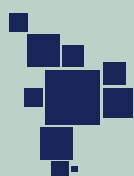


Perspectivas de la Cooperación Internacional en un mundo en guerra



Coordinado por Damián Paikin y Claudia Pereyra



CEAP

.UBA SOCIALES 35
Facultad de Ciencias Sociales

*Centro de Estudios en Estado, Ciudadanía y Asuntos Políticos
Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires
Marcelo T. de Alvear 2230, 5to piso, oficina 503.*

Año 2023

© Centro de Estudios en Estado, Ciudadanía y Asuntos Políticos. Todos los derechos reservados.

Índice

Introducción <i>Por Damián Paikin</i>	1
La guerra en Ucrania y la cooperación Sur-Sur. Una nueva crisis en un viejo escenario <i>Por Claudia Pereyra</i>	3
La importancia del fortalecimiento de los bloques de integración para potenciar la cooperación sur-sur y triangular para el desarrollo <i>Por Alan Octavio Vera Velasco</i>	8
De países lejanos a socios estratégicos. Las relaciones de cooperación entre Argentina e India en el Siglo XXI <i>Por Virginia Busilli</i>	12
La cooperación regional en salud: una mirada crítica desde América Latina y el Caribe <i>Por María Belen Herrero y Santiago Lombardi Bouza</i>	17
La cooperación descentralizada y transfronteriza sur-sur latinoamericana en tiempos convulsos <i>Por Tahina Ojeda Medina</i>	24

Introducción

Por Damián Paikin [1]

Tras el fracaso de las lógicas de la cooperación internacional durante la pandemia, un nuevo interrogante se abre en este nuevo tiempo ¿Qué caminos pueden construirse para pensar un mundo más integrado cuando la agenda positiva de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles es reemplazada por el eco de la guerra en Europa?

Con los organismos multilaterales prácticamente paralizados, ya sea por las propias desavenencias en torno al conflicto o por los posicionamientos de los países en virtud de la forma de intervenir en el mismo, tal como se observó en la Cumbre del G-7 con un Lula incomodo ante la inesperada presencia de Zelenski, los viejos esquemas de cooperación global crujen al tiempo que se observa como los presupuestos de los principales financiadores migran del ámbito de la ayuda al desarrollo a la ayuda militar.

En este contexto, el presente dossier recoge las opiniones de diversos especialistas con la intención de analizar que nuevas oportunidades y estrategias van pudiendo surgir en este mundo en tensión. Resaltan en ellas la necesidad de volcar la mirada cada vez con más énfasis hacia las lógicas de la cooperación Sur – Sur tomando en cuenta en primer lugar como espacio de trabajo la región latinoamericana, pero ampliando sus márgenes al concepto de Sur Global incorporando asimismo otras realidades poco exploradas como puede ser el caso de la generación de un ámbito profundo de cooperación con India.

Evidentemente, pensando en la región, las perspectivas, aunque insipientes, parecen darle la razón a estos análisis. A fines de mayo, una nueva convocatoria de Brasil, logro volver a reunión en torno a una mesa al conjunto de los mandatarios de Sudamérica como paso previo a la reconstrucción de UNASUR. La propuesta plantea la recuperación de algunos pilares del proceso como es la cuestión de cooperación en salud a partir de la reinstalación de un espacio de gobernanza regional. Esta idea, fundamental en virtud de la experiencia pandemia, pone de relieve el balance que se ha hecho sobre lo actuado durante los años pasados donde la descoordinación y la falta de cooperación fue el signo de la época.

A ello se suman otras agendas vitales como la agenda financiera, la de infraestructura y la monetaria, con la premisa de lograr construir un marco común de intercambios en monedas nacionales o, en todo caso, la construcción de una moneda común de referencia. Resuenan así nuevamente la idea del Banco del Sur, como detentor de las reservas nacionales y prestamista en última instancia, en con-

[1] Director del Centro de Estudios en Ciudadanía, Estado y Asuntos Políticos (CEAP-Sociales/UBA).



-cordancia con el reacomodamiento global propuesto por China y sobre todo por los BRICS.

Tantas veces planteado, tantas veces errado, el planteo del nuevo tiempo en las relaciones globales y en los ejercicios de poder interestatal, parecen hoy acercarse realmente a un punto de inflexión de donde América Latina debe emerger unida, pero a la vez dotada de formas creativas de enfrentarse a los nuevos desafíos del presente en pos de la mejora en la calidad de vida de sus pueblos. ¿Será entonces también tiempo de priorizar esas voces que surgen de los territorios y las comunidades y apostar en serio por un modelo de cooperación descentralizada? ¿Será momento de invertir el camino y construir la integración desde las fronteras al centro y no del centro a las fronteras como se ha hecho históricamente?

Interrogantes que quedan planteados pero que se plantean como parte de una agenda de investigación del nuevo tiempo.



La guerra en Ucrania y la cooperación Sur-Sur. Una nueva crisis en un viejo escenario

Por Claudia Pereyra [1]

La guerra entre la Federación de Rusia y Ucrania vino a agudizar la crisis del orden económico global, orden que ha sufrido ya una serie de cataclismos tales como la crisis financiera de 2008-2009, las tensiones económicas entre Estados Unidos y la Unión Europea y China y posteriormente los efectos de la pandemia de COVID-19.

Cada una de estas crisis ha tenido efectos devastadores en América Latina y el Caribe, región que si bien a principios de los 2000 pudo beneficiarse de la globalización gracias a la bonanza de las commodities, también se volvió más vulnerable a los cambios que suceden en el mercado mundial de estos productos como así también a las contracciones del mercado financiero. Como muchos analistas plantean, el modelo de inserción internacional basado en una economía extractivista, fuertemente dependiente de la inversión extranjera y muchas veces altamente endeudada hace que sus capacidades de maniobra para enfrentar las consecuencias de estas sucesivas crisis se vean muy limitada.

Estas fuertes limitaciones estructurales se vieron expuestas por ejemplo ante la caída de los precios de las commodities a partir de la crisis de 2008 y las menores tasas de expansión económica de China junto a las tendencias proteccionistas de gobiernos como el de Donald Trump en Estados Unidos, lo que trajo como consecuencia una desaceleración de la actividad económica, una disminución de los ingresos fiscales, inflación junto a un retroceso en los avances sociales de los inicios del siglo XXI.

Ejemplo de ello ha sido el bajo crecimiento del PBI en nuestro continente en los últimos años, incluso antes de la llegada de la Pandemia. Del 2012 al 2019, el mismo osciló entre el -0,2% y el 1,9%. Paralelamente, la reducción de los niveles de desigualdad del ingreso que venía dándose desde los 2000 sufrió una desaceleración a partir de 2010: el índice de GINI en los 2000 se redujo en promedio 0,56 puntos por año, pero en la década del 2010 el ritmo de caída se desaceleró a casi un tercio.

Es en este escenario que América Latina tuvo que enfrentar la Pandemia, y tal es así que América Latina y el Caribe constituye la región del mundo más severamente afectada por la misma, justamente por las condiciones estructurales previas a este suceso. Nos referimos a la baja diversificación productiva, la elevada dependencia de la exportación de recursos naturales y los altos niveles de desigualdad social.

[1] Investigadora del CEAP.



