recopilados, a fin de que estos sean abiertos al público. Actualmente se desconocen los indicadores que se aplican y ello dificulta la armonización con los sistemas estadísticos del resto de los países de América Latina y el Caribe. Dar cuenta de estos indicadores contribuirá, en última instancia, a consolidar la metodología de valoración de la cooperación Sur-Sur y avanzar hacia métodos compartidos.

Cuba ha puesto énfasis en la transferencia de conocimientos desde sus primeras misiones internacionales y envíos de profesionales a los países receptores. La cooperación Sur-Sur cubana concibió un modelo que busca ser duradero y sostenible en el tiempo, y para ello tiende a priorizar la participación en programas y proyectos, mucho más que en acciones puntuales de cooperación. Los procedimientos de transferencia de tecnología y *savoir-faire* le han valido reconocimiento internacional en múltiples ocasiones y forjar una legitimidad internacional en materia de salud y educación¹⁸.

¹⁸ Las brigadas del contingente médico cubano “Henry Reeve” recibieron en 2017 el Premio de Salud Pública en Memoria del Dr. Lee Jong-Wook, otorgado por el Consejo Ejecutivo de la OMS, en reconocimiento a su labor solidaria internacional en el enfrentamiento de desastres naturales y epidemias graves (Ojeda, 2019). En 2020, la brigada fue nominada por numerosas organizaciones extranjeras de la sociedad civil y simpatizantes del Gobierno cubano al Premio Nobel de la Paz 2021 y el Consejo Mundial de la Paz registró formalmente la candidatura a finales de septiembre de 2020.

D. Recomendaciones

Habida cuenta del interés que ha mostrado Cuba en la unificación de criterios para la valoración de la cooperación Sur-Sur, convendría profundizar en las alianzas con organizaciones como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) para armonizar el sistema de gestión de datos de la cooperación. Teniendo en cuenta que Cuba no cuenta con una metodología validada o reconocida para valorar su cooperación, el aprendizaje entre pares y la transferencia de conocimientos pueden permitir que el país avance hacia la innovación o asuma otras propuestas de sistemas de países latinoamericanos.

La planificación de la cooperación internacional continúa siendo un pendiente en muchos de los países del Sur Global y Cuba no es la excepción. Convendría profundizar en estrategias más precisas que orienten la cooperación por trienios o quinquenios (para estar en armonía con la planificación de la economía cubana) y no solo incluirla como un elemento más dentro de las proyecciones de política exterior. La planificación permite prever la gestión, sin que ello atente contra la firma de convenios o acuerdos *ad hoc* resultado de los foros de la cooperación Sur-Sur.

En su doble papel de donante y receptor de la cooperación internacional, Cuba ha adoptado los sistemas de gestión de proyectos de esta cooperación. Es por esto que el país se encuentra en condiciones de innovar con respecto al seguimiento y la evaluación de proyectos de cooperación Sur-Sur.

Como se indica en numerosos documentos de las Naciones Unidas, es necesario reforzar las alianzas del Estado con otros actores del desarrollo en el país para enriquecer las experiencias de cooperación Sur-Sur y avanzar en la concepción de una propuesta de cooperación donde los actores no estatales tengan una verdadera presencia en la práctica y se progrese hacia la descentralización de la cooperación.

Bibliografía

- Alzugaray, C. (2014), "Cuba's external projection: the interplay between international relations theory and foreign policy analysis", *Routledge Handbook of Latin America in the World*, A. Covarrubias y J. Domínguez (eds.), Londres, Taylor and Francis.
- Castro, F. (1962), "Discurso pronunciado por el comandante Fidel Castro Ruz, Primer Secretario de la Dirección Nacional de las ORI y Primer Ministro del Gobierno Revolucionario, en la apertura del Instituto de Ciencias Básicas y Preclínicas "Victoria de Girón", en Marianao, el 17 de octubre de 1962", La Habana.
- CubavsBloqueo (2020), "¿Por qué bloqueo y no embargo?", La Habana, 17 de mayo [en línea] <http://www.cubavsbloqueo.cu/es/node/31>.
- Delgado, G. y M. Pichardo (2002), *La representación OPS/OMS en Cuba: conmemorando 100 años de Salud*, La Habana, Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- De Vos, P. y otros (2007), "Cuba's international cooperation in health: an overview", *International Journal of Health Services*, vol. 37, N° 4, Thousand Oaks, SAGE Publishing.
- Díaz, J. (2006), "Salud y hegemonía regional: las relaciones Cuba-Venezuela, 1999-2006", *Foreign Affairs en Español*, vol. 6, N° 4, Ciudad de México, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).
- Domínguez-Martín, R. (2015), *El tamaño importa: la financiación reembolsable en la cooperación Sur-Sur de China, India y Brasil*, Cantabria, Editorial Universidad de Cantabria.
- Domínguez-Martín, R., G. Lo Brutto y J. Surasky (2019), *La constelación del sur: lecturas histórico críticas de la cooperación sur-sur*, Cantabria, Editorial Universidad de Cantabria.
- El Mundo* (1998), "Graves consecuencias ha traído Mitch para Centroamérica", La Habana, 5 de noviembre.
- Feinsilver, J. (2008), "Oil-for-Doctors: Cuban medical diplomacy gets a little help from a Venezuelan friend", *Nueva Sociedad*, N° 216, Buenos Aires, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- González, D. (2018), "Apuntes sobre Flora, el huracán más lluvioso en la historia de Cuba", *Cubadebate*, La Habana, 2 de octubre [en línea] <http://www.cubadebate.cu/especiales/2018/10/02/apuntes-sobre-flora-el-huracan-mas-lluvioso-en-la-historia-de-cuba/#.XJS4PShKg2x>.
- Granma* (2017), "Cuba y la cooperación internacional: lazos que nos definen", La Habana, 30 de marzo [en línea] <http://www.granma.cu/economia-con-tinta/2017-03-30/cuba-y-la-cooperacion-internacional-lazos-que-nos-definen-30-03-2017-22-03-31>.
- Guerra Rondón, L. (2020a), "Las rutas sanitarias de la cooperación Sur-Sur cubana en tiempos de COVID-19", *Análisis Carolina*, N° 53/2020, Madrid, Fundación Carolina.
- _____(2020b), "Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba: un estudio transversal de las identidades, los intereses y los valores de los donantes de la cooperación Sur-Sur", Madrid, Universidad Complutense de Madrid.
- _____(2019), "L'impact transatlantique de la loi Helms-Burton: la trinité Cuba-États-Unis-Union européenne", *Le Grand Continent*, París, Groupe d'Études Géopolitiques (GEG), 2 de mayo [en línea] <https://legrandcontinent.eu/fr/2019/05/02/limpact-transatlantique-de-la-loi-helms-burton-la-trinite-cuba-etats-unis-union-europeenne/>.

- Hammett, D. (2003), *From Havana with Love: A case Study of South-South Development Cooperation operating between Cuba and South Africa in the Health Care Sector*, Edimburgo, Universidad de Edimburgo [en línea] <https://www.era.lib.ed.ac.uk/bitstream/handle/1842/572/DanHCuba.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.
- Hernández, M. (2017), “La Defensa Civil Cubana: un sistema fuerte, enérgico y previsor”, La Habana, Mesa Redonda, 20 de julio [en línea] <http://mesaredonda.cubadebate.cu/mesa-redonda/2017/07/21/la-defensa-civil-cubana-un-sistema-fuerte-energico-y-previsor-video/>.
- Huish, R. (2014), “The heart of the matter: the impact of Cuban medical internationalism in the global south”, *Cuba in a Global Context*, C. Krull. (ed.), Gainesville, University Press of Florida.
- Kirk, J. y H. Erisman (2009), *Cuban Medical Internationalism: Origins, Evolution and Goals*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Marimón, N. y E. Martínez (2011), “Experiencia cubana en Cooperación Sur-Sur”, *Revista Cubana de Salud Pública*, vol. 37, N° 4, La Habana, Escuela Nacional de Salud Pública (ENSAP).
- (2010), “Evolución de la colaboración médica cubana en 100 años del Ministerio de Salud Pública”, *Revista Cubana de Salud Pública*, vol. 36, N° 3, La Habana, Escuela Nacional de Salud Pública (ENSAP).
- Ministerio de Justicia (2020), “Decreto-Ley No. 16/2020 de la Cooperación Internacional”, *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, N° 85, La Habana, 1 de diciembre.
- MINREX (Ministerio de Relaciones Exteriores) (2010), *Memoria anual 2010*, La Habana.
- (2009), *Memoria anual 2009*, La Habana.
- (2008), *Memoria anual 2008*, La Habana.
- Molina, G. (2013), “Argelia: 50 años de la primera misión médica cubana”, *Granma*, La Habana, 25 de mayo [en línea] <http://www.granma.cu/granmad/2013/05/25/interna/artic01.html>.
- Morales, H. (2017), *Ayuda oficial al desarrollo de Cuba en el mundo*, Ciudad de Guatemala [en línea] <http://mesadearticulacion.org/wp-content/uploads/2018/03/AOD-de-Cuba-en-el-mundo-2017-a-distribuir.pdf>.
- Naciones Unidas (2021), “Cuba” [online] <https://sustainabledevelopment.un.org/memberstates/cuba>.
- (2019), *Estado de la Cooperación Sur-Sur. Informe del Secretario General* (A/74/336), Nueva York.
- (2016), *Marco de directrices operacionales para el apoyo de las Naciones Unidas a la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular. Nota del Secretario General* (SSC/19/3), Nueva York.
- Ojeda, T. (2019), “La cooperación Sur-Sur de Cuba: autoafirmación y solidaridad internacional”, *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018)*, T. Ojeda y E. Echart (comps.), Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- (2013), “Cuba, 50 años de solidaridad con el Sur”, *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina: políticas afirmativas y prácticas transformadoras*, B. Ayllón y T. Ojeda (coords.), Madrid, Catarata.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2014), “Termina reunión de expertos contra el Ébola, más unidos y mejor preparados” [en línea] <https://cuba.campusvirtualsp.org/termina-reunion-de-expertos-contra-el-ebola-mas-unidos-y-mejor-preparados>.

- PDVSA (Petróleos de Venezuela S.A.) (2016), *Informe de Gestión Anual 2016*, Caracas [en línea] <http://www.pdvsa.com/images/pdf/Inversionistas/INFORMEDEGESTION2016.pdf>.
- Ramos, L. (2011), *Fidel Castro ante los desastres naturales: pensamiento y acción*, La Habana, Oficina de Publicaciones del Consejo de Estado.
- Ravsberg, F. (2015), “Los guerreros que vencieron el ébola”, *Diario Público*, Madrid, 25 de noviembre [en línea] <https://www.publico.es/internacional/guerreros-vencieron-ebola.html>.
- Romero, A. (2015), “Cuba, su política exterior y la nueva arquitectura de gobernanza regional en América Latina y el Caribe”, *Pensamiento Propio*, N° 42, Buenos Aires.
- Romero, C. (2010), “South-South Cooperation between Venezuela and Cuba”, Caracas, Universidad Central de Venezuela (UCV) [en línea] <http://www.realityofaid.org/wp-content/uploads/2013/02/ROA-SSDC-Special-Report10.pdf>.
- Sandbrook, R. (2014), *Reinventing the Left in the Global South: The Politics of the Possible*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Schamis, H. (2019), “Mais Médicos”, *El País*, Madrid, 24 de marzo [en línea] https://elpais.com/internacional/2019/03/24/actualidad/1553386100_348365.html.
- SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) (2021), *Informe de la cooperación Sur-Sur y triangular en Iberoamérica 2020*, Madrid.
- _____(2015), *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2015*, Madrid.
- _____(2009), *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009*, N° 4, Madrid.
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe) (2015), *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP)*, Caracas.
- UCI (Universidad de las Ciencias Informáticas) (2020), “Internacionalismo: misión Henry Reeve”, La Habana, 19 de septiembre [en línea] <http://www.fidelcastro.cu/es/internacionalismo/mision-henry-reeve>.

Anexo III.A1

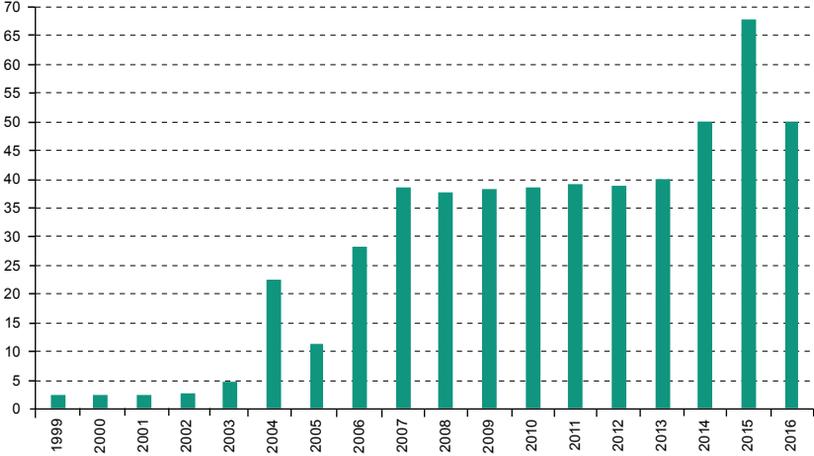
La cooperación Sur-Sur en los informes y lineamientos del Partido Comunista de Cuba (PCC)

Cuba	I Congreso del Partido Comunista de Cuba: Resoluciones sobre la Política Internacional (1975)	II Congreso del Partido Comunista de Cuba: Resoluciones sobre la Política Internacional (1980)	III Congreso del Partido Comunista de Cuba: Resoluciones sobre la Política Internacional (1986)
	<p>Solidaridad con las fuerzas comunistas y los movimientos revolucionarios de izquierda.</p> <p>Lucha contra el imperialismo. Establecimiento de relaciones con el Movimiento de Países No Alineados (MNOAL).</p> <p>Promoción de las relaciones con América Latina.</p>	<p>Énfasis en los lazos de amistad y colaboración con los países que construyen el socialismo en Asia y África.</p> <p>Continuidad de los programas de colaboración económica y científico-técnica con países de África, Oriente Medio y América Latina y el Caribe (factor fundamental en las relaciones exteriores de Cuba).</p> <p>Continuación de la política de solidaridad a través del envío de técnicos y especialistas donde sea necesario.</p> <p>Fomento de la integración con América Latina y el Caribe.</p> <p>Defensa de los intereses nacionales.</p> <p>Lucha contra el imperialismo.</p> <p>Promoción de la paz mundial.</p> <p>Presentación de propuesta ante las Naciones Unidas en apoyo al MNOAL.</p>	<p>Promoción de la paz mundial (tarea vital del Estado).</p> <p>Profundización en la hermandad con América Latina y el Caribe y fomento de la integración económica.</p> <p>Apoyo de la causa palestina mediante intervención en las Naciones Unidas.</p> <p>Creación de alianzas con las fuerzas antimperialistas.</p> <p>Solidaridad con los países de América Latina y el Caribe que se opongan al imperialismo.</p>
Cuba	IV Congreso del Partido Comunista de Cuba: Resolución sobre la Política Exterior (1991)	V Congreso del Partido Comunista de Cuba: el Partido de la Unidad, la Democracia y los Derechos Humanos que Defendemos (1997)	VI Congreso del Partido Comunista de Cuba: Lineamientos de la Política Económica y Social (2011)
	<p>Cumplimiento con los deberes internacionalistas gracias al envío de trabajadores de la ciencia, médicos, ingenieros, agrónomos, maestros e investigadores a África, Asia y América Latina.</p> <p>Promoción de becas para estudiantes de África, Asia, Oriente Medio y América Latina (obligación de solidaridad revolucionaria).</p> <p>Integración de América Latina y el Caribe (Cumbre Iberoamericana).</p> <p>Defensa de los principios antimperialistas, solidaridad e internacionalismo.</p> <p>Democratización de las Naciones Unidas y su Consejo de Seguridad.</p>	<p>Continuación con la tradición internacionalista y solidaria.</p>	<p>Priorización de la participación en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA).</p> <p>Participación en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Asociación de Estados del Caribe (AEC) y Petrocaribe.</p> <p>Perfeccionamiento del marco legal y regulatorio de la cooperación.</p> <p>Desarrollo de la solidaridad internacional. Consideración de la compensación, al menos de los costos, de la colaboración que realiza Cuba.</p> <p>Fomento de la colaboración multilateral.</p>

Fuente: L. Guerra Rondón, “Las rutas sanitarias de la cooperación Sur-Sur cubana en tiempos de COVID-19”, Análisis Carolina, N° 53/2020, Madrid, Fundación Carolina, 2020; “Brasil, Colombia, Venezuela y Cuba: un estudio transversal de las identidades, los intereses y los valores de los donantes de la cooperación Sur-Sur”, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2020.

Anexo III.A2 Profesionales médicos cubanos en misiones internacionalistas, 1999-2016

(En miles)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de H. Morales, Ayuda oficial al desarrollo de Cuba en el mundo, Ciudad de Guatemala, 2017 [en línea] <http://mesadearticulacion.org/wp-content/uploads/2018/03/AOD-de-Cuba-en-el-mundo-2017-a-distribuir.pdf>.

Anexo III.A3

Desarrollo de programas conjuntos entre Cuba y la Organización Panamericana de la Salud (OPS)

Período	Programas conjuntos
Décadas de 1960-1970	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de erradicación del <i>Aedes aegypti</i> - Programa de nutrición en Cuba - Programa de perfeccionamiento de profesionales en el campo de la ingeniería sanitaria - Programa Nacional de Abastecimiento de Agua - Programa de Desarrollo de Recursos Humanos de Salud - Acuerdo para el desarrollo del Instituto Nacional de Higiene, Epidemiología y Microbiología en Cuba - Proyecto de inmunizaciones en áreas rurales en Cuba - Proyecto de control de las zoonosis - Programas de extensión de servicios de salud materno-infantil - Programa de control de medicamentos en Cuba - Programa de servicios integrados de salud - Programa de administración y mantenimiento de servicios y equipos de salud - Curso sobre Programación en Salud Pública - Servicio integrado de salud mental - Programa de estudios avanzados en salud - Proyecto regional en educación continua para el personal de salud
Década de 1980	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de asistencia médica - Programa para investigaciones sobre el enfoque de riesgo perinatal y materno - Programa de educación sexual y planificación familiar - Programa de salud del adulto (prevención y control de enfermedades crónicas, salud del anciano, rehabilitación, salud mental y salud bucodental) - Programa para el desarrollo rural en la provincia de Las Tunas - Proyectos sobre evaluación de la situación sanitaria y sus tendencias
Década de 1990	<ul style="list-style-type: none"> - Programa para el análisis del sector de la salud - Promoción de modelos organizativos integrales para la gestión de salud al nivel local - Fortalecimiento del trabajo de promoción y divulgación en salud con un enfoque multisectorial - Fomento de la realización de actividades y proyectos interprogramáticos e intersectoriales
2000-2003	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de la rectoría y conducción del Sistema Nacional de Salud - Proyecto de desarrollo municipal - Proyecto de salud y desarrollo - Proyecto Municipios Productivos - Proyectos integrales específicos: salud y ambiente, residuos sólidos, promoción de la salud - Proyecto de ayuda humanitaria de emergencia de la provincia de Guantánamo - Proyecto de emergencia en el municipio de La Habana Vieja - Proyecto de mitigación y preparativos para casos de sismo en instituciones de salud en el municipio Santiago de Cuba
2004-actualidad	<ul style="list-style-type: none"> - Enfermedades transmisibles y reglamento sanitario internacional - Cooperación técnica en servicios y salud - Medio ambiente, salud y tecnologías sanitarias - Ciclo de vida, emergencias y desastres - Enfermedades crónicas no transmisibles y promoción de salud - Economía de la salud, ejes transversales de la cooperación y gestión del conocimiento

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización Panamericana de la Salud (OPS), "Cuba" [en línea] <https://www.paho.org/es/cuba>; G. Delgado y M. Pichardo, *La representación OPS/OMS en Cuba: conmemorando 100 años de Salud*, La Habana, Organización Panamericana de la Salud (OPS), 2002.

Anexo III.A4

Ayuda humanitaria cubana, 1959-2015

País	Año	Tipo de evento	Cantidad de colaboradores
Uruguay	1959	Inundaciones	n.d
Chile	1960/1971	Terremoto	n.d
Perú	1970	Terremoto	40
Nicaragua	1972	Terremoto	42
Honduras	1974	Huracán	61
México	1985	Terremoto	40
El Salvador	1986	Terremoto	n.d
Ecuador	1987	Terremoto	n.d
Nicaragua	1988/1998	Huracán	39
Armenia	1988	Terremoto	105
Irán	1990	Terremoto	39
Nicaragua	1991	Inundaciones	n.d
Nicaragua	1992	Erupción volcánica	n.d
República Dominicana	1998	Huracán	n.d
Guatemala	1998	Huracán	n.d
Honduras	1998	Huracán	n.d
Colombia	1999	Terremoto	n.d
Honduras	1999	Inundaciones	n.d
Venezuela (República Bolivariana de)	1999	Inundaciones	447
El Salvador	2000	Epidemia de dengue	n.d
El Salvador	2001	Terremoto	n.d
Honduras	2002	Epidemia de dengue	n.d
Argelia	2003	Terremoto	31
Haití	2004	Huracán	n.d
Indonesia	2004	Tsunami	25
Sri Lanka	2004	Tsunami	24
Guatemala	2005	Inundaciones	688
Pakistán	2005	Terremoto	2 564
Guyana	2005	Inundaciones	40
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2006	Inundaciones	602
Indonesia	2006	Terremoto	135
Perú	2007	Terremoto	81
Belice	2007	Inundaciones	10
México	2007	Inundaciones	54
China	2008	Terremoto	43
El Salvador	2009	Inundaciones	17
Haití	2010	Terremoto	1 712
Chile	2010	Terremoto	76
Haití	2010	Ébola	887
Nicaragua	2010	Leptospirosis	-
Sierra Leona	2014	Ébola	168
Guinea	2014	Ébola	40
Liberia	2014	Ébola	54
Chile	2015	Inundaciones	15
Nepal	2015	Terremoto	48
Venezuela (República Bolivariana de)	2015	Inundaciones	185
Dominica	2015	Inundaciones	16
Sahara Occidental (saharai)	2015	Inundaciones	8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de H. Morales, *Ayuda oficial al desarrollo de Cuba en el mundo*, Ciudad de Guatemala, 2017 [en línea] <http://mesadearticulacion.org/wp-content/uploads/2018/03/AOD-de-Cuba-en-el-mundo-2017-a-distribuir.pdf>; Universidad de las Ciencias Informáticas (UCI), “Internacionalismo: misión Henry Reeve”, La Habana, 19 de septiembre de 2020 [en línea] <http://www.fidelcastro.cu/es/internacionalismo/mision-henry-reeve>; L. Ramos, *Fidel Castro ante los desastres naturales: pensamiento y acción*, La Habana, Oficina de Publicaciones del Consejo de Estado, 2011; Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009*, N° 4, Madrid, 2009; J. Kirk, y H. Erisman, *Cuban Medical Internationalism: Origins, Evolution and Goals*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2009; P. De Vos y otros, “Cuba’s international cooperation in health: an overview”, *International Journal of Health Services*, vol. 37, N° 4, Thousand Oaks, SAGE Publishing, 2007.

Capítulo IV

Cooperación Sur-Sur: el caso de Jamaica¹

Jessica Byron²

Jacqueline Laguardia Martínez³

Introducción

Jamaica fue el primer territorio británico del Caribe en convertirse en un Estado independiente en 1962. Desde el punto de vista político, es una democracia parlamentaria multipartidista que celebra elecciones generales cada cinco años y cuenta con un sistema de gobernanza caracterizado por la alternancia periódica en el poder entre los dos principales partidos políticos, a saber, el Partido Nacional del Pueblo (PNP) y el Partido Laborista de Jamaica (JLP). La administración del JLP que condujo al país a la independencia en 1962 hizo hincapié en la necesidad de adoptar una política exterior pragmática, que incorporara los valores democráticos y la búsqueda del desarrollo económico (Manderson-Jones, 1990, págs. 125-127). Sin embargo, a partir de 1969, en el marco de dicho gobierno, Jamaica

¹ Véase un análisis completo en CEPAL (2020a).

² Jessica Byron es Directora del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de las Indias Occidentales. Tiene un Diploma de Posgrado en Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de las Indias Occidentales, Campus San Agustín, y es Doctora en Relaciones Internacionales por el Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales de la Universidad de Ginebra.

³ Jacqueline Laguardia Martínez es Doctora en Economía por la Universidad de La Habana y Profesora del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de las Indias Occidentales, Campus San Agustín.

participó en las reuniones del Movimiento de Países No Alineados (MNOAL) celebradas en Yugoslavia y Egipto. Jamaica también se dedicó a estrechar sus relaciones con los países africanos y a respaldar las luchas anticolonialistas y contra el apartheid en África (Manderson-Jones, 1990, pág. 128). Cuando el PNP llegó al poder de la mano del Primer Ministro Michael Manley en 1972, la política exterior y la diplomacia se orientaron mucho más hacia las alianzas con el tercer mundo, si bien al mismo tiempo se trató de mantener las relaciones tradicionales con Occidente. Este notable interés por las relaciones Sur-Sur queda patente en las reflexiones del Primer Ministro Manley que figuran a continuación:

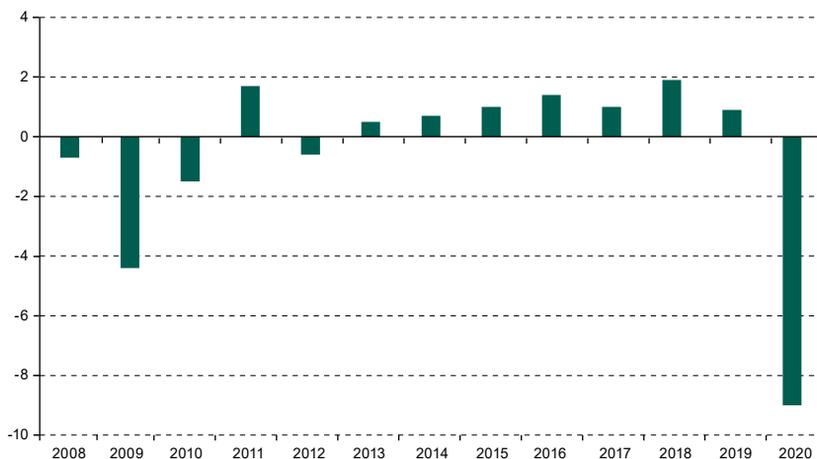
Debería quedar claro [...], especialmente tras nuestro examen del problema de las relaciones de intercambio, que el desarrollo económico del tercer mundo solo puede analizarse en el contexto de los asuntos internacionales. Es evidente que los países del tercer mundo deben elaborar una estrategia en materia de relaciones exteriores que refleje sus problemas y necesidades comunes [...]. Esto debe percibirse como la búsqueda de la autosuficiencia del tercer mundo sobre la base del entendimiento de las similitudes en los problemas afrontados [...] Partiendo del regionalismo caribeño, la orientación económica de la política exterior jamaicana debe reflejar el tercer mundo [...] Por último, la política exterior debe reconocer que [...] seguimos importando capital y conocimientos especializados del mundo metropolitano [...] No obstante, esto debe conducir a una política exterior “abierta”, diferente de la política “cerrada” adoptada en el pasado, que únicamente contemplaba las relaciones con nuestros socios tradicionales (Manley, 1974, págs. 103-128).

Estas fueron las consideraciones políticas e ideológicas que apuntalaron el compromiso original de Jamaica con la cooperación Sur-Sur.

Jamaica tiene una población de 2,73 millones de habitantes y una superficie de 10.991 km² (Instituto de Estadística de Jamaica, 2020; EUI, 2018). La tasa de crecimiento demográfico anual ha venido disminuyendo desde el año 2000; primero alcanzó el mínimo histórico del 0,2% en 2012, y posteriormente cayó al 0% en 2017 y 2018 (Instituto de Planificación de Jamaica, 2019; Thomas-Hope, Martin-Johnson y Lawrence, 2018). Además del envejecimiento de la población y del descenso de la tasa de natalidad, la dinámica demográfica se ha visto afectada por los elevados flujos netos de emigración de más de 12.000 personas al año desde 2000. Se calcula que 1,3 millones de personas nacidas en Jamaica residen en el extranjero y, si se tienen en cuenta las cifras de los residentes extranjeros de segunda y tercera generación de ascendencia jamaicana, la diáspora está formada por unos 2,8 millones de personas (Thomas-Hope, Martin-Johnson y Lawrence, 2018).

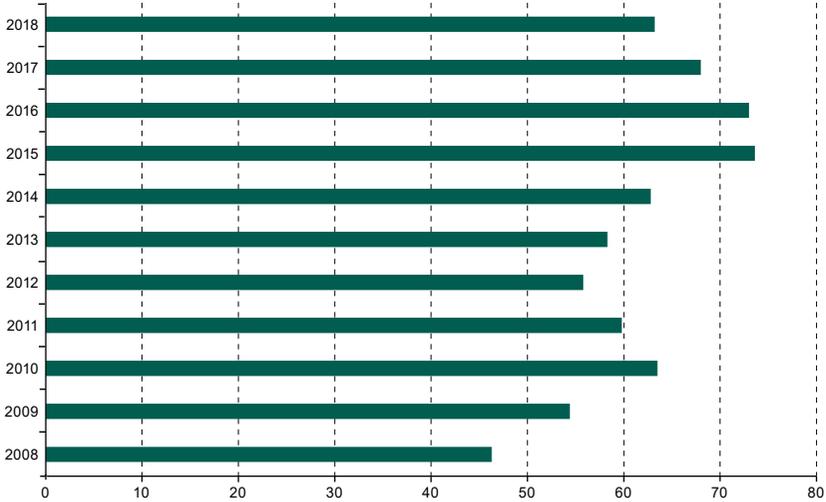
Jamaica presenta una historia socioeconómica compleja que se caracteriza, sobre todo, por los retos derivados del bajo crecimiento y el elevado nivel de endeudamiento (véanse los gráficos IV.1 y IV.2). Tras registrar una tasa de crecimiento económico medio anual del 6% entre 1952 y 1972, en una economía que se sustentaba principalmente en los ingresos de la minería y el turismo, las recesiones económicas y los conflictos políticos ocurridos en los años setenta y ochenta condujeron a más de un decenio de programas de ajuste estructural e intentos de reforma macroeconómica dirigidos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (Thomas, 1988; Payne y Sutton, 2001). Los esfuerzos de estabilización y crecimiento sufrieron nuevos reveses a causa de una crisis bancaria local ocurrida a mediados de los noventa y a la conmoción sufrida por la economía jamaicana a raíz de la recesión económica mundial iniciada en 2008 (Mooney y Schmid, 2018; Alleyne y otros, 2011).

