

Brun, Élodie (coord.), *Cooperación Sur-Sur para el desarrollo: experiencias latinoamericanas y caribeñas*, México, El Colegio de México, 2021, 255 páginas. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctv2ks6w88>

Analilia Huitrón Morales¹

Recibido: 4 de octubre de 2022; Aceptado: 2 de noviembre de 2022.

Los primeros dos años de la segunda década del siglo XXI han estado marcados por la pandemia provocada por la COVID-19 y sus impactos socioeconómicos. Se trata de un fenómeno convergente con la crisis climática anunciada desde hace más de tres décadas y que, en conjunto, pone sobre la mesa la necesidad de repensar la cooperación internacional para el desarrollo de modo que resulte capaz de afrontar los retos globales de manera anticipada, colectiva y eficaz.

Para ello, resulta clave crear y fortalecer formulas y mecanismos de definición, implementación, evaluación y financiación de las iniciativas de cooperación desde un enfoque “I+C”². Es decir, promover la innovación desde perspectivas diversas como la innovación social, institucional y/o ecológica en la cooperación internacional para el desarrollo con el propósito de mejorar su eficacia y calidad, permitiendo que sea facilitadora de las transformaciones necesarias para lograr un desarrollo inclusivo y sostenible

En este contexto, la cooperación Sur-Sur (CSS), como modalidad clave de la cooperación para el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe, ha de estar comprometida en perseguir esas transformaciones. Para ello, ha de asumir su propia reconfiguración para que aglutine al conjunto de actores sociales en la definición y práctica de una estrategia de cooperación para el desarrollo que trascienda la oscilación entre administraciones, dejando de ser “víctima de la política” (p. 19) para convertirse en un proyecto político.

Repensar la cooperación para el desarrollo y, en concreto la CSS, no sólo alude al proceso de reflexión teórica que ha de ser continuo, sino también a su configuración institucional, funcionamiento y líneas de acción. Al respecto de estas cuestiones, el libro *Cooperación Sur-Sur para el desarrollo: experiencias latinoamericanas y caribeñas* coordinado y editado por Élodie Brun, profesora e investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, donde el libro también ha sido editado, tiene el propósito de “fomentar el diálogo sobre la práctica de la CSS y nutrir la reflexión sobre la dimensión teórica de esta herramienta de creciente importancia para la cooperación para el desarrollo” (p. 24).

Para cumplir con este fin, la obra está estructurada en cuatro partes constituidas por nueve capítulos que proporcionan datos empíricos y originales de experiencias de cinco países latinoamericanos y caribeños: Argentina, Brasil, Colombia, Cuba y México, desde cuatro líneas temáticas: marco institucional y principios de la cooperación, educación superior, salud e infraestructura.

La obra publicada en su primera edición en 2021 esta presentada por Citlali Ayala, profesora del Instituto Mora, quien pone en valor las contribuciones de las y los autores para respaldar el argumento de repensar la CSS “como un propósito de integración regional y local” (p. 10), donde se incorporen múltiples actores a todos los niveles. Ello hará posible plasmar programas de cooperación que promuevan el avance en el proceso del desarrollo.

Después de la introducción, donde se hace saber que el libro es fruto de la Conferencia Internacional “Cooperación internacional para el desarrollo: miradas cruzadas latinoamericanas y caribeñas, organizada en El Colegio de México en octubre de 2018, la obra comienza con el capítulo “La cooperación Sur-Sur en las relaciones internacionales de Cuba” de Elaine Valtón, profesora del Instituto Superior de Relaciones Internacionales “Raúl Roa García” de Cuba. Este capítulo muestra evidencia de la incorporación de la ciencia, la tecnología y la innovación a la dinámica de la cooperación para el desarrollo. A través de las alianzas generadoras entre el gobierno y universidades, centros

¹ Doctora en Economía. Profesora Asociada en la Universidad Pontificia Comillas de Madrid e Investigadora en el Grupo de Investigación para la Agenda 2030 (GRIDESA) de la Universidad Complutense de Madrid (España). Identificador ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8344-4894>. Email: ahuitron@comillas.edu / ahuitron@ucm.es

² Huitrón, A. (2021): *La incorporación de la innovación en la Cooperación Internacional para el Desarrollo*, Chile, PNUD-AGCID. Disponible en: https://www.agci.cl/images/centro_documentacion/Incorporacion_de_la_Innovacion_en_la_CI_Doc_PNUD.pdf

de investigación, científicos y especialistas de Cuba, la experiencia de la cooperación cubana recuerda que la CSS no sólo “busca extender la frontera del conocimiento científico”, sino también puede contribuir – con una articulación y complementariedad de actores –, “al desarrollo de capacidades nacionales y la solución de los problemas con un valor agregado” (p. 43).

