



Instrumentos innovadores, cooperación financiera, Sur-Sur y Triangular

Cristina Xalma

Responsable del Informe de Cooperación Sur-Sur de la SEGIB

informe.cooperacion[@]segib.org

Martín Rivero

Coordinador del Área de Cohesión Social y Cooperación Sur-Sur de la SEGIB

mrivero[@]segib.org

Resumen

En el momento de redactar este artículo, se había cumplido poco más de un año desde que la Organización Mundial de la Salud declarara el 11 de marzo de 2020 que el mundo estaba sufriendo una pandemia que ha provocado una crisis global de dimensiones muy significativas. En términos históricos, es poco el tiempo transcurrido. Sin embargo, sus graves consecuencias obligan a abordar con el mayor de los detalles qué respuesta está dando la comunidad internacional para tratar de superarla, y cómo hacerlo sin renunciar a los compromisos de inclusión y sostenibilidad que el mundo se propuso alcanzar a través del logro de la Agenda 2030.

A estos efectos, y en el marco de incertidumbre que aún persiste, este artículo analiza las soluciones adoptadas para hacer frente a la COVID-19, desde los ámbitos global, de la Unión Europea (UE) y de América Latina y el Caribe. Para ello examina, primero, la respuesta dada desde el multilateralismo: se estudia el modo en que esta se ha ido moldeado —desde la emergencia hasta la búsqueda de soluciones de más largo plazo—, y se identifican y caracterizan los instrumentos innovadores impulsados para tratar de superar la crisis global. En un segundo bloque, el artículo se centra en otra herramienta que puede contribuir a esa respuesta: la cooperación internacional, con un eje especial en la UE y en la alianza entre esta y América Latina y el Caribe, en las modalidades de Cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular.

Palabras clave

Agenda 2030, América Latina, modalidades de cooperación al desarrollo, multilateralismo, Unión Europea.



Abstract

When this paper was produced, it had been a year since the World Health Organization declared, on March 11 2020, the coronavirus outbreak a global pandemic, which has caused a major global crisis. In historical terms, a short time has passed. However, its serious consequences make it necessary to address in detail the responses of the international community to overcome the crisis, and how to do it without renouncing the commitments of the 2030 Agenda.

In a context of uncertainty, this working paper analyzes the solutions to face COVID-19, from a global approach, as well as from the European Union (EU) and Latin America perspectives. In the first section, we examine the response of multilateral institutions and its evolution —from the emergency situation to the search for long-term solutions. Likewise, we describe the instruments promoted to overcome the crisis. In the second part, the paper focuses on the instruments of development cooperation, with a special emphasis on the measures adopted by the EU and Latin America, through the modalities of South-South Cooperation and Triangular Cooperation.

Keywords

2030 Agenda, Latin America, development cooperation modalities, multilateralism, European Union.

Cristina Xalma

Doctora en Economía Internacional y Desarrollo por la Universidad de Barcelona (UB), combina su actividad como investigadora con la de docente. En ambas facetas, su campo de especialización abarca temas relacionados con el desarrollo, la cooperación y América Latina. Desde el año 2007, es la responsable del Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica que anualmente edita la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). En este mismo ámbito, colabora activamente con el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) en la generación de instancias clave para el desarrollo del marco conceptual y metodológico en torno a la Cooperación Sur-Sur y Triangular.

Martín Rivero

Graduado en Ciencia Política por la Universidad de la República de Uruguay y Máster en Desarrollo y Políticas Públicas por el Institute of Social Studies (ISS) de La Haya, Holanda. Fue director ejecutivo de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) durante la presidencia de José Mujica entre 2010 y 2015, y secretario ejecutivo del PIFCSS. Ha sido funcionario y consultor para diversas instituciones de cooperación y organismos internacionales como el PNUD, UNICEF e IDRC. Desde el año 2015, es el coordinador del Área de Cohesión Social y Cooperación Sur-Sur de la SEGIB.

Con la colaboración de

fundación



1. Introducción

“La crisis de la COVID-19 ha mostrado de manera brutal y dolorosa nuestra interconexión, nuestra interdependencia y ha mostrado también la fuerza del multilateralismo y la cooperación internacional”. Esta frase fue pronunciada por el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, a las puertas de la cumbre que el G-20 celebró los días 22 y 23 de noviembre de 2020 (*El Diario*, 2020). Se trata de una de las muchas reuniones multilaterales impulsadas desde que, el 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declarara que el mundo estaba sufriendo una pandemia de dimensiones desconocidas.

La cita tiene valor por su contenido, pues pone el foco en un hecho destacado también por muchos otros actores: la evidencia de que se está ante un problema global, de todos y todas, que requiere a su vez de una respuesta también global, que encuentra su mayor fortaleza en el rol que pueden tener el multilateralismo y la cooperación internacional. Pero también porque se enmarca en un necesario diálogo entre esos propios espacios multilaterales, en este caso el de la Unión Europea (UE) y el G-20, que fortalece al mundo al multiplicar la capacidad de respuesta que podemos dar a esta crisis.

De hecho, ante esta misma Cumbre del G-20, el foro que agrupa a los países que explican el 80% del Producto Interior Bruto (PIB) mundial, el secretario general de las Naciones Unidas (SGNU), António Guterres, apelaba a la dirección que esa respuesta global debe tomar señalando la necesidad de “avanzar en dos frentes: primero, recuperarnos de una forma que sea inclusiva, segundo, recuperarnos de una forma que sea sostenible” (*Atalayar*, 2020a). Con este tipo de declaraciones y en este escenario, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la UE reforzaban mutuamente sus discursos apelando al G-20 y, en definitiva, a la solidaridad de los países más poderosos económicamente, para que la respuesta a la crisis de la COVID-19 sea coordinada y multidimensional, que no persiga solo “superar” la crisis, sino alinearla con los esfuerzos que ya venía haciendo la comunidad internacional en el marco de la Agenda 2030 y apuntar así a una salida que vaya más allá y concilie con un mundo que preserve el planeta y que “no deje a nadie atrás”.

Este episodio es solo uno de los múltiples ejemplos que se pueden dar para ilustrar lo que está sucediendo en la escena internacional desde que estallara la pandemia. Un año en el que el mundo parece haberse parado y en el que, sin embargo, se han movido muchas cosas. En este sentido, la singularidad de la crisis (sanitaria y de un impacto global y multidimensional), la falta de antecedentes en nuestra historia reciente y la ausencia de conocimiento sistematizado para guiar la estrategia de respuesta, son algunos de los factores que explican que esta dinámica sea realmente excepcional.

En este marco, el presente artículo responde al propósito de identificar esa dinámica, de la que ha sido protagonista destacado el ecosistema de las instituciones, organismos, agencias y equipos técnico-profesionales del ámbito multilateral en general y de la cooperación al desarrollo en particular. Se trata de un ejercicio parcial, al tratarse de una crisis todavía en curso y que afecta a un periodo relativamente corto de tiempo. Por ello, el artículo queda limitado a tratar de saber cómo ha sido hasta el momento la respuesta que la comunidad internacional ha dado a la crisis de la COVID-19 y en particular desde

el multilateralismo y la cooperación. Sin duda, sin embargo, se trata de un primer ejercicio que abre un camino para un estudio más amplio y detallado para cuando, en un futuro —confiemos que cercano—, se haya puesto fin a esta pandemia.

Para ello, se plantea responder tres cuestiones: cuál ha sido la dinámica emprendida por las instituciones y organismos internacionales ante la emergencia de la pandemia, qué tipo de respuestas se han impulsado y a través de qué tipo de instrumentos se han operativizado, focalizándonos particularmente en el rol que la cooperación internacional, en sus distintas modalidades, está desplegando y pueda desempeñar hacia el futuro. Todo ello combinando además un doble enfoque: el primero se refiere a lo global, y el segundo, a aquel que emerge del relacionamiento estratégico entre la UE y América Latina y el Caribe (ALC). Conforme a lo anterior, el artículo se elabora a partir de dos bloques de contenidos:

- a) El primero parte de las cumbres y reuniones de alto nivel celebradas por la comunidad internacional desde distintos foros multilaterales, destacando especialmente los propios del Sistema de las Naciones Unidas (SNU), el G-20 y la UE. A través de este ejercicio, se identifica cómo ha ido moldeándose la respuesta internacional a la crisis, en sus múltiples dimensiones sanitaria, económica, social y medioambiental. Se trata de conocer cómo han evolucionado el discurso y la narrativa de la respuesta, y de identificar y caracterizar los instrumentos a partir de los que estas se han concretado.
- b) El segundo se centra en una de las herramientas que posibilitan esa respuesta compartida ante una crisis global: la cooperación internacional al desarrollo. Especialmente tensionada en estos últimos años por su dificultad para superar sus propias rigideces y enfocarse en la consecución de un desarrollo más multidimensional, la cooperación internacional afronta el reto de contribuir a superar esta crisis sin arriesgar la posibilidad de cumplir con la Agenda 2030. En este sentido, y frente a los instrumentos tradicionales de esta cooperación, emergen con fuerza las modalidades Sur-Sur y Triangular, en las que tanto ALC como la asociación estratégica entre esta y la UE tienen un creciente protagonismo. En este caso, y dado que todavía no hay un registro de lo que efectivamente se haya podido hacer bajo cualquiera de estas fórmulas, la mirada va de atrás hacia adelante: de las experiencias pasadas y de lo que de ellas podamos aprender para contribuir a la salida de la crisis y a su superación de un modo que sea a su vez inclusivo y sostenible.

2. Multilateralismo y respuesta a la crisis de la COVID-19

Una manera de aproximarse al modo en que el multilateralismo ha tratado de contribuir a una respuesta global a la crisis de la COVID-19 es analizando lo que ha ido sucediendo en las cumbres y reuniones de alto nivel convocadas desde los más importantes foros, en el año transcurrido desde marzo de 2020 hasta marzo de 2021. A partir de la sistematización generada para este artículo, se elaboró la Tabla 1, la cual resume las principales cumbres multilaterales convocadas para articular la respuesta internacional a la crisis y da testimonio de los acuerdos y medidas más destacados. Por su especial dinamismo, el análisis se centra en los foros que tuvieron lugar en el SNU, G-20 y UE.

De hecho, la Tabla 1 ilustra de manera resumida el vasto entramado de respuestas que se han ido tejiendo, la velocidad con la que estas se suceden, los actores que las impulsan, y el diálogo que se establece entre estos y los espacios a los que pertenecen. También muestra la evolución de esa respuesta: el cambio en las temáticas que en cada momento y desde cada foro se priorizan, y el tipo de instrumento en que se concreta, en muchas ocasiones de manera innovadora.

TABLA 1. Principales cumbres multilaterales y medidas adoptadas en respuesta a la COVID-19 (2020-2021)