Gráfico IV.1
Jamaica: tasa de crecimiento anual del producto interno bruto
a precios constantes de mercado, 2008-2020
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos oficiales, y CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019.

Gráfico IV.2
Jamaica: deuda externa como porcentaje del PIB, 2008-2018
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos oficiales, y CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019.

Los esfuerzos de desarrollo —y, en particular, las inversiones sociales y en infraestructura— se han visto obstaculizados durante muchos años por el nivel insostenible de la deuda pública, que en 2012 alcanzó el 147% del PIB (FMI, 2019b).

El servicio de la deuda consume una parte importante de los ingresos anuales del gobierno, por lo que apenas quedan fondos para invertir en el área social o la infraestructura.

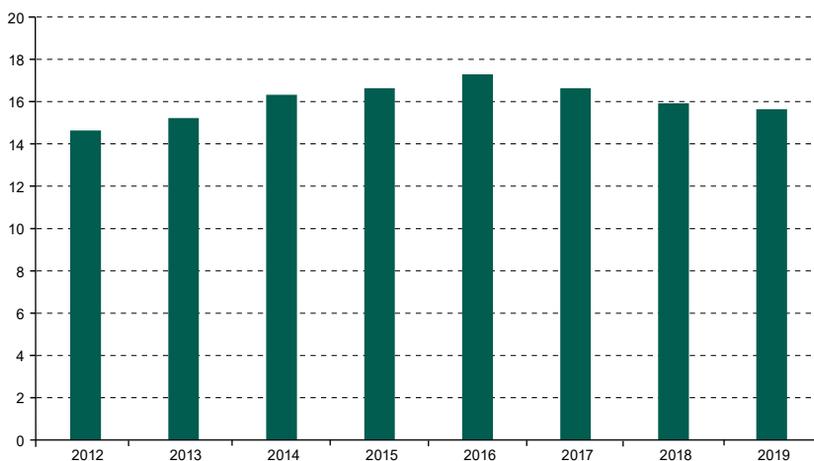
Por último, en 2019 Jamaica ocupaba el puesto número 30 en la clasificación mundial según la exposición a los desastres (Bündnis Entwicklung Hilft/IFHV, 2019): entre 1988 y 2012, 11 grandes tormentas tropicales o huracanes azotaron el país y causaron importantes pérdidas para la población y los sectores productivos en términos de vidas, viviendas, infraestructura física y de otro tipo. La tasa media de crecimiento económico de Jamaica desde 1990 se sitúa en torno al 1% anual (Mooney y Schmid, 2018).

Los sectores productivos de Jamaica han evolucionado considerablemente desde los años setenta, cuando la minería de bauxita y alúmina, el turismo y las industrias del azúcar y el banano —exportados principalmente a la Comunidad Europea en virtud de acuerdos de mercado preferenciales— eran las actividades predominantes. En la actualidad, los

distintos componentes del sector de los servicios representan el 78% del PIB y a ellos corresponde el 65% del empleo (Instituto de Planificación de Jamaica, 2019). Según el Banco Mundial, en 2017 el comercio de servicios en Jamaica generaba el 39% del PIB. En 2018, las exportaciones de servicios ascendieron a 3.800 millones de dólares, mientras que las importaciones de servicios alcanzaron los 2.500 millones de dólares (WITS, s/f). La minería se está restableciendo lentamente tras la recesión mundial y regional ocurrida entre 2008 y 2012, y la agricultura y la industria manufacturera, aunque importantes en términos de seguridad alimentaria y mercado laboral, representan porcentajes modestos del PIB. Las exportaciones no tradicionales procedentes de las industrias de la moda y la cultura son actividades económicas prometedoras, pero aún emergentes, que se han venido impulsando desde los años noventa a través de diversas políticas comerciales e industriales, como forma de diversificar la economía del país.

La entrada de remesas privadas es otra importante fuente de ingresos, sobre todo para las personas y los hogares (véase el gráfico IV.3). Se estima que esas entradas de dinero aportaron entre el 14% y el 16% del PIB nacional entre 2006 y 2019 (Thomas-Hope, Martin-Johnson y Lawrence, 2018; Banco Mundial, s/f). Según el Banco de Jamaica (BOJ), en el período comprendido entre abril y julio de 2019, las entradas netas de remesas aumentaron un 27% en términos interanuales. Entre enero y julio de 2019, las entradas de remesas en Jamaica superaron los 1.555 millones de dólares (Banco de Jamaica, 2019).

Gráfico IV.3
Jamaica: remesas personales, 2012-2019
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos oficiales.

Entre 2013 y 2016, Jamaica puso en marcha un programa de estabilización y reforma fiscal del Servicio Ampliado del Fondo (SAF) del FMI. Durante este tiempo, el país tuvo que mantener un superávit primario de entre el 7% y el 7,5% del PIB, presentar informes trimestrales al FMI sobre la consecución de los objetivos fijados y gestionar de manera rigurosa la deuda y el gasto, con el objetivo a largo plazo de reducir la relación entre la deuda y el PIB al 60% para 2026. De 2016 a 2019, el SAF estuvo seguido de un acuerdo preventivo de derecho de giro. Jamaica alcanzó satisfactoriamente los objetivos de estabilización y gestión de la deuda de los dos programas. A finales de 2019, la relación entre la deuda y el PIB se había reducido al 94%; el PIB de Jamaica había superado por primera vez el nivel de 2007; la tasa de crecimiento del PIB era del 1,9%, mientras que la inflación se situaba en el 2,4%; el desempleo había descendido al 8,4%, y las reservas internacionales netas habían aumentado a 2.700 millones de dólares (Instituto de Planificación de Jamaica, 2019; FMI, 2019b; Ministerio de Finanzas y Servicios Públicos de Jamaica, 2020). A pesar de estos logros, tanto los comentaristas del FMI como los del Gobierno han reconocido que el crecimiento general ha seguido siendo bajo y que hay tendencias sociales preocupantes que deben abordarse, como la persistencia de la pobreza, el aumento de la desigualdad y los altos índices de delincuencia. En un informe elaborado en 2019 por el Instituto de Planificación de Jamaica (PIOJ) y el Instituto de Estadística de Jamaica (STATIN) se afirmó que la pobreza se había redistribuido de manera notable entre las comunidades jamaicanas, de tal forma que la tasa de pobreza general del país no había disminuido. El efecto neto de la redistribución de la pobreza ocurrida entre 2002 y 2012 se tradujo en un estancamiento de la pobreza a nivel nacional (Instituto de Planificación de Jamaica/ Instituto de Estadística de Jamaica, 2019b).

En 2020, el país ocupaba la 101ª posición en la clasificación relativa al desarrollo humano, con una puntuación de 0,734 (PNUD, 2020). Desde mediados de los noventa, muchas iniciativas políticas se han centrado en la protección social y la reducción de la pobreza. La tasa de pobreza era del 19% y el Instituto de Planificación de Jamaica señaló un aumento de la desigualdad en el seno de la sociedad jamaicana, que actualmente registra un coeficiente de Gini de 0,348 (Instituto de Planificación de Jamaica/ Instituto de Estadística de Jamaica, 2019a).

A la luz de los logros alcanzados con tanto esfuerzo por Jamaica en lo que respecta a la reducción de la deuda y el fortalecimiento de la gestión de la política fiscal entre 2013 y 2019, para 2020 se preveía un crecimiento del PIB del 1,1%, que dependía de los buenos resultados en los sectores del turismo y los productos básicos y las entradas de remesas. En cambio, en 2020, tanto Jamaica como el mundo entero se han visto sacudidos por una crisis social y económica sin precedentes ocasionada por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). En el segundo trimestre de 2020, Jamaica se vio

obligada a solicitar el apoyo del FMI a la balanza de pagos por un importe de 520 millones de dólares (FMI, 2020). Estaba previsto que para finales de 2020 Jamaica registrara un crecimiento negativo del PIB del -5,3% como mínimo (CEPAL, 2020c). Asimismo, se estima que los flujos de turistas, que en 2018 representaron el 34% de la producción económica y el 31% del empleo total, disminuirán entre un 40% y un 70%. Se prevé que la pérdida de empleo directo debida a la crisis del sector turístico se situará entre el 4% y el 6,5% (BID, 2020; Mooney y Zegarra, 2020). Se estima que la pérdida total de empleo ocasionada por las medidas sociales y económicas adoptadas para frenar el embate de la pandemia será mucho mayor, sobre todo en lo que respecta al sector informal y a los trabajadores autónomos. Si bien las autoridades jamaicanas respondieron a la crisis con un paquete fiscal cuyo valor ascendió al 1,2% del PIB (CEPAL, 2020c), al igual que ocurre en la mayoría de los países del Caribe, Jamaica no dispone de un mecanismo nacional de seguros de desempleo y el sistema de protección social no tiene capacidad suficiente para abordar todas las dimensiones de las perturbaciones sociales y económicas causadas por el COVID-19. Al 12 de noviembre de 2020, el balance sanitario de la pandemia en Jamaica era de 9.780 casos, de los cuales 5.228 se habían recuperado y 229 habían fallecido (Organismo de Salud Pública del Caribe, 2020). Se prevé que la crisis aumentará la carga de la deuda nacional, agravará la pobreza y la desigualdad y socavarán gravemente los avances nacionales hacia la consecución de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Desde 2009, el desarrollo de Jamaica se ha guiado por el plan bipartidista Visión 2030, un plan estratégico a largo plazo que tiene por objeto orientar el desarrollo del país. Entre 2015 y 2018, Visión 2030 se fue alineando progresivamente con la Agenda 2030 y los ODS. El Cuarto Marco de Política Socioeconómica de Mediano Plazo constituye la guía operativa para implementar los objetivos de desarrollo a lo largo del período comprendido entre 2018 y 2021 (Instituto de Planificación de Jamaica, 2019). En él, se establecen las siguientes prioridades estratégicas nacionales para ese período:

- Desarrollo del capital humano, haciendo especial hincapié en la salud y la educación.
- Protección e inclusión sociales.
- Conservación y desarrollo de valores y actitudes sanas.
- Protección del Estado de derecho y provisión oportuna de justicia.
- Aumento de la eficiencia y la eficacia del sector público.
- Desarrollo de la competitividad a nivel internacional.
- Fortalecimiento de la sostenibilidad ambiental y de las respuestas al cambio climático.

En resumen, a pesar de los cambios de gobierno y el paso del tiempo, desde la década de 1990 ha habido una notable continuidad en los retos y objetivos de desarrollo que, en opinión de las administraciones y la sociedad jamaicana, requieren mayor atención. Entre ellos se encuentran la delincuencia y la necesidad de seguridad ciudadana; la reducción de la pobreza y la protección social de los múltiples grupos vulnerables; el mantenimiento de una estricta disciplina fiscal y la mejora de la gobernanza de los sectores público y privado; el fortalecimiento de los sectores de la salud y la educación; el fomento de la competitividad del país y la atracción de la inversión y el crecimiento; la seguridad energética y la creación de nuevas capacidades en materia de energía renovable; la creación de puestos de trabajo y la colaboración con la población migrante y la diáspora con miras a obtener el máximo beneficio mutuo. Por último, los retos planteados por el cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos y la necesidad de aumentar la eficacia en la gestión y conservación de los recursos naturales han acentuado el énfasis en los programas de reducción del riesgo de desastres y fomento de la resiliencia. Todos estos temas de política pública han influido en la colaboración de Jamaica con sus asociados para el desarrollo, tanto tradicionales como no tradicionales. A consecuencia de la pandemia de COVID-19, será necesario aumentar los esfuerzos a nivel nacional y la cooperación mundial, incluida la cooperación Sur-Sur y triangular, para rescatar la Visión 2030 y seguir avanzando en ese ámbito en sinergia con la Agenda 2030 y los ODS.

A. Definiciones de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular utilizadas en Jamaica, que determinan la comprensión del proceso y la elaboración de las políticas conexas

Los dos organismos gubernamentales que se ocupan más directamente de gestionar la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular son el Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior y el Instituto de Planificación de Jamaica. Sus respectivos papeles y funciones se detallan en la sección C. Ambas entidades utilizan las definiciones de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular proporcionadas por la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (UNOSSC), a saber:

La cooperación Sur-Sur es un marco amplio de colaboración entre los países del Sur en los ámbitos político, económico, social, cultural, medioambiental y técnico. Con la participación de dos o más países en desarrollo, se puede dar sobre una base bilateral, regional, dentro de las regiones o entre las regiones. Los países en desarrollo comparten conocimientos, habilidades, experiencias y recursos para

lograr sus objetivos de desarrollo a través de esfuerzos conjuntos. Los desarrollos recientes en lo relativo a la cooperación Sur-Sur se han traducido en un mayor volumen de comercio Sur-Sur, flujos Sur-Sur de inversiones extranjeras directas, movimientos hacia la integración regional, transferencias de tecnología e intercambios de soluciones y expertos, entre otras formas de intercambio.

La cooperación triangular es la colaboración en la que los países donantes tradicionales y las organizaciones multilaterales facilitan las iniciativas Sur-Sur por medio de fondos, formación, gestión y sistemas tecnológicos, además de otras formas de apoyo (UNOSSC, s/f).

La documentación recopilada durante las actividades sobre el terreno en Jamaica indica que, además de los ejemplos bilaterales y a veces multilaterales de cooperación Sur-Sur, se han dado muchos casos de cooperación triangular en los que han participado países u organismos financiadores, organizaciones internacionales y agrupaciones de países pertenecientes a una o varias regiones del Sur. La política social fue uno de los temas destacados en ese tipo de cooperación, a saber: la protección social, las cuestiones demográficas como la migración, el desarrollo comunitario y la protección de la infancia, entre otras esferas. Estas iniciativas han incluido los objetivos de determinar y poner de relieve las buenas prácticas, respaldar la colaboración entre los países del Sur, participar en intercambios grupales de aprendizaje y establecer comunidades de intercambio de prácticas. A nivel del Caribe, Jamaica también ha participado en intercambios de aprendizaje intergubernamentales en relación con los ODS y otros temas⁴.

En consecuencia, se puede concluir que, en el caso de Jamaica, la cooperación Sur-Sur abarca las interacciones entre los países en desarrollo, los intercambios de aprendizaje mutuo y cualquier forma de cooperación técnica y de otro tipo entre los países en desarrollo, incluida China. Se hace hincapié en los asociados de las economías en desarrollo y emergentes y en las características comunes de sus experiencias, intereses y objetivos. La cooperación triangular no es una práctica nueva, pero su prevalencia ha ido aumentando en los últimos años. Esto se basa en las tendencias de la cooperación internacional como la organización de conferencias sobre el desarrollo del aprendizaje centradas en temas concretos; el

⁴ Esas actividades se enumeran en el cuadro IV.2 relativo a las iniciativas de cooperación Sur-Sur en las que participa Jamaica, en la sección que versa sobre el papel de Jamaica como contribuyente a la cooperación Sur-Sur junto con Belice y Santa Lucía a favor de la creación de capacidad para los programas de protección social y a la cooperación técnica junto con la Comunidad del Caribe (CARICOM) en lo que respecta al cumplimiento de los requisitos para recibir financiamiento para el cambio climático, y sobre su papel como beneficiario de la Iniciativa para la Gestión de Riesgos en el Caribe (PNUD/IGRC), puesta en marcha de manera conjunta por Cuba y el PNUD.

entendimiento de que ese tipo de plataformas internacionales pueden aportar un valor añadido; la búsqueda de recursos nuevos o aglomerados en tiempos de recortes presupuestarios, y la ocasional preferencia de los financiadores internacionales por respaldar el desarrollo a través de una plataforma regional. Todos esos factores han dado lugar a nuevos métodos de intercambio de ideas, así como a nuevas metodologías y prácticas de difusión de conocimientos en materia de desarrollo a nivel de la comunidad internacional, lo que, en última instancia, ha fomentado la cooperación triangular.

B. Antecedentes históricos de la cooperación Sur-Sur contemporánea en Jamaica

Jamaica obtuvo su independencia en 1962 y se embarcó por primera vez en la cooperación Sur-Sur a principios de la década de 1970. Desde entonces, el concepto general de cooperación con otros países en desarrollo se ha entendido y adoptado de manera generalizada. Más recientemente, han surgido nuevas iteraciones de la cooperación Sur-Sur, que se centran tanto en respaldar la consecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como en los imperativos del desarrollo económico.

Las dimensiones Sur-Sur de la política exterior de Jamaica se definieron de manera precisa durante el gobierno de Michael Manley (1972-1980). Las autoridades del país consideraron que era necesario contrarrestar la asimetría en las relaciones e intercambios Norte-Sur con unas relaciones Sur-Sur más equitativas, tanto en el marco de los foros multilaterales como en las relaciones bilaterales⁵. En el ámbito multilateral, Jamaica participó en la labor del Movimiento de Países No Alineados (MNOAL) y en las iniciativas de las Naciones Unidas para institucionalizar la cooperación técnica entre los países en desarrollo en el marco del Plan de Acción de Buenos Aires (1978) y brindar apoyo a través de la labor de las oficinas, las comisiones regionales, los organismos, los fondos y los programas de la Secretaría de las Naciones Unidas. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y el Grupo de los 77 se consideraron tribunas importantes para promover la cooperación Sur-Sur. Jamaica también adoptó una estrategia dirigida a diversificar y ampliar sus relaciones interestatales; impulsó la cooperación Sur-Sur a través de la cooperación regional por medio de la CARICOM, el Gran Caribe (incluidos Cuba, México y Venezuela⁶) y la región más amplia

⁵ Esta perspectiva no solo se articula en Manley (1974), Manderson-Jones (1990) y Bernal (2016), sino que se reafirmó en el transcurso de diversas entrevistas realizadas en Kingston en noviembre de 2019 con funcionarios públicos, tanto actuales como antiguos.

⁶ En 1999, el nombre oficial de Venezuela cambió a República Bolivariana de Venezuela. En consecuencia, la utilización de una u otra forma depende del año.

de América Latina y estrechó su colaboración con otras agrupaciones del tercer mundo — como se denominaban en ese momento—, además de reforzar otros acuerdos bilaterales. Se hizo hincapié en los acuerdos de canje de productos básicos, concretamente en las transacciones relativas al petróleo y la bauxita. Además de aliviar la escasez de divisas que existía en ese momento, el objetivo era reforzar los flujos comerciales Sur-Sur.

Entre las iniciativas más importantes emprendidas en ese contexto se encuentra el comercio de petróleo en régimen de concesión con Nigeria en la década de 1970. Asimismo, la apertura de las relaciones diplomáticas entre Jamaica y Cuba en 1972 dio lugar a importantes programas de cooperación en los sectores de la salud, la educación y el desarrollo cultural. En la década de 1970, Venezuela y México también se erigieron como valiosos asociados del Sur, que desempeñaron un papel activo en instituciones de cooperación regional como el Banco de Desarrollo del Caribe (CDB), del que ambos eran miembros donantes, y en el marco de los intercambios bilaterales.

Otro hito importante en la participación de Jamaica en la cooperación Sur-Sur fue la puesta en marcha en 1980 del Programa de Cooperación de la Energía para América Central y el Caribe (Acuerdo de San José) entre México, Venezuela y 11 países del Caribe y Centroamérica⁷. México y Venezuela se comprometieron a brindar financiamiento en condiciones favorables para sufragar una parte de las importaciones anuales de combustibles fósiles de los países beneficiarios, así como a facilitar el acceso a una cantidad conexas de financiamiento en condiciones favorables para invertir en proyectos de desarrollo⁸. El acuerdo incluía una dimensión de promoción comercial, en virtud de la cual los países beneficiarios se comprometían a aumentar su comercio con México y Venezuela. El Acuerdo de San José se mantuvo durante 25 años y aportó financiamiento para sufragar proyectos de infraestructura y desarrollo social en los países participantes.

Desde la década de 1990, la participación de Jamaica en la cooperación Sur-Sur se ha ampliado tanto en términos de alcance sectorial como de escala, y han aumentado las asociaciones bilaterales y multilaterales, en consonancia con los patrones y tendencias mencionados anteriormente en la sinopsis sobre la cooperación Sur-Sur en América Latina. Una característica significativa de la actual cooperación para el desarrollo radica

⁷ Los 11 países beneficiarios fueron Barbados, Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana.

⁸ En virtud del Acuerdo de San José, Venezuela y México acordaron suministrar a los países participantes hasta 160.000 barriles diarios de crudo y productos refinados derivados del petróleo. Ambos países concedieron créditos para costear entre el 20% y el 30% de las facturas de combustible con un plazo de devolución del préstamo de cinco años, y los beneficiarios podían utilizar una parte de los pagos aplazados para financiar proyectos de desarrollo. Véase SELA (2013).

en el lugar ocupado por China, el mayor proveedor bilateral de ayuda financiera y de otro tipo de Jamaica, que, además de ser un actor mundial, también es un país con raíces en el sur. Otra tendencia digna de mención es que, en la fase actual de la cooperación Sur-Sur, Jamaica ha trabajado para ampliar sus propios ofrecimientos de cooperación técnica a otros países. Hay un consenso generalizado en que la cooperación Sur-Sur ha generado asociaciones fructíferas y creíbles para Jamaica que han contribuido a la consecución de diversas prioridades nacionales (Miller, 2019).

C. Gestión y supervisión de la cooperación Sur-Sur en Jamaica: acuerdos institucionales para la puesta en marcha, la ejecución, la gestión, el seguimiento y la evaluación de la cooperación Sur-Sur

Dos instituciones gubernamentales contribuyen de manera fundamental a la puesta en marcha, la coordinación, la gestión y la ejecución de los programas y proyectos de cooperación Sur-Sur en Jamaica. Se trata del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior y del Instituto de Planificación de Jamaica. El Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior tiene una función de coordinación y promoción generales y se encarga de las solicitudes iniciales, los ofrecimientos y la negociación de los acuerdos de cooperación Sur-Sur y triangular. El Departamento de Asuntos Económicos de la División de Asuntos Multilaterales, la División de Asuntos Bilaterales, Regionales y Hemisféricos y la División de Comercio Exterior se encargan de gestionar los asuntos relacionados con la cooperación Sur-Sur.

Los acuerdos institucionales de la cooperación Sur-Sur (y la negociación de dichos acuerdos de cooperación) dependen del foro y el mecanismo. Los proyectos multilaterales se gestionan principalmente a través de la División de Asuntos Multilaterales. Por lo general, las primeras gestiones se realizan a través de la Misión Permanente de Jamaica ante las Naciones Unidas en Nueva York y, posteriormente, se remiten al Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior en Kingston y se envían a los organismos nacionales competentes. Otro proceso importante que guarda relación con la cooperación multilateral es que, en los foros de las Naciones Unidas y en el contexto de la Agenda 2030, los países pueden preparar exámenes nacionales voluntarios describiendo sus experiencias en la implementación de la Agenda a nivel nacional, y posteriormente presentarlos en el marco de los foros políticos de alto nivel sobre el desarrollo sostenible. Jamaica participó en ese tipo de examen en 2018. Estas iniciativas también pueden servir para catalizar la cooperación

Sur-Sur u otros ofrecimientos de cooperación dirigidos a reforzar la capacidad en distintos ámbitos.

El Departamento de Relaciones Bilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior se encarga de gestionar la cooperación bilateral. Existen acuerdos muy estructurados para la cooperación bilateral. Jamaica cuenta con varias comisiones conjuntas de cooperación con varios países de América Latina, el Caribe y África. Entre ellas se encuentran las comisiones conjuntas establecidas con el Brasil, Botswana, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ghana, México, Nigeria, Panamá y Sudáfrica. Estas comisiones se suelen reunir una vez cada dos años, alternando las sedes de la reunión entre los respectivos países, y se encargan de negociar los programas de cooperación y los calendarios de ejecución para el siguiente bienio. Los Primeros Ministros se visitan mutuamente con regularidad, y se celebran consultas periódicas entre los Ministros de Relaciones Exteriores. Este sistema ha cobrado impulso en los últimos cuatro años.

En las negociaciones con los países asociados, Jamaica intenta regirse por el principio de complementariedad y hace hincapié en aquellas esferas en las que cuenta con una gran capacidad y está dispuesto a ofrecer cooperación técnica. Por ejemplo, la formación turística y la atención al cliente, el entrenamiento deportivo, especialmente en atletismo, y la organización y supervisión de procesos electorales.

El otro organismo público clave es el Instituto de Planificación de Jamaica, establecido en 1955 (siete años antes de la independencia) como dependencia de planificación técnica. El Instituto depende del Ministerio de Finanzas y Servicios Públicos. Dos de sus funciones consisten en gestionar los acuerdos y programas de cooperación externa y colaborar con los organismos de financiamiento externos para seleccionar y ejecutar los proyectos de desarrollo. La División de Gestión de la Cooperación Externa es la dirección designada para esta coordinación y se encarga de gestionar, registrar y supervisar todos los proyectos y programas de cooperación bilateral y multilateral que se ejecutan a partir de los acuerdos negociados y firmados bajo los auspicios del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior. La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular no se gestionan en departamentos diferentes, ni tampoco se etiquetan con esa nomenclatura. No existe una entidad coordinadora que se encargue de gestionar los proyectos de cooperación Sur-Sur por separado. La División de Gestión de la Cooperación Externa del Instituto de Planificación de Jamaica clasifica los programas de cooperación como bilaterales o multilaterales.

También existen otros procesos menos formales para poner en marcha iniciativas de cooperación, que se basan en las necesidades de los

países y en la agenda nacional. A veces, la participación de los funcionarios gubernamentales en las plataformas multilaterales de intercambio de conocimientos permite determinar una serie de conocimientos especializados y establecer contactos preliminares para la cooperación técnica. Los organismos asociados, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco Mundial, pueden ser decisivos a la hora de brindar información detallada sobre emplazamientos con buenas prácticas donde establecer alianzas para determinadas actividades de creación de capacidad. Al tratar de formular un tipo concreto de iniciativa de desarrollo, el Instituto de Planificación de Jamaica puede participar en misiones de observación, lo que ayuda a conceptualizar un programa adaptado al contexto local que más tarde pueda someterse a la consideración de los encargados de formular políticas.

A la hora de gestionar y ejecutar los proyectos de cooperación Sur-Sur y triangular, si bien el Instituto de Planificación de Jamaica sigue siendo responsable de la supervisión, el seguimiento y la evaluación del proyecto finalizado, la atención se desplaza a los ministerios competentes y a los organismos sectoriales responsables de la iniciativa en cuestión. El Instituto de Planificación de Jamaica colabora y trabaja con una amplia red de departamentos y organismos del sector público en el marco de proyectos y programas de desarrollo, incluidos los que reciben apoyo de la cooperación externa.

D. Presentación de información sobre la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular en Jamaica

Desde 2015, la División de Gestión de la Cooperación Externa del Instituto de Planificación de Jamaica ha avanzado en sus esfuerzos por guardar un registro sistemático, y presentar información conexas, de la cooperación externa desarrollada por medio de un acuerdo o memorando de entendimiento (MOU) entre las partes. Los valores monetarios se registran cuando la cooperación ha entrañado la concesión de financiamiento mediante donaciones o préstamos y ha quedado cuantificada por la parte contribuyente. Esto es más fácil de rastrear en los casos de cooperación bilateral o multilateral en los que las partes celebran acuerdos oficiales. Sin embargo, también pueden darse casos de cooperación en los que participen agentes no estatales, como universidades u organizaciones no gubernamentales, que no queden registrados al no haberse informado de ellos de manera explícita. Del mismo modo, en la actualidad tampoco se dispone de una metodología que permita contabilizar todos los costos incurridos por las partes ni cuantificar los recursos utilizados y los distintos resultados de desarrollo en numerosos casos de cooperación

técnica que entrañan el intercambio de personal o la facilitación de viajes de estudios.

Desde 2015, el Ministerio de Finanzas y Servicios Públicos y el Instituto de Planificación de Jamaica han venido exigiendo a los asociados externos que aporten datos cuantitativos sobre la cooperación técnica. El Instituto también recibe y responde a las solicitudes de datos formuladas por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y por otros organismos que hacen un seguimiento de la cooperación Sur-Sur. La información sobre la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular se publica anualmente en los informes *Economic and Social Survey Jamaica* bajo el epígrafe de asistencia oficial para el desarrollo (AOD).

Sin embargo, la recopilación de datos sobre la cooperación Sur-Sur sigue siendo una tarea en marcha. Todavía no se ha desarrollado una metodología que recabe y cuantifique todos los insumos y resultados, ni que calcule el efecto económico multiplicador de los expertos y los profesionales extranjeros proporcionados a través de la cooperación técnica y las iniciativas de cooperación Sur-Sur. Del mismo modo, tampoco existe una fórmula para estimar el efecto multiplicador del bienestar social y económico generado por los programas de formación impartidos en el marco de la cooperación Sur-Sur, como la concesión a Jamaica por parte del Gobierno cubano de 630 becas para estudios de medicina y de otro tipo entre 1976 y 2019.

Un ejemplo notable de cooperación Sur-Sur que ha beneficiado a Jamaica durante los últimos quince años es Petrocaribe, un programa de cooperación regional en el sector energético liderado por la República Bolivariana de Venezuela, en el que han participado Jamaica y otros 17 países del Caribe y Centroamérica⁹. Petrocaribe aportó beneficios sustanciales al garantizar la seguridad energética en un momento de dificultades económicas y de altos precios internacionales del petróleo. Estimuló los flujos comerciales intrarregionales y proporcionó apoyo presupuestario y un financiamiento muy necesario a los programas de protección social entre 2006 y 2015¹⁰. Sin embargo, este programa no

⁹ Además de la República Bolivariana de Venezuela, los siguientes países fueron signatarios o se adhirieron posteriormente al Acuerdo de Cooperación Energética Petrocaribe, firmado el 29 de junio de 2005 en Puerto de la Cruz (República Bolivariana de Venezuela): Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Cuba, Dominica, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Suriname. Algunos países, como las Bahamas y Santa Lucía, no firmaron posteriormente un acuerdo bilateral específico con la República Bolivariana de Venezuela. La participación de Honduras se suspendió en 2009 y se reanudó en 2012. Entre 2013 y 2014, Honduras, Guatemala y El Salvador contemplaron la posibilidad de unirse a Petrocaribe, pero para finales de 2014 habían retirado sus solicitudes. Véanse CentralAmericaData (2013 y 2014).