Cuando el mundo parecía recuperarse de los efectos económicos de la crisis sanitaria, la guerra en Ucrania provocó un freno a la de por sí lenta recuperación de la economía mundial, y, producto del aumento de los precios de los productos energéticos y en general de los productos básicos, también unos fuertes procesos inflacionarios. Ahora bien, a priori se podría pensar que siendo las economías latinoamericanas y caribeñas básicamente exportadoras de esos mismos productos que sufrieron grandes alzas, éstas deberían verse beneficiada de dichas subas. Sin embargo, es justamente esta limitación estructural la que las condena a un empeoramiento de las condiciones económicas.

Como plantea la CEPAL, es posible identificar 3 grupos de países según su perfil exportador: exportadores de hidrocarburos, exportadores de minerales y exportadores de productos agroindustriales. Cada uno de ellos, en mayor o menor medida, se ven afectados no solo por el aumento de precios de algunos de estos productos sino también por el aumento de la incertidumbre y su impacto sobre la inversión extranjera, el aumento de las tasas de interés y el pronunciado aumento de los costos del transporte internacional. En el caso de los países exportadores de productos energéticos como el petróleo, el gas y el carbón la dificultad reside en que son importadores de sus derivados (como por ejemplo la gasolina), con lo cual no siempre la balanza comercial será positiva. Esto se ve aún más marcado en países importadores netos de energía como es el caso de los países del Caribe y Centroamérica. En cuanto a aquellos exportadores netos de minerales, también sufren un deterioro en los términos de intercambio debido al mayor costo de la energía requerida para su producción. Y por último, en lo que respecta a los países del Cono Sur exportadores de alimentos y derivados, como es el caso de Argentina y Brasil, se ven doblemente afectados por el aumento en los costos de la energía y de los fertilizantes, éstos últimos justamente provistos por la Federación de Rusia.

La grave situación económica y social está dada sin embargo no solo por la inflación y su impacto en los ingresos de la población, sino porque esta guerra, a diferencia de otras guerras en el pasado, tiene lugar en un escenario aun mas complejo: nos referimos a una “guerra” por el acceso a los recursos naturales cada vez más escasos y por el deterioro del medio ambiente. Siendo nuestro continente un importante reservorio de los recursos naturales como selvas, bosques, agua dulce, suelos fértiles y reservas de litio y otros minerales, nuestros países se ven presionados por la disputa mundial por el acceso a esos recursos. Actores como la Unión Europea, Estados Unidos y China buscan negociar acuerdos comerciales que les garanticen la provisión de dichos recursos o, apropiarse e invertir de manera directa en la producción/extracción de los mismos. Esto claramente pone en riesgo la soberanía energética y alimentaria de nuestros países, situación que no parece ser tomado lo suficientemente en serio por los gobiernos de la región, más allá de las acciones discursivas. Por otra parte, el agotamiento de los hidrocarburos en países como Bolivia, Perú, Ecuador o Colombia junto a los crecientes sequías e inun-



-daciones a las que se ven sometida la producción agropecuaria en países como Argentina y Brasil, muestran los límites ecológicos que enfrentan las actividades extractivistas.

¿Será posible entonces pensar en nuevas estrategias de desarrollo que rompan con el círculo vicioso de economías primarias altamente dependientes en términos financieros y tecnológicos? ¿Qué papel puede jugar la Cooperación Internacional para el Desarrollo en estas nuevas estrategias?

Históricamente, los países donantes establecieron una relación vertical con los países receptores de la ayuda caracterizada por su condicionalidad, la imposición de las regías y sus agendas, impidiéndoles participar a los segundos en sus propias definiciones de desarrollo ni en la identificación de los instrumentos y las estrategias viables para mejorar el nivel de vida de sus ciudadanos.

A estas características de la AOD, se le suma que, en un escenario como el de la actual guerra en Ucrania, ni la Cooperación Norte - Sur - pero tampoco la Cooperación Triangular - podrán contribuir de alguna manera a paliar siquiera los efectos socioeconómicos en nuestras sociedades. A la histórica disminución de la AOD en países como los latinoamericanos, y más particularmente los emergentes, ahora se le suma un redireccionamiento de los presupuestos de los países del norte hacia el gasto en defensa y hacia la cobertura de los costos de recepción de refugiados de Ucrania. Por dar un caso, Alemania, uno de los países que mantienen relaciones de Cooperación Triangular con Latinoamérica, ha aumentado un 2% de PBI en gastos militares. Dinamarca por otra parte anunció a principios del conflicto bélico la intención de reducir el presupuesto actual de AOD en USD 300 millones para cubrir los costos de recepción de refugiados de Ucrania. Por tanto, si el camino no es la Cooperación Norte - Sur ni la Cooperación Triangular, ¿qué papel puede jugar la Cooperación Sur - Sur?

Los primeros años del siglo XXI, se caracterizaron por la asunción de gobiernos de carácter progresistas que planteaban proyectos económicos, políticos y sociales alternativos al orden neoliberal, Fue así que aparecieron o se fortalecieron espacios de integración regional acompañados por acciones de Cooperación Sur - Sur integradas a dichos procesos. Un tipo de cooperación que tenía el objetivo político la inserción internacional de los países integrantes, pero con un carácter más autónomo, una mayor independencia individual y regional de las políticas económicas noroccidentales, y un enfoque latinoamericanista para encarar las políticas de desarrollo.

Actualmente nos encontramos con un mapa político en la región bastante heterogéneo, pero en el que pareciera reconocerse que la única forma de enfrentar los efectos de las crisis externas es de manera conjunta. Así quedó expresado en las



declaraciones del Grupo Puebla y de la CELAC a principios de este año. Sin embargo, así como sucedió durante la pandemia lo que se observa actualmente es una fuerte fragmentación regional y la falta de una respuesta articulada a los efectos de la guerra sin un aprovechamiento de la larga experiencia en Cooperación Sur – Sur en nuestro continente. Esta modalidad de cooperación podría ser empleada para llevar adelante proyectos de mayor envergadura como las siguientes:

- Mejora de la inversión en ciencia y tecnología mediante una mayor articulación entre las instituciones dedicadas a la ciencia, la tecnología y la innovación de los distintos países.
- Definición de una agenda regional en materia de investigación científica y transferencia tecnológica que contribuyan a diversificar la matriz productiva.
- Contribución a la conformación de una agenda de integración energética que permita autoabastecer a la región de crudo y de ciertos derivados del petróleo, pero que además apunte a reducir gradualmente el papel de los combustibles fósiles mediante el desarrollo de energías renovables.
- Transición agroecológica mediante la auto provisión de insumos básicos para la producción agropecuaria sin depender por tanto del uso de fertilizantes que a su vez ha quedado comprobado que son nocivos para el ecosistema.
- Promoción de proyectos que contribuyan a promover un comercio regional de recursos naturales.
- Diseño de políticas que protejan de manera articulada la biodiversidad y desestime las actividades económicas basadas en la degradación de la naturaleza.
- Creación y/o fortalecimiento de unidades ejecutoras regionales con el fin de mejorar la infraestructura del transporte fluvial y terrestre.
- Creación de organismos binacionales o en el marco de espacios regionales existentes que definan prioridades y coordinen acciones comunes en aquellos recursos naturales compartidos por los países, teniendo como eje la soberanía y la sustentabilidad de su explotación.

Algunas líneas de acción se han expresado al respecto por ejemplo en la Declaración de Buenos Aires de la CELAC pero se queda a mitad de camino: no plantea expresamente la transición de economías extractivistas o agropecuarias intensivas hacia economías más diversificadas con sectores de alto componente tecnológico y que hagan frente a los desafíos de la era digital sino que por el contrario, se propone profundizar el modelo.