Mes	Sistema Naciones Unidas	G-20	Unión Europea
03-20	SGNU. Plan de Ayuda Humanitario ante la COVID de 2000 M\$US (OCHA). Grupo BM y FMI. Declaración conjunta y compromisos alivio deuda y financiación emergencia.	Cumbre de Emergencia (Día 26). Coordinar medidas (junto a OMS y otros) para hacer frente al impacto económico y social provocado por la COVID-19.	Consejo Europeo (Días 17 y 26). Seguimiento de la respuesta de la UE a la COVID-19. BCE. Lanzamiento Programa de Compra de Emergencia por Pandemia (PEPP) por 750.000 M€.
04-20	SGNU y OMS apoyan la iniciativa ACT-A (Access to COVID-19 Tools Accelerator).	Aprobación y adopción del Plan de Acción del G-20 (Día 15). Impulso Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (DSSI) (en vigor 01/05).	Consejo Europeo (Día 23). Revisión avances en la respuesta europea al brote de COVID-19.
05-20	Foro de Alto Nivel (FAN) de NNUU. Iniciativa Financiación para el Desarrollo en la Era de la COVID y Después (FFDI) (Día 28). Análisis impacto COVID-19 y riesgo logros Agenda 2030.		Consejo Europeo (Día 19). Lanzamiento del Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE). Consejo del Espacio Económico Europeo (Día 25). Presentación del paquete REACT-UE (Día 27).
06-20	Cumbre de Líderes del Pacto Global de la ONU (20º aniversario). Papel del sector privado ante la COVID-19, la desigualdad y la crisis climática.		Consejo Europeo (Día 19). Fondo de recuperación en respuesta a la crisis de la COVID-19 y un nuevo presupuesto a largo plazo de la UE.
07-20	Cumbre OIT (Días 1 a 9). COVID-19 y el mundo del trabajo. Foro Político de Alto Nivel (FPAN) sobre el desarrollo sostenible (Días 7 a 16). ODS e impacto de la COVID-19.	Reunión preparatoria Cumbre del G-20 (Día 18). Medidas para salvaguardar vida, empleo, ingresos; apoyar recuperación económica mundial, y mejorar resistencia sistema financiero.	Reunión extraordinaria del Consejo Europeo (del 17 al 21). Aprobación Plan de Recuperación para Europa (<i>Next Generation</i> UE) y presupuesto plurianual 2021-2027).
09-20	Continuación FAN de NU (Día 8, ministros finanzas y 29 jefes de Estado). Lanzamiento COVAX. AGNU. Presentación propuesta Fondo para Aliviar la Economía COVID-19 (FACE).		
10-20	Reunión anual (y conjunta) del GBM y FMI. Balance de lo aportado y compromisos a futuro. CEPAL (Día 26). Diálogo de cancilleres y altas autoridades de ALC sobre la recuperación económica posCOVID-19.		Consejo Europeo (Días 15 y 16). Situación epidemiológica y avances coordinación. Comisión Europea. Nuevo plan para apoyar transición ecológica y digital, y la recuperación económica (nuevo Espacio Europeo de Investigación e Innovación).
11-20		Cumbre del G-20 (Días 22 y 23). Compromiso aportación fondos a la COVAX Facility y mantenimiento alivio deuda hasta junio de 2021.	Consejo Europeo (Día 19). Coordinación plan vacunación.
12-20			Consejo Europeo (Días 10 y 11). Acuerdo para responder a las preocupaciones en relación con el paquete de recuperación y la preparación ante futuras pandemias.
01-21	CEPAL (Días 12 a 14). XII Foro Ministerial para el Desarrollo Social. COVID-19 Más allá de la recuperación: Hacia un nuevo contrato social para ALC.	Italia ejerce la Presidencia del G-20 e impulsa el Panel Independiente de Alto Nivel para el Financiamiento de los Bienes Comunes Globales para la Pandemia (HLIP, por sus siglas en inglés).	
02-21		Reunión Ministros de Economía y Finanzas G-20 (Días 22 y 23). Análisis recuperación y compromiso de acelerar trabajos para un acuerdo global en fiscalidad internacional.	Consejo Europeo (Días 25 y 26). Situación COVID-19 y preparación frente a las emergencias sanitarias.
03-21	CEPAL (Días 15 a 18). IV Reunión del Foro de ALC sobre desarrollo sostenible. Diálogo sobre la recuperación resiliente y sostenible de la pandemia de COVID-19 y el logro de la Agenda 2030. Para elevar al FPAN de DS de julio.		Consejo Europeo (Días 25 y 26). Respuesta a la pandemia, revisión del plan de vacunación, mercado único, política industrial, transformación digital y recuperación económica.

Fuente: Elaboración propia a partir de las páginas digitales de la CEPAL (www.eclac.org), la ONU (www.un.org), la OMS (www.who.int) y la UE (https://europa.eu/european-union/index_es).

Al principio de la pandemia, los distintos foros multilaterales se activan en torno a la respuesta de emergencia y a la necesidad de “presentar un frente unido contra esta amenaza común”, tal y como expresaba la primera declaración del G-20 (*Atalayar, 2020b*). Poco a poco, y a medida que la crisis adquiere mayor dimensión, se pasa a un análisis de impacto y a la reflexión acerca de cómo mitigar sus peores efectos en lo económico y en lo social, así como de preservar el empleo. De este modo, y posibilitado por el impulso simultáneo a los planes de vacunación —que permiten empezar a pensar en un horizonte sin COVID— se transita hacia un debate pospandemia que fije como objetivo, no solo superar la crisis, sino avanzar hacia un desarrollo inclusivo y sostenible acorde, en definitiva, con las metas prefijadas en torno a la Agenda 2030. Llega también el tiempo de extraer lecciones de lo sucedido para trabajar, desde ya, en las condiciones que puedan evitar futuras crisis.

Las variaciones al discurso llegan en función de la naturaleza e institucionalidad de los distintos foros. Así, y bajo el SNU, la acción de su secretario general y de la OMS se acompaña de las iniciativas protagonizadas, entre otros, por la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA, por sus siglas en inglés), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y los Foros de Alto Nivel (FAN) sobre desarrollo sostenible, este último para fijar el modelo en el que referenciarse en una salida a la crisis. Destacan también los matices que incorpora la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que, además de mantener la consecución de la Agenda 2030 como objetivo principal, aboga por reflexionar acerca de cómo construir un nuevo contrato social que permita a su vez superar la estructural desigualdad de la región, gravemente intensificada por la COVID-19.

Por su parte, el grupo del Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), organismos especializados del SNU, irrumpen desde los inicios de la pandemia con iniciativas que propicien la inyección de recursos financieros, en especial a los países más vulnerables, e incurrir en un diálogo permanente con el G-20, el foro que de manera más marcada pone el énfasis en la reactivación económica y financiera y en la promoción de un sistema internacional más resiliente.

Mientras, la UE se muestra especialmente dinámica, con convocatorias de cumbres y reuniones de alto nivel prácticamente mensuales. El complejo entramado institucional europeo facilita esta vez una respuesta a la crisis más integral y multidimensional, con múltiples acciones del Consejo Europeo, pero también del Banco Central (BCE), el Consejo del Espacio Económico Europeo (EEE) y de la Comisión, entre otros. Las posibilidades que ofrece este abanico institucional permiten combinar componentes bien diversos que incluyen, por citar algunos, la emergencia, la recuperación económica, la transición digital y ecológica —en línea con el Pacto Verde Europeo que desde 2019 guía a la UE—, los planes de vacunación y la preparación ante potenciales nuevas pandemias.

Cabe añadir aquí que, al margen de las cumbres recogidas en la Tabla 2, se observa también una dinámica de respuesta en los marcos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Foro Económico Mundial de Davos. Bajo estos ámbitos se identifica, en el seno de la OMC, una discusión clave, promovida por Sudáfrica e India con la oposición de Estados Unidos, Reino Unido y Suiza, en relación con la posibilidad de suspender las patentes sobre vacunas, fármacos y pruebas de diagnóstico para tratar de garantizar así su acceso a la máxima población posible (*Serrano, 2021*). Una parte de esta discusión la recoge también, en febrero de 2021, la OCDE, un foro desde el que a su vez se reflexiona sobre la necesidad de distinguir la respuesta de emergencia de la de medio y largo plazo, así como de tener en cuenta, en el marco de estas, las particularidades propias de los Países de Ingresos Bajos (PIB) y Medios (PIM) (OCDE, 2021). Una discusión similar tuvo lugar durante la cita anual que reunió a los principales líderes mundiales en el Foro de Davos y que, bajo el título “El gran reinicio”, buscó una propuesta de reformas para un mundo pospandemia (*Atalayar, 2021*).

Finalmente, resulta importante revisar las cumbres y reuniones de carácter multilateral que implican de manera especial a ALC. En este sentido, y junto a las citas ya señaladas en el marco de la CEPAL, hubo también destacadas iniciativas auspiciadas por el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), todas recogidas en la Tabla 3. Así, y acorde a su propia naturaleza, la discusión liderada por el BID se centra en el impulso a una salida a la crisis que concilie reconstrucción e inclusión social. Mientras, CELAC pone el foco en el acceso a la vacuna y en la posibilidad de aumentar las dosis disponibles a través de la incorporación de países como México y Argentina al proceso de producción. Por su parte, el SICA ofrece sin duda la respuesta más multidimensional, en diálogo incluso con la Organización Panamericana de la Salud (OPS), articulando una respuesta integral a partir del denominado Plan de Contingencia, el instrumento lanzado para abordar las crisis sanitaria, económica y social.

Tabla 2. Principales cumbres regionales y medidas adoptadas en ALC, en respuesta a la COVID-19, 2020-2021

Mes	Foro regional	Cumbre o reunión de alto nivel
03-20	Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)	Reunión virtual extraordinaria de jefes y jefas de Estado y de Gobierno del SICA: “Centroamérica unida contra el coronavirus”. La declaración final impulsa un Plan de Contingencia frente a la pandemia.
08-20	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)	Reunión ministerial “Acceso a la vacuna AstraZeneca de COVID-19”. Participan 19 países de la región, e incluye propuestas de Argentina y México de participar en la producción de esta vacuna.
02-21	Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)	Reunión Extraordinaria del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA y Diálogo con la OPS. Impulsar un mecanismo regional complementario al COVAX-Facility que asegure la transparencia, y un acceso universal equitativo, eficiente, oportuno y ágil a la vacuna para todos los países.
03-21	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Sexagésima primera Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores del BID y trigésima quinta Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores de BID Invest. Aborda la recuperación económica y el desarrollo sostenible. En la agenda de la reunión, se programa la sesión “Después de la pandemia, ¿cómo reconstruir de forma inclusiva?”.

Fuente: Elaboración propia a partir de las páginas digitales del BID (www.iadb.org), la CELAC (<http://celacinternational.org/celac-4/>) y el SICA (www.sica.int).

Mientras, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) celebró distintas reuniones ministeriales que abordaron, entre otros, la respuesta específica que la región puede dar a la pandemia, desde áreas como la cultura, la ciencia y tecnología, o la educación superior. Además, para adaptarse al nuevo escenario y ser más efectivo en su acción, la Cumbre Iberoamericana de jefes y jefas de Estado y de Gobierno, programada para fines de noviembre de 2020, se pospuso hasta abril de 2021. En la misma línea, el título original de esta XXVII Cumbre pasa a ser “Innovación para el desarrollo sostenible – Objetivo 2030. Iberoamérica frente al reto del coronavirus”, en una muestra más de la importancia que la región está dando a la necesidad de articular una respuesta colectiva a la crisis.

3. Instrumentos innovadores para una recuperación inclusiva y sostenible

La revisión de lo sucedido en el marco de los distintos foros multilaterales conduce a su vez a obtener un panorama del entramado de instrumentos que han ido emergiendo para tratar de responder a la crisis de la COVID-19 en todas sus dimensiones. Algunos son nuevos, mientras otros aprovechan parte de los mecanismos que ya existen, y los reactivan o flexibilizan de manera innovadora, para agilizar así su rápida puesta en marcha.

En este sentido, y a efectos de conocer y caracterizar los principales instrumentos, se elaboró la Tabla 3, la cual recoge los mecanismos de aplicación más global, surgidos en el marco de los foros relativos al SNU y el G-20. Completa lo anterior la Tabla 4, dedicada específicamente al entramado activado desde la UE. Ambas tablas recogen, por un lado, el objetivo al que cada instrumento atiende y, por el otro, de qué tipo son y en qué consisten los mecanismos a partir de los cuales se operativizan.

TABLA 3. Principales instrumentos en respuesta a la COVID-19, impulsadas en el marco del Sistema de las Naciones Unidas y G-20