¹⁰ Entrevista de las autoras con el Director Ejecutivo del Fondo de Desarrollo de Petrocaribe en Jamaica el 16 de julio de 2014. Véase más información detallada sobre Petrocaribe en Jamaica Information Service (2005). También se puede encontrar información útil en OLADE (2014).

aparece registrado como un aporte de cooperación para el desarrollo en los informes anuales *Economic and Social Surveys Jamaica*. En cambio, debido a la estructura del programa Petrocaribe, que se basa en los pagos diferidos por la entrega de productos derivados del petróleo, en las cuentas nacionales de dicho período aparece registrado como financiamiento de deuda¹¹.

Entre 2005 y 2015, una parte importante de la cooperación Sur-Sur de la República Bolivariana de Venezuela con Jamaica giró en torno al suministro en condiciones favorables de productos derivados del petróleo. La gestión del componente de financiamiento para el desarrollo de esta cooperación corrió a cargo del Fondo de Desarrollo de Petrocaribe, establecido por el Ministerio de Finanzas a través de una modificación de la Ley del Petróleo en 2006. El Fondo de Desarrollo de Petrocaribe tenía cuatro objetivos principales:

- i) Pagar la deuda de Jamaica con la República Bolivariana de Venezuela mediante una buena administración y la inversión de la parte del precio del petróleo que no se pagaba por adelantado.
- ii) Proteger la seguridad energética de Jamaica garantizando un financiamiento adecuado de las importaciones de petróleo y sus derivados.
- iii) Brindar apoyo presupuestario al Gobierno durante los períodos económicos difíciles.
- iv) Utilizar el 7% del superávit anual para conceder donaciones dirigidas a la protección y el desarrollo sociales¹².

En el cuadro IV.1 figura información extraída de los informes anuales publicados entre 2010 y 2015 por el Fondo de Desarrollo de Petrocaribe acerca de los préstamos y donaciones desembolsados por este en dicho período con miras a brindar apoyo presupuestario, ejecutar proyectos de desarrollo de capital y fomentar el desarrollo social.

El hecho de no incluir de manera explícita el financiamiento del petróleo en condiciones favorables por parte de Petrocaribe ni la provisión de financiamiento para el desarrollo puede estar relacionado con el debate más amplio mantenido en los círculos políticos de la cooperación Sur-Sur y en la bibliografía técnica y académica sobre la cooperación financiera reembolsable¹³. Es posible que también obedezca al régimen de austeridad fiscal impuesto en Jamaica entre 2013 y 2019 durante el SAF del FMI y el acuerdo de derecho de giro, a los crecientes desafíos económicos de la

¹¹ Véase un análisis económico exhaustivo y empírico de los efectos de Petrocaribe en el desarrollo sostenible en Jardon, Kuik y Tol (2019).

¹² Entrevista de las autoras con el Director Ejecutivo del Fondo de Desarrollo de Petrocaribe en Kingston el 16 de julio de 2014.

¹³ Véase Domínguez Martín (2015).

República Bolivariana de Venezuela y a las perspectivas cada vez más inciertas de Petrocaribe, suspendido en 2016¹⁴.

Cuadro IV.1
Desembolsos del Fondo de Desarrollo de Petrocaribe
al Gobierno de Jamaica, 2010-20150

Período	Desembolsos de préstamos y donaciones efectuados por el Fondo	Fuente
2010/2011	Se aprobó la suma de 201,2 millones de dólares para financiar proyectos de desarrollo en diversas entidades públicas.	Informe anual del Fondo de Desarrollo de Petrocaribe 2010/2011-2011/2012
2011/2012	Se puso a disposición del Ministerio de Finanzas y otras entidades públicas una suma de 524,6 millones de dólares para brindar apoyo presupuestario y financiar actividades de desarrollo, al tiempo que se concedieron donaciones dirigidas al desarrollo social por valor de 4,6 millones de dólares.	Informe anual del Fondo de Desarrollo de Petrocaribe 2010/2011-2011/2012
2013/2014	Se concedieron préstamos por valor de 624,74 millones de dólares al Ministerio de Finanzas y otras entidades públicas, así como donaciones valoradas en 1,68 millones de dólares para proyectos de desarrollo social.	Informe anual del Fondo de Desarrollo de Petrocaribe 2013/2014
2014/2015	Se concedieron préstamos por valor de 250 millones de dólares al Ministerio de Finanzas, así como una suma de 11,68 millones de dólares para diversos proyectos de desarrollo, y financiamiento mediante donaciones por valor de 4,95 millones de dólares para proyectos de desarrollo social.	Informe anual del Fondo de Desarrollo de Petrocaribe 2014/2015

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Fondo de Desarrollo de Petrocaribe, *Annual Reports 2010/2011, 2011/2012, 2013/2014, 2014/2015*.

Igualmente, tampoco se dispone de datos sobre el financiamiento de contrapartida proporcionado por Jamaica para sufragar la asistencia técnica y la capacitación en una serie de programas de cooperación Sur-Sur y, en la actualidad, no existen procedimientos ni fórmulas para contabilizar y calcular los costos de oportunidad y los gastos conexos que entraña la provisión de expertos jamaicanos a otros asociados de la cooperación Sur-Sur durante los intercambios. Entre los retos se encuentran las limitaciones de capacidad que sufren las pequeñas dependencias con escasos recursos humanos a la hora de llevar a cabo las tareas de recopilación de datos, análisis y presentación de información. En los últimos seis años, esas dificultades se han visto agravadas por las limitaciones que supone cumplir con los requisitos de presentación de informes trimestrales del SAF del FMI y los plazos de presentación de información semestral que impone el acuerdo de derecho de giro.

En el cuadro que figura a continuación se enumeran las principales iniciativas de cooperación Sur-Sur y triangular en las que ha participado Jamaica, prestando especial atención al período comprendido entre 2013 y

¹⁴ El Fondo de Desarrollo de Petrocaribe también llegó a su fin en los años siguientes. En virtud de la Ley del Petróleo (Modificación) de 2019 se transfirieron al Gobierno de Jamaica los derechos y obligaciones del Fondo de Desarrollo de Petrocaribe (Smith, 2019).

2019. Además, debido a la importancia de este programa en la evolución general de la cooperación Sur-Sur en la región del Caribe, se hace referencia a la cooperación entre la República Bolivariana de Venezuela y Jamaica entre 2005 y 2015 en el marco de Petrocaribe.

Cuadro IV.2
Jamaica: iniciativas de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular en las que participa el país

Rol de Jamaica	Asociado/s	Tipos de cooperación	Detalles	Valor
Beneficiario	Brasil	Cooperación Sur-Sur	2013 Centro de Formación Técnica y Profesional de Jamaica	58 084 dólares
Beneficiario	China	Cooperación Sur-Sur	2014 Préstamo; infraestructura económica	121,8 millones de dólares
			2014 Becas	568 271 dólares
			2015 Préstamos/donaciones; infraestructura económica	34,8 millones de dólares (desembolsados) 15,9 millones de dólares (nueva donación)
			2015 Becas	3,73 millones de dólares
			2016 Préstamos/donaciones; infraestructura social; infraestructura económica	45,2 millones de dólares
			2016 Becas	3,36 millones de dólares
			2017 Préstamos/donaciones; infraestructura económica; infraestructura social	81,4 millones de dólares (desembolsados) 366,4 millones de dólares (nuevos)
			2017 Becas	3,98 millones de dólares
			2018 Préstamos/donaciones; infraestructura económica; infraestructura social	122,2 millones de dólares (desembolsados) 9,9 millones de dólares (nuevos)
			2018 Becas	3,2 millones de dólares
Beneficiario	Cuba	Cooperación Sur-Sur	2018 Programa Bilateral de Becas	281 860 dólares
			2018 Envío de 163 profesionales sanitarios y profesores cubanos a Jamaica	Valor no disponible
			2005-2018 Programa de Atención Oftalmológica	Valor no disponible
			2017 Programa Bilateral de Becas	465 680 dólares
			2018 Envío de 192 profesionales sanitarios y profesores cubanos	Valor no disponible
			2016 Programa Bilateral de Becas	364 900 dólares

Cuadro IV.2 (continuación)

Rol de Jamaica	Asociado/s	Tipos de cooperación	Detalles	Valor
Beneficiario	Cuba	Cooperación Sur-Sur	2016 Envío de 100 profesionales sanitarios y profesores cubanos	Valor no disponible
			2015 Programa Bilateral de Becas	300 480 dólares
			2015 Envío de 73 profesionales sanitarios y profesores cubanos	Valor no disponible
			2014 Programa Bilateral de Becas	257 680 dólares
<p>Nota: Desde 1976, unos 1.500 profesionales sanitarios cubanos han prestado sus servicios en Jamaica; entre 2005 y 2009, 4.407 jamaicanos se sometieron a operaciones de la vista en Cuba; entre 2010 y 2018, se realizaron 19.530 intervenciones oftalmológicas a pacientes jamaicanos en un hospital oftalmológico dotado de personal cubano en Jamaica; 630 jamaicanos han recibido becas y se han graduado en universidades cubanas, de los cuales 324 se han graduado en Medicina. Desde 1998, 400 profesores cubanos han prestado sus servicios en centros de enseñanza primaria, secundaria y terciaria de Jamaica</p>				
Beneficiario	India	Cooperación Sur-Sur	Cooperación técnica y económica de la India (infraestructura económica) 2014	2,1 millones de dólares
Beneficiario	México	Cooperación Sur-Sur	1993 Creación de la Comisión Binacional Jamaica-México. Esferas de apoyo: tecnología agrícola, carreteras, medio ambiente, ingeniería hidráulica y riego, seguridad, cartografía náutica, prevención de desastres, gestión de archivos	2015
			2016	43 250 dólares
			2017	20 000 dólares
			2018	62 700 dólares
Beneficiario	Nigeria	Cooperación Sur-Sur	2018 y 2019 Envío de profesionales del Cuerpo de Asistencia Técnica de Nigeria a Jamaica: personal médico, desarrollo turístico, intercambios en la industria cultural	Valor no disponible

Cuadro IV.2 (continuación)

Rol de Jamaica	Asociado/s	Tipos de cooperación	Detalles	Valor
Beneficiario	Jamaica, Japón, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Cooperación triangular	2015-2017 Asociación de Cambio Climático	600 000 dólares
Beneficiario	Jamaica, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Brasil	Cooperación triangular	2015-2017 Programa de producción agrícola/ seguridad alimentaria/ alimentación escolar, viajes de estudio conexos al Brasil	37 000 dólares
Beneficiario	Jamaica, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Brasil	Cooperación triangular	2014 Cooperación para establecer un marco de coordinación de la política y el programa de reducción de la pobreza y la protección social	Valor no disponible
Beneficiario	Jamaica, Brasil, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Ecuador, Perú, Chile	Cooperación triangular	2014 Viajes de estudio, creación de capacidad en materia de protección de la infancia a nivel de los gobiernos locales	Valor no disponible
Beneficiario	Jamaica, Organización de los Estados Americanos (OEA), Brasil	Cooperación triangular	2018 Becas	98 462 dólares
Beneficiario	Jamaica, Organización de los Estados Americanos (OEA), China	Cooperación triangular	2018 Becas	54 325 dólares
Beneficiario	Jamaica, Organización de los Estados Americanos (OEA), Chile	Cooperación triangular	2018 Becas	32 887 dólares
Beneficiario	Jamaica, México, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	Cooperación triangular	2020 Evaluación de los programas relativos a la pobreza multidimensional	Valor no disponible
Beneficiario	Jamaica, Cuba, PNUD, Iniciativa para la Gestión de Riesgos en el Caribe (PNUD/ IGRC)	Cooperación triangular	2013 Desarrollo de la capacidad en relación con las mejores prácticas para reducir el riesgo de desastres	Valor no disponible

Cuadro IV.2 (conclusión)

Rol de Jamaica	Asociado/s	Tipos de cooperación	Detalles	Valor
Contribuyente	Jamaica, Belice, Santa Lucía	Cooperación Sur-Sur	Creación de capacidad para los programas de protección social	Valor no disponible
Contribuyente	Jamaica, Secretaría de la Comunidad del Caribe (CARICOM), Estados miembros de la CARICOM	Cooperación Sur-Sur	Formación en gestión basada en resultados para la llevar a cabo un estudio de las condiciones de vida	Valor no disponible
Contribuyente	Jamaica, CARICOM, otros países en desarrollo	Cooperación Sur-Sur	Actividad de formación sobre los requisitos para optar y acceder al financiamiento para el cambio climático	Valor no disponible
Contribuyente	Jamaica, Estados miembros de la CARICOM, otros países en desarrollo	Cooperación Sur-Sur	Actividades de formación en entrenamiento deportivo, supervisión electoral y desarrollo turístico	Valor no disponible
Beneficiario	2005-2015 Venezuela (Rep. Bol. de)	Cooperación Sur-Sur	2005-2015 Programa Petrocaribe, entrega de productos energéticos en condiciones favorables, acceso a financiamiento para el desarrollo y apoyo presupuestario a través del Fondo de Desarrollo de Petrocaribe, estimulación del comercio Sur-Sur mediante el intercambio de petróleo por exportaciones de clínker	Véase el cuadro IV.1 para más información sobre el apoyo brindado por el Fondo de Desarrollo de Petrocaribe entre 2010 y 2015

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Compartiendo experiencias: cooperación Sur-Sur para la reducción de riesgos de desastres en el Caribe*, Panamá, 2014; Instituto de Planificación de Jamaica, *Economic and Social Survey Jamaica*, Kingston, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018; Instituto de Planificación de Jamaica, "South-South cooperation initiatives from which Jamaica is benefiting", marzo de 2019; entrevistas con funcionarios del Instituto de Planificación de Jamaica, funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior, Embajadores de Cuba y México, Kingston, 25-29 de noviembre de 2019; Petrocaribe Development Fund (PDF), *Annual Reports 2010/2011, 2011/2012, 2013/2014, 2014/2015*.

Asimismo, en marzo de 2020, una brigada médica cubana, compuesta por 140 profesionales sanitarios, se desplazó a Jamaica para ayudar a hacer frente a la pandemia de COVID-19. El equipo cuenta con 78 miembros de personal médico y de enfermería con experiencia previa en misiones médicas en terceros países. También en marzo de 2020, Cuba y Jamaica firmaron un nuevo Acuerdo Bilateral de Cooperación Técnica en el ámbito de la salud que renueva su acuerdo de cooperación existente por un período de tres años (MINREX, 2020a y 2020b).

E. Principales avances, retos y lecciones aprendidas

1. Avances

El panorama de la experiencia de Jamaica en materia de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular revela que el país ha creado una amplia red de asociados en este ámbito en la región de Asia y el Pacífico, incluidos China, la India y el Japón. En América Latina y el Caribe, sus asociados en materia de cooperación Sur-Sur han sido el Brasil, Chile, Colombia, Cuba, México y la República Bolivariana de Venezuela. En África, Jamaica ha establecido comisiones bilaterales con Botswana, Ghana, Nigeria y Sudáfrica, y cada vez se están estableciendo o renovando más iniciativas de cooperación bilateral con estos países. El valor monetario asociado a la mayoría de los proyectos de cooperación Sur-Sur es relativamente pequeño en comparación con los flujos de recursos bilaterales o multilaterales procedentes de los países desarrollados. Sin embargo, cabe señalar que China ha proporcionado la mayor parte del apoyo financiero prestado a Jamaica por sus asociados bilaterales desde 2013 y ha facilitado importantes flujos de cooperación técnica y económica que se remontan al inicio del siglo XXI. En 2013, el valor de la cartera de préstamos chinos ascendía a 1.000 millones de dólares, que se utilizaron principalmente para sufragar el programa de gran envergadura para el desarrollo de la infraestructura nacional¹⁵.

La cooperación Sur-Sur va mucho más allá de los flujos financieros, si bien estos últimos revisten una gran importancia (Domínguez Martín, 2015; Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur/SEGIB, 2016). Los principales objetivos de la cooperación Sur-Sur incluyen la prestación de apoyo mutuo a los esfuerzos de desarrollo de los países a través del fortalecimiento institucional, el intercambio de conocimientos, la creación de la capacidad y el aumento de la resiliencia. El impacto de la cooperación Sur-Sur en Jamaica es evidente y puede cuantificarse fácilmente en determinados sectores como la salud, la energía, el estímulo de ciertos ámbitos del comercio regional y la creación de capacidad en materia de política social. Se espera que las iniciativas emprendidas en estas y otras esferas contribuyan considerablemente al logro de la Agenda 2030 en el contexto de la década de acción a fin de alcanzar todos los ODS en los 10 años restantes.

Jamaica desempeña un papel emergente como proveedor de cooperación Sur-Sur, principalmente en el contexto regional. Los funcionarios jamaicanos son conscientes tanto de los desafíos como de las

¹⁵ Instituto de Planificación de Jamaica (2014); Instituto de Planificación de Jamaica, *Economic and Social Survey Jamaica*, pasajes de 2014 a 2018 elaborados para las autoras por la División de Gestión de la Cooperación Externa del Instituto de Planificación de Jamaica, en relación con las entradas multilaterales y bilaterales de asistencia oficial para el desarrollo; Bernal, 2016.

oportunidades que supone clasificarse como un país de ingreso medio. Por un lado, el país todavía afronta graves vulnerabilidades ambientales, sociales y económicas, además de verse afectado frecuentemente por desastres. Al igual que ocurre en Barbados y en muchos pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) del Caribe, la clasificación como país de ingreso medio excluye a Jamaica de la mayoría de las fuentes de financiamiento para el desarrollo en condiciones favorables (Miller, 2019). Por otro lado, también ha avivado el interés en el potencial de las alianzas Sur-Sur en materia de cooperación económica y las modalidades de financiamiento innovadoras y no tradicionales. Su condición de país de ingreso medio y los esfuerzos desplegados por Jamaica para gestionar esos desafíos también le pueden brindar una mayor visibilidad, así como oportunidades para establecer redes y destacar sus fortalezas y las esferas en que aplica buenas prácticas, algunas de las cuales han sido señaladas por organismos multilaterales como el Banco Mundial¹⁶. Por último, la iniciativa conjunta puesta en marcha por el Canadá, Jamaica y el Secretario General de las Naciones Unidas en 2020 para movilizar nuevas fuentes de financiamiento para el desarrollo puede incrementar aún más la cooperación Sur-Sur, además de aumentar el apoyo prestado a los pequeños países en desarrollo de ingreso medio y alto, como Jamaica, que tienen una gran carga de la deuda y son muy vulnerables a las perturbaciones externas. La reciente elección de Jamaica para que ocupe la Vicepresidencia del Comité de Cooperación Sur-Sur de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el próximo bienio también promete dar más visibilidad a las necesidades específicas del país y del Caribe en su conjunto.

2. Desafíos

Seguirá siendo imposible cuantificar una gran parte de la cooperación Sur-Sur (la cooperación técnica y los intercambios de conocimientos) si no se diseñan, o adaptan de otros lugares, metodologías adecuadas para su uso en el contexto jamaicano. Las actividades como la recopilación, el registro y el análisis de datos y el cálculo de las entradas de recursos y los gastos siguen siendo limitadas, si bien desde 2015 el Instituto de Planificación de Jamaica y el Ministerio de Finanzas y Servicios Públicos han venido desplegando una serie de esfuerzos concertados para reforzarlas y ampliarlas. La actividad resultante de los acuerdos formales bilaterales o multilaterales únicamente se registra si implica el compromiso explícito de recursos financieros y si las instituciones o países asociados facilitan dicha información. En la actualidad, no existen otros canales para recabar esa información, ni para analizar el impacto de la

¹⁶ Un ejemplo de esto sería que el Banco Mundial designara como modelo de buenas prácticas el Programa de Avance mediante la Salud y la Educación (PATH) de Jamaica, un programa de transferencias en efectivo condicionadas que tiene por objeto respaldar la salud, la nutrición y el desarrollo educativo de los niños que pertenecen a familias con bajos ingresos.

cooperación a nivel de los países. El valor de los conocimientos profesionales especializados y el desarrollo de los recursos humanos aportados a través de los intercambios de cooperación Sur-Sur no está completamente cuantificado, ni tampoco se han desarrollado fórmulas o indicadores estadísticos para calcular los efectos multiplicadores de dichos conocimientos en el desempeño de los servicios de salud y educación del país, ni de otros sectores. Una forma de comenzar a suplir esas carencias podría radicar en la celebración de consultas y la puesta en marcha de actividades de creación de capacidad con otros Estados de América Latina y el Caribe, algunos de los cuales han venido desarrollando sus sistemas nacionales de información y medición de la cooperación Sur-Sur durante el último decenio o más¹⁷.

Otra laguna informativa está relacionada con la participación en el financiamiento de los gastos. Jamaica suele participar en los proyectos de cooperación Sur-Sur conforme a un arreglo a ese respecto. Es el caso de la futura cooperación de Jamaica con México, donde la participación en el financiamiento de los gastos comenzará con el nuevo ciclo de cooperación bilateral en 2020-2021, y de la cooperación con Cuba, donde Jamaica proporciona estipendios a los estudiantes que reciben becas para estudiar en Cuba y cubre los gastos de viaje, alojamiento y sueldo de los profesionales sanitarios y los profesores cubanos desplegados en el país. Los datos presupuestarios relativos a estos ejercicios de participación en la financiación de los gastos y a la provisión de cooperación técnica a otros países por parte de Jamaica no quedan registrados ni se publican de manera explícita en el informe anual *Economic and Social Survey Jamaica*. Sin embargo, es posible que puedan consultarse en las estimaciones presupuestarias de los organismos públicos y los ministerios competentes. Concretamente, en los casos en los que Jamaica proporciona cooperación técnica a otros asociados, un punto de partida para cuantificar los costos básicos de la cooperación podría ser el cálculo de los insumos básicos, como la duración de la formación, los costos en concepto de transporte y dietas, los costos de los seguros y los detalles relativos al sueldo de los consultores¹⁸. Sin duda, el desafío conceptual más complejo radica en elaborar una metodología que permita estimar el valor intangible de participar en intercambios de cooperación Sur-Sur. Entre los beneficios que aglutinan ese valor intangible se podrían incluir el intercambio y la adquisición de conocimientos, la creación de redes, el aumento de la visibilidad en el plano internacional y el acceso a nuevos recursos, incluidos la tecnología, las prácticas y los enfoques innovadores.

¹⁷ En el documento Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur/SEGIB (2016) figuran interesantes estudios de caso extraídos del Brasil, Chile y México.

¹⁸ Véase Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur/SEGIB (2016), donde, al parecer, en los estudios de caso del Brasil y México se han utilizado varios elementos de una metodología de ese tipo.

En conclusión, las cuestiones relacionadas con la cooperación Sur-Sur incluyen los desafíos afrontados por las instituciones jamaicanas para hacer un seguimiento de todas las actividades de cooperación técnica y cuantificar y registrar de manera exhaustiva las aportaciones de recursos, los resultados y el impacto. Eso permitiría representar de forma más precisa el valor de la cooperación Sur-Sur. A pesar de los impresionantes logros alcanzados, tanto el Instituto de Planificación de Jamaica como el Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior cuentan con dependencias pequeñas y con una plantilla limitada que se ve constantemente desafiada por el volumen de trabajo y las exigencias impuestas sobre sus escasos recursos. Además, la alta rotación de personal en el sector público puede llevar a la pérdida de memoria institucional, además de ralentizar la creación y consolidación de los sistemas y procedimientos.

3. Enseñanzas extraídas

Jamaica cuenta con una trayectoria de fuertes alianzas con muchos países de América Latina y el Caribe, así como con asociados de países en desarrollo de África y Asia. Desde principios de la década de 1990, han ido aumentando de manera constante la cantidad y la frecuencia de sus colaboraciones con los países de América Latina y el Caribe, en consonancia con la creación de organizaciones regionales e iniciativas de cooperación en la región. La cooperación Sur-Sur ha ocupado un lugar prominente en las esferas de la salud, la educación, otros ámbitos de la política social, la seguridad energética, el desarrollo agrícola, el desarrollo cultural, la seguridad, la mitigación del cambio climático, los desastres naturales y el aumento de la resiliencia. En cuanto a la duración, el alcance y la escala de la cooperación, la evolución de los acuerdos estructurados y el establecimiento de alianzas estratégicas con organizaciones multilaterales, las experiencias más significativas de Jamaica en materia de cooperación Sur-Sur en la región de América Latina y el Caribe han sido con la República Bolivariana de Venezuela, Cuba y México.

Las comisiones conjuntas constituyen el principal mecanismo empleado para la gobernanza de las alianzas bilaterales en materia de cooperación Sur-Sur. Son instrumentos eficaces para revisar periódicamente y evaluar de manera conjunta la cooperación, además de facilitar la adopción de enfoques consultivos para la toma de decisiones en cada nuevo ciclo de cooperación Sur-Sur bilateral. A este respecto, cabe destacar la Comisión Binacional Jamaica-México, que en 2019 se encontraba en su noveno ciclo trienal consecutivo¹⁹.

¹⁹ Entrevista con el Excelentísimo Sr. Juan José González Mijares, Embajador de México en Jamaica, 29 de noviembre de 2019.

Los organismos multilaterales que actúan como eje a la hora de impulsar y respaldar la cooperación triangular pueden desempeñar un papel fundamental. El sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, el BID y el Banco Mundial han sido fundamentales en el caso de Jamaica. Asimismo, los procesos multilaterales emprendidos en el marco de la Agenda 2030 y la armonización del Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de Jamaica (Visión 2030) con los ODS han ido influyendo cada vez más en el enfoque de muchos programas de cooperación Sur-Sur. Un ejemplo claro es la cooperación de Jamaica con Cuba, que se centra en la creación de capacidad y en el aumento de la resiliencia en las esferas de la salud y la educación. Jamaica ha venido trabajando con las Naciones Unidas, incluida la CEPAL, para desarrollar las capacidades ligadas a la recopilación de datos y los sistemas de seguimiento y evaluación a fin de rastrear los avances hacia la consecución de las metas de los ODS de la Agenda 2030.

Es posible que la cooperación Sur-Sur experimente a veces problemas de ejecución, como retrasos en la presentación de los informes finales o fallos en el seguimiento y la evaluación. Por otro lado, cabe destacar la importancia de contar con un fuerte liderazgo a nivel local para el correcto desarrollo de la cooperación Sur-Sur. En los ministerios y organismos de Jamaica existen ejemplos destacados que deberían imitarse.

Bibliografía

- ABC (Agencia Brasileña de Cooperación) (2011), "The technical cooperation between Brazil and CARICOM" [en línea] <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarConteudo/73>.
- Alleyne, D. y otros (2011), "Economic survey of the Caribbean 2010-2011: improving economic prospects amid global recovery", *serie Estudios y Perspectivas* (LC/L.3427; LC/CAR/L.308), Puerto España, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ECPAL).
- Ayllón Pino, B. (2015), "La cooperación Sur-Sur en América Latina y Caribe: de una época dorada a una fase incierta", *Anuario de Integración Regional de América Latina y el Caribe*, N° 11, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).
- Banco de Jamaica (2019), "Remittances Bulletin: July 2020" [en línea] http://boj.org.jm/uploads/pdf/rem_updates/rem_updates_jul2020.pdf.
- Banco Mundial (s/f), World Development Indicators [en línea] <https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>.
- Bernal, R. (2016), *Dragon in the Caribbean. China's Global Re-dimensioning: Challenges and Opportunities for the Caribbean*, Kingston, Ian Randle Publishers.
- Bernard, K. y L. He (2013), "Small islands, vast oceans and shared challenges: linking Caribbean and Pacific SIDS through south-south and triangular cooperation", *Tackling Global Challenges through Triangular Cooperation: Achieving Sustainable Development and Eradicating Poverty through the Green Economy*, H. Kato y S. Honda (eds.), Instituto de Investigación de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA-RI).

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2020), *Caribbean Quarterly Bulletin*, vol. 9, N° 3, noviembre.
- _____(2019), *Caribbean Region Quarterly Bulletin*, vol. 8, N° 4, marzo.
- Bündnis Entwicklung Hilft/IFHV (Institute for International Law of Peace and Armed Conflict - Ruhr University Bochum) (2019), *WorldRiskReport 2019* [en línea] https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/WorldRiskReport-2019_Online_english.pdf [fecha de consulta: octubre de 2020].
- Byron, J. (2007), "Strategic repositioning: foreign policy shifts in Barbados and Trinidad and Tobago 1990-200", *Social and Economic Studies*, vol. 56, N° 1/2.
- CDB (Convenio sobre la Diversidad Biológica) (2010), *South-South Cooperation on Biodiversity Newsletter*, vol. 1, N° 1 [en línea] <https://www.cbd.int/cooperation/ssc/ssc-newsletter-01-01-en.pdf> [fecha de consulta: octubre de 2010].
- CentralAmericaData (2013), "Guatemala will not join Petrocaribe", 5 de noviembre [en línea] centralamericadata.com/en/article/home/Guatemala_Will_Not_Join_Petrocaribe.
- _____(2014), "Honduras decides to leave Petrocaribe", 24 de marzo [en línea] centralamericadata.com/en/article/home/Honduras_Decideds_To_Leave_Petrocaribe.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), "Evaluation of South-South Cooperation in selected Caribbean countries: Barbados and Jamaica" (LC/OR.2020/DDR/2), documento presentado en la reunión Expert Group Meeting on the Evaluation of South-South Cooperation in the Caribbean in the context of the post-pandemic recovery, 1 de diciembre.
- _____(2020b), "Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación", *Informe Especial COVID-19*, N° 2, Santiago.
- _____(2020c), *The Caribbean Outlook: Forging a People-centred Approach to Sustainable Development Post-COVID-19* (LC/SES.38/12), Santiago.
- _____(2019), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2018* (LC/PUB.2019/2-P), Santiago.
- _____(2018), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2018/2-P), Santiago.
- _____(2017), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2016* (LC/PUB.2017/2-P), Santiago.
- _____(2016), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2656-P), 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.
- Chandran, R. y H. Cooper (2015), *Meeting the Challenges of the 2030 Agenda: Alternative Forms of Development Cooperation and the United Nations*, Centro de Investigación sobre Políticas de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU-CPR) [en línea] https://i.unu.edu/media/cpr.unu.edu/attachment/1802/UNUCPR_Alternative_FormsOfDevelopmentCooperation_ChandranCooper.pdf [fecha de consulta: noviembre de 2015].
- Costa Vazquez, K. (2016), *South-South Cooperation in Technologies for Adaptation for Water and Agriculture* [en línea] https://unfccc.int/ttclear/misc_/StaticFiles/gnwoerk_static/TEC_TD6/c8e2b64b9392406581c16267abcf2f93/4059b3c1ef954bf4860fece979ff4384.pdf.