Claramente no nos encontramos frente al mismo escenario que a principios de los 2000, aun cuando ciertas figuras políticas han vuelto al gobierno. A los problemas económicos y financieros que actualmente deben enfrentar los Estados se le suma el escaso margen de acción frente a la permanente arremetida de las fuerzas de derecha que han logrado una paridad en términos electorales y que cuentan con el



uso de los medios de comunicación. Por otra parte, los acuciantes problemas en materia financiera y monetaria y el deterioro de los términos de intercambio, redundan en una mayor necesidad de cerrar acuerdos bilaterales, tales como los que Chile y México (respondiendo una vez más a su tendencia hacia los acuerdos de libre comercio) se proponen con la Unión Europea, o el intento de Uruguay (país gobernado por un presidente de derecha) en establecer Tratados de Libre Comercio unilaterales que van en contra de los principios por los que se rige el Mercosur.

Sin embargo, más allá de un escenario político y geopolítico poco propicio para los cambios, la realidad es que los actuales gobiernos latinoamericanos están enfrentando las limitaciones del modelo productivo paralelamente a un deterioro de las condiciones socioeconómicas de la mayoría de la población, lo que ha generado y genera un aumento de la conflictividad social. Ejemplos de ello han sido los estallidos sociales en Chile, Colombia, Ecuador y actualmente Perú. Esto también supone un escaso margen para eludir respuestas efectivas a la actual crisis.

El interrogante vuelve a ser de carácter político: ¿serán capaces los gobiernos latinoamericanos presentes y futuros de estar a la altura de las circunstancias y plantear seriamente un cambio de paradigma en lo que hace al modelo de desarrollo más allá de los conflictos de poder que esto conlleve? ¿Considerarán a los procesos de regionalización y los mecanismos de Cooperación Sur - Sur herramientas fundamentales para el cambio o seguirán siendo un simple maquillaje? Lamentablemente, no queda mucho tiempo para pensarlo.



La importancia del fortalecimiento de los bloques de integración para potenciar la cooperación sur-sur y triangular para el desarrollo

Por Alan Octavio Vera Velasco [1]

La coyuntura actual de un mundo cada vez más polarizado, donde el nuevo orden mundial se encuentra en pleno proceso de construcción, lo cual sumado al fin de la pandemia y al conflicto bélico prevalente en Europa, están induciendo a que los países del Sur Global observen cada vez más “hacia dentro” de sus regiones y “hacia afuera” entre las regiones del mundo en desarrollo, con el fin de encontrar respuestas a sus necesidades de cooperación para el desarrollo, en condiciones más equivalentes.

En América Latina, dejando de lado las asimetrías propias de la región, en los últimos 3 años, se han requerido de una gran cantidad de recursos para el financiamiento de proyectos de infraestructura y como producto de la pandemia, en temas específicos relacionados a la salud pública. Es entonces que los países recurrieron a los organismos de la banca multilateral, a organismos internacionales y a conseguir recursos producto de donaciones y apoyo de los países desarrollados. Ante la insuficiencia de los recursos económicos de la cooperación internacional tradicional -aquella con el enfoque vertical: de norte a sur- es que los países en desarrollo requieren cada vez más de la Cooperación Sur-Sur y Triangular. Para ello se requiere la dinamización de los bloques de integración más relevantes de Latinoamérica, al unísono; se necesita favorecer las relaciones con sus pares de otras regiones del sur global.

Nuestra región cuenta con bloques de integración de una larga data y de diversa índole, que ha llevado a cuestionarnos si tal diversidad favorece a la integración regional en procura de dinamizar el desarrollo de nuestros países. Al margen de la cantidad de organismos vigentes, se debería promover una mayor articulación, dinamizando la convergencia de las agendas de integración, con el fin ulterior de lograr el desarrollo sostenible de los países, incluyendo los componentes: Económico; Social; y Ambiental. Para ello, se requiere de una agenda integracionista que no deje de lado el desarrollo económico de los países incluyendo la reducción de la pobreza, que promueve la cohesión social y la inclusión en términos de equidad, y que considere integralmente los impactos ambientales del desarrollo y los desafíos que implica el cambio climático. De la misma manera, se necesita de una agenda integracionista ágil, donde los países miembros no se enfrenten al mun-

[1] Investigador en Cooperación Internacional y Desarrollo Sostenible - alanoc7@gmail.com



-do multipolar actual, en solitario, sino como parte de bloques robustos que les permitan negociar desde una mejor posición, en términos de escala, con los países desarrollados. En este escenario, organismos como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la Comunidad Andina (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), y la renacida Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), al margen de las concepciones ideológicas coyunturales, son los llamados a liderar la dinamización de la integración regional y la Cooperación Sur-Sur, como objetivo primordial.

Desde una concepción regionalista, la CELAC es el reemplazante natural de la Organización de Estados Americanos (OEA), priorizando así los intereses de los países del sur, con una visión propia, sin injerencias extra regionales. Ello es sin lugar a dudas, un proceso largo, que sin embargo; es posible de realizar, en la medida de que los gobiernos nacionales de los países así lo definan. Por su parte, la CAN debe promover el retorno de Chile y Venezuela como países miembros, profundizando su proceso de reingeniería y el enfoque en temas prioritarios, incluyendo la participación del sector privado y del nivel local en la construcción de sus decisiones y resoluciones. El MERCOSUR debe profundizar sus relaciones comerciales con otros bloques intra y extra regionales, lo cual robustecerá su importancia e influencia en la región. Finalmente, la UNASUR, es el organismo con el potencial de liderar la convergencia de una gran parte de los bloques de integración regional, profundizando temas relevantes como la salud, la defensa y la integración física, a través del desarrollo de infraestructura estratégica.

Ahora bien, la relación entre los bloques latinoamericanos mencionados y las potencias globales de Rusia y China, se debe abordar estableciendo relaciones horizontales con el objetivo de alcanzar beneficios significativos, en procura de lograr un desarrollo sostenible. Las diferencias de escalas entre los países latinoamericanos y las dos potencias, hacen prácticamente imposible una relación equitativa si se negocia de país a país, sin embargo; como parte de un bloque, nuestros países podrían equilibrar de alguna manera la balanza. Se debe aprovechar que la República Federativa de Brasil es socio de Rusia y China en los BRICS, lo cual podría permitirle ser el aliado estratégico de los demás países de la región en la relación con las potencias globales emergentes. En esa misma dimensión, los organismos latinoamericanos de integración deben permitir que las relaciones con el Asia Pacífico sean cada vez más sólidos, en particular con la ASEAN. Al respecto, el desafío es que las relaciones entre bloques trascienda los simples tratados comerciales y tengan una agenda más amplia, en especial en temas relacionados al capital humano.

Por otra parte, al margen de la retórica diplomática, no es recomendable que los países de nuestra región tomen posición en el conflicto ucraniano-ruso, ya que cualquier posición polarizada, podría afectar la construcción de lazos de coopera-



-ción y relaciones estratégicas, al contrario, se deben identificar agendas de cooperación Rusia – América Latina, reforzando lazos, en especial en la construcción de capacidades y la transferencia tecnológica.