Iniciativa	Objetivo	Instrumentalización
Plan de Ayuda Humanitaria ante la COVID-19	El SGNU lanza, en marzo de 2020, un plan coordinado de respuesta humanitaria mundial por 2.000 M\$US que debe servir para luchar contra la COVID-19 en los países más vulnerables del mundo. Busca proteger a millones de personas y evitar que el virus se extienda, y responde a los llamamientos de varios organismos de las NNUU, de muchas ONG, la Cruz Roja y la Media Luna Roja.	El plan consiste en la entrega de equipos de laboratorio y suministros médicos; instalación de puestos de lavado de manos en campamentos y asentamientos; campañas de información pública; puentes aéreos y centros de distribución en África, Asia y América Latina para traslado de trabajadores y suministros humanitarios. Los organismos de la ONU son los encargados de aplicar el plan (coordinado por OCHA), mientras las ONG tienen un papel directo en la respuesta. Se financia a partir de un llamado a los países y del desbloqueo de recursos del Fondo Central de Respuesta a Emergencias de las NNUU.
Fondo de Respuesta Solidaria a la COVID-19	En marzo de 2020, la Fundación de las Naciones Unidas y la Fundación Filantrópica Suiza crean este fondo para apoyar a la OMS y a los asociados en un esfuerzo masivo por ayudar a los países —especialmente los más necesitados— a prevenir, detectar y gestionar la COVID.	La OMS encabeza y coordina el fondo, e impulsa acciones siguiendo su propio Plan Estratégico de Preparación y Respuesta a la COVID-19. Se financia con donaciones de todo tipo de personas y organizaciones, a través de una web alojada en las dos páginas de las fundaciones impulsoras. Ambas, en colaboración con la OMS, facilitan la transferencia de los recursos, también para apoyar a otros socios del fondo, como la Unión Africana, CEPI, ACNUR, Unicef y PMA.
Iniciativa ACT-A (Acelerador del acceso a las herramientas contra la COVID-19)	La OMS, respaldada por varios líderes mundiales y grupos de salud mundial, lanza esta iniciativa para poner fin a la fase aguda de la pandemia mediante el despliegue de pruebas diagnósticas, tratamientos y vacunas, y ponerlos a disposición de las naciones que más los necesitan. Se suman, entre otros, la Coalición para la Promoción de Innovaciones en pro de la Preparación ante Epidemias (CEPI, por sus siglas en inglés) y la Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización (GAVI, por sus siglas en inglés).	Esta iniciativa permite sumar esfuerzos de los gobiernos, las organizaciones mundiales del ámbito de la salud, empresas, instituciones filantrópicas, y comunidad académica y científica. Se organiza en torno a cuatro pilares de acción: Diagnóstico, Terapia, Vacunas (denominado COVAX) y Sistemas de Salud, que sustenta los otros tres. Hay también una línea de trabajo transversal (de acceso y asignación) dirigida por la OMS. La gestión de cada pilar corre a cargo de dos o tres organismos asociados, encargados también de la recepción de subvenciones y la presentación de informes financieros a los donantes. A modo de ejemplo, el pilar Sistemas de Salud está dirigido por el BM, el Fondo Mundial y la OMS. Fortalece sistemas de salud y redes comunitarias locales; elimina estrangulamientos que obstaculicen la disposición e implantación de herramientas contra la COVID-19, y trata de garantizar suministros suficientes de equipos de protección personal (EPP) esenciales y de oxígeno médico en los países de renta baja y media.
COVAX Facility	Instrumento impulsado en septiembre de 2020 para articular el tercer pilar de las Iniciativas ACT-A. Dirigido por la CEPI, la GAVI y la OMS, su función es acelerar el desarrollo y fabricación de una vacuna eficaz y asegurar el acceso (justo y equitativo) de todos los países. Conforme a ello, se marca como objetivo generar las capacidades para que, a principios de 2021, se obtengan 2.000 millones de dosis.	El Mecanismo COVAX actúa como una plataforma que apoya la I+D y la fabricación de una amplia gama de vacunas COVID-19 y negocia sus precios. Se financia a partir de un fondo en el que pueden participar todos los países, y aportar en función de sus capacidades. Una vez que las vacunas se han desarrollado, todos los participantes obtienen acceso a la cartera de vacunas resultante, que se amplía a medida que demuestren ser seguras y eficaces. A la hora de la distribución, no obstante, a los países financiadores se les garantizan dosis suficientes para proteger a una determinada proporción de su población, calculada según su aporte; el resto reciben dosis suficientes para vacunar hasta al 20% de su población a largo plazo; pero ambos porcentajes aumentan conforme lo hace el número de dosis disponibles.
Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (DSSI, por sus siglas en inglés)	En el marco del Plan de Acción del G-20, el BM y el FMI impulsan esta iniciativa, que entra en vigor el 1 de mayo, con el objetivo de proporcionar alivio de deuda a los países más necesitados. En total, 73 países reúnen las condiciones para acceder a la suspensión temporal de los pagos del servicio de la deuda contraída con acreedores bilaterales oficiales. Tras una prórroga, el periodo de suspensión se extendió desde el 31 de diciembre de 2020 hasta fines de junio de 2021.	Los países prestatarios que participan en la DSSI se comprometen a utilizar los recursos liberados para aumentar el gasto social, en salud o en sectores de la economía con el fin de enfrentar la crisis. Se comprometen también a dar a conocer todas las obligaciones financieras del sector público (que involucren instrumentos de deuda o similares), y a limitar los préstamos contraídos en condiciones no concesionarias a los niveles acordados en el marco de los programas del FMI y de las políticas del BM sobre la materia. El G-20 también ha instado a los acreedores privados a tomar parte en la iniciativa en condiciones similares.

<p>Panel Independiente de Alto Nivel (HLIP) sobre Financiación de los Bienes Comunes Globales para la Pandemia</p>	<p>Creado en enero de 2021, por iniciativa de Italia, país que preside el G-20, su función es evaluar los sistemas de financiamiento actuales para proponer soluciones viables a largo plazo para una mejor prevención y respuesta a pandemias como la COVID-19.</p>	<p>Compuesto por expertos mundiales de todas las regiones, el Panel interactúa con los principales actores relevantes de la Salud Global, incluido el Panel para la Preparación y Respuesta ante una Pandemia (IPPR, por sus siglas en inglés) establecido por la OMS, y en línea con el objetivo del Reglamento Sanitario Internacional (RSI). A partir de las evaluaciones realizadas, el HLIP elabora unas recomendaciones que presentó a los ministros de finanzas y gobernadores de bancos centrales del G-20 durante su reunión de julio de 2021.</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia a partir de las páginas digitales de *Atalayar* (www.atalayar.com), el BM, *El Economista* (www.economista.es), Iniciativa GAVI (www.gavi.org), la ONU (www.un.org) y la OMS (www.who.int).

Así, y en la respuesta más global, se pueden distinguir varios bloques de instrumentos:

- 1) En primer lugar —e impulsados en el mismo mes de marzo de 2020—, emergen dos instrumentos focalizados en la respuesta sanitaria y de emergencia: el Plan de Ayuda Humanitaria ante la COVID-19 y el Fondo de Respuesta Solidaria a la COVID-19. Ambos se activan para tratar de proteger a millones de personas, particularmente a las que viven en los países más desfavorecidos y en condiciones de especial vulnerabilidad. Suponen, entre otros, la entrega y distribución de suministros médicos básicos y el apoyo a operaciones logísticas, en línea con acciones propias de la asistencia humanitaria, además de iniciativas de prevención, detección y gestión de la COVID-19, alineadas con el Plan Estratégico de Preparación y Respuesta a la pandemia de la OMS. Los actores que coordinan y ejecutan son, principalmente, la OMS y OCHA, junto a otros socios de Naciones Unidas, ONG y fundaciones filantrópicas. Para financiarse, el Plan de Ayuda desbloquea recursos de un mecanismo ya existente —el Fondo Central de Respuesta a Emergencias de Naciones Unidas—, mientras que el segundo obtiene los recursos de todo tipo de donantes (más de 662.000 hasta marzo de 2021, según sus propios registros)¹.
- 2) Apenas un mes después, en abril, la misma OMS, respaldada por el secretario general de la ONU y otros líderes mundiales, impulsa la Iniciativa ACT-A (Acelerador del Acceso a las Herramientas contra la COVID-19). Se trata de una iniciativa que suma esfuerzos de todo tipo de actores —gobiernos, organizaciones mundiales del ámbito de la salud, empresas, instituciones filantrópicas, y comunidad académica y científica—, entre los que cabe destacar la CEPI y la GAVI. El objetivo es poner fin a la fase más aguda de la pandemia, mediante el despliegue de pruebas diagnósticas, tratamientos y vacunas, y ponerlos a disposición de las naciones que más los necesitan, aprovechando además las conexiones que permiten establecer los sistemas públicos de salud. Articulado en torno a cuatro componentes que atienden respectivamente cada uno de estos propósitos, la Iniciativa ACT-A se financia con aportes de donantes de distinta naturaleza, entre los que destacan Alemania, Estados Unidos, la Comisión Europea y la Fundación Bill & Melinda Gates².
- 3) En el marco de la Iniciativa ACT-A, el tercer componente, relativo a las vacunas, se instrumentaliza, desde septiembre de 2020, a través de la Facilidad COVAX. Dirigida por la CEPI, la GAVI y la OMS, su función es acelerar el desarrollo y fabricación de una vacuna eficaz y asegurar el acceso (justo y equitativo) de todos los países. Para ello, lo que de hecho se constituye es una plataforma de apoyo a la I+D y a la fabricación de un conjunto de vacunas que, a precios negociados, estén disponibles para todos los países que se sumen a este mecanismo a través de una especie de cartera. A la hora de distribuir las, la Facilidad COVAX toma en cuenta la disponibilidad de las que son seguras y eficaces, y las asigna a países financiadores y no financiadores, según un porcentaje preestablecido y proporcional que, sin embargo, aumenta a medida que lo hace el volumen de dosis disponibles.

¹ Fondo de Respuesta Solidaria a la COVID-19: <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/donate>.

² The Act Accelerator funding tracker: <https://www.who.int/initiatives/act-accelerator/funding-tracker>.

- 4) Por su parte, el 1 de mayo de 2020, entra en vigor la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (DSSI, por sus siglas en inglés), impulsada por el BM y el FMI en el marco del Plan de Acción del G-20. El objetivo es ofrecer a los países más endeudados la posibilidad de aliviar sus compromisos y obtener recursos extraordinarios para hacer frente a la crisis. De hecho, los países se comprometen a dedicar estos fondos a aumentar el gasto social en salud o a inversiones que revitalicen el tejido económico. En principio, implica a los acreedores bilaterales oficiales, aunque el G-20 ha pedido ampliarlo a los privados. Se impulsó para que estuviera en vigor hasta el 31 de diciembre de 2020, pero finalmente se prorrogó para que siga activa hasta fines de junio de 2021.
- 5) Finalmente, en enero de 2021, Italia empieza a ejercer la presidencia del G-20 y propone crear el HLIP sobre Financiación de los Bienes Comunes Globales para la Pandemia. Compuesto por expertos mundiales de todas las regiones, su función es evaluar los sistemas de financiamiento actuales para proponer soluciones viables a largo plazo para una mejor prevención y respuesta a pandemias como la COVID-19. El panel elaboró informes y propuso recomendaciones que se elevaron a consideración de los ministros de Finanzas y gobernadores de los bancos centrales del G-20 en su reunión de julio de 2021.

TABLA 4. Principales instrumentos impulsados por la UE en respuesta a la COVID-19

Iniciativa	Objetivo	Instrumentalización
Programa de Compra de Emergencia por Pandemia (PEPP)	Presentado por el BCE en marzo de 2020 para combatir la crisis de la COVID-19 y amortiguar su impacto económico. El objetivo es reducir los costes de endeudamiento y aumentar los préstamos en la zona euro, para que, a su vez, ciudadanos, empresas y gobiernos accedan a más fondos.	El PEPP es un programa de compra de bonos públicos y privados de 750.000 M€ que permite, hasta el fin de 2020, que el BCE compre todas las categorías de activos elegibles según el actual Programa de Compras de Activos (PCA). En el caso de los países, el BCE compra bonos soberanos, manteniendo las cuotas usadas en otros programas de compra de bonos. En el caso de los bonos privados, amplía el espectro de activos con respecto al Programa de Compra del Sector Corporativo (CSPP) a activos no financieros, aunque mantiene los criterios de calidad crediticia de este programa.
Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus (CRII) y CRII+	En marzo de 2020, la UE anuncia la movilización de todos los recursos presupuestarios existentes para proporcionar apoyo financiero a los Estados miembro para su respuesta inmediata a la crisis del coronavirus y su impacto a largo plazo. El objetivo es impulsar nuevas herramientas para que los países puedan utilizar la cartera completa de opciones de financiación con cargo al presupuesto de la UE, con máxima flexibilidad, mínimo trabajo administrativo y mayor rapidez.	En el caso de la CRII y la CRII+, la Comisión moviliza reservas de efectivo de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE), el dinero de cohesión de la UE. Esto ayudó a los países a anticipar el uso de 37.000 M€ de la política de cohesión aún no asignados dentro de los programas de la política de cohesión 2014-2020, proporcionando así un impulso muy necesario a las inversiones económicas. Todos los gastos relacionados con la crisis del coronavirus resultan elegibles con arreglo a las normas de la política de cohesión, y la flexibilidad aplicada a la norma de gasto permite reasignar recursos a las áreas de mayor necesidad para dar respuesta a la crisis: el sector de la salud, el apoyo a las pymes y el mercado laboral.
Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE)	Surge en el Consejo de la UE del 19 de mayo de 2020, como parte de un paquete de ayuda de emergencia para ayudar a los trabajadores a conservar sus puestos de trabajo y protegerlos de las consecuencias socioeconómicas más negativas de la pandemia. Su objetivo es ayudar financieramente a los Estados miembro afectados para hacer frente a los aumentos repentinos del gasto público que de ese esfuerzo se derivan.	Se instrumentaliza en torno a préstamos de hasta 100.000 M€. Para financiarlo, se recurre a los mercados internacionales de capitales, y se exige a los países contribuciones colectivas en forma de garantías que respalden los préstamos con cargo al presupuesto de la UE. Se sufragan costes relacionados con la financiación de los regímenes nacionales de reducción del tiempo de trabajo y otras medidas similares adoptadas como respuesta a la crisis de la COVID-19, en particular para los trabajadores por cuenta propia. También algunas medidas relacionadas con la salud y el lugar de trabajo, a fin de velar por un retorno seguro a la actividad económica normal.
Plan de Recuperación para Europa	Acordado por la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y los máximos dirigentes de la UE, el plan busca una salida a la crisis de la COVID-19, que contribuya a su vez a avanzar hacia una Europa más moderna y resiliente.	Se compone de dos mecanismos: el Next Generation, dotado de 750.000 M€ y la ampliación del Presupuesto de la UE, entre 2021 y 2027, por un total de 1,074 billones de €. Ambos suponen una inyección económica de 1,8 billones de €, el mayor paquete de estímulo jamás lanzado por la UE.