- Cotman, J. W. (2013), “The Havana consensus: Cuba’s ties with five CARICOM States”, *Coping with the Collapse of the Old Order: CARICOM’s New External Agenda*, K. O. Hall y M. Chuck-A-Sang (eds.), Georgetown, Guyana, The Integrationist.
- Domínguez Martín, R. (2017), “En los pliegues de la historia: cooperación Sur-Sur y procesos de integración en América Latina y el Caribe”, *Estudios Internacionais: Revista de Relações Internacionais Da PUC Minas*, vol. 4, N° 2.
- (2015), “El tamaño importa: la financiación reembolsable en la cooperación Sur-Sur de China, India, Venezuela y Brasil”, *Documentos de Trabajo sobre Cooperación y Desarrollo*, N° 2015/01, Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, Universidad de Cantabria.
- EIU (Economist Intelligence Unit) (2018), *Jamaica Country Report December 2018*, The Economist Group.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2016), *FAO’s South-South and Triangular Cooperation Strategy in Action. Fostering Partnerships among the Global South* (16249E/1/10.16) [en línea] <http://www.fao.org/3/a-i6249e.pdf>.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2020), “COVID-19 financial assistance and debt service relief” [en línea] www.imf.org/en/topics/imf-and-COVID19/COVID-Lending-Tracker.
- (2019a), *Informe anual del FMI 2019: nuestro mundo conectado*, Washington, D.C.
- (2019b), “Jamaica: sixth review under the stand-by arrangements-press release; staff report; and statement by the Executive Director of Jamaica”, *IMF Country Report*, N° 19/338, Washington, D.C.
- Fondo de Inversión Social de Jamaica (2016), *19th Annual Report 2014-2015*, Kingston.
- (2015), *18th Annual Report 2013-2014*, Kingston.
- (2013), *16th Annual Report 2011-2012*, Kingston.
- Granma (2020), “Brigada médica cubana parte a Jamaica para combatir el Covid-19 (+Video)”, Redacción Digital, 21 de marzo [en línea] <http://www.granma.cu/cuba-covid-19/2020-03-21/brigada-medica-cubana-parte-a-jamaica-para-combatir-el-covid-19-video-21-03-2020-15-03-48>.
- Grupo Independiente de Científicos (2019), *Global Sustainable Development Report 2019: The Future is Now. Science for Achieving Sustainable Development*, Nueva York, Naciones Unidas.
- Hackett, C. (2019), *The Life of a Diplomat: Representing a Small Island State at the United Nations*, Bridgetown, Barbados, Hackett/COT Holdings Ltd.
- Huitrón-Morales, A. (2016), “La cooperación Sur-Sur y el reto de su cuantificación, evaluación y valoración”, *Iberoamerican Journal of Development Studies*, vol. 5, N° 1.
- Hunt, J. (2012), “Aid and development”, *International Development: Issues and Challenges*, D. Kingsbury y otros, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Hunte, K. (2014), “A case for tracking non-financial aid flows more effectively”, *Yale Journal of International Affairs*, 6 de octubre [en línea] <https://www.yalejournal.org/publications/a-case-for-tracking-non-financial-aid-flows-more-effectively/>.
- IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) (2014), “México y el IICA inician capacitaciones agrícolas para países del Caribe”, 15 de julio [en línea] <https://www.iica.int/es/prensa/noticias/m%25C3%25A9xico-y-el-iica-inician-capacitaciones-agr%25C3%25ADcolas-para-pa%25C3%25ADses-del-caribe>.
- Instituto de Estadística de Jamaica (2020), “Population Statistics” [en línea] https://statinja.gov.jm/Demo_SocialStats/PopulationStats.aspx [fecha de consulta: octubre de 2020].

- Instituto de Planificación de Jamaica (2019), *Economic and Social Survey Jamaica 2018*, Kingston.
- _____(2014), *Economic and Social Survey Jamaica 2013*, Kingston.
- Instituto de Planificación de Jamaica/Instituto de Estadística de Jamaica (2019a), *Jamaica Survey of Living Conditions 2017*, Kingston.
- _____(2019b), *Mapping Poverty Indicators: Consumption Based Poverty in Jamaica: Data from the 2011 Population and Housing Census and the 2012 Jamaica Survey of Living Conditions*, Kingston.
- Jamaica Information Service (2005), "Overview of the PetroCaribe Initiative" [en línea] <https://jis.gov.jm/pdfsummit2005/PetrocaribeOverview.pdf>.
- Jardon, A., O. Kuik y R. S. J. Tol (2019), "Causal effects of PetroCaribe on sustainable development: a synthetic control analysis", *The Manchester School*, vol. 88, N° 1.
- Jules, T. D. y M. M. de Sá e Silva (2008), "How different disciplines have approached South-South cooperation and transfer", *Society for International Education Journal*, vol. 5, N° 1.
- Larrú Ramos, J. M. (2012), "En camino hacia un sistema de evaluación en la cooperación Sur-Sur", *Actas Congreso Internacional América Latina: La autonomía de una región. XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles*, H. C. Carou y otros (eds.), Trama editorial/CEEIB.
- Li, Y. y otros (2019), *Developing National Ecosystems for South-South and Triangular Cooperation to Achieve Agenda 2030 for Sustainable Development*, Banco Islámico de Desarrollo (BIsD)/Centro del Sur [en línea] <https://www.isdb.org/sites/default/files/media/documents/2019-10/Developing%20National%20Ecosystems%20for%20South-South%20and%20Triangular%20Cooperation%20to%20Achieve%20Agenda%202030%20for%20Sustainable%20Development.pdf>.
- López Cabana, S. (2014), "Chronology and history of South-South Cooperation: an Ibero-American contribution", *Working Document*, N° 5, Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.
- Manderson-Jones, R. B. (1990), *Jamaican Foreign Policy in the Caribbean, 1962-1988*, Kingston, Caricom Publishers Ltd.
- Manley, M. (1974), *The Politics of Change: A Jamaican Testament*, Londres, Andre Deutsch Ltd.
- Miller, S. (2019), "Statement by her Excellency Sharon Miller, Ambassador of Jamaica to the Federative Republic of Brazil, Head of the Jamaica's Delegation", Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur, Buenos Aires, 20 a 22 de marzo [en línea] https://www.un.int/jamaica/sites/www.un.int/files/Jamaica/statement_south_south_cooperation.pdf.
- Ministerio de Finanzas y Servicios Públicos de Jamaica (2020), *Medium-Term Debt Management Strategy FY2020/21 – FY2023/24*, febrero [en línea] <https://mof.gov.jm/documents/documents-publications/document-centre/file/2336-medium-term-debt-management-strategy-2020-21-2023-24.html> [fecha de consulta: 5 de marzo de 2020].
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la India (2012), "History and evolution of non-aligned movement" [en línea] <https://www.mea.gov.in/in-focus-aticle.htm?20349/>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China (2020), "China and Latin American and Caribbean countries hold special video conference of foreign ministers on COVID-19" 23 de julio [en línea] https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1800563.shtml.

- Ministerio de Relaciones Exteriores y Asuntos de la CARICOM de Trinidad y Tabago (2017), "Remarks delivered by Ms. Reita Toussaint, Ag. Permanent Secretary on behalf of the Hon. Dennis Moses at the reception in celebration of the 45th anniversary of the establishment of diplomatic relations between T&T and Cuba", 7 de diciembre [en línea] <https://foreign.gov.tt/resources/news/remarks-delivered-ms-reita-toussaint-g-permanent-secretary-behalf-hon-dennis-moses-reception-celebration-45th-anniversary-establishment-diplomatic-relations-between-tt-and-cuba/>.
- MINREX (Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba) (2020a), "Envía Cuba brigada de enfermería a Barbados para enfrentar COVID-19", 5 de abril [en línea] <http://www.cubaminrex.cu/es/taxonomy/term/763?page=1>.
- _____(2020b), "Jamaica y Cuba firman nuevo acuerdo de cooperación en materia de salud", 28 de febrero [en línea] <http://www.cubadebate.cu/noticias/2020/02/28/jamaica-y-cuba-firman-nuevo-acuerdo-de-cooperacion-en-materia-de-salud> [fecha de consulta: 2 de marzo de 2020].
- Montoute, A. y K. Virk (eds.) (2017), *The ACP Group and the European Union Development Partnership: Beyond the North-South Debate*, Londres, Palgrave Macmillan.
- Mooney, H. y J. P. Schmid (2018), "Development challenges in Jamaica", *Policy Brief*, N° IDB-PB-278, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Mooney, H. y M. A. Zegarra (2020), "COVID-19: shock sin precedentes sobre el turismo en América Latina y el Caribe", *Resumen de Políticas*, N° IDB-PB-339, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Naciones Unidas (2019a), "Collaboration, solidarity mindset among developing countries thriving amid decline in aid from north, speakers say as South-South Cooperation Conference continues", 21 de marzo [en línea] <https://www.un.org/press/en/2019/dev3390.doc.htm>.
- _____(2019b), "Stronger South-South Cooperation key to tackling climate change, rising inequality, global leaders stress as high-level conference begins in Buenos Aires", 20 de marzo [en línea] <https://www.un.org/press/en/2019/dev3388.doc.htm>.
- _____(2019), *Estado de la cooperación Sur-Sur: informe del Secretario General* (A/74/336), Nueva York.
- _____(2010), *Documento final de Nairobi de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación SurSur* (A/RES/64/222) [en línea] <https://undocs.org/es/A/RES/64/222>.
- _____(2003), *Directrices revisadas para el examen de las políticas y los procedimientos relativos a la cooperación técnica entre los países en desarrollo* (TCDC/13/3), Nueva York.
- _____(1961), "1710 (XVI) Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Programa de cooperación económica internacional (I)" [en línea] [https://www.undocs.org/es/A/RES/1710%20\(XVI\)](https://www.undocs.org/es/A/RES/1710%20(XVI)).
- News Americas Now* (2020) "This Caribbean PM is proving to be region's boldest advocate", 30 de mayo [en línea] <https://repeatingislands.com/2020/05/30/this-caribbean-pm-is-proving-to-be-regions-boldest-advocate/>.
- Nicholls, A. (2016), "WTO Nairobi Ministerial leaves Caribbean small vulnerable economies empty handed", *Caribbean Trade Law and Development*, 10 de enero [en línea] <https://caribbeantradelaw.com/2016/01/10/wto-nairobi-ministerial-leaves-caribbean-small-vulnerable-economies-empty-handed/>.
- Nurse, M. (2020), "Heeding PM Mottley's clarion call for a Vulnerability Index", *CARICOM Today*, 18 de mayo [en línea] <https://today.caricom.org/2020/05/13/heeding-pm-mottleys-clarion-call-for-vulnerability-index/>.

- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2019), "History of DAC lists of aid recipient countries" [en línea] <https://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-standards/historyofdaclistsofaidrecipientcountries.htm>.
- ____ (2011), *Development Co-operation Report 2011: 50th Anniversary Edition*, París, OECD Publishing.
- ____ (2003), "History of the 0.7% ODA Target", *The DAC Journal*, vol. 3, N° 4, París, OECD Publishing.
- OEACP/UNOSSC (Organización de Estados de África, el Caribe y el Pacífico/ Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur) (s/f), *South-South and Triangular Cooperation in Action. The African, Caribbean and Pacific Group of States* [en línea] http://www.acp.int/sites/acpsec.waw.be/files/acpdoc/public-documents/UNOSSC-ACP_web.pdf.
- Ojeda Medina, T. (2019), "Introducción. La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018)", *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018)*, T. Ojeda Medina y E. Echart Muñoz (eds.), Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- OLADE (Organización Latinoamericana de Energía) (2014), *Improving Access to Energy Markets - Phase 1: Jamaica*, Kingston.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2019), *Trade Profiles 2019*, Ginebra.
- ____ (2017), "Examen de las políticas comerciales: informe de Jamaica" (WT/TPR/G/359/Rev.1) [en línea] <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/WT/TPR/G359R1.pdf&Open=True>.
- ____ (2014), "Examen de las políticas comerciales: informe de Barbados" (WT/TPR/G/308) [en línea] <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/WT/TPR/G308.pdf&Open=True>.
- ____ (2011), "Programa de Trabajo sobre las Pequeñas Economías" (WT/COMTD/SE/W/22/Rev.6) [en línea] <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=S:/WT/COMTD/SEW22R6.pdf&Open=True>.
- OMT (Organización Mundial del Turismo) (2020), "Tourism in SIDS: the challenge of sustaining livelihoods in times of COVID-19", *UNWTO Briefing Note – Tourism and COVID-19*, N° 2, Madrid, junio.
- Organismo de Salud Pública del Caribe (2020), "CARPHA Situation Report", No. 109 [en línea] <https://carpha.org/Portals/0/Documents/COVID%20Situation%20Reports/Situation%20Report%20109%20-%20November%2012,%202020.pdf> [fecha de consulta: 12 de noviembre de 2020].
- Payne, A. y P. Sutton (2001), *Charting Caribbean Development*, Londres, Macmillan Education Ltd.
- Pearson, L. (1970), "El informe Pearson: nueva estrategia para un desarrollo global", *El Correo de la UNESCO*, febrero.
- PMA (Programa Mundial de Alimentos) (2015), "Política en materia de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular" (WFP/EB.A/2015/5-D) [en línea] <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000026410/download/>.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2020), "Jamaica: Human Development Indicators" [en línea] <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/JAM>.
- ____ (2019), *Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*, Nueva York.

- _____(2010), *SIDS-SIDS Success Stories: An Innovative Partnership in South-South Cooperation* [en línea] https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/961sids-sids_success_stories.pdf.
- Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur/SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) (2018), “La cooperación Sur-Sur y triangular en los escenarios globales y regionales 2012-2016”, *serie Documentos de Trabajo*, N° 15, San Salvador.
- _____(2016), “Valorización de la cooperación Sur-Sur. Estudios de caso: Brasil, Chile y México”, *serie Documentos de Trabajo*, N° 10, San Salvador.
- Ramphal, S. (2014), *Glimpses of a Global Life*, Hertford, Hansib Publications.
- Remy J. Y., J. Cotton y A. Nicholls (2020), “Trading thoughts: the Shridath Ramphal Centre’s Trade Vulnerability Index in a nutshell”, *CARICOM Today*, 18 de mayo.
- SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) (2020), *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2019*, Madrid.
- _____(2018a), *Una década de cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2007/2017*, Madrid, SEGIB/Turner.
- _____(2018b), *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2018*, Madrid.
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe) (2013), *Acuerdo de Cooperación Energética PetroCaribe*, Caracas [en línea] http://www.sela.org/media/3200654/t023600005381-0-di_no_3_acuerdo_de_cooperacion_petrocaribe-final_doc_rev_21-8-13.pdf [fecha de consulta: julio de 2013].
- Smith, A. (2019), “Senate passes amendments to Petroleum Act”, *Jamaica Information Service*, 7 de julio [en línea] www.jis.gov.jm/senate-passes-amendments-to-petroleum-act.
- The Sandwatch Foundation (s/f), “The Sandwatch Foundation” [en línea] <https://www.sandwatchfoundation.org/>.
- Thomas, C. Y. (1988), *The Poor and the Powerless: Economic Policy and Change in the Caribbean*, Londres, Latin American Bureau.
- Thomas-Hope, E., S. Martin-Johnson y Z. Lawrence (2018), *Migration in Jamaica: A Country Profile 2018*, Kingston, Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
- TT-SSC (Task Team on South-South Cooperation) (2011), “Unlocking the Potential of South-South Cooperation: Policy Recommendations from the Task Team on South-South Cooperation”, julio [en línea] <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/TT-SSC%20Policy%20Recommendations.pdf>.
- UNOSSC (Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur) (n/d), “About South-South and triangular cooperation” [en línea] <https://unsouthsouth.org/about/about-sstc/>.
- UNOSSC/FCSSC (Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur/ Finance Center for South-South Cooperation) (2019), *South-South Cooperation in a Digital World 2018 Annual Report in South-South Cooperation*, Nueva York.
- WITS (World Integrated Trade Solution) (n/d), “Jamaica Trade Summary 2019 Data” [en línea] <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/JAM/Year/LTST/Summary>.
- Yan, X. (2020), “Combating COVID-19 hand in hand. Building a bright future for mankind. Warmly celebrating the 71st anniversary of the founding of the People’s Republic of China”, Embajada de la República Popular China en Barbados, 30 de septiembre [en línea] <http://bb.china-embassy.org/eng/sgxw/t1820812.htm>.

Anexo IV.A1

Metodología

Jamaica, que se obtuvo su independencia en la década de 1960, está clasificada como economía de ingreso medio-alto por el Banco Mundial. El país, que cuenta con un gran acervo de relaciones y alianzas con sus vecinos regionales y hemisféricos, tiene una de las mayores trayectorias de participación en materia de cooperación Sur-Sur del Caribe. Su política exterior y su diplomacia han favorecido las relaciones con otros socios del Sur desde los setenta. El país se ha enfrentado a múltiples desafíos de desarrollo socioeconómico y se ha acercado a la cooperación Sur-Sur como una valiosa fuente de cooperación técnica y aprendizaje entre pares, y como una oportunidad para acceder y compartir ideas innovadoras y apoyo al desarrollo. Jamaica también destaca por su capacidad institucional en lo que respecta a la planificación social y económica, la recopilación de datos y el seguimiento, así como por su fuerte presencia diplomática en los foros multilaterales de desarrollo.

El proceso de investigación se desarrolló en cuatro fases. En primer lugar, se celebraron entrevistas preliminares con altos funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, Finanzas y otras carteras relacionadas con la planificación, a fin de determinar la viabilidad de llevar a cabo el estudio de caso, así como el compromiso de brindar apoyo para seguir investigando sobre el terreno. La segunda fase de la investigación consistió en una amplia búsqueda de información documental sobre la aparición histórica de la cooperación Sur-Sur y los debates académicos y políticos que han influido en su evolución, así como sobre el perfil del país estudiado en materia de cooperación Sur-Sur. La recopilación de datos no se ha basado únicamente en la investigación documental, sino también en una combinación de investigación documental y entrevistas realizadas a funcionarios públicos de instituciones y organismos clave relacionados con la gestión de la cooperación Sur-Sur en los respectivos países, a miembros del mundo académico y a los representantes de otros países de América Latina que dirigen los procesos de cooperación Sur-Sur en Jamaica. Asimismo, se entrevistó a funcionarios de las principales organizaciones internacionales que desempeñan funciones de apoyo en la esfera de la cooperación Sur-Sur o triangular. En la tercera fase de la investigación, se dedicaron diez días a realizar entrevistas y recoger pruebas documentales. Dado que se disponía de una cantidad limitada de datos en formato digital sobre la cooperación Sur-Sur, el trabajo sobre el terreno resultó muy valioso. La última fase de la investigación se centró en analizar el material recopilado.

Capítulo V

Valoración de la cooperación Sur-Sur: el caso del Paraguay

*Paola Vaccotti Ramos*¹

Introducción²

El Paraguay es un país mediterráneo cuya mayor riqueza son sus recursos naturales. Destacan sobre todo los recursos hídricos, ya que el Paraguay tiene numerosos cauces fluviales y está asentado sobre una de las mayores reservas conocidas de agua dulce: el acuífero Guaraní. Su mediterraneidad hace imperativa su vinculación regional con el propósito de abrirse al mundo y a los mercados.

En el contexto de los intercambios existen hitos, anteriores a la actual concepción de la cooperación Sur-Sur, que podrían considerarse precursores de la cooperación en el Paraguay. El país integró desde sus inicios varios

¹ Doctoranda en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Máster en Cooperación Internacional y Desarrollo Territorial, Máster en Evaluación de Políticas Públicas, Abogada. Fue especialista de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en el Paraguay. Conformó el Consejo Directivo de la Red Internacional de Evaluación de Políticas Públicas (RIEPP) entre 2016 y 2018. Desde 2005, consultora internacional en temas de cooperación, desarrollo, diseño y evaluación de políticas públicas.

² Se agradece la colaboración del historiador David Velázquez Seiferheld en este apartado.

de los organismos creados para la cooperación en América, como la Unión Panamericana (precursora de la Organización de los Estados Americanos (OEA)) y sus entidades dependientes. Además, firmó convenios desde una época temprana, como el de 1902 destinado a coordinar actividades entre las policías de los Estados americanos. También participó en esfuerzos colectivos cooperativos, como los relacionados con la atención a la pandemia de influenza de 1918 (la denominada “gripe española”).

Después de la Segunda Guerra Mundial, en los primeros años de la Guerra Fría, el Paraguay fue uno de los primeros países en recibir cooperación del Banco Mundial (entonces Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)) con miras a contener la inflación y estabilizar la moneda. También recibió cooperación proveniente de los Estados Unidos, a través de los servicios cooperativos, cuya labor fue continuada por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Por último, fue receptor de fondos provenientes de la Alianza para el Progreso.

El Paraguay, junto con el Estado Plurinacional de Bolivia y el Uruguay, conformó en 1963 la Comisión Urupabol como bloque internacional con el fin de coordinar la representación de las partes en el directorio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y en otros organismos internacionales de carácter financiero. La Comisión también buscaba intensificar el intercambio comercial, cultural, artístico y científico entre los países que lo integraban; promover acciones para el mejoramiento de las condiciones de navegabilidad de sus ríos y procurar la armonización de sus legislaciones sobre navegación; proponer el mejoramiento de las interconexiones viales, ferroviarias, fluviales, áreas y de telecomunicaciones, y estudiar proyectos y realizar otras acciones de interés común.

Un hito geopolítico clave de la cooperación bilateral del Paraguay con sus vecinos fue la firma en 1973 de sendos acuerdos con el Brasil y la Argentina para construir, respectivamente, las represas binacionales de Itaipú y Yacyretá. Ello permitió al Paraguay poseer la copropiedad de la represa más grande del mundo y producir a gran escala energía limpia, renovable y no contaminante.

En 1991, el Paraguay participó en la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), en virtud del Tratado de Asunción. En los 30 años transcurridos desde entonces, el Paraguay ha realizado grandes avances gracias a su participación e intercambio en el seno del MERCOSUR. Esa integración ha contribuido a la consolidación de su proceso democrático y fortalecido los cuadros administrativos de la función pública y la competitividad de la producción nacional, entre otros aspectos (MERCOSUR, 2020). La cooperación entre los miembros del bloque es muy activa, pero no se da en un entorno de coordinación de la cooperación Sur-Sur como bloque, sino que se asienta en las relaciones bilaterales.

La alianza del Paraguay, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Uruguay (1963, Comisión Urupabol) volvió a cobrar importancia para los tres países en 2014 gracias a la redacción de un proyecto concebido para transportar gas natural licuado (GNL) por la hidrovía Paraguay-Paraná. La hidrovía se extiende desde Puerto Cáceres en el estado de Mato Grosso (Brasil) hasta el puerto de Nueva Palmira en el departamento de Colonia (Uruguay). Allí el Paraná se encuentra con el río Uruguay y juntos desembocan en el Atlántico, a través del estuario del Río de la Plata. Esta hidrovía, uno de los cursos fluviales más largos del mundo (con 3.442 km de longitud), fluye por cinco países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Paraguay y Uruguay. Conecta a más de 20 ciudades y es un importante corredor de exportaciones e importaciones. Sin embargo, su importancia para la economía del Paraguay va más allá, pues bajo la bandera paraguaya se mueve más del 90% de la carga intrazonal. La flota fluvial de bandera paraguaya es la tercera más grande del mundo (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020), después de las de los Estados Unidos y China.

A. Cooperación Sur-Sur en el Paraguay: una institucionalidad que busca fortalecerse

El Paraguay ha sido receptor de cooperación desde hace décadas. También desde hace mucho tiempo ha compartido conocimientos y experiencias exitosas con otros países. Sin embargo, la toma de conciencia respecto del papel que desempeña como oferente de cooperación es reciente.

En 2011, en línea con los principios de la Declaración de París, el Gobierno paraguayo realizó acciones encaminadas a mejorar las vías de comunicación con los donantes. En 2016, se profundizó en este ámbito mediante un decreto presidencial por el que se creó un mecanismo de coordinación interinstitucional entre el Ministerio de Hacienda, la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) y el Ministerio de Relaciones Exteriores respecto de la gestión de la cooperación internacional no reembolsable³. En este proceso se designó a estos tres actores como responsables y vías para el diálogo oficial con los cooperantes. Se establecieron dos modalidades: i) la cooperación financiera (con fuentes multilaterales o bilaterales, triangular, Sur-Sur), que se refiere a recursos financieros concedidos sin reintegro, y ii) la cooperación no financiera, es decir, ayuda recibida en forma de transferencias técnicas, tecnológicas, de conocimientos, habilidades o experiencias, que incluye el intercambio de expertos y voluntarios, becas, infraestructura y equipamiento. Además, se definieron las responsabilidades de cada uno de estos entes

³ Decreto Presidencial núm. 6159/2016.

y sus roles en el marco del Comité Técnico Interinstitucional. Así, se estableció que debían convocar al menos dos veces al año a los cooperantes presentes en el Paraguay, con el fin de: i) informar sobre la demanda de cooperación en el país; ii) informar sobre la oferta de cooperación existente; iii) comunicar la política del Gobierno en relación con la cooperación no reembolsable; iv) recibir propuestas de los cooperantes, y v) mantener el diálogo oficial en representación del Gobierno en la modalidad que fuese más oportuna.

Entre otras cosas, en el Decreto se establecieron los pasos estratégicos con miras a la aprobación de la cooperación no reembolsable y se determinó que la STP es responsable de mantener un Sistema de Información de la Cooperación Internacional no reembolsable, de acceso público, que puede encontrarse en la página de la Secretaría bajo el nombre de mapa de cooperantes.

Desde la entrada en vigor de este decreto presidencial, el intercambio de información sobre procesos de cooperación (como receptores y oferentes) ha sido más fluido entre los tres organismos del Estado involucrados. La forma de identificar y registrar la oferta de cooperación es activa, ya que la STP y el Ministerio de Relaciones Exteriores realizan consultas a los demás entes para mantener vigente el Catálogo de Oferta de Cooperación Técnica de la República del Paraguay. Este catálogo fue publicado por primera vez en 2017 y se mantiene en constante revisión y actualización. Sin embargo, aún es necesario fortalecer la comprensión institucional a nivel micro (de cada institución) y macro (de gobierno) sobre la importancia de la proyección de una oferta de cooperación, con el consiguiente posicionamiento del Paraguay en el mundo como un país con experiencia acumulada, que puede ser compartida y reproducida. Esa comprensión incluso debe trascender el Poder Ejecutivo e incorporarse en los demás poderes del Estado.

Ese fortalecimiento de la comprensión institucional debe ir acompañado de la previsión correspondiente en el presupuesto de cada institución. Parte del intercambio que se da en la oferta de cooperación tiene que ver con la cobertura de costos administrativos y operativos, siendo este un problema que incide en la concreción de las ofertas, sobre todo en regiones distantes, lo que supone un aumento de los costos.

En el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, que se encuentra en proceso de revisión y actualización, se incorpora como tercer eje estratégico la inserción del Paraguay en el mundo en forma adecuada. Su objetivo es posicionar y mejorar la imagen del país, fortalecer la participación nacional en los foros internacionales, promover la asignación de recursos para ampliar la integración económica y dinamizar los vínculos que contribuyan a la incorporación de tecnología y conocimientos. Sin embargo, al analizar tanto el diagnóstico como las estrategias del eje,

no se visibiliza de manera explícita la cooperación Sur-Sur en ninguna de sus modalidades, aunque sí se hace referencia a diversas situaciones en las que el país debe interactuar con sus pares.

El personal técnico nacional de alto nivel participa activamente en diferentes espacios de diálogo e intercambio sobre cooperación, con énfasis en la cooperación Sur-Sur. En ese sentido cabe destacar el espacio impulsado por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) mediante su Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS). En el marco de ese programa se desarrollan actividades de valoración de la cooperación Sur-Sur, así como posibles métodos e indicadores, y se aporta información actualizada que permite hacer una sistematización anual sobre este tipo de cooperación a nivel regional. De este modo se propicia en el plano interno un movimiento vinculado a la recolección de información y la valoración de buenas prácticas que las instituciones paraguayas consideran susceptibles de ser compartidas.

En los espacios vinculados a la cooperación internacional, y sobre todo en el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Hacienda y la STP, existe claridad a nivel técnico acerca de los beneficios y ventajas que puede reportar el posicionamiento del Paraguay como oferente de cooperación técnica de calidad, así como del papel específico de la cooperación Sur-Sur. El desafío radica en que los encargados de la adopción de decisiones incorporen la conceptualización de esta cooperación y la fortalezcan institucionalmente como un espacio en el que el Paraguay puede beneficiarse mediante el desempeño de su doble papel como receptor y cooperante. El delineamiento de una política nacional de cooperación, acompañada de un presupuesto, podría representar una oportunidad que amplíe la mirada del Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 y consolide ese rol dual.

B. Oferta de cooperación del Paraguay

Entre 2010 y 2011, la STP comienza a mantener un registro de las experiencias de cooperación, esencialmente a instancias de las comisiones mixtas de cooperación internacional. Sin embargo, la sistematización de la oferta de cooperación nacional en el Catálogo publicado en 2017 fue la que marcó un hito en la formalización de la cooperación técnica del Paraguay, al fortalecer su visibilidad interna, y sobre todo externa, en su desempeño del papel de oferente.

