



BRIEFING 5:

Reforma de la cooperación técnica y la coordinación entre países

BRIEFING 5:

Reforming Technical Cooperation and Coordination Among Countries

1. Retos identificados

Los documentos identifican un problema central de **fragmentación** y una falta de coordinación efectiva que limitan la sostenibilidad y el impacto de la cooperación técnica.

Limitaciones de la cooperación técnica actual:

- **Fragmentación y duplicación de esfuerzos:** Existe una multiplicidad de actores sin articulación suficiente, lo que lleva a la duplicación de esfuerzos. En ocasiones, proyectos muy similares financiados por el mismo cooperante están en competencia. La falta de coordinación entre cooperantes es percibida como un problema grave.
- **Desalineación de agendas:** La cooperación técnica a menudo funciona más con la **agenda del financiador** que con las prioridades nacionales que realmente se necesitan. Esto genera programas verticales y puntuales que se enfocan en temas específicos y no se integran lo suficiente al sistema de salud.
- **Problemas de sostenibilidad y apropiación:** Los proyectos carecen de sostenibilidad post-cooperación. Si no hay un cambio en la política pública, los avances se pierden cuando la organización se retira. Programas impuestos desde arriba sin considerar prioridades locales terminan **debilitando el liderazgo nacional** a largo plazo.
- **Sobrecarga administrativa:** La necesidad de interactuar con múltiples donantes y cumplir con diferentes requisitos ("ventanillas múltiples") impone una sobrecarga a los países.

Debilidad de la Cooperación Sur-Sur (CSS) y la Coordinación Regional:

- **Falta de financiamiento sostenible:** Uno de los mayores desafíos radica en la ausencia de mecanismos de financiamiento dedicados y sostenibles para la cooperación Sur-Sur. La cooperación regional carece de recursos estables que aseguren su continuidad en el tiempo.
- **Escasa institucionalización:** La cooperación entre los países se encuentra débilmente formalizada o institucionalizada, cuando ello debería constituir una

condición casi imprescindible. El intercambio de experiencias y el aprendizaje mutuo continuo no se desarrollan de manera sistemática.

- **Ausencia de plataformas regionales efectivas:** Existe una “proliferación de plataformas” (por ejemplo, Mercosur, la Comunidad Andina, Prosur), muchas de las cuales han tenido dificultades para generar resultados sostenidos o significativos; otras, como CARICOM, aunque operativas, presentan márgenes de mejora. Mecanismos como UNASUR Salud se encuentran inactivos, carentes de recursos y de un mandato claro. En América Latina predomina una actuación fragmentada de los países, lo que limita la capacidad de liderazgo regional, en contraste con otras regiones. En el Caribe, si bien existe un mecanismo que permite expresarse con una sola voz, este no siempre se utiliza de manera efectiva.
- **Barreras políticas e institucionales:** Las diferencias ideológicas entre gobiernos restringen las posibilidades de cooperación. Además, la falta de armonización regulatoria, en ámbitos como la autorización de comercialización o la farmacovigilancia, dificulta la colaboración transfronteriza.
- **Asimetrías y falta de incentivos:** Hay países más rezagados que requieren mayor apoyo. No existe suficiente reconocimiento ni recursos para que los países más avanzados compartan su *expertise*, fomentando una cultura de competencia en lugar de colaboración.

2. Propuestas identificadas

Las propuestas se centran en institucionalizar la cooperación, fortalecer la capacidad local y mejorar la coordinación entre actores existentes.

Fortalecer la Cooperación Sur-Sur e institucionalizar el intercambio:

- **Creación de un fondo regional:** Establecer un mecanismo de financiamiento sostenible y específico para la cooperación técnica entre países de la región.
- **Plataformas y redes de conocimiento:** Crear una plataforma formal de intercambio de expertos y una red de centros de excelencia donde los países puedan referir casos complejos y entrenar personal.
- **Reconocimiento regional:** Potenciar la cooperación regional mediante el aprovechamiento de la capacidad técnica de los países con mayor desarrollo

relativo, entendiendo que, en varios casos, el progreso técnico y humano de los países ha evolucionado más rápidamente que el fortalecimiento de sus instituciones.

- **Fortalecer vínculos bilaterales y subnacionales:** Fomentar la cooperación entre gobiernos subnacionales para mantener el flujo de cooperación incluso ante la polarización política entre gobiernos centrales.