<p>Next Generation (2021-2024)</p>	<p>Instrumento temporal para impulsar la reconstrucción posCOVID de la UE, además de un proceso de transición ecológica, digital y resiliente, en lo que supone la búsqueda de una recuperación inclusiva y sostenible. Los fondos se canalizan a través de programas de la UE que a su vez integran el Pacto Verde Europeo, cuyo objetivo es que Europa sea climáticamente neutra en 2050, y que fue lanzado en diciembre de 2019.</p>	<p>Los 750.000 M€ se asignan a los Estados miembro por tres vías: i) 672.500 M€ se asignan en forma de préstamos (360.000 M€) y subvenciones (312.500 M€) a través de un mecanismo de recuperación y resiliencia, al que los países optan tras la presentación de proyectos; ii) 47.500 M€, a través del REACT-UE, una iniciativa de Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y Territorios de Europa, que amplía las medidas y respuestas de la CRII y la CRII+, y que se pone a disposición de los países a través de fondos ya existentes, y iii) el resto son aportes adicionales a otros programas y fondos europeos (Horizonte Europa, Invest EU, Desarrollo Rural y Fondos de Transición Justa [FTJ]).</p>
<p>REACCIONAR-UE /REACT-EU (Ayuda a la recuperación para la cohesión y los territorios de Europa)</p>	<p>Programa impulsado en mayo de 2020 como parte del Next Generation EU, por valor de 47.500 M€, pero cuyo reglamento se aprueba el 23 de diciembre. Nace para financiar proyectos que fomentan las capacidades de reparación de la crisis, e inversiones en operaciones que contribuyan a preparar una recuperación de la economía verde, digital y resiliente.</p>	<p>Financiación nueva, se obtiene de un complemento de los programas 2014-2020 y adicional a las asignaciones de cohesión 2021-2027, elevando la dotación total de los Fondos Estructurales y de Inversión, lo que lo convierte en el instrumento de subvención de política única en el presupuesto de la UE. Estos recursos adicionales se distribuyen a los países en 2021 y 2022, a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo de Ayuda a los Más Desfavorecidos (FEAD) y la Iniciativa para el Empleo Juvenil (YEI, por sus siglas en inglés).</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de la página digital de la Unión Europea (UE) (https://europa.eu/european-union/index_es).

La Tabla 4 identifica las iniciativas más destacadas de entre las impulsadas desde Europa. De nuevo se trata de acciones que responden a mecanismos de distinta naturaleza, lo que permite su agrupamiento en tres categorías. En concreto:

- Durante el mes de marzo, la UE impulsa dos mecanismos que, por distintas vías, persiguen el mismo objetivo: dotar de financiación extraordinaria e inmediata a los países miembro. El primero es el Programa de Compra de Emergencia por Pandemia (PEPP) gestionado por el Banco Central Europeo (BCE), el cual facilitó, hasta fin de 2020, la compra de bonos públicos y privados por valor de 750.000 M€. La inyección de recursos que ello supuso facilitaba, a su vez, el acceso a los créditos a ciudadanos, empresas y gobiernos de la zona euro. El segundo, la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus (CRII) y CRII+, garantiza que los países puedan disponer con mayor flexibilidad y agilidad de recursos que ya estaban en el presupuesto de la UE. En este sentido, el grueso de las reservas hechas efectivas procede de la movilización de recursos de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE), propios de los programas de Cohesión de la UE.
- Otro mecanismo de respuesta inmediata, surgido en el marco del Consejo Europeo de mayo de 2020, es el Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE). En este caso, el objetivo es que los Estados puedan disponer de recursos con los que proteger el empleo de los trabajadores y cubrir el aumento del gasto público que de esta medida se derive. Los recursos proceden de préstamos en el mercado internacional, que son respaldados por contribuciones colectivas de los propios países a cargo del presupuesto de la UE.
- Las últimas iniciativas destacadas, de notable dimensión y con el objetivo más multidimensional y amplio posible, se articulan y complementan entre sí dentro de la compleja estructura institucional de la UE. En efecto, el punto de referencia es el Plan de Recuperación para Europa aprobado por la Comisión, el Parlamento y los máximos dirigentes de la Unión en julio de 2020. El objetivo principal es claro: generar las condiciones para que la UE salga de la crisis y lo haga siendo más moderna, inclusiva, sostenible y resiliente, en línea con lo fijado en el Pacto Verde de 2019.

Para ello, la UE impulsa el mayor paquete de estímulo de su historia, una inyección económica que asciende a 1,8 billones de euros: el grueso (1,074 billones) procede de una ampliación del Presupuesto de la UE para el periodo 2021-2027, y los 750.000 millones restantes, del Next Generation (2021-2024),

un instrumento temporal impulsado para financiar la reconstrucción de la UE. Los recursos de este nuevo instrumento se asignan a los países a través de préstamos y ayudas. La vía de asignación es triple: la mayor parte de los recursos se canalizan a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia; los menos, a través de la asignación a fondos de reciente creación —como el Horizonte Europa y el Invest EU—, y 47.500 millones, recurriendo al nuevo programa de Ayuda a la recuperación para la cohesión y los territorios de Europa, el REACT-EU, cuyo reglamento se aprobó a finales de 2020.

De algún modo, el REACT-UE amplía las medidas y respuestas de la CRII y CRII+, facilitando de nuevo que los países accedan de una manera más ágil y flexible a fondos ya existentes, y mayormente vinculados a los programas de cohesión territorial y social. Se trata, en definitiva, de recursos canalizados a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo de Ayuda a los Más Desfavorecidos (FEAD) y la Iniciativa para el Empleo Juvenil (YEI, por sus siglas en inglés).

Cabe destacar, por último, las iniciativas impulsadas específicamente dentro de la región. En este sentido, hay un espacio que, por su especial dinamismo y por el enfoque integral dado a la respuesta a la COVID-19, merece especial atención: se trata del SICA. Este organismo impulsó una respuesta compartida desde el mismo mes de marzo de 2020. Tal y como recoge la Tabla 5, dicha respuesta, concebida para complementar los esfuerzos nacionales tanto a nivel sanitario como económico, se articula en torno a dos componentes que a su vez se interrelacionan: el Plan de Contingencia Regional del SICA frente al coronavirus, y el Programa de Emergencia de Apoyo y Preparación ante la COVID-19, que gestiona el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). A partir de ambas iniciativas, sus ocho países miembro, han tenido acceso a más recursos financieros y han podido adquirir medicamentos e insumos médicos en mejores condiciones que si lo hubieran hecho individualmente, gracias a la participación en COMISCA, el órgano del SICA que agrupa a los ministerios de Salud y que ha permitido una negociación conjunta.

TABLA 5. Iniciativas del SICA ante la crisis de la COVID-19

Iniciativa	Objetivo	Instrumentalización
Plan de Contingencia Regional del SICA frente al coronavirus	El plan se adopta en el marco de la declaración “Centroamérica unida contra el coronavirus”, del 12 de marzo de 2020. La región busca contener el avance de los contagios de la pandemia, y el plan se orienta a complementar los esfuerzos nacionales para la prevención, contención y tratamiento de la COVID-19.	El plan se articula en torno a cinco ejes: Salud y gestión de riesgo, Comercio y finanzas, Seguridad, Justicia y Migración, junto a dos transversales: Comunicación estratégica y Gestión de cooperación internacional. También incorpora recomendaciones en relación con la seguridad alimentaria y nutricional, las mipymes y la perspectiva de género para la protección de los derechos de las mujeres. Entre los instrumentos que impulsa destacan varios de naturaleza bien distinta: i) la negociación conjunta a través de COMISCA, el órgano del SICA que agrupa a los ministerios de Salud, para la compra de medicamentos e insumos médicos, aprovechando las economías a escala que brinda la integración; ii) el Sistema de Indicadores Económicos Regionales para el monitoreo del Impacto de la COVID-19, y iii) la sistematización y difusión de información en tiempo real sobre la evolución de la pandemia, con el SICABot en WhatsApp.
Programa de Emergencia de Apoyo y Preparación ante la COVID-19 del BCIE	Se impulsa el 15 de marzo y complementa el Plan de Contingencia, con un doble objetivo: primero, responder a los esfuerzos para la prevención y contención de la emergencia sanitaria que afrontan los países miembro del BCIE; segundo, implementar acciones de corto y medio plazo que fortalezcan la economía regional.	El programa se impulsa a partir del Fondo de Emergencia por 8 M\$US repartido en partes equitativas entre los ocho Estados desde el inicio de la crisis. Luego se van añadiendo otros componentes. Destaca la financiación de operaciones del sector público y la activación de una cartera de créditos que permiten atender la emergencia fiscal, apoyar a los bancos centrales, facilitar la actividad de la banca comercial y apoyar al sector de las mipymes, clave en el tejido empresarial de la región. Otro componente importante incide directamente sobre la respuesta sanitaria de los países, al permitir, por un lado, la compra y suministro regional de medicamentos y equipo médico para detección temprana de la COVID-19 (con hasta 2,1M\$US) y, por otro, una facilidad de crédito para la adquisición y aplicación de vacunas desde el sector público (por un monto de hasta 800 M\$US).

Fuente: Elaboración propia a partir de <https://www.sica.int/coronavirus/plan> y <https://www.bcie.org/bcie-ante-covid-19>.

Todavía en Centroamérica, cabe destacar dos iniciativas que se han mostrado claves para una mejor gestión de la pandemia: el Sistema de Indicadores Económicos Regionales y la aplicación SICABot, ambas dedicadas a la generación, sistematización y difusión de información sobre el efecto de la COVID-19. De hecho, con un ámbito de cobertura mayor y en la misma línea, se entienden las iniciativas impulsadas por la CEPAL (Observatorio COVID-19 en ALC) y la SEGIB (Iberoamérica frente a la COVID-19), ambas relevantes no solo para conocer el impacto económico y social que la pandemia está teniendo en cada uno de sus países miembro, sino también las medidas de respuesta, entre las que destacan los instrumentos específicamente concebidos para superar la crisis.

4. La Cooperación Sur-Sur y Triangular ante la crisis de la COVID-19

En una crisis como la provocada por la pandemia de la COVID-19, en la que se necesita sumar esfuerzos de todos y todas para coordinar y articular una respuesta conjunta a un problema global, hay una opción que emerge de un modo casi natural: la de la cooperación internacional al desarrollo. En este sentido, un análisis completo de la respuesta a la crisis de la COVID-19 debe incluir una aproximación al rol que pueda estar teniendo este instrumento, bajo cualquiera de sus modalidades.

Sin embargo, el reto es complejo. De hecho, tal y como señala la OCDE, “es demasiado pronto para decir cómo la historia va a juzgar el papel de la cooperación internacional al desarrollo en la respuesta global” a la crisis provocada por la pandemia (Moorehead y Moreira da Silva, 2020). La valoración es difícil porque no se dispone de registros de datos relativos a la cooperación que se haya podido efectivamente realizar en 2020. Esta no disponibilidad de información es casi “natural”, en el sentido de que suele haber un desfase de al menos un año entre el momento en que se ejecuta la cooperación y aquel en el que esta se registra y se transforma en un dato; un tiempo que no había apenas transcurrido en el momento de escribir estas líneas. Pero en el contexto de la pandemia sucede además que, muy probablemente, la actividad se ha paralizado, pues muchos proyectos se han suspendido o cancelado, y muchos recursos que ya habían sido comprometidos no se han ejecutado para ser reasignados (sectorial o geográficamente) con el fin de atender a la emergencia.

Pero la valoración del rol que el sistema de cooperación internacional al desarrollo puede desempeñar en la respuesta a la COVID-19 no es solo una cuestión de datos. La pandemia irrumpe en un momento en el que el conjunto del sistema recibe fuertes cuestionamientos que sugieren rigidez y dificultades para adaptarse a las exigencias que emergen de la nueva Agenda 2030. En efecto, y tal y como se señalaba en Rivero y Xalma (2020), el momento en que la Agenda 2030 sustituye a la Declaración del Milenio supuso un cambio importante no solo en el tipo de desarrollo que se fija como objetivo, sino también en el modo en que la cooperación debe instrumentalizarse para dar respuesta a los nuevos retos.