En retrospectiva, se observan situaciones en las que diversas buenas prácticas del país fueron compartidas con otros, pero no fueron sistematizadas como cooperación Sur-Sur, ya que no existía la construcción teórica, ni el canal para hacerlo, ni los indicadores pertinentes. Por ejemplo, en la central hidroeléctrica de Itaipú se reciben desde hace décadas profesionales de diversas partes del mundo con quienes se comparte la

experiencia relacionada con la producción de energía limpia. A su vez, el Ministerio de Agricultura y Ganadería ha acumulado conocimientos con respecto al desarrollo de la genética bovina, que han sido compartidos con otros países, pero con escaso registro.

Existen otras experiencias destacables, como la de las transferencias monetarias realizadas a través de billeteras virtuales en los teléfonos móviles a las personas beneficiarias del Programa Tekoporã de lucha contra la pobreza (mediante transferencias condicionadas), implementado por el Ministerio de Desarrollo Social. Esta modalidad ha sido compartida con Angola, El Salvador y Honduras. Asimismo, el Paraguay cuenta con una experiencia pionera en el conteo de votos, relacionada con el mecanismo de transmisión de resultados electorales preliminares (TREP). Se trata de un sistema de información oficiosa, no vinculante, que permite transparentar el resultado de elecciones y dar a conocer, en el menor tiempo posible, los resultados preliminares de las votaciones realizadas. Este sistema se ha aplicado en varios países que fueron asesorados de manera privada por técnicos vinculados a la Justicia Electoral Paraguaya. Posee todas las características para incluirse entre las modalidades de cooperación Sur-Sur que el país puede ofrecer de manera oficial.

Además de las experiencias mencionadas, hay otras buenas prácticas que se encuentran en proceso de afianzamiento y que en un futuro cercano podrían ser compartidas con otros pares. La oferta de cooperación técnica paraguaya que ha tenido mayor receptividad en los últimos años es, sin lugar a dudas, el Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (SIMORE), que se percibe como el producto de mayor éxito por el alcance en cuanto a oportunidades de cooperación y países receptores.

Por otra parte, en la línea de la cooperación en la que participan múltiples actores, en septiembre de 2019 se formalizó la alianza entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y la organización no gubernamental Fundación Paraguaya. Su intención es consolidar el papel del Paraguay como oferente de cooperación internacional, mediante los programas de la Fundación Paraguaya que ya se comparten con otros países, como el Semáforo de Eliminación de Pobreza, las escuelas autosostenibles, la educación emprendedora y las microfinanzas con enfoque social⁴.

⁴ Desde 1985, la Fundación Paraguaya ha sido pionera en las iniciativas relacionadas con las microfinanzas y el emprendimiento en el Paraguay. Sus estrategias de trabajo se centran en la generación y fortalecimiento de capacidades individuales, colectivas e institucionales con miras a la eliminación de la pobreza. Su papel como actor oferente de cooperación técnica fue asumido en 2004, con la realización de actividades en más de 20 países. La alianza concertada en el último trimestre de 2019 entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Fundación Paraguaya ampliará la oferta de cooperación Sur-Sur con múltiples actores del país. En ese marco se incorporarán los programas de la Fundación Paraguaya mediante una asociación público-privada que posicionará la marca país en productos sociales para contribuir a la lucha contra la pobreza. Su objetivo es impulsar y llevar adelante los programas de innovación social de la Fundación Paraguaya, así como desarrollar acciones en conjunto y coordinar la cooperación de ambas organizaciones en el plano internacional.

El Sistema de Monitoreo de Recomendaciones

El Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (SIMORE) es un mecanismo interinstitucional que facilita la sistematización de las recomendaciones internacionales en el ámbito de los derechos humanos que han presentado al Paraguay los diferentes órganos y procedimientos especiales de las Naciones Unidas y la OEA en esa materia. El SIMORE también permite el acceso a información actualizada sobre las acciones desplegadas por las instituciones del Estado en el cumplimiento de esas acciones. Este sistema se ha compartido con Chile, el Uruguay, la República Dominicana, Honduras, la Argentina y Costa Rica.

El SIMORE surgió a partir de la necesidad de presentar en tiempo y forma el Examen Periódico Universal (EPU), de forma que se optimizara el esfuerzo de los funcionarios y funcionarias nacionales. El EPU es un mecanismo establecido por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas con el objetivo de mejorar la situación de derechos humanos en cada uno de los 193 países miembros de esa Organización. En ese marco se revisa la situación de los derechos humanos de todos los países miembros. El resultado de cada revisión se refleja en un informe final que contiene las recomendaciones que el Estado objeto de examen deberá implementar antes de la próxima revisión.

El primer informe EPU presentado por el Paraguay tomó un año de conversaciones, relevamiento e intercambio entre funcionarios de diversas instituciones nacionales, lo que supuso una sobrecarga de trabajo y la consiguiente ineficiencia en el uso del tiempo. En 2016, el Paraguay debía presentar su segundo EPU. En esa ocasión se decidió utilizar el SIMORE, lo que tomó solo cuatro meses de trabajo y permitió optimizar la carga laboral hasta alcanzar un informe completo de buena calidad. Desde un inicio, el desarrollo de la herramienta contó con el apoyo técnico del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el Paraguay.

En una segunda versión, conocida como SIMORE Plus, se incorporó la posibilidad de alinear las recomendaciones con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). De esta manera se potenció aún más la capacidad de la herramienta como mecanismo de programación mediante el diseño, la planificación y la evaluación de las políticas públicas. Además de ser una plataforma para transmitir las recomendaciones en materia de derechos humanos, el SIMORE es un mecanismo que permite la articulación sistemática de todas las instituciones que trabajan en ese ámbito en el país.

Uno de los logros más relevantes relacionados con el SIMORE es su cesión por el Paraguay para convertirlo en el nuevo SIMORE Interamericano,

implementado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) desde junio de 2020. En diferentes foros internacionales, diversos países de Asia y África han expresado su interés en el SIMORE. No obstante, aún hay que subsanar algunas limitaciones presupuestarias para lograr concretar la cooperación con esos países no pertenecientes a la región. Además, queda pendiente realizar una evaluación que permita obtener evidencias del impacto de la herramienta en su utilización a nivel nacional y en los países que ya la han incorporado como receptores de cooperación Sur-Sur.

La actual inserción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en las diversas acciones del Estado representa una oportunidad de potenciar el uso de la herramienta SIMORE Plus a escala nacional. Este sistema permite vincular los compromisos y recomendaciones internacionales con el cumplimiento de los ODS y es, además, una oportunidad para el ofrecimiento de cooperación Sur-Sur.

C. Conceptualización y construcción de la valoración de la cooperación Sur-Sur en el Paraguay

Una vez reconocido y aceptado el concepto de cooperación Sur-Sur, uno de los principales temas de reflexión para los países del Sur Global es su valoración. Este tipo de cooperación no se basa en la Declaración de París y su funcionamiento se rige por la confianza mutua y políticas consensuadas entre las partes, con una marcada perspectiva regional. A escala regional e iberoamericana, se han creado espacios que permiten profundizar en esta reflexión, sobre todo por parte de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la SEGIB. La Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (PABA+40) también contribuyó a esa profundización. Se han elaborado diversos métodos de medición de la cooperación Sur-Sur, sobre la base de casos como los del Brasil, Colombia y México (véase el cuadro V.A1.1 del anexo V.A1). Existen diferencias en la forma de valoración aplicada en cada método. No obstante, de una u otra manera, todos terminan cuantificando los costos monetarios de los traslados (pasajes), las horas técnicas de los funcionarios públicos dedicados a cada caso, los costos operativos y administrativos asociados y alguna que otra variable cuantitativa, según el país de que se trate. Otros países, como Colombia y el Ecuador, han intentado incorporar variables de medición del impacto con enfoque cualitativo, lo que aún se encuentra en proceso de análisis.

En los foros de socialización internacional entre pares, se aplica una reflexión crítica a los beneficios de cuantificar en términos financieros la cooperación Sur-Sur. Se considera que, debido a las asimetrías de tamaño,

presupuesto, iniciativas, cantidad de funcionarios y otros aspectos, que existen entre los países del Sur, tal cuantificación podría arrojar valores que no evidencien el alcance del impacto real de las buenas prácticas compartidas. Algunas de las motivaciones políticas y técnicas de valorizar este tipo de cooperación que ha planteado la SEGIB se refieren a la valoración del aporte técnico que ofrece el país, la transparencia del gasto público y la posibilidad de generar insumos de estadísticas oficiales. La SEGIB también ha señalado determinadas limitantes, como las dificultades respecto de la disponibilidad y el acceso a la información, que se convierten en uno de los principales obstáculos para obtener datos sobre la valoración. A su vez, se suma la falta de consenso en las metodologías de medición y de marcos normativos que establezcan una hoja de ruta en este sentido.

El Paraguay se encuentra en el proceso de debatir y definir cómo implementa una cooperación Sur-Sur más eficiente, cuáles son sus ventajas e innovaciones, cuán eficiente resulta esta cooperación para lograr la reducción de la desigualdad y el fomento de capacidades locales, y qué impacto tiene y cómo se pueden medir sus resultados. El Paraguay ha adherido a los principios generales de la cooperación Sur-Sur. Entre ellos cabe destacar la horizontalidad que se establece de manera voluntaria, la solidaridad que rompe con la concepción de asistencialismo y potencia los beneficios mutuos, la pertinencia desde la contextualización de la cooperación a la realidad de los involucrados, el consenso basado en la voluntad de las partes, la reciprocidad y responsabilidad compartida y la equidad que establece relaciones de beneficio mutuo entre los socios.

Dentro de los principales actores institucionales vinculados a la conceptualización de la cooperación Sur-Sur (el Ministerio de Relaciones Exteriores y la STP) hay funcionarios y funcionarias que participan en los procesos regionales de construcción colectiva de consensos. En esos espacios, aportan y reciben conocimientos y comparten experiencias. Ello ha contribuido a formar una incipiente masa crítica local. Sumado a lo anterior, la participación protagónica que tuvo el Presidente del Paraguay en PABA+40, constituye un punto de inflexión que podría capitalizarse para la definición de una estructura que acompañe la ulterior consolidación del rol dual del país como receptor y oferente de este tipo de cooperación.

El concepto de cooperación Sur-Sur y sus implicancias todavía se encuentra ausente de la agenda de reflexión académica paraguaya. La profundización y problematización de las cuestiones teórico-filosófico-políticas (Malacalza, 2020), podrían ser objeto de una investigación local, cuyo producto puede ofrecer insumos y dar impulso a una política que apunte a fortalecer al Paraguay en ese plano (véase el cuadro V.1).

Cuadro V.1
América Latina: dilemas políticos de las políticas de cooperación Sur-Sur
(marco operativo)

i) El diagnóstico de escenarios internacionales y la definición de una visión estratégica	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿A qué problemas se enfrenta la comunidad global? ¿Qué mundo se quiere construir? ¿Qué gobernanza de la cooperación? 2. Gobernanza global de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo: ¿Naciones Unidas, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) o ambas? 3. Gobernanza regional de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo: ¿optar o promover la coordinación de los mecanismos regionales existentes?
ii) El espacio político para la cooperación Sur-Sur para el desarrollo	<ol style="list-style-type: none"> 4. ¿Qué narrativa para la cooperación Sur-Sur para el desarrollo? ¿Adaptación, reformismo, reaccionarismo o contrahegemonismo? 5. ¿Qué desarrollo, el basado en el crecimiento económico o en el cambio estructural? 6. Acceso a la OCDE, ¿sí o no?
iii) La orientación geográfica y sectorial de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo	<ol style="list-style-type: none"> 7. Alineación de la cooperación: ¿hacia prioridades de la política exterior y de las políticas internas o hacia los ODS y la Agenda 2030? 8. Orientación geográfica y sectorial: ¿concentrar o diversificar? 9. Escala de la cooperación: ¿en la región o más allá de la región?
iv) La profesionalización y los medios de ejecución de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo	<ol style="list-style-type: none"> 10. ¿Qué modelo institucional? 11. ¿Qué actores de la cooperación? Alianzas de múltiples actores: ¿sí o no? 12. Cooperación reembolsable: ¿sí o no?

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de B. Malacalza, "Variaciones de las políticas de cooperación Sur-Sur en América Latina: estudio de casos", *Documentos de Trabajo*, N° 32, Madrid, Fundación Carolina, 2020.

D. Paraguay: hacia una política de cooperación internacional

En el Paraguay se ha comenzado a diseñar una política de cooperación internacional. Es un proceso incipiente con el que se busca la sistematización y la homologación de procesos, tanto para los cooperantes internacionales como para las instituciones nacionales. Uno de los consensos alcanzados en relación con este proceso apunta a que el sistema al que se quiere llegar incluya la previsión de los recursos financieros necesarios para acompañar los procesos de cooperación Sur-Sur, con lo que se garantizarían las posibilidades de intercambio.

Recientemente, se llevaron adelante los primeros intercambios para el diseño de esta política con apoyo del Gobierno de Chile, mediante el Mecanismo Estructurado para el Intercambio de Experiencias de Cooperación Sur-Sur (MECSS). El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y la STP, se encuentra en una etapa de discernimiento del modelo institucional que acompañará la política, por lo que puede resultar interesante revisar otros modelos institucionales relevados por el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) entre sus miembros, como los siguientes:

- i) el ministerio de relaciones exteriores asume el liderazgo y la responsabilidad de la política y la implementación (Dinamarca y Noruega);
- ii) el departamento de cooperación para el desarrollo o la agencia dentro del ministerio es responsable de la política y la implementación (Finlandia, Grecia, Irlanda, Italia, Nueva Zelanda, Países Bajos y Suiza);
- iii) un ministerio tiene la responsabilidad de la política y una agencia independiente es responsable de la ejecución (Alemania, Bélgica, España, Estados Unidos, Francia, Japón y Portugal);
- iv) un ministerio propio o agencia fuera del ministerio de relaciones exteriores es responsable de la política y de la ejecución (Australia, Canadá y Reino Unido);

Los países de América Latina en general poseen estrategias relacionadas con la cooperación Sur-Sur que están plasmadas en diversos instrumentos normativos (Malacalza, 2020) y que también pueden ser revisadas (véase el cuadro V.A1.2 del anexo V.A1). El Paraguay reconoce que una estructura institucional sólida, respaldada por instrumentos normativos, es imprescindible para la consolidación del rol de oferente de cooperación Sur-Sur. La discusión en torno al diseño de la política de cooperación internacional contribuirá a definir cuál será el modelo más adecuado a la realidad nacional. En este momento se da una coyuntura importante, ya que además del proceso de diseño de la política de cooperación, se encuentra en fase de revisión y adaptación el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, por lo que su mutuo alineamiento debe ser uno de los puntos a tener en consideración.

Respecto de los casos emblemáticos de cooperación ofrecida por el Paraguay, el SIMORE es percibido como el caso de éxito que coloca al país en estrados multilaterales como oferente de una cooperación de calidad. El SIMORE, aplicado actualmente en seis países y en la CIDH, con quienes ha sido compartido, tiene pendiente su evaluación de impacto, lo que generará información para el aprendizaje, tanto a nivel nacional en el Paraguay como a nivel internacional en los espacios donde se aplica.

En el actual contexto de pandemia de COVID-19, la respuesta que se espera de los gobiernos ante esta emergencia exige una mirada transversal en temas de salud, protección social y medidas económicas, siendo —al mismo tiempo— una oportunidad para fortalecer la cooperación internacional, en términos generales, y la cooperación Sur-Sur regional en particular.

La valoración de la cooperación Sur-Sur debe trascender la interpretación restrictiva y apuntar a incorporar métodos mixtos para su cuantificación, evaluación y valoración de acciones, que generen evidencia cuantitativa y cualitativa para la toma de decisiones respecto de las políticas nacionales y de proyección internacional.

Bibliografía

- ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2014), *Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (SIMORE): experiencia de Paraguay*, Asunción.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago.
- ____ (2016a), *El enfoque de brechas estructurales: análisis del caso de Costa Rica* (LC/L.4265), Santiago, noviembre.
- ____ (2016b), “Propuesta de medición de la cooperación Sur-Sur en América Latina y Caribe a través de un Sistema de Cuentas Satélite”, Santiago [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/semcn2016_s5-alberto-malmierca_0.pdf.
- 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.
- Cuño, J. (2012), “Evolución, áreas, escenarios y actores de la cooperación internacional. Cooperación internacional, nuevos enfoques”, Sevilla, Universidad Pablo de Olavide.
- 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, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.
- Malacalza, B. (2020), “Variaciones de las políticas de cooperación Sur-Sur en América Latina: estudio de casos”, *Documentos de Trabajo*, N° 32, Madrid, Fundación Carolina.
- MERCOSUR (Mercado Común del Sur) (2020), “Comunicado de Paraguay por el aniversario del MERCOSUR”, Montevideo, 26 de marzo [en línea] <https://www.mercosur.int/comunicado-de-paraguay-por-el-aniversario-del-mercosur/>.
- ____ (2018), *La cooperación intra-MERCOSUR (2005-2015): análisis de siete sectores*, Montevideo.
- Mesa, M. (2000), *La educación para el desarrollo en la Comunidad de Madrid: tendencias y estrategias para el siglo XXI. Informe a la Dirección General de Cooperación y Voluntariado de la Comunidad de Madrid*, Madrid, Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ).
- ____ (2014), “Precedentes y evolución de la educación para el desarrollo: un modelo de cinco generaciones”, *Sinergias: Diálogos Educativos para a Transformação Social*, N° 1, Porto, Universidad de Porto.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2020), “Cancillería y sector del transporte fluvial acuerdan estrategias sobre practicaje y pilotaje en aguas internacionales”, 11 de junio [en línea] <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/cancilleria-y-sector-del-transporte-fluvial-acuerdan-estrategias-sobre-practicaje-y-pilotaje-en-aguas-internacionales>.
- ____ (2015), “Decreto N° 4368 por el cual se establece el Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (SIMORE) como medio informático en el cual constarán las acciones del estado relacionadas al cumplimiento e implementación de las sugerencias en materia de derechos humanos, formuladas al Paraguay por los diferentes mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos”, Asunción, noviembre.

- Naciones Unidas (2020), *Cooperación para el desarrollo con los países de ingresos medianos* (A/RES/74/231), Nueva York.
- (2019a), *Documento final de Buenos Aires de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur* (A/CONF.235/3*), Nueva York, marzo.
- (2019b), *Estado de la cooperación Sur-Sur: informe del Secretario General* (A/74/336), Nueva York, agosto.
- (2019c), *Informe de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur* (A/CONF.235/6), Nueva York.
- (2019d), *Resolución aprobada por la Asamblea General el 15 de abril de 2019. Documento final de Buenos Aires de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur* (A/RES/73/291), Nueva York.
- (2019e), *Documento final de Buenos Aires de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur* (A/CONF. 235/3*), Nueva York, marzo.
- (1978), “Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo”, *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo* (A/CONF.79/13/Rev.1), Buenos Aires.
- OCDE/CEPAL/CAF (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Banco de Desarrollo de América Latina) (2019), *Perspectivas económicas de América Latina 2019: desarrollo en transición*, París, octubre.
- Oddone, N. y D. Perrota (2014). “Cooperación Sur-Sur en el MERCOSUR: piano si va lontano”, *De la diversidad a la consonancia: la cooperación Sur-Sur latinoamericana*, vol. I, C. Ayala y J. Rivera (coords.), Ciudad de México, Instituto Mora/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP).
- Paraguay, Gobierno del (2014), *Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030*, Asunción [en línea] <https://www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf>.
- Rivero, M. y C. Xalma (2019), “Iberoamérica y la Cooperación Sur-Sur frente a las encrucijadas de la agenda internacional para el desarrollo”, *Documentos de Trabajo*, N° 16/2019, Madrid, Fundación Carolina.
- SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) (2020), *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2019*, Madrid, marzo.
- (2018a), *Una década de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2007-2017*, Madrid.
- (2018b), *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2018*, Madrid, noviembre.
- (2016a), “Valorización de la cooperación Sur-Sur. Estudios de caso: Brasil, Chile y México”, *serie Documentos de Trabajo*, N° 10, San Salvador.
- (2016b), “Valorización de la cooperación Sur-Sur: avances y retos en Iberoamérica”, *serie Documentos de Trabajo*, N° 9, San Salvador.
- (2015), *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2015*, Madrid.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1968), *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, vol. 1, Nueva York.
- UNOSSC (Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur) (2016), *Buenas Prácticas en la Cooperación Sur-Sur y Triangular para el Desarrollo Sostenible*, vol. 2, Nueva York.

Anexo V.A1

Cuadro V.A1.1
Brasil, Chile y México: síntesis de la conceptualización de la cooperación Sur-Sur

	Brasil	Chile	México
Metodología para valorizar la cooperación Sur-Sur	Cuentan con metodología para valorizar la cooperación internacional para el desarrollo en general sin discriminar la cooperación Sur-Sur.		
Tiempo de aplicación de la metodología	Desde 2010	Desde 2010	Desde 2011
Elementos valorizados	Sueldos de funcionarios, boletos aéreos, viáticos, insumos y materiales.	Sueldos de funcionarios, boletos aéreos, viáticos, insumos y materiales, presupuestos de cooperación técnica, para proyectos de cooperación técnica y de funcionarios de soporte general y dedicados a proyectos.	Sueldos de funcionarios, boletos aéreos, viáticos, insumos y materiales.
Otras expresiones de cooperación Sur-Sur que se valorizan	Cooperación en educación; cooperación científica y tecnológica; cooperación humanitaria; protección, apoyo e integración de refugiados; operaciones de mantenimiento de la paz; aportes a organismos internacionales.	Solo se hace valoración de la cooperación técnica.	Cooperación financiera (reembolsable y no reembolsable), contribuciones a organismos internacionales (ajustadas con criterios de la OCDE adaptados al caso mexicano), cooperación académica, ayuda humanitaria.
Uso de la valoración para la toma de decisiones y el mejoramiento de la cooperación Sur-Sur	La información se usa ocasionalmente para tales fines. En el ejercicio 2011-2013 se utilizará para avanzar en la verificación de los resultados y el impacto.	La información se usa para hacer análisis de la cooperación técnica que se otorga.	La información de cuantificación se está utilizando para mejorar la gestión de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). Se hizo un ejercicio piloto de evaluación con Honduras.
Otros usos de la valoración	Análisis de la cooperación Sur-Sur, vinculación a la política exterior.	Análisis de la cooperación Sur-Sur, vinculación a la política exterior.	Análisis de la cooperación Sur-Sur, vinculación a la política exterior, vinculación a los procesos de mejoramiento de la gestión de la cooperación internacional para el desarrollo.
Fortalezas que ofrece el país	Análisis conceptual para la valoración, el diseño y el ajuste de metodologías de valoración, análisis de información, análisis de políticas públicas vinculadas a la cooperación.	Análisis conceptual para la valoración, el diseño y el ajuste de metodologías de valoración, análisis de información.	Análisis conceptual para la cuantificación, el diseño y el ajuste de metodologías de cuantificación, análisis de información.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), "Valorización de la cooperación Sur-Sur. Estudios de caso: Brasil, Chile y México", *serie Documentos de Trabajo*, N° 10, San Salvador, 2016.

Cuadro V.A1.2
América Latina (países seleccionados): estrategias relacionadas
con la cooperación Sur-Sur

País	Tipo de diseño institucional	Estrategia de cooperación Sur-Sur	Ejes de la estrategia	Cooperación extrarregional
Argentina	Dirección General o Subsecretaría del Ministerio de Relaciones Exteriores: Dirección General de Cooperación Internacional (DGCIN), Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.	Decisión administrativa núm. 1146/2016. Lineamientos para la cooperación Sur-Sur (2013-2015) (no vigentes).	“Proponer el diseño de la política de Asistencia al Desarrollo ofrecido por la República Argentina, por la vía de la cooperación técnica y de la asistencia financiera cuando esté vinculada a la cooperación técnica” (decisión administrativa núm. 1146/2016).	Media (África y Asia; estrategia de diversificación desde 2012)
Brasil	Ministerio de Relaciones Exteriores: Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), creada en 1987.	“Documento de estratégia da Agência Brasileira de Cooperação (ABC)”, <i>Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral</i> , ABC, 2016. <i>Diretrizes Gerais para a Concepção, Coordenação e Supervisão de Iniciativas de Cooperação Técnica Trilateral</i> , ABC, 2018.	Alineamiento a las prioridades nacionales; impacto nacional, regional o local; potencial de diseminación de conocimiento; sostenibilidad de los resultados; desarrollo de capacidades, entre otras cosas.	Alta (en África, principalmente con países de habla portuguesa)
Chile	Agencia en el Ministerio de Relaciones Exteriores: Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID), en 1990.	Política y Estrategia de Cooperación Internacional de Chile para el Desarrollo 2015-2018.	Avanzar hacia un desarrollo inclusivo y sostenible, fortalecer las asociaciones para un desarrollo compartido, consolidar el sistema nacional de cooperación internacional para el desarrollo.	Baja (recientemente en África)
Colombia	Agencia en la Presidencia: Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC-Colombia) 2010.	<i>Hoja de Ruta de la Cooperación Internacional 2015-2018</i> .	Construcción de la paz, desarrollo rural sostenible y conservación y sostenibilidad ambiental.	Media (estrategia de diversificación desde 2012)
Costa Rica	Dirección General o Subsecretaría en el Ministerio de Relaciones Exteriores: Dirección de Cooperación Internacional en Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.	Política de Cooperación Internacional Costa Rica 2014-2022.	Seguridad ciudadana, ambiente y ordenamiento territorial, gestión del riesgo, competitividad e innovación, bienestar social.	Baja (experiencia con Marruecos)
Cuba	Secretaría o dirección en el Ministerio de Planificación u otros ministerios: Dirección de Colaboración Económica, Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera.	Principios de la colaboración económica. Resolución núm. 43/2005. Normas para la contratación de profesionales y técnicos.	Complementariedad, integración de economías y solidaridad internacional.	Alta

Cuadro V.A1.2 (conclusión)

País	Tipo de diseño institucional	Estrategia de cooperación Sur-Sur	Ejes de la estrategia	Cooperación extrarregional
Ecuador	Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional, creada en 2007 y reemplazada en 2009 por la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI). Subsecretaría de Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.	<i>Políticas y Estrategias de la Cooperación Internacional No Reembolsable 2017-2021.</i>	Derechos humanos, género, sostenibilidad ambiental, interculturalidad y participación y fortalecimiento de capacidades.	Baja
México	Agencia en el Ministerio de Relaciones Exteriores: Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) 2010.	Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2011. Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2014-2018.	Fortalecer el sistema de cooperación internacional para el desarrollo con el fin de lograr una mejor gestión; ampliar y promover la cooperación hacia países y regiones estratégicas; establecer relaciones estratégicas con oferentes de cooperación para atraer recursos y capacidades; incrementar la presencia de México en el mundo mediante la promoción de fortalezas y oportunidades en materia económica, turística y cultural.	Baja
Perú	Agencia en el Ministerio de Relaciones Exteriores: Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), en 2002.	Ley de Cooperación Técnica Internacional, 1991. <i>Declaración de Política de Cooperación Técnica Internacional</i> del Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019.	Desarrollo inclusivo, gobernanza, conservación y sostenibilidad ambiental y competitividad.	Baja (experiencia con Tailandia)
Uruguay	Agencia en la Presidencia: Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) 2010.	Política de Cooperación Internacional de Uruguay para el Desarrollo Sostenible al 2030 (2018).	Posicionar las prioridades políticas en la agenda de la cooperación internacional y el desarrollo sostenible, crear nuevas oportunidades de cooperación internacional, ampliar la capacidad oferente del Uruguay y fortalecer las alianzas y las herramientas para el desarrollo sostenible.	Baja (desde 2019 en África)
Venezuela (República Bolivariana de)	Dirección General o Subsecretaría en el Ministerio de Relaciones Exteriores: Viceministerio para Temas Multilaterales. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores.	Plan Estratégico Socialista PDVSA 2016-2026.	Capítulo titulado "Convertir a Venezuela en un país potencia en lo social, lo económico y lo político dentro de la Gran Potencia Naciente de América Latina y el Caribe, que garanticen la conformación de una zona de paz en Nuestra América".	Baja

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de B. Malacalza, "Variaciones de las políticas de cooperación Sur-Sur en América Latina: estudio de casos", *Documentos de Trabajo*, N° 32, Madrid, Fundación Carolina, 2020.

Capítulo VI

Valoración de la cooperación Sur-Sur: el caso del Uruguay

Cecilia Alemany¹

Ricardo Herrera²

Introducción

De la misma forma en que sucedió en la mayor parte del Sur Global, en el Uruguay el desarrollo institucional relacionado con la cooperación internacional para el desarrollo ha ido avanzando lentamente. En su gestación, la cooperación internacional para el desarrollo en el Uruguay se concibió desde un enfoque de “receptor” y adoptó un modelo desconcentrado,

¹ Doctoranda en Economía de la Universidad Complutense de Madrid, Máster en Prospectiva Internacional y Licenciada en Relaciones Internacionales. Fue coordinadora de la Red Sudamericana de Economía Aplicada (Red Sur), integrante de diversas redes internacionales (Development Alternatives with Women for a New Era (DAWN), Better Aid, entre otras) y consultora internacional en prospectiva, cooperación internacional para el desarrollo, igualdad de género y participación de la sociedad civil. Actualmente, Directora Regional Adjunta para las Américas y el Caribe de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres).

² Doctorando en Historia en la Universidad de La Habana y Máster en Relaciones Internacionales. Ex Director de la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID), Embajador de Chile en Cuba con amplia experiencia en el Ministerio de Relaciones Exteriores del Gobierno de Chile. Actualmente, docente de la Universidad de Chile y Asesor Superior en Asuntos Políticos de ONU-Mujeres en América Latina y el Caribe.

con cierto grado de desorganización, hasta la creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI).