Mejorar la coordinación de cooperantes existentes:

- **Armonización de requisitos:** Establecer un marco de requisitos estandarizado y de cumplimiento obligatorio para todos los donantes.
- **Mapeo conjunto y plataformas de información:** Acordar conjuntamente las prioridades con los países y otros donantes antes de diseñar proyectos y crear plataformas de información compartida para visualizar los proyectos existentes y evitar duplicación.
- **Alianzas estratégicas y ventana única:** Fortalecer la coordinación entre grandes actores (BID, Banco Mundial, OPS, CAF). Buscar simplificar procesos para los países, haciendo la cooperación más *country-driven* y con una posible "ventana única de entrada".
- **Rol reformado de OPS:** La OPS debe desempeñar el papel de principal coordinador técnico regional, centrando su labor en el apoyo técnico y en la difusión de buenas prácticas, en lugar del enfoque de transmisión de directrices o asistencia de manera vertical (top-down).

Asegurar la sostenibilidad y la apropiación nacional:

- **Transferencia de capacidades:** La cooperación debe centrarse en la transferencia de capacidades permanentes y la construcción de sistemas.
- **Acompañamiento en el cambio de políticas:** Los proyectos deben incluir componentes de reforma de políticas para institucionalizar los cambios, evitando que dependan del "gobernante de turno".
- **Modelos de financiamiento:** Diseñar proyectos con modelos de financiamiento decreciente, donde el financiamiento externo disminuye gradualmente mientras aumenta el nacional.

Institucionalizar la cooperación regional y la armonización técnica:

- **Fortalecer instancias regionales:** Revitalizar y reforzar entidades existentes como el Consejo de Salud del SICA. ALASAG puede contribuir como una plataforma académica y técnica que respalde la colaboración regional basada en evidencia. Alternativamente, podría crearse una nueva estructura regional (como un Instituto Regional de Salud Pública) asegurando la integración de instituciones existentes (por ejemplo, CARPHA). Para ser eficaz, dicho instituto regional requeriría autonomía legal y administrativa, así como un mandato claro y bien definido.
- **Hablar como bloque:** Establecer una plataforma de coordinación de alto nivel que permita a América Latina y el Caribe (ALC) presentar una voz unificada en foros internacionales y negociaciones globales.
- **Armonización regulatoria:** Promover el reconocimiento mutuo de autorizaciones de comercialización y de credenciales profesionales (por ejemplo, médicos y enfermeros) para facilitar la movilidad laboral y la prestación de servicios de salud en toda la región. Los esfuerzos deberían inspirarse en modelos existentes, como la Agencia Europea de Medicamentos (EMA) y los mecanismos ya establecidos en el Caribe.
- **Enfoque en bienes públicos regionales:** Priorizar los problemas de acción colectiva que no pueden resolverse a nivel nacional, como la preparación ante pandemias, el cambio climático y las enfermedades no transmisibles.

3. Puntos de tensión y convergencia

Existe un amplio consenso en los problemas fundamentales y la dirección general del cambio, pero también tensiones claras sobre cómo implementar esos cambios.

Áreas de convergencia (consenso)

1. **Valor de la Cooperación Sur-Sur:** Consenso universal sobre la importancia de fortalecer la cooperación horizontal y el potencial del aprendizaje entre pares en la región. La experiencia regional es altamente valorada, ya que muchos países ya han alcanzado un desarrollo significativo.
2. **Necesidad de coordinación:** Amplio acuerdo en que la fragmentación y la falta de coordinación entre los donantes representan un problema grave que debe abordarse para evitar duplicaciones.

3. **Importancia de la apropiación nacional y sostenibilidad:** Consenso en que la cooperación debe fortalecer, y no sustituir, las capacidades locales (centrarse en la transferencia de capacidades, no solo en la prestación de servicios).
4. **Rol de OPS:** La Organización Panamericana de la Salud (OPS) es reconocida universalmente como el actor más importante en cooperación técnica en la región, aunque se considera necesaria una reforma de su papel para mejorar su eficacia técnica.
5. **Convergencia LAC-Caribe:** Reconocimiento de la necesidad de unidad y de profundizar la colaboración entre América Latina y el Caribe..