Así, la introducción de un concepto multidimensional del desarrollo que permita superar el enfoque de lucha contra la pobreza en el que se había basado la Agenda 2015 obligó, a su vez, a una diversificación de las modalidades e instrumentos de cooperación a través de los que implementar la nueva agenda. Se trató de cambiar el foco de acción, distribuir las responsabilidades, multiplicar los actores que intervienen y los niveles desde los que lo hacen y, en definitiva, facilitar la construcción de un sistema de cooperación que fuera “más allá de la ayuda” y que, en línea con ello, facilitase la emergencia de otras modalidades que, como la Cooperación Sur-Sur (CSS) y la Cooperación Triangular (CT), pasaron a reconocerse medios para una implementación efectiva de la Agenda 2030.

En este contexto, la irrupción de la crisis de la COVID-19, cuya respuesta —como el desarrollo sostenible— debe ser también multidimensional, añade más presión a este sistema y, en especial, a su prin-

principal herramienta: la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). De hecho, y según Serrano (2020: 15), la respuesta a esta crisis requiere “implementar esquemas de financiación más ágiles y agresivos, activar mecanismos existentes y liberar los máximos recursos posibles”. En la misma línea se manifiesta la OCDE (2020) cuando, a través del último informe del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), afirma que “el devastador impacto del coronavirus sobre los países en desarrollo ha puesto a prueba los límites, la ingenuidad y la flexibilidad de la cooperación al desarrollo” (OCDE, 2020).

Por lo anterior, y en este escenario, en el que el conocimiento de lo que efectivamente ha sucedido durante 2020 resulta más que complicado, se presenta la alternativa de proceder a la identificación de experiencias y buenas prácticas —en otros contextos invisibilizadas por los grandes números—, y combinar eso con una mirada hacia adelante, basada en las lecciones aprendidas y en la construcción de nuevas bases que eviten futuras crisis (Moorehead y Moreira da Silva, 2020).

Este enfoque converge con el que se aplica a este segundo bloque del artículo, centrado en la respuesta global a la COVID-19 desde las distintas modalidades de cooperación al desarrollo y, en especial, de la CSS y CT. El objetivo es, pues, mirar hacia atrás, aprender, y mirar hacia adelante. Para ello, se realiza primero una aproximación al modo en que la cooperación internacional puede estar adaptándose al nuevo escenario. A continuación, se analiza el modo en que la CSS y CT —a partir del conocimiento que se tiene de los intercambios que han tenido lugar bajo esas modalidades en los últimos años— pueden contribuir a una respuesta multidimensional, de emergencia, pero también de corto, medio y largo plazo, a la crisis de la COVID-19.

De nuevo, el enfoque es global, pero con especial énfasis en lo sucedido en el marco de la UE y del relacionamiento estratégico entre Europa y América Latina. A estos efectos resultará clave el aporte que se hace desde Iberoamérica, una región que acumula el principal acervo de conocimiento sobre CSS y CT³ y que, con 3 miembros europeos y 19 latinoamericanos, emerge como puente natural entre las dos orillas del Atlántico.

4.1. Cooperación internacional

Para aproximarse al modo en que la cooperación internacional al desarrollo haya podido (o pueda) dar respuesta a la crisis multidimensional provocada por la pandemia de la COVID-19, hace falta realizar un doble ejercicio: primero, a través de la AOD y de las tendencias que se puedan identificar en el nuevo contexto; y segundo, a través de los instrumentos que, superando a esa AOD, hayan podido emerger como alternativa, tal y como sucede con la nueva herramienta de la UE, el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI, por sus siglas en inglés).

En efecto, y según la OCDE (2020), estimar el total desembolsado en AOD para dar respuesta a la COVID-19 durante el mismo año de la pandemia es difícil. En este sentido, y en un ejercicio todavía muy parcial, la OCDE calcula que los países donantes del CAD podrían haber movilizado 12.000 millones de dólares para la lucha específica contra el coronavirus. De manera complementaria, el CAD identifica algunos ajustes respecto de los compromisos inicialmente adquiridos por los principales do-

³ El espacio iberoamericano dispone de la única plataforma de datos *online* referidos a estas modalidades: el Sistema Integrado de Datos de Iberoamérica sobre CSS y Triangular (SIDICSS). En dicha plataforma se almacena la información de las 9.120 acciones, proyectos y programas de cooperación en los que Iberoamérica ha participado desde 2006 (año al que se refieren los datos de la primera edición de 2007 del hoy denominado *Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica*) hasta 2019, ejercicio al que se refiere la edición 2020, presentada en el marco de la XXVII Cumbre Iberoamericana de jefes y jefas de Estado y de Gobierno celebrada en abril de 2021.

nantes. Así, y siempre según este organismo, muchos actores del desarrollo han reasignado sus presupuestos y han impulsado nuevos fondos, en especial para movilizar recursos hacia una cooperación más focalizada en el sector de la salud y en acciones propias de la ayuda de emergencia, así como hacia agencias multilaterales.

De hecho, el debate acerca de la potencial contribución que la AOD pueda hacer en la respuesta a la crisis gira principalmente en una cuestión sectorial: hacia qué prioridades asignar los recursos, tal y como quedó recogido en la reunión de alto nivel del CAD (OCDE) celebrada los días 9 y 10 de noviembre de 2020 (MAUC, 2020). Pero también en torno a una doble preocupación: la que afecta, por un lado, a la posibilidad de que la concentración de la cooperación en unos pocos sectores ponga en riesgo los avances (probablemente ya en retroceso) logrados estos últimos años en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); y por otro, de que los fondos disponibles a futuro se reduzcan sustancialmente, por la dificultad que los principales donantes tengan, en este contexto de crisis, para asumir nuevos compromisos.

En este horizonte, resulta relevante volver la mirada hacia otras alternativas, como el nuevo NDICI de la UE. Concebido antes del surgimiento de la pandemia para superar algunas de las rigideces de la propia cooperación al desarrollo, el NDICI fusiona el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) con otros diez instrumentos, dando lugar así a una herramienta de financiación única, seguramente la mayor de las que hoy existen. Dotado de 79.462 millones de euros, se integra en el marco financiero plurianual (MFP) de la UE para los años 2021-2027 (Consejo de la UE, 2020).

La pregunta es qué rasgos de este nuevo instrumento ofrecen potenciales ventajas a la hora de contribuir a superar la crisis de la COVID-19. Al respecto, Oxfam (2020) destaca, en primer lugar, su alta flexibilidad, pues facilita la posibilidad de disponer de más recursos no programables, además de poder incorporar mecanismos de respuesta rápida. En segundo lugar, destaca su foco multidimensional —con especial atención a la agenda climática y a la adaptación a la era digital—, algo que facilita cooperar mientras se apuesta por una recuperación sostenible que concilie a su vez con los objetivos de la Agenda 2030. Finalmente, se señala su vocación global, con una clara prioridad en África (75% de los recursos) y los países de vecindad europea y, en menor medida, las regiones de Asia-Pacífico y ALC, un rasgo que permite a la cooperación europea actuar a gran escala, y que resulta clave en una crisis planetaria que requiere de respuestas colectivas.

4.2. Cooperación Sur-Sur

Analizar el modo en que la CSS ha podido (o podrá) contribuir a la respuesta global a la crisis provocada por la COVID-19 no es, *a priori*, tarea sencilla. Sobre ello inciden, principalmente, dos cuestiones. Por un lado, el hecho de estar ante una cooperación que, tal y como sugiere el modo en que a ella se aproximan distintos actores⁴, puede entenderse de muchas maneras diferentes, con un foco más técnico, más económico e incluso más político, o con varios de ellos confluyendo a la vez. Por otro lado, y en parte por esa ausencia de una definición única y compartida sobre CSS, la escasez y parcialidad de datos sistematizados sobre esta modalidad de cooperación, algo que exige (tal y como se reclamó en la Conferencia de la ONU que conmemoró el 40 aniversario del Plan de Acción de Buenos Aires [PABA]) avanzar hacia un ejercicio de medición global que todavía no existe y que requiere de mucho consenso (ONU, 2019).

⁴ A estos efectos, cabe revisar las aproximaciones que la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU), la Agencia para el Desarrollo y el Comercio (UNCTAD), la OCDE, CEPAL o CELAC, entre otras, hacen respecto del término CSS; una revisión que muestra diferencias sustanciales en el modo en que cada una de ellas la entiende (Xalma, 2021).

El panorama mejora, sin embargo, si el análisis se circunscribe a lo sucedido en ALC. Esto sucede gracias a las posibilidades que ofrece el trabajo que, desde 2007, viene realizando el espacio iberoamericano, con el liderazgo de su Secretaría General, la SEGIB. En efecto, y siempre junto a los países miembro y al PIFCSS, la SEGIB ha liderado un espacio de construcción colectiva de conceptos, de metodología y, en definitiva, de datos y de conocimiento sobre la CSS y CT de la que han participado los países iberoamericanos entre 2006 (primer año de registro) y 2019 (último para el que hay datos disponibles). Un acervo de información cuyos referentes más importantes son las 13 ediciones del *Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica* y el Sistema Integrado de Datos de Iberoamérica sobre CSS y CT (SIDICSS), una plataforma de datos *online* de CSS única en sus características y que acumula información referida a las 9.120 iniciativas en las que esta región participa desde hace casi 15 años⁵.

Conforme a ello, la focalización del análisis en Iberoamérica (región de la que son miembros 19 países de América Latina, junto a España, Portugal y Andorra) parte de varias ventajas. Por un lado, porque se tiene una definición común de CSS, una cooperación que se asume técnica, intergubernamental, basada en el intercambio y el fortalecimiento mutuo de conocimientos y capacidades, y que se ejecuta, principal, aunque no exclusivamente, de manera bilateral. Por otro, porque sí se dispone de datos, al menos para el periodo inmediatamente anterior a la pandemia, pues, tal y como era de esperar, será a lo largo de 2021 cuando se pueda relevar la información de lo sucedido en 2020.

No obstante, y aún en un ámbito especulativo, parece probable que —en el contexto de la pandemia y al tratarse de una cooperación que depende de los intercambios y de la movilización de profesionales y técnicos que trabajan en las instituciones de gobierno— la CSS de 2020 haya sufrido una fuerte paralización. En efecto, puede ser que haya habido una alta cancelación de actividades programadas y una suspensión parcial o total de muchas de ellas. Sin embargo, puede haberse producido también una reformulación puntual de la CSS hacia formatos virtuales, e incluso un impulso a nuevas iniciativas que, en cualquiera de los dos casos, se habrían focalizado en la respuesta sanitaria a la COVID-19. De todos modos, habrá que esperar todavía un tiempo para verificar estas posibilidades.

Dado este contexto, el análisis sobre el papel que la CSS haya podido (o podrá) tener en la respuesta multidimensional a la COVID-19 se realiza sobre la revisión de las capacidades que se han fortalecido estos años en la región. Tomando como referencia el conjunto de estas, se procede a identificar cuáles de las experiencias que ya tuvieron lugar pueden ser a su vez replicables o pueden guiar el impulso de una CSS que, en el corto, medio y largo plazo, contribuya a la respuesta a la pandemia, así como a prevenir y evitar futuras crisis.

Para realizar este ejercicio, se recurre a los datos incluidos en el más reciente informe iberoamericano sobre CSS y CT (SEGIB, 2021). En términos metodológicos, se procede a revisar los 766 proyectos de CSS que estuvieron en ejecución en los años 2018 y/o 2019 y que, bajo una modalidad bilateral, contaron con la participación de los 19 países de ALC que son a su vez iberoamericanos. Estos 766 proyectos se recategorizan según se entienda que puedan contribuir a una respuesta a la crisis en sus múltiples dimensiones.

Para entender cómo se realiza dicha recategorización, se elaboró la Tabla 6, la cual identifica los distintos objetivos sobre los que se debería incidir, así como las temáticas que para ello hay que fortalecer,

⁵ En el momento de publicar este documento, será de acceso público la nueva herramienta de visualización de datos impulsada en este espacio, la denominada Plataforma de Datos de Iberoamérica sobre CSS y CT, en la que cualquier usuario podrá visualizar de manera atractiva la información hasta hoy disponible (www.informesursur.org).

mostrando a su vez la referencia que se ha tomado para identificar cuáles son esos temas clave. La Tabla 6 permite visualizar en qué tipo de objetivos y capacidades a fortalecer deberían focalizarse los proyectos de CSS, cuando se pretende que incidan sobre: la respuesta sanitaria (entendida en su concepción más amplia, afectando a todo el ciclo de gestión de la crisis); la adopción de medidas económicas y sociales que, inicialmente, minimicen los impactos más dramáticos y que, en el medio y largo plazo, permitan una recuperación que sea inclusiva; otras medidas que permitan transitar hacia un modelo más sostenible medioambientalmente y que se apoye en un Estado moderno y fortalecido en su capacidad de respuesta a futuras crisis.