En un primer momento, cada ministerio y autoridad subnacional tenía sus propias redes de cooperación internacional para el desarrollo, mientras que la agenda de la cooperación multilateral se definía desde el Ministerio de Relaciones Exteriores (como sucede hasta el día de hoy). Debido, entre otras razones, a la baja consolidación institucional, la cooperación para el desarrollo en el sentido tradicional se seguía de forma muy poco sistemática, y a veces errática, dependiendo de quién fuese responsable de la Dirección General de Cooperación Internacional en el seno del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En términos generales, durante la segunda mitad del siglo XX y hasta 2010, la gestión de la cooperación internacional para el desarrollo en el Uruguay fue desordenada, con una institucionalidad casi nula y escasa rendición de cuentas. Esto se explica, entre otras razones, porque siempre se trató de volúmenes menores, en un país no prioritario para la cooperación internacional y con bajos niveles de corrupción. Sin embargo, este panorama institucional no fue exclusivo del Uruguay. La consolidación institucional de las agencias de cooperación y sus sistemas o métodos de gestión y rendición de cuentas, en el mundo en desarrollo, es un fenómeno reciente que se ha ido generalizando en los últimos 20 años.

A. Caracterización de la cooperación Sur-Sur del Uruguay

1. Características generales de la cooperación del Uruguay

La cooperación del Uruguay ha sido históricamente la de un país comprometido con el multilateralismo y el internacionalismo. Se ha basado en el concepto de que un país pacífico y de menor tamaño relativo puede ver facilitada su interacción con el resto del mundo si se acuerdan reglas a nivel internacional que reduzcan la libre voluntad de los más poderosos (Alemany, 2019, págs. 43 y 44). Ese menor tamaño relativo le permite al Uruguay avanzar en algunos temas importantes de cara al futuro, que se ajustan de forma responsable e innovadora al cambio de época y que impulsan un cambio de las reglas del juego (gobierno abierto). Entre esos temas cabe mencionar el reconocimiento progresivo de la agenda de derechos, así como las oportunidades que brinda la economía digital para un país (innovaciones en agricultura, desarrollo de *software* y de capacidades digitales a través del Plan Ceibal, por ejemplo). En estos ámbitos y muchos más, el Uruguay tiene la capacidad de compartir con otros países en desarrollo lo que ha aprendido para lograr esos avances, y

qué estudios previos, esfuerzos, alianzas, e iniciativas permitieron llegar a algunos de los logros de desarrollo y de política pública (como el sistema de cuidados que, si bien es incipiente, es único en un país en desarrollo), o de compartir información respecto de las reformas en curso.

A partir de 2006, el Uruguay comenzó a transformar la institucionalidad de su cooperación internacional, a fin de adaptarla poco a poco a los nuevos desafíos. El proceso de adaptación institucional uruguayo comenzó con el fortalecimiento del Departamento de Cooperación Internacional de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y la creación del Instituto Uruguayo de Cooperación Internacional (IUCI). Este último se consolidó en 2010, con la creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) en virtud de la Ley núm. 18.719 del Presupuesto Nacional 2010-2014 (Lamas, 2017, pág. 9). La Ley estipula que los cometidos de la AUCI se refieren a la 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 (artículo 98). Desde el punto de vista institucional, se decidió ubicarla, al igual que otra serie de agencias creadas en los últimos años, en la órbita de la Presidencia de la República. Su Consejo Directivo está integrado por la Prosecretaría de la Presidencia, la Dirección de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Ministro de Relaciones Exteriores. En la práctica, la AUCI pasa a tener un rol cada vez más importante en la cooperación para el desarrollo no reembolsable, ya que la cooperación reembolsable queda en la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas. A su vez, la cooperación con las instituciones financieras internacionales y regionales, así como la cooperación multilateral y las contribuciones al sistema multilateral y regional, quedan en términos generales en la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores. Este ministerio mantiene una Dirección General de Cooperación Internacional, con funciones más políticas que técnicas, que sirve de enlace entre la gestión y el aporte técnico de la AUCI y los grandes lineamientos de política exterior definidos desde el Ministerio de Relaciones Exteriores.

El hecho de que el Ministerio de Relaciones Exteriores esté representado al más alto nivel en el Consejo Directivo de la AUCI permite asegurar esa coherencia en el plano estratégico. A su vez, el hecho de que la AUCI esté en el seno de la Presidencia permite establecer una conexión con los esfuerzos de alcance nacional con miras a llevar adelante los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y articular la cooperación para el desarrollo con los gobiernos subnacionales y el Gobierno central. La Agencia tiene menos de diez años y no es una unidad ejecutora en sí misma, lo que implica que su ejecución presupuestal pasa por la Presidencia. Ha conformado un equipo técnico profesional e independiente que se ha ido adaptando a los cambios en el sistema de cooperación y comprendiendo

el alcance del rol dual del Uruguay ante los desafíos de la graduación por parte de los Estados miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que se estableció en enero de 2018. Se ha ido consolidando poco a poco su sistema de registro y presentación de informes. Aunque el ritmo de publicaciones no es anual, se publicaron los informes de estado de situación de la cooperación correspondientes a los años 2011-2012, 2013, 2015 y 2017. Cada uno refleja los datos del año anterior, sobre la base de un sistema de información voluntario, por lo que, a fines de 2019, solo se cuenta con los datos publicados al 2016³. Estos datos son consolidados por el equipo técnico de la AUCI sobre la base de la respuesta de unos 80 actores clave del sistema de cooperación internacional activos en el Uruguay y luego se incorporan en informes sintéticos que se publican en línea.

La AUCI ha ido consolidando el Sistema Integrado de Cooperación Internacional Uruguay (SICI-Uy). Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha puesto en marcha el Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (SIMORE), una herramienta informática en línea que compila las recomendaciones y observaciones que recibe el Estado uruguayo de parte del sistema universal de protección de los derechos humanos. Tanto en los primeros años de creación y consolidación de la AUCI como para la puesta en marcha del SIMORE, el Gobierno uruguayo contó con el apoyo del sistema de las Naciones Unidas en el Uruguay.

Por otro lado, desde 2015 la AUCI ha asumido un rol proactivo (en estrecha colaboración con la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID), otras agencias de la región, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Centro de Desarrollo de la OCDE) en cuanto al proceso de graduación que se gestaba en el seno del CAD. Las principales críticas de Chile y el Uruguay se referían a que el CAD ni siquiera preveía una transición o acompañamiento, ni antes ni después de la salida del grupo (a diferencia de lo que sí sucede con las graduaciones de los países de menor tamaño relativo, es decir, los países menos desarrollados (PMD) en el seno de las Naciones Unidas). Por ese motivo se empezó a trabajar sobre la base de los conceptos de transición al desarrollo, de los países en transición y del desarrollo en transición que se fueron consolidando entre 2016 y 2019 (Alemany, 2016 y 2019; Sanahuja y Ruiz, 2019; AGCID/PNUD, 2017).

Es cierto que la AUCI tiene un largo camino que recorrer en términos de consolidación institucional, accesibilidad funcional para el análisis de datos de sus bases, mayor transparencia y rendición de cuentas, así como de las modificaciones que implican el cambio de contexto y los desafíos de

³ En la primera mitad de 2020 se publicarían datos de la cooperación ejecutada durante el período 2017-2018.

una inserción diferente en el sistema internacional, por ser el Uruguay un país en transición. Con todo, la interacción de la AUCI con los gobiernos subnacionales, los puntos focales a nivel de la administración central y los actores de la sociedad civil se ha fortalecido en los últimos años. Esto sucede aunque no llegó a constituirse el Consejo Consultivo de sociedad civil que se había previsto.

2. Principales áreas de cooperación y rol dual del Uruguay

Las brechas en el sentido descrito por Alonso, Glennie y Sumner (2014) y la CEPAL (2016a), o trampas de desarrollo de los países de ingreso medio, se han problematizado en torno a las trampas del desarrollo en transición y así se plantean en *Perspectivas económicas de América Latina 2019* destinado al tema del desarrollo en transición. Tanto la CEPAL (2016a) en sus análisis de las brechas, como Alonso, Glennie y Sumner (2014) permiten concluir que las brechas o trampas se pueden definir al menos en cuatro grandes grupos: i) la productiva y de competitividad; ii) la relativa a la transformación del patrón energético y tecnológico; iii) la referente a la estabilidad macroeconómica y la integración financiera internacional, y iv) la que está basada en la cohesión social, la gobernanza y la calidad institucional (Alonso, 2007; Alonso, Glennie y Sumner, 2014). El Uruguay, como país en desarrollo y en transición, aún tiene desafíos de desarrollo y de política pública, que están vinculadas con el desarrollo sostenible a mediano y corto plazo y pasan por la resolución de desafíos socioeconómicos, productivos y ambientales. A pesar de los avances logrados en la reducción de la pobreza extrema y la desigualdad de ingreso, la desigualdad de género y las desigualdades y discriminaciones socio-territoriales-educativas, estas se ponen en evidencia en nuevas formas de escisión social, violencia urbana y cambios en las pautas de convivencia que requieren soluciones nuevas para problemas nuevos (Alemany, 2019).

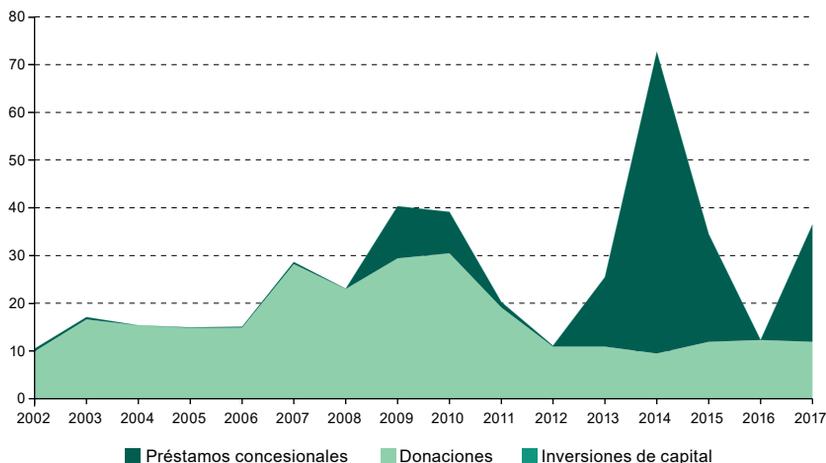
En general, el Uruguay recibe la mayor cooperación en los ámbitos relacionados con temas sociales, sanitarios y medioambientales. En gran medida, estos se corresponden a su vez con las áreas principales en su rol de oferente, mientras que en los últimos años de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) los préstamos concesionales estuvieron principalmente ligados a la reconversión de la matriz energética y las energías renovables. Con relación a la AOD que el Uruguay recibió hasta diciembre de 2017, esta se cifró entre 72 millones de dólares anuales (en 2014, con inclusión de préstamos concesionales) y 36 millones de dólares anuales (en 2017, el último año en que el CAD contabiliza la AOD). Se trata de desembolsos brutos; si se contabilizan los compromisos, esos volúmenes rondan los 100 millones de dólares en su monto más elevado.

La asistencia técnica y la participación de expertos en la AOD dirigida al Uruguay, sin embargo, tuvieron un comportamiento regular desde 2011. Alcanzaron su punto más alto en 2011, con desembolsos por un total de 11.097.855 dólares, y terminaron en su último año de AOD en 2017, con desembolsos por un total de 6.430.104 dólares (Alemany, 2019).

La sociedad civil organizada, así como los movimientos sociales y los expertos en cooperación para el desarrollo, desde los centros de investigación, las redes y las universidades del Uruguay, han sido parte del tejido de la cooperación y de la construcción de la agenda de la cooperación para el desarrollo. También han sido actores centrales de la cooperación Sur-Sur a nivel regional y a nivel del Sur Global (véanse los gráficos VI.1 y VI.2).

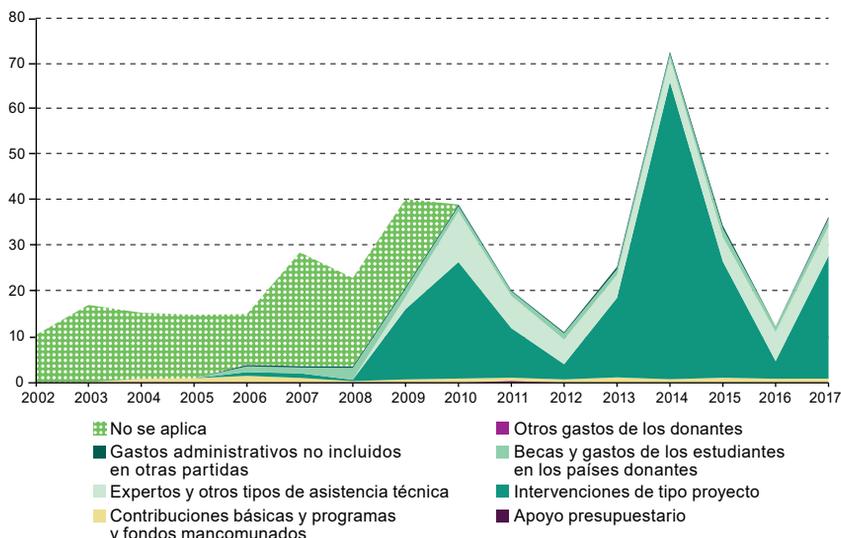
Desde la perspectiva de los gobiernos y según la forma de notificación de la cooperación Sur-Sur en el seno de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), esta cooperación se centra exclusivamente en el plano gubernamental, es decir, se trata de la que notifican los gobiernos que actúan en sus roles duales. Ello hace que disminuya la comprensión colectiva y la valoración de la cooperación Sur-Sur impulsada desde la sociedad civil a escala regional. En el caso uruguayo, su sociedad civil ha sido muy activa. Un importante porcentaje de las redes de cooperación de la sociedad civil regional, o bien tienen sede en Montevideo, o bien tienen entre sus coordinadores a referentes de la sociedad civil uruguaya.

Gráfico VI.1
Uruguay: asistencia oficial para el desarrollo total, por tipo, desembolsos brutos, 2002-2017
(En millones de dólares constantes de 2017)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), Sistema de Notificación de los Países Acreedores (CRS) [base de datos en línea] <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=crs1>; C. Alemany, "La gobernanza de la cooperación internacional está en transición y América Latina y el Caribe también", Madrid, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), 2019, inédito.

Gráfico VI.2
Uruguay: asistencia oficial para el desarrollo total, por tipo de contribución, desembolsos brutos, 2002-2017
(En millones de dólares constantes de 2017)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), Sistema de Notificación de los Países Acreedores (CRS) [base de datos en línea] <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=crs1>; C. Alemany, “La gobernanza de la cooperación internacional está en transición y América Latina y el Caribe también”, Madrid, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), 2019, inédito.

Desde la perspectiva de la cooperación Sur-Sur bilateral en el sentido oficial o intergubernamental que se ha ido consolidando como el concepto de común acuerdo entre los Gobiernos de la región y en los informes iberoamericanos, en función de las demandas de los socios pertinentes y de las capacidades identificadas, el Uruguay comenzó a ofrecer cooperación Sur-Sur a los países de la región aproximadamente en 2007. No obstante, cabe destacar que su rol en este tipo de cooperación a nivel regional, así como a nivel no gubernamental, es decir, entre actores de la sociedad civil (incluido el sector académico), data de muchos años antes y se puede ubicar con claridad en las estrategias de recuperación de la democracia. Cobró más fuerza aún después de la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en 1991, con sede en el Uruguay.

En este sentido, la cooperación Sur-Sur intergubernamental en la que el Uruguay participa se orienta a compartir experiencias con Gobiernos de países en desarrollo que han manifestado interés en ellas y que consideren beneficiosas para el desarrollo de su país. Con la intención de potenciar y profundizar las actividades de cooperación Sur-Sur, mediante una mayor oferta de cooperación, el Uruguay clasificó

sus capacidades a ese respecto fundamentalmente en torno a cuatro áreas: i) social; ii) agropecuaria; iii) de infraestructura para el desarrollo, y iv) de gobernabilidad y calidad de las instituciones (Lamas, 2017).

La mayoría de las acciones de cooperación Sur-Sur del Uruguay son de carácter bilateral, con una actividad incipiente, aunque con socios relevantes, en acciones de tipo triangular, así como también en el ámbito subregional en el marco del MERCOSUR, por medio del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), del que el Uruguay aún es beneficiario neto. Si bien la evolución de la cooperación Sur-Sur comienza a destacarse a partir de 2005, dicha cooperación tuvo sus inicios en el área política e institucional. Luego, en el período 2007-2008, empezó a materializarse de manera técnica, cuando comenzaron a notificarse las actividades y se pudo obtener mayor cantidad de datos al respecto (Lamas, 2017, pág. 11). Por su parte, los informes anuales de la AUCI comenzaron a publicarse con los datos de 2011 en adelante. Toda la información previa a esa fecha solo está documentada en los informes de cooperación Sur-Sur que desde 2007 presenta la SEGIB.

En la década transcurrida a partir de la formación de la AUCI, el Uruguay diversificó sus vínculos hacia toda la región latinoamericana, sobre todo en su rol de oferente. Según el informe *Estado de Situación de la Cooperación Internacional en Uruguay 2017* de la AUCI, en 2016 el Uruguay mantuvo un rol dual en iniciativas de cooperación Sur-Sur mayoritariamente con México (13 iniciativas), la Argentina (6 iniciativas) y, por último, Chile (2 iniciativas). Por el contrario, en los casos de El Salvador, Guatemala, Nicaragua y el Paraguay, las iniciativas fueron por lo general como oferente. Estas cifras reflejan, una vez más, el rol dual del Uruguay en la cooperación, incluso dentro de la región (AUCI, 2017).

Cuando se analizan los sectores, el Uruguay mantuvo un rol dual como oferente y receptor en iniciativas de cooperación Sur-Sur en 2016 sobre todo en los siguientes sectores: agropecuario, salud, industria y pequeñas y medianas empresas (pymes), y medio ambiente. Desempeñó el papel de oferente en iniciativas de cooperación Sur-Sur en 2016 sobre todo en los sectores de gobernabilidad, protección social, pobreza y cohesión social, así como salud. A su vez, fue receptor en iniciativas de cooperación Sur-Sur en 2016 mayoritariamente en los ámbitos de cultura y deporte, agua, salud e industria y pymes.

La cooperación Sur-Sur ofrecida por el Uruguay, en general, no involucra transferencia de recursos financieros al país, ni construcción de infraestructura, ni compra de equipamiento. 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 los países socios (el Uruguay y el

país socio), aunque también se pueden financiar mediante contrapartidas nacionales (sectores), del Fondo Uruguayo de Cooperación Internacional (FUCI), fondos bilaterales (como el que se constituyó con México), o con una contribución de un país desarrollado u organismo multilateral (cooperación triangular). El FUCI tiene como objetivo el financiamiento de proyectos nacionales, la promoción del país como oferente de cooperación y la coordinación de la ayuda humanitaria que se otorga, además del fortalecimiento de sus relaciones con las instituciones nacionales involucradas, tanto públicas como privadas (Lamas, 2017). En el presupuesto nacional aprobado en 2010 se designaron montos anuales de entre 80.540 y 180.970 dólares. En cuanto a los instrumentos y los niveles de inversión pública de la cooperación Sur-Sur del país, se destaca el fondo bilateral del Uruguay y México, en el marco del tratado de libre comercio que existe entre ambos países, en el que cada socio aporta anualmente 250.000 dólares para la realización de los proyectos bilaterales.

Las definiciones estratégicas de la cooperación internacional para el desarrollo de países en transición, como el Uruguay, responden a principios definidos en sus propias políticas y estrategias de cooperación. El documento de Política de Cooperación Internacional del Uruguay para el Desarrollo Sostenible al 2030, que fue presentado en la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (PABA+40) celebrada en Buenos Aires, consolida lo que han sido en los hechos los principios de la incipiente cooperación que el Uruguay otorga y que ha defendido como elementos centrales de la cooperación internacional para el desarrollo, tanto a escala regional como bilateral y multilateral. Los principios que permiten entender la caracterización del rol dual del Uruguay tal como el propio Gobierno los define en su Política de Cooperación Internacional son nueve:

- i) **Alineación con la demanda:** la cooperación que recibe y brinda el Uruguay es el resultado de una demanda genuina y está alineada con las prioridades de desarrollo definidas por el país que la recibe.
- ii) **Horizontalidad:** la cooperación que recibe y brinda el Uruguay se basa en el reconocimiento del otro como socio en el desarrollo, en la igualdad jurídica y en el respeto de las diferencias de contexto de los socios.
- iii) **Equidad:** cada uno de los socios aporta de acuerdo con sus responsabilidades y posibilidades.
- iv) **No condicionalidad y cooperación no ligada:** la cooperación que el Uruguay recibe y brinda no está condicionada a cumplir modelos de políticas, ni ligada a la compra de equipamientos o servicios predeterminados.

- v) **Articulación:** la definición, monitoreo y evaluación de la política de cooperación exige una articulación intergubernamental, multinivel y entre actores, y requiere la participación de las organizaciones de la sociedad civil como socias en las iniciativas de cooperación internacional para el desarrollo.
- vi) **Integralidad y coherencia:** el diseño de las acciones de cooperación internacional prevé resultados positivos en las tres dimensiones del desarrollo sostenible, o al menos garantiza que las acciones en una dimensión no vayan en detrimento de las otras.
- vii) **Transparencia y evaluación de los resultados:** las acciones de cooperación son transparentes y respetan los procedimientos administrativos acordados. Tanto en la política de cooperación como en cada una de las iniciativas implementadas en este marco, se da cuenta de los recursos y procesos utilizados y se evalúan los resultados.
- viii) **Calidad y foco en resultados de desarrollo:** la cooperación que el Uruguay recibe y brinda se basa en una descripción precisa de los problemas y de los resultados de desarrollo a los que apunta, y se sustenta en el compromiso de todos los actores involucrados.
- ix) **Sostenibilidad en el tiempo:** en las iniciativas apoyadas por la cooperación se intenta prever mecanismos para que sus efectos no se diluyan una vez terminadas.

En el caso del Uruguay, la cooperación triangular respeta los principios de la cooperación Sur-Sur y permite maximizar sus efectos por medio del financiamiento de un socio o de un organismo multilateral, principalmente. No obstante, en la actualidad esa forma de cooperación asume diversas modalidades, en el marco de una buena estrategia que permita continuar avanzando en el camino del desarrollo y en la consecución de los ODS. Si bien las actividades de cooperación triangular son relativamente nuevas en el Uruguay, ya en 2014 se registró el desarrollo de cuatro proyectos y una acción triangular. Todas estas actividades estaban vinculadas al área de capacitaciones (Lamas, 2017). Los principales socios cooperantes del Uruguay en las iniciativas de cooperación triangular activas en 2016, según el informe *Estado de Situación de la Cooperación Internacional en Uruguay 2017*, han sido España, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Chile (AUCI, 2017).

Por otro lado, en el primer año de no ser elegibles para enmarcarse en la cooperación tradicional, es decir, 2018, los montos de la cooperación Sur-Sur ofrecida por China al Uruguay habrían aumentado. Por su parte, se aprecia que los montos de la cooperación no relacionada con el CAD de cooperantes tradicionales se han reducido de forma muy importante. El rol dual del Uruguay en este tipo de cooperación se expresa en los últimos diez años (2008-2018). Durante ese período, de un total de 296 iniciativas mencionadas por ese país en los informes de la SEGIB (SEGIB, 2018a), en

un 39% de ellas el Uruguay fue receptor, en un 38% tuvo un rol dual y en un 23% fue, principalmente, oferente. Por todo lo anterior, se puede afirmar que la dinámica de dualidad en la que el país ha avanzado en tiempos recientes de forma clara (con la reafirmación de ese rol en la Política de Cooperación Internacional del Uruguay para el Desarrollo Sostenible al 2030), se incrementa en la medida en que la cooperación tradicional reduce su presencia. Sin embargo, la magnitud de esa salida deberá analizarse una vez que se cuente con los datos del sistema de información de la AUCI correspondientes a 2018 (Alemany, 2019).

A escala regional, se destacan las actividades de cooperación que el Uruguay desarrolla en el marco del MERCOSUR, que cuenta con el FOCEM, del cual se beneficia el Uruguay. El país también contribuye y se beneficia de otros procesos regionales de los que forma parte. Las contribuciones financieras del Uruguay para la cooperación Sur-Sur regional, es decir, las destinadas a diversos organismos regionales en los que participa, son similares a las que ha hecho a nivel multilateral en cuanto a su volumen. Entre 2013 y 2018, las contribuciones a organismos regionales fueron de entre 3 y 4 millones de dólares anuales (en dólares corrientes)⁴. Estos datos no se publican en forma de series temporales, sino que se deben construir a partir de la revisión de los decretos presidenciales que estipulan, una a una, cada contribución a un organismo internacional.

Es evidente que el valor de esos procesos multipaís y regionales, así como de la consolidación de bienes públicos regionales en los que participa y de los que se beneficia el Uruguay mediante diferentes expresiones de la cooperación Sur-Sur, supera con creces el monto del rubro presupuestal directo que se asigna por motivo de contribuciones financieras. Dicho esto, cabe señalar que el conocimiento del alcance del esfuerzo presupuestario de un país para un objetivo de desarrollo permite entender la importancia que se le asigna a ese esfuerzo y la valoración política que implica.

B. El debate sobre la valoración de la cooperación Sur-Sur y la visión del Uruguay

Por una parte, los países que sostenían un esfuerzo de cooperación Sur-Sur exigían un reconocimiento de su aporte a la cooperación internacional para el desarrollo y algunos empezaban a construir nuevas arquitecturas institucionales para su gestión. Por otra parte, comenzaron a surgir algunas interrogantes de los países desarrollados sobre las características de este tipo de cooperación, en particular en lo relativo a su eficacia y su volumen financiero. Como bien resume Huitrón-Morales (2016, pág. 111), los países

⁴ Basado en datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Presidencia de la República, aplicando la metodología del CAD adaptada a la lista de organismos internacionales a los que contribuye el Uruguay (actualizado sobre la base de AGCID/PNUD, 2017)).

latinoamericanos entienden la cooperación Sur-Sur como una vía propia e independiente para aportar nuevos mecanismos y acciones de cooperación. Ello motiva el posicionamiento de los países de renta media como “nuevos donantes” en la cooperación internacional. Sus modalidades de cooperación, a diferencia de la cooperación Norte-Sur, priorizan las agendas de desarrollo de cada uno de los países sin condicionalidades, de forma solidaria, lo que fomenta una genuina apropiación, mayor horizontalidad y un desarrollo basado en el fortalecimiento de las capacidades de los países.

Por todo lo anterior, y dada su particularidad, América Latina y el Caribe como región entiende que su cooperación Sur-Sur no se puede medir como se mide la AOD o cooperación tradicional, tal como la define el CAD, ni como se podría medir la cooperación Sur-Sur de China, la India o los países árabes. Estos tienen características muy diferentes y combinan elementos de cooperación económica con la cooperación para el desarrollo, en los que introducen objetivos y herramientas de inversión para el desarrollo y con fines comerciales.

La necesidad de conocer el impacto de este tipo de cooperación en la región siempre estuvo asociada a los resultados de desarrollo o la relevancia en términos del desarrollo. Dicha cooperación no implicaba una mirada financiera ni reproducía una lógica de donante-receptor. Por ese motivo, si solo se cuantificaba el valor del dinero invertido, no se medía ni el impacto directo e indirecto ni se reflejaba la dinámica dual de la cooperación Sur-Sur latinoamericana. Es decir, en América Latina nunca se centró la atención en el valor monetario (relación entre calidad y precio) en el sentido de los cooperantes tradicionales o en el sentido sajón de la cooperación para el desarrollo. En lugar de ello, se procuraba movilizar los recursos ya existentes (por ejemplo, los técnicos de la función pública) para promover cambios en las instituciones o personas del país socio que permitieran lograr avances, mejoras, o innovaciones en el diseño de la política pública o de la gestión pública. En contraposición a ese concepto monetario, se podría decir que el interés en la región siempre estuvo en el efecto derrame a corto y mediano plazo, según la instancia que participara o los esfuerzos de traspaso de conocimiento o de experiencias y el intercambio entre funcionarios públicos o equipos técnicos de los gobiernos de que se tratara. La cooperación Sur-Sur de América Latina y el Caribe ha estado marcada por esta visión, basada en el intercambio de conocimientos, la asistencia técnica y el traspaso de lecciones aprendidas y formación o becas a funcionarios públicos.

Cualquier observador podría argumentar que la eficiencia o el impacto de un esfuerzo x , para el cambio o consolidación de una institución, grupo de personas, políticas o problemáticas y , implica algún tipo de inversión (de tiempo, dinero o recursos humanos que, en última instancia, representan una inversión pública). En consecuencia, tarde o temprano, se estaría analizando el valor del dinero. Sin embargo, este no ha sido el enfoque que

ha aplicado América Latina en general, ni el Uruguay en particular. Si un cooperante Sur-Sur quiere saber si su cooperación es eficiente o relevante, con impacto en resultados de desarrollo (o de desarrollo sostenible, en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible), deberá contar, de una u otra forma con un sistema sólido de registro y evaluación de su cooperación, mucho más allá del costo financiero (valoración).

¿Por qué medir, evaluar y valorar la cooperación Sur-Sur? ¿Es posible saber, empíricamente, si este tipo de cooperación tiene un impacto en el desarrollo? El hecho de no medirla o no valorarla financieramente, ¿significa colocar en tela de juicio la realidad del planteamiento discursivo de esa cooperación?

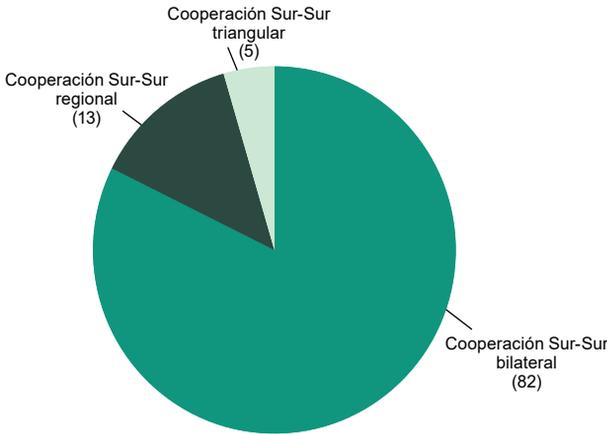
Es válido interesarse por conocer las ventajas reales que supone la cooperación Sur-Sur en el desarrollo, más allá del vínculo político e ideológico. No obstante, ¿por qué la urgencia por cuantificar, medir y evaluar ese tipo de cooperación? A inicios de 2000 en la región eran muy pocos los organismos oficiales que contaban con sistemas de registro de la cooperación Sur-Sur. De hecho, como se ha visto, antes del año 2000, solo existían dos agencias de cooperación en la región.