El segundo capítulo corresponde a la autoría de Juan Pablo Prado, profesor de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), titulado “La cooperación Sur-Sur mexicana durante el sexenio de Enrique Peña Nieto: antecedentes, avances y pendientes”. Este capítulo provee evidencia cuantitativa suficiente para señalar que la cooperación mexicana se sustentó en iniciativas de “orden científico, económico, educativo, cultura y humanitario” financiadas por un coste total de 233 millones de dólares, siendo Centroamérica la región prioritaria durante el sexenio 2012-2018 (pp. 61-63). Tal descripción fue posible gracias al Registro Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (RENCID), el pilar estadístico de la Agencia Mexicana de Cooperación para el Desarrollo (AMEXCID) que facilita la cuantificación en materia de oferta y recepción de la cooperación en México. Con ello, el capítulo de Prado, además de brindar el detalle cuantitativo de la práctica de la cooperación mexicana, pone de relieve la incorporación de la innovación tecnológica en la CID. En este sentido, gracias a la plataforma del RENCID no solo se puede reconocer a la CSS como “un elemento de obligada referencia de la cooperación mexicana en los últimos setenta años”, sino que, sobre todo, ha permitido mejorar la calidad de la cooperación mexicana, reforzándola mediante “adecuaciones institucionales, aumento de número de funcionarios especializados en CSS y a través del perfeccionamiento de mecanismos de evaluación de sus acciones y de rendición de cuentas” (p. 64).

El tercer capítulo, escrito por Bernabé Malacalza, profesor en la Universidad Nacional de Quilmes se titula “Argentina y la cooperación para el desarrollo: cambios y continuidades” y cierra la Parte I “Marco Institucional y principios de la cooperación” del libro que aquí se reseña. Malacalza hace un recorrido histórico de la cooperación para el desarrollo de Argentina desde 1950 hasta la actualidad, teniendo como columna vertebral las distintas administraciones. El estudio, basado en los registros de acciones del Fondo Argentino para la Cooperación Sur-Sur (FO-AR), le permite comprobar al autor que la cooperación Argentina ha sido reflejo de las orientaciones políticas y económicas de cada administración, lo que se alinea con el reclamo conjunto de la necesidad de repensar la cooperación para el desarrollo para que deje de ser “una herramienta al servicio de las políticas” víctima de la política” (p. 245), tal como lo sugiere la coordinadora de la obra. Pese a esto, en el capítulo referente a la cooperación de Argentina se logra mostrar evidencia entorno a la existencia de ejes que parecen estructurar esta cooperación “más allá de los tintes de cada gobierno”, siendo, según el autor, “la promoción del desarrollo productivo y el fortalecimiento institucional, así como el apoyo a los países fronterizos más vulnerables” (p. 82). Superar ciertos dilemas políticos e ideológicos que permitan eliminar la carencia de una “falta de visión estratégica sobre la cooperación” (p. 83) ha de pasar por una mayor creatividad y renovación en los estudios sobre la CSS, según sugiere el autor.

La Parte II del libro está dedicada a “La cooperación en el ámbito de la educación superior” y se abre con el capítulo de Jonathan Quirós, investigador en el Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM). El capítulo, titulado “La cooperación en educación superior de Cuba con los países latinoamericanos y caribeños”, fundamenta el análisis en la política de cooperación educacional cubana y sus regularidades, enfocando el estudio en la Escuela Latinoamericana de Medicina (ELAM). De acuerdo con los datos que aporta el autor, a partir de la década de 1970 se fortaleció la cooperación en educación superior de Cuba en el ámbito de la medicina y desde 1976 hasta 2017, “la colaboración cubana posibilitó la formación de 31.117 profesionales” (p. 101) en países principalmente de África y América Latina. En concreto, en el caso de la ELAM, desde la primera graduación en 2005 hasta el curso 2016, se graduaron 24.307 doctores de la región (p. 104). Estos datos, de acuerdo con el autor, ilustran que “las limitaciones económicas de Cuba no han sido un obstáculo insalvable para que ante su CSS” (p. 111), incluso se ha intentado innovar en cuanto a las fuentes de financiación, promoviendo que el presupuesto de la cooperación sea compartido por el país beneficiado y/o se apalanchen recursos con fondos procedentes de terceros actores, promoviendo la cooperación triangular. Todo ello con el propósito de cumplir con los fundamentos de la cooperación cubana a los países en desarrollo.