En lo referido a la relación de los países latinoamericanos con China y Estados Unidos, es bien sabido que el primero viene ganando cada vez más presencia en la región y ya es su principal socio comercial. De hecho, en el corto plazo el yuan será la moneda del comercio internacional entre cada vez más países de la región con el gigante asiático. Esta relación cada vez más cercana con Pekín, hace que también sea menester abordarla desde los bloques de integración, ello con el fin de mejorar las relaciones de poder y la capacidad de negociación, lo cual es en si mismo un reto organizativo, ya que se requiere la definición de estrategias regionales de desarrollo en función a lo que necesita cada país. La gran brecha de desarrollo de infraestructura latinoamericana puede ser el aspecto que se abordaría de manera más directa con el financiamiento chino. Por su parte la relación entre América Latina y Estados Unidos pasa por una etapa muy particular, en la cual la influencia del país del norte es cada vez menor.

Ello no significa que nuestros países deban elegir entre China o Estados Unidos, sino trabajar de manera pragmática en el desarrollo de lazos de cooperación triangular, evitando situar las ideologías por encima de las necesidades de desarrollo sostenible de la región.

Por todo lo señalado, es importante entender que el contexto internacional presenta enormes desafíos a la región. Si bien la pandemia ha finalizado, las lecciones aprendidas deben internalizarse y comprender que en un mundo polarizado, la convergencia de esfuerzos hace que América Latina sea más fuerte. Los organismos internacionales regionales deben actualizarse hasta convertirse en foros útiles y pragmáticos para los intereses de los países. El desarrollo sostenible en sus 3 dimensiones debe ser el fin ulterior de todo este proceso integracionista.

La relación con Rusia, pasa necesariamente por evaluar sobre las potencialidades de cooperación en rubros estratégicos, poniendo de lado las posiciones de los países latinoamericanos en relación al conflicto con Ucrania. La relación con China si bien es mucho más compleja y tiene más aristas, debe considerarse para desarrollar la infraestructura vital de América Latina. En ello el reto de reducir los impactos medioambientales, ampliar la cohesión social y dinamizar la economía está sobre la mesa. El rol de Brasil como país articulador en las relaciones con esas grandes potencias, puede ser determinante y un catalizador.

Finalmente, se ve necesario implementar al interior de cada bloque de integración, una estructura organizacional encargada de manera específica el tema de Cooperación Sur-Sur y Triangular. Si bien el inicio puede ser tan simple como el es-



-tablecimiento de grupos y comisiones ad-hoc, ello derivaría hasta la creación de comités fijos, que impliquen la organización de reuniones mensuales multi-agenda con objetivos claros y alcanzables. Ello coadyuvará a que los países estén cada vez más preparados para afrontar los desafíos de un mundo globalizado y cambiante, donde el regionalismo aparenta ser la mejor estrategia que América Latina deba elegir.



De países lejanos a socios estratégicos. Las relaciones de cooperación entre Argentina e India en el Siglo XXI

Por Dra. Virginia Busilli [1]

En la actualidad, India se ha convertido en un socio asiático cada vez más relevante para la agenda externa de Argentina en el marco de una estrategia de inserción argentina en Asia Pacífico. La cooperación entre ambos países se fortaleció, abarcando diferentes áreas, tales como la económica, política, cultural, científico-tecnológica, nuclear, educativa, turística, sanitaria, entre otros. No obstante, hasta comienzos del siglo XXI, la India ocupó un lugar marginal en la política exterior argentina.

La relación bilateral, de naturaleza predominantemente económica se ha fortalecido durante la última década y se ha traducido a una mayor cooperación en el plano político. En este sentido, se destaca la Asociación Estratégica establecida en 2019 y la creación del Consejo Empresarial India-Argentina en 2020, que institucionalizan el vínculo bilateral y lo proyectan en el largo plazo.

En términos comerciales, se observó un incremento de los intercambios bilaterales a partir de 2014, arrojando superávits records para Argentina en los últimos años. En efecto, en 2022 la India se ubicó como el quinto destino de exportación de Argentina [2], alcanzando el 5,2% del total exportado, por valor de 4.542 millones de dólares. Al igual que sucede con otros socios asiáticos, como China, las exportaciones se encuentran fuertemente concentradas por sector y por producto. En este caso, se destacan las manufacturas de origen agropecuario (MOA), principalmente el aceite de soja y girasol, que suponen el 83,5% del total exportado a la India (INDEC, 2023). Esta dinamización no se observa aún en las inversiones indias en Argentina, que continúan por debajo de su potencial y se concentran en los sectores de información y comunicaciones, así como en la industria manufacturera.

Pero volvamos al principio. Las relaciones diplomáticas bilaterales se establecieron en 1949, bajo los gobiernos de Juan Domingo Perón (1946-1955) y Jawaharlal Nehru (1947-1952), bajo un contexto internacional signado por el fin de la Segunda Guerra Mundial, un proceso de descolonización en marcha y el surgimiento de la Guerra Fría. En rigor, este acercamiento se produjo en un ambiente de reconocimiento internacional de la India como Estado independiente, más que a una búsqueda de

[1] Universidad Empresarial Siglo XXI.

[2] Luego de Brasil (14,3%), China (9,1%), Estados Unidos (7,5%) y Chile (5,6%) (INDEC, 2023).



intereses compartidos.

Desde sus inicios, la cooperación bilateral se planteó en un amplio abanico de opciones (cooperación económica, nuclear, científico-tecnológico y cultural) y sobre la base del beneficio mutuo de dos naciones en desarrollo. Sin embargo, más allá de la retórica, los acuerdos alcanzados no se materializaron en avances concretos. Un hecho relevante, sin embargo, fue el apoyo de India a la Argentina en la Guerra de Malvinas, en 1982, dado el estrecho vínculo del país asiático con Gran Bretaña.

Las condiciones para un mayor acercamiento se produjeron en la década de los noventa. La caída de la Unión Soviética y el fin del orden bipolar otorgó un mayor margen de maniobra para los países del tercer mundo, que ahora debían acomodarse a un nuevo orden internacional liderado por Estados Unidos y con una fuerte impronta liberal. En esta línea, bajo el gobierno de Carlos Saúl Menem (1989-1999), Argentina re-orientó su política exterior, acercándose a las potencias vencedoras en la Guerra Fría y aliándose a Estados Unidos. India, por su parte, se vio sumergida en un proceso de apertura comercial y revolución tecnológica que la consagró, progresivamente, como una de las grandes potencias emergentes.

Tras el cambio de siglo, tanto la coyuntura internacional, como los factores internos de Argentina facilitaron un mayor acercamiento hacia Asia. La crisis de 2001 se tradujo a una fractura económica, política y social. Recuperar la estabilidad política y económica, el consenso social y romper el aislamiento económico-financiero internacional fue la prioridad de los gobiernos subsiguientes. Durante las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), se registró una mirada más atenta a los países de Asia, con el foco en el área económico-comercial (Baroni, 2021).

Asia Pacífico, como una de las regiones más dinámicas de la economía global, ofrecía a América del Sur una posibilidad de inserción en la que la región era altamente competitiva (en gran parte motorizada por la demanda china de commodities). Fue en esta línea en que Argentina se concentró en la mayor diversificación de socios comerciales y diseñó una inserción internacional (en términos de comercio e inversión), que privilegió a los socios con quienes experimentaba mayor complementariedad económica. Así, el multilateralismo y la cooperación Sur-Sur fueron herramientas importantes para implementar una política exterior de corte autonomista. Esta perspectiva coincidió con la política exterior de Manmohan Singh (2004-2014) que posicionó a India en la escena internacional como una de las grandes potencias emergentes, con una activa política exterior en foros internacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el G-20, IBSA y posteriormente el foro BRICS.