TABLA 6. Fortalecimiento de capacidades y respuesta multidimensional a la crisis de la COVID-19

Objetivo	Referencia adoptada	Temáticas sobre las que incidir
Respuesta sanitaria y fortalecimiento de la salud	Documentos de la OMS, para guiar la estrategia sanitaria nacional e internacional a la pandemia. Destacan: la <i>Estrategia frente a la COVID-19</i> y el <i>Plan estratégico de preparación y respuesta</i> . Su revisión permite identificar aspectos clave en los que hay que incidir en una respuesta sanitaria en todo su ciclo (prevención, respuesta de emergencia, y nuevas capacidades para gestionar la crisis y reducir sus efectos más negativos).	Medidas de vigilancia epidemiológica; I+D para terapias y vacunas; datos para un mejor seguimiento y toma de decisiones; fortalecimiento de los sistemas de salud para compatibilizar la respuesta a la pandemia con el ejercicio normal de sus funciones, dotándolo de más recursos y ampliando sus capacidades, sobre todo en atención primaria, a través de soluciones innovadoras y apoyadas en la tecnología, como aplicaciones de rastreo, consultas médicas remotas y telemedicina.
Recuperación económica inclusiva y minimización de sus efectos más dramáticos	El <i>Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe. Impacto económico y social</i> , de la CEPAL, sirve como referente para conocer, de manera actualizada y categorizada por temáticas, qué medidas económicas y sociales están tomando los gobiernos de ALC. Disponible en: https://www.cepal.org/es/temas/covid-19 .	En lo económico, destacan medidas fiscales y monetarias que preserven el empleo y los ingresos que lo acompañan, promuevan la actividad económica y empresarial —especialmente de pequeños emprendedores y mipymes—, y regulen precios y suministros para desvincular de la renta el acceso a productos y servicios básicos. En lo social, medidas de protección a los más vulnerables —transferencias en ingresos y especie, trato especial a mujeres y niñas víctimas de una situación que ha derivado en una mayor violencia intrafamiliar— y de garantía de acceso a una educación que ha tenido que digitalizarse y reinventarse para poder llegar a todos y todas.
Sostenibilidad medioambiental y modernización del Estado	El Pacto Verde Europeo, y la alineación de sus principales elementos con las recomendaciones emanadas de los foros de alto nivel realizados en el marco de la CEPAL en línea con las discusiones que concilian superación de la crisis y Agenda 2030.	En relación con la sostenibilidad, medidas que apoyen una transición ecológica hacia una economía sostenible, neutra en emisiones y eficiente en el uso de los recursos; que abogue por las energías renovables, la eficiencia energética en transporte, industria y edificios, la adaptación al cambio climático y mitigación de sus peores efectos, reducción de emisiones, regeneración de espacios naturales, resiliencia y biodiversidad. Añadir la necesidad de medidas que modernicen y fortalezcan a los Estados, claves en la respuesta a la COVID-19, para dotarlos de mecanismos más ágiles y flexibles que amplíen su capacidad de acción.

Fuente: Elaboración propia a partir de SEGIB (2021).

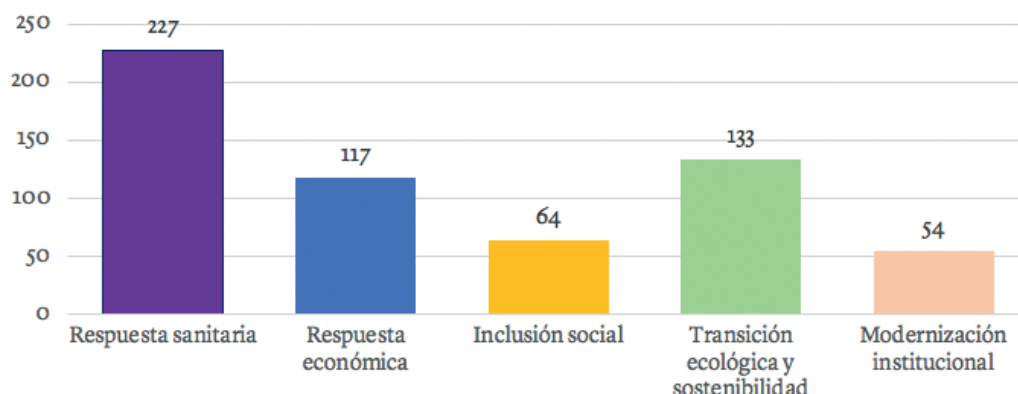
Conforme a lo anterior, el Gráfico 1 se elaboró para distribuir los 595 proyectos de CSS realizados en Iberoamérica en los años 2018 y 2019 (un 77% de los totales), que se entiende pueden aportar una respuesta multidimensional a la crisis de la COVID-19. Tal y como se observa, la mayor parte (prácticamente 4 de cada 10) constituyen experiencias que, alineadas con la estrategia y las recomendaciones propuestas por la OMS, fortalecen capacidades clave en la lucha contra la pandemia y su superación. De hecho, el Gráfico 2, dedicado específicamente a la respuesta sanitaria⁶, permite apuntar lo siguiente:

⁶ Esta nueva recategorización se realiza tomando el conjunto de experiencias que pueden aportar a la respuesta sanitaria, con-

- a) Cerca de un 10% se refiere a experiencias que abordan enfermedades transmisibles, destacando la tuberculosis que, como la COVID-19, tiene uno de sus focos de transmisión en el aire y actúa sobre los pulmones y el sistema respiratorio. También a aquellas que, a través del control y manejo de la sanidad animal y la zoonosis, inciden sobre la prevención y eliminación de enfermedades que se transmiten de los animales a los humanos, un aspecto clave en el origen de la actual pandemia.
- b) Otro 15% de las experiencias incluye aprendizajes relativos al desarrollo de terapias y de tratamientos inmunológicos —así como al fortalecimiento de técnicas de detección y atención temprana—, todo aplicado, en estos casos, al cáncer y otras enfermedades no transmisibles, pero que pueden encontrar réplica en la respuesta a la COVID-19. También se incluye la cooperación relativa al fortalecimiento de los programas de salud mental, de una importancia crítica para tratar el impacto psicológico que las medidas de distanciamiento social y confinamiento están teniendo en parte de la población.
- c) En línea con las recomendaciones de la OMS para fortalecer las estrategias de salud y de atención integral de las poblaciones más vulnerables, un 40% de los proyectos estuvieron dedicados, por un lado, a la protección y atención de los adultos mayores (uno de los grupos poblacionales más afectados por la COVID-19) y, por otro, a cómo incorporar, en las políticas de salud pública, enfoques étnico-culturales, de derechos humanos, así como de atención a la primera infancia y a migrantes internacionales.
- d) Una cuarta parte se refiere a la CSS dedicada al fortalecimiento institucional del sector de la salud, a la formación de sus profesionales y al refuerzo de la atención primaria, un servicio que se ha demostrado crítico en esta pandemia. En la misma línea, se incluyen experiencias que contribuyen a ampliar la capacidad de respuesta del sistema en situaciones de especial presión, gracias, por ejemplo, al desarrollo de la telemedicina. En este contexto, no hay que olvidar tampoco toda la cooperación realizada para contribuir al desarrollo de nuevos medicamentos, así como para avanzar en la mejora de su regulación, y para promover y garantizar un acceso seguro.
- e) Completan este escenario el 12,3% de las experiencias que aportan a la preparación, vigilancia y respuesta de la región frente a riesgos sanitarios. Destacan los proyectos que desarrollan y aplican tecnología y regulaciones a la vigilancia epidemiológica, además de los dedicados al manejo de los riesgos en salud (los temas de inocuidad alimentaria, por ejemplo) y de formación profesional en el campo de la epidemiología.

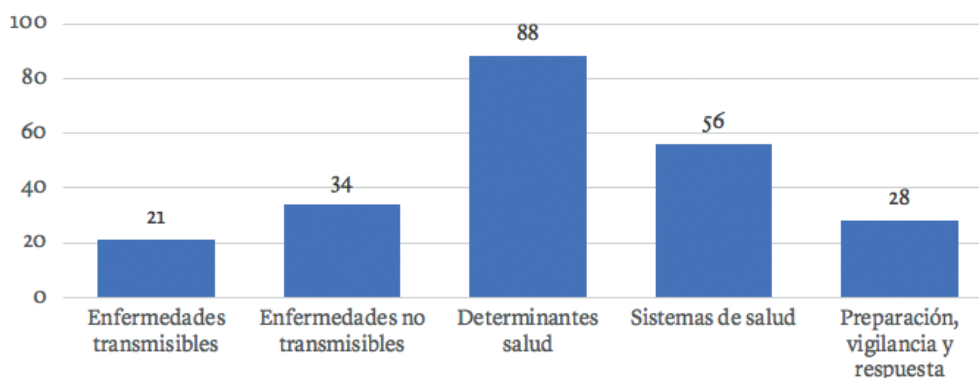
forme a las cinco áreas programáticas que utiliza la OMS y la OPS para entender la salud desde su concepción más amplia. Se trata de: I. Enfermedades transmisibles; II. Enfermedades no transmisibles; III. Determinantes salud; IV. Sistemas de salud; y V. Preparación, vigilancia y respuesta (SEGIB, 2021).

GRÁFICO 1. Proyectos de CSS bilateral, según su potencial contribución a una respuesta multidimensional a la crisis de la COVID-19. Iberoamérica, 2018-2019 (en porcentaje)



Fuente: SEGIB a partir de agencias y direcciones generales de cooperación.

GRÁFICO 2. Proyectos de CSS bilateral, según su potencial contribución a una respuesta sanitaria, 2018-2019 (en porcentaje)



Fuente: SEGIB a partir de agencias y direcciones generales de cooperación.

Por su parte, y regresando al Gráfico 1, se identifican 181 proyectos (equivalentes al 30% de los 595 re-categorizados) de los que extraer aprendizajes que aporten a la respuesta económica (117) y social (64). De hecho, se distinguen tres grandes bloques de experiencias:

- a) Las primeras se refieren a aquellas que pueden contribuir de manera más directa a la recuperación de la actividad. Se incluyen aquí proyectos vinculados a los sectores agropecuario, industria e incluso del turismo, focalizados en la aplicación de técnicas y estrategias que promuevan el aumento de la producción, en muchas ocasiones desde lo local y poniendo el foco en las familias y en los pequeños productores. También son numerosas las acciones para estimular el mantenimiento de la actividad productiva, en especial de las empresas de menor tamaño, a través de la promoción de tejidos microempresariales e incentivando el emprendimiento entre grupos de especial vulnerabilidad, algo que puede ser crucial en el contexto de la pandemia.

- b) Un segundo bloque ofrece aprendizajes relativos a la protección del empleo y las rentas del trabajo, así como para una mejor gestión de los controles de precios y de suministros que garanticen el acceso de todos y todas a bienes y servicios esenciales. Destacan aquí los programas de empleo para jóvenes, importantes en un contexto que requiere proteger a aquellos que por algún factor —edad o participación informal en el mercado laboral— son especialmente vulnerables a la crisis; y los de gestión de sistemas tarifarios, sobre todo de los relacionados con el acceso a agua y electricidad.
- c) El tercero estaría centrado en los grandes programas de protección social, como son los dedicados a la superación de la pobreza, el fortalecimiento y expansión de los sistemas de seguridad social, así como en las experiencias de gestión digital de los programas de transferencias monetarias y de los bonos vivienda, entre otros. También en los programas de género, concebidos, principalmente, para luchar contra la lacra de la violencia hacia las mujeres y la promoción de su mayor inclusión económica. Ya en el ámbito de la educación, cabe destacar las experiencias para digitalizar el sistema educativo (aulas tecnológicas, televisión educativa); la adopción de estrategias educativas flexibles que permitan la adaptación curricular y de formato a circunstancias que impiden una escolarización tradicional (como en la crisis COVID-19); y, con un propósito distinto, las relativas a las huertas y comedores escolares, que deben reinventarse y ser sustituidos por otra modalidad que, compatible con la no asistencia presencial a la escuela, garantice a las familias el acceso a la alimentación.