Tensiones Identificadas

1. **Soberanía nacional vs. coordinación vinculante:** Existe una tensión fundamental entre la necesidad de crear mecanismos de coordinación obligatorios y el deseo de los países de mantener su soberanía sobre prioridades y decisiones. Aunque se critica la falta de coordinación formal, pocos están dispuestos a ceder soberanía.
2. **Velocidad/agilidad vs. sostenibilidad/coordinación:** Hay una preocupación de que la coordinación excesiva pueda ralentizar intervenciones urgentes. Se debate cómo balancear la necesidad de respuesta rápida con la construcción de capacidades sostenibles a largo plazo.
3. **Estandarización vs. adaptación local:** Debate sobre hasta qué punto se deben crear protocolos y guías comunes regionales (para facilitar la eficiencia y la armonización regulatoria) versus la necesidad de adaptar las intervenciones a las realidades y capacidades específicas de cada país.
4. **Expertise externo vs. local:** Existe una tensión continua en torno a cuándo es apropiado recurrir a consultores internacionales y cuándo se debe priorizar y fortalecer la experiencia regional y el conocimiento local.
5. **Cooperación gubernamental vs. no gubernamental:** La colaboración y la agilidad suelen ser mayores entre las ONG y los institutos de investigación que dentro de las estructuras gubernamentales. Este contraste ha generado debate sobre cómo replicar la flexibilidad y eficacia de los actores no gubernamentales sin fragmentar aún más el sistema regional.

4. Preguntas propuestas para los grupos de trabajo

Seleccione las preguntas que mejor se alineen con los objetivos del grupo.

Las preguntas propuestas en los documentos abordan los principales dilemas y la necesidad de mecanismos operativos concretos para avanzar en la reforma.

I. Sobre mecanismos de coordinación e institucionalidad:

- ¿Qué plataforma regional podría coordinar efectivamente a múltiples actores sin crear más burocracia, aprendiendo de modelos como SICA o OECS?
- ¿Cómo institucionalizar la Alianza entre grandes actores (OPS, Bancos, etc.) con un mandato vinculante, más allá de “acuerdos de buenas intenciones”?
- ¿Qué incentivos pueden alinear intereses de las instituciones internacionales con las necesidades reales de los países?
- ¿Qué duración mínima viable debe tener un programa de cooperación para permitir reformas de largo plazo?

II. Sobre cooperación Sur-Sur e incentivos:

- ¿Cómo sistematizar e institucionalizar la cooperación Sur-Sur más allá de proyectos puntuales?
- ¿Es viable crear un fondo de cooperación Sur-Sur financiado por países de la región, y quién debería gobernarlo?
- ¿Qué incentivos concretos motivarían a países grandes (Brasil, México, Argentina) a cooperar técnicamente con países pequeños sin reciprocidad obvia?
- ¿Qué modelos de redes de centros de excelencia han funcionado en otras regiones?

III. Sobre apropiación nacional y sostenibilidad:

- ¿Qué mecanismos garantizan que la cooperación técnica fortalezca en vez de debilitar las capacidades locales y la apropiación de responsabilidad?
- ¿Cómo balancear la necesidad de respuesta rápida con la construcción de capacidades sostenibles?

- ¿Qué mecanismos institucionales se necesitan para asegurar que las experiencias piloto exitosas se institucionalicen y no dependan del "gobernante de turno"?
- ¿Cómo medir y evaluar la efectividad de la transferencia de conocimiento?

IV. Sobre armonización y posicionamiento regional:

- ¿Cómo puede América Latina y el Caribe (LAC) hablar como bloque en negociaciones internacionales?
- ¿Qué mecanismos se necesitan para que la normativa nacional se vincule a los compromisos regionales de cooperación técnica para hacerlos legalmente vinculantes?
- ¿Es realista aspirar a la armonización de registros sanitarios o títulos profesionales en una región con niveles tan diversos de capacidad regulatoria?
- ¿Cómo superar las barreras políticas para la cooperación transfronteriza en salud?

V. Sobre actores y enfoque:

- ¿Cómo pueden los países acordar 2-3 prioridades regionales cuando cada uno tiene necesidades diferentes?
- ¿Qué papel deben jugar actores no tradicionales (académicos, privados, sociedad civil) en la cooperación técnica y cómo incluir su agilidad sin fragmentar aún más el sistema?
- ¿Cómo asegurar que la cooperación permanezca priorizada incluso cuando las agendas globales cambian (ej. hacia el cambio climático)?

1. Identified Challenges

The documents highlight a central problem of extreme fragmentation and a lack of effective coordination that constrain the sustainability and impact of technical cooperation.