La visita oficial de Cristina Fernández de Kirchner a la India, en octubre de 2009, fue



especialmente relevante para el fortalecimiento de la relación bilateral, porque se sentaron las bases para el futuro establecimiento de la asociación estratégica. Se suscribieron un total de 9 acuerdos en diferentes áreas, como promoción comercial, ciencia y tecnología, cooperación en materia de deportes, investigación industrial, entre otros [3]. Un año más tarde, ambas partes firmaron el acuerdo sobre los usos pacíficos de energía nuclear, fortaleciendo la cooperación bilateral en esta área, que cobró relevancia dado que fue el primero que India suscribía con un país latinoamericano.

Entre 2014 y 2015, se dieron cambios políticos internos en cada uno de los Estados a través de las elecciones presidenciales, que en ambos casos se caracterizaron por cambios de signo partidario. En el caso de India, fue electo como Primer Ministro Narendra Modi (2014-actualidad), quien desde el comienzo de su mandato enfatizó una política nacionalista, adhiriendo al tradicional enfoque de política exterior india, que pone el foco en su región. No obstante, mostró continuidad con la gestión anterior respecto a consagrar a India como un poder crecientemente relevante en Asia, así como en los foros de negociación globales, consolidando de logros adquiridos durante la gestión anterior. Es en este sentido donde América Latina representa un espacio en el que India busca ampliar su presencia y proyectar su poder, en el marco de una creciente competencia con China por el liderazgo en Asia.

En Argentina, Mauricio Macri (2015-2019) comenzó su gestión de gobierno en diciembre de 2015, con un programa de gobierno que marcaba importantes cambios respecto al modelo de desarrollo del período anterior. En materia de política exterior, el nuevo mandatario planteó la denominada “inserción inteligente”, con la idea de volver a dar prioridad a las relaciones con los socios tradicionales occidentales. Al mismo tiempo, se planteó ampliar y diversificar la política exterior, especialmente con los países BRICS, Medio Oriente y Asia. En este sentido, se registró una política exterior con una fuerte impronta económica, así como una visión pragmática de los socios de los socios y las oportunidades de inserción (Zelicovich, 2018). No obstante, la coyuntura internacional, caracterizada por una fuerte inestabilidad, la crisis económica y política de Brasil, la guerra comercial entre Estados Unidos y Brasil, modificaron la lectura inicial del gobierno de Macri y la orientaron hacia una mayor diversificación y ampliación de las acciones internacionales.

En términos generales, los objetivos de Argentina se concentraron en el acceso de nuevos productos argentinos a los mercados asiáticos que mostraran crecimiento y complementariedad con Argentina (Rodríguez de la Vega, 2019). Es en este contexto donde Argentina buscó profundizar su relación con India, mostrando un mayor acercamiento en foros multilaterales como el G-20, la OMC y Naciones Unidas, don-

[3] Para una información más detallada consultar Biblioteca Digital de Tratados, Cancillería argentina. Disponible: <https://tratados.cancilleria.gob.ar/>



-de tradicionalmente compartían posiciones. En esta línea, se llevó a cabo en Buenos Aires, Argentina, la 13ª Cumbre de Líderes del G20, primera cumbre en América del Sur. A nivel bilateral resultó relevante, dado que facilitó el encuentro entre ambos mandatarios y ofreció la posibilidad de revisar las áreas prioritarias de cooperación y acordar la visita oficial del Presidente argentino en febrero 2019.

En efecto, El presidente Macri comenzó su gira por Asia en India, en el marco de la celebración del 70º aniversario de las relaciones bilaterales, donde los vínculos fueron elevados a la categoría de Asociación Estratégica. En el caso de India, la Asociación Estratégica se diferencia de otras que posee Argentina con países asiáticos, como China, donde existen órganos permanentes de vinculación y Planes de trabajo (que varían en cinco y diez años), y reflejan un mayor grado de articulación y consolidación.

La presidencia de Alberto Fernández (2019-actualidad), que marcó el regreso del tinte autonomista en materia de política exterior, estuvo signado por los efectos de la pandemia global, donde la crisis sanitaria generada por el COVID-19 dominó en gran parte su agenda, durante el primer año y medio de mandato. India, por su parte, emergió en la nueva escena sanitaria como uno de los proveedores de las vacunas contra el coronavirus, pero también sufrió las consecuencias de una difícil gestión de la pandemia, que sumergió al país en una crisis sanitaria.

En el plano bilateral, los vínculos políticos continuaron fortaleciéndose. En octubre de 2020, se acordó el lanzamiento oficial del Consejo Empresarial India-Argentina, que iba en sintonía con las cifras récords en las exportaciones argentinas hacia India en los últimos tres años. El Consejo se integra por 26 compañías y cámaras argentinas e indias, que tiene como objetivo ser un mecanismo que permita articular la esfera pública con la privada y aprovechar la complementariedad de ambas economías D otorgar un mayor nivel de institucionalización a la Asociación Estratégica.

Actualmente, las relaciones estratégicas bilaterales cobran un renovado valor para Argentina en el marco de su potencial ingreso a los BRICS [4]. En este sentido, luego del pedido de ingreso formal en septiembre de 2022, el canciller de la India ratificó el apoyo de su país para que Argentina pueda incorporarse a los BRICS.

En líneas generales, puede observarse la profundización de las relaciones de cooperación entre Argentina e India a partir del siglo XXI y, especialmente desde la última década, sobre la base de la complementariedad. La Asociación Estratégica bilateral posee una clara naturaleza económica y cuenta con un importante poten-

[4] Que integra a Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. Actualmente representan en conjunto el 22% de la superficie continental, el 42% de la población mundial, el 24% del PBI mundial y contribuyen con el 16% de las exportaciones y el 15% de las importaciones mundiales de bienes y servicios.



-cial para el desarrollo de ambos países. No obstante, los acuerdos aún no se han traducido en acciones de política exterior que permitan proyectar la relación más allá de los impulsos económicos y los efectos de la coyuntura internacional sobre la ecuación del comercio bilateral.

Por otra parte, el ingreso de Argentina al club de las economías emergentes podría contribuir a la profundización de la relación bilateral, ampliándola a espacios de actuación internacional conjunta en defensa de los intereses del mundo en desarrollo. Una potencial ampliación de los BRICS incluiría- de momento- a países como Arabia Saudita, Argelia, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Irán y Argentina. En un contexto internacional signado por la creciente polarización y tensión global que genera la guerra entre Rusia y Ucrania (que aceleró las tendencias sistémicas preexistentes), se vuelve cada vez más necesaria la coordinación de políticas en materia de seguridad energética y alimentaria. En este sentido, la ampliación de BRICS puede contribuir a la resignificación del peso geopolítico del bloque.