Mientras, según se observa en el Gráfico 1, más de 130 iniciativas de CSS pueden contribuir a que la superación de la crisis se haga sobre un modelo económico y social que, además, sea sostenible medioambientalmente, en línea con los grandes compromisos adquiridos por la comunidad internacional en estos últimos años, destacando entre estos la Agenda 2030 y el Acuerdo de París sobre el cambio climático.

De hecho, en el grueso de las experiencias identificadas, cabe destacar las impulsadas para luchar contra el cambio climático y tratar de mitigar sus peores efectos y, en especial, aquellas que abogan por reducir la contaminación y la emisión de gases efecto invernadero. También, aquellas que mejoran la capacidad de los países para enfrentar las sequías y mejorar la gestión integral de los recursos hídricos disponibles, además de las dedicadas a promover la reforestación y la conservación de la biodiversidad y de los ecosistemas.

Orientado también a la lucha contra el cambio climático, y contribuyendo a su vez a la necesaria transición ecológica del conjunto del sistema económico y, en particular, del sector energético, cabe destacar los proyectos que abogan por la sustitución del carbón y otras fuentes de energía contaminantes por recursos renovables y limpios, como los asociados a la geotermia, la hidráulica y la biomasa. Complementariamente, se acumula experiencia en pro de una mayor eficiencia energética, en particular en los sectores de la industria, el del comercio y el de las edificaciones. Del mismo modo, se trabaja para promover un uso responsable de la energía y de los recursos y el consumo en general, en parte a través de iniciativas que promuevan un cambio cultural en los hábitos de consumo.

Finalmente, se identifican más de 50 experiencias que contribuyen a la modernización y fortalecimiento de los Estados y, en definitiva, de las instituciones que lo integran y de las políticas públicas que de estos emanan. En este sentido, otro de los aprendizajes de esta pandemia ha sido la necesidad de contar con Estados fuertes, modernos y ágiles en su capacidad de acción, tanto para coordinar y articular las medidas de respuesta a la crisis, como para poder seguir atendiendo a una ciudadanía que requiere servicios a distancia, que eviten la presencialidad que era habitual en estos casos.

De hecho, una gran parte de estas experiencias derivan del impulso a los gobiernos *online*, a través de la aplicación de innovaciones y Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), que facilitan

que las instituciones públicas ejecuten sus funciones de una manera más ágil y eficaz. De otro lado, cabe destacar los proyectos orientados a la generación de datos y de sistemas de información, claves para el seguimiento de cualquier política pública, y más aún en un contexto de crisis sanitaria como el actual. Completan este escenario las experiencias que profesionalizan al sector público, e incorporan técnicas para una mejor gestión de las finanzas públicas, una herramienta clave en la respuesta a la COVID-19.

4.3. Cooperación Triangular

De nuevo desde el espacio iberoamericano, y tomando como referentes los avances alcanzados tanto en términos conceptuales como de medición, se procede a continuación a tratar de identificar el modo en que otra herramienta clave, la CT, puede contribuir a una respuesta multidimensional y global a la crisis provocada por la COVID-19. En este sentido, y para tener claridad acerca tanto de la singularidad de esta modalidad como de su especial fortaleza y potencial de respuesta en el contexto de la pandemia, se hace necesario revisar algunos datos relativos al modo en que en ella se combinan y articulan distintos actores de diferente naturaleza y grado de desarrollo.

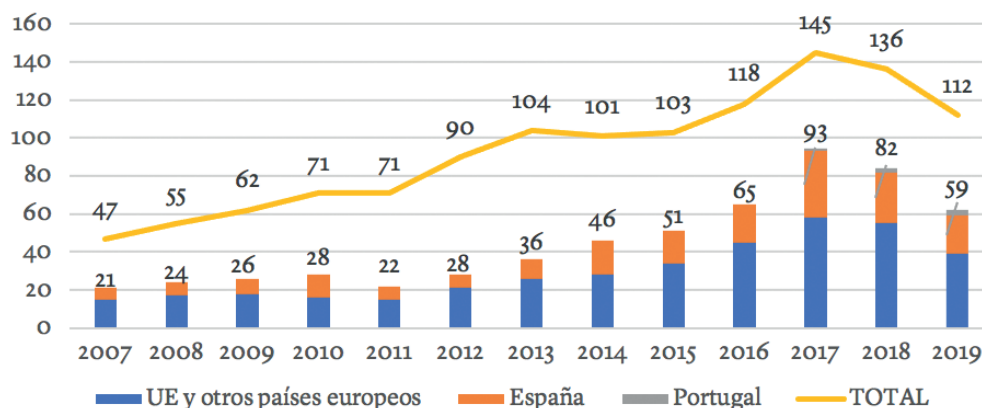
En el marco del trabajo colectivo que caracteriza este espacio, los países iberoamericanos consensuaron que lo que determina que una cooperación sea triangular, no es el número de actores (es muy habitual que sean más de tres), sino los roles que se ejercen, la función que desde cada uno de estos roles se realiza y la naturaleza de quienes los ocupan. Más específicamente, bajo esta modalidad, que se entiende a su vez de CSS:

[...] participan un conjunto de actores que, pudiendo todos ellos realizar distintos tipos de aportes (técnicos, financieros u otros) se reparten el ejercicio de tres roles: el de los así denominados primer oferente y receptor (uno o varios países en desarrollo, en cada caso), y el de segundo oferente (país en desarrollo, país desarrollado, organismo regional o multilateral, o alguna asociación de ellos). El rasgo diferencial está determinado por el rol del primer oferente, quien actúa como principal responsable del fortalecimiento de capacidades (SEGIB, 2021: 170).

En el contexto de la actual pandemia, la referencia a la definición de CT usada es importante por un doble motivo: primero, porque permite entender que se está ante una cooperación más compleja, pero también más rica que, al favorecer la participación de más y más actores, permite articular de mejor modo una respuesta más global; y segundo, y en relación con lo anterior, porque su acción se adecúa mejor a la búsqueda de soluciones compartidas a problemas que son efectivamente comunes, como han podido ser los medioambientales (el ámbito en el que se han focalizado las acciones de la CT de Iberoamérica de los últimos años) y como puede ser ahora la lucha contra la COVID-19.

Cuando además se toman en cuenta los propósitos generales que enmarcan el desarrollo de este artículo —y la naturaleza tanto de los países que pueden ocupar los distintos roles como la de los que son miembros del espacio iberoamericano—, se puede ahondar en un dato añadido: la importancia que la alianza estratégica entre Europa y la región de ALC está confirmando a la CT como herramienta para el desarrollo. Una prueba de ello se obtiene a través de la observación combinada de los Gráficos 3 y 4.

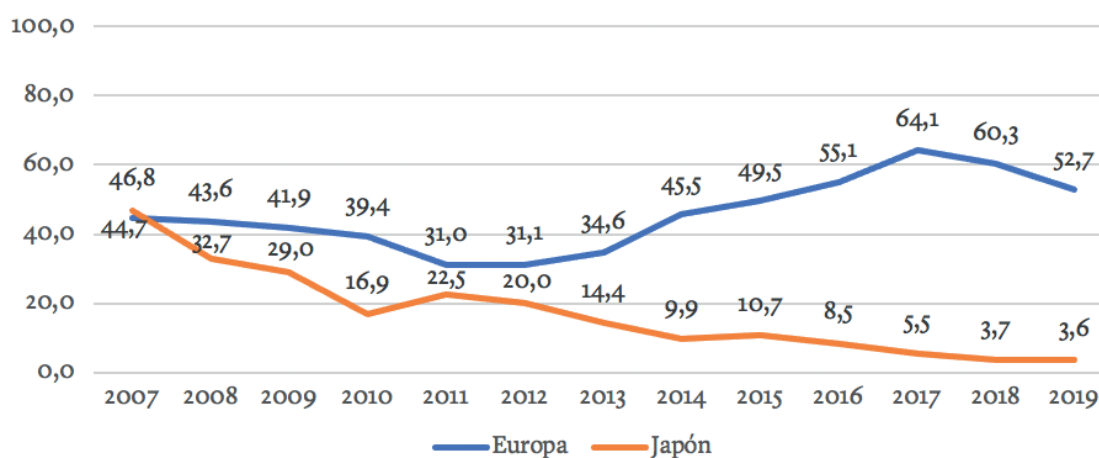
GRÁFICO 3. Evolución del total de los proyectos de CT y de aquellos en los que participa Europa, 2007-2019 (en unidades)



Fuente: SEGIB a partir de agencias y direcciones generales de cooperación.

En efecto, el Gráfico 3 muestra, para los años 2007-2019, cuál ha sido la evolución del número de proyectos de CT en los que Iberoamérica ha participado (línea superior) y, en concreto, aquellos en los que Europa ha participado desde el ejercicio del rol de segundo oferente junto a países de ALC (en los roles de primer oferente y/o receptor) (columnas apiladas). Tal y como se observa, se trata de proyectos por los que España (y en menor medida Portugal), y la propia UE, junto a Alemania, Reino Unido e Italia, por nombrar algunos, han apostado de manera creciente. De hecho, se distinguen tres etapas: una primera, entre 2007 y 2012, en la que la participación de Europa es relativamente baja; una segunda de intenso crecimiento, que permite más que triplicar la cifra de iniciativas participadas por Europa hasta un máximo histórico de 93; y una tercera en la que la participación decrece, empujando la cifra de proyectos hasta los prácticamente 60 de 2019, una cantidad que, en cualquier caso, es cerca de tres veces superior a la de 2007.

GRÁFICO 4. Evolución de la participación de Europa y de Japón en los proyectos de CT, 2007-2019 (en porcentaje)

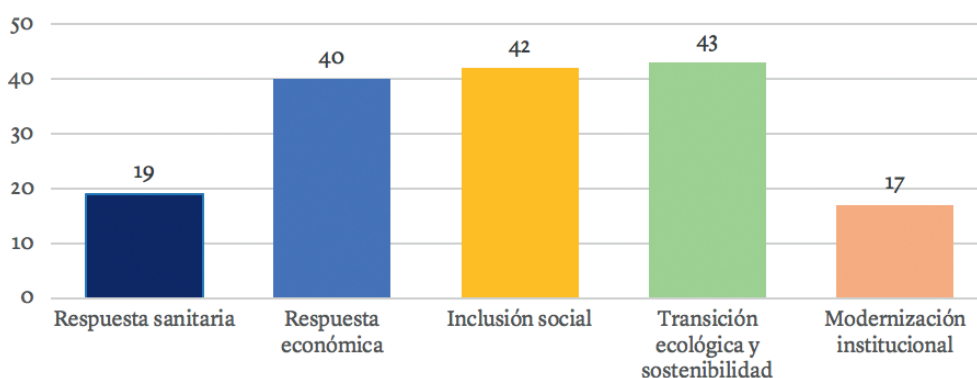


Fuente: SEGIB a partir de agencias y direcciones generales de cooperación.

El Gráfico 4 muestra esa misma evolución —ahora a través del porcentaje de participación sobre el total de los proyectos mantenidos anualmente en ejecución en Iberoamérica— y la compara con la seguida por Japón, un país tradicionalmente muy activo en la CT. Y lo que se visualiza son dos trayectorias divergentes que confirman la creciente importancia de Europa en la CT con ALC, junto al progresivo desplazamiento de este país asiático.

En este escenario, se hace especialmente relevante replicar el análisis realizado con la CSS y, recurriendo a la Tabla 6 sobre las capacidades a fortalecer en la respuesta multidimensional a la crisis de la COVID-19, identificar aprendizajes de las experiencias de CT de las que los países de Iberoamérica participaron a lo largo de los años 2018 y 2019. Los resultados de este ejercicio, realizado sobre un total de 166 proyectos, se resumen en el Gráfico 5, en el que aparecen recategorizados prácticamente la totalidad de estos (161).

GRÁFICO 5. Proyectos de CT, según su potencial contribución a una respuesta multidimensional a la crisis de la COVID-19. Iberoamérica, 2018-2019 (en porcentaje)



Fuente: SEGIB a partir de agencias y direcciones generales de cooperación.

Tal y como se observa, en el caso de la CT, y al menos en estos últimos años, la cooperación en salud no había sido una prioridad (19 experiencias, apenas un 12% de las identificadas). Se trata, no obstante, de iniciativas con aprendizajes clave en la lucha contra la COVID-19, entre las que destacan las relativas a: el control de la zoonosis; el fortalecimiento de los sistemas públicos de salud, y en especial de la regulación y acceso a medicamentos de calidad; y a la lucha y superación de otras epidemias y enfermedades transmisibles graves en la región, como el VIH-SIDA, la chikunguña, el dengue, el zika y la malaria.