En los informes sobre la cooperación Sur-Sur de la SEGIB, que se publican desde hace una década, se han analizado los avances y la evolución de ese primer período (2008-2018). Contienen elementos de interés que permiten examinar las tendencias, desafíos, factores en común y grandes vacíos, así como caracterizar a los países en función de su perfil cooperante. La región adoptó, como métrica para conocer la dimensión de su cooperación Sur-Sur, el número de acciones, proyectos y programas en ejecución anual en las tres modalidades reconocidas en este espacio: la Sur-Sur bilateral, la triangular y la Sur-Sur regional. Las iniciativas de cooperación Sur-Sur resultan de agregar los distintos instrumentos, para cada modalidad o por la suma de ellas (Rivero y Xalma, 2019, pág. 13). Es decir, se realiza una descripción de las iniciativas, lo que permite determinar tendencias, pero no se construye un sistema regional ni iberoamericano de presentación de informes que permita acceder a microdatos, ni a detalles de base.

En cuanto a las tendencias que se pueden constatar a partir de los informes de la SEGIB de los últimos diez años, es importante destacar que, en el período 2008-2018, los países notificaron que un 82% de sus acciones o proyectos se orientaban a la cooperación Sur-Sur bilateral, un 13% a la cooperación Sur-Sur regional y un 5% a la cooperación triangular. En el caso uruguayo, la cooperación triangular es un área en pleno desarrollo desde 2019 y de gran potencial. La cooperación Sur-Sur regional aparece como un componente menor porque se cuantifica en función del número de iniciativas, mientras que, si se cuantificara en función de las contribuciones de los países a los procesos regionales, seguramente esa relación con las

otras formas de cooperación Sur-Sur sería diferente. Tal vez desde una perspectiva financiera, la cooperación Sur-Sur regional sea mucho más importante que lo que deja entrever esta forma de contabilización. Si se analiza la contribución de la cooperación Sur-Sur a los equilibrios o bienes públicos regionales y su efecto en el desarrollo, es posible que su importancia también fuese diferente a la que se deduce de contabilizar la cantidad de intercambios (véase el gráfico VI.3).

Gráfico VI.3
Cooperación Sur-Sur iberoamericana 2008-2018, cantidad de intercambios por tipo, SEGIB, 2018
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2018*, Madrid, 2018.

De acuerdo con las tendencias de la década 2008-2018 analizadas por la SEGIB, los países realizaron pocos esfuerzos de cooperación Sur-Sur destinada a no dejar a nadie atrás, en el sentido de promover la igualdad de género y de las poblaciones más desfavorecidas, sobre todo las poblaciones indígenas o pueblos originarios. Parecería que esas metas no han sido objetivos de desarrollo para los que se haya generado una demanda regional, de un país a otro. Es posible que estas no hayan sido prioridades de política nacional, por lo que no se han incorporado en la demanda ni en la capacidad de acumular y ofrecer asistencia técnica o cooperación Sur-Sur desde la región. Las razones de la baja priorización de estos objetivos pueden ser tanto de oferta como de demanda, o ambas, que la demanda se haya dirigido más allá de la SEGIB, a países fuera de la región, o la cooperación tradicional con los miembros del CAD. Por lo tanto, estos objetivos siguen siendo más relevantes en una lógica de cooperación con países desarrollados, sea en formato bilateral, regional o triangular.

Ahora bien, los datos compilados de la última década por la SEGIB son de acceso cerrado, no son accesibles ni para el sector académico ni para la ciudadanía en su conjunto. Si bien se han resumido en el balance de una década, al no haber acceso a ellos, no permiten ampliar la agenda de investigación por actores ajenos a la propia SEGIB. La nula accesibilidad a las bases de datos de la cooperación Sur-Sur iberoamericana, compiladas por la SEGIB a partir de la información de sus Estados miembros, va en contra de la lógica de datos abiertos y la construcción de conocimientos basados en datos empíricos. La falta de accesibilidad y de transparencia no ayuda a cambiar la carencia de una cultura abierta en materia de rendición de cuentas de la cooperación Sur-Sur.

Incluso si los datos fueran públicos, tampoco serían suficientes, en la medida en que los estándares acordados para el informe conjunto iberoamericano dan cuenta de proyectos e iniciativas y no de resultados de desarrollo en general. Con estos datos no es posible medir resultados en relación con el desarrollo sostenible. Si bien la base permite conocer el número de acciones y áreas temáticas de los países que participan en el informe de cooperación Sur-Sur en la región, tanto bilateral como triangular, los informes disponibles no permiten arrojar luz sobre su evaluación y menos aún sobre la información financiera de dicha cooperación.

La valoración de la cooperación Sur-Sur está lejos de ser hoy una preocupación en la gran mayoría de los países de la región. Si bien algunos han avanzado en la construcción de una fórmula de valoración de este tipo de cooperación, no existe todavía a escala regional ni global un consenso sobre la necesidad y menos aún sobre cómo proceder para realizar dicha valoración. La búsqueda de una mayor eficacia es una obligación para todos los involucrados en la cooperación internacional para el desarrollo. En ese sentido, se plantea la necesidad de conocer el impacto de la cooperación Sur-Sur. Para ello es preciso establecer, además de sistemas de registro, sistemas de evaluación que permitan valorar dicha cooperación de una forma diferente y propia.

Este proceso de equiparación entre impacto y valoración ha llevado a confundir la necesidad de contar con criterios para conocer el impacto de la cooperación Sur-Sur con la de conocer los fondos que cada país aporta a dicha cooperación. La necesidad de conocer estos montos solo puede entenderse en dos sentidos: i) para profundizar el conocimiento académico de la cooperación Sur-Sur que se ejecuta en la región, y ii) para conocer el volumen de los fondos que cada país aporta en el marco de esta cooperación y rendir cuentas a la ciudadanía sobre el uso de esos recursos.

En el primer caso se avanzaría al abrir los archivos existentes y conocer la información pública que los organismos oficiales responsables de cada país deben presentar sobre la cooperación Sur-Sur. Esa información podría consolidarse en bases de datos de formato abierto que permitan un análisis estadístico de los datos. En el segundo caso, la posibilidad de

llegar a una fórmula de consenso que permita valorar los esfuerzos de cada país en su cooperación Sur-Sur depende por completo de la voluntad política. Ello hace casi imposible, por el momento, conseguir un acuerdo mínimo a nivel del Sur Global.

La posibilidad de acceder a una fórmula mínima de criterios en América Latina ha ido en aumento gracias a los avances existentes en esta dimensión, en países como México y Chile. Lo que no es evidente es que ese esfuerzo, si rindiera frutos, pueda tener alguna importancia en la manera en que se implementa la cooperación Sur-Sur en la región. Esto último parece ser más una preocupación técnica, académica o burocrática, que una demanda ciudadana o una necesidad de los responsables de la ejecución y gestión de la cooperación⁵.

El conocimiento de la totalidad de los fondos que de manera directa e indirecta participan en la cooperación Sur-Sur en cada país (por ejemplo, los recursos invertidos en pasajes y viáticos, y la valoración de las horas profesionales), solo se entiende si proporciona alguna información más allá de la buena utilización de esos fondos (eficacia) a los efectos de dimensionar el aporte total al desarrollo. Al analizar la cooperación Sur-Sur se deben incluir los aportes a los organismos regionales como parte de los esfuerzos o contribuciones a este tipo de cooperación a nivel regional. Además, a la hora de analizar la cooperación internacional para el desarrollo, en sentido amplio, se deben incorporar también los aportes de los países de la región a las organizaciones internacionales orientadas al desarrollo, así como a otras iniciativas pertinentes, en la medida en que comprenden fondos públicos y son parte integral de la cooperación internacional para el desarrollo.

Parece posible lograr un consenso sobre la necesidad de evaluar la cooperación Sur-Sur que se ejecuta en la región. Para ello, se deberían definir los criterios básicos aplicables y avanzar en la búsqueda de una mayor eficacia para el desarrollo sostenible. También es necesario tener en cuenta que esta cooperación tiene un sesgo político que se refleja en la política y las estrategias de los países, por lo que no siempre existe esa base mínima para el consenso. Como se trata de evaluar y conocer el impacto, cada país es soberano de ampliar la selección de criterios o definir cuál de los indicadores o criterios básicos puede o quiere implementar. Debido a que todavía no se ha logrado un consenso sobre cómo registrar, cuantificar, evaluar y valorar la cooperación Sur-Sur, coexisten diversos modelos específicos que presentan diferencias en cuanto a los niveles de gestión

⁵ Sin embargo, aunque no sea una demanda ciudadana, la publicación de datos sobre los fondos públicos involucrados en la cooperación Sur-Sur de cada país es un requisito de transparencia y buena gestión pública, en la medida en que la rendición de cuentas se instala cada vez más en la región (como las inversiones públicas y público-privadas en infraestructura), un ámbito en el que históricamente ha habido muchos casos de corrupción.

de la propia cooperación. En este sentido, se realizan esfuerzos nacionales, regionales y globales con el fin de estructurar procesos y mecanismos que permitan registrar, gestionar y, en algunos casos, cuantificar, evaluar y valorar los esfuerzos de este tipo de cooperación. En el cuadro VI.1 se describen algunos ejemplos de ello.

Cuadro VI.1
Sistemas de evaluación y medición de la cooperación Sur-Sur en América Latina

País	Estatus actual de la sistematización, evaluación y medición de la cooperación Sur-Sur
Chile	Cuenta con registro de información de 2010 a 2018, así como informes financieros y estadísticos mensuales. Informa anualmente sobre cada cuenta pública y previa solicitud.
Colombia	Cuenta con una plataforma de registro de la cooperación Sur-Sur mediante mapas interactivos que permiten consultar el número de proyectos, los principales sectores y los países socios. Además, con una prueba piloto que aún no ha recibido aprobación oficial, ha desarrollado internamente indicadores y ha realizado un intento de valoración de los recursos humanos.
Ecuador	Se registra información de toda la cooperación, con algunas especificidades sobre la cooperación Sur-Sur.
Perú	Tiene un nuevo sistema integral de seguimiento y evaluación de la cooperación no reembolsable. Este sistema es de reciente diseño y ofrece información sobre los niveles de ejecución permanentes (no anuales), en los planos nacional, regional y local. Incluirá también información sobre la cooperación Sur-Sur. En la actualidad cuenta con un mapa de cooperación, elaborado con apoyo de Colombia. No existe evaluación de eficacia, pertinencia y alineamiento en el sistema.
Uruguay	Cuenta con el Sistema Integrado de Cooperación Internacional Uruguay (SICI-Uy), que busca centralizar y mejorar la gestión de todas las áreas de la AUCI y fortalecer el Sistema Nacional de Cooperación Internacional (SNCI), coordinado por la Agencia. Tiene el Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (SIMORE), una herramienta informática en línea que compila las recomendaciones y observaciones que recibe el Estado uruguayo de parte del sistema universal de protección de los derechos humanos, y que permite incorporar el enfoque de derechos humanos en el sistema de cooperación internacional. Elabora un primer ejercicio de evaluación de iniciativas de cooperación Sur-Sur en torno a cuatro principios: pertinencia, horizontalidad, calidad y foco en resultados.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de A. Huitrón-Morales, "La cooperación Sur-Sur y el reto de su cuantificación, evaluación y valoración", *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, vol. 5, N° 1, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2016; revisión de Mario Guerra de la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID), y datos de Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI).

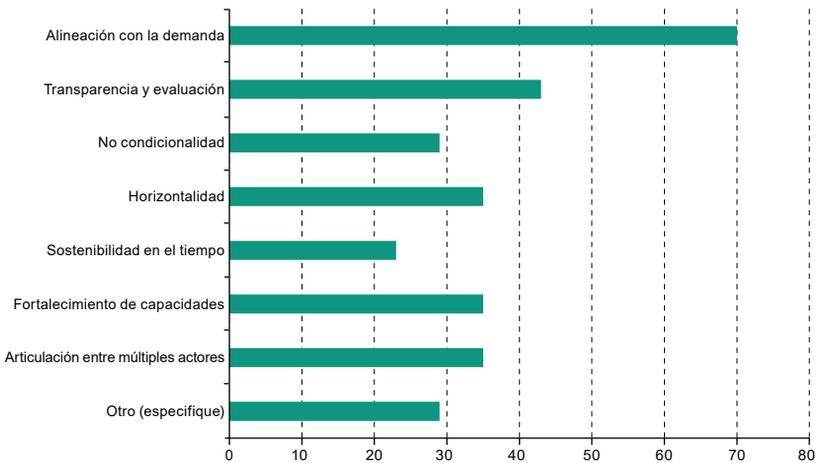
El enfoque aplicado por el Uruguay en cuanto a la valoración ha sido muy cercano al de la SEGIB, que entiende que el valor de la cooperación Sur-Sur "trasciende las consideraciones económicas, pues su principal fortaleza la representa la gestión del conocimiento que permite realizar intercambios entre países en desarrollo" (SEGIB, 2016a).

A los efectos de relevar la opinión de los expertos consultados sobre esta materia, se presentaron los principios de la Política de Cooperación Internacional del Uruguay para el Desarrollo Sostenible al 2030, entre otros, y se solicitó a los expertos que indicaran los tres principios más importantes al decidir con quién cooperar y cómo hacerlo. Se entiende que la decisión de cooperar en un país, sea en el marco de la cooperación

Sur-Sur o de cualquier otra forma, si bien responde a la demanda, es a la vez una decisión estratégica propia. Ante la demanda, cada país decide si avanza o no, y si hace o no ese esfuerzo de construcción de un vínculo, una iniciativa, un proyecto o un programa conjunto. Se reconoce, además, que los componentes o factores clave en la decisión de cooperar han sido ampliamente estudiados para la cooperación tradicional y que hay un abundante bagaje metodológico y empírico sobre los modelos de asignación de la AOD. Salvando las distancias, de ese acervo se puede nutrir cualquier esfuerzo de comprensión y análisis de las decisiones de cooperar en el marco de la cooperación Sur-Sur.

El resultado de la consulta a expertos se presenta en el gráfico VI.4. Como se puede observar, el 70% de los consultados indicó como uno de los tres principios prioritarios la alineación con la demanda, mientras que más del 40% consideró, como otro de los principios, la transparencia y la evaluación de los resultados de desarrollo. Ambos principios forman parte de la Política de Cooperación Internacional del Uruguay para el Desarrollo Sostenible al 2030, por lo que estarían en línea con la esencia de la definición de la cooperación de ese país al más alto nivel. Por último, el tercer lugar en las prioridades señaladas por los expertos lo ocupa un conjunto de tres principios que un 35% de los expertos colocaron dentro de ese grupo, a saber: horizontalidad, fortalecimiento de capacidades y articulación entre múltiples actores.

Gráfico VI.4
Principios más importantes al decidir con quién y cómo cooperar desde la perspectiva de los países en transición
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de consultas a expertos.

El Uruguay se ubica entre los países que cuentan con un sistema de registro de su cooperación Sur-Sur, pero que no han avanzado hacia un mecanismo de valoración. Desde hace poco tiempo se está trabajando en construir un sistema de evaluación de la cooperación Sur-Sur del país, lo que es aún un objetivo de mediano plazo. En el marco del objetivo estratégico 4, orientado a fortalecer las alianzas y herramientas para el desarrollo sostenible vinculadas a la Política de Cooperación Internacional del Uruguay para el Desarrollo Sostenible al 2030, que se puso en marcha en marzo de 2019, se dispone que la cooperación que el Uruguay recibe y brinda no está condicionada a cumplir modelos de políticas, ni ligada a la compra de equipamientos o servicios predeterminados. También se indica que se deberá velar por que el impacto de las acciones para el desarrollo sostenible que apoya la cooperación internacional para el desarrollo se distribuya equitativamente en el territorio (AUCI, 2018). Cuando se detallan los medios necesarios para la implementación de la política, en la sección de recursos, se destaca la necesidad de asegurar, de manera consistente con la capacidad fiscal del Estado y su sostenibilidad, la disponibilidad de recursos financieros para fortalecer la participación del Uruguay en la cooperación internacional en un rol dual” (AUCI, 2018), con el fin de:

- i) seguir contribuyendo a fondos bilaterales, regionales y globales de cooperación;
- ii) seguir contribuyendo a fondos regionales de financiamiento de la sociedad civil;
- iii) incrementar la dotación del fondo de la AUCI para fortalecer las contribuciones del Uruguay a la cooperación Sur-Sur y triangular y ampliar su impacto en términos de desarrollo sostenible;
- iv) explorar instrumentos de financiamiento innovadores para hacer cooperación Sur-Sur y triangular;
- v) explorar la creación de un fondo para becas de estudiantes extranjeros como parte de la estrategia de cooperación Sur-Sur;
- vi) explorar la creación de un fondo para promover el intercambio de conocimientos y experiencias con la comunidad de uruguayos en el exterior (diáspora) para el desarrollo sostenible, y
- vii) explorar la creación de fondos mixtos de cooperación internacional con socios tradicionales o del Sur.

Todo lo anterior implica el reconocimiento a nivel de la política de que la consolidación del rol dual pasa por fortalecer los aportes financieros mediante diferentes modalidades e innovar en la movilización de recursos. Si bien no se cuestionan los objetivos de continuidad (subítems i) y ii)), no se ha avanzado en ninguno de los demás hasta fines de 2019.

Uno de los medios necesarios para la implementación de la política (y así indicado en ella) es la producción y gestión del conocimiento. Se plantea que “la política de cooperación debe asentarse en una plataforma de conocimiento que permita apoyar la toma de decisiones y la planificación. Esta plataforma debe estar basada en el intercambio y el aprendizaje mutuo, en la sistematización de acciones y resultados, en la investigación, y el análisis de los instrumentos y las prácticas de la cooperación internacional, así como en las estrategias para el desarrollo sostenible” (AUCI, 2018). Para ello, se propone, entre otras acciones: i) promover líneas de investigación sobre cooperación internacional y desafíos para el desarrollo sostenible en el Uruguay; ii) incorporar el enfoque de derechos y la perspectiva de género en las herramientas utilizadas para la formulación, aprobación, seguimiento y evaluación de los proyectos de cooperación Sur-Sur y triangular; iii) fortalecer las capacidades de gestión de conocimientos y los dispositivos pedagógicos para los que se transfieren experiencias en el marco del programa de cooperación Sur-Sur y triangular; iv) identificar y sistematizar buenas prácticas en materia de cooperación sobre la base de la experiencia del Uruguay, la de sus socios y la experiencia comparada a nivel internacional; v) potenciar el Registro Nacional de Cooperación Internacional y el SICI-Uy con información oportuna de todos los actores para facilitar la coordinación, la toma de decisiones y el mejor aprovechamiento de las becas y oportunidades de cooperación; vi) fundamentalmente, divulgar y valorar de forma cuantitativa y cualitativa la cooperación que el Uruguay ofrece y recibe, y vii) promover acciones o sistemas de monitoreo y evaluación de las iniciativas de cooperación.

Muchos de estos objetivos y medios necesarios para la implementación de la política definida hasta 2030 son expresiones de deseo, aspiraciones institucionales y de desarrollo que aún no han madurado, pero que forman parte de la hoja de ruta trazada para ese período. Sin embargo, una señal en este sentido, aunque incipiente, es que, a fines de 2019, la AUCI avanzó en la elaboración de un primer marco de evaluación de la cooperación Sur-Sur que brinda el Uruguay. Este primer ejercicio retoma algunos de los principios del documento de política (véase el cuadro VI.1) y una serie de criterios aplicables a cada principio, así como criterios transversales de eficiencia, sostenibilidad ambiental, derechos humanos, igualdad de género, transparencia, rendición de cuentas y eficiencia tecnológica. Los criterios centrales se miden, en principio, mediante una serie de indicadores genéricos que buscan determinar el grado de logro en lo realizado en comparación con lo previsto (la lógica tradicional de

evaluación de proyectos) y definir grados de avance o logro, de adecuación o correspondencia (lo que en sí constituye un desafío, debido a su carácter altamente subjetivo).

Este ejercicio representa el primer avance hacia una matriz propia de la cooperación Sur-Sur del Uruguay, que todavía está en elaboración y prueba. Una de las dificultades radica en que tiene más criterios transversales que centrales, mientras que algunos de los transversales podrían ser centrales (como los de transparencia y rendición de cuentas y eficacia) y que los indicadores aún requieren maduración para poder ser útiles a un sistema de toma de decisiones. En su versión preliminar son indicadores más relevantes para una lógica de evaluación de proyectos en el sentido tradicional y menos relevantes para la comparación entre proyectos y la incorporación de lecciones aprendidas. Dentro de una lógica de sistema de información para la toma de decisiones de la cooperación Sur-Sur, no son muy útiles los indicadores que miden el grado de avance, divulgación o adecuación, porque se trata de parámetros relativos, definidos en relación con el ambiente o la interpretación de la ejecución en una institución dada. A su vez, otros indicadores pueden ser muy difíciles de medir y probar de forma objetiva, como es el caso de la existencia de elementos condicionantes políticos o comerciales.

En la implementación de esta matriz de evaluación de la cooperación Sur-Sur que se llevará adelante, luego del testeo inicial de 2019-2020, se deberían considerar las ventajas y desventajas de este primer avance y debería contemplarse la posibilidad de ir hacia un sistema simplificado. A la hora de recabar información relevante para la mejora y para las decisiones futuras, muchas veces “menos es más”, en el sentido de que unos pocos indicadores sólidos y que generen confianza e información pertinente pueden ser más útiles en un primer momento que una batería compleja que combine cuatro principios centrales y seis transversales. Por último, la relación entre la inversión (es decir, el esfuerzo de movilización de recursos humanos, materiales, financieros e incluso naturales que pueda implicar la cooperación Sur-Sur) y sus resultados, es un dato relevante para la evaluación, más allá del porcentaje de contribución de cada parte o la adecuación del presupuesto ejecutado con el original, que también son datos objetivos relevantes vinculados al esfuerzo y la buena ejecución presupuestal.

Bibliografía

- AGCID/PNUD (Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo/ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2017), *Primer análisis de impacto de la graduación de Chile*, Santiago, diciembre.
- Aleman, C. (2019), “La gobernanza de la cooperación internacional está en transición y América Latina y el Caribe también”, Madrid, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), diciembre, inédito.
- ____ (2016), “Para una cooperación sin exclusión: el papel de los países duales en vías de desarrollo sustentable”, Montevideo, Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID)/Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), marzo.
- Aleman, C. y C. Freres (2018), “América Latina en busca de una inserción efectiva en la agenda internacional de la cooperación para el desarrollo”, *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, vol. 5, N° 1, Cartagena, Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (ELACID), febrero.
- Alonso, J. (2007), *Cooperación con países de renta media*, Madrid, Editorial Complutense.
- Alonso, J., J. Glennie y A. Sumner (2014), “Receptores y contribuyentes: los países de renta media y el futuro de la cooperación para el desarrollo”, *DESA Working Paper*, N° 135, Nueva York, Naciones Unidas, julio.
- AUCI (Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional) (2019), “Esquema preliminar de matriz de evaluación de cooperación Sur-Sur”, Montevideo, inédito.
- ____ (2018), *Política de Cooperación Internacional del Uruguay para el Desarrollo Sostenible al 2030*, Montevideo, diciembre.
- ____ (2017), *Estado de Situación de la Cooperación Internacional en Uruguay 2017*, Montevideo.
- ____ (2011), *Los países latinoamericanos en el escenario de la cooperación internacional*, Montevideo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago.
- ____ (2016a), *El enfoque de brechas estructurales: análisis del caso de Costa Rica* (LC/L.4265), Santiago, noviembre.
- ____ (2016b), “Propuesta de medición de la cooperación Sur-Sur en América Latina y Caribe a través de un Sistema de Cuentas Satélite”, Santiago [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/02_informe_cuentas_satelites.pdf.
- 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.
- 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, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.
- Lamas, L. (2017), “La cooperación Sur-Sur (CSS) de Uruguay: un análisis de su evolución (2005-2015)”, *Cuadernos de Política Exterior Argentina (CUPEA)*, N° 126, Santa Fe, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR).

- MERCOSUR (Mercado Común del Sur) (2018), "La cooperación intra-MERCOSUR (2005-2015): análisis de siete sectores", Montevideo.
- Naciones Unidas (2020), *Cooperación para el desarrollo con los países de ingresos medianos* (A/RES/74/231), Nueva York.
- ____ (2019a), *Documento final de Buenos Aires de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur* (A/CONF.235/3*), Nueva York.
- ____ (2019b), *Estado de la cooperación Sur-Sur: informe del Secretario General* (A/74/336), Nueva York, agosto.
- ____ (2019c), *Informe de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur* (A/CONF.235/6), Nueva York.
- ____ (2019d), *Resolución aprobada por la Asamblea General el 15 de abril de 2019. Documento final de Buenos Aires de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur* (A/RES/73/291), Nueva York.
- ____ (2019e), *Documento final de Buenos Aires de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur* (A/CONF. 235/3*), Nueva York.
- ____ (1978), "Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo", *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo* (A/CONF.79/13/Rev.1), Buenos Aires.
- Rivero, M. y C. Xalma (2019), "Iberoamérica y la Cooperación Sur-Sur frente a las encrucijadas de la agenda internacional para el desarrollo", *Documentos de Trabajo*, N° 16/2019, Madrid, Fundación Carolina.
- Sanahuja, J. y É. Ruiz (2019), "La Unión Europea y la Agenda 2030 en América Latina: políticas de cooperación en una región de 'desarrollo en transición'", *Documento de Trabajo*, N° 8, Madrid, Fundación Carolina.
- SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) (2020), *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2019*, Madrid, marzo.
- ____ (2018a), *Una década de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2007-2017*, Madrid.
- ____ (2018b), *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2018*, Madrid, noviembre.
- ____ (2016a), "Valorización de la cooperación Sur-Sur. Estudios de caso: Brasil, Chile y México", *Serie Documentos de Trabajo*, N° 10, San Salvador.
- ____ (2016b), "Valorización de la cooperación Sur-Sur: avances y retos en Iberoamérica", *Serie Documentos de Trabajo*, N° 9, San Salvador.
- ____ (2015), *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2015*, Madrid.

Conclusiones

En la presente publicación se expusieron 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 esta modalidad de cooperación para el desarrollo y de cómo se estima o aprecia su valor o mérito en la región. Para hacer realidad sus valores, tantas veces escritos y confirmados por los países de la región, la cooperación Sur-Sur de América Latina y el Caribe debe someterse a procesos de evaluación y al desarrollo de estudios y análisis sobre 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 evidencia que sirve para esclarecer los hechos y, en consecuencia, adoptar decisiones que ofrezcan una solución a los problemas de desarrollo, en línea con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En medio de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), hay que tener presente que la Agenda 2030 sigue siendo la mejor hoja de ruta y que la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular tienen un enorme potencial en lo que se refiere a acelerar el progreso de los países hacia la consecución de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En tal sentido, y como se expresó en el documento final de Buenos Aires de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (2019), resulta cada vez más necesario elaborar metodologías para planificar, supervisar, medir y evaluar la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, así como para, en lo posible, establecer una metodología para contabilizar y valorar estos tipos de cooperación.

Si bien Barbados, Colombia, Cuba, Jamaica, el Paraguay y el Uruguay forman parte de una región reconocida como de ingreso medio y alto, si se adopta una mirada multidimensional es posible observar diferentes realidades económicas y sociales que condicionan la transición de cada uno de estos países al desarrollo. Solo a modo de ejemplo, en los seis países se albergan poblaciones que van de 287.000 personas en Barbados a 51 millones de personas en Colombia (dato de 2019), el PIB per cápita fluctúa entre 4.916 dólares en Jamaica y 17.762 dólares en Barbados (dato de 2018), y todos exhiben diferencias en las brechas de ingreso, fiscal, de género, digital y social, entre otras (véase el cuadro 1). Como reflejo de lo que sucede en América Latina y el Caribe, donde “8 países se clasifican en el nivel de ingreso alto, 20 en el nivel de ingreso medio-alto, 4 en el ingreso medio-bajo y solo 1 en el nivel de ingreso bajo”, de los seis países en estudio, Barbados y el Uruguay son economías de ingreso alto y los cuatro restantes (Colombia, Cuba, Jamaica y Paraguay) se consideran economías de ingreso medio alto¹.

Cuadro 1
América Latina y el Caribe (países seleccionados): datos generales del estudio de valoración de la cooperación Sur-Sur

Variables	Barbados	Colombia	Cuba	Jamaica	Paraguay	Uruguay
Población total a mitad de 2019 (en millones de personas)	0,3	50,9	11,3	3,0	7,1	3,5
Pobreza en 2018 (en porcentajes de la población)	Sin información	31,7	Sin información	Sin información	19,4	3,0
Extrema pobreza en 2018 (en porcentajes de la población)	Sin información	12,8	Sin información	Sin información	6,2	0,1
PIB per cápita en 2018 (en dólares a precios constantes de 2010)	17 761,5	7 722,0	6 769,9	4 915,9	5 455,2	14 535,0
Brecha de ingreso (en PIB per cápita)	Grupo I	Grupo III	Grupo III	Grupo IV	Grupo IV	Grupo I
Brecha fiscal (en impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF) como porcentaje del PIB)	Grupo I	Grupo III	Grupo I	Grupo I	Grupo IV	Grupo I
Brecha de género (en porcentajes de mujeres en el Parlamento)	Grupo IV	Grupo IV	Grupo I	Grupo II	Grupo IV	Grupo III
Brecha digital (en porcentajes de suscriptores de banda ancha fija)	Grupo I	Grupo III	Grupo V	Grupo III	Grupo IV	Grupo I
Brecha social (Índice de Gini)	Sin información	Grupo III	Grupo I	Sin información	Grupo II	Grupo I

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2021/1-P), Santiago, 2021; CEPAL, *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/8-P), Santiago, 2021, y CEPAL, *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, 2021.

Nota: Los países del grupo I son los que presentan las menores brechas, en tanto que los del grupo V son los que se encuentran más alejados del país de referencia en la materia considerada. A excepción del índice de Gini, las brechas se computaron como la diferencia entre el valor promedio de cada indicador en el período 2014-2019 de cada país de América Latina y el Caribe (que contaba con información disponible) y el valor promedio en el mismo período del país con el mejor desempeño en cada indicador. En el caso del índice de Gini, se analizaron los datos de 2018 o del último año con información disponible.

¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *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, 2021, pág. 16.

Por lo expuesto, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha llamado la atención, en diferentes foros, incluido el Comité de Cooperación Sur-Sur, sobre la necesidad de implementar mediciones multidimensionales que vayan más allá del ingreso per cápita, que no dejen a ningún país fuera de la cooperación internacional y que, a la vez, tengan en cuenta la realidad de cada país en el proceso de transición al desarrollo.

Los casos de estudio muestran que los países de América Latina y el Caribe tienen experiencias relevantes de las cuales aprender acerca de cómo se ha valorado la cooperación Sur-Sur y que hoy permitirían avanzar, de modo gradual y planificado, hacia sistemas regionales de homologación con base en parámetros similares o equivalentes. Esto permitiría unificar resultados y comparar desempeños con el propósito de incrementar el conocimiento, mejorar la eficacia y eficiencia de la cooperación Sur-Sur, y fortalecer una voz regional concertada a escala mundial, que apoye los cambios necesarios para lograr una cooperación internacional para el desarrollo más justa, inclusiva y sostenible, que no deje a nadie atrás. Avanzar en la valoración de la cooperación Sur-Sur permitirá que, más allá de los compromisos de los Estados, la ciudadanía reconozca y aprecie el valor o mérito que tiene para su propio país contribuir al desarrollo de otros países, de manera solidaria y horizontal, respetando la soberanía nacional y sin interferir en los asuntos internos. A la vez, alumbrará la comprensión sobre el beneficio que supone, para la propia transición al desarrollo, elegir el camino de la colaboración. Por último, la depuración de instrumentos nacionales y regionales de valoración, cuantitativa y cualitativa, de la cooperación Sur-Sur ayudará a difundir los avances en materia de equidad, transparencia y rendición de cuentas comprometidos en la Agenda 2030.

Los capítulos de estudio de países de esta publicación demuestran que la valoración de la cooperación Sur-Sur se vincula con las decisiones políticas, institucionales y metodológicas. Las opciones de valoración cualitativa y cuantitativa (monetaria y no monetaria) se relacionan con las opciones de política exterior de los países. Esto, a su vez, se traduce en una serie de desafíos normativo-institucionales, como la institucionalidad, la estructura organizacional, los grados de colaboración intersectorial, los vínculos públicos y privados, las agendas estratégicas, los programas y los proyectos.

Desde una perspectiva histórico-institucional, América Latina y el Caribe es una región con diferentes realidades políticas, económicas y sociales, que han incidido en la variación que exhiben los países en sus relaciones políticas internacionales, entre ellas el establecimiento de acuerdos de cooperación y, específicamente, las iniciativas de cooperación Sur-Sur.

Los estudios de caso de Barbados y Jamaica, llevados a cabo por Byron y Laguardia Martínez, han expuesto la realidad del Caribe, una subregión con países cuya historia de independencia es más reciente que la de los países latinoamericanos. Se trata de Estados en desarrollo, definidos como pequeños y vulnerables, en cuya base de relaciones internacionales ha estado la integración subregional, primero con la creación de la Comunidad del Caribe (CARICOM), la principal comunidad subregional, y más tarde con el establecimiento de la Organización de los Estados del Caribe Oriental (OECS) y la Asociación de Estados del Caribe (AEC). Inmediatamente después de su independencia, estos países se convirtieron en miembros de las Naciones Unidas y del Commonwealth, además de formar parte de la comunidad de intereses de los países en desarrollo de África, el Caribe y el Pacífico (ACP)² y ser signatarios del IV Convenio de Lomé y el Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra (Acuerdo de Cotonú). Su inserción internacional les ha valido un vínculo especial con los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), así como con las instituciones multilaterales de desarrollo.

Tanto en Barbados como en Jamaica, la cooperación Sur-Sur se lleva adelante desde la Cancillería, en conjunto con otros ministerios o reparticiones públicas (véase el cuadro 2). En Barbados, el encargado es el Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior, junto 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, en tanto, los temas de cooperación se abordan desde el Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior, en particular la División de Asuntos Multilaterales, la División de Asuntos Bilaterales, Regionales y Hemisféricos y la División de Comercio Exterior. El Instituto de Planificación de Jamaica, por medio de la División de Gestión de la Cooperación Externa, también tiene un papel importante en el manejo de los acuerdos y programas de cooperación firmados por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior.

En Cuba, históricamente el Estado ha sido el encargado de gestionar la cooperación internacional. Como indica Guerra Rondón, en los años setenta esta cooperación se institucionaliza a través del Comité Estatal de Colaboración Económica (CECE), en la década de 1990 se crea el Ministerio para la Inversión Extranjera y la Colaboración Económica (MINVEC), y en 2009 se constituye el Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera (MINCEX).

² La ACP se ha convertido en la Organización de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (OEACP).

Cuadro 2
América Latina y el Caribe (países seleccionados):
institucionalidad en materia de cooperación, 2021

	Institución			
	Agencias de cooperación	En Cancillería		En otro ministerio o repartición del Estado
		Solo en Cancillería	En Cancillería y otro ministerio o repartición del Estado	
América Latina	Colombia y Uruguay ^a	Paraguay		Cuba
El Caribe			Barbados y Jamaica	

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial de los países.

^a Tanto en Colombia como en el Uruguay, además de la agencia de cooperación, existe una repartición (viceministerio o división) de cooperación internacional en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En el sur de América, el Paraguay cuenta con una Dirección de Cooperación Internacional, que forma parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se encuentra en proceso de creación de la agencia política de cooperación internacional con el apoyo del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS). Tanto Colombia como el Uruguay tienen agencias de cooperación. En Colombia, desde 2011 la cooperación está a cargo de la Agencia Presidencial de Cooperación (APC-Colombia) y la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores. En el Uruguay funciona la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), que lleva diez años de funcionamiento sostenido y trabaja en coordinación con la Dirección General de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores.

De los estudios también se puede deducir que las agendas, programas y proyectos de cooperación Sur-Sur de los países están asociados a su inserción en el espacio de la cooperación internacional para el desarrollo, particularmente en el campo de la cooperación Sur-Sur. De acuerdo con Byron y Laguardia Martínez, Barbados, país clasificado como economía de altos ingresos, vio limitado su acceso al financiamiento concesional para el desarrollo durante más de una década. Las autoras señalan que, frente a esta limitación, Barbados ha tenido una activa participación en foros internacionales, con una voz crítica, abogando por mecanismos de apoyo al desarrollo más inclusivos y un entorno global más propicio para considerar las vulnerabilidades que enfrentan los países en desarrollo del Caribe, que se caracterizan por ser de ingreso medio, tener un elevado nivel de endeudamiento y ser vulnerables al clima. Además, Barbados participaría del mundo multilateral, accedería a financiamiento crediticio de bancos regionales de desarrollo y mantendría relaciones bilaterales fuertes a través de la cooperación Sur-Sur³.

³ Barbados participa activamente del mundo multilateral en las diferentes organizaciones y plataformas de las Naciones Unidas, y en agrupaciones como la Organización de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (OEACP), el Commonwealth, la Alianza de los Pequeños Estados Insulares (AOSIS) y el Grupo de los 77 y China.

Barbados se ha destacado como beneficiario y contribuyente en proyectos de cooperación referidos al intercambio de conocimientos y la capacitación. Byron y Laguardia Martínez subrayan que, desde la década de 1970, el país ha tenido experiencias significativas de cooperación Sur-Sur con el Brasil, Cuba, México y Venezuela (República Bolivariana de). Hasta el presente, los programas habrían incluido el desarrollo de capacidades en materia de salud, educación y deporte, experiencias en agricultura y seguridad alimentaria, e iniciativas en las áreas de energía y cooperación cultural. Más recientemente, Barbados habría participado en iniciativas de cooperación con distintos países de América Latina y el Caribe, como el Brasil, Cuba y Venezuela (República Bolivariana de), así como con China y otros pequeños Estados insulares en desarrollo del Pacífico y socios del Commonwealth, como Ghana y Kenya. El énfasis de dicha cooperación se habría puesto en la protección ambiental y en las estrategias de adaptación y mitigación del cambio climático, así como en la creación de capacidad para la gestión del riesgo de desastres y el desarrollo de una economía verde. También es destacable que Barbados haya logrado acceder a financiamiento crediticio de dos bancos regionales de desarrollo: el Banco de Desarrollo del Caribe (CDB) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).

Respecto de Jamaica, Byron y Laguardia Martínez indican que, al considerarse una economía de ingreso medio, al igual que Barbados ha experimentado restricciones de acceso al financiamiento para el desarrollo. Sin embargo, las mismas autoras enfatizan que Jamaica 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 sería la existencia de comisiones conjuntas bilaterales entre Jamaica y muchos de sus países socios. Los organismos 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 seguir avanzando hacia la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El liderazgo local en los organismos del sector público, así como en los actores de la sociedad civil, ha sido fundamental en la implementación de los programas de cooperación Sur-Sur en el país. Además, Jamaica ha creado una extensa red de socios del sur en África, Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe (incluidos Cuba y los Estados miembros de la CARICOM). Por otra parte, desde 2010 hasta el presente, China y Venezuela (República Bolivariana de) se han destacado por ser los dos socios más relevantes de Jamaica. De acuerdo con Byron y Laguardia Martínez, el impacto de la cooperación Sur-Sur en el país habría sido más visible en los sectores de salud, educación, energía y protección social, así como en otras áreas de la política social. Jamaica también tendría un perfil emergente como contribuyente a la cooperación Sur-Sur en ciertas áreas de especialización, que incluirían la supervisión electoral, el desarrollo deportivo y turístico, y los programas de protección social.

Colombia es uno de los países de América Latina con mayor reconocimiento respecto de su trabajo en el ámbito de la cooperación internacional. De acuerdo con Guerra Rondón, Colombia presentaría una cooperación comprendida en el marco de una política exterior de gran proyección internacional, entre cuyas modalidades se destacan la cooperación bilateral, la cooperación regional, la asistencia internacional y los programas especiales. Desde 2010, Colombia ha ampliado su margen de incidencia y proyección internacional en lo que atañe a la cooperación financiera mediante la consolidación de agendas regionales conjuntas llamadas “estrategias regionales de cooperación”, y en la actualidad alcanza a la cuenca del Caribe, Mesoamérica, África, el sudeste de Asia 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, donde existen serios problemas de violencia y delincuencia relacionados al tráfico de drogas. A modo de ejemplo, Guerra Rondón destaca entre los principales receptores de las acciones de cooperación en el área de la seguridad al Ecuador, Guatemala, Honduras y México. Por otra parte, Colombia ha firmado convenios marco de cooperación Sur-Sur con muchos países, como la Argentina, Barbados, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, China, Costa Rica, Cuba, el Ecuador, Egipto, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, la India, Indonesia, Jamaica, Malasia, Marruecos, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay.

Cuba es uno de los actores con mayor trayectoria en la cooperación Sur-Sur en la región y, como otros países de renta media, ejerce un doble papel de oferente y receptor de asistencia oficial para el desarrollo (AOD). Es un país al que se recurre por sus conocimientos y experiencia, fundamentalmente en las áreas de salud, educación y prevención de desastres. De acuerdo con Guerra Rondón, en el marco de las relaciones Sur-Sur, Cuba canaliza sus proyectos a través de varios organismos regionales e instituciones multilaterales, como la CARICOM, la Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Como ejemplo de su cooperación Sur-Sur se destaca 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 un alto porcentaje de patologías oculares entre la población venezolana. En el sector de la educación, el programa Yo Sí Puedo ha sido de los más relevantes. Asimismo, la cooperación cubana ha mostrado gran liderazgo en lo que respecta a la ayuda de emergencia y a la prevención de desastres. En esta área se 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)⁴. La brigada se ha mantenido activa hasta hoy y se ha transformado en un grupo altamente capacitado para brindar servicios de emergencia y atención primaria ante situaciones de desastre. Estos programas se han visto reforzados de manera positiva en los últimos años gracias al reconocimiento de las instituciones multilaterales que otorgan legitimidad a las buenas prácticas cubanas.

Vaccotti Ramos detalla la histórica participación del Paraguay en el espacio de la cooperación bilateral y en distintos bloques, pero también indica con claridad que en lo que respecta a los temas de cooperación Sur-Sur, la actuación del país es más reciente. La autora resalta en su publicación el vínculo histórico del Paraguay con la cooperación internacional a través de ejemplos como su integración a la Unión Panamericana (antecedente de la Organización de los Estados Americanos (OEA)), el hecho de ser uno de los primeros países receptores de la cooperación del Banco Mundial (entonces Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)) y beneficiario de la Alianza para el Progreso. En el ámbito de las relaciones binacionales y de integración, Vaccotti Ramos señala como hito de diálogo y cooperación la construcción de las represas de Itaipú con el Brasil (1973) y de Yacyretá con la Argentina (1973), la conformación en 1963 de la Comisión Urupabol, un organismo del ámbito internacional que reúne al Uruguay, el Paraguay y Bolivia (Estado Plurinacional de), y que en 2014 renace a través del proyecto destinado a transportar gas natural licuado por la hidrovía Paraguay-Paraná, y la participación en la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en 1991. Siguiendo a Vaccotti Ramos, la cooperación internacional en el Paraguay solo ha tenido un desarrollo significativo en los últimos tiempos, debido, entre otras cosas, a la participación de sus autoridades y profesionales técnicos en espacios regionales y extrarregionales. Su incipiente progreso ha hecho que el país se encuentre en proceso de consolidación de su rol dual en el marco de la cooperación Sur-Sur. Recientemente, en 2016, el Paraguay estableció los mecanismos de coordinación interinstitucional entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social para la gestión de la cooperación. Asimismo, definió las vías para la solicitud de cooperación, así como para la identificación de oportunidades y el diseño de propuestas de cooperación por parte de los distintos organismos del Estado. Sin embargo, como precisa la mencionada autora, el país todavía debería fortalecer la convicción del Estado en lo que respecta a reconocer sus propias capacidades transferibles y la importancia de

⁴ Cuba ofrece servicios médicos humanitarios desde inicios de la década de 1960. La brigada Henry Reeve se basó en la gran experiencia de cooperación acumulada por décadas. Durante la pandemia de COVID-19, la brigada ha vuelto a dar visibilidad a Cuba en su continua cooperación internacional en el ámbito de los servicios de salud.

sostener una oferta de cooperación. Si bien el desarrollo de la cooperación Sur-Sur en el Paraguay aún es incipiente, Vaccotti Ramos destaca dos buenas prácticas que podrían compartirse con otros: i) el Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (SIMORE), que ha colocado al país en el ámbito multilateral como oferente de una cooperación de calidad y en la actualidad es compartido con seis países y con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), y ii) la primera experiencia de alianza público-privada del Paraguay para la cooperación Sur-Sur, que puso en valor el Objetivo 17 de la Agenda 2030 referido a “fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”. Esta segunda práctica compromete a la Fundación Paraguaya, con una trayectoria de más de 25 años como oferente activo de cooperación en más de 20 países, y al Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay, que han incluido en el catálogo de oferta de cooperación programas como Semáforo de Eliminación de Pobreza, escuelas autosostenibles, educación emprendedora y microfinanzas con enfoque social.

Alemany y Herrera mencionan que el Uruguay ha sido históricamente un país comprometido con la cooperación, el multilateralismo y el internacionalismo, y destacan su carácter pacífico y menor tamaño relativo, dos características que siempre han facilitado su interacción con el resto del mundo. En términos generales, los autores subrayan que desde la segunda mitad del siglo XX hasta avanzada la primera década del siglo XXI, la gestión de la cooperación internacional para el desarrollo en el Uruguay fue rica, pero sin un orden metodológico depurado, con una institucionalidad casi inexistente y escasa rendición de cuentas. Esto se explica porque el Uruguay sería un país no prioritario para la cooperación internacional, que manejaba bajos volúmenes de proyectos y presentaba poca corrupción. En este contexto, la mayoría de las acciones de cooperación Sur-Sur serían de carácter bilateral, con una naciente actividad de tipo triangular, con socios relevantes regionales y extrarregionales, así como actividad subregional⁵. En el Uruguay, según Alemany y Herrera, la cooperación Sur-Sur habría comenzado a destacarse a partir de 2005, en un inicio en torno a materias políticas e institucionales, y posteriormente 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 cooperación Sur-Sur ofrecida por el Uruguay, en general, no implicaría la transferencia de recursos financieros al país, ni la construcción de infraestructura o la compra de equipamiento. La AUCI destaca que, en la mayoría de los casos, las acciones y proyectos

⁵ Los autores destacan como ejemplo el MERCOSUR y específicamente su Fondo para la Convergencia Estructural (FOCEM).

de cooperación Sur-Sur suponen un intercambio de experiencias que se financia mediante la modalidad de costos compartidos entre los países socios (el Uruguay y el país socio), aunque también se pueden financiar mediante contrapartidas nacionales (sectores) del Fondo Uruguayo de Cooperación Internacional (FUCI), fondos bilaterales (como el que se constituyó entre México y el Uruguay) o una contribución de un país desarrollado u organismo multilateral (cooperación triangular)⁶.

El breve recorrido por la institucionalidad de Barbados, Colombia, Cuba, Jamaica, el Paraguay y el Uruguay, los desafíos normativo-institucionales que han debido abordar estos países, así como sus agendas estratégicas y sus principales programas y proyectos, permiten avanzar en la comprensión sobre el acercamiento que han tenido los países a la valoración de la cooperación Sur-Sur.

De acuerdo con algunos estudios realizados, en América Latina y el Caribe existiría una posición crítica respecto de la adhesión a un sistema tradicional de valoración de la cooperación Sur-Sur cuyo criterio sea única o primordialmente la cuantificación monetaria de los recursos económicos involucrados. Esto se ajusta a lo que serían los planteamientos tradicionales para seguir y evaluar las políticas de la AOD del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE.

Más allá de las diferencias institucionales y de las políticas en materia de cooperación, los seis casos presentados también ilustran la complejidad en el proceso de establecimiento de metodologías propias de valoración de la cooperación Sur-Sur, que posteriormente pudieran consensuarse a nivel regional. Tales dificultades, además, refuerzan la importancia de comenzar por mejorar los sistemas nacionales de identificación de buenas prácticas que describan sus contenidos de manera que puedan replicarse y, a la vez, compartirse en un espacio regional que facilite la cooperación entre dos o más países interesados. El conocimiento sobre las buenas prácticas de los países, idealmente sometidas a evaluaciones de resultados o impactos directos e indirectos, es un paso previo o complementario a la medición cuantitativa, monetaria y no monetaria, de los aportes de la cooperación, una contribución para la toma de decisiones nacionales sobre cómo y con quién cooperar, y un buen inicio para la construcción de puentes de cooperación regionales e interregionales entre los actores del Sur Global.

En el Caribe, la cooperación Sur-Sur ha crecido y ha generado mayores y mejores posibilidades de financiamiento del desarrollo. Esto habría incidido en un mayor incentivo para explorar las nuevas

⁶ El FUCI tiene por objeto el financiamiento de proyectos nacionales, la promoción del país como oferente de cooperación y la coordinación de la ayuda humanitaria que se otorga, además del fortalecimiento de sus relaciones con las instituciones nacionales participantes, tanto públicas como privadas.

oportunidades que ofrecen la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, incluidas nuevas formas de participación con los bancos regionales de desarrollo y las organizaciones multilaterales. Sin embargo, en Barbados y Jamaica aún persisten algunos retos relacionados con la cooperación Sur-Sur, como la creación de capacidades para sistematizar y valorar las actividades de cooperación técnica, lo que incluye el diseño metodológico apropiado para capturar la información cuantitativa y cualitativa de las iniciativas de cooperación, manejar las posibles brechas de información que el proceso pueda generar y generar datos relevantes para el conocimiento y la toma de decisiones.

De acuerdo con Byron y Laguardia Martínez, tanto en Barbados como en Jamaica es necesario fortalecer las capacidades institucionales para documentar y conservar, con perspectiva longitudinal, toda la cooperación para el desarrollo, desagregando la información más allá de términos genéricos como “bilateral”, “multilateral” y “técnica”, y permitiendo analizar e interpretar los datos, evaluar sus resultados e impactos en el desarrollo, y utilizar los hallazgos para la toma de decisiones políticas en la materia. En ambos países existiría la percepción de que el valor monetario de la cooperación Sur-Sur es relativamente pequeño, pero esto se ve atenuado por el reconocimiento de que aún no se han desarrollado herramientas de medición precisas que, entre otras cosas, destaquen el valor no monetario de esta forma de cooperación, que va mucho más allá de la cuantificación financiera.

La situación de la valoración entre los países de América Latina y el Caribe no es completamente distinta de la de Barbados y Jamaica, pero ofrece ciertos matices. Debido a lo reciente de su preocupación por los temas de cooperación Sur-Sur, el Paraguay no contaría con un proceso de valoración propio al respecto. Sobre la base de entrevistas con autoridades y profesionales del área, sin embargo, Vaccotti Ramos señala que la valoración de la cooperación Sur-Sur del Paraguay trascendería la interpretación restrictiva de la valoración monetaria, incorporándose métodos mixtos, cualitativos y cuantitativos, para cuantificar y evaluar la cooperación. De esta manera, el Paraguay esperaría que la valoración de las acciones ayude a la toma de decisiones de las políticas nacionales y de su proyección internacional, regional e interregional.

El Uruguay, por su parte, cuenta con información documentada sobre este tipo de cooperación desde mediados de la década de 2000 y con informes anuales publicados por la agencia de cooperación (AUCI) desde 2011. De acuerdo con Alemany y Herrera, el Uruguay, así como gran parte de la región, ha sido crítico respecto de la posibilidad de adherir a un sistema tradicional de valoración de la cooperación cuyo criterio sea la cuantificación monetaria de los recursos involucrados. Por el contrario, el

país ha sostenido que lo fundamental no sería el volumen cuantitativo de la cooperación, sino su valor añadido a una agenda de derechos, inclusiva, innovadora y que, entre otras cosas, tenga al desarrollo sostenible como centro. Para el Uruguay, el esfuerzo de sistematización de la cooperación Sur-Sur debería construirse sobre procesos liderados desde América Latina y el Caribe y no sobre la base de métodos importados, por ejemplo del CAD de la OCDE, y tampoco debería tener como principal inquietud la cuantificación monetaria. No obstante, de acuerdo con Alemany y Herrera, en el Uruguay existiría conciencia sobre la necesidad de medir o valorar la cooperación con el propósito de ser eficientes y tomar decisiones de forma más transparente, en virtud de datos objetivables, análisis y lecciones aprendidas, entre otros factores. Los autores sostienen, a partir de entrevistas a autoridades uruguayas, que la falta de evidencia empírica, de datos duros, respecto de los montos movilizados y la falta de voluntad política de los países del Sur Global en lo que respecta a transparentar los esfuerzos presupuestales vinculados a la cooperación Sur-Sur son obstáculos para la región a la hora de discutir, ya sea a nivel regional o con socios de fuera de la región, alternativas para la cooperación para el desarrollo.

En Cuba, el modelo de sistematización de la cooperación Sur-Sur es particularmente cualitativo y, como en los otros países de la región, pone los resultados por encima de los desembolsos económicos y se ordena de acuerdo con los programas a los que el país aporta como donante en las modalidades de cooperación técnica, científica y financiera. Pese a ello, como indica Guerra Rondón, por la importancia relativa de Cuba en el ámbito de la cooperación internacional, resultaría interesante conocer su experiencia en el manejo de indicadores con el propósito de posibilitar la consolidación nacional de metodologías de valoración de la cooperación Sur-Sur y avanzar hacia métodos compartidos en la región.

Colombia considera la cooperación Sur-Sur como una prioridad nacional y un instrumento privilegiado de su política exterior. En consecuencia, ha mantenido un sistema de registro de sus acciones y proyectos, alineándolos con las agendas nacionales y mundiales. El país también ha innovado en términos de conceptualización y valoración de la cooperación Sur-Sur, y ha trabajado sobre los resultados según modelos cuantitativos y de agregación de valor, respetando los principios constitutivos de dicha cooperación. Ello no ha significado que Colombia haya asumido de manera acrítica las propuestas de valoración de la OCDE. La trayectoria de sistematización de la cooperación Sur-Sur en el país es extensa. Guerra Rondón informa que en una primera etapa solo se consideraban los montos de la cooperación sobre la AOD y posteriormente, en sucesivas etapas, se fueron incorporando datos sobre su cooperación Sur-Sur. En este proceso se destaca el avance logrado en 2017, año en que la APC-Colombia publica el *Manual Caja de Herramientas de la CSS Colombia*, donde se establece el formato de formulación de los

proyectos de cooperación Sur-Sur. En este formato se incorpora un enfoque con dos componentes, denominado Modelo de Cuantificación y Agregación de Valor (MCAV). El primero se refiere a la cuantificación de los costos directos e indirectos asociados a la ejecución de las actividades y el segundo a la agregación de valor o cualificación de las contribuciones de los proyectos. El modelo colombiano de valoración de la cooperación Sur-Sur y triangular, según destaca Guerra Rondón, tendría gran potencial de exportación a otros países en desarrollo, ya que combina elementos cuantitativos y cualitativos, estos últimos en forma de valor agregado, lo que supera, en cierta medida, el discurso reivindicativo del Sur en cuanto a los aportes no cuantificables de la cooperación Sur-Sur. En los últimos años, el *Manual Caja de Herramientas de la CSS Colombia* se ha acompañado de un manual para la formulación de proyectos de cooperación internacional que integra la metodología MCAV y la metodología de marco lógico de la CEPAL⁷. El componente de valoración de la cooperación Sur-Sur y triangular reconoce que el potencial de la cooperación Sur-Sur radica en la fortaleza de las alianzas que genera y en la capacidad de promover intercambios de conocimientos y dar visibilidad a los logros.

Los seis casos expuestos son ilustrativos de los últimos avances en materia de valoración de la cooperación Sur-Sur en la región y constituyen una base desde la cual avanzar, que debe complementarse con el aporte de otros países de América Latina y el Caribe de reconocido conocimiento en la materia, como el Brasil y México.

América Latina y el Caribe desde hace años ha debido enfrentar un proceso ascendente de pérdida de financiamiento de la cooperación tradicional para el desarrollo. Lo que ocurre es que, en un mundo que cambia con rapidez, la mayoría de los países de la región se consideran países de renta media y la AOD se dirige hacia otras regiones. Han surgido actores relevantes del Sur con peso mundial y los riesgos y desafíos mundiales han evolucionado, especialmente las desigualdades socioeconómicas y las amenazas ambientales, como reflejo de los cambios económicos, sociales y políticos asociados con la globalización y el cambio climático.

La cooperación Sur-Sur y triangular deben estar vinculadas a las estrategias nacionales de desarrollo, basadas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Esta afirmación es compartida por los seis países aquí presentados. La Agenda 2030 demanda la modificación de la gobernanza de la cooperación para el desarrollo, incluida la cooperación Sur-Sur y triangular. Para el logro de los ODS es preciso que el desarrollo se alcance con una

⁷ Véase Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC-Colombia), *Herramientas para la formulación de proyectos de cooperación internacional*, Bogotá, 2020 [en línea] <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/2020-10/herramientasformulacio%CC%81nproyectos.pdf>.

cooperación internacional en múltiples niveles, convocando múltiples actores y haciéndose cargo de sus múltiples dimensiones, no solo del ingreso. Solo a modo de ejemplo, en el Caribe se debe prestar especial atención al peligro que el cambio climático supone para sus economías, ecosistemas y asentamientos humanos, lo que consecuentemente implica cooperación técnica y desarrollo de capacidades en tecnologías verdes, estrategias de mitigación y adaptación, y enfoques de gestión del riesgo de desastres.

La pandemia de COVID-19 ha tenido efectos sanitarios, sociales y económicos devastadores en la región. América Latina y el Caribe actualmente es muy diferente de lo que era cuando se aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, cuando se proclamó la década de acción para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y cuando se aprobó el documento final de Buenos Aires de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur. La CEPAL ha llamado a que la región enfrente las adversidades, apostando a fortalecer la cooperación internacional y trabajando por la integración regional orientada por una recuperación transformadora. Para la CEPAL, el mundo pos-COVID-19 exige más multilateralismo, más cooperación internacional y más integración regional. El espacio de integración de los países de renta media cuenta con instituciones e instrumentos técnicos que pueden movilizarse para promover acciones y respuestas coordinadas frente a los problemas globales a través de la cooperación Sur-Sur, que ofrece posibilidades que van mucho más allá de las nociones tradicionales de cooperación técnica. Las asociaciones de cooperación Sur-Sur deben utilizarse para explorar nuevos enfoques para el financiamiento del desarrollo, incluidos los canjes de deuda y las asociaciones público-privadas. Asimismo, muchos actores del sur, tanto en América Latina y el Caribe como en otros lugares del mundo, están emergiendo como nuevos socios, destacados en innovaciones científicas y tecnológicas como en las áreas de tecnologías digitales. La experiencia de la pandemia de COVID-19 ya ha estimulado una nueva cooperación Sur-Sur en materia de salud pública.

Este estudio tiene por objeto 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 lograr el desarrollo sostenible. El ajuste de los formatos en que los países presentan los resultados de la cooperación Sur-Sur permitirá integrar esta información para compartirla y para apoyar análisis comparativos intrarregionales y entre regiones, generando conocimiento útil 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 la ciudadanía, que ha de legitimar que el camino al desarrollo exige una colaboración mutua.



En un mundo cada vez más incierto, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es un punto de referencia y una hoja de ruta, y la cooperación Sur-Sur y triangular se ha vuelto cada vez más relevante para movilizar recursos adicionales para su implementación, incrementar las capacidades de cooperación y brindar soluciones flexibles a los retos del desarrollo.

En el documento final de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur se invitó a los países en desarrollo interesados a que participaran en las consultas que se celebrasen en el marco de las comisiones regionales, los foros intergubernamentales pertinentes sobre la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular o las organizaciones regionales, acerca de metodologías voluntarias no vinculantes para contabilizar y evaluar la cooperación, 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.

En esta publicación se ofrecen claves para entender el valor de la cooperación Sur-Sur y triangular en la región, a la vez que se proporcionan datos acerca de las experiencias de los países de América Latina y el Caribe, insumos necesarios para avanzar en el proceso de compartir y homologar metodologías de medición de la cooperación a escala regional.