Referencias

- Baroni, P. (2021). La estrategia comercial de Argentina hacia India: Objetivos, acciones y resultados. En Hurtado, S., Gangopadhyay, A. y Hurtado, A. (eds). India-América Latina: Relación comercial e inversión. Universidad de los Andes.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina (INDEC) (2023). Disponible: <https://www.indec.gob.ar/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio, Comercio Internacional y Culto (MRECIC, 2022). India apoya el ingreso de Argentina a los BRICS. 26 de agosto. Disponible: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/india-apoya-el-ingreso-de-argentina-los-brics>
- Rodríguez de la Vega, L. (2019). El curso de las relaciones bilaterales entre India y Argentina. Equilibrium Global. <https://equilibriumglobal.com/india-argentina/>
- Zelicovich, J. (2018). Claves y tensiones de la estrategia argentina de política comercial externa en la búsqueda de una “inserción inteligente al mundo” (2015-2018). Latin American Journal of Trade Policy, 1(2), 49-66.



La cooperación regional en salud: una mirada crítica desde América Latina y el Caribe

Por María Belen Herrero [1] y Santiago Lombardi Bouza [2]

La región de América Latina y el Caribe ha sido pionera en la cooperación en el campo de la salud, con una gran experiencia y logros en políticas públicas, en el marco de una historia de colaboración mutua (SEGIB, 2017). Cada uno de los procesos regionales, en diferentes etapas, ha definido la salud como un área estratégica para la cooperación entre los países miembros, mediante la aprobación de agendas programáticas con objetivos comunes, o mediante la creación de grupos de trabajo y consejos ministeriales dedicados a la salud (Teixeira, 2017).

No obstante, los vaivenes políticos de las últimas décadas han socavado las bases de dicha cooperación en salud, de modo que la pandemia irrumpe en un contexto de desarticulación de sus mecanismos de integración, por un lado, y una caída de la cooperación sur-sur por el otro, por lo que la región queda expuesta a grandes desafíos y con deudas pendientes.

Las respuestas sanitarias a la pandemia en clave regional

Dentro del acervo de la cooperación sanitaria, la respuesta a emergencias sanitarias suele aparecer como un eje prioritario. Cuando a principios de 2020 la Organización Mundial de la Salud declaró la emergencia por la pandemia de Covid-19, los espacios de integración regional de África, el Sudeste Asiático, Centroamérica y el Caribe se volcaron rápidamente a la tarea de desplegar respuestas unificadas de cooperación, valiéndose de conocimientos técnicos e institucionalidades desarrolladas en crisis previas.

África y Asia representan tres cuartas partes de la población mundial, pese a lo cual solo contabilizaron el 30 por ciento de los casos totales de coronavirus. Más allá del mayor o menor nivel de subregistro de contagios, las experiencias de estas regiones en el manejo de la pandemia son un reflejo de aprendizajes históricos recientes y su correlato en términos de recursos, técnicas y prácticas institucionales. Asia tuvo que lidiar con la epidemia del SARS de 2002, de influenza H5N1 en 2005 e influenza H1N1 en 2009. En África, la crisis del Ébola 2013-2014 condujo a la creación, en 2017, de los Centros Africanos para el Control y la Prevención de Enfermedades (ACDC) bajo la órbita de la Unión Africana (UA).

[1] Investigadora, Área Relaciones Internacionales FLACSO Argentina / CONICET. Co-coordinadora Diploma Superior en Cooperación Sur-Sur y Triangular (FLACSO Argentina). Docente Maestría de Relaciones Internacionales (FLACSO Argentina).

[2] Médico-Diplomático. Docente Maestría de Relaciones Internacionales (FLACSO Argentina).



Cuando se declaró la pandemia a principios de 2020, los países africanos se articularon rápidamente para aunar recursos y coordinar la acción externa. La UA convocó a una serie de reuniones de ministros/as de salud y finanzas, y el 5 de marzo de 2020 emitió una Estrategia Continental Conjunta para el brote de Covid-19, a ser llevada adelante por los ACDC. A fines de marzo, la UA estableció un Fondo de Respuesta Covid-19, financiado con contribuciones voluntarias de los estados miembros y luego de unos meses, en agosto de 2020, anunció el lanzamiento del Grupo de Trabajo Africano para la Adquisición de Vacunas (AVATT, por sus siglas en inglés). Dicha iniciativa no fue bien recibida por los donantes extranjeros, quienes cuestionaron la superposición del mecanismo africano con COVAX [3]. Sin embargo, hasta octubre de 2021, AVATT había asegurado 400 millones de dosis de vacunas Johnson y Johnson (a través de una garantía de 2 mil millones de dólares provista por el African Export-Import Bank), mientras que COVAX había suministrado solo 30 millones de dosis para 44 países, incumpliendo por lejos el compromiso previo de proveer 350 millones. Otro hecho que mal predispuso al establishment de la Salud Internacional fue la conformación de la Plataforma de Suministros Médicos de África (AMSP), una vez más, alegando la eventual duplicación con uno de los pilares del ACT-A [4]. No obstante, cuando se lanzó la AMSP, África, un continente de 1200 millones de personas, había realizado apenas 350 mil pruebas de Covid-19, mientras que para octubre de 2021 la AMSP había hecho posible la realización de 90 millones de test diagnósticos (Soulé, 2022).

A pesar de que el continente africano todavía no ha alcanzado umbrales deseables de vacunación, cada una de estas políticas, nacidas de la necesidad, pero conducentes a la autosuficiencia, han reforzado la soberanía sanitaria regional. Como corolario, en julio de 2022 el bloque aprobó un nuevo estatuto que permite a los ACDC declarar una emergencia de salud pública de importancia internacional sin que para ello deba intervenir previamente la OMS para activar las respuestas de emergencia dentro del continente. La determinación de una emergencia de salud pública de importancia internacional por parte de los ACDC no solo se basará en el número de contagios o fallecidos: también tendrá en cuenta la infraestructura que tiene el continente para responder y las herramientas que tiene cada país para hacer frente a esa enfermedad en particular.

La cohesión de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN, por sus siglas en inglés) al comienzo de la pandemia fue relativamente escasa. Sus diez estados miembros obraron según prioridades y urgencias propias al momento de definir las primeras medidas de cierre de fronteras, vigilancia epidemiológica y confinamientos. Recién hacia el mes de abril de 2020 el bloque del sudeste asiático comenzó a dar sus primeros pasos en materia de cooperación regional, y lo hizo a través de estructuras preexistentes como el Consejo de Coordinación de la ASEAN,

[3] <https://www.who.int/es/initiatives/act-accelerator/covax>

[4] <https://www.who.int/es/initiatives/act-accelerator>



compuesto por los/as Ministro/as de Relaciones Exteriores de cada país, y la Reunión de Ministros/as de Salud de la ASEAN. En un contexto de restricciones al transporte aéreo y la movilidad de las personas, con cientos de miles de varados alrededor del mundo, otra de las resoluciones adoptadas fue la instrumentación de las “Directrices de la ASEAN sobre la prestación de asistencia de emergencia en terceros países a nacionales de Estados miembros de la ASEAN en una crisis”, aprobadas en el año 2006. Ya en la 37ª Cumbre de la ASEAN del mes de noviembre se formalizó la creación del Fondo de Respuesta al Covid-19 y la Reserva Regional de Suministros Médicos para emergencias de salud pública de la ASEAN.

En el contexto de la región latinoamericana, que sigue siendo la más desigual del mundo, las estrategias para enfrentar el Covid-19 han sido unilaterales y aisladas, y con un declive de las estructuras de integración regional para la elaboración conjunta de una agenda programática de salud. Esto sucede en una región que, según indica la Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL) [5], sufrirá uno de los mayores impactos socioeconómicos.