Limitations of Current Technical Cooperation

- **Fragmentation and duplication of efforts.** A multiplicity of actors operate with insufficient coordination, leading to duplicated efforts. At times, very similar projects funded by the same donor compete with one another. The lack of coordination among donors is widely perceived as a serious problem.
- **Agenda misalignment.** Technical cooperation often reflects donor agendas more than the national priorities that are genuinely needed. This results in vertical, short-term programs that focus on specific issues without adequate integration into the health system.
- **Sustainability and ownership challenges.** Projects frequently lack post-cooperation sustainability. In the absence of change in public policy, gains are lost once the cooperating organization withdraws. Top-down programs that ignore local priorities ultimately weaken long-term national leadership.
- **Administrative overload.** The need to engage multiple donors and comply with differing requirements (“multiple windows”) imposes a substantial administrative burden on countries.

Weaknesses in South–South Cooperation (SSC) and Regional Coordination

- **Lack of Sustainable Financing.** One of the greatest challenges is the absence of dedicated, sustainable financing for South–South cooperation. Regional cooperation lacks stable resources.
- **Limited Institutionalization.** Cooperation among countries is only weakly formalized or institutionalized, when it should be nearly a prerequisite. Experience-sharing and continuous mutual learning are not systematic.

- **Absence of Effective Regional Platforms.** There is a “plethora of platforms” (e.g., Mercosur, the Andean Community, Prosur) many of which have struggled to deliver sustained or meaningful outcomes, and some e.g. CARICOM that while functional can be improved. Mechanisms such as UNASUR Salud are inactive, lacking resources and a clear mandate. Latin America tends to speak as separate countries, thereby losing leadership capacity, in contrast to other regions. The Caribbean while having a mechanism to speak as one does not always do so.
- **Political and Institutional Barriers.** Ideological divergences among governments limit cooperation. In addition, the lack of regulatory harmonization (marketing authorization, pharmacovigilance) hinders cross-border collaboration.
- **Asymmetries and Lack of Incentives.** Some countries lag significantly and require greater support. There is insufficient recognition of, and resources for, more advanced countries to share their expertise, fostering a culture of competition rather than collaboration.

2. Identified Proposals

The proposals focus on institutionalizing cooperation, strengthening local capacity, and improving coordination among existing actors.

Strengthen South–South Cooperation and Institutionalize Exchange

- **Creation of a Regional Fund.** Establish a dedicated, sustainable financing mechanism for technical cooperation among countries in the region.
- **Knowledge Platforms and Networks.** Create a formal platform for expert exchange and a network of centers of excellence where countries can refer complex cases and train personnel.
- **Regional Recognition.** Strengthen regional cooperation by leveraging the technical capacity of the more advanced countries in the region, acknowledging that in several cases, the technical and human progress of these countries has evolved more rapidly than the institutional strengthening of their own systems.
- **Strengthen Bilateral and Subnational Links.** Promote cooperation among subnational governments to sustain cooperation flows even amid political polarization at the national level.

Improve Coordination among Existing Donors

- **Harmonization of Requirements.** Establish a standardized, mandatory “requirements framework” for all donors.
- **Joint Mapping and Shared Information Platforms.** Agree on priorities collectively before designing projects, and develop shared information platforms that map existing initiatives to prevent duplication.
- **Strategic Alliances and a Single Entry Window.** Strengthen coordination among major actors (IADB, World Bank, PAHO, CAF). Simplify procedures for countries, making cooperation more country-driven, and consider a possible “single entry window.”
- **Reformed Role for PAHO.** PAHO should serve as the key regional technical coordinator, focusing on technical support and the dissemination of best practices, rather than merely transmitting top-down guidelines or assistance.

Ensure Sustainability and National Ownership

- **Capacity Transfer.** Center cooperation on lasting capacity transfer and systems building.
- **Support for Policy Change.** Include policy-reform components to institutionalize improvements and prevent their dependence on the “government of the day.”
- **Financing Models.** Design projects with tapering co-financing, whereby external funding decreases gradually as domestic financing increases.
- **Strengthen Regional Bodies.** Revitalize and reinforce existing entities such as the SICA Health Council. ALASAG can contribute as an academic and technical platform to support evidence-based regional collaboration. Alternatively, a new regional structure—such as a Regional Institute of Public Health—could be established, ensuring that existing institutions (e.g., CARPHA) are integrated. To be effective, such a regional institute would require legal and administrative autonomy and a clear, well-defined mandate.
- **Speak as a Bloc.** Establish a high-level coordination platform to enable Latin America and the Caribbean (LAC) to present a unified voice in international fora and global negotiations.