El capítulo “La cooperación en educación superior entre Brasil y los países PALOP: formación de élites y poder de seducción en las relaciones Sur-Sur” de Carlos Milani – profesor asociado en el Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad del Estado de Río de Janeiro (IESP-UERJ) – y Renata Albuquerque – profesora en la Universidad Federal de Río de Janeiro –, cierra esta segunda parte dedicada a la educación superior. Este estudio sustenta la premisa de Milani de que “ningún estado coopera sin interés y Brasil no es la excepción” (p. 138). La evidencia que se aporta permite a los autores afirmar que los programas de cooperación educativa en estudios superiores emprendidos por Brasil hacia los Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa (PALOP) en los años 2003-2014 “confirman el uso estratégico de la cooperación para el desarrollo como instrumento de política exterior brasileña” (p. 136). No obstante, al parecer esta estrategia de cooperación “centrada en la solidaridad Sur-Sur” no ha logrado filtrarse a la sociedad brasileña ni a las élites nacionales, mostrando “importantes deficiencias”, tales como la falta de un marco de regulación de la cooperación adecuado, una financiación insuficiente, y la poca evaluación de resultados, entre otras carencias que señalan los autores en el capítulo. Estos desafíos, además, ponen en evidencia la necesidad de promover la innovación en el ámbito institucional de la cooperación, de modo que le permita al gobierno brasileño contrarrestar la “necesidad de una burocracia profesional a nivel doméstico” (p. 137) en apoyo de una CSS más transparente y eficaz.

La Parte III dedicada a “La cooperación en el campo de la salud” tiene comienzo con el capítulo “La cooperación médica cubana: un balance entre principios e intereses de política exterior”, escrito por Alina Altamirano, profesora auxiliar en el Instituto Superior de Relaciones Internacionales “Raúl Ros García” (ISRI). En este capítulo, la autora, a través del análisis de la cooperación de Cuba en materia de salud, defiende una premisa similar a la de Milani y Albuquerque: “la cooperación médica cubana deviene un importante instrumento de política exterior” (p. 145). Su análisis descansa en la evolución de la cooperación médica cubana en su interdependencia con los asuntos internos y la política exterior en América Latina y el Caribe durante el periodo de 1963 a la actualidad, marcando como año de inflexión 1998, cuando surgió el Programa Integral de Salud y tuvo lugar el impacto de la Revolución bolivariana en la cooperación regional. Las detalladas cifras que la autora brinda en su capítulo sobre programas, número de beneficiarios e impactos técnicos y políticos de las iniciativas de la cooperación cubana en materia de salud “dan fe de su eficacia como instrumento de política exterior... y abren oportunidades para la transferencia de tecnología en beneficio mutuo” (pp. 163-164), en especial con América Latina. La cooperación cubana, señala la autora, “se planteó como proyecto político desde la década de 1960” y por ello “está en constante evolución y adaptación”, apuntando en un futuro a la “generación de acuerdos triangulares y de mayor valor agregado” que le permitan innovar para encontrar fuentes de financiación de “forma conjunta y encontrar ventajas compartidas” (pp. 164-165) en favor de un desarrollo inclusivo y sostenible.

La Parte III del libro concluye con el capítulo “La cooperación internacional en salud: la experiencia en la frontera colombo-ecuatoriana”, elaborado por Yamileth Ortiz – especialista en Epidemiología del Instituto de Ciencias de la Salud (CES) – y René Leyva – investigador de Centro de Investigación en Sistemas de Salud del Instituto de Salud Pública de México –. El estudio muestra los impactos positivos de innovar en la configuración de nuevos modelos de cooperación, poniendo en evidencia el valor agregado de las relaciones de colaboración transfronteriza para responder a las condiciones sociales de las poblaciones que, pese a que comparten elementos socioculturales, familiares y económicos comunes, se encuentran en espacios artificiales que les separan y afectan su calidad de vida. La cooperación transfronteriza en materia de salud entre Colombia y Ecuador que estudian los autores es un ejemplo de que resulta imperante innovar en la práctica y configuración de las relaciones de cooperación, pues en la medida en que, por un lado, se incorporen agentes e instrumentos locales y, por otro, se cuente con la voluntad e interés político de acercar la institucionalidad y responder a las necesidades de la población en los territorios, es posible “contribuir a la búsqueda de estrategias para abordar los complejos problemas sociales que tienen efectos negativos sobre la salud de la población” (p. 190). Como mencionan los autores, aún quedan muchos retos que afrontar para mejorar la calidad y eficacia de esta modalidad de cooperación, pero el estudio no deja lugar a dudas de que las relaciones de colaboración transfronterizas “constituyen una muestra de la importancia de los procesos de CSS para responder a las condiciones sociales de las poblaciones que viven en las denominadas franjas fronterizas” (p.191).