No es que la región no haya estado activa en el contexto de la pandemia, sino que las iniciativas de los distintos bloques regionales han estado desarticuladas entre sí. Este escenario, también favorecido por el distanciamiento político entre los países y la falta de liderazgo, ha limitado la posibilidad de alcanzar políticas concertadas (Herrero y Nascimento, 2020).

Sin embargo, algunas experiencias podemos encontrar en Centroamérica y el Caribe, cómo el buen desempeño que han evidenciado el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM).

Tan solo unos días después de que la OMS declarase el Covid-19 como pandemia, se sentaron las bases del “Plan de Contingencia Regional” presentado el 26 de marzo, el cual fue concebido para complementar los esfuerzos nacionales y mitigar los impactos socioeconómicos de la pandemia a través de una erogación del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) de hasta 1.900 millones de dólares -luego incrementado a 2.360 millones- para financiar paquetes de emergencia Fiscal, apoyo a los bancos centrales y banca comercial, y también la compra de más de 180 mil kits de pruebas rápidas de laboratorio para el diagnóstico del Covid-19. El Plan incluyó, asimismo, un mecanismo de negociación conjunta para la compra de medicamentos e insumos médicos, un corredor humanitario centroamericano (para garantizar un retorno seguro de los ciudadanos que se encontraban en otro país) y un fondo de emergencia por un millón de dólares para cada país del SICA, solventado por el BCIE. Durante la crisis, la negociación conjunta comenzó a difundirse en foros hemisféricos generando muy buenas repercusiones, hasta el punto de que el gobierno de Ecuador incluso solicitó adherirse al mecanismo.

[5] <https://www.elpais.cr/2020/12/25/america-latina-es-gran-victima-economica-de-la-covid-19/>



El Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana (CEPREDENAC), una agencia regional para la prevención de desastres naturales, trabajó en estrecha relación con el COMISCA a fin de articular a las unidades nacionales de emergencia humanitaria, estructurar una campaña de comunicación para el Caribe y activar las alertas de emergencia en materia de salud pública. La CEPREDENAC desarrolló, además, la Plataforma de Información y Coordinación del SICA para el Covid-19, con la asistencia de la Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio (NASA), el BM y la Oficina de las Naciones Unidas para Reducción de Riesgo de Desastres (UNDRR). El SICA también aprobó convenios de financiamiento externo con Taiwán, la Unión Europea y Alemania para el apoyo financiero a micro, pequeñas y medianas empresas de los países centroamericanos, con aportes de más de US\$ 350 millones. Ello ofrece un buen testimonio de las posibilidades de cooperación bilateral y multilateral que emergen cuando se llevan a la práctica iniciativas sanitarias que poseen economías de escala y consistencia técnica.

La CELAC, por su parte, aporta otro caso interesante de intersección entre los ciclos de la integración regional latinoamericana y su impacto en la diplomacia y la cooperación sanitaria. Este mecanismo de concertación política fue fundado en 2011 por los treinta y tres países de América Latina y el Caribe en el marco de la III Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) y la XXII Cumbre del Grupo de Río, realizadas en Caracas. Con ello se plasmó la voluntad de forjar un espacio de interlocución intra y extrarregional, así como de avanzar en iniciativas sectoriales conjuntas. Estos objetivos programáticos dieron lugar a la I Cumbre CELAC-UE (2013) y al I Foro CELAC-China (2015), al tiempo que redundaron en acuerdos transversales como el rechazo al bloqueo contra Cuba, el respaldo al reclamo de soberanía argentina sobre las Islas Malvinas y el interés por acercar al Caribe en igualdad de condiciones al resto de la región no insular (CELAC, 2013).

¿Y dónde está el piloto? Alternativas para la cooperación regional en salud en América del Sur:

La experiencia de América del Sur representa prácticamente el negativo del proceso afroasiático. La pandemia de Covid-19, con un impacto desproporcionado en la porción más austral de las Américas, sorprendió a la región en un momento de alta fragmentación y de completa jibarización de su agenda programática.

El impacto desproporcionado del coronavirus en la porción más austral de las Américas reconoce múltiples factores. A escala transnacional, el retroceso de la gobernanza regional limitó seriamente la capacidad emprender acciones colectivas para asegurar una mejor asignación de recursos técnicos y financieros, una más fluida cooperación intersectorial y un mayor poder negociador ante organismos internacionales, terceros estados y actores privados.



¿Qué sucedió en América del Sur? Una pregunta más atinada aún podría ser qué nosucedió, y la respuesta es que no fue posible estructurar una respuesta regional. Son múltiples los factores que influyeron, pero sin dudas la ausencia de un organismo sudamericano capaz de aunar a los 12 países del subcontinente dio lugar a una balcanización que resultó en múltiples arreglos subregionales y, como consecuencia de ello, a una profunda disparidad y hasta antagonismos entre las medidas adoptadas por los gobiernos nacionales a la pandemia del Covid-19. Cabe destacar que el mecanismo de auxilio por excelencia para este tipo de crisis, el Consejo Suramericano de Salud (CSS) de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), había sido disuelto poco tiempo atrás por los gobiernos de Iván Duque, Lenin Moreno, Mauricio Macri, Michel Temer y Sebastián Piñera. Esto generó, en consecuencia, a escala transnacional, un significativo retroceso de la gobernanza regional que limitó seriamente la capacidad de emprender acciones colectivas, para asegurar una mejor asignación de recursos técnicos y financieros, una más fluida cooperación intersectorial y un mayor poder negociador ante organismos internacionales, terceros estados y actores privados.

Sobre este trasfondo, las experiencias de África, del Sudeste Asiático y de Centroamérica y el Caribe en el manejo del Covid-19 brindan lecciones sustantivas para el delineamiento de estrategias que posibiliten relanzar la alicaída integración y cooperación sanitaria suramericana. Todas estas regiones han hecho esfuerzos para desplegar respuestas unificadas, valiéndose de conocimientos técnicos e institucionalidades desarrolladas en crisis previas. El papel de los Centros de Control de Enfermedades (CDC) y Fondos de Emergencia en los casos de la UA y la ASEAN ha sido reconocido internacionalmente e incluso ha movilizado apoyos políticos y financieros extrarregionales. En lo que respecta al SICA, el rol vital del CEPREDENAC demuestra el peso que adquieren en las crisis los organismos técnicos con años de trayectoria y recursos especializados en la gestión supranacional. Las respuestas regionales ponen en evidencia otros elementos transversales como la coordinación diplomática en foros multilaterales, la voluntad de constituir algún tipo de mecanismo de adquisición conjunta de insumos médicos y la asociación con bancos regionales de crédito para la obtención de fondos de rápida disponibilidad, o bien con vistas a contar con un respaldo financiero en la compra anticipada de vacunas. Todos ellos representan verdaderos Bienes Públicos Regionales (BPR) capaces de fortalecer a corto y mediano plazo la preparación y respuesta ante crisis sanitarias. Podrían agregarse otros del orden de redes regionales de I+D de medicamentos y vacunas, bancos de precios de medicamentos y hubs logísticos de insumos médicos. El propio “Plan Integral para la Autosuficiencia Sanitaria” de CELAC/CEPAL es un BPR que podría alumbrar muchos otros.