- **Regulatory Harmonization.** Promote mutual recognition of marketing authorizations and professional credentials (e.g., physicians and nurses) to facilitate workforce mobility and the provision of health services across the region. Efforts should draw inspiration from existing models, such as the European Medicines Agency (EMA) and the mechanisms already in place within the Caribbean.
- **Focus on Regional Public Goods.** Prioritize collective-action problems that cannot be resolved at the national level, such as pandemic preparedness, climate change, and noncommunicable diseases.

3. Areas of Convergence and Tension

There is broad agreement on the fundamental problems and overall direction of change, alongside clear tensions regarding how to implement it.

Areas of Convergence (Consensus)

- **Value of South-South Cooperation.** Universal consensus on the importance of strengthening horizontal cooperation and the potential for peer learning across the region. Regional experience is highly valued, as many countries have already achieved significant development.
- **Need for Coordination.** Strong agreement that fragmentation and lack of coordination among donors is a serious problem that must be addressed to avoid duplication.
- **Importance of National Ownership and Sustainability.** Consensus that cooperation should strengthen—rather than substitute—local capacities (focus on capacity transfer, not just service delivery).
- **Role of PAHO.** PAHO is universally recognized as the most important technical cooperation actor in the region, though a reform of its role is required to enhance technical effectiveness.
- **LAC-Caribbean Convergence.** Recognition of the need for unity and deepening collaboration between Latin America and the Caribbean.

Identified Tensions

- **National Sovereignty vs. Binding Coordination.** A fundamental tension exists between the need to create binding coordination mechanisms and countries' desire to retain sovereignty over priorities and decisions. Formal coordination is criticized as lacking, yet few are willing to cede sovereignty.
- **Speed/Agility vs. Sustainability/Coordination.** There is concern that excessive coordination could slow urgent interventions. The debate centers on how to balance rapid response with long-term capacity building.
- **Standardization vs. Local Adaptation.** Debate persists over the extent to which common protocols and guidelines should be developed (to enhance efficiency and regulatory harmonization) versus the need to tailor interventions to each country's specific realities and capacities.
- **External vs. Local Expertise.** There is an ongoing tension around when it is appropriate to rely on international consultants versus when to prioritize and strengthen regional expertise and local knowledge
- **Governmental vs. Non-Governmental Cooperation.** Collaboration and agility tend to be stronger among NGOs and research institutes than within governmental structures. This contrast has sparked debate on how to replicate the flexibility and effectiveness of non-governmental actors without further fragmenting the regional system.

4. Proposed Questions for Working Groups (select the questions that better allies to the group objectives)

I. On Coordination Mechanisms and Institutional Design

- Which regional platform could effectively coordinate multiple actors without generating additional bureaucracy, drawing on models such as SICA or OECS?
How can the alliance among major actors (PAHO, development banks, etc.) be institutionalized with a binding mandate that goes beyond “good-will agreements”?
- What incentives can align the interests of international institutions with countries' real needs?

- What is the minimum viable duration for a cooperation program to enable long-term reforms?

II. On South–South Cooperation and Incentives

- How can South–South cooperation be systematized and institutionalized beyond one-off projects?
- Is it viable to create a South–South cooperation fund financed by countries in the region, and who should govern it?
What concrete incentives would motivate larger countries (Brazil, Mexico, Argentina) to provide technical cooperation to smaller countries without obvious reciprocity?
- Which models of networks of centers of excellence have worked in other regions?

III. On National Ownership and Sustainability

- Which mechanisms ensure that technical cooperation strengthens—rather than weakens—local capacities and ownership?
- How can the need for rapid response be balanced with long-term capacity development?
- What institutional mechanisms are needed to ensure that successful pilot experiences are institutionalized and do not depend on the “government of the day”?
- How can the effectiveness of knowledge transfer be measured and evaluated?

IV. On Harmonization and Regional Positioning

- How can Latin America and the Caribbean (LAC) speak as a bloc in international negotiations?
- What mechanisms are needed to link national regulations to regional technical-cooperation commitments so they become legally binding?
- Is it realistic to aim for harmonized marketing authorizations or professional credentials in a region with such diverse regulatory capacities?

- How can political barriers to cross-border health cooperation be overcome?

V. On Actors and Approach

- How can countries agree on two or three regional priorities when their needs differ?
- What role should non-traditional actors (academia, private sector, civil society) play in technical cooperation, and how can their agility be incorporated without further fragmenting the system?
- How can cooperation remain prioritized even as global agendas shift (e.g., toward climate change)?