La Parte IV del libro coordinado por Élodie Brun está compuesta por dos capítulos dedicados a “La cooperación en el sector de la infraestructura”. El primer capítulo está escrito por Sandra Orozco-Guillén, Coordinadora de Vinculación Institucional y Proyectos Especiales de la UDLPA, y se titula “El Fondo de Yucatán: evolución y alcance de la cooperación mexicana, 2012-2018”. El estudio pretende “difundir más allá del ámbito institucional” (p. 199) la experiencia del Fondo de Infraestructura para Países de Mesoamérica y el Caribe, también llamada Fondo Yucatán, creado en 2011, como ejemplo de una estrategia de cooperación que permitió consolidar “la presencia de México como un socio estratégico en Centroamérica y el Caribe” (p.198). El Fondo que erogó 134.7 millones de dólares durante los años analizados, detonó “proyectos por un valor de 327.9 millones de dólares mediante los cuales se apoyaron 17 proyectos en 12 países de Centroamérica y el Caribe” (p. 202). A través del análisis de los resultados de estos proyectos, Orozco-Guillén llega a conclusiones muy relevantes, entre las cuales se encuentra que el Fondo de Yucatán “recuerda que los proyectos mexicanos no están desvinculados de los objetivos de política exterior y de desarrollo nacional” (p. 214). Esto es así debido a que “México se ha visto beneficiado del mejoramiento de la infraestructura en la región” (p. 215), teniendo aún pendiente estudiar los impactos en las condiciones de vida de las personas que tuvieron los proyectos financiados por el Fondo de Yucatán (p.216).

El segundo capítulo de esta última parte del libro se titula “La cooperación y las inversiones brasileñas en África durante el gobierno de Lula da Silva”, elaborado bajo la autoría de Elga Lessa de Almeida, profesora adjunta de la Universidad Federal de Recôncavo de Bahía (UFRB). Este capítulo reafirma una constante en el libro: la CSS no logra consolidarse como un proyecto político, sino que es “víctima de la política”. Con evidencia suficiente, Lessa analiza la CSS de Brasil hacia los países del continente africano durante tres administraciones: Lula, Rousseff y Bolsonaro, y desde la cooperación tanto técnica como financiera, confirmando que los intereses políticos, económicos, geoestratégicos y comerciales de los países donantes – aun siendo del Sur – siguen condicionando las estrategias de cooperación para el desarrollo. Se trata de una práctica que parece haberse aprendido bien de la cooperación tradicional Norte-Sur.

Esta premisa se recoge en las conclusiones de este libro, haciendo recordar que, como lo señala Élodie Brun, coordinadora de la obra, “la CSS se ha convertido más en una herramienta al servicio de políticas, que en un proyecto político” (p.245). Pese a que estas conclusiones pudieran parecer pesimistas no son más que el inicio de un nuevo camino que hay que empezar a recorrer. La persona que lea esta obra encontrará en ella una oportunidad para avanzar en la reflexión teórica y pasar, entonces, a la práctica sobre la urgencia de repensar la cooperación internacional para el desarrollo en general, y la CSS en particular. Las investigaciones empíricas que en esta obra se presentan ponen

de manifiesto un modelo que se resiste a morir, aunque evidencian la necesidad de dar paso a los cambios. Tras la pandemia y con la crisis climática “entrando por casa”, existe un riesgo real de retroceso y paralización en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), por lo que es esencial continuar con estudios que demanden la incorporación de la innovación para la creación y fortalecimiento de mecanismos que permitan que la cooperación internacional para el desarrollo logre ser ese instrumento facilitador de un desarrollo inclusivo y sostenible.