Si bien estos activos poseen la ventaja de no depender directamente de coyunturas internacionales propicias, ello no supone renunciar a la disputa de la agenda de la salud internacional sino todo lo contrario. Al igual que lo hecho por la ASEAN al lle-



-var la cuestión del Covid-19 al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la Unión Africana al apoyar en pleno el waiver de patentes en la OMC o el SICA al solicitar al FMI un alivio de deuda para sus miembros, los espacios regionales deben concertar posiciones y valerse del elemento colectivo para proyectar con más volumen político sus intereses en foros y organismo multilaterales.

La integración regional y la cooperación internacional se convierten así en una herramienta epidemiológica fundamental en tiempos de crisis y emergencias, llevándonos a reflexionar sobre las formas de fortalecer los mecanismos de integración y el tipo de cooperación más eficaz y eficiente para atender los problemas de salud que afectan a nuestros pueblos.

La experiencia UNASUR muestra que algunos bloques regionales pueden establecer alternativas a las políticas de transferencia unilaterales y de arriba hacia abajo y, además, que las organizaciones regionales tienen el potencial para construir nuevos lazos de cooperación a través de la salud, para reducir las asimetrías. y convertirse en actores de nuevas formas de diplomacia en salud (Riggirozzi 2015). En este contexto, la salud no solo ha sido el motor de la integración regional previo al giro político conservador en la región, sino que también ha sido uno de los sectores más activos de la Cooperación Sur-Sur [6] (CSS) (SEGIB 2017).

La reciente decisión (al momento de escribir este artículo) de los gobiernos de Argentina y Brasil de formalizar su regreso a la UNASUR ofrece nuevas perspectivas para la integración del subcontinente en ámbitos estratégicos del desarrollo regional, entre los que se destaca el campo de la salud. Así, la salud tiene nuevamente la posibilidad de convertirse en el motor de una renovada cooperación regional.

Referencias

- CELAC (2013). Declaración de Santiago de la I Cumbre CELAC
- CEPAL (2020). Dimensionar los efectos del Covid-19 para pensar en la reactivación.
- Herrero MB, Nascimento B. 2020. "¿Qué pasa con la cooperación latinoamericana en salud?" Nueva Sociedad. <https://nuso.org/articulo/que-pasa-con-la-cooperacion-regional-en-salud/>
- Riggirozzi P. 2015. "Regionalismo, activismo y derechos: Nuevas oportunidades para la diplomacia en salud en América del Sur". Rev Int Stud ;41:407–28.
- SEGIB. 2017. La Cooperación Sur-Sur y Triangular en el Sector de la Salud en Iberoamérica. Washington, DC, 2017.
- SEGIB. 2022. La Cooperación Sur-Sur y Triangular en el Sector de la Salud en Iberoamérica. Washington, DC, 2022.



- Soulé, F. (2022). Addressing vaccine inequity: African agency and access to Covid-19 vaccines. *China International Strategy Review*, 1-10.
- Texeira MF. 2017. "O Conselho de Saúde da Unasul e os desafios para a construção de soberania sanitária". *Esc Nac Saúde Pública Sergio Arouca - Fundação Oswaldo Cruz*.



La cooperación descentralizada y transfronteriza sur-sur latinoamericana en tiempos convulsos

Por Tahina Ojeda Medina [1]

En el contexto actual internacional se vienen encadenando una serie de crisis que ponen en jaque las capacidades individuales de los gobiernos nacionales y subnacionales para hacerles frente. En las últimas décadas el terrorismo internacional, la crisis financiera global, la crisis migratoria, la crisis alimentaria, la pandemia de la COVID-19, la crisis ambiental y más recientemente la guerra en Ucrania han ido generando tensiones económicas, geopolíticas y socio-culturales dentro de una estructura internacional cuyos actores más influyentes hacen pendular sus relaciones entre los extremos del conflicto y la cooperación estratégica.

Mientras las grandes potencias internacionales parecen volver su mirada hacia la versión más ortodoxa del realismo en las relaciones internacionales, el resto del mundo, sobre todo el Sur, encarna los impactos de los desequilibrios derivados de las crisis y ve tambalear la estabilidad de las economías, incrementando el malestar social y agravando los problemas de desarrollo.

Según datos de CEPAL para el 2022, como consecuencia directa de la mala gestión de la pandemia, los países latinoamericanos crecieron a un 3.7% y se prevé que para el 2023 dicho crecimiento sólo sea de 1.2%. El escenario de contracción económica seguirá en aumento y empeorando las alarmantes cifras del cierre del 2022 que reflejan el crecimiento de la pobreza multidimensional y la pobreza extrema en 32% y 13.1% respectivamente. Frente a esta situación las estructuras regionales, nacionales y subnacionales enfrentarán años especialmente duros y por ello se requieren actuaciones coordinadas que mejoren el desempeño económico y la reactivación de modelos de desarrollo coherentes, que logren articular las dimensiones centrales del bienestar humano con garantías de derechos, inclusión y sostenibilidad.

Todo lo anterior tiene su correlato al interior de los países afectando a sus poblaciones y territorios con diferentes intensidades y formas. En todos los niveles de gobierno se presentan retos, pero más en concreto, los gobiernos locales latinoamericanos tienen que hacer frente a los retos y necesidades propias de su gestión territorial con el añadido de atender ineludiblemente a los efectos locales de

[1] Doctora en Ciencia Política. Investigadora asociada al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la UCM y profesora del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Nebrija.



los fenómenos y las crisis transnacionales. Sin olvidar, que deben responder a los compromisos que les atañen de cara a las agendas internacionales, entre ellas la Agenda 2030 y los ODS, la Nueva Agenda Urbana y el Acuerdo de París contra el Cambio Climático.

Como se puede observar el trabajo es enorme y las capacidades de las que disponen los gobiernos locales suelen ser limitadas en términos técnicos, políticos, financieros e institucionales. Es por eso que la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, a través de sus formas de implementación local, la cooperación descentralizada sur-sur (CD-SS) y la cooperación transfronteriza sur-sur (CTr-SS) resultan de especial utilidad por la adaptabilidad de sus instrumentos y su flexibilidad en la gestión local.

Desde la CD-SS y la CTr-SS se impulsan procesos innovadores y co-creativos que facilitan el intercambio de experiencias y conocimientos, promueven la incorporación de diversos actores y la puesta en marcha de instrumentos adaptables al contexto territorial. Como resultado de dicha innovación los actores locales tienen la oportunidad de ir transformando el conocimiento adquirido de sus experiencias en políticas que se acomoden a las realidades del territorio, tanto el propio como el compartido con sus vecinos en zonas de frontera y espacios trasfronterizos.

Con la decisión política de las autoridades locales de avanzar en esta dirección, el conocimiento técnico adquirido de las experiencias de CD-SS y CTr-SS también puede resultar útil para identificar las necesidades de fortalecimiento y/o adaptación institucional, establecer mecanismos de gobernanza para optimizar el impacto de las alianzas y mejorar la gestión técnica y política en los sectores que lo requieren.

En el escenario pospandémico donde los conflictos y las tensiones geopolíticas internacionales se agudizan, la conexión entre lo global y lo local resulta no ser tan virtuosa como muchos avizoraban. La implementación de la cooperación sur-sur en el nivel local no será la solución a los problemas estructurales de desarrollo ni a las crisis geopolíticas, pero sí una herramienta útil para innovar en la búsqueda de alternativas y fortalecer alianzas de provecho para atender los temas que importan y afectan directamente a la vida de las personas en sus territorios, y para prepararse para lo que se avecina.