Por su parte, prácticamente una de cada cuatro de las iniciativas recategorizadas (40) genera aprendizajes que apoyan la respuesta económica a esta crisis. Se distinguen dos bloques de experiencias: las primeras se relacionan especialmente con los sectores agropecuario e industrial, e incluso con el turismo, y tratan de fortalecer toda la cadena de valor de los productos y servicios que se obtienen, desde el inicio de la actividad correspondiente hasta su comercialización final, en mercados internos y externos; las segundas están más relacionadas con el apoyo al tejido empresarial a través, por ejemplo, de la prestación de servicios de apoyo, sobre todo a mipymes y emprendedores.

Una proporción similar (42 proyectos, un 26,1% del total) se explica por la CT que busca proteger a los más vulnerables. Destacan aquellas experiencias que se focalizan en la atención a determinados colectivos, como son los migrantes menores no acompañados, la población afrodescendiente, los adultos mayores y las personas que, a causa de la pobreza, se encuentran en situación de calle. También aque-

llas dedicadas a promover el acceso a unos bienes y servicios mínimos, ya sean estos rentas, vivienda o un entorno de convivencia que, a través de herramientas como la cultura o el deporte, promuevan la inclusión social de los más jóvenes, muy amenazada en un contexto de crisis económica.

Mientras, y dada la importancia de los proyectos dedicados a los temas medioambientales, no es de extrañar que el bloque más importante de experiencias (43) pueda colaborar en una salida sostenible a la crisis. Entre las muchas experiencias posibles, cabe destacar las que invitan a la transición ecológica, a partir, por un lado, de la incorporación de modelos de gestión y de técnicas de producción sostenible en determinadas actividades económicas; y por otro, de la promoción de una mayor eficiencia energética y de un creciente recurso a fuentes renovables. También, las que buscan una mejor adaptación al cambio climático, y las que, desde un enfoque propio de la gestión de desastres, desarrollan sistemas de predicción, prevención y alerta que pueden ser replicables para evitar, en este caso, una nueva emergencia sanitaria como la derivada con la irrupción de esta pandemia global.

Bajo la modalidad de CT, las experiencias menos numerosas son las dedicadas a la modernización institucional (17). Su importancia es, sin embargo, crítica para fortalecer a los gobiernos en sus funciones, profesionalizando a sus funcionarios y dotándolos de nuevas tecnologías que agilizan y digitalizan la gestión ante y para los ciudadanos. También las que apoyan a la cooperación internacional, Sur-Sur y Triangular, en cuanto que herramientas para el desarrollo, hoy revalorizadas para hacer frente a la pandemia.

Finalmente, cabe destacar la adaptación a la crisis de dos de las herramientas de CT con las que Europa y ALC construyen parte de su alianza estratégica: la segunda edición del Programa ADELANTE —a través del que la UE apoya iniciativas de CT en América Latina— y el proyecto SEGIB-UE para un modelo de CT innovadora. En este sentido, y tal y como queda recogido en la Tabla 7, se trata de dos iniciativas llamadas a fortalecer la CT entre ambas regiones y que hoy se adaptan para, además, contribuir a la respuesta a la COVID-19.

TABLA 7. Iniciativas de Cooperación Triangular UE-ALC ante la crisis de la COVID-19

Iniciativa	Objetivo	Instrumentalización
Programa de CT UE-ALC ADELANTE 2 (2021-2024)	ADELANTE 2 constituye la segunda fase de un programa innovador de CT de la UE con América Latina y el Caribe. Su objetivo es contribuir al logro de la Agenda 2030 a través de iniciativas de cooperación regional fortalecidas.	Se instrumentaliza en torno a tres componentes de apoyo operacional, analítico e institucional. El primero se implementa a través de la Ventana ADELANTE de CT UE-ALC, que cuenta con una financiación de 5 M€ para los años 2021-2024. Cada año se abre una edición o ventana a la que se postulan proyectos relacionados con los ODS y la Agenda 2030. La de 2021 prioriza iniciativas que respondan a los retos derivados de la crisis de la COVID-19 y que tengan un fuerte componente de innovación para promover un desarrollo sostenible e inclusivo en los planos económico, social y medioambiental.
Proyecto “Una Cooperación Triangular Innovadora para una nueva agenda de desarrollo” (SEGIB-UE)	El proyecto busca generar herramientas e impulsar procesos que contribuyan significativamente a la construcción de un modelo innovador de CT entre Iberoamérica y la UE, que esté a su vez alineado con la Agenda 2030.	Como parte del componente de apoyo analítico del Programa ADELANTE, se articula en torno a dos pilares: Pilar I: “Más y mejor CT” está dedicado a la generación de conocimiento y a su aplicación a herramientas concretas que mejoren el funcionamiento de esta modalidad. Pilar II: “Hacia un modelo innovador de CT” aplica los hallazgos del pilar I y de las experiencias y visiones de los actores de la CT, para tratar de generar un conocimiento relevante para las políticas de CT. Con la emergencia de la pandemia, todos los productos que se obtienen se enmarcan a su vez en la contribución que desde la CT se puede hacer a los retos derivados de la pandemia.

Fuente: Elaboración propia a partir de <https://www.adelante2.eu/> y <https://cooperaciontriangular.org/el-proyecto/>.

5. Algunas lecciones y no pocos desafíos

La crisis provocada por el estallido de la pandemia de la COVID-19 en marzo de 2020, ha dado lugar a un conjunto de desafíos sin precedentes en la historia reciente. Del mismo modo, su abrupta irrupción como emergencia de alcance global y su carácter de crisis multidimensional, provocaron un grado de movilización internacional también desconocida en las últimas décadas.

A la vista de lo sucedido en los principales foros multilaterales, la respuesta inicialmente impulsada por la comunidad internacional sugería que el mundo —o, al menos, sus principales responsables políticos— habían extraído algunos aprendizajes. Así, la pandemia y sus consecuencias parecían haber puesto en valor la importancia de actuar desde lo público para asegurar y proteger lo colectivo. Esto, en principio, le brinda un especial impulso al multilateralismo y a la cooperación internacional, en tanto herramientas de acción que facilitan la suma y articulación de los esfuerzos de todos.

La crisis ha seguido su curso y la respuesta dada por la comunidad internacional ha ido evolucionando, y lo seguirá haciendo. En este sentido, ha habido cambios en su narrativa, que ha pasado de ser una respuesta específica a la emergencia en el corto plazo, a buscar en el mediano plazo una salida a la crisis que permita su superación de un modo que resulte inclusivo y sostenible, en línea con los compromisos asumidos globalmente en relación con la Agenda 2030. Simultáneamente, los instrumentos a través de los que se ha operativizado la respuesta mundial se han multiplicado y diversificado, dando lugar a un complejo entramado de acciones, no siempre coordinadas, muchas de nueva creación y muchas otras fruto de la reactivación o flexibilización innovadora de las que ya existían, algo que agilizó su puesta en marcha.

En este contexto, y en una crisis de estas características, el sistema de cooperación internacional al desarrollo emerge de manera natural como una potente herramienta. Y dentro de este sistema, y a pesar de su menor dimensión relativa, ganan fuerza las mismas modalidades que, durante la aprobación en 2015 de la Agenda 2030, fueron reconocidas como medio para una implementación efectiva del desarrollo sostenible: la CSS y la CT. Sus valores constitutivos, que son sustento de su legitimidad, así como sus características e instrumentos de acción específica, las convierten en herramientas con un enorme potencial para contribuir a dar respuesta a esta crisis global.

Aún no contamos con datos robustos y contundentes en términos empíricos para saber a ciencia cierta lo que ha hecho efectivamente la comunidad internacional desde 2020 en términos de cooperación. Pero una mirada hacia atrás sobre la CSS y la CT impulsada en los años inmediatamente anteriores, permite extraer lecciones y constatar que la mayor parte de las capacidades fortalecidas desde ellas permitieron a los países enfrentar la crisis provocada por la pandemia desde una situación de mayor fortaleza. El desafío ahora es cómo aprovechar todos esos aprendizajes y cómo replicarlos, adaptarlos y adecuarlos para que la CSS y CT que se impulsen desde hoy contribuyan efectivamente a la superación de la crisis, y cómo hacerlo desde una acción que sea constructiva y preventiva, actuando no solo en la respuesta, sino también en una prevención que evite, o al menos mitigue eficazmente, futuras crisis que seguro vendrán.

Referencias bibliográficas

- ATALAYAR (2020a): “Arranca la cumbre del G20 en Arabia Saudí enfocada en paliar los efectos de la pandemia” (21 de noviembre). Disponible en: <https://atalayar.com/content/arranca-la-cumbre-del-g20-en-arabia-saud%C3%AD-enfocada-en-paliar-los-efectos-de-la-pandemia>
- (2020b): “¿Está el G20 preparado para hacer frente a una crisis como la del coronavirus?” (27 de marzo). Disponible en: <https://atalayar.com/content/est%C3%A1-el-g20-preparado-para-hacer-frente-una-cri-sis-como-la-del-coronavirus>.
- (2021): “El Foro de Davos 2021 buscará paliar la crisis de la COVID-19” (25 de enero). Disponible en: <https://atalayar.com/content/el-foro-de-davos-2021-buscar%C3%A1-paliar-la-cri-sis-de-la-covid-19>.
- CEPAL (2020): *Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe. Impacto económico y social*. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19> (consultado el 27 de noviembre de 2020).
- CONSEJO DE LA UE (2020): “Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional: el Coreper refrenda un acuerdo provisional con el Parlamento Europeo”, Bruselas (18 de diciembre). Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/12/18/neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument-coreper-endorses-provisional-agreement-with-the-european-parliament/>.
- EL DIARIO (2020): “ONU y UE piden a G20 solidaridad para una recuperación inclusiva y sostenible” (21 de noviembre): Disponible en: https://www.eldiario.es/politica/onu-ue-piden-g20-solidaridad-recuperacion-inclusiva-sostenible_1_6449442.html
- MAUC (2020): “España defiende ante la OCDE el papel central de la Ayuda Oficial al Desarrollo para hacer frente a la crisis de la COVID-19” (10 de noviembre). Disponible en: http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/2020_NOTAS_P/20201110_NOTA176.aspx.
- MOOREHEAD, S. y MOREIRA DA SILVA, J. (2020): “21st Century Reset? Meeting the development co-operation challenges of the COVID-19 crisis”, OCDE. Disponible en: <https://www.oecd-forum.org/posts/21st-century-reset-meeting-the-development-co-operation-challenges-of-the-covid-19-crisis>.
- OCDE (2020): *Development Co-operation Report 2020: Learning from Crises, Building Resilience*, París. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/f6d42aa5-en>.
- (2021): “Vaccine equity and resilience building: two tests for global solidarity”, París. Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/development-cooperation-report/vaccine-equity-and-resilience-building-two-tests-for-global-solidarity.htm>
- ONU (2019): Asamblea General, “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 (11 de marzo). Disponible en: <https://undocs.org/sp/A/CONF.235/3>.
- OXFAM (2020): *Realidad de la Ayuda 2020. Una refundación inaplazable para el mundo post COVID-19*, Madrid, Oxfam Intermón.
- RIVERO, M. y XALMA, C. (2019): “Iberoamérica y la cooperación Sur-Sur frente a las encrucijadas de la agenda internacional para el desarrollo”, en SANAHUJA, J.A. (ed.): *La Agenda 2030 en Iberoamérica*, Madrid, Fundación Carolina, pp. 467-504.
- SEGIB (2021): *Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2020*, Madrid.
- SERRANO, R. (2020): “El contexto global post Covid-19: ¿Nuevos horizontes para la cooperación internacional al desarrollo?”, *Análisis y estudios*, Fundación Cideal de cooperación e investigación, Madrid.
- SERRANO, S. (2021): “En manos de las vacunas... y de las farmacéuticas”, *Alternativas Económicas*, nº 88, febrero.
- XALMA, C. (2021): “CSS y Triangular: una mirada desde la experiencia iberoamericana”, presentación en el Máster en Acción Solidaria Internacional y de Inclusión Social de la Universidad Carlos III de Madrid (uc3m), 22 de marzo.



Fundación Carolina, septiembre 2021

Fundación Carolina
C/ Serrano Galvache, 26. Torre Sur, 3ª planta
28071 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
[@Red_Carolina](https://twitter.com/Red_Carolina)

ISSN-e: 1885-9119

DOI: <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT55>

Cómo citar:

Xalma, C. y Rivero, M. (2021): “Instrumentos innovadores, cooperación financiera, Sur-Sur y Triangular”,
Documentos de Trabajo, nº 55 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

La Fundación Carolina no comparte necesariamente
las opiniones manifestadas en los textos firmados
por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional
(CC BY-NC-ND 4.